



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

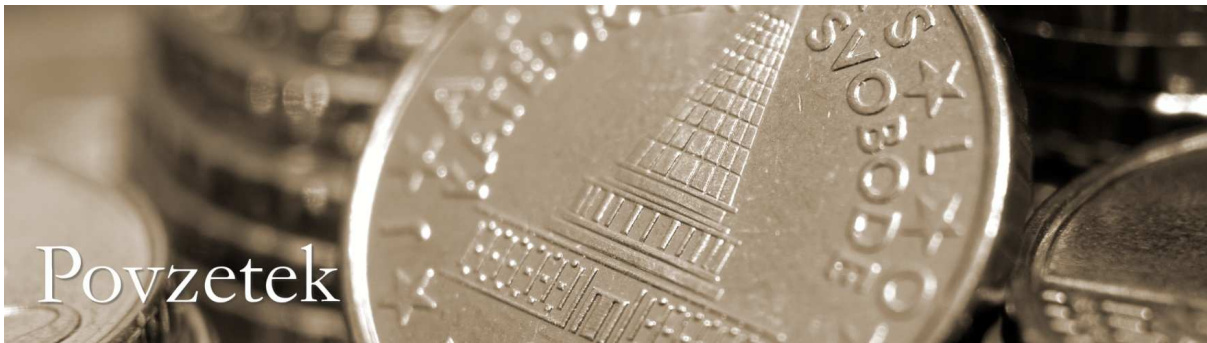
Zaposlovanje invalidov v Republiki Sloveniji

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Zaposlovanje invalidov v Republiki Sloveniji



Računsko sodišče je revizijo o zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji v letih od 2006 do 2009 izvedlo, da bi ocenilo, ali so bili Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje uspešni pri uresničevanju zastavljenih ciljev ter ali so prispevali k ohranjanju oziroma povečanju zaposlenosti invalidov. Revizijo na temo zaposlovanja invalidov smo izvedli skupaj s trinajstimi drugimi vrhovnimi revizijskimi institucijami v okviru organizacije EUROSAL.

Računsko sodišče je ugotovilo, da *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (v nadaljevanju: ZZRZI) in v Akcijskem programu za invalide 2007–2013 ni opredelilo merljivih in zavezujočih ciljev ter ukrepov za doseg ciljev. Zagotovilo tudi ni zadostnega in ustreznega *sodelovanja in koordinacije vseh državnih institucij*, ki sodelujejo pri zaposlovanju invalidov. Ministrstvo ni podalo pobud za izmenjavo in primerjavo podatkov v elektronskem okolju med pristojnimi institucijami.

Ministrstvo je uspelo na podlagi kvotnega sistema, zaposlitvene rehabilitacije in aktivne politike zaposlovanja *obraniti približno 33.000 delovnih mest za invalide*, kar je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 predstavljalo 4 odstotke vseh zaposlenih v Republiki Sloveniji. Število novo zaposlenih invalidov v državi se je po uveljavitvi ZZRZI povečalo za 36 odstotkov, in sicer s 1.298 v letu 2005 na povprečno 1.770 letno.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobilo 23 enoletnih analiz oziroma evalvacij glede zaposlovanja invalidov in nekatere zaključke uporabilo pri spremljanju podatkov in kazalnikov, ki se nanašajo na vključevanje invalidov v programe aktivne politike zaposlovanja ter pri snovanju sprememb in dopolnitev ZZRZI. Ministrstvo pa ni zagotovilo večletnih *evalvacij oziroma študij stroškov in koristi* in ni izdelalo oziroma pridobilo večletnih evalvacij uspešnosti zaposlovanja ter analiz stroškov in koristi na podlagi uvedenega kvotnega sistema zaposlovanja v Republiki Sloveniji in aktivne politike zaposlovanja. Izdelalo tudi ni neodvisne *primerjalne strokovne analize*, ki bi v primerjavi z drugimi državami pokazala učinkovitost in uspešnost zavoda za zaposlovanje pri vključevanju invalidov v programe aktivne politike zaposlovanja, z upoštevanjem učinkov na podlagi vloženih finančnih sredstev in zadanih ciljev.

Računsko sodišče meni, da bi ministrstvo kot *predlagatelj predpisov, nosilec politik, pobudnik in koordinator* uvedbe različnih sprememb ter izboljšav moralo spodbujati in koordinirati *uvedbo, razvoj ter implementacijo novih politik, programov ter ukrepov za zaposlovanje invalidov v Republiki Sloveniji*. Na podlagi *večletne analize stroškov in koristi* bi moralo ponovno pretehtati učinke izdatkov za različne programe za zaposlovanje invalidov glede na ukrepe in programe po ZZRZI in predlagati spremembe zakonskih določil glede oprostitve prispevkov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih ter določil glede nadomestne izpolnitve kvote, saj navedeni instrumenti niso bistveno prispevali k povečanju števila zaposlitev invalidov v invalidskih

podjetjih in zaposlitvenih centrih. Ministrstvo bi z novo predlagano politiko zaposlovanja invalidov, ki bi bolj stimulirala za delo zmožne invalide, lahko pomembno poseglo na trg dela.

Ministrstvo ni dovolj pretehtalo ekonomske učinkovitosti in uspešnosti instrumenta *nadomestne izpolnitve kvote* in ni predvidelo bolj restriktivne ureditve in učinkovitejšega nadzora pri delodajalcih oziroma v invalidskih podjetjih, saj se kljub večjim izdatkom ni povečalo število zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Ocenjeni izdatki na zaposlenega invalida v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih so *vsaj trikrat večji* kot v običajnih delovnih okoljih v kvotnem sistemu. Višina oprostitev in olajšav za invalidska podjetja in zaščitne centre po drugih zakonih in namenih porabe teh sredstev po ZZRZI, ki jih je Republika Slovenija predvidela za ohranjanje konkurenčne sposobnosti teh podjetij, bi morala biti na novo določena, da bi invalidska podjetja lahko nemoteno poslovala in obenem zaposlovala nove invalide.

Sklad Republike Slovenije za spodbujanje zaposlovanja invalidov je izvajal svoje operativne naloge v skladu z usmeritvami in izhodišči, opredeljenimi v vladnih ciljnih Akcijskega programa za invalide 2007–2013, ki so bili določeni splošno, ne da bi bilo opredeljeno, kakšni merljivi učinki se glede uspešnosti vzpodbujanja zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji od sklada pričakujejo. Sklad je v okviru svojih nalog in pristojnosti po ZZRZI ter v skladu s sprejetimi letnimi načrti v obdobju od leta 2006 do leta 2009 izplačeval nagrade delodajalcem za preseganje kvotnega sistema in subvencije plač za zaposlene invalide v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Glede na finančne možnosti in na podlagi javnih razpisov je sofinanciral delodajalce tudi za druge namene, ki se nanašajo na zaposlovanje invalidov.

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 zaposloval invalide, kot neposredno zaposljive na trgu dela brez ovir in usposabljanj, s pomočjo programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja ter z ukrepi zaposlitvene rehabilitacije. Programi aktivne politike zaposlovanja, ki jih je izvajal zavod za zaposlovanje, in storitve zaposlitvene rehabilitacije invalidov, so se glede na ugotovljene potrebe invalidov in sprejeti načrt med seboj dopolnjevali v korist invalidov.

Zavod je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju na novo zaposlil letno okoli 1.770 invalidov, pri čemer so tri oblike zaposlovanja, in sicer zaposlovanje neposredno zaposljivih invalidov, zaposlovanje invalidov na podlagi programov aktivne politike zaposlovanja in zaposlovanje invalidov na podlagi programov zaposlitvene rehabilitacije, prispevale v povprečju vsaka po eno tretjino. Zavod za zaposlovanje *ni vodil ločenih evidenc* o vključitvah invalidov v zaposlitev in nastalih stroških, zato je imel o tem le ocene.

Podatki in analize zavoda za zaposlovanje kažejo, da je neposredno zaposljivih le še 15,9 odstotka dolgotrajno brezposelnih oseb v Republiki Sloveniji. Ker je bilo ob koncu leta 2009 v Republiki Sloveniji 13.132 registriranih brezposelnih invalidov, bi predvidoma zavod za zaposlovanje *lahko v naslednjih obdobjih zaposlil še približno 2.100 registriranih brezposelnih invalidov*.

Računsko sodišče je ministrstvu, skladu in zavodu za zaposlovanje podalo tudi vrsto priporočil za ohranjanje delovnih mest za invalide oziroma povečevanje zaposlenosti invalidov v Republiki Sloveniji in poudarilo potrebo po pripravi skupne vizije in k merljivim ciljem usmerjene politike zaposlovanja invalidov. Za doseg skupnih ciljev je nujno tesno sodelovanje vseh državnih institucij, vpeljava sodobnejših in učinkovitejših metod in tehnik dela ter poostren nadzor nad izvajanjem instrumenta nadomestne izpolnitve kvote.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	9
1.2 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3 PODATKI O ZAPOSLOVANJU INVALIDOV V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	12
1.3.1 Izdatki ministrstva, sklada in zavoda za zaposlovanje	13
1.3.2 Število vseh invalidov v Republiki Sloveniji.....	14
1.3.3 Število zaposlenih invalidov v primerjavi z vsemi zaposlenimi.....	14
1.3.4 Starostna struktura invalidov	15
1.3.5 Starostna struktura invalidov na trgu dela	16
1.3.6 Brezposelni invalidi po izobrazbi.....	17
1.3.7 Število brezposelnih in zaposlenih invalidov	17
1.3.8 Število dolgotrajno brezposelnih invalidov	19
1.3.9 Število odpovedi pogodb o zaposlitvi z invalidi.....	19
1.4 UKREPI NA TRGU DELA GLEDE ZAPOSLOVANJA INVALIDOV V EVROPSKI UNIJI	20
1.5 REVIDIRANCI	23
1.5.1 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	23
1.5.2 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje	23
1.5.3 Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	24
1.6 REVIZIJSKI PRISTOP	24
1.7 ODGOVORNE OSEBE.....	24
2. SISTEM ZAPOSLOVANJA INVALIDOV	26
2.1 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA.....	28
2.1.1 Vključevanje invalidov v programe APZ.....	29
2.2 AKCIJSKI PROGRAM ZA INVALIDE 2007–2013	30
2.3 ZAKON O ZAPOSLOVANJU IN REHABILITACIJI INVALIDOV	31
2.3.1 Zaposlitvena rehabilitacija.....	32
2.3.2 Zaščitna zaposlitev	33
2.3.3 Programi socialne vključenosti	33
2.3.4 Invalidsko podjetje	33

2.3.5	Kvotni sistem zaposlovanja invalidov	34
2.4	ZAKON O POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU	35
2.5	POKLICNA REHABILITACIJA	39
3.	URESNIČEVANJE CILJEV REPUBLIKE SLOVENIJE PRI ZAPOSLOVANJU INVALIDOV	40
3.1	AKTIVNOSTI MINISTRSTVA ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE.....	40
3.2	AKTIVNOSTI SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VZPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA INVALIDOV	43
3.2.1	Izvajanje kvotnega sistema zaposlovanja invalidov.....	43
3.2.2	Nadomestna izpolnitev kvote	44
3.2.3	Financiranje države za invalide v kvotnem sistemu	46
3.3	AKTIVNOSTI ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE.....	48
3.3.1	Storitve zaposlitvene rehabilitacije invalidov.....	50
3.3.2	Aktivna politika zaposlovanja invalidov.....	53
3.3.3	Ocena zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih invalidov.....	55
3.4	POVZETEK UGOTOVITEV	56
4.	ZAPOSLOVANJE INVALIDOV V DRŽAVNI UPRAVI IN JAVNIH ZAVODIH	58
4.1	ZAPOSLOVANJE INVALIDOV V DRŽAVNI UPRAVI	58
4.2	ZAPOSLOVANJE INVALIDOV V IZBRANIH ŠTIRIH JAVNIH ZAVODIH.....	62
5.	MNENJE	66
5.1	MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE	66
5.2	SKLAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA SPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA INVALIDOV	67
5.3	ZAVOD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE.....	68
6.	PRIPOROČILA	69
7.	PRILOGI	72

1. UVOD

Revizija o zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji v letih od 2006 do 2009 pri:

- Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Kotnikova 5, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: ministrstvo),
- Skladu Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, Zemljemerska 12, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: sklad),
- Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Rožna dolina, Cesta IX/6, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: zavod za zaposlovanje)

je bila izvedena na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 22. 1. 2010.

Dodatne podatke in pojasnila so posredovali tudi:

- Ministrstvo za javno upravo, Tržaška 21, 1000 Ljubljana,
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Miklošičeva cesta 24, 1507 Ljubljana (v nadaljevanju: ZZZS),
- Univerzitetni klinični center Ljubljana, Zaloška cesta 2, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana),
- Radiotelevizija Slovenije, Kolodvorska ulica 2, 1550 Ljubljana (v nadaljevanju: RTV Slovenija) in
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Kolodvorska ulica 15, 1518 Ljubljana (v nadaljevanju: ZPIZ).

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o uspešnosti pri zaposlovanju invalidov za obdobje od leta 2006 do 2009 na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Revizijo smo izvedli v okviru organizacije EUROSAI⁵ skupaj s trinajstimi drugimi vrhovnimi revizijskimi institucijami⁶ (v nadaljevanju: VRI) na temo zaposlovanja invalidov v državah oziroma v državni upravi.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-3/2010/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Evropska organizacija vrhovnih revizijskih institucij.

⁶ VRI Bolgarije, Češke, Izraela, Makedonije, Nemčije, Romunije, Slovaške, Turčije, Španije, Švice, Ukrajine, Velike Britanije in Poljske.

Ugotovitve posamezne VRI bodo vključene tudi v skupno poročilo vseh štirinajst VRI.

Splošni cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pri zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2006 do leta 2009. V točki 4. pa je obrazložena in predstavljena praksa pri zaposlovanju invalidov v državni upravi in v štirih izbranih javnih zavodih. Drugi zbrani podatki glede zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji in v državni upravi za potrebe skupnega mednarodnega revizijskega poročila so predstavljeni v točki 1.3, zato so v nekaterih tabelah predstavljeni podatki od leta 2005 do leta 2009.

1.1 Opredelitev revizije

Proučili smo sistem zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji in ocenili uspešnost uresničevanja ciljev s programi, ukrepi in aktivnostmi ministrstva, sklada in zavoda za zaposlovanje. Pravno podlago sistema zaposlovanja invalidov predstavlja več zakonov, eden pomembnejših je Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov⁷, njegovi glavni splošni cilji pa so⁸:

- povečati stopnjo zaposlenosti invalidov v državi,
- povečati zaposljivost invalidov,
- povečati socialno vključenost invalidov,
- zagotavljati možnosti za enakovredno udeležbo invalidov na trgu dela s kreiranjem ustreznih delovnih mest in pogojev za delo invalidov,
- prerazporeditev sredstev iz pasivnih ukrepov v aktivne ukrepe na področju zaposlovanja invalidov.

ZZRZI na novo uvaja zaposlitveno rehabilitacijo invalidov in kvotni sistem zaposlovanja invalidov ter ureja različne oblike zaposlovanja invalidov, na primer zaščitno zaposlitev, podporno zaposlitev, zaposlitev na običajnem delovnem mestu, invalidska podjetja ter različne vzpodbude za zaposlovanje invalidov (na primer subvencije plač invalidom, plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo, oprostitev plačila prispevkov, nagrada za preseganje kvote itn.).

Invalidi uživajo posebno varstvo po Zakonu o delovnih razmerjih⁹ (v nadaljevanju: ZDR) in drugih predpisih. ZDR predvsem napotuje na predpise s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja in na predpise o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Invalidom pripadajo tudi pravice in posebno varstvo na področju socialne varnosti.

Delovni invalidi imajo različne pravice, ki jih zagotavlja delodajalec v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju¹⁰ (v nadaljevanju: ZPIZ-1), tudi opravljanje drugega dela, ustreznega preostali delovni zmožnosti delavca, opravljanje dela s krajšim delovnim časom glede na preostalo delovno

⁷ Uradni list RS, št. 63/04, 72/05, 114/06.

⁸ Predlog zakona o Zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 110/03.

⁹ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

¹⁰ Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

zmožnost, poklicna rehabilitacija in nadomestilo plače, ki ga izplačuje ZPIZ. Delovni invalidi imajo zagotovljeno socialno varnost in ne sodelujejo pri aktivnih oblikah zaposlovanja na trgu dela.

V reviziji smo proučili, s kakšnimi ukrepi je Republika Slovenija vzpodbujala zaposlovanje invalidov in kako uspešna je bila pri tem. Cilj revizije je bil preveriti, ali so bili pri zaposlovanju invalidov ministrstvo, sklad in zavod za zaposlovanje uspešni glede na sprejete cilje, programe in ukrepe ter financiranje v Republiki Sloveniji in v javni upravi v obdobju od leta 2006 do leta 2009, in ali so prispevali k ohranjanju oziroma povečanju zaposlenosti invalidov. Pri iskanju odgovora smo si zastavili tri podvprašanja:

- kakšen je sistem zaposlovanja invalidov,
- ali so bili uresničeni zastavljeni cilji,
- ali so izbrane institucije v Republiki Sloveniji konkretno spodbujale oziroma prispevale k zaposlovanju invalidov in kako uspešno.

1.2 Predstavitev področja revizije

Zaposlovanje invalidov je pereč problem, saj je na trgu dela veliko brezposelnih invalidov. Iz podatkov v tabeli 1 je razvidno, da je bilo leta 2006 v Republiki Sloveniji 9.138, leta 2007 10.346, leta 2008 11.025 in leta 2009 13.132 brezposelnih invalidov, kar predstavlja povprečno 14,1 odstotka vseh brezposelnih v državi. V obdobju od leta 2006 do leta 2009 je delež brezposelnih glede na število vseh zaposlenih znašal povprečno 9,8 odstotka.

Še bolj kot število brezposelnih invalidov je skrb vzbujajoča stopnja dosežene izobrazbe in starost brezposelnih invalidov, in s tem njihove zaposlitvene možnosti. Iz podatkov je razvidno, da ima v povprečju kar 57 odstotkov brezposelnih invalidov izobrazbo od I. do III. stopnje in le 1,5 odstotka VI. ali VII. stopnjo. Starejših od 50 let je 48 odstotkov invalidov, v povprečju je 71,4 odstotka invalidov dolgotrajno brezposelnih, od vseh brezposelnih invalidov je dolgotrajno brezposelnih 78,2 odstotka delovnih invalidov.

Postavlja se vprašanje, ali bi Republika Slovenija lahko z bolj premišljeno politiko in usklajenimi ter učinkovitejšimi ukrepi bolje poskrbela za izobraževanje invalidov, prekvalifikacije, funkcionalna izobraževanja in usposabljanja, zaposlitveno rehabilitacijo, prožno varnost zaposlovanja¹¹, da bi tako še več brezposelnim invalidom omogočila oziroma olajšala iskanje zaposlitve. Zaposlitev predstavlja temelj socialne varnosti posameznika, delo pa omogoča sredstva za preživljanje, udejstvovanje v družbi in možnosti samouresnitve. Brezposelnost ne povzroča le materialnih težav, temveč tudi socialne in čustvene pritiske na posameznika in na skupnost, v kateri živi.

¹¹ Prožna varnost je uspešna oblika zaposlovanja na Danskem in na Nizozemskem, kjer lahko brezposelni, ki so izgubili službo, najdejo novo v šestih mesecih, oziroma imajo zadostna denarna nadomestila za socialno varnost za čas aktivnega iskanja zaposlitve. Državi tudi drugače pomagata oziroma poskrbita za prekvalifikacije, izobraževanje, stimulira in pomaga pri iskanju zaposlitve brezposelnih delavcev in invalidov ter stimulirata brezposelne k aktivnemu iskanju zaposlitve idr.

Tabela 1: Število vseh brezposelnih, brezposelnih ter zaposlenih invalidov v Republiki Sloveniji od leta 2006 do leta 2009

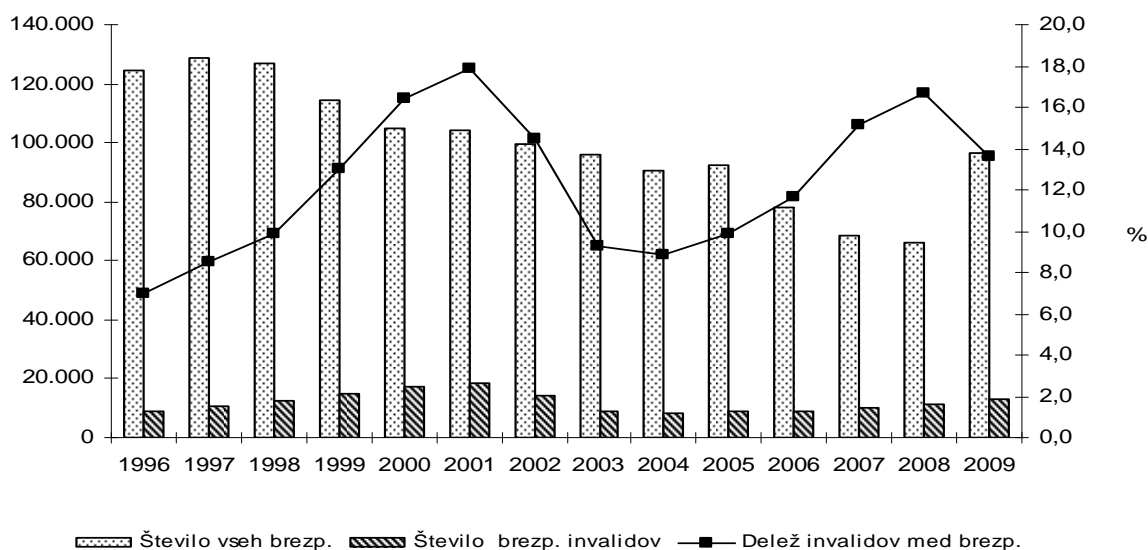
Leto	Število vseh brezposelnih v državi	Število brezposelnih invalidov v državi*	Število zaposlenih invalidov	Število brezposelnih invalidov s I., II. in III. stopnjo izobrazbe	Število brezposelnih invalidov nad 50 let starosti	Število dolgotrajno brezposelnih invalidov	Delež invalidov med brezposelnimi v odstotkih	Odstotek delovnih invalidov	Delež dolgotrajno brezposelnih invalidov v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(3):(2)	(9)	(10)=(7):(3)
2006	78.303	9.138	1.927	5.377	3.848	6.683	11,7	76,6	73,1
2007	68.411	10.346	1.746	5.956	4.888	7.457	15,1	80,3	72,1
2008	66.239	11.025	1.776	6.187	5.503	8.343	16,6	75,6	75,7
2009	96.672	13.132	1.629	7.423	6.525	8.657	13,6	80,4	65,9
Povprečje	77.406	10.910	1.770	6.236	5.191	7.785	14,1	78,2	71,4

* Prijavljeni brezposelni invalidi na zavodu za zaposlovanje.

Vir: zavod za zaposlovanje.

S slike 1 je razviden trend v triletnem obdobju, ki kaže zmanjševanje števila vseh brezposelnih in povečevanje števila brezposelnih invalidov do leta 2008. Leta 2006 je bilo med vsemi brezposelnimi v Republiki Sloveniji skoraj 11,7 odstotka invalidov, medtem ko se je delež ob koncu leta 2008 povečal na 16,6 odstotka. Znotraj tega obdobja so bili na trgu dela do leta 2008 prisotni nekateri ugodni gospodarski trendi, zato se je brezposelnost zmanjševala, kar pa ne velja za brezposelnost invalidov, ki je nihala neodvisno od gibanja števila vseh brezposelnih. V letu 2009 se je delež brezposelnih invalidov od vseh brezposelnih zmanjšal na 13,6 odstotka, kar kaže, da je hitreje naraščalo število brezposelnih neinvalidov.

Slika 1: Gibanje števila vseh brezposelnih in brezposelnih invalidov v letih 1996 do 2009



Viri: podatki in letna poročila zavoda za zaposlovanje.

Republika Slovenija je s sprejetim ZZRZI v letu 2004 ter s spremembami in dopolnitvami vse do leta 2009 uveljavila vrsto ukrepov, katerih cilj je bil izboljšati invalidom možnosti na trgu dela in jih čim bolj izenačiti z vsemi drugimi iskalci zaposlitve. ZZRZI je uvedel zaposlitveno rehabilitacijo, programe socialne vključenosti, kvotni sistem zaposlovanja invalidov in ustanovitev sklada. Prve analize izvajanja ZZRZI so nakazovale, da se zastavljeni cilji uresničujejo, saj se je v letu 2006 zaposlilo kar 50 odstotkov več invalidov kot v letu 2005. Zanimalo nas je, ali se je ta trend nadaljeval od leta 2006 do 2009 in ali so bili predvideni ukrepi Republike Slovenije za zmanjšanje brezposelnih invalidov uspešni.

Generalna skupščina Združenih narodov je leta 2006 sprejela Konvencijo o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov. Republika Slovenija je konvencijo in izbirni protokol podpisala 31. 3. 2007, zakon o ratifikaciji je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 2. 4. 2008. Slovenija je bila med prvimi 20 državami na svetu, ki je ratificirala konvencijo, s čimer potrjuje svojo zavezanost k uresničevanju človekovih pravic vseh ljudi, prav posebej pa ranljivih skupin, med katere sodijo tudi invalidi. Vlada Republike Slovenije je v okviru izvajanja invalidske politike sprejela Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti grajenega okolja, informacij in komunikacij za invalide¹² (v nadaljevanju: strategija "dostopna Slovenija"), ki upošteva človekovo raznolikost, enakost in družbeno vključevanje. Izvajalci večine zastavljenih ciljev so invalidske organizacije kot del nevladnega sektorja. Strategijo "dostopna Slovenija" je nadgradil Akcijski program za invalide 2007–2013, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) leta 2006. Akcijski program določa naloge in cilje invalidskega varstva za obdobje od leta 2007 do leta 2013. Vsebuje dvanajst ciljnih področij, med njimi tudi področje dela in zaposlitve. Vlada RS je imenovala tudi komisijo, ki mora vsako leto izdelati poročilo o izvajanju akcijskega programa¹³.

1.3 Podatki o zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji

Ustreznega informacijskega sistema oziroma uradnih evidenc o invalidih, ki so pridobili status invalida z odločbo po veljavnih predpisih, ter drugih podatkov o invalidih za snovanje vizije, strategij, politik, pripravo raznih analiz in izvajanje ukrepov glede zaposlovanja invalidov, v Republiki Sloveniji nimamo. Na osnovi različnih analiz in dosegljivih podatkov smo zato s pomočjo ministrstva, poleg uradnih podatkov sklada, zavoda za zaposlovanje ter Statističnega urada Republike Slovenije, pripravili tudi nekatere ocene, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

¹² Uradni list RS, št. 113/05.

¹³ Direktorat za invalide mora vsako leto pripraviti za preteklo leto za Vlado RS poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013.

1.3.1 Izdatki ministrstva, sklada in zavoda za zaposlovanje

Tabela 2: Pregled izdatkov namenjenih za zaposlovanje invalidov od leta 2006 do leta 2009

		v evrih					
Financer	Namen izdatka	2009	2008	2007	2006	Skupaj	Povprečje
Ministrstvo	Zaposlitveni centri	951.987	768.171	531.238	269.141	2.520.537	630.134
Ministrstvo	Zaposlitvena rehabilitacija	2.407.706	2.023.924	1.862.963	1.303.625	7.598.218	1.899.555
Skupaj izdatki ministrstva		3.359.693	2.792.095	2.394.201	1.572.766	10.118.755	2.529.689
Sklad	Nagrada za preseganje kvote	12.473.864	10.916.967	7.552.755	4.211.147	35.154.733	8.788.683
Sklad	Subvencioniranje plač v invalidskem podjetju in zaposlitvenem centru	4.806.348	4.691.005	4.136.084	4.329.370	17.962.807	4.490.702
Sklad	Sofinanciranje – javni razpisi	3.773.929	6.678.209	6.302.106	3.443.430	20.197.674	5.049.419
Sklad	Sofinanciranje prilagoditev delovnih mest	0	5.023	4.680	0	9.703	2.426
Sklad	Plačilo stroškov podpornih zaposlitev	1.452	0	0	0	1.452	363
Sklad	Drugi operativni odhodki	232.498	0	0	0	232.498	58.125
Skupaj izdatki sklada		21.288.091	22.291.204	17.995.625	11.983.947	73.558.867	18.389.717
Zavod	Aktivna politika zaposlovanja	3.006.416	2.061.947	1.371.057	3.130.147	9.569.567	2.392.392
Zavod	Zaposlitvena rehabilitacija	774.538	725.568	531.064	760.607	2.791.777	697.944
Skupaj izdatki zavoda za zaposlovanje		3.780.954	2.787.515	1.902.121	3.890.754	12.361.344	3.090.336
Skupaj izdatki ministrstva, sklada in zavoda za zaposlovanja		28.428.738	27.870.814	22.291.947	17.447.467	96.038.966	24.009.742

Viri: podatki ministrstva, sklada in zavoda za zaposlovanje.

Med viri financiranja vključevanja invalidov v programe aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) in zaposlitvene rehabilitacije so prevladovala proračunska sredstva in sredstva Evropskega socialnega sklada za ukrepe APZ v letih 2006 in 2007. Analize stroškov in učinkov v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bile izdelane.

1.3.2 Število vseh invalidov v Republiki Sloveniji

Uradnih podatkov o številu invalidov v Republiki Sloveniji ni. Število invalidov v državi je zato ocenjeno na podlagi delnih registrov posameznih kategorij invalidnosti in anket, ki jih izvaja zavod za zaposlovanje¹⁴. Ker za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni bilo mogoče pridobiti uradnih podatkov glede števila vseh invalidov v državi, glede neaktivnih invalidov (invalidsko upokojeni, nezmožni za delo, neaktivni prejemniki denarnih nadomestil) in števila invalidov na trgu dela, ki predstavljajo proučevano invalidsko populacijo, podajamo v tabeli 3 oceno teh podatkov za leto 2009.

Tabela 3: Ocena povprečnega števila brezposelnih in zaposlenih invalidov za leto 2009

	Skupaj	Neaktivni	Brezposelni	Zaposleni	Od tega del invalidov na trgu dela
Ocena števila zaposlenih invalidov v Republiki Sloveniji	33.000	0	0	33.000	33.000
Ocena števila invalidov v Republiki Sloveniji, ki ne delajo	127.000	114.000	13.000	0	13.000
Ocena števila vseh invalidov v Republiki Sloveniji	160.000	114.000	13.000	33.000	46.000

Viri: podatki o brezposelnih in neaktivnih invalidih iz evidenc zavoda in sklada; ocena ministrstva za zaposlene in neaktivne ter za vse invalide v Republiki Sloveniji po uvedbi ZZRZI in kvotnega sistema obveznega zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji za leto 2009.

Po oceni ministrstva je bilo v Republiki Sloveniji v letu 2009 8 odstotkov vseh prebivalcev (160.000) invalidov. Od tega je bilo neaktivnih približno 114.000. Po oceni zavoda za zaposlovanje je bilo brezposelnih invalidov v Republiki Sloveniji 13.000. Po oceni sklada je bilo zaposlenih invalidov 33.000. Na trgu dela je bilo po oceni ministrstva povprečno okoli 46.000 invalidov.

1.3.3 Število zaposlenih invalidov v primerjavi z vsemi zaposlenimi

Kot je razvidno iz tabele 4, je bilo v vseh letih, na katera se nanaša revizija, med vsemi zaposlenimi v Republiki Sloveniji približno 4 odstotke invalidov. Število zaposlenih invalidov v običajnih delovnih okoljih, ki obsegajo vse zaposlitve v javnem in zasebnem sektorju v sistemu obveznega kvotnega zaposlovanja invalidov, je ob koncu leta 2009 ostalo na ravni leta 2006. Število zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zmanjšalo s 6.441 na 5.708 ali za 11 odstotkov. Število zaposlenih invalidov v zaposlitvenih centrih, kjer so invalidi zaposleni na zaščiteneh delovnih mestih, na podlagi odločb, pa se je s 112 povečalo na 223 ali za 50 odstotkov. Zavod za zaposlovanje je z ukrepi zaposlitvene rehabilitacije in APZ na novo zaposlil povprečno 1.770 invalidov letno, medtem ko sta bili letno odpovedani povprečno 702 pogodbi o zaposlitvi (točka 1.3.9).

¹⁴ Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v Evropski uniji in Sloveniji, Inštitut Republike Slovenije za rehabilitacijo, marec 2004.

Tabela 4: Število vseh zaposlenih invalidov v Republiki Sloveniji od leta 2006 do leta 2009

Število zaposlenih invalidov	31. 12. 2009	31. 12. 2008	31. 12. 2007	31. 12. 2006	Povprečje
Zaposleni invalidi v običajnih delovnih okoljih	26.305	27.346	26.590	26.129	26.593
Zaposleni invalidi v invalidskih podjetjih	5.708	6.358	6.307	6.441	6.204
Zaposleni invalidi v zaposlitvenih centrih	223	187	161	112	171
Skupaj zaposleni invalidi v državi	32.236	33.891	33.058	32.682	32.967
Število vseh zaposlenih v državi	829.551	866.710	849.416	819.519	841.299
Odstotek zaposlenih invalidov v državi	3,89	3,91	3,89	3,99	3,92
Novo zaposleni invalidi v državi	1.629	1.776	1.746	1.927	1.770
Število odpovedi pogodb o zaposlitvi invalidov	913	572	723	599	702

Viri: ZZZS, sklad, ministrstvo.

1.3.4 Starostna struktura invalidov

Tudi uradni podatki o starostni strukturi invalidov v Republiki Sloveniji ne obstajajo, zato smo povprečno starost invalidov ocenili s pomočjo ministrstva in na podlagi drugih razpoložljivih podatkov. Ocene so prikazane v tabeli 5.

Tabela 5: Ocenjena starostna struktura invalidov od leta 2005 do leta 2009

Starost	Število vseh zaposlenih	Odstotek vseh zaposlenih	Število vseh brezposelnih	Odstotek vseh brezposelnih	Število vseh brezposelnih invalidov	Odstotek vseh brezposelnih invalidov	Ocena vseh invalidov	Odstotek vseh invalidov
od 15 do 29 let	152.193	19	25.227	31	894	8	17.600	11
od 30 do 39 let	248.507	30	15.405	19	1.563	15	25.600	16
od 40 do 49 let	250.721	31	16.763	21	3.259	31	48.000	30
od 50 do 59 let	154.674	19	21.609	27	4.598	44	65.600	41
60 in več let	9.314	1	1.436	2	241	2	3.200	2
Skupaj	815.409	100	80.440	100	10.555	100	160.000	100

Vira: zavod za zaposlovanje, Statistični urad Republike Slovenije.

Ocene kažejo, da je 2 odstotka vseh invalidov starejših od 60 let, 87 odstotkov invalidov je starih od 30 do 59 let in 11 odstotkov od 15 do 29 let. Iz tabele je tudi razvidno, da predstavljajo invalidi, ki so stari od 30 do 59 let v povprečju kar 90 odstotkov vseh brezposelnih invalidov. Med neinvalidi je v Republiki Sloveniji 31 odstotkov vseh brezposelnih mladih v starosti od 15 do 29 let, medtem ko je med invalidi te starosti 8 odstotkov brezposelnih.

1.3.5 Starostna struktura invalidov na trgu dela

V tabeli 6 prikazujemo oceno števila vseh invalidov po starostnih razredih od 15 do 60 let in več, ki so na trgu dela – brezposelni in zaposleni invalidi v primerjavi z vsemi zaposlenimi in delovno aktivnimi zaposlenimi v Republiki Sloveniji. V povprečju predstavljajo vsi invalidi, ki so na trgu dela (zaposleni in brezposelni) 5 odstotkov vseh zaposlenih in brezposelnih v državi. Invalidi v starosti od 30 do 59 let predstavljajo 86 odstotkov vseh invalidov, ki so na trgu dela.

Tabela 6: Ocenjeno število invalidov na trgu dela po starosti od leta 2005 do leta 2009

Starostni razredi za invalide	Povprečno vsi zaposleni v državi (brez kmetov)	Ocena povprečnega števila vseh invalidov, ki so na trgu dela (zaposleni in brezposelni)	Število vseh brezposelnih v državi	Skupaj zaposleni in brezposelni v državi	(Invalidi od 15 do 59 let, ki so na trgu dela)/ (Vsi zaposleni v državi) v odstotkih (6)=(3):(2)	(Invalidi od 15 do 59 let, ki so na trgu dela)/ (Vsi zaposleni in brezposelni v državi) v odstotkih (7)=(3):(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)		(7)=(3):(5)
Od 15 do 29 let	152.193	5.170	25.227	177.420	3	3
30 do 39 let	248.507	7.520	15.405	263.912	3	3
40 do 49 let	250.721	14.100	16.763	267.484	6	5
50 do 59 let	154.674	18.270	21.609	176.283	12	10
60 in več let	9.314	940	1.436	10.750	11	9
Skupaj	815.409	46.000	80.440	895.849	6	5

Vira: Statistični urad Republike Slovenije in ocena ministrstva.

1.3.6 Brezposelni invalidi po izobrazbi

Kot je razvidno iz tabele 7, je bilo v državi v obdobju od leta 2005 do leta 2009 povprečno 58 odstotkov brezposelnih invalidov z osnovnošolsko izobrazbo, 40 odstotkov s srednješolsko izobrazbo in 2 odstotka z višje- oziroma visokošolsko izobrazbo.

Tabela 7: Izobrazbena strukture brezposelnih invalidov od leta 2005 do leta 2009

Izobrazbena struktura	31. 12. 2009	31. 12. 2008	31. 12. 2007	31. 12. 2006	31. 12. 2005	Povprečje	Struktura v odstotkih
Osnovnošolska izobrazba	7.423	6.187	5.956	5.339	5.501	6.081	58
Srednješolska izobrazba	5.371	4.540	4.136	3.612	3.452	4.222	40
Višje- in visokošolska izobrazba	338	298	254	187	182	252	2
Skupaj	13.132	11.025	10.346	9.138	9.135	10.555	100

Vir: zavod za zaposlovanje.

1.3.7 Število brezposelnih in zaposlenih invalidov

Delež zaposlitev brezposelnih invalidov, ki so bili prijavljeni na zavodu za zaposlovanje, se je od leta 2006 do leta 2009 zmanjševal od 21,1 odstotka v letu 2006 na komaj 12,4 odstotka v letu 2009. Iz tabele 8 lahko razberemo, da se je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 povečalo število brezposelnih invalidov z 9.138 na 13.132 ali kar za 44 odstotkov. Storitve zaposlitvene rehabilitacije so bile uvedene kot pravica invalidov z ZZRZI marca 2006. Programi APZ (na primer: svetovanje, šolanje, spodbujanje) in storitve zaposlitvene rehabilitacije invalidov (usposabljanje na delovnem mestu) se lahko glede na ugotovljene potrebe invalidov med seboj dopolnjujejo in pomagajo invalidu pri vstopu na trg dela oziroma nudijo pomoč pri aktivnemu iskanju zaposlitve. Odločbe za podporne in zaščitne zaposlitve je invalidom izdal zavod za zaposlovanje na podlagi ocene zaposljivosti po zaključeni zaposlitveni rehabilitaciji, kar pa še ne pomeni, da so ti invalidi dejansko dobili zaposlitev. Izdane odločbe o nezaposljivosti so podlaga za vključitev invalidov v programe socialne vključenosti.

Tabela 8: Število brezposelnih invalidov na zavodu za zaposlovanje in število zaposlitev od leta 2006 do leta 2009

Brezposelni in zaposleni invalidi na zavodu za zaposlovanje	31. 12. 2009	31. 12. 2008	31. 12. 2007	31. 12. 2006
Število brezposelnih invalidov po podatkih zavoda za zaposlovanje	13.132	11.025	11.025	9.138
Število vključenih invalidov v programe zavoda za zaposlovanje:				
Ocena števila vključenih invalidov v ukrepe aktivne politike zaposlovanja	2.236	1.589	1.589	2.715
Število vključenih invalidov v zaposlitveno rehabilitacijo invalidov	969	1.165	1.165	1.112
Število zaposlitev brezposelnih invalidov na zavodu za zaposlovanje	1.629	1.776	1.776	1.927
Odstotek zaposlitve brezposelnih invalidov, ki so bili na zavodu za zaposlovanje	12,4	16,1	16,1	21,1
Število izdanih odločb o podporni zaposlitvi invalidov	37	29	29	21
Število izdanih odločb o zaščitni zaposlitvi invalidov	73	54	54	170
Število izdanih odločb o nezaposljivosti invalidov	163	118	85	165

Vir: zavod za zaposlovanje.

1.3.8 Število dolgotrajno brezposelnih invalidov

Kot je mogoče ugotoviti iz tabele 9, je bilo v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2005 do leta 2009 v povprečju kar 72 odstotkov invalidov dolgotrajno brezposelnih. S povečanjem števila vseh brezposelnih invalidov v letu 2009 se je sicer delež dolgotrajno zaposlenih invalidov zmanjšal na 66 odstotkov, povečal pa se je delež kratkotrajno brezposelnih in drugih invalidov z 28 na 34 odstotkov.

Tabela 9: Dolgotrajno brezposelni invalidi od leta 2005 do leta 2009

Brezposelni invalidi	31. 12. 2009	31. 12. 2008	31. 12. 2007	31. 12. 2006	31. 12. 2005	Povprečje
Dolgotrajno brezposelni invalidi	8.657	8.343	7.457	6.683	6.638	7.556
Kratkotrajno brezposelni in drugi invalidi	4.475	2.682	2.889	2.455	2.497	3.000
Skupaj	13.132	11.025	10.346	9.138	9.135	10.556
Odstotek dolgotrajno brezposelnih	66	76	72	73	73	72

Vir: zavod za zaposlovanje.

1.3.9 Število odpovedi pogodb o zaposlitvi z invalidi

Delodajalci imajo od 1. 1. 2006 možnost, da pri ministrstvu, Komisiji za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi¹⁵ (v nadaljevanju: komisija) začnejo postopke za ugotavljanje utemeljenih podlag za odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi delovnim invalidom in invalidom, ki nimajo statusa delovnega invalida v skladu s 116. členom ZDR, 102. in 103. členom ZPIZ-1 ter 40. členom ZZRZI¹⁶.

Komisija ugotavlja podlago za odpoved pogodbe o zaposlitvi na podlagi predloga delodajalca in delovne dokumentacije z ugotovitvami ter predloga zavoda za zaposlovanje. Komisija lahko od delodajalca pridobi dodatno dokumentacijo, mnenje Univerzitetnega rehabilitacijskega inštituta Republike Slovenije – URI Soča ali dopolnilno izvedensko mnenje invalidske komisije ZPIZ. Komisija je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 rešila skupno 3.686 vlog, od tega 2.807 pozitivno, 618 negativno in 261 na drugačen način, na primer z ustavitvijo postopka. Pozitivno rešene vloge pomenijo, da je komisija ugotovila podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalidom, negativno rešene vloge pa, da komisija ni našla podlag za odpoved pogodbe. Kot je razvidno iz tabele 10, se je število odpovedi pogodb o zaposlitvi invalidom povečevalo in v letu 2009 doseglo kar 913 primerov, kar je 30 odstotkov nad štiriletnim povprečjem.

¹⁵ Pravilnik o načinu dela komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi, Uradni list RS, št. 117/05.

¹⁶ URI Soča: Analiza izvajanja 102. do 105. člena ZPIZ-1 za spodbujanje zaposlovanja invalidov, avgust 2008.

Tabela 10: Odpovedi pogodb o zaposlitvi invalidom od leta 2006 do leta 2009

Leto	Skupaj vse vloge na komisiji	Pozitivno rešene vloge na komisiji – odpovedi pogodb o zaposlitvi	Negativno rešene vloge na komisiji – zavrnitev odpovedi	Na drug način rešene vloge na komisiji	Skupaj vse obravnavane vloge na komisiji	Skupaj nerešene vloge komisije na dan 31. 12.
2006	1.133	599	160	64	823	310
2007	1.149	723	166	49	938	211
2008	1.077	572	142	70	784	293
2009	1.449	913	150	78	1.141	308
Skupaj	4.808	2.807	618	261	3.686	1.122
Skupaj v povprečju	1.202	702	155	65	922	281

Vir: <http://www.mdds.gov.si>.

1.4 Ukrepi na trgu dela glede zaposlovanja invalidov v Evropski uniji

Prebivalstvo držav Evropske unije šteje več kot 494 milijonov ljudi, od katerih je vsaj 16 odstotkov delovno sposobnega prebivalstva invalidov¹⁷; veliko izmed njih si želi delati. Stopnja zaposlenosti invalidov, ki znaša 50 odstotkov v primerjavi z več kot 68-odstotno stopnjo zaposlenosti neinvalidov kaže, da potencial invalidov še vedno ostaja neizkoriščen. Invalidi imajo v primerjavi z neinvalidi skoraj dvakrat večjo verjetnost, da so neaktivni. Poleg tega možnost invalidnosti narašča s starostjo; glede na trenutno demografsko situacijo v Evropski uniji je zelo verjetno, da se bo odstotek invalidnosti še zvečeval, zato je zelo pomembno izbrati preventivni pristop in na primeren način obravnavati potrebe invalidov, da bi jim omogočili lažjo vključitev na trg dela in sodelovanje v družbi.

Reforma lizbonske strategije v letu 2005 je spodbudila ustanove in države članice Evropske unije, da začnejo ukrepati in se osredotočati na rast in zaposlovanje. Evropska strategija zaposlovanja¹⁸, ki jo zelo podpira Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS), je osrednji steber prenovljene lizbonske strategije in se osredotoča na izboljšanje zaposlovanja ter oblikovanje in izvrševanje politike s pomočjo boljšega upravljanja in medsebojnega učenja.

¹⁷ Direktorat za invalide: Spodbujanje zaposlovanja invalidov, april 2009: Izmerjeno s samooceno nezmožnosti za delo ali dolgotrajnih zdravstvenih težav (Ad hoc modul o zaposlovanju invalidov, Evropska anketa o delovni sili, 2002).

¹⁸ European Employment Strategy; sprejeta in podpisana 2. 10. 1997 v Amsterdamu.

Da bi dosegali nenehen napredek pri izboljševanju situacije glede življenja in zaposlovanja invalidov, je Evropska komisija pripravila Akcijski načrt za invalide¹⁹ za obdobje od leta 2004 do leta 2010. V središču akcijskega načrta so trije operativni cilji: popolno izvajanje Direktive o enakosti pri zaposlovanju, uspešno vključevanje invalidnosti v politike Skupnosti in izboljšanje dostopnosti do zaposlitve, šolanja, zdravstvenih, socialnih in drugih storitev za vse invalide. Nabor ukrepov, namenjenih spodbujanju zaposlovanja, ter omejevanje izgube delovnih mest v Evropski uniji sta v veliki meri v pristožnosti držav članic, zato je treba zagotoviti predvsem usklajeno in pospešeno izvajanje nacionalnih ukrepov, ki jih predvideva tudi Evropski načrt za oživitev gospodarstva²⁰. Ta med osrednjimi cilji navaja tudi zagotavljanje varnosti za brezposelne, vključno s podporo pri vrnitvi na trg dela. Med možnimi ukrepi so na primer subvencioniranje polnega delovnega časa, sofinanciranje usposabljanja in izobraževanja zaposlenih in brezposelnih ter mladih, ki šele vstopajo na trg dela, prezaposlovanje delavcev na perspektivna delovna mesta in samozaposlovanje ter podpora razvojnim projektom, kot je na primer socialno podjetništvo.

Temeljna sporočila politike Evropske unije na področju invalidnosti so naslednja²¹:

Enake pravice za vse

Invalidi so polnopravni državljani z enakimi pravicami. Tako kot vsi drugi imajo pravico do človekovega dostojanstva, enakopravne obravnave, samostojnega življenja in do polnega sodelovanja v družbi. Zagotavljanje pravic invalidom je glavni cilj dolgoročne strategije Evropske unije za njihovo družbeno vključenost. Osrednji del evropske strategije za invalide za obdobje od leta 2004 do leta 2010 je akcijski načrt, po katerem želi Evropska komisija do leta 2010 izboljšati možnosti za zaposlovanje, dostopnost storitev in samostojno življenje invalidov. Invalidi v tem procesu sodelujejo po evropskem načelu "Nič o invalidih brez invalidov".

Evropska unija spodbuja dejavno vključenost in polno sodelovanje invalidov v družbi v skladu z njeno politiko o človekovih pravicah. Pri invalidnosti gre za vprašanje pravic; ta pristop temelji na skupni politiki držav članic Evropske unije. Takšen pristop je tudi v ospredju Konvencije Organizacije združenih narodov o pravicah invalidov²², katere podpisnice so tudi države članice Evropske unije.

Delovna mesta

Invalidi predstavljajo približno šestino delovno sposobnega prebivalstva Evropske unije, vendar je stopnja zaposlenosti invalidov razmeroma nizka. Invalidi skoraj dvakrat težje dobijo zaposlitev kot drugi ljudje. Lizbonska strategija si zlasti prizadeva izboljšati razmeroma majhno zaposlenost invalidov v Evropi. Države članice same določajo politiko zaposlovanja na podlagi smernic evropske strategije zaposlovanja in vsako leto Evropski komisiji poročajo o nacionalnih pobudah za zaposlovanje, tudi glede invalidov. Ukrepi Evropske unije glede socialne zaščite in socialne vključenosti pomagajo državam članicam

¹⁹ COM 2003 (650).

²⁰ Evropska komisija je predstavila 26. 11. 2008 evropski načrt za oživitev gospodarstva, ki je objavljen tudi na www.ec.europa.eu/.../2008-1126-nacrt_za_ozivitev_eu_gospodarstva_sl.htm.

²¹ Spodbujanje zaposlovanja invalidov, temeljni mednarodni in nacionalni predpisi in programi: Direktorat za invalide Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, april 2009.

²² Sprejeto na Generalni skupščini Združenih narodov 13. 12. 2006 v New Yorku.

Evropske unije pri oblikovanju politik na področju socialne vključenosti, zdravstvene oskrbe in socialnih storitev. Tako imajo invalidi boljše možnosti, da najdejo in ohranijo zaposlitev.

Izobrazba za vse

Možnost kakovostnega izobraževanja in vseživljenjskega učenja invalidom omogoča polno sodelovanje v družbi, boljše možnosti na področju zaposlovanja in boljšo kakovost življenja. Evropska komisija podpira vključenost invalidov v redne oblike izobraževanja. Sprejela je več pobud za invalide na področju izobraževanja, kot je npr. ustanovitev evropske agencije za razvoj izobraževanja ljudi s posebnimi potrebami, ter posebne študijske skupine za invalide in vseživljenjsko učenje. S programi Evropske unije, kot je program za vseživljenjsko učenje, sta izobraževanje in usposabljanje invalidov postala del rednega šolanja.

Samostojno življenje

Invalidom naj bi zagotovili enake možnosti izbire in samostojnost v vsakdanjem življenju, kot jih imajo vsi ljudje. Storitve in pomoč je treba prilagoditi posebnim potrebam invalidov. Evropska komisija spodbuja dostop do cenovno sprejemljivih in kakovostnih storitev, in sicer v okviru poenotenih ukrepov o socialni zaščiti in vključevanju. Evropska unija se tudi zavzema za življenje invalidov zunaj institucionalne oskrbe. Evropska komisija financira študije o storitvah, ki jih invalidom zagotavlja skupnost, da bi lahko živeli samostojno.

Na ravni smernic za oblikovanje politike na področju invalidnosti je bila v letu 2008 med slovenskim predsedovanjem Svetu Evropske unije sprejeta tudi Resolucija Sveta EU²³ in predstavnikov vlad držav članic Evropske unije, ki so se sešli v okviru Sveta Evropske unije. V resoluciji je navedeno:

- invalidi so še vedno potisnjeni na obrobje, zlasti na področju dela; nezadosten dostop do trga dela pomeni, da se invalidi v družbi lahko znajdejo v ranljivem položaju in da so izpostavljeni tveganju, ki je povezano z revščino, diskriminacijo in socialno izključenostjo;
- v nekaterih državah članicah je stopnja brezposelnosti invalidov sicer še vedno visoka, v drugih pa njihova zaposlenost narašča; to je dokaz, da bi bila lahko prizadevanja za zaposlenost invalidov na nacionalni in evropski ravni učinkovitejša, zato bi jih bilo treba nadaljevati in jih še okrepiti;
- države članice pozivajo Evropsko komisijo, da si še bolj prizadeva za preprečevanje diskriminacije zaradi invalidnosti na trgu delovne sile in drugod ter da se bojuje proti diskriminaciji; izboljšanje dostopnosti je predpogoj za samostojnost, vključevanje in udejstvovanje, invalidom pa omogoča uveljavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin; povečanje udeležbe na trgu delovne sile s prožnimi shemami zaposlovanja, podpornim zaposlovanjem, socialno ekonomijo, s pozitivnimi ukrepi, kot so storitve pomoči, dodatki k plači, prilagoditev delovnega okolja, uporaba podporne tehnologije in osebna pomoč, bo omogočilo boljše možnosti zaposlovanja za vse invalide, večja pa bo tudi storilnost.

²³ Spodbujanje zaposlovanja invalidov, temeljni mednarodni in nacionalni predpisi in programi, pripravilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 14. 4. 2009.

1.5 Revidiranci

Revidiranci so bili določeni glede na njihovo vlogo, pristojnosti in odgovornosti pri zaposlovanju invalidov v državi. Dodatne podatke in obrazložitve glede zaposlovanja invalidov v javnih zavodih in v državni upravi smo v reviziji pridobili tudi od ZPIZ, ZZZS, RTV Slovenija, UKC Ljubljana in Ministrstva za javno upravo.

1.5.1 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V skladu z 28. členom Zakona o državni upravi²⁴ (ZDU-1) ministrstvo opravlja naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja.

Ministrstvo je pristojno za družinsko politiko, socialno varstvo in socialno skrbstvo, položaj in celovito družbeno varstvo invalidov ter varstvo in pravice vojnih veteranov, vojnih invalidov in žrtev vojn, kjer kot dopolnitev k delovanju, skupaj z državnimi institucijami pri uresničevanju zastavljenih ciljev po posameznih delovnih področjih z direktorati ministrstva, sodelujejo tudi društva in druge nevladne organizacije. V okviru ministrstva deluje Direktorat za invalide, ki sodeluje pri pripravi zakonov in drugih predpisov, pomembnih za položaj invalidov v družbi, ter spremlja izvajanje nacionalnega programa invalidskega varstva, socialnega varstva, programa zaposlovanja in drugo.

1.5.2 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Zavod za zaposlovanje je bil ustanovljen na podlagi 61. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti²⁵ (v nadaljevanju: ZZZPB). Zavod za zaposlovanje je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, določenimi z zakonom in s statutom zavoda²⁶. Zavod za zaposlovanje z izvajanjem dejavnosti zagotavlja:

- brezposelnim osebam strokovno pomoč za njihovo vključevanje v delo ter delodajalcem pomoč pri realizaciji njihovih potreb po zaposlovanju,
- brezposelnim osebam in štipendistom učinkovito uveljavljanje in varstvo pravic ter ustrezno pravno in strokovno pomoč,
- strokovnim institucijam, izvajalcem programov zavoda za zaposlovanje in socialnim partnerjem sodelovanje pri razvoju in izvajanju programov zaposlovanja,
- strokovno pomoč drugim fizičnim in pravnim osebam s področja dejavnosti zavoda za zaposlovanje.

Uporabniki storitev zavoda za zaposlovanje so brezposelne osebe, delodajalci, štipendisti, osebe, ki potrebujejo strokovno pomoč pri zaposlovanju in poklicni orientaciji, strokovne institucije in izvajalci programov zavoda za zaposlovanje, socialni partnerji in drugi. Zavod za zaposlovanje je zadolžen za izvajanje raznih ukrepov in programov, s katerimi vključuje in pomaga iskalcem zaposlitve ter brezposelnim osebam do pridobitve zaposlitve.

²⁴ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4.

²⁵ Uradni list RS, št. 107/06.

²⁶ Zavod za zaposlovanje je vpisan v register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani, Enota v Ljubljani pod št. registrskega vložka 200602587.

1.5.3 Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Vlada Republike Slovenije je na podlagi ZZRZI 29. 7. 2004 sprejela Akt o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov²⁷ in ga na podlagi Zakona o javnih skladih²⁸ nadomestila z novim Aktom o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje invalidov²⁹. Sklad, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija, soustanovitelja pa ZPIZ ter zavod za zaposlovanje, deluje od 8. 10. 2004. Na podlagi 79. člena ZZRZI tudi zbira namenska denarna sredstva iz plačil delodajalcev zaradi neizpolnjevanja predpisane kvote, sredstev pokojninskega in invalidskega zavarovanja za pospeševanje zaposlovanja delovnih invalidov, namenskih prihodkov državnega proračuna, proračunskih sredstev za subvencioniranje plač invalidov, donacij in drugih virov. Sklad odloča o pravicah in obveznostih invalidov in delodajalcev, predvsem pri nadzoru nad izpolnitvijo obveznosti zaposlovanja določenega števila invalidov (v nadaljevanju: kvotni sistem), prav tako dodeljuje sredstva za subvencioniranje plač invalidov, za stroške prilagoditve delovnih mest za invalide, za storitve v podpornem zaposlovanju in za druge finančne vzpodbude v skladu z ZZRZI.

1.6 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije uspešnosti zaposlovanja invalidov smo uporabili predvsem naslednje metode dela:

- proučevanje pravnih podlag s področja revizije;
- proučitev odgovorov revidirancev na vprašanja glede zaposlovanja invalidov;
- proučitev odgovorov revidirancev na vprašanja z obrazložitvijo praks, problematike, razlogov in predlogov ukrepov za ureditev stanja in izboljšave;
- intervjuji z revidiranci;
- pregled dokumentacije revidirancev,
- proučitev poročil ministrstva o uresničevanju Akcijskega načrta za zaposlovanje invalidov 2007–2013 za leta 2007, 2008 in 2009;
- proučitev analiz, evalvacij in študij, ki so jih pripravile strokovne službe revidirancev in zunanje strokovne institucije;
- pregled evidenc in podatkov revidirancev glede izplačil finančnih sredstev sklada oziroma proračunskih sredstev države in ESS za zaposlovanje invalidov po ZZRZI;
- pregled drugih podatkov.

1.7 Odgovorne osebe

Odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve:
 - mag. Janez Drobnič, minister do 1. 12. 2006,
 - mag. Andrej Vizjak, minister od 1. 12. 2006 do 18. 12. 2006,

²⁷ Uradni list RS, št. 92/04, 117/04.

²⁸ Uradni list RS, št. 77/08.

²⁹ Uradni list RS, št. 30/09.

- Marjeta Cotman, ministrica od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008,
- dr. Ivan Svetlik, minister od 21. 11. 2008.

- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje:
 - Anka Rode, vršilka dolžnosti generalne direktorice zavoda od 1. 8. 2005 do 25. 1. 2007.
 - Marija Poglajen, generalna direktorica zavoda od 26. 1. 2007 do 1. 4. 2010.
 - Lučka Žižek, vršilka dolžnosti generalne direktorice zavoda od 2. 4. 2010.

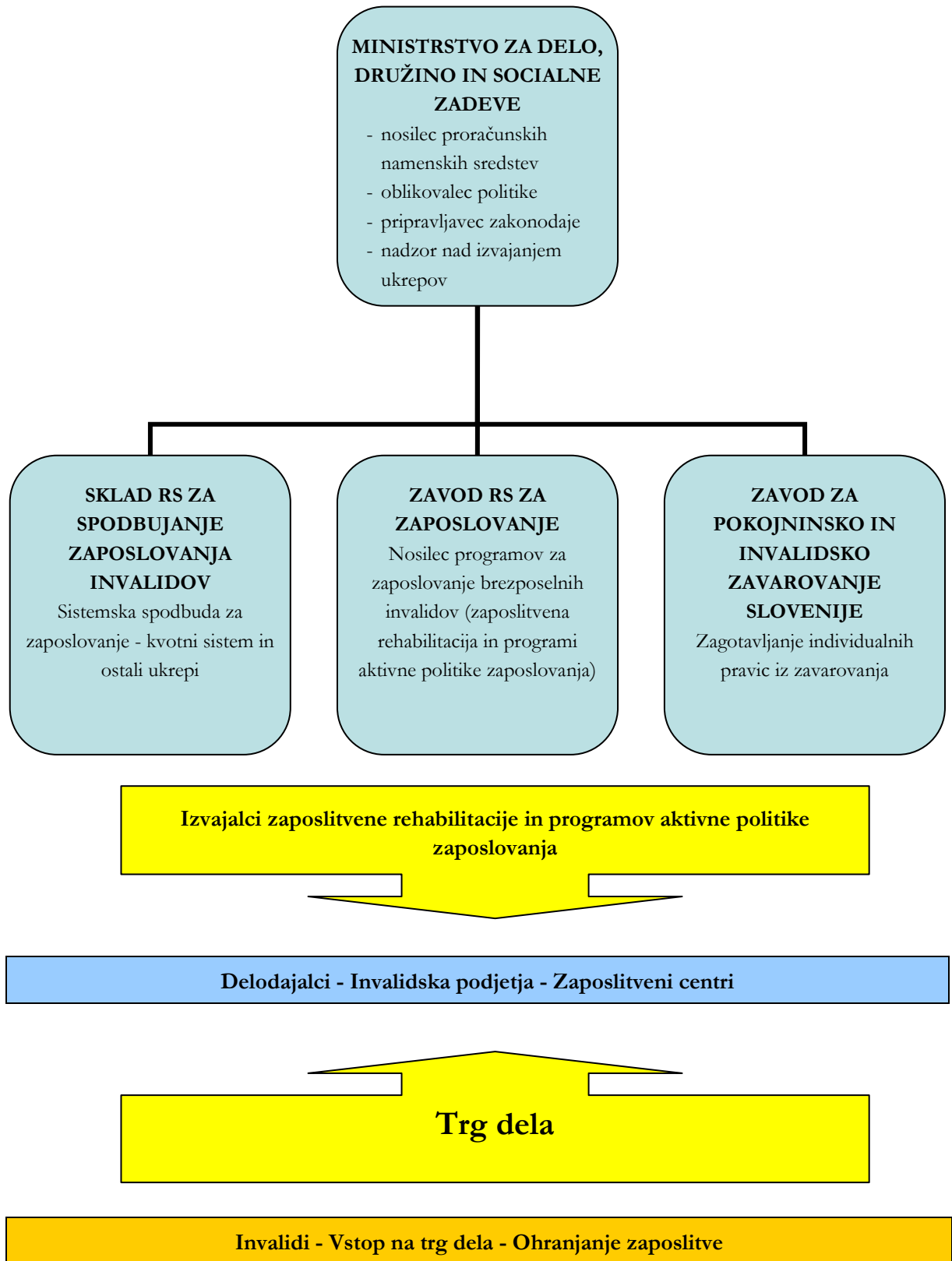
- Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov:
 - Maruša Erbežnik, direktorica sklada od 1. 8. 2005.

2. SISTEM ZAPOSLOVANJA INVALIDOV

Sistem zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji prikazujemo na sliki 2. Ministrstvo oblikuje politiko na področju zaposlovanja invalidov, načrtuje potrebna sredstva za izvajanje te politike in pripravlja zakonodajo za sprejem v državnem zboru ter podzakonske akte, na podlagi katerih se politika izvaja. Ministrstvo je odgovorno tudi za koordinacijo med institucijami, ki delujejo na tem področju, za spremljanje izvajanja predpisov oziroma politik in v nekaterih primerih tudi za izvajanje nadzora. Eden pomembnejših zakonov, ki je bistveno vplival na povečanje zaposlovanja invalidov, je ZZRZI, ki ga je državni zbor sprejel leta 2006. Na predlog ministrstva je Vlada RS sprejela akcijski program, kjer si je v petem cilju zadala opisne cilje glede zaposlovanja invalidov, kar podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

Na operativni ravni v sistemu zaposlovanja invalidov sodelujejo sklad, zavod za zaposlovanje in ZPIZ. Največje operativne pristojnosti na področju zaposlovanja brezposelnih invalidov ima zavod za zaposlovanje, ki napotuje brezposelne invalide v številne programe v okviru APZ in zaposlitvene rehabilitacije s pomočjo izvajalcev javne službe s koncesijo. Sklad je zadolžen za kvotni sistem zaposlovanja invalidov, s katerim spodbuja in podpira aktivne oblike iskanja zaposlitve. ZPIZ je pretežno usmerjen k pasivnim ukrepom – izplačevanju nadomestil delovnim invalidom, ki niso aktivni iskalci zaposlitve na trgu dela, ter brezposelnim delovnim invalidom, ki so pridobili pravico iz pokojninsko invalidskega zavarovanja, ne glede na status zaposlenosti oziroma brezposelnosti, in jim na ta način zagotavlja socialno varnost.

Slika 2: Sistem zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji



Vir: ministrstvo, Direktorat za invalide.

2.1 Aktivna politika zaposlovanja

ZZZPB v 50. členu določa, da Vlada RS vsako leto sprejme program ukrepov APZ. Programi APZ v skladu z določbami ZZZPB prispevajo k uresničevanju srednjeročnih smernic in strateških dokumentov razvoja trga dela in zaposlovanja, sprejetih na ravni Republike Slovenije in Evropske unije. Z njimi Republika Slovenija posega na trg delovne sile, da bi med delovno aktivnim prebivalstvom zadržala oziroma v delo vključila čim več prebivalstva, ki je sposobno delati. Namen ukrepov je preprečevati oziroma zmanjševati brezposelnost. Za vsako proračunsko obdobje se pripravi celoten izvedbeni načrt programa APZ, ki za posamezno aktivnost opredeli ciljne skupine in osnovne pogoje za vključitev oseb v aktivnost, medtem ko se na ravni ukrepa določijo izvajalci, sredstva po posameznih virih financiranja, predvideno število vključitev in ocena prehodov v zaposlitev.

S programi APZ želi država odpraviti strukturne probleme trga dela in:

- povečati zaposlenost in znižati brezposelnost,
- preprečiti prehod v dolgotrajno brezposelnost,
- povečati zaposljivost z dvigom izobrazbene ravni, usposobljenosti in veščin,
- povečati prožnost in konkurenčnost zaposlenih,
- spodbuditi novo zaposlovanje,
- okrepiti socialno vključenost, predvsem z znižanjem deleža prejemnikov denarnega nadomestila in denarnih pomoči za brezposelne.

Program APZ v državi na trgu delovne sile sestavljajo naslednji štirje ukrepi³⁰:

- svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve,
- usposabljanje in svetovanje brezposelnih in zaposlenih,
- spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja ter
- povečevanje socialne vključenosti.

Ukrep *svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve* je namenjen temu, da brezposelni pridobi dodatna znanja o načinu iskanja zaposlitve. Namena ukrepa sta svetovanje in pomoč posameznikom pri iskanju zaposlitve ter seznanjanje s poklicnimi možnostmi in poglobljena obravnava določenih skupin ljudi, da se izboljšajo zaposlitvene možnosti in odpravijo ovire pri iskanju zaposlitve. Namen ukrepa je tudi predstavitev in uveljavitev aktivnosti programa APZ.

Ukrep *usposabljanja in svetovanja brezposelnim in zaposlenim* je namenjen predvsem iskalcem zaposlitve z nizko izobrazbo. Namen ukrepa je povečanje zaposljivosti in konkurenčnosti na trgu dela s pridobivanjem novega znanja, spretnosti in zmožnosti ter z dvigom izobrazbe in kvalifikacijske ravni zaposlenih in brezposelnih.

Z ukrepom *spodbujanja zaposlovanja in samozaposlovanja* so predvidene tudi subvencije za težje zaposljive skupine (mladi, starejši, iskalci prve zaposlitve, invalidi in drugi) in spodbude za zaposlovanje za pomursko

³⁰ Navedeni so v Katalogu ukrepov APZ, ki ga je pripravil zavod za zaposlovanje na podlagi ZZZPB, Programa APZ 2007–2013 in načrta izvedbe, ki ga je sprejela Vlada RS na 98. seji 23. 11. 2006, ter Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, Uradni list RS, št. 5/07, 85/08, in usmeritev ministrstva.

regijo. Namen ukrepa je spodbujanje samozaposlovanja brezposelnih ljudi, ki po usposabljanju želijo uresničiti podjetniško idejo in se samozaposliti, spodbujanje zaposlovanja najtežje zaposljivih skupin brezposelnih ljudi, posebno prejemnikov denarne socialne pomoči, povečevanje prilagodljivosti trga dela s spodbujanjem novih oblik zaposlovanja, povečanje regijske in sektorske mobilnosti, ohranitev delovnih mest in podpora preoblikovanju podjetij. Aktivnosti v ukrepu večinoma predstavljajo državno pomoč, zato se izvajajo v skladu s pravili o dodeljevanju državne pomoči.

V sklopu ukrepov za *povečevanje socialne vključenosti* so najpomembnejša javna dela. Ta ukrep zajema spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih z usposabljanjem in subvencijami v posebnih projektih, ki so namenjeni predvsem netržnemu sektorju, del sredstev pa je namenjenih izvajanju dejavnosti v sklopu pomoči na domu in osebne asistencije. Namen ukrepa je spodbujati socialno vključenost ljudi, torej uresničevati in uveljaviti aktivnosti in projekte za ustvarjanje okolja, ki bo motiviralo ljudi k aktivnosti in v katerem bodo lažje in hitreje našli delo, hkrati pa uživali tudi potrebno raven socialne zaščite.

Glavni izzivi na področju zaposlovanja v Republiki Sloveniji za vse brezposelne iskalce zaposlitve, na katere se je odzvala Vlada RS s predvidenimi ukrepi APZ, so naslednji:

- visok delež dolgotrajno brezposelnih, ki se je v zadnjih desetih letih celo povečal;
- strukturna brezposelnost: slaba izobrazbena sestava brezposelnih, visok delež brezposelnih brez izobrazbe oziroma z nizko izobrazbo;
- izredno nizka stopnja zaposlenih starejših (55–64 let), saj je med najnižjimi v Evropski uniji;
- razmeroma visoka stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let);
- naraščajoče število starejših dolgotrajno brezposelnih delovnih invalidov z nižjo izobrazbo;
- naraščajoče število brezposelnih oseb z višjo in visoko izobrazbo;
- povečevanje brezposelnosti žensk.

2.1.1 Vključevanje invalidov v programe APZ

Splošna ureditev zaposlovanja je predstavljena v ZZZPB, ki ureja posredovanje zaposlitev in dela, zavarovanje za primer brezposelnosti in štipendiranje iz javnih sredstev ter prijave in evidence na področju zaposlovanja. Invalidi v evidencah zavoda za zaposlovanje v obdobju od leta 2006 do leta 2009 kot posebna ciljna skupina v okviru programa ukrepov APZ niso bili posebej načrtovani in evidentirani. Tako je država sicer pripravila Program ukrepov APZ za obdobje od leta 2007 do leta 2013, ki se nanaša na vse iskalce zaposlitev v državi, kjer pa invalidi niso bili obravnavani kot posebna ciljna skupina. Eden od pogojev, da se lahko po ZZZPB osebo šteje za brezposelno in se tako prijavi na zavodu za zaposlovanje, je njena zmožnost za delo.

Invalidi so bili glede na njihove potrebe vključeni v nekatere programe in aktivnosti APZ, da bi jih spodbudili k aktivnejšemu iskanju zaposlitve. Možna je bila tudi subvencija za zaposlitev ali samozaposlitev invalida, vendar so jo zaradi višjega zneska delodajalci raje uveljavljali pri skladu. Veljavna ureditev na področju delovnih razmerij omogoča le delno izvajanje načel varne prožnosti in večje prilagodljivosti na trgu dela, sprejeti pa so bili tudi nekateri ukrepi, ki pomenijo večje spodbude za aktivnost ljudi.

Ukrepi APZ so bili prek javnih razpisov usmerjeni v usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, za ohranitev delovnih mest, za zaposlovanje za krajši delovni čas in za zaposlovanje težje zaposljivih oseb.

Predvidoma pa bodo sprejeti tudi ukrepi za krepitev socialnega podjetništva, usposabljanje zaposlenih ter lažji prehod mladih na trg dela. Tudi javna dela in socialno podjetništvo so bili uporabljeni kot instrument za spodbujanje razvoja nekaterih javnih storitev: storitve izobraževanja, socialnega varstva in varstva okolja ter spodbujanje razvoja socialne ekonomije, oskrba starejših, pomoč v gospodinjstvu, varstvo otrok ter dela povezana z varovanjem okolja.

2.2 Akcijski program za invalide 2007–2013

Vlada RS je sprejela akcijski program, iz katerega povzemamo splošna načela in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih in slovenskih dokumentov, in sicer:

- spoštovanje različnosti in sprejemanje invalidnosti kot dela človeške različnosti ter zagotavljanje enakih možnosti: načelo zagotavlja pozitivne ukrepe za zagotavljanje enakih možnosti na vseh področjih, ki so potrebna za uresničevanje polnopravnega državljanstva;
- nediskriminacija: načelo nediskriminacije zagotavlja invalidom preprečevanje razlikovanja, izključitve ali omejevanja pri uživanju njihovih pravic, kot to velja za vse preostale člane skupnosti;
- na ravni družbe zagotavljati polno in učinkovito sodelovanje ter vključenost v družbo: invalidi morajo imeti enake možnosti kot drugi državljani, da aktivno sodelujejo pri razvoju skupnosti, v kateri živijo, tj. na krajevni ravni, regionalni in nacionalni ravni, in prevzemajo odgovornost za njen razvoj;
- na ravni posameznika zagotavljati spoštovanje človekovih pravic – dostojanstva in individualne avtonomije, kar vključuje svobodo do lastne izbire in samostojnost ljudi;
- individualni pristop do zagotavljanja in izvajanja storitev in programov, ki so namenjeni invalidom;
- dostopnost kot predpogoj za uresničevanje pravic in socialna vključenost.

Poglavitne rešitve, zapisane v akcijskem programu, so:

- identificiranje in načrtni pristop pri oblikovanju ukrepov za odstranjevanje ovir za polnopravno udeležbo (enakost možnosti) invalidov na ravni krajevnih skupnosti in družbe;
- preventiva in ukrepi proti diskriminaciji invalidov, ki zagotavljajo dostop do temeljnih pravic;
- zagotavljanje partnerstva z invalidi pri programiranju, izbiri, izvajanju, nadzoru in pri evalvacijah projektov, ki se bodo financirali iz strukturnih skladov Evropske unije.

V okviru akcijskega programa, ki sicer vsebuje dvanajst ciljnih področij, posebej izpostavljamo peti cilj, ki se nanaša na področje dela in zaposlitve ter invalidom zagotavlja možnost, da zaslužijo za življenje z delom, ki so si ga svobodno izbrali ali sprejeli na trgu dela, in v delovnem okolju, ki je invalidom odprto, vključujoče in dostopno.

V vsakem cilju akcijskega programa so splošno in opisno opredeljeni ukrepi. Za spremljanje izvajanja akcijskega programa je Vlada RS 6. 12. 2007 imenovala komisijo, ki jo sestavljajo predstavniki ministrstev, strokovnih organizacij in Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije. Naloga komisije je, da vsako leto predloži Vladi RS poročilo o izvajanju akcijskega programa za preteklo leto.

Podcilji na področju dela in zaposlitve, ki se nanašajo na invalide, so:

- povečati delež invalidov med delovno aktivnim prebivalstvom in s tem zmanjšati obseg socialnih transferjev;

- invalidom omogočiti, da v skladu s svojimi interesi, sposobnostmi in z zmožnostmi pridobijo poklic in zaposlitev, da zadržijo zaposlitev ter v poklicu napredujejo ali spremenijo svojo poklicno kariero;
- zagotoviti take delovne in življenjske razmere, ki bodo vplivale na zmanjšanje možnosti za nastanek invalidnosti;
- zagotavljati ustrezne podpore, storitve, prilagoditve, dostop in tehnične rešitve, ki bodo invalidom omogočale učinkovito opravljanje dela.

Za izvajanje petega cilja so bili predvideni naslednji pomembnejši ukrepi:

- izvajanje Direktive EU 2000/78 o enaki obravnavi invalidov na vseh področjih zaposlovanja in dela, prilagoditev zakonodaje tej direktivi, dosledno izvajanje ZZRZS ter podzakonskih aktov;
- čimprejšnja vključitev brezposelnih invalidov v eno izmed aktivnih oblik obravnave;
- izboljšanje razmerja med številom brezposelnih invalidov in številom rehabilitacijskih svetovalcev na območnih službah zavoda za zaposlovanje;
- zagotavljanje programov strokovnega izobraževanja za rehabilitacijske svetovalce, komisije zavoda za zaposlovanje, druge strokovne delavce in izvedence, koncesionarje zaposlitvene rehabilitacije, izvajalce programov socialne vključenosti, zaposlitvene centre in invalidska podjetja;
- vzpostavljanje sistema, ki bo omogočal prehod invalida iz statusa uživalca socialnih pravic v status iskalca zaposlitve;
- razvijanje programov učnih delavnic in učnih podjetij;
- povečanje nadomestil delovnim invalidom za čas poklicne rehabilitacije;
- spodbujanje zaposlovanja invalidov s težjo zaposlitveno oviranostjo na odprtem trgu dela, v zaposlitvenih centrih oziroma invalidskih podjetjih;
- poenotenje strokovnih meril pri ocenjevanju invalidnosti, ki jih uporabljajo izvedenci pri ZPIZ in zavodu za zaposlovanje;
- vzpostavljanje programov izobraževanja, osveščanja in obveščanja za delodajalce;
- spodbujanje inovativnih projektov in primerov dobre prakse za usposabljanje in zaposlovanje invalidov;
- spodbujanje usposabljanja in zaposlovanja invalidov v organih državne uprave;
- zagotavljanje podpore delodajalcem pri razvijanju poklicne kariere zaposlenega invalida;
- zagotavljanje podpore delodajalcem za zagotavljanje ustreznih tehničnih pripomočkov in prilagoditev delovnih mest za vse invalide;
- drugo.

Predvideni nosilci ukrepov so ministrstvo, zavod za zaposlovanje, ZPIZ, Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča, sklad, invalidske organizacije in drugi.

2.3 Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov

V skladu s 3. členom ZZRZI je invalid oseba, ki pridobi status invalida, kar pomeni, da so z odločbo posebnega organa ugotovljene trajne posledice telesne ali duševne okvare ali bolezni in ima zato bistveno manjše možnosti, da se zaposli, ohrani zaposlitev ali v zaposlitvi napreduje.

Invalidi se zaposlujejo v običajnem delovnem okolju, v invalidskih podjetjih ter v podporni in zaščitni zaposlitvi na delih, ki ustrezajo njihovim sposobnostim. Pri zaposlovanju invalidov morajo delodajalci invalidom zagotoviti enake možnosti zaposlitve, zaposlovanja in možnosti ohranitve njihove zaposlitve.

Primerna delovna mesta za invalide so vsa delovna mesta, na katerih, ob upoštevanju izjave o varnosti z oceno tveganja, invalidnost ni ovira za enakovredno opravljanje dela. V sistematizaciji delovnih mest delodajalci določijo primerna delovna mesta za invalide ter druge ukrepe ravnanja z invalidnostjo na delovnem mestu. Pri zaposlovanju invalidov je treba upoštevati tudi zakonske omejitve oziroma posebnosti pri sklenitvi in odpovedi delovnega razmerja invalida.

ZZRZI določa tudi kvotni sistem in vzpodbude za zaposlovanje invalidov, in sicer: subvencije za plače invalidov zaposlenih v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih, plačilo stroškov za prilagoditev delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov v podpornem zaposlovanju, oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaposlenih, nagrade za preseganje kvote, javne razpise za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov.

2.3.1 Zaposlitvena rehabilitacija

Zaposlitvena rehabilitacija obsega storitve, ki se izvajajo, da se invalid usposobi za ustrezno delo, se zaposli, zaposlitev zadrži in v njej napreduje ali pa spremeni svojo poklicno pot. V skladu s 13. členom ZZRZI je zaposlitvena rehabilitacija pravica invalida do posameznih storitev, ki jih lahko uveljavlja sam ali njegov delodajalec na osnovi sklenjene medsebojne pogodbe, ki zajema po 17. členu ZZRZI tudi naslednja plačila invalidu:

- plačila stroškov javnega prevoza za invalida in njegovega spremljevalca oziroma spremljevalko, če ga/jo potrebuje in mu/ji je taka pravica priznana,
- plačila stroškov bivanja v višini največ 20 odstotkov plače mesečno, če se storitve rehabilitacije izvajajo več dni zaporedoma in je otežen vsakodnevni prihod invalida k izvajalcu zaposlitvene rehabilitacije,
- denarnega prejemka za čas trajanja zaposlitvene rehabilitacije v višini 30 odstotkov minimalne plače mesečno, če se storitve rehabilitacije izvajajo najmanj 100 ur in če invalid ne prejema nadomestila ali denarne pomoči zaradi brezposelnosti ali invalidskega zavarovanja.

Storitve zaposlitvene rehabilitacije so po 15. členu ZZRZI zlasti:

- svetovanje, vzpodbujanje in motiviranje invalidov k aktivni vlogi,
- priprava mnenja o ravni delovnih sposobnosti, znanj, delovnih navad in poklicnih interesov,
- pomoč pri sprejemanju lastne invalidnosti in seznanjanje o možnostih vključevanja usposabljanja na delo,
- pomoč pri izboru ustreznih poklicnih ciljev,
- razvijanje socialnih spretnosti in veščin,
- pomoč pri iskanju ustreznega dela oziroma zaposlitve,
- analiza konkretnega delovnega mesta in delovnega okolja invalida,
- izdelava načrta prilagoditve delovnega mesta in delovnega okolja invalida,
- izdelava načrta potrebne opreme in sredstev za delo,
- usposabljanje na konkretnem delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu,
- spremljanje in strokovna pomoč pri usposabljanju in izobraževanju.

Zaposlitveno rehabilitacijo kot javno službo izvajajo javni zavodi ter druge pravne ali fizične osebe, ki izpolnjujejo pogoje in so pridobile koncesijo.

Storitve zaposlitvene rehabilitacije podrobneje opredeljujeta:

- Pravilnik o merilih in postopku za določitev višine subvencij plače za invalide³¹ in
- Pravilnik o merilih in postopku za pridobitev statusa invalida, za priznanje pravice do zaposlitvene rehabilitacije in za ocenjevanje zaposlitvenih možnosti invalidov ter o delu rehabilitacijskih komisij³².

Po končani zaposlitveni rehabilitaciji zavod za zaposlovanje izdela oceno invalidovih zaposlitvenih možnosti, iz katere je razvidno, ali je oseba zaposljiva v običajnem delovnem okolju, v podporni ali zaščitni zaposlitvi, za katera dela je usposobljena in ob kakšni podpori in prilagoditvah. Če kljub rehabilitaciji, prilagoditvam delovnega mesta in delovnega okolja invalid ne more dosegati delovnih rezultatov v vrednosti vsaj ene tretjine zaposlenega na običajnem delovnem mestu, zavod za zaposlovanje oceni, da oseba ni zaposljiva. Če zavod za zaposlovanje ugotovi, da invalid ni zaposljiv ali da se lahko zaposli le v zaščitni ali podporni zaposlitvi, izda odločbo, zoper katero ima invalid pravico do pritožbe.

2.3.2 Zaščitna zaposlitev

Zaščitna zaposlitev, ki jo ZZRZI opredeljuje v členih 41 do 47, je posebna oblika zaposlitve invalida na delovnem mestu in v takšnem delovnem okolju, ki je prilagojeno delovnim sposobnostim in potrebam invalida, ki sicer ni zaposljiv na običajnem delovnem mestu. Zaščitna delovna mesta zagotavljajo zaposlitveni centri, lahko pa je to tudi delo invalida na domu. Zaposlitveni center je pravna oseba, ki se ustanovi zaradi zaposlovanja invalidov izključno na zaščitnih delovnih mestih in izpolnjuje vse potrebne pogoje za svoje delovanje. V zaposlitvenih centrih so tako zaposleni invalidi in strokovno osebje, ki invalidom nudi vso pomoč.

2.3.3 Programi socialne vključenosti

Programi socialne vključenosti invalidov so namenjeni podpori in ohranjanju invalidovih delovnih sposobnosti ter njegovi socialni vključenosti v družbeno okolje. V program se vključijo invalidi, ki zaradi invalidnosti niso zaposljivi. Izvajajo jih izvajalci, izbrani na javnem razpisu, ki ga objavi ministrstvo. Programi se sofinancirajo iz proračuna.

2.3.4 Invalidsko podjetje

Invalidsko podjetje je v skladu z 52. členom ZZRZI gospodarska družba, ki je organizirana in deluje kot kapitalska družba v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, če izpolnjuje po 53. členu ZZRZI naslednje pogoje:

- najmanj 40 odstotkov zaposlenih ima status invalida;
- ima izdelan poslovni načrt;
- zaposluje in usposablja invalide, ki se zaradi invalidnosti ne morejo zaposliti ali zadržati zaposlitve pri delodajalcih v običajnem delovnem okolju, kjer ni ustreznih delovnih mest;

³¹ Uradni list RS, št. 117/05, 40/08.

³² Uradni list RS, št. 117/05.

- zaposluje najmanj enega strokovnega delavca z ustrezno strokovno izobrazbo, če zaposluje in usposablja več kot tri invalide, oziroma ima na vsakih 20 invalidov zaposlenega enega strokovnega delavca, ki ne izpolnjuje strokovnih pogojev, ima pa certifikat o poklicni kvalifikaciji.

Družba mora pridobiti status invalidskega podjetja z odločbo ministra, pristojnega za invalidsko varstvo, po predhodnem soglasju Vlade RS.

Invalidska podjetja so gospodarske družbe posebnega pomena, zato zanje veljajo posebne davčne in druge olajšave, kar jim glede na stroške usposabljanja in zaposlovanja invalidov omogoča, da so pri poslovanju tudi ekonomsko uspešna.

Invalidska podjetja sicer obračunavajo prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevke za zdravstveno in starševsko varstvo, a se ti odvedejo na poseben račun pri delodajalcu in se kot odstopljena sredstva lahko porabijo le za razvoj teh podjetij, in sicer za investicije v osnovna sredstva, ki so povezana z delom invalidov, izboljšanje delovnih pogojev za invalide, izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, ter razvojne namene, ki zagotavljajo večjo zaposljivost invalidov. Poslovanje invalidskih podjetij ima nekaj posebnosti:

- najmanj 60 odstotkov dobička morajo nameniti za povečanje osnovnega kapitala družbe oziroma za enak namen kot finančna sredstva iz oprostitev in olajšav, za katere je razvidno, da gre za investicije za delovanje invalidov;
- revidirane računovodske izkaze posredujejo ministrstvu, in sicer:
 - vsako leto, če je v invalidskem podjetju zaposlenih več kot 25 invalidov,
 - vsaka tri leta, če je v invalidskem podjetju zaposlenih manj kot 25 invalidov;
- obveščajo in pridobijo soglasja ministrstva, kadar gre za:
 - povečanje lastniškega deleža družbenika prek 25 odstotkov osnovnega kapitala,
 - prenehanje gospodarske družbe, statusne spremembe in pomembne razvojne odločitve, ki vplivajo na ohranjanje delovnih mest za invalide,
 - povečanje ali zmanjšanje števila zaposlenih v invalidskem podjetju nad 20 delavcev v posameznem koledarskem letu.

2.3.5 Kvotni sistem zaposlovanja invalidov

Pomemben ukrep pri obveznem zaposlovanju invalidov je kvotni sistem zaposlovanja invalidov, ki ga ureja ZZRZI od 62. do 66. člena in določa, da so delodajalci, ki zaposlujejo najmanj 20 delavcev, dolžni zaposlovati invalide v določenem deležu od vseh zaposlenih delavcev. Kvota je glede na dejavnost delodajalca lahko različna, vendar ne more biti manjša od dveh odstotkov in ne večja od šestih odstotkov skupnega števila zaposlenih delavcev. Pravna podlaga za določitev kvot je Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov³³. V kvoto se štejejo invalidi, ki jih delodajalci prijavijo v zavarovanje in imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za najmanj 20 ur tedensko. Pri izpolnjevanju kvote se šteje invalid, zaposlen v podporni zaposlitvi za dva invalida, za izpolnitev kvote pa se šteje tudi sklenitev pogodbe o

³³ Uradni list RS, št. 32/07.

pogodbenem sodelovanju z zaposlitvenim centrom ali invalidskim podjetjem. Delodajalec, ki zaposluje več invalidov, kot je predpisano s kvoto, in delodajalec, ki zaposluje manj kot 20 delavcev in ima zaposlene invalide, lahko uveljavlja nagrado za preseganje kvote, če invalidnost zaposlenih ni posledica poškodb pri delu ali poklicne bolezni pri tem delodajalcu.

Če delodajalec ne zaposli določenega števila invalidov, lahko to obveznost izpolni z nadomestno izpolnitvijo kvote, in sicer s sklenitvijo pogodbe o poslovnem sodelovanju z zaposlitvenim centrom ali invalidskim podjetjem. To pomeni, da imajo delodajalci, ki ne zaposlujejo predpisanega odstotka invalidov, možnost, da oddajo neko storitev ali proizvod v izdelavo invalidskemu podjetju ali zaposlitvenemu centru. ZZRZI predpisuje, da morajo biti po takšni pogodbi minimalni stroški dela v vrednosti najmanj 12 minimalnih plač letno za vsakega invalida, ki bi ga moral delodajalec zaposliti v okviru predpisane kvote.

Delodajalec, ki ne zaposluje predpisanega odstotka invalidov in se tudi ne poslužuje nadomestne izpolnitve kvote, je dolžan mesečno ob izplačilu plač vplačati v sklad prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v višini 70 odstotkov minimalne plače za vsakega invalida, ki bi ga bil dolžan zaposliti za izpolnitev predpisane kvote. ZZRZI določa tudi posebne vzpodbude za delodajalce, ki zaposlujejo več invalidov, kot je določeno s kvotami, in sicer:

- plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju v obsegu do 30 ur mesečno, če da gre za zaposlovanje invalida nad predpisano kvoto;
- oprostitev plačila prispevkov za invalidsko in pokojninsko zavarovanje za tiste invalide, ki jih delodajalec zaposluje nad določeno kvoto in njihova invalidnost ni posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni pri tem delodajalcu;
- nagrade za preseganje kvote prejeme delodajalec, ki zaposluje več invalidov, kakor je določeno s kvoto, in delodajalec, ki zaposluje manj kot 20 zaposlenih in ima zaposlene invalide, katerih invalidnost ni nastala zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni pri tem delodajalcu; delodajalec je upravičen do nagrade v višini 25 odstotkov minimalne plače na mesec za vsakega zaposlenega invalida nad predpisano kvoto.

2.4 Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

Republika Slovenija ima razvit sistem obveznega invalidskega zavarovanja z dolgoletno tradicijo. Obvezno invalidsko zavarovanje pomeni enoten zavarovalni program, ki pokriva riziko invalidnosti ne glede na razlog nastanka in zajema obvezno zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni (poklicni riziki) ter za poškodbe zunaj dela in bolezni (splošni riziki). Nosilec in izvajalec sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji je ZPIZ. Zavarovancem s preostalo delovno zmožnostjo (delovnim invalidom) pripada po ZPIZ-1 od 1. 1. 2003 več vrst nadomestil. Pod določenimi pogoji lahko uveljavljajo tudi pravico do poklicne rehabilitacije, s katero je povezana tudi pravica do nadomestila za čas poklicne rehabilitacije, nadomestilo za čas čakanja na poklicno rehabilitacijo oziroma nadomestilo za čas čakanja na ustrezno zaposlitev. Uživalcem pokojnin in zavarovancem, pri katerih je izvedenec ZPIZ ugotovil potrebo po tuji negi in pomoči, pripada dodatek za pomoč in postrežbo. Zavarovancem in prejemnikom pokojnin z določeno telesno okvaro, ki jo ugotovi izvedenec ZPIZ, pripada pravica do invalidnine. Invalidnina se odmeri v določenem odstotku od osnove za odmero dodatnih pravic. V okviru uresničevanja poklicne rehabilitacije ZPIZ sodeluje z izvajalci zaposlitvene

rehabilitacije na podlagi pogodbe o poklicni rehabilitaciji. Če je invalid brezposeln, ZPIZ zagotovi poklicno rehabilitacijo v sodelovanju z zavodom za zaposlovanje.

V skladu z ZPIZ-1 se invalidnost prizna, če ima zavarovanec zaradi sprememb v zdravstvenem stanju zmanjšano zmožnost, da si zagotovi oziroma ohrani delovno mesto in da poklicno napreduje. Spremembe v zdravstvenem stanju morajo biti takšne, da jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali medicinsko rehabilitacijo. 62. člen ZPIZ-1 med vzroki za nastanek invalidnosti razlikuje poškodbo pri delu, poklicno bolezen, bolezen in poškodbo.

V 60. členu ZPIZ-1 so določene naslednje vrste invalidnosti:

- I. kategorija: zavarovanec ni več zmožen opravljati organiziranega pridobitnega dela ali je pri njem podana poklicna invalidnost;
- II. kategorija: zavarovancu je delovna zmožnost za opravljanje njegovega poklica zmanjšana za 50 odstotkov in več;
- III. kategorija: zavarovanec s predhodno poklicno rehabilitacijo ali brez nje ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom, lahko pa opravlja določeno delo vsaj s polovico polnega delovnega časa, oziroma če je zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za manj kot 50 odstotkov ali če zavarovanec še lahko dela v svojem poklicu, s polnim delovnim časom, vendar pa ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerega je bil razporejen v času nastanka invalidnosti.

Pravice iz invalidskega zavarovanja, ki se zagotavljajo za primer invalidnosti oziroma zmanjšane delovne zmožnosti, so:

- pravica do poklicne rehabilitacije,
- pravica do premestitve na drugo delovno mesto in nadomestila za invalidnost,
- pravica do dela s skrajšanim delovnim časom in delna invalidska pokojnina,
- pravica do invalidske pokojnine,
- pravica do nadomestila za invalidnost.

Delovni invalid je zavarovanec, ki je pridobil katero od pravic iz invalidskega zavarovanja. Invalidi uživajo tudi posebno varstvo po ZDR in ZZRZI. V letu 2006 se je na novo zaposlilo 1.927 invalidov, odpuščenih je bilo 599, v letu 2009 pa 1.629, delovno razmerje pa je prenehalo 913 invalidom. Podrobnejši pregled podatkov Komisije za ugotovitev podlag za odpoved pogodbe o zaposlitvi glede obravnav vlog in odpovedi pogodb o zaposlitvi podajamo v točki 1.3.9. Pri tem so zanimivi izsledki anketne analize izvajanja 102. do 105. člena ZPIZ-1 v povezavi z ukrepi za spodbujanje zaposlovanja invalidov, v kateri so delodajalci med razlogi za odpuščanje invalidov³⁴ navedli predvsem:

- da nimajo ustreznega oziroma primernega delovnega mesta za invalida,
- ukinitve ali zaprtje organizacijske enote oziroma programa,
- zmanjšanje ali zaprtje dela dejavnosti podjetja,
- poslovne razloge,
- nedoseganje rezultatov dela oziroma površno opravljeno delo oziroma zamujanje na delo,
- prevelike zdravstvene omejitve invalidov,

³⁴ Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča: Anketna analiza: Navedite razloge, zaradi katerih ste sprožili postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi invalida, avgust 2008.

- ponavljajočo odsotnost zaradi bolezni,
- nezmožnost prilagoditve delovnega mesta,
- oddaljenost invalida od delovnega mesta in
- visoko starost invalida – invalid je tik pred upokojitvijo.

Na podlagi analize vprašalnikov delodajalcem, ki so vložili predlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalidov, kar polovica delodajalcev dopušča možnost spreminjanja prvotne odločitve o prenehanju pogodbe o zaposlitvi, če bi za invalida našli ustrezno delovno mesto³⁵. Delodajalci imajo interes za zaposlovanje invalidov, manjka pa jim strokovnega znanja in informacij za učinkovito zaposlovanje invalidov. Na podlagi izsledkov analize delodajalci dobro poznajo sklad, finančne vzpodbude za zaposlovanje, slabše pa financiranje prilagoditev delovnih mest ter možnosti subvencioniranja nedoseganja delovne učinkovitosti invalidov in s tem povezano strokovno podporo, ki jo lahko dobijo v mreži izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije. Za pomoč pri iskanju delovnega mesta pri drugem delodajalcu prosijo poslovne partnerje, zavod za zaposlovanje, ZPIZ, manj pa 14 izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije, ki imajo koncesijo za izvajanje storitev zaposlitvene rehabilitacije. Analize vprašalnikov strokovnih delavcev zavoda za zaposlovanje kažejo, da so največje dileme, ali ima delodajalec drugo ustrezno delovno mesto za invalida in ali je res izkoristil vse možnosti za prezaposlitev invalida k drugemu delodajalcu. Analize kažejo tudi, da ima ZPIZ največ podatkov o invalidovih omejitvah v času njegove zaposlitve, zato bi moral zavod za zaposlovanje sodelovati samo z informacijami o trgu dela. Pogrešajo tudi bolj primerne finančne instrumente za ohranjanje delovnih mest, ki bi jih lahko ponudili delodajalcem, ki nameravajo odpustiti invalida.

Z uveljavitvijo ZPIZ-1 s 1. 1. 2003 se delovnim invalidom lahko izplačujejo štiri vrste nadomestil, in sicer delna invalidska pokojnina, nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije, začasno nadomestilo in nadomestilo za invalidnost. Delovni invalidi s preostalo delovno zmožnostjo so invalidi, ki niso invalidsko upokojeni in še delajo ali čakajo na poklicno rehabilitacijo oziroma na ustrezno zaposlitev.

Kot je razvidno iz tabele 11, je bilo v obdobju od leta 2006 do leta 2009 v povprečju kar 53.872 delovnih invalidov v državi prejemnikov raznih finančnih nadomestil po ZPIZ-1, za katera je bilo povprečno letno porabljen 177.213.077 evrov. Kljub temu, da je bilo po podatkih ZPIZ v tem obdobju v povprečju 16.147 brezposelnih invalidov, ki so čakali na zaposlitev v skladu s preostalo delovno zmožnostjo in ki jim je bilo povprečno letno izplačano 77.490.481 evrov, so imeli vsi, kot prejemniki različnih finančnih nadomestil ZPIZ, zagotovljeno socialno varnost. ZPIZ je tako pretežno usmerjen k tako imenovanim pasivnim ukrepom, to je k zagotavljanju denarnih nadomestil delovnim invalidom. Primerjalne študije politik zaposlovanja invalidov v Evropski uniji in tudi analize priporočil Komisije Evropske unije pa izpostavljajo – ob pasivnih ukrepih –, predvsem pomen tako imenovanih aktivnih ukrepov, z iskanjem zaposlitve³⁶.

³⁵ Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča: Analiza izvajanja 102.–105. člena ZPIZ v povezavi z ukrepi spodbujanja zaposlovanja invalidov, avgust 2008, str. 97.

³⁶ Obrazložitev direktorata za invalide resornega ministrstva št. 060-24/2009/8 dne 17. 6. 2010.

Tabela 11: Prejemniki nadomestil ZPIZ za socialno varnost delovnih invalidov po vrstah od leta 2006 do leta 2009

Zap. št.	Vrsta nadomestila od ZPIZ	Število delovnih invalidov prejemnikov nadomestil od ZPIZ				
		v letu 2009	v letu 2008	v letu 2007	v letu 2006	skupaj povprečno od 2006 do 2009
1.	Za čas čakanja in čas poklicne rehabilitacije	8	15	30	70	31
2.	Za čas čakanja na zaposlitev	15.142	15.923	16.481	17.043	16.147
3.	Zaradi dela s skrajšanim delovnim časom	9.712	10.452	11.197	11.893	10.814
4.	Zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu	8.859	10.338	11.677	13.150	11.006
5.	Delna invalidska pokojnina	9.113	7.720	6.057	4.620	6.878
6.	Za čas poklicne rehabilitacije	277	267	255	199	250
7.	Začasno nadomestilo	188	116	63	30	99
8.	Nadomestilo za invalidnost	11.297	9.816	7.713	5.768	8.649
Skupaj		54.596	54.647	53.473	52.773	53.872

Vir: podatki ZPIZ.

Tabela 12: Pregled izplačanih nadomestil ZPIZ za socialno varnost delovnih invalidov v letih od 2006 do 2009

v evrih

Zap. št.	Izplačila nadomestil ZPIZ	Znesek izplačil nadomestil od ZPIZ				
		v letu 2009	v letu 2008	v letu 2007	v letu 2006	skupaj od 2006 do 2009
1.	Za čas čakanja in čas poklicne rehabilitacije	46.262	98.139	179.217	407.813	731.431
2.	Za čas čakanja na zaposlitev	76.289.759	78.206.012	76.305.394	79.160.760	309.961.925
3.	Zaradi dela s skrajšanim delovnim časom	27.896.006	30.138.447	31.862.606	34.396.607	124.293.666
4.	Zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu	20.408.273	23.678.698	25.439.696	28.914.706	98.441.373
5.	Delna invalidska pokojnina	32.424.168	27.351.242	20.546.251	15.167.266	95.488.927
6.	Za čas poklicne rehabilitacije	1.483.838	1.399.465	1.277.051	994.836	5.155.190
7.	Začasno nadomestilo	342.862	214.644	110.186	47.854	715.546
8.	Nadomestilo za invalidnost	24.597.397	21.397.269	16.252.881	11.816.703	74.064.250
Skupaj		183.488.565	182.483.916	171.973.282	170.906.545	708.852.308

Vir: podatki ZPIZ.

Pri pregledu in razreševanju celovite problematike zaposlovanja invalidov v državi ne smemo spregledati dejstva, da v državi ostaja okoli 16.000 delovnih invalidov, ki na podlagi odločb ZPIZ prejema denarna nadomestila. Ti invalidi zaposlitve večinoma ne iščejo, saj bi bila po oceni ministrstva njihova plača le malo višja od nadomestila, zato za iskanje zaposlitve niso motivirani.

2.5 Poklicna rehabilitacija

Poklicna rehabilitacija je pravica iz invalidskega zavarovanja, katere cilj je omogočiti invalidu, da si zagotovi in obdrži ustrezno zaposlitev, v njej napreduje in tako pripomore k vključitvi v družbo. Pravico do poklicne rehabilitacije pridobi zavarovanec, če je pri njem ugotovljena II. kategorija invalidnosti, če na dan nastanka invalidnosti še ni dopolnil 50 let in če se lahko glede na preostalo delovno zmožnost usposobi za drugo delo pri delodajalcu. Poklicna rehabilitacija je proces, v katerem se zavarovanec v celoti strokovno, fizično in psihosocialno usposobi za drugi poklic ali delo, se ponovno vključi v delovno okolje, oziroma se usposobi za opravljanje istega poklica ali dela tako, da se mu ustrezno prilagodi delo z ustreznimi delovnimi pripomočki. Pogodbo o poklicni rehabilitaciji sklenejo ZPIZ, zavod za zaposlovanje, delodajalec in invalid, na podlagi dokončne odločbe o poklicni rehabilitaciji.

3. URESNIČEVANJE CILJEV REPUBLIKE SLOVENIJE PRI ZAPOSLOVANJU INVALIDOV

Ugotavljali smo, ali so bili ministrstvo, sklad in zavod za zaposlovanje v obdobju od leta 2006 do leta 2009 pri uresničevanju zastavljenih ciljev uspešni in ali so prispevali k ohranjanju oziroma povečanju zaposlenosti invalidov. Pri tem smo iskali odgovore na naslednja vprašanja:

- ali so bili določeni merljivi cilji zaposlovanja invalidov v državi;
- ali so sistemski programi in ukrepi pripomogli k uresničevanju zastavljenih ciljev;
- ali je bilo delo institucij, ki izvajajo programe in ukrepe, usmerjeno in koordinirano;
- ali so bile izvedene evalvacije programov in ukrepov.

3.1 Aktivnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

S problematiko invalidov na trgu dela se ukvarjajo različne institucije: ministrstvo, zavod za zaposlovanje, ZPIZ, sklad, Inštitut za medicino dela, Zavod za varstvo pri delu, Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije, Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča, izvajalci zaposlitvene rehabilitacije, Združenje delodajalcev, Obrtna zbornica, Gospodarska zbornica in druge. Po oceni ministrstva njihove aktivnosti v državi niso dovolj usklajene in koordinirane. Na ravni države bi bilo treba doseči dogovor o skupni politiki, razdelitvi nalog in aktivnostih udeležencev na vseh ravneh, vse do konkretnega delodajalca. S tem bi se izognili podvajanju aktivnosti in povečali učinkovitost in uspešnost sistema zaposlovanja invalidov.

Splošni cilj države je zagotavljati invalidom dostop do dela in zaposlitve brez diskriminacije, v delovnem okolju, ki je invalidom odprto, vključujoče in dostopno. Ministrstvo, v katerega delovno področje sodi tudi problematika invalidov, si skupaj z drugimi sodelujočimi državnimi institucijami v akcijskem programu, ki ga je sprejela Vlada RS, ni postavilo kvantitativno merljivih in zavezujočih ciljev ter ukrepov za doseg ciljev, ampak le splošne opisne cilje in ukrepe (povezava s točko 2.2). Kot kažejo podatki v tabeli 13, je Republika Slovenija na podlagi uvedene kvotnega sistema, zaposlitvene rehabilitacije in APZ sicer uspela kljub gospodarski krizi v letih 2008 in 2009 ohraniti delovna mesta za invalide.

Iz tabele 13 je razvidno, da so ministrstvo, sklad in zavod za zaposlovanje v obdobju od leta 2006 do leta 2009 za zaposlitve oziroma za ohranjanje povprečne letne zaposlenosti vseh 33.000 invalidov porabili skupaj 96.038.966 evrov proračunskih sredstev in sredstev ESS, oziroma povprečno 24.009.742 evrov letno.

Tabela 13: Pregled porabljenih javnih sredstev za zaposlovanje invalidov v državi od leta 2006 do leta 2009

	v evrih					
Poraba javnih sredstev in ESS	2009	2008	2007	2006	Skupaj	Povprečje
Ministrstvo	3.359.693	2.792.095	2.394.201	1.572.766	10.118.755	2.529.689
Sklad	21.288.091	22.291.204	17.995.625	11.983.947	73.558.867	18.389.717
Zavod za zaposlovanje	3.780.954	2.787.515	1.902.121	3.890.754	12.361.344	3.090.336
Skupaj izdatki	28.428.738	27.870.814	22.291.947	17.447.467	96.038.966	24.009.742
Število vseh zaposlenih invalidov v državi	32.236	33.891	33.058	32.682	32.967	32.967
Število vseh zaposlenih v državi	829.551	866.710	849.416	819.519	841.299	841.299
Odstotek vseh zaposlenih invalidov	3,89	3,91	3,89	3,99	3,92	3,92

Viri: ministrstvo, sklad in zavod za zaposlovanje.

Ugotavljamo, da ministrstvo skupaj z zavodom za zaposlovanje in skladom ni izdelalo oziroma zagotovilo analiz stroškov in koristi izvajanja posameznih programov in ukrepov ter s tem bolj zanesljivih ocen o uspešnosti in učinkovitosti porabe finančnih sredstev glede na zadane cilje.

Pojasnilo ministrstva

Med institucijami so za izvajanje programov in ukrepov za zaposlovanje invalidov ključni sklad, zavod za zaposlovanje, ZPIZ in izvajalci zaposlitvene rehabilitacije. Ker se programi zaposlitvene rehabilitacije, APZ, socialne vključenosti in zaposlitvenih centrov dopolnjujejo, bi težko ocenili, kateri je finančno najbolj uspešen, saj je vsak program namenjen določeni ciljni skupini. Celota vseh programov omogoča sledljivost nadaljevanja celovite obravnave na področju usposabljanja in zaposlovanja invalidov. Programi si med seboj ne konkurirajo, ampak se dopolnjujejo. Invalid se lahko vključi v primerne programe glede na svoje zaposlitvene možnosti in rehabilitacijske cilje. Programi APZ so kreirani za vse, in se vanje lahko vključujejo brezposelni invalidi, če je to v zaposlitvenem načrtu osebe prava možnost, kar je individualno pogojeno.

Ministrstvo sodeluje oziroma koordinira pripravo letnega poročila o izvajanju akcijskega programa za Vlado RS. Pri tem pripravi svoj del poročila, prav tako pa spremlja tudi poročila drugih institucij, ki so odgovorne za izvajanje posameznih pravic, ukrepov oziroma programov. Na podlagi medletnih in letnih poročil, ki jih pripravljajo ZPIZ, zavod za zaposlovanje in sklad, ocenjuje uspešnost ukrepov za spodbujanje zaposlovanja invalidov na podlagi ZZRZI. Tako spremlja na primer podatke o:

- številu invalidov, ki so se zaposlili v posameznem letu,
- številu invalidov, vključenih v programe zaposlitvene rehabilitacije,
- številu vseh zaposlenih invalidov (pri vseh delodajalcih, v invalidskih podjetjih, v zaposlitvenih centrih),
- številu predlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalida,
- številu invalidov vključenih v program socialne vključenosti.

Ministrstvo poleg kvantitativnih podatkov pridobiva tudi kvalitativne podatke o izvajanju posameznih pravic, ukrepov in programov na podlagi drugih predpisov, ki vplivajo na zaposlovanje invalidov, kot na primer število invalidov, vključenih v programe APZ, število invalidov na poklicni rehabilitaciji ipd., kar omogoča sprotno spremljanje gibanja zaposlovanja invalidov.

Število novozaposlenih invalidov v državi se je po uvedbi ZZRZI v obdobju od leta 2006 do leta 2009 v povprečju povečalo kar za 79 odstotkov v primerjavi s povprečjem za obdobje od leta 2001 do leta 2005, pri tem pa je treba upoštevati tudi ugodnejše gospodarsko okolje do leta 2008. Kot je razvidno iz tabele 14, se je od 1.298 zaposlenih invalidov v letu 2005 z uvedbo ZZRZI v letu 2006 dejansko povečalo število novo zaposlenih invalidov na povprečno 1.770 letno v obdobju od leta 2006 do leta 2009, ali za 36 odstotkov.

Tabela 14: Število zaposlenih invalidov od leta 2001 do leta 2009

Leto	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Zaposleni invalidi	1.629	1.776	1.746	1.928	1.298	987	830	949	874

Vira: ministrstvo, zavod za zaposlovanje.

Kvotni sistem, zaposlitvena rehabilitacija in drugi ukrepi za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov se izvajajo že peto leto. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, naročilo in pridobilo 23 letnih analiz oziroma evalvacij glede zaposlovanja invalidov, ki jih je izdelal Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča. Ministrstvo je nekatere zaključke uporabilo pri spremljanju podatkov in kazalnikov, ki se nanašajo na vključevanje invalidov v programe in pridobitve zaposlitev, ter pri snovanju sprememb in dopolnitev ZZRZI. Na podlagi izvedene analize odzivov delodajalcev glede zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov so bili v evalvaciji³⁷ podani zaključki, da so delodajalci kvotni sistem in druge ukrepe večinoma sprejeli pozitivno, kot primeren način reševanja problematike zaposlovanja invalidov, ki daje invalidom boljše možnosti pri iskanju zaposlitve. Na podlagi izsledkov evalvacije je kvotni sistem, ki ga je na podlagi ZZRZI vpeljal, sofinanciral in nadziral sklad, kot obvezni sistem zaposlovanja invalidov dobro zaživel in omogočil zaposlitev številnim invalidom v običajnih delovnih okoljih, v invalidskih podjetjih in v zaposlitvenih centrih. Dodatno so k zaposlovanju invalidov prispevali tudi programi in ukrepi zaposlitvene rehabilitacije ter APZ zavoda za zaposlovanje, kar je skupaj, kljub splošnemu trendu odpuščanja zaposlenih zaradi gospodarske krize, bistveno pripomoglo k pozitivnemu trendu ohranitve zaposlenosti invalidov v državi in celo k novemu zaposlovanju. Možnosti za povečanje zaposljivosti invalidov so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, dodatno izboljšale tudi z ukrepi in vzpodbudami za delodajalce ter zaposlovanjem invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih.

Ugotavljamo, da je ministrstvo zagotovilo izdelavo letne analize za potrebe analize uspešnosti zaposlitvene rehabilitacije pri zaposlovanju invalidov, ni pa zagotovilo večletnih evalvacij oziroma večletnih študij stroškov, s katerimi bi lahko strokovno ovrednotilo uspešnost zaposlitvene rehabilitacije invalidov

³⁷ Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča: Evalvacija zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov, 29. 3. 2009, str. 6.

z merljivimi učinki ukrepov. Zagotovilo tudi ni večletnih neodvisnih analiz stroškov in koristi³⁸ zaposlovanja v okviru kvotnega sistema, zaposlitvene rehabilitacije in APZ. Tovrstne analize bi bile ministrstvu in drugim institucijam nedvomno v pomoč pri dograditvi in izboljšanju sistema zaposlovanja. Na podlagi izdelanih analiz in strokovnih izsledkov, priporočil ter dobrih praks bi z ekonomskim analiziranjem in ovrednotenjem vložkov ter zaposlitvenih učinkov lahko predlagali ustrezne dopolnitve predpisov, politike in ukrepe za večje zaposlitvene možnosti invalidov ter obenem nadzirali učinkovitost in uspešnost ukrepov.

3.2 Aktivnosti Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

3.2.1 Izvajanje kvotnega sistema zaposlovanja invalidov

Kvotni sistem zaposlovanja invalidov poznajo tako nekatere države članice Evropske unije³⁹ kot tudi nekatere azijske države (Japonska, Kitajska). V Sloveniji je bil uveden z ZZRZI in predstavlja zakonsko obveznost zaposlovanja invalidov za vse delodajalce v državi⁴⁰.

Z izvajanjem ZZRZI sklad uresničuje politiko za enako obravnavanje in zaposlovanje. Sklad je bil na podlagi ZZRZI ustanovljen predvsem zaradi uvedbe, vzdrževanja ter nadzora izvajanja kvotnega sistema zaposlovanja invalidov, ki je v Sloveniji začel 1. 1. 2006.

Glavni vir finančnih sredstev sklada so plačila delodajalcev zaradi neizpolnjevanja kvote in obresti ter nerazporejeni presežek prihodkov nad odhodki sklada iz preteklih let. Sklad je v obdobju, na katero se nanaša revizija, koristil tudi namenska sredstva ZPIZ in proračunska sredstva, zagotovljena v skladu z ZZRZI le v prvem letu izvajanja kvotnega sistema (torej v letu 2006). Cilj zakonodajalca je bil, da sklad v prvih štirih letih vzpostavi učinkovit nadzor nad kvotnim sistemom ter tako s plačili delodajalcev, ki kvote ne izpolnjujejo, zagotovi zadosti namenskih sredstev za izvajanje svoje temeljne dejavnosti.

Sklad izvaja operativne naloge v skladu z določili ZZRZI in usmeritvami ter izhodišči, opredeljenimi v splošnih vladnih ciljih akcijskega programa, ki pa niso kvantitativno izraženi in operativno zavezujoči. Kot je razvidno iz tabele 15, je sklad v obdobju od leta 2006 do leta 2009 izplačeval nagrade delodajalcem za preseganje kvote po 67. členu ZZRZI; prav tako je izplačeval subvencije plač za invalide, zaposlene v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih po 68. členu ZZRZI; sklad je glede na finančne možnosti z javnimi razpisi sofinanciral delodajalce v skladu z zadnjo alinejo 67. člena ZZRZI tudi za druge namene, ki se nanašajo na zaposlovanje invalidov. Za prilagoditev delovnih mest po 72. členu in za podporno zaposlovanje po 73. členu ZZRZI doslej ni bilo velikega zanimanja, zato je sklad realiziral po pogodbah z

³⁸ Analiza stroškov in koristi (cost benefit analysis) je orodje za ocenjevanje ekonomskih koristi projektov, kjer se ocenjujejo učinki glede na vnaprej določene cilje oziroma se proučijo negotovosti in tveganja.

³⁹ Kvotni sistem so npr. v Evropi uvedle Francija, Italija, Nemčija, Avstrija, Belgija, Španija, Nizozemska, Ciper, Poljska, Grčija in Irska. Velika Britanija je leta 1996 kvotni sistem odpravila, ker ni uspešno deloval. Danska, Švedska, Norveška in Finska kvotnega sistema niso uvedle.

⁴⁰ Kvotni sistem ureja ZZRZI-UPB od 62. do 66. člena in Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, objavljena v Uradnem listu RS, št. 32/07.

delodajalci le manjša izplačila, kar kaže na slabšo prepoznavnost in manjšo uspešnost teh dveh oblik podpore oziroma spodbujanja zaposlovanja invalidov.

Tabela 15: Izplačila sklada za sofinanciranje zaposlovanja invalidov po ZZRZI od leta 2006 do leta 2009

							v evrih
Leto	Izplačane nagrade delodajalcem za preseganje kvote po 67. členu ZZRZI	Izplačane subvencije plač za invalide v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih po 68. členu ZZRZI	Sofinanciranje delodajalcev po javnih razpisih sklada po 67. členu ZZRZI	Sofinanciranje sklada za prilagoditev delovnih mest za invalide po 72. členu ZZRZI	Izplačilo sklada za stroške podpornega zaposlovanja invalidov po 73. členu ZZRZI	Druga izplačila operativnih stroškov sklada	Skupaj letna izplačila sklada
2006	4.211.147	4.329.370	3.443.430	0	0	0	11.983.947
2007	7.552.755	4.136.084	6.302.106	4.680	0	0	17.995.625
2008	10.916.967	4.691.005	6.678.209	5.023	0	0	22.291.204
2009	12.473.864	4.806.348	3.773.929	0	1.452	232.498	21.288.091
Skupaj	35.154.733	17.962.807	20.197.674	9.703	1.452	232.498	73.558.867

Viri: izkazi sklada za AJPES in letna poročila sklada.

3.2.2 Nadomestna izpolnitev kvote

Z nadomestno izpolnitvijo kvote lahko zavezanci nadomestijo plačilo obveznosti prispevka skladu, kar pa je pomenilo za sklad v letu 2009 izpad okoli 10,8 milijona evrov ali povprečno 40 odstotkov vseh prihodkov oziroma prilivov od zavezancev, kar lahko neugodno vpliva na dolgoročno finančno stabilnost sklada. To za sklad pomeni manj finančnih virov za sofinanciranje javnih razpisov sklada in za sofinanciranje drugih namenov po ZZRZI, ki prispevajo k večjemu zaposlovanju invalidov, oziroma da sklad v prihodnje ne bo imel več dovolj finančnih prilivov od zavezancev, ki ne dosegajo kvote, da bi lahko zagotavljal vse zakonske obveznosti do delodajalcev, ki presegajo kvoto oziroma subvencije za invalide v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih ter za druga izplačila po ZZRZI.

Pri izvajanju instrumenta nadomestne izpolnitve kvote se je sklad soočal z vrsto težav, na katere je opozarjal ministrstvo in nadzorni svet sklada. Pri delodajalcih in pri invalidskih podjetjih ter zaposlitvenih centrih so bile na podlagi nadzora sklada ali drugače najpogosteje ugotovljene naslednje težave⁴¹:

- prilagajanje pogodb vrednosti in stroškom dela minimalnih plač;
- podcenjena ali precenjena vrednost dela v invalidskih podjetjih oziroma zaposlitvenih centrih;
- pomanjkanje kalkulacij za stroške dela;

⁴¹ Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča: Evalvacija zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov, marec 2009, stran 9.

- prilagajanje količine storitev oziroma dobave blaga nadomestni izpolnitvi kvote oziroma sklepanje pogodb za nerealne vrednosti in količine;
- spreminjanje pogodbene vrednosti glede na potrebe zavezanca po izpolnitvi kvote;
- predčasne prekinitve pogodb, nerealizirane dobave in zamude pri pošiljanju zaključnih poročil skladu;
- sklepanje pomanjkljivih pogodb pod pritiskom zavezanca oziroma invalidskih podjetij in zaposlitvenih centrov.

Sklad je zato z angažiranjem zunanje revizijske hiše na podlagi 82. člena ZZRZI v letih 2007 in 2008 opravil 89 nadzorov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih, pri čemer so pri zavezancih preverili 666 ali 80 odstotkov vseh pomembnejših sklenjenih pogodb. Najpogostejše pomanjkljivosti pri izvajanju nadomestne kvote, ki so bile ugotovljene v nadzorih, so bile:

- zavezanci niso imeli ustreznih kalkulacij, iz katerih bi bile razvidne podlage za izračun stroškov dela;
- v večini primerov so bili stroški dela izkazani previsoko, kar je omogočilo zavezancem lažji in hitrejši način izpolnjevanja kvote;
- pogosto je bila pogodbena vrednost enaka stroškom dela;
- nekateri zavezanci so izvajali storitve, za katere niso bili registrirani;
- pri nadzoru nad pravičnimi cenami storitev ali proizvodov v invalidskih podjetjih, ki imajo sklenjeno pogodbo z matično družbo, je bil zaznan pritisk večinskih lastnikov invalidskega podjetja iz matične družbe.

Ugotavljamo, da obstaja verjetnost, da so bile sklenjene pogodbe o poslovnem sodelovanju med zavezanci po ZZRZI, invalidskimi podjetji in zaposlitvenimi centri neustrezne in da se zato lahko zlorablja instrument nadomestne izpolnitve kvote, ki naj bi sicer prispeval k večjemu zaposlovanju invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Sklad je sicer izvajal sprotne preveritve in nadzore pri zavezancih s pomočjo zunanje revizije. Menimo, da bi bilo treba na skladu zagotoviti boljše pogoje za izvajanje strožjega nadzora nad izvajanjem pogodb o nadomestni izpolnitvi kvote. Obenem bi morala biti določila ZZRZI bolj restriktivna, saj bi se tako zmanjšal izpad prihodkov sklada. Da bi bile sklenjene pogodbe vsebinsko korektne, formalno zavezujoče in realne glede predmeta pogodbe kot tudi dogovorjenih zneskov za izpolnitev z dobavo blaga ali storitve, pa bi bilo treba v predpisih in pravilih ter praksi sklada dopolniti in zaostri pogoje, pravila in določila o pripravljanju kalkulacij z upoštevanjem normativov za stroške dela, ter zagotoviti dejansko zaposlovanje invalidov pri zavezancih. Zavezanci bi morali zato posredovati skladu poleg zaključnega poročila tudi nekatere podrobnejše preverljive podlage in utemeljitve za zagotovitev boljše sledljivosti in učinkovitejšega nadzora. Pri tem bi moralo biti iz zaključnih poročil zavezancev nedvoumno razvidno, ali so bile pogodbe izvedene in kako so bile izvedene ter koliko invalidov je po dogovoru zavezanec napovedal oziroma potreboval in z izvedbo pogodbe dejansko zaposlil, da bi sistem zaposlovanja invalidov z instrumentom nadomestne kvote v praksi polno zaživel.

Glede na cilj uvedenega instrumenta nadomestne izpolnitve kvote bi pričakovali, da se bo število zaposlenih v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih povečevalo, dejansko pa je v letih od 2006 do 2009 zaznati trend zmanjševanja. Iz tega lahko sklepamo, da cilj uvedenega instrumenta nadomestne izpolnitve kvote v ZZRZI ni bil v celoti dosežen, zato bi moralo ministrstvo razmisliti o spremembi oziroma preoblikovanju tega instrumenta, predvsem zaradi naraščanja koriščenja tega načina zagotavljanja kvote in s tem dolgoročne slabitve finančne stabilnosti sklada zaradi manjših prilivov iz plačil zavezancev.

Pojasnilo sklada

Zakonodajalec je z instrumentom nadomestne izpolnitve kvote sicer zavezancem omogočil, da ne zaposlujejo ustreznega števila invalidov, cilj pa je bil povečanje konkurenčnosti invalidskih podjetij in zaposlitvenih centrov na trgu ter s tem lažje pridobivanje posla, kar bi vplivalo na povečevanje števila zaposlenih v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Preračun izgube prilivov 10,8 milijona evrov v sklad pokaže, da zavezanci z nadomestno izpolnitvijo kvote po oceni sklada mesečno nadomeščajo približno 1.950 invalidov, kar je tretjina vseh zaposlenih v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih.

3.2.3 Financiranje države za invalide v kvotnem sistemu

Iz podatkov v tabeli 17 je razvidno, da se je število invalidov, zaposlenih v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih zmanjšalo s 6.553 v letu 2006 na 5.931 v letu 2009. Izdatki sklada za subvencije plač za invalide v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih so se v tem obdobju povečali s 4,3 milijona evrov v letu 2006 na 4,8 milijona evrov v letu 2009 (tabela 15). Ugotovimo lahko, da se v Republiki Sloveniji letno ohranja nespremenjeno število, to je okoli 26.000 zaposlenih invalidov pri povprečnem finančnem vložku okoli 4.084 evrov na zaposlenega invalida v običajnih delovnih okoljih, medtem ko je ocenjeni znesek 12.046 evrov (tabela 16 in priloga 1) na zaposlenega invalida, za povprečno 6.500 zaposlenih v invalidskih podjetjih in v zaposlitvenih centrih, vsaj trikrat višji kot v običajnih okoljih. Po oceni ministrstva in sklada je okoli 7.070 zaposlenih invalidov v običajnih okoljih, ki presegajo kvoto zaposlovanja invalidov, kar po določbah 67. in 74. člena ZZRZI pomeni izplačilo finančnih vzpodbud delodajalcem. Financiranje države po 61., 64. in 68. členu ZZRZI predstavlja finančne podpore invalidskim podjetjem in zaposlitvenim centrom za zaposlovanje invalidov oziroma ohranitev zaposlitve težje zaposljivih invalidov, ki se ne morejo zaposliti v običajnih delovnih okoljih.

Tabela 16: Primerjava financiranja države za invalide v kvotnem sistemu v običajnih okoljih in invalidskih podjetjih ter zaposlitvenih centrih za leto 2008

v evrih			
Financiranje v običajnih delovnih okoljih po kvotnem sistemu nad kvoto zaposlovanja	Znesek	Financiranje invalidskih podjetij in zaposlitvenih centrov	Znesek
		Subvencioniranje plač za invalide po 68. členu ZZRZI	4.800.000
Nagrade za preseganje kvote po 75. členu ZZRZI	12.473.864	Oprostitve in olajšave po drugih zakonih (smiselno po 61. členu ZZRZI)	62.500.000
Oprostitev plačevanja prispevkov PIZ po 74. členu ZZRZI	16.400.000	Izpad prihodkov po instrumentu nadomestne izpolnitve kvote po 64. členu ZZRZI	11.000.000
Skupaj nagrade in oprostitve prispevkov za zavezance, ki presegajo kvoto po ZZRZI	28.400.000	Skupaj finančne podpore	78.300.000
Ocena števila zaposlenih invalidov v običajnih delovnih okoljih nad kvoto	7.070	Zaposleni invalidi v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih	6.500
Izdatki na zaposlenega invalida v običajnih delovnih okoljih	4.084	Skupaj na zaposlenega invalida	12.046

Viri: podatki ministrstva in sklada.

Iz podatkov za leto 2008 (tabela 16) je razvidno, da bi morala država ob prikazanih finančnih izdatkih oziroma oprostitvah plačil prispevkov ter ob manjših prihodkih sklada zaradi nadomestne izpolnitve kvote z drugačnimi rešitvami povečati učinkovitost politik in ukrepov pri enaki zaposlenosti invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih z zmanjšanjem nekaterih finančnih kategorij, ali pa ob enakih zneskih bistveno povečati število zaposlenih invalidov. Podrobnejše analize stroškov in koristi oziroma večletne evalvacije doseganja ciljev, ki bi to problematiko natančneje proučile in nakazale možne rešitve, doslej niso bile izdelane, bi pa bile nujne, da bi vse spremembe država načrtovala in pretehtala na podlagi strokovnih analiz in nato vpeljala bolj premišljene in učinkovitejše rešitve.

Tabela 17: Število vseh zaposlenih invalidov v državi po ZZRZI od leta 2006 do leta 2009

Na dan 31. 12.	Število vseh zaposlenih invalidov pri delodajalcih v običajnih okoljih	Odstotek zaposlenih invalidov v običajnih okoljih	Število zaposlenih v invalidskih podjetjih in v zaposlitvenih centrih	Odstotek zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih	Število vseh zaposlenih invalidov v državi	Število vseh zaposlenih v državi	Odstotek zaposlenih invalidov v državi tudi na podlagi sofinanciranja sklada
(1)	(2)	(3)=(2):(6)	(4)	(5)=(4):(6)	(6)	(7)	(8)=(6):(7)
2006	26.129	79,9	6.553	20,1	32.682	819.519	3,99
2007	26.590	80,4	6.468	19,6	33.058	849.416	3,89
2008	27.346	80,7	6.545	19,3	33.891	866.710	3,91
2009	26.305	81,6	5.931	18,4	32.236	829.551	3,89

Vira: ZZZS in sklad.

Pojasnilo ministrstva

Večina podjetij v državi je ustanovljala lastna invalidska podjetja, kamor so prezaaposlovala večinoma invalide in starejše delavce, ter jim zagotavljala lažje delo v invalidskih podjetjih. Pri prezaaposlovanju teh delavcev ni šlo le za najtežje invalide, ampak večinoma za delovne invalide z zmanjšano delovno sposobnostjo. Invalidska podjetja so gospodarske družbe na trgu, ki morajo 'prodati' svoje proizvode in storitve ter imajo zaposlenih v povprečju 45 odstotkov vseh zaposlenih invalidov, ki so v povprečju manj produktivni od 'zdravih' sodelavcev in mnogi izmed njih delajo krajši delovni čas – zaradi v postopku ugotovljene invalidnosti –, kar dodatno otežuje organizacijo dela. Vzpodbude, ki jih prejemajo, niso namenjene predvsem zaposlovanju brezposelnih invalidov, temveč obranjanju zaposlitve že zaposlenih invalidov. Invalidska podjetja, ki poslujejo na konkurenčnem trgu, so tako pomemben zaposlovalec invalidov na trgu dela – med njimi tudi v veliki meri invalidov, ki potrebujejo več podpore države.

S predvideno spremembo ZZRZI, ki jo pripravlja ministrstvo, bo država posegla v trenutni sistem olajšav, saj so predvidene za večino invalidskih podjetij navedene olajšave le za zaposlene invalide, ne pa več za vse zaposlene v invalidskih podjetjih, kot to velja sedaj. Ministrstvo predvideva, da bo načrtovana sprememba ZZRZI posegla tudi v institut nadomestne izpolnitve kvote, kjer se predvideva zaostritev pogojev in zmanjšanje zlorabljanja nadomestne izpolnitve kvote zavezancev z boljšim nadzorom, kar naj bi prispevalo tudi k večjim prilivom sklada. V osnutku novega ZZRZI je ministrstvo tudi predvidelo, da bi bili stroški dela namesto dosedanjih 12 minimalnih plač 15 plač, kar bi za zavezance podražilo strošek dela in bi se ti obračunavali mesečno in ne več letno kot doslej, in tudi da bi zaostriло nadzor nad izvajanjem instrumenta nadomestne izpolnitve kvote pri zavezancih, kar bi poleg boljše izterjave terjatev do zavezancev prispevalo k večjim prilivom sklada za financiranje javnih razpisov za zaposlovanje invalidov.

Ugotavljamo, da Republika Slovenija kljub večjim izdatkom ni povečala tudi števila zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Ocenjeni izdatki na zaposlenega invalida v invalidskih podjetjih in v zaposlitvenih centrih so vsaj trikrat večji kot na zaposlenega invalida v običajnih delovnih okoljih v kvotnem sistemu. To kaže na manjšo učinkovitost pri zaposlovanju invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih z vidika finančnih vložkov in podpore države za zaščito in ohranitev delovnih mest za invalide. Čeprav gre za sistemsko podporo in zaščito invalidov, ki delujejo v invalidskih podjetjih, ki so gospodarske družbe na konkurenčnem trgu, je treba ponovno pretehtati, ali bi lahko dosegli prav take zaposlitvene učinke za invalide z manjšimi izdatki države oziroma z manjšimi oprostitvami plačil prispevkov, ki predstavljajo izpad prihodkov sklada.

Obenem tudi ugotavljamo, da je bila uvedba kvotnega sistema v državi, kljub nekaterim navedenim pomanjkljivostim in slabostim glede nadomestne izpolnitve kvote in učinkovitosti financiranja, v obdobju, na katero se nanaša revizija, uspešna, saj se je kljub gospodarski krizi stabiliziralo nihanje zaposlovanja brezposelnih invalidov glede na gibanje skupne brezposelnosti v državi. To pomeni, da je sklad na podlagi ZZRZI uspešno vpeljal in vzdrževal zaposlenost invalidov po kvotnem sistemu ter si prizadeval izvajati tudi nadzor nad zavezanci. Glede na nameravane spremembe ZZRZI, ki se nanašajo na instrument nadomestne izpolnitve kvote, pa je treba opozoriti, da bi moralo ministrstvo predhodno zagotoviti večletne evalvacije oziroma analize stroškov in koristi ter šele na takšni podlagi pristopiti k izdelavi dobro pretehtanega predloga sprememb in dopolnitev predpisov ter prakse izvajanja instrumenta nadomestne izpolnitve kvote. Pri tem bi moralo predvideti tudi take rešitve, ki bodo skladu zagotovile finančno stabilnost in večje prilive za sofinanciranje nagrad za preseganje kvote, subvencioniranje plač v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih ter drugih spodbud, ki prispevajo k zaposlovanju oziroma ohranjanju delovnih mest invalidov.

3.3 Aktivnosti Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje

Ugotavljamo, da je zavod za zaposlovanje v obdobju od leta 2006 do leta 2009 letno na novo zaposlil povprečno 1.770 invalidov (tabela 18 in točka 1.3.3). Zavod za zaposlovanje je invalide zaposloval kot neposredno zaposljive na trgu dela brez ovir ter potrebnih usposabljanj in rehabilitacij ter tudi s pomočjo programov in ukrepov APZ in z ukrepi zaposlitvene rehabilitacije. Programi APZ, ki jih izvaja zavod za zaposlovanje (npr. svetovanje, šolanje, spodbujanje), in storitve zaposlitvene rehabilitacije (npr. usposabljanje na delovnem mestu) invalidov so se lahko glede na ugotovljene potrebe invalidov in sprejeti načrt med seboj dopolnjevali v korist invalidov tako, da so z različnimi izbranimi ukrepi komplementarno pomagali invalidu k vstopu na trg dela oziroma nudili pomoč pri aktivnem iskanju zaposlitve⁴².

⁴² V državi je 71 odstotkov invalidov dolgotrajno brezposelnih, 57 odstotkov invalidov ima le nižjo izobrazbo in 48 odstotkov invalidov je starejših od 50 let. Menimo, da ti podatki o invalidih lahko pomembno vplivajo na kreiranje politike in predvidene ukrepe države pri vključevanju v storitve zaposlitvene rehabilitacije in APZ, npr. da bi za brezposelne invalide z zdravstvenimi težavami razvili v okviru aktivne politike zaposlovanja ukrep ugotavljanja delovnih zmožnosti, za druge invalide bi ponudili ukrepe rehabilitacijskih in drugih svetovanj ipd.

Tabela 18: Pregled števila vseh zaposlitev brezposelnih invalidov na zavodu za zaposlovanje od leta 2006 do leta 2009

Število zaposlitev brezposelnih invalidov na zavodu za zaposlovanje	2009	2008	2007	2006	Povprečje
Število zaposlitev neposredno zaposljivih invalidov	451	643	711	542	587
Ocena števila zaposlitev po aktivnih programih zaposlovanja	581	512	432	814	585
Število zaposlitev po zaposlitveni rehabilitaciji	597	621	603	571	598
Skupaj število vseh zaposlitev invalidov na zavodu za zaposlovanju	1.629	1.776	1.746	1.927	1.770
Skupaj število vseh brezposelnih invalidov v državi	13.132	11.025	10.346	9.138	10.910
Odstotek zaposlitev invalidov od vseh brezposelnih	12	16	17	21	16

Vir: podatki zavoda za zaposlovanje.

Zaposlitvena rehabilitacija se je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 financirala iz proračuna Republike Slovenije na podlagi letnih pogodb z javnimi zavodi in koncesionarji, če je bil napotitelj zavod za zaposlovanje⁴³. Po celoviti uveljavitvi izvajanja ZZRZI so bila sredstva za izvajanje delovanja rehabilitacijskih komisij in zaposlitvene rehabilitacije vsako leto zagotovljena na podlagi letne pogodbe med ministrstvom in zavodom za zaposlovanje o financiranju teh dejavnosti. V letu 2006 so se v okviru APZ izvajali programi, namenjeni rehabilitaciji in usposabljanju invalidov na delovnem mestu, ki jih je sofinanciral ESS, pri tem pa so se sredstva delno koristila tudi v letu 2007. Država je za prejeta sredstva iz ESS vsako leto pripravila posebna poročila financerju o namenski porabi sredstev. Poraba sredstev za zaposlovanje invalidov je bila največja v letu 2006, v letih 2007 in 2008 pa bistveno nižja, ker je subvencioniranje zaposlitev invalidov prešlo na sklad, udeleženci delovne vključenosti so prešli v programe socialne vključenosti ali v zaposlitvene centre, odvisno od njihove delovne zmožnosti, usposabljanje na delovnem mestu pa se je pri invalidih v večinoma izvajalo v okviru zaposlitvene rehabilitacije po ZZRZI. V letu 2009 se je spet povečala poraba sredstev za zaposlitveno rehabilitacijo in vključitve v programe APZ na zavodu za zaposlovanje, kar sovпада z zaključkom razpisov sklada za subvencioniranje zaposlovanja invalidov.

⁴³ Ministrstvo je od leta 2006 do februarja leta 2010 sofinanciralo tudi 75 odstotkov stroškov za delo strokovnega tima za izvajanje storitev zaposlitvene rehabilitacije in del materialnih stroškov v enakem obsegu koncesionarjem oziroma izvajalcem storitev zaposlitvene rehabilitacije v povprečnem znesku okoli 1,9 milijona evrov (tabela 19 v točki 3.3).

Tabela 19: Pregled izdatkov za financiranje zaposlitvene rehabilitacije in APZ od leta 2006 do leta 2009

v evrih

Financer	Namen izdatka	2009	2008	2007	2006	Skupaj	Povprečje
Ministrstvo	Koncesionarjem in izvajalcem za storitve zaposlitvene rehabilitacije	2.407.706	2.023.924	1.862.963	1.303.625	7.598.218	1.899.555
Zavod	Aktivna politika zaposlovanja ⁴⁴	3.006.416	2.061.947	1.371.057	3.130.147	9.569.567	2.392.392
Zavod	Zaposlitvena rehabilitacija	774.538	725.568	531.064	760.607	2.791.777	697.944
Skupaj izdatki zavoda za zaposlovanje		3.780.954	2.787.515	1.902.121	3.890.754	12.361.344	3.090.336
Skupaj vsi izdatki		6.188.660	4.811.439	3.765.084	5.194.379	19.959.562	4.989.891

Vira: ministrstvo in zavod za zaposlovanje.

Zaradi različnih programskih vsebin in pristopov za različne ciljne populacije invalidov, ki imajo različne delovne zmožnosti in različne stopnje invalidnosti, različnih metod in ciljev obravnave ter oblik pomoči, primerjava storitev zaposlitvene rehabilitacije in APZ, ki jih opisujemo v nadaljevanju, ni mogoča in smiselna. Invalidi so se lahko, tako kot druge brezposelne osebe, po potrebi in glede na zaposlitveni načrt zavoda za zaposlovanje, vključevali tako v programe zaposlitvene rehabilitacije kot tudi dopolnilno (ali tudi le dopolnilno) v nekatere programe APZ, če je obstajala strokovna presoja, da je to v njihovo korist.

3.3.1 Storitve zaposlitvene rehabilitacije invalidov

Storitve zaposlitvene rehabilitacije so bile kot pravica invalidov z ZZRZI uvedene, da se invalidi usposobijo za ustrezno delo, zaposlijo, zaposlitev zadržijo in v njej napredujejo ali spremenijo svojo poklicno kariero. Pravico do posameznih storitev zaposlitvene rehabilitacije imajo invalidi v obsegu, na način in v trajanju, opredeljenem v rehabilitacijskem načrtu. Storitve zaposlitvene rehabilitacije izvajajo izvajalci zaposlitvene rehabilitacije, ki so javni zavodi, npr. Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča ali drugi izvajalci s koncesijo. Invalidi pravico do zaposlitvene rehabilitacije uveljavljajo pri zavodu za zaposlovanje. Na podlagi mnenja rehabilitacijske komisije rehabilitacijski svetovalci v sodelovanju z invalidom pripravijo rehabilitacijski načrt, ki določa vrsto, obseg, način in trajanje izvajanja storitev zaposlitvene rehabilitacije. Rehabilitacijski načrt se med izvajanjem rehabilitacije lahko spremeni. Na podlagi tega načrta izvajalci zaposlitvene rehabilitacije izvedejo posamezne storitve.

⁴⁴ Ker zavod za zaposlovanje za obdobje od leta 2006 do leta 2009 ni imel posebnih evidenc o izplačilih, namenjenih invalidnim osebam, ki se vključujejo v programe APZ, je pripravil na podlagi vključenih invalidov v različne programe oceno stroškov zavoda za zaposlovanje.

Tabela 20: Pregled vključitev v programe zaposlitvene rehabilitacije in pridobitev zaposlitve od leta 2006 do leta 2009

Vključitve v programe na zavodu za zaposlovanje	2009	2008	2007	2006	Povprečje
Število vseh vključenih invalidov v zaposlitveno rehabilitacijo	969	1.165	1.411	1.112	1.164
Število pridobitev zaposlitve po zaposlitveni rehabilitaciji	597	621	603	571	598
Odstotek pridobitve zaposlitve	62	53	43	52	51

Vir: ocena zavoda za zaposlovanje.

Iz tabele 20 je razvidno, da je zavod za zaposlovanje pripomogel, da se je zaposlilo po oceni povprečno 600 invalidov letno, oziroma v povprečju 51-odstotno glede na vse invalide, vključene v programe zaposlitvene rehabilitacije. To je povprečno ena tretjina vseh letnih zaposlitev invalidov. Izkušnje zavoda za zaposlovanje kažejo, da se je v obdobju do enega leta po vključitvi v programe zaposlitvene rehabilitacije zaposlilo povprečno 10 odstotkov, do dve leti po vključitvi še nadaljnjih 21 odstotkov in v tretjem letu po vključitvi še nadaljnjih 23 odstotkov invalidov.

Tabela 21: Pregled porabe javnih sredstev zavoda za zaposlovanje za financiranje programov zaposlitvene rehabilitacije od leta 2006 do leta 2009

Financer	Namen izdatka	2009	2008	2007	2006	v evrih	
						Skupaj	Povprečje
Ministrstvo	Koncesionarjem in izvajalcem zaposlitvene rehabilitacije	2.407.706	2.023.924	1.862.963	1.303.625	7.598.218	1.899.555
Zavod za zaposlovanje	Zaposlitvena rehabilitacija	774.538	725.568	531.064	760.607	2.791.777	697.944
Skupaj		3.182.244	2.749.492	2.394.027	2.064.232	10.389.995	2.597.499

Viri: podatki ministrstva in zavoda za zaposlovanje.

Vir financiranja dejavnosti zavoda za zaposlovanje so bila prejeta proračunska sredstva in sredstva iz ESS⁴⁵. Izdatki zavoda za zaposlovanje na podlagi 17. člena ZZRZI⁴⁶ za financiranje programov storitev zaposlitvene rehabilitacije so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali letno povprečno 700.000 evrov (tabela 21). Izdatki ministrstva za plačila koncesionarjem oziroma izvajalcem storitev zaposlitvene rehabilitacije so znašali letno povprečno 1,9 milijona evrov. V letu 2009 so bili izdatki za storitve zaposlitvene rehabilitacije za 22 odstotkov višji glede na večletno povprečje, pri tem pa je treba upoštevati, da se je kljub ekonomski krizi povečal tudi odstotek tistih invalidov, ki so našli zaposlitev, z 51 na 62 odstotkov. Večletna strokovna analiza glede učinkovitosti in uspešnosti programov ter ukrepov zaposlitvene rehabilitacije, ki bi jo izvedla neodvisna strokovna institucija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bila izdelana.

V nadaljevanju povzemamo nekatere že izoblikovane in predlagane strokovne rešitve⁴⁷ za spodbudo delodajalcem k zaposlovanju invalidov, ki predstavljajo možnosti za nadaljnje izboljšave storitev zaposlitvene rehabilitacije:

- delodajalci bi lahko bili bolj informirani o vseh možnostih in načinih zaposlovanja invalidov v državi;
- za delodajalce in invalide je treba poenostaviti neenotne in dolgotrajne postopke, izboljšati pretok informacij ter težiti k temu, da bi lahko vse uredili na enem mestu;
- uskladiti zakonodajo in jo operativno približati zainteresiranim;
- koordinirati aktivnosti med posameznimi državnimi institucijami in ministrstvom;
- vpeljati strokovno pomoč za delodajalce pri novih delovnih mestih, ki nastajajo v podjetju v zvezi z organizacijo delovnega procesa in pri uvajanju invalidov na nova dela;
- ugotoviti potrebe in možnosti delodajalcev glede zaposlovanja invalidov pri njih;
- vpeljati nove, še bolj atraktivne in dodelane spodbude delodajalcem za ohranjanje delovnih mest.

Prav tako so bili na podlagi omenjenih analiz doslej podani nekateri strokovni predlogi, da bi se zavod za zaposlovanje, delodajalci in zainteresirani invalidi lahko glede zaposlitvene rehabilitacije:

- uskladili in dogovorili za izvajanje potrebnih storitev zaposlitvene rehabilitacije po meri in v korist invalidov;

⁴⁵ Sredstva za izvajanje zaposlitvene rehabilitacije invalidov in delovanje rehabilitacijskih komisij so bila v prvih mesecih leta 2006, do izvajanja ZZRZI, zagotovljena v okviru proračunskih postavk 7025 – Pospeševanje zaposlovanja invalidnih oseb in 3577 – Rehabilitacijske komisije in zaposlitvena rehabilitacija, programi ESS pa s postavk PP 3587, 3584 – Usposabljanje na delovnem mestu v učnih delavnicah in učnih podjetjih ter PP 3587 in 3584 – Usposabljanje na delovnem mestu in integrirani programi usposabljanja za invalide. Po celoviti uveljavitvi izvajanja ZZRZI so sredstva iz izvajanja delovanja rehabilitacijskih komisij in zaposlitvene rehabilitacije vsako leto zagotovljena na podlagi vsakoletne pogodbe med resornim ministrstvom in zavodom za zaposlovanje o financiranju teh dejavnosti.

⁴⁶ Gre za izdatke za plačilo stroškov javnega prevoza za invalide in spremljevalce, stroškov bivanja v višini največ 20 odstotkov minimalne plače mesečno in 30 odstotkov minimalne plače mesečno, če se storitve zaposlitvene rehabilitacije izvajajo mesečno najmanj 100 ur in prejemnik ne prejema pomoči po drugih predpisih.

⁴⁷ Povzeto smiselno iz naslednjih strokovnih virov: Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča: Evalvacija zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov, marec 2009 ter zavod za zaposlovanje: Analiza brezposelnih invalidov in njihovega vključevanja v storitve zaposlitvene rehabilitacije in programe aktivne politike zaposlovanja, november 2008.

- na enem mestu, npr. na portalu, zagotovili koristne informacije o različnih finančnih spodbudah za zaposlovanje invalidov v državi;
- se dodatno posvetovali s strokovnjaki in svetovalci glede nadaljnega izvajanja storitev zaposlitvene rehabilitacije, ki so v korist invalidov.

3.3.2 Aktivna politika zaposlovanja invalidov

Invalidi, prijavljeni v evidenco brezposelnih oseb, so se lahko vključevali v APZ na zavodu za zaposlovanje brez omejitev. Posebne ciljne skupine so bile razpisane le za posamezne aktivnosti, invalidi pa so se lahko vanje vključevali, če so izpolnili določene pogoje v objavljenih razpisih, na primer da so bili starejši od 50 let, dolgotrajno brezposelni, brez ustrezne izobrazbe. Za večino invalidov je za njihovo uspešno vključevanje na trg dela zadostovala vključitev v ustrezne programe APZ, nekateri pa so potrebovali tudi dopolnilne storitve zaposlitvene rehabilitacije. Za invalide kot posebno ciljno skupino ni bilo posebej izdelanega programa ukrepov APZ od leta 2007 do leta 2013 in načrta izvedbe programa ukrepov APZ za obdobje, na katero se nanaša revizija, kot je bilo pripravljeno na ravni države za vse brezposelne, zavod pa tudi ni vodil posebnih evidenc o vključitvi in izplačilih za vključevanje invalidnih oseb v programe APZ, zato je zavod za zaposlovanje pripravil za obdobje, na katero se nanaša revizija, izkustveno oceno podatkov, ki so navedeni v nadaljevanju.

Tabela 22: Pregled vključitev invalidov v programe APZ in pridobitev zaposlitev pa programih APZ od leta 2006 do leta 2009

Vključitve v programe na zavodu za zaposlovanje in pridobitve zaposlitev	2009	2008	2007	2006	Povprečje
Ocena vseh vključenih v programe APZ	2.236	1.589	1.208	2.352	1.845
Ocena števila zaposlitev po programih APZ	581	512	432	814	585
Odstotek ocenjenih zaposlitev invalidov	26	32	36	35	32

Vir: ocena podatkov zavoda za zaposlovanje.

Zavod za zaposlovanje je v povprečju na podlagi vključitev v programe APZ prispeval k 32-odstotni zaposlitvi invalidov. Zavod za zaposlovanje je za leto 2009 ocenil, da bi zaposlitev dobilo približno 26 odstotkov invalidov, kar je manj glede na leta od 2006 do 2008 in je predvsem posledica slabše gospodarske situacije in manjšega povpraševanja po delavcih na trgu dela. Neodvisne strokovne večletne analize glede učinkovitosti in uspešnosti programov in ukrepov APZ za invalidsko populacijo za obdobje, na katero se nanaša revizija, niso bile izdelane.

Tabela 23: Pregled izdatkov zavoda za zaposlovanje za financiranje vključevanja invalidov v programe APZ od leta 2006 do leta 2009

Namen izdatka						v evrih	
	2009	2008	2007	2006	Skupaj	Povprečje	
APZ	3.006.416	2.061.947	1.371.057	3.130.147	9.569.567	2.392.392	

Vir: podatki zavoda za zaposlovanje.

Sredstva za financiranje programa ukrepov APZ za obdobje 2007–2013 so se zagotavljala iz sredstev proračuna Republike Slovenije, za leti 2006 in 2007 pa tudi iz sredstev ESS v znesku 1.146.035 evrov. Financiranje ukrepov se je izvajalo v skladu s sprejetim proračunom za posamezno proračunsko obdobje in se je nanašalo na vse brezposelne v državi, saj zavod za zaposlovanje podatkov za invalide kot posebne ciljne skupine ni vodil. Ocenjeni izdatki zavoda za zaposlovanje za financiranje vključitve invalidov v programe APZ so v povprečju znašali 2,4 milijona evrov letno (tabela 23).

Ugotovljamo, da doslej ni bila izdelana neodvisna strokovna analiza⁴⁸ o primerjavi z drugimi državami, ki bi pokazala učinkovitost in uspešnost zavoda za zaposlovanje pri vključitvi invalidov v programe APZ in zaposlitvene rehabilitacije ter pridobitvijo zaposlitve, z upoštevanjem učinkov na podlagi vloženih finančnih sredstev in zastavljenih ciljev. Menimo, da bi bilo zato treba izdelati večletno evalvacijo dosedanjih programov in ukrepov APZ ter tudi programov zaposlitvene rehabilitacije, ki bi jo morala pripraviti neodvisna institucija; tako bi bilo mogoče v kontekstu finančnih vložkov in glede na vnaprej postavljene merljive cilje ter učinke strokovno in neodvisno ugotoviti učinkovitost in uspešnost zavoda za zaposlovanje pri vključevanju v programe ter dodanih prispevkov pri pridobitvi zaposlitve. Prav tako bi lahko na osnovi izdelanih evalvacij in analiz stroškov ter koristi strokovnjaki zavoda za zaposlovanje poiskali za določene ciljne invalidske populacije nabor še bolj uspešnih in preizkušenih ukrepov, da bi ti lahko še bolj učinkovito in uspešno prispevali k vključevanju invalidov v bolj prilagojene in učinkovitejše programe APZ ter zaposlitvene rehabilitacije. V to pa bi morali vključiti tudi projekt vzpostavitve medinstitucionalnega elektronskega zajemanja in izmenjevanja podatkov v državi za lažje spremljanje, upravljanje in odločanje glede zaposlovanja invalidov ter tudi okrepiti medsebojno sodelovanje med ministrstvom, skladom, zavodom za zaposlovanje in ZPIZ, da bi dosegli večje sinergijske učinke na podlagi državne strategije in izvedbenih politik ter ukrepov vseh navedenih institucij.

Pravo vprašanje na podlagi analize zavoda za zaposlovanje ni, ali invalide vključevati v storitve zaposlitvene rehabilitacije ali v programe APZ, temveč kako oboje povezati, da bi dosegli cilj – zaposlitev invalidov. Zaposlitvena rehabilitacija je predvsem namenjena invalidom z najtežjimi ovirami, ki brez strokovne podpore nimajo možnosti, da bi enakopravno konkurirali na trgu dela – to pa je namen programov APZ.

Zaposlitvena rehabilitacija in programi APZ se vsebinsko razlikujejo predvsem v kompleksnosti obravnave, saj storitve zaposlitvene rehabilitacije vsebujejo tudi psihosocialno rehabilitacijo in invalida obravnavajo širše, v kontekstu njegove invalidnosti ter v prepoznavanju in krepitvi njegovih zmožnosti. Vendar pa imajo izvajalci zaposlitvene rehabilitacije omejeno mrežo delodajalcev, pri katerih lahko usposablajo invalide na konkretnem delovnem mestu. Za večino invalidov zaposljivih v običajnem delovnem okolju zadostuje vključitev v ustrezne programe APZ. Nekatere invalide pa je treba pri njihovi vključitvi v APZ podpreti še s storitvami zaposlitvene rehabilitacije. V drugih primerih je potreba po zaključku zaposlitvene rehabilitacije z vključitvijo v program APZ, kot je na primer delovni preizkus ali usposabljanje na delovnem mestu. Pri mlajšem invalidu lahko izvajalec zaposlitvene rehabilitacije prepozna potencial za šolanje in ga usmeri v formalno izobraževanje. Nujno je, da se invalida na podlagi individualne strokovne presoje vključuje v storitve zaposlitvene ali v programe APZ, lahko pa tudi

⁴⁸ Benchmarking primerjava kot možna dobra praksa ali cilj za izbran nabor domačih in mednarodnih uspešnih programov in praks glede zaposlovanja pomembnejših določenih ciljnih skupin invalidov (npr. dolgoročno brezposelni invalidi, ki so na čakanju izgubili delovne navade, invalidi z nižjo izobrazbo, invalidi s slabšim zdravstvenim stanjem, delovni invalidi idr.).

sočasno v oba programa. Prednost storitev zaposlitvene rehabilitacije je tudi, da omogočajo invalidu in delodajalcu podporo tudi po zaposlitvi.

3.3.3 Ocena zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih invalidov

Podatki in izsledki analize⁴⁹ zavoda za zaposlovanje so pokazali, da se dolgotrajno brezposelni invalidi zaposlujejo uspešneje kot dolgotrajno brezposelni neinvalidi. Zavod za zaposlovanje ocenjuje, da je to rezultat bolj intenzivnega svetovanja, rehabilitacijskih svetovanj, vključitev v storitve zaposlitvene rehabilitacije in programe APZ. Dolgotrajno brezposelne osebe je zavod za zaposlovanje v analizi razvrstil glede na zaposljivost. Podatki iz analize zavoda za zaposlovanje kažejo, da je v državi le 15,9 odstotka dolgotrajno brezposelnih oseb še neposredno zaposljivih, medtem ko ostali že sodijo med tiste, ki imajo težave pri zaposlovanju ali so celo težko zaposljivi in bi morali zanje poiskati drugačne sistemske rešitve v državi tudi s sodelovanjem ZPIZ oziroma s poklicno rehabilitacijo in socialno integracijo. Ker je bilo v državi ob koncu leta 2009 kar 13.132 registriranih brezposelnih invalidov, to pomeni, da bi po oceni zavoda za zaposlovanje lahko v naslednjih obdobjih zaposlili približno 2.100 brezposelnih invalidov, oziroma da bi na podlagi izdelane analize stroškov in koristi in večletnih evalvacij skupaj z ministrstvom, s skladom in z ZPIZ lahko ponovno proučili, kaj bi v državi lahko storili za ostalih 11.032 dolgotrajno brezposelnih invalidov, od katerih je kar 80 odstotkov delovnih invalidov, ki so starejši in imajo nižjo izobrazbo in so torej težje zaposljivi.

Glede na starostno in izobrazbeno strukturo invalidov so bile na zavodu za zaposlovanje predlagane tudi nekatere strokovne rešitve za intenzivnejše vključevanje:

- vseh skupin invalidov v klube za iskanje zaposlitve in druge delavnice za iskanje zaposlitve, v institucionalno izobraževanje in samozaposlitev pod običajnimi pogoji za vključitev brezposelnih oseb v posamezni program;
- starejših in manj izobraženih invalidov v delovni preizkus in usposabljanje na delovnem mestu ter potrjevanje nacionalnega preizkusa znanja s poudarkom na vključevanju starejših moških v državi, kjer je delež brezposelnih moških invalidov najbolj porenč;
- mlajših invalidov za dvig njihove izobrazbe, kar pomeni, da je smiselno mlajše in motivirane invalide usmerjati v formalno izobraževanje;
- mlade invalide, ki niso dokončali šolanja, vključiti v Projekt usposabljanja mladih.

Pojasnilo zavoda za zaposlovanje

Zavod za zaposlovanje ocenjuje, da je poleg ostalega smiselno pripraviti sezname dolgotrajno brezposelnih invalidov, pri katerih je treba ugotavljati zaposljivost s pomočjo napotitve invalida v program storitev zaposlitvene rehabilitacije – Mnenje o ravni delovnih sposobnosti, znanj, delovnih navad in poklicnih interesov zaradi izdelave ocene zaposlitvenih možnosti. Ker je pri izvajalcih zaposlitvene rehabilitacije že sedaj dolga čakalna doba, je smiselno še razviti ukrep APZ za ugotavljanje zaposljivosti zaradi upada delovnih sposobnosti, ki bi bil primeren tudi za druge težje zaposljive osebe, kar bi lahko bil triažni program ugotavljanja zaposljivosti, ugotavljanja upada delovnih sposobnosti in zaposlitvene oviranosti. Ti programi bi bili primerni tudi za težje zaposljive osebe, kot so odvisniki, brezdomci itd. Za osebe, ki bi bile prepoznane kot začasnno ali trajno nezaposljive, bi zavod za zaposlovanje na podlagi pridobljenih podatkov pripravil pobudo za centre za socialno delo, da se ustrezno vključijo v kreiranje teh programov, in za te skupine dodatno razvijejo programe socialne vključenosti.

⁴⁹ Zavod za zaposlovanje, november 2008: Analiza brezposelnih invalidov in njihovega vključevanja v storitve zaposlitvene rehabilitacije in programe aktivne politike zaposlovanja.

3.4 Povzetek ugotovitev

Ocenjujemo, da bi lahko ministrstvo kot *predlagatelj predpisov, nosilec politik, pobudnik ter koordinator* uvedbe različnih sprememb ter izboljšav skupaj z drugimi institucijami spodbujalo in koordiniralo *uvedbo, razvoj ter implementacijo novih politik, programov ter ukrepov v Republiki Sloveniji v zvezi z zaposlovanjem invalidov*. Tako bi lahko institucije s koordiniranim delovanjem in določenimi cilji ter nalogami dosegle večjo sinergijo in prispevale z bolj učinkovitimi in uspešnimi ukrepi k večjemu zaposlovanju invalidov v državi.

Pri sodelovanju sklada in zavoda za zaposlovanje bi morali nameniti večjo pozornost povezanosti razpisov sklada s programi zavoda za zaposlovanje, pri tem pa bi morali določiti tudi, kakšne dolgoročne učinke pravzaprav želi država doseči pri zaposlovanju invalidov glede na finančne izdatke in merljive cilje. Premisliti pa bi bilo treba tudi, kaj storiti, kadar je zaposlitvena rehabilitacija invalidov zaključena in ni možnosti hitre vključitve invalidov v programe APZ. Nekateri invalidi zato ostajajo izven delovnega procesa, učinkov izvedenih programov zaposlitvene rehabilitacije pa kljub nastalim stroškom ni.

Sklad in zavod za zaposlovanje sta v obdobju od leta 2006 do leta 2009 z ukrepi in sofinanciranjem na podlagi kvotnega sistema in zaposlitvene rehabilitacije po ZZRZI ter dopolnilno z ukrepi APZ uspela zagotoviti oziroma ohraniti zaposlitev letno povprečno 33.000 invalidom, in sicer pri delodajalcih v običajnih delovnih okoljih približno 26.600 invalidom (80,6 odstotka vseh zaposlenih invalidov) ter v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih povprečno 6.400 invalidom (19,4 odstotka vseh zaposlenih invalidov).

Prav tako sta sklad in zavod za zaposlovanje v obdobju od leta 2006 do leta 2009 uspela z uvedbo kvotnega sistema in zaposlitvene rehabilitacije po ZZRZI ter z ukrepi APZ ohraniti 4 odstotke zaposlenih invalidov od vseh zaposlenih v državi, kar je bil tudi cilj uvedenega ZZRZI.

S kombinacijo storitev zaposlitvene rehabilitacije, programov APZ in finančnih vzpodbud je država pozitivno prispevala k dodatnemu zaposlovanju invalidov kljub pomanjkanju delovnih mest na trgu dela zaradi propadanja podjetij in splošne gospodarske krize. Domnevati je mogoče, da bi se delodajalci še hitreje odločali za vključitev invalidov v programe zaposlitvene rehabilitacije in APZ, če bi jim bile vnaprej znane dodatne možnosti sofinanciranja in pogoji za pridobitev državnih sredstev, kar predstavlja priložnost za še večje spodbude države delodajalcem tudi z uvedbo novih, za delodajalce in invalide bolj zanimivih programov in ukrepov, pri tem pa bi spodbujali v okviru APZ tudi delovne zmožnosti in sposobnosti invalidov, da tudi sami še bolj aktivno sodelujejo pri iskanju zaposlitve. Seveda pa je treba upoštevati tudi, da mora biti *plačilo za delo zaposlenih invalidov dovolj stimulatивно, da jih odvrača od pasivnega prejetanja finančnih nadomestil in podpor iz državnih transferov*.

Smiselno bi bilo tudi razmisliti o spodbujanju zaposlovanja invalidov za nedoločen čas, kar ima lahko ugodne učinke na socialno varnost invalidov, saj so pri zaposlovanju za določen čas izpostavljeni negotovosti ob izteku pogodbe o zaposlitvi. Glede na to, da je z vidika delodajalca smotrno, da v prvi fazi sklene pogodbo o zaposlitvi za določen čas, pa bi bilo treba premisliti, ali bi lahko javni razpisi omogočali dodatno subvencijo za prehod zaposlenega invalida iz delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas in ali bi to bilo smiselno.

Ministrstvo ni dovolj proučilo z ZZRZI uvedenega instrumenta *nadomestne izpolnitve kvote*, ki zaradi zlorab v praksi ni prispeval k večjim zaposlitvam invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih, saj ugotavljamo, da se število invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih v obravnavanem

obdobju ni povečalo, celo nasprotno s 6.553 zaposlenih v letu 2006 se je zmanjšalo na 5.931 zaposlenih v letu 2009, kar pomeni slabšo uspešnost pri dodatnem zaposlovanju invalidov ob večjih finančni podpori države invalidskim podjetjem in zaposlitvenim centrom.

Ministrstvo ni dovolj pretehtalo višine oprostitev in olajšav po drugih zakonih (oziroma za primere predvidenih oblik porabe oprostitev in olajšav po 61. členu ZZRZI) za invalidska podjetja in zaščitne centre, ki jih je država predvidela za ohranjanje njihove konkurenčne sposobnosti na trgu, da bi invalidska podjetja lahko nemoteno poslovala naprej in obenem zaposlovala nove invalide.

4. ZAPOSLOVANJE INVALIDOV V DRŽAVNI UPRAVI IN JAVNIH ZAVODIH

Ugotavljali smo, ali so nekateri izbrani delodajalci v javnem sektorju spodbujali oziroma prispevali k zaposlovanju invalidov, ali so izvajali določene programe in ukrepe pri zaposlovanju invalidov ter ali so jim bile pri tem ponujene kakšne spodbude. Izpostavili smo nekatere primere dobrih praks, predvsem pa izkušnje delodajalcev pri zaposlovanju invalidov v javnem sektorju.

4.1 Zaposlovanje invalidov v državni upravi

Konvencija organizacije združenih narodov o pravicah invalidov v 27. členu zavezuje vse države podpisnice te konvencije, med njimi tudi Republiko Slovenijo, da sprejmejo ukrepe, s katerimi zaposlujejo tudi invalide v javnem sektorju.

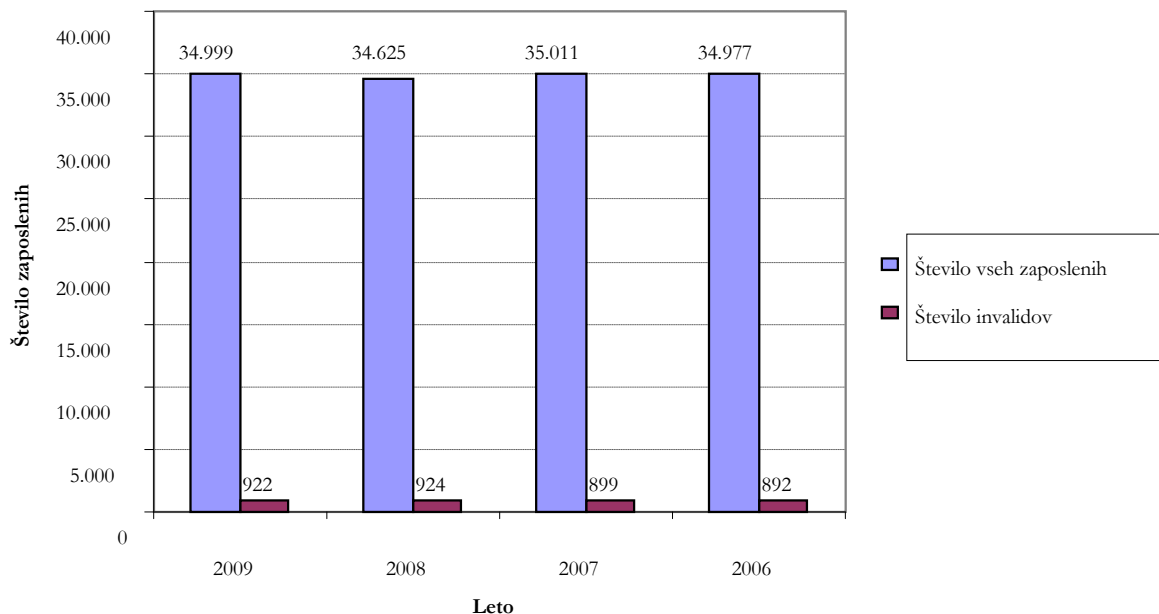
Na podlagi tega in v zvezi s četrtem⁵⁰ in petim ciljem akcijskega programa je Vlada RS 30. 10. 2007 sprejela sklep, po katerem:

- naj bi organi državne uprave vsako leto omogočili opravljanje pripravništva najmanj 16 invalidom na srednji, višji, visoki ali univerzitetni stopnji strokovne izobrazbe tako, da vsako ministrstvo in vladne službe pri Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije skupaj zagotovijo vsak po najmanj eno pripravništvo;
- se navedene zaposlitve ne všttevajo v kvote dovoljenega števila zaposlitev posameznega organa, določene v skladu s Skupnim kadrovskim načrtom organov državne uprave, všttevajo pa se v 2-odstotno kvoto za zaposlovanje invalidov;
- sredstva za plače za navedene zaposlitve organi zagotavljajo iz sredstev v okviru svojega finančnega načrta;
- organi državne uprave vsako leto omogočijo opravljanje praktičnega usposabljanja najmanj 20 dijakov s posebnimi potrebami;
- vlada priporoča organom, naj v okviru postopkov javnega naročanja, kadar narava naročila to omogoča, izvedejo postopek pridržanega javnega naročila po določbah 19. člena Zakona o javnem naročanju⁵¹;
- Ministrstvo za javno upravo spremlja izvajanje sklepov in o njih enkrat letno poroča Vladi RS.

⁵⁰ Četrty cilj je na podlagi enakih možnosti in brez diskriminacije zagotavljati vključujoč izobraževalni sistem na vseh ravneh in vseživljenjsko učenje.

⁵¹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

Slika 3: Število vseh zaposlenih in število vseh zaposlenih invalidov v organih državne uprave od leta 2006 do leta 2009



Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre.

Iz tabele 24 je mogoče ugotoviti, da so v državni upravi zaposleni invalidi v povprečju predstavljali približno 2,6 odstotka vseh zaposlenih. Invalidi so bili zaposleni po uvedbi ZZRZI v skladu z uvedenim kvotnim sistemom obveznega zaposlovanja invalidov v državi, pri tem pa je bilo v državni upravi v skladu z zakonom predvideno 2-odstotno zaposlovanje. Delež zaposlenih invalidov v državni upravi se v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spreminjal.

Tabela 24: Število zaposlenih invalidov v državni upravi od leta 2006 do leta 2009

Zaposleni v državni upravi	31. 12. 2009	31. 12. 2008	31. 12. 2007	31. 12. 2006	Povprečje
Število vseh zaposlenih v državni upravi	34.999	34.625	35.011	34.977	34.903
Število zaposlenih invalidov v državni upravi	922	924	899	892	909
Odstotek zaposlenih invalidov v državni upravi	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre.

V obdobju od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2009 je bilo v organih državne uprave na novo zaposlenih 32 invalidov, 18 za določen čas, 14 pa za nedoločen čas. Največ, po 6, se jih je zaposlilo na Ministrstvu za promet in Ministrstvu za finance, na Ministrstvu za notranje zadeve štiri, nekatera ministrstva so zaposlila po dva ali enega invalida (priloga 2). Na podlagi 74. in 75. člena ZZRZI neposredni uporabniki državnega

proračuna niso upravičeni do finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov nad predpisano kvoto. Na področju zaposlovanja in ohranitve zaposlitev invalidov ter preventivnih ukrepov za zdrave zaposlene v državni upravi Vlada RS zaenkrat ni sprejela posebne strategije, politike ali vizije. V nadaljevanju predstavljamo primer skrbi za invalide v državni upravi⁵².

Primer skrbi za invalide v državni upravi

Ministrstvo za kulturo je v letu 2009 v Arhivu Republike Slovenije zaposlilo invalida, ki na področju tiska in urejanja okolice sodeluje z dvema invalidskima organizacijama. Zgodovinski arhiv Celje je v okviru programa javnih del zaposlil v letu 2009 invalida s pravico do zaposlitvene rehabilitacije. Direktorat za umetnost pa je v letu 2009 štipendiral tudi umetnike invalide in jim s tem omogočil možnost kasnejše zaposlitve.

Iz Poročila o uresničevanju akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letu 2009 je razvidno, da se je Ministrstvo za javno upravo za uresničevanje vladnih sklepov povezalo z zavodom za zaposlovanje, Društvom študentov invalidov, Centrom za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik, Zavodom za usposabljanje invalidne mladine ter z Zavodom za slepe in slabovidne ter pridobilo sezname študentov in učencev, ki so končali šolanje in bi morebiti potrebovali zaposlitev kot pripravniki ali praktično usposabljanje. Seznami so bili posredovani kadrovskim službam vseh ministrstev in kadrovske službi Generalnega sekretariata Vlade RS, ki je zadolžena za vse vladne službe. Vendar Ministrstvo za zunanje zadeve opozarja, da so na seznamu tudi kandidati, ki zaposlitve ne želijo ali ne morejo sprejeti, zato bo v prihodnje treba pridobiti še dodatne informacije o kandidatih.

Praktično usposabljanje je bilo v obdobju od leta 2006 do 2009 zagotovljeno osmim dijakom s posebnimi potrebami. Vlada RS je 15. 10. 2009 sprejela dodatni sklep, s katerim je dopolnila sklep Vlade RS z dne 30. 10. 2007 tako, da se po zaključenem pripravništvu lahko z invalidom sklene delovno razmerje za določen ali nedoločen čas in se zaposlitev ne šteje v realizacijo kadrovskih načrtov ter s tem ne posega v redni kadrovske načrti organov, ki se iz leta v leto zmanjšuje. S tem je Vlada RS želela spodbuditi zaposlitev invalidov, ne le za čas pripravništva, ampak tudi po njem.

⁵² Povzeto iz Poročila o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letu 2009, sprejetega na Vladi RS 26. 8. 2010.

Tabela 25: Pregled zaposlovanja invalidov in invalidov pripravnikov v organih državne uprave od leta 2006 do leta 2009

Leto	Število vseh novo zaposlenih v organih državne uprave	Število novo zaposlenih invalidov v organih državne uprave	Število novo zaposlenih invalidov pripravnikov na podlagi sklepa Vlade RS v organih državne uprave	Število novo zaposlenih invalidov pripravnikov, ki so sklenili redno delovno razmerje v organih državne uprave	
				Določen čas	Nedoločen čas
2009	2.006	10	5	1	1
2008	1.752	11	11	0	0
2007	1.929	6	0	0	0
2006	1.868	5	0	0	0
Skupaj	7.555	32	16	1	1

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre.

Od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2009 je bilo v organih državne uprave na podlagi akcijskega programa zaposlenih 16 invalidov pripravnikov. V letu 2009 osmim ministrstvom in Generalnemu sekretariatu Vlade RS ni uspelo zagotoviti pripravništva invalidom. Ministrstvo za zunanje zadeve opozarja tudi, da njihovi poslovni prostori arhitektonsko ne omogočajo ustreznega delovnega okolja za gibalno ovirane. V oktobru 2007 sprejeti sklep Vlade RS je torej pripomogel k zaposlovanju invalidov pripravnikov v organih državne uprave, vendar pa ni bil v celoti realiziran.

V letu 2009 sta po uspešno opravljenem pripravništvu dva invalida sklenila redno delovno razmerje, in sicer eden za določen in drugi za nedoločen čas. V organih državne uprave so se aktivno ukvarjali z uvajanjem invalidov na delovno mesto in v kolektiv tako, da so jim določili mentorja oziroma po več sodelavcev, ki so se ukvarjali s posameznim pripravnikom-invalidom.

Pri zaposlovanju invalidov v organih državne uprave se ob upoštevanju kvotnega sistema uresničujejo cilji iz akcijskega programa na dveh ravneh:

- na ravni ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in upravnih enot neposredno, pri čemer so, neodvisno od zaposlovanja invalidov v drugih organih državne uprave, posamezno vezani na doseganje predpisanih kvot, ki je določena za organe državne uprave z 2 odstotkoma;
- na ravni vseh organov državne uprave pa Vlada RS sprejema odločitve oziroma sklepe, s katerimi skuša spodbujati ministrstva in vladne službe, da bi zaposlili več invalidov; Ministrstvo za javno upravo v takem primeru nastopa kot predlagatelj strokovnih gradiv in predlogov za odločanje Vlade RS pri pospeševanju zaposlovanja invalidov pa tudi kot organizator.

Akcijski program za vsak cilj posebej določa ukrepe in za vsak ukrep posebej tudi nosilce, o realizaciji tega pa poroča ministrstvo, ki je nosilec strategije. Na področju zaposlovanja in ohranitve zaposlitev invalidov ter preventivnih ukrepov za zdrave zaposlene v državni upravi v skrbi, da v bodoče zdravi zaposleni ne bi zaradi delovnih obremenitev oziroma delovnih pogojev postali invalidi, Vlada RS zaenkrat, razen že omenjenih sklepov o zaposlovanju invalidov-pripravnikov, ni sprejela posebne strategije, politike ali vizije.

Primer dobre prakse: Preventivni ukrepi delodajalca

Ministrstvo za javno upravo je pristopilo k preventivnemu ukrepu za zdrave zaposlene v državni upravi z vzpostavitvijo projekta *Promocija in krepitev zdravja v javni upravi*, ki ga podpira tudi ZZZS. Na Ministrstvu za javno upravo načrtujejo, da bodo izvajali pilotski projekt na področju javne uprave za pripravo in izdelavo smernic za uvedbo aktivnosti krepitev promocije zdravja v vseh resorjih javne uprave. Projekt ima tudi podporo Ministrstva za zdravje. Cilj navedenega projekta je, da bi preventivno zmanjšali invalidnost zaposlenih v državni upravi zaradi prevelikih delovnih obremenitev oziroma slabših delovnih pogojev.

4.2 Zaposlovanje invalidov v izbranih štirih javnih zavodih

V okviru revizijskega vprašanja ali so izbrane institucije v državi uspešno spodbujale in prispevale k zaposlovanju invalidov, smo se podrobneje seznanili s prakso zaposlovanja invalidov v štirih javnih zavodih: zavodu za zaposlovanje, UKC Ljubljana, ZZZS in RTV Slovenija.

V tabeli 26 lahko vidimo, da zaposleni invalidi predstavljajo v povprečju 5,2 odstotka vseh zaposlenih v zavodu za zaposlovanje, ZZZS in RTV Slovenija. Njihovo število se v vseh štirih letih ni spreminjalo. UKC Ljubljana ima v povprečju zaposlenih 6 odstotkov invalidov. UKC Ljubljana ugotavlja, da se delovni pogoji iz leta v leto slabšajo, saj se obremenitve zaposlenih na delovnih mestih zelo povečujejo. Največji delež invalidnosti, kar 36,9 odstotka, ki je nastala zaradi delovnih obremenitev, je v UKC Ljubljana med zaposlenimi s srednješolsko izobrazbo, med njimi je največ srednjih medicinskih sester.

Tabela 26: Pregled števila zaposlenih invalidov v štirih javnih zavodih od leta 2006 do leta 2009

Javni zavod	Število vseh zaposlenih na dan 31. 12. 2009	Število zaposlenih invalidov na dan 31. 12. 2009	Število vseh zaposlenih na dan 31. 12. 2008	Število zaposlenih invalidov na dan 31. 12. 2008	Število vseh zaposlenih na dan 31. 12. 2007	Število zaposlenih invalidov na dan 31. 12. 2007	Število vseh zaposlenih na dan 31. 12. 2006	Število zaposlenih invalidov na dan 31. 12. 2006	Povprečni odstotek zaposlenih invalidov v javnem zavodu
Zavod za zaposlovanje	998	31	914	29	921	30	920	31	3,2
UKC Ljubljana	7.429	484	7.494	471	7.446	446	7.292	429	6,2
ZZZS	952	23	975	23	968	25	977	31	2,6
RTV Slovenija	1.945	82	2.009	81	2.029	83	2.134	83	4,1
Skupaj	11.324	620	11392	604	11.364	584	11.323	574	5,2

Vir: podatki javnih zavodov.

Glede konkretnih praks zaposlovanja invalidov na zavodu za zaposlovanje, UKC Ljubljana, ZZZS in RTV Slovenija podajamo naslednje obrazložitve:

- vsi štirje javni zavodi so v obdobju od leta 2006 do leta 2009 vseskozi presegali predpisano kvoto zaposlenih invalidov in zato po ZZRZI od sklada prejeli finančne vzpodbude;
- obravnavani javni zavodi niso predvideli nobenih dodatnih ukrepov oziroma programov, s katerimi bi spodbujali oziroma prispevali k novemu zaposlovanju invalidov;
- vsi štirje delodajalci invalidov niso odpuščali zaradi invalidnosti, temveč so iskali rešitve za invalide z zagotavljanjem ustreznih delovnih mest in delovne opreme glede na ugotovljene omejitve invalidov, ki so bile razvidne iz odločb ZPIZ;
- vsi štirje delodajalci so se trudili za vzpostavitev dobrega delovnega okolja tako, da delovni pogoji ne bi pomenili vzroka za morebitno poslabšanje zdravstvenega stanja invalidov.

Vsi štirje javni zavodi so v obdobju od leta 2006 do leta 2009 presegali z uredbo določeno kvoto, zato so prejeli finančne vzpodbude v obliki oprostitve plačila prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za delavce s statusom invalida, ki so po 74. členu ZZRZI nad kvoto; prav tako so po 75. členu ZZRZI od sklada prejeli denarno nagrado za vsakega invalida, zaposlenega nad predpisano kvoto. Prejete finančne vzpodbude štirih javnih zavodov v obdobju od leta 2006 do leta 2009 so razvidne v tabeli 27 v stolpcih 1 in 2, poraba sredstev pa iz stolpcev 3 in 4.

Tabela 27: Prejeta in porabljena sredstva štirih javnih zavodov v obdobju od leta 2006 do leta 2009

Institucije javne uprave	Prejeta sredstva v obdobju od 2006 - 2009		Porabljena sredstva v obdobju od 2006 - 2009		Razlika	
	74. člen ZZRZI	75. člen ZZRZI	74. člen ZZRZI	75. člen ZZRZI	74. člen ZZRZI	75. člen ZZRZI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1)-(3)	(6) = (2)-(4)
Zavod za zaposlovanje	125.542	57.650	11.435	57.650	114.107	0
UKC Ljubljana	311.712	162.931	26.883	0	284.829	162.931
ZZZS	105.256	37.148	73.731	0	31.525	37.148
RTV Slovenija	0	183.977	0	49.509	0	134.468

Viri: podatki zavoda za zaposlovanje, UKC Ljubljana, ZZZS, RTV Slovenija.

Finančna sredstva, ki so jih obravnavani štirje javni zavodi prejeli za preseganje kvote iz 62. člena ZZZRI, so bila porabljena za izboljšanje delovnih pogojev in opreme invalidov, predvsem za:

- nabavo računalniške opreme, ki omogočajo slabovidnim osebam lažje delo;
- opremo delovnih mest, ki omogočajo lažje delo in ki so prilagojena za invalide s težavami s hrbtenico in z ortopedskimi težavi (npr. nakup ortopedskih stolov);
- osnovna sredstva, s katerimi so še bolj prilagodili delovne prostore invalidom na invalidskih vozičkih (nakup omar z izvlečnimi policami na vodilih, nižji plastični zabojniki za spise, ročaji v sanitarijah ipd.);
- osnovna sredstva s prilagoditvijo delovnega mesta za invalida;

- izboljšanje delovnih pogojev z ustrežno zaščitno opremo (nakup delovne mize primerne dimenzije, nakup posebnega klečalnega in trtičnega stola);
- nakup podajalnih servisnih vozičkov;
- nakup dvigal za invalide;
- prenavo sanitarij za invalide;
- prenavo prilagojenih vhodov in izhodov za invalide;
- označitev dvigal z oznakami za slepe in slabovidne;
- nakup računalnikov, prilagojenih računalniških programov, lup, miz ipd.

Javni zavodi niso za vsako leto posebej izdelali podrobnega načrta porabe prejetih finančnih vzpodbud od sklada, zato so ostala sredstva tudi neporabljena (tabela 27). Sredstva so namenska, zato jih je treba porabiti predvsem za izboljšanje delovnih pogojev in opreme invalidov.

Povzetek prakse in politike zaposlovanja invalidov v obravnavanih štirih javnih zavodih je naslednji:

- Obstaja skrb za že zaposlene invalidne osebe. Ti so status invalidne osebe pridobili zaradi različnih vzrokov, predvsem gre za posledice bolezni ali nesreče. Ob priznanju statusa invalidne osebe se javni zavodi z delavcem pogovorijo, saj je zelo pomemben pogled invalida na preostale delovne zmožnosti, nato pa v okviru celotnega javnega zavoda, v sodelovanju vseh služb poiščejo delovno sredino, kjer se invalidna oseba lahko v celoti integrira. Vsi štirje javni zavodi nobeni invalidni osebi niso prekinili delovnega razmerja razen zaradi odhoda v pokoj.
- Vsa razpisana delovna mesta javnih zavodov so bila namenjena tudi za zaposlovanje invalidov z različnimi oblikami oviranosti, tudi za gibalno ovirane, ki za svoje gibanje potrebujejo invalidski voziček. Javni zavodi si prizadevajo za tako imenovani skandinavski model delovnega okolja, ki je urejen tako, da se lahko invalidna oseba takoj zaposli. Ta model ne loči med invalidi in zdravimi, ampak so arhitektonske in mobilne rešitve že v osnovi vnaprej zasnovane in predvidene tako, da jih lahko uporabljajo tako zdravi gibalno neovirani kot tudi osebe na vozičkih, in osebe, ki so senzorno ovirane.
- Obstajajo *preventivne dejavnosti* na delovnih mestih. Javni zavodi dosledno izvajajo aktivnosti s področja varstva pri delu in v skladu s področnimi predpisi skrbijo za redne obdobje sistematske preglede zaposlenih. Zavod se zaveda, da mora biti delovno okolje invalidov urejeno tako, da delovni pogoji ne vplivajo na poslabšanje zdravstvenega stanja.
- Zavodi so tudi poudarili, da je mogoče ovire pri zaposlovanju invalidov na ustrezna dela preseči predvsem s sodelovanjem vseh, ki so vključeni v delovni tim, to so delavec s statusom invalida in vodstvo enote, kjer invalid dela, zaposleni v službi za varnost in zdravje pri delu, pooblaščen zdravnik medicine dela idr.

Ugotavljamo, da so vsi štirje javni zavodi presegli kvoto zaposlovanja invalidov na podlagi ZZRZI. Pri zaposlovanju invalidov javni zavodi niso uporabili dodatnih posebnih programov, vendar so poskušali v soglasju z delavci in vodstvom enot, v katerih so delavci zaposleni, vedno najti ustrezne rešitve ter zato invalidov niso odpuščali. Zaznan je bil tudi interes vodstev javnih zavodov, da s preventivnimi ukrepi zagotavljajo delovne pogoje, kjer delavci niso izpostavljeni škodljivim vplivom, da se dobro počutijo in da so zagotovljene varne in zdrave delovne razmere.

Primeri dobre prakse: Zagotavljanje boljših delovnih pogojev za invalide v izbranih štirih javnih zavodih

Invalidki, ki je slepa in opravlja delo telefonistke na centrali, je delodajalec RTV Slovenija priskočil na pomoč z vgradnjo tipnih relejev v centralo, ki so ji delo olajšali. RTV Slovenija je centralo nato zamenjala in s tem omogočila nakup računalnika tudi za slepo osebo. Na računalniku je bil naložen program z govorečim vodnikom. Poleg tega ima invalidna oseba na voljo tudi poseben aparat Avdiotoksil, ki na računalniku napisane črke spremeni v zvok.

Delavec se je pri delodajalcu RTV Slovenije zaposlil kot redaktor v pripravi ekonomsko-propagandnih vsebin. Kasneje se je izkazalo, da je njegova sposobnost vida izjemno majhna. Invalidska komisija je zahtevala prilagoditev delovnega mesta in opreme za njegovo delo. Potreben je bil nakup računalniške opreme z veliko povečevalno lupo in nekaj računalniških programov, kar sta skupaj financirala RTV Slovenija in ZPIZ. Dobil je tudi ustrezno ergonomsko pohištvo in stol. Omogočili so mu tudi nakup programa Audiotoksil. Vsa dvigala je zavod opremil z znaki Braillove pisave.

Delavec je bil na RTV Slovenija zaposlen kot montažer elektronske montaže. Po hudi prometni nesreči mu je bila priznana invalidnost II. kategorije. Zavod je z njim in ZPIZ ter Višjo šolo za multimedije sklenil pogodbo o poklicni rehabilitaciji. Rehabilitacija je trajala dve leti, delavec je študij zaključil in sedaj dela na področju prenove vizualne podobe RTV Slovenija.

V UKC Ljubljana veliko pozornost namenjajo vzpodbujanju invalidov k dodatnemu izobraževanju, plačilu raznih tečajev in s tem boljšemu zaposlovanju invalidov. V letu 2009 je bilo deset invalidov vključenih v poklicno rehabilitacijo. Največje število delavcev, ki so vključeni v poklicno rehabilitacijo, se izobražuje na Visoki šoli za zdravstvo oziroma Fakulteti za zdravstvo, ostali se izobražujejo za pridobitev V. stopnje izobrazbe na Srednji zdravstveni šoli, Srednji šoli za gostinstvo in turizem, Srednji upravno-administrativni šoli.

V UKC Ljubljana je generalni direktor imenoval usmerjevalni odbor za zdravje pri delu, ki bo spremljal zdravje zaposlenih in predlagal ter omogočal izvajanje konkretnih ukrepov za izboljšanje stanja. Oblikovali so tudi program promocije zdravja na delovnem mestu, ki so ga poimenovali *Čili za delo*. Cilj programa je, da se dolgoročno zmanjša obolevnost in znižuje odsotnost z dela, motiviranost delavcev pa povečuje, dolgoročno pa znižuje število invalidov.

Na ZZZS so uredili posebno sobo, v katero so namestili dva letvenika in kupili terapevtske žoge. To so naredili zaradi preventive in sprostitev ne samo za invalide, temveč tudi za vse ostale zaposlene. Delavci so novost zelo dobro sprejeli.

Na ZZZS za preventivo zaposlenih skrbijo tudi s stalnim izobraževanjem z vsebinami za osebni razvoj, s katerimi želijo zaposlene naučiti, kaj in kako lahko sami storijo zase na delovnem mestu kot tudi v zasebnem življenju. Teme izobraževanj so bile: Kako preprečiti izgorevanje na delovnem mestu; prikaz vaj za hrbtenico; spoznali so osnovne elemente joge, ki lahko pomagajo pri ohranjanju energije in zbranosti na delovnem mestu idr. Takih programov se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, udeležilo 600 delavcev ZZZS.

5. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o uspešnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pri zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2006 do leta 2009. Pri presoji smo ocenjevali, ali so bili uresničeni zastavljeni cilji in ali so prispevali k ohranjanju oziroma povečanju zaposlenosti invalidov v Republiki Sloveniji.

5.1 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pri pripravi in v Akcijskem programu za invalide 2007–2013 ni opredelilo merljivih in zavezujočih ciljev ter ukrepov ZZRZI za doseg ciljev. Zagotovilo tudi ni zadostnega in ustreznega *sodelovanja in koordinacije vseh državnih institucij*, ki sodelujejo pri zaposlovanju invalidov. Ministrstvo ni podalo pobude za izmenjavo in primerjavo podatkov v elektronskem okolju med pristojnimi institucijami, da bi tako zagotovilo zanesljive podatke za izdelavo strokovnih analiz, snovanje vizije, strategij, politik ter upravljanje in odločanje glede zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji.

Ministrstvo je uspelo na podlagi kvotnega sistema, zaposlitvene rehabilitacije in aktivne politike zaposlovanja *ohraniti približno 33.000 delovnih mest za invalide*, kar je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 predstavljajo 4 odstotke vseh zaposlenih v Republiki Sloveniji. Število novo zaposlenih invalidov v državi se je po uveljavitvi ZZRZI povečalo za 36 odstotkov, in sicer s 1.298 v letu 2005 na povprečno 1.770 letno v obdobju od leta 2006 do leta 2009.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobilo 23 enoletnih analiz oziroma evalvacij glede zaposlovanja invalidov, ki jih je izdelal Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – URI Soča, in nekatere zaključke uporabilo pri spremljanju podatkov in kazalnikov, ki se nanašajo na vključevanje invalidov v programe in pridobitve zaposlitev, ter pri snovanju sprememb in dopolnitev ZZRZI. Ministrstvo pa ni zagotovilo večletnih *evalvacij oziroma študij stroškov in koristi* in s tem bolj zanesljivih ocen uspešnosti zaposlitvene rehabilitacije invalidov na podlagi merljivih učinkov ukrepov ter financiranja pridobitev zaposlitev na osnovi zaposlitvene rehabilitacije. Prav tako ni izdelalo oziroma pridobilo večletnih evalvacij uspešnosti zaposlovanja ter analiz stroškov in koristi na podlagi uvedenega kvotnega sistema zaposlovanja v državi in aktivne politike zaposlovanja, ki bi bile v pomoč pri dograjevanju sistema zaposlovanja invalidov. Izdelalo tudi ni neodvisne *primerjalne strokovne analize*, ki bi v primerjavi z drugimi državami pokazala učinkovitost in uspešnost zavoda za zaposlovanje pri vključevanju invalidov v programe aktivne politike zaposlovanja in zaposlitvene rehabilitacije ter pridobitve zaposlitve z upoštevanjem učinkov na podlagi vloženih finančnih sredstev in zastavljenih ciljev.

Menimo, da bi ministrstvo kot *predlagatelj predpisov, nosilec politik, pobudnik in koordinator* uvedbe različnih sprememb ter izboljšav moralo spodbujati in koordinirati *uvedbo, razvoj ter implementacijo novih politik*,

programov ter ukrepov pri zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji. Na podlagi večletne analize stroškov in koristi bi morale ponovno pretehtati učinke izdatkov za različne programe za zaposlovanje invalidov glede na ukrepe in programe po ZZRZI ter predvsem predlagati spremembe zakonskih določil glede oprostitve prispevkov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih ter določil glede nadomestne izpolnitve kvote, saj navedeni instrumenti niso bistveno prispevali k povečanju števila zaposlitev invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih.

Ministrstvo bi z novo predlagano politiko zaposlovanja invalidov, ki bi bolj stimulirala za delo zmožne invalide, ki dela še ne iščejo, ali prejemajo denarna nadomestila iz socialnih transferov, lahko pomembno poseglo na trg dela s sporočilom, da se delo v okviru aktivne zaposlitvene politike Republike Slovenije za invalide *splača in ustrezno nagraduje.*

Ministrstvo ni dovolj pretehtalo ekonomske učinkovitosti in uspešnosti instrumenta *nadomestne izpolnitve kvote* in ni predvidelo bolj restriktivne ureditve ter učinkovitejšega nadzora pri delodajalcih oziroma v invalidskih podjetjih, saj se kljub večjim izdatkom ni povečalo število zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. Ocenjeni izdatki na zaposlenega invalida v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih so *vsaj trikrat večji* kot v običajnih delovnih okoljih v kvotnem sistemu, kar kaže na slabšo ekonomsko pretehtanost ureditve v zakonu in manjšo učinkovitost pri zaposlovanju invalidov v invalidskih podjetjih ter zaposlitvenih centrih z vidika finančnih vložkov in podpore države. Čeprav gre za sistemsko podporo in zaščito invalidov v invalidskih podjetjih, ki so gospodarske družbe na konkurenčnem trgu, pa bi ministrstvo moralo ponovno pretehtati, ali bi bilo mogoče doseči prav take zaposlitvene učinke z manjšimi izdatki oziroma manjšimi oprostitvami plačil prispevkov ter z manjšim izpadom prihodkov sklada zaradi koriščenja instrumenta nadomestne izpolnitve kvote.

Menimo, da ministrstvo ni dovolj pretehtalo višine oprostitev in olajšav za invalidska podjetja ter zaščitne centre po drugih zakonih in namenov porabe teh sredstev po 61. členu ZZRZI, ki jih je država predvidela za ohranjanje njihove konkurenčne sposobnosti na trgu, da bi invalidska podjetja lahko nemoteno poslovala naprej in obenem zaposlovala nove invalide.

5.2 Sklad Republike Slovenije za spodbujanje zaposlovanja invalidov

Skład Republike Slovenije za spodbujanje zaposlovanja invalidov je izvajal svoje operativne naloge v skladu z usmeritvami in izhodišči, opredeljenimi v vladnih ciljnih Akcijskega programa za invalide 2007–2013, ki so bili določeni splošno, ne da bi bilo opredeljeno, kakšni merljivi učinki se glede uspešnosti vzpodbujanja zaposlovanja invalidov v državi od sklada pričakujejo.

Skład je v okviru svojih nalog in pristojnosti po ZZRZI ter v skladu s sprejetimi letnimi načrti v obdobju od leta 2006 do leta 2009 izplačeval nagrade delodajalcem za preseganje kvote iz 62. člena in subvencije plač za zaposlene invalide v invalidskih podjetjih ter zaposlitvenih centrih po 68. členu ZZRZI. Glede na finančne možnosti in na podlagi javnih razpisov je sofinanciral delodajalce tudi za druge namene, ki se nanašajo na zaposlovanje invalidov. Zagotavljal je tudi *nadzor* nad izvajanjem kvotnega sistema ter instrumenta nadomestne izpolnitve kvote, pri čemer je ugotavljal številne slabosti, ker so zavezanci zlorabljali ta instrument.

5.3 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje je v obdobju od leta 2006 do leta 2009 zaposloval invalide kot neposredno zaposljive na trgu dela brez ovir in usposabljanj, s pomočjo programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja ter z ukrepi zaposlitvene rehabilitacije. Programi aktivne politike zaposlovanja, ki jih je izvajal zavod za zaposlovanje (npr. svetovanje, šolanje, spodbujanje), in storitve zaposlitvene rehabilitacije invalidov (npr. usposabljanje na delovnem mestu) so se glede na ugotovljene potrebe invalidov ter sprejeti načrt med seboj dopolnjevali v korist invalidov.

Zavod za zaposlovanje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju na novo zaposlil letno približno 1.770 invalidov, pri čemer so tri oblike zaposlovanja, in sicer zaposlovanje neposredno zaposljivih invalidov, zaposlovanje invalidov na podlagi programov aktivne politike zaposlovanja in zaposlovanje invalidov na podlagi programov zaposlitvene rehabilitacije, prispevale v povprečju vsaka po eno tretjino.

Podatki in analize zavoda za zaposlovanje kažejo, da je neposredno zaposljivih le še 15,9 odstotka dolgotrajno brezposelnih oseb v Republiki Sloveniji. Ker je bilo ob koncu leta 2009 v državi 13.132 registriranih brezposelnih invalidov, bi predvidoma *zavod za zaposlovanje lahko v naslednjih obdobjih zaposlil še približno 2.100 registriranih brezposelnih invalidov.*

Zavod za zaposlovanje *ni vodil ločenih evidenc* o vključitvah invalidov v zaposlitev in pridobitvah zaposlitev zanje ter nastalih stroških, zato ni imel natančnih podatkov in informacij, ampak le ocene o vključitvah invalidov v zaposlitev in pridobitvah zaposlitev za invalide, kot posebne ciljne skupine v okviru programov za zaposlovanje.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- v dokumentih, ki določajo vizijo, strategijo in politiko Republike Slovenije glede zaposlovanja invalidov, določi konkretne ukrepe za spodbujanje in povečevanje zaposlovanja oziroma ohranjanje delovnih mest za invalide, z roki in merljivimi cilji;
- poveča in vzpodbuja sodelovanje med ministrstvom, zavodom za zaposlovanje, skladom, ZPIZ in drugimi institucijami za doseg večje učinkovitosti, sinergije in usklajenosti delovanja pri zaposlovanju invalidov;
- poskrbi za vzpostavitev in ureditev skupnih evidenc ter skupnega informacijskega sistema za zajemanje, uporabo in analiziranje podatkov ter informacij, ki se nanašajo na vključevanje v različne programe, obravnave in pridobitve zaposlitev za invalide;
- zagotovi boljšo informiranost delodajalcev in invalidov o možnostih ter načinih zaposlovanja invalidov, ki jih ponujajo različne državne institucije;
- predlaga nova delovna izhodišča za informacijski sistem oziroma portal o zaposlitvenih možnostih invalidov, ponujenih programih in finančnih spodbudah delodajalcem pri zaposlovanju invalidov v Republiki Sloveniji tako, da bi bile vse informacije o strokovni pomoči, vzpodbudah in zakonskih možnostih dosegljive na enem mestu in prijazne do uporabnikov;
- poskrbi za boljšo koordinacijo sistema izvajanja javnih razpisov pri zavodu za zaposlovanje in skladu tako, da se ti ne bi podvajali in da bo financiranje bolj usklajeno in uspešno;
- zagotovi izdelavo večletne evalvacije za obdobje od štiri do pet let, študij stroškov in koristi oziroma povratnih analiz učinkov dosedanjih ukrepov aktivne politike zaposlovanja in zaposlitvene rehabilitacije invalidov glede na zastavljene politike, ukrepe in merljive cilje, kjer bodo podani izsledki in analize glede uspešnosti pristojnih institucij pri doseganju načrtovanih ciljev;
- po vzoru dobrih praks prouči ter predvidi boljše in invalidom bolj prijazne metode dela različnih državnih institucij, na primer s poenostavitvijo in skrajševanjem postopkov pri obravnavanju ter zaposlovanju invalidov v različnih institucijah;
- prouči in pripravi izhodišča ter pri ustreznih institucijah delegira vpeljavo novih konceptov programov, ukrepov in dobrih praks iz mednarodnega okolja, ki so bile v evropskih državah uspešno uvedene in bi lahko prispevale k večjemu zaposlovanju invalidov;
- spodbudi vpeljavo ustreznih mehanizmov in instrumentov nujenja strokovne pomoči delodajalcem na način, da bi za invalide, ki jih nameravajo odpuščati, takoj ponudili delodajalcem strokovno pomoč in nasvete, našli zanje druga ustrezna delovna mesta – bodisi znotraj podjetja ali pri drugem delodajalcu –, in s tem vplivali na manjše odpuščanje invalidov;
- zagotovi večletno analizo instrumenta nadomestne izvršitve kvote in na podlagi izsledkov pripravi predlog novih rešitev v ZZRZI oziroma v drugih zakonih ter pravilih sklada z bolj restriktivno ureditvijo financiranja zavezancev in z uvedbo strožjega nadzora nad izvajanjem financiranja;

- zagotovi večletno analizo stroškov in koristi financiranja zaposlovanja invalidov pri zavezancih v običajnih delovnih okoljih, invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih s pregledom stroškovne učinkovitosti vlaganj sredstev glede na učinke pri zaposlovanju oziroma ohranjanju delovnih mest za invalide, pregledom primerjalnih podatkov o dejanskih in optimalnih stroških (na primer v primerjavi s podatki iz tujih praks v državah Evropske unije);
- skupaj z zavodom za zaposlovanje poišče možne rešitve za povečanje števila rehabilitacijskih svetovalcev in strokovnih delavcev;
- poda pobudo za vpeljavo informatizacije poslovanja znotraj mreže izvajalcev storitev zaposlitvene rehabilitacije;
- v ZZRI zagotovi podlage za poostren nadzor nad namensko porabo sredstev za finančne vzpodbude sklada oziroma predvidi ustrezne sankcije za kršitelje.

Skladu Republike Slovenije za spodbujanje zaposlovanja invalidov priporočamo, naj:

- aktivno sodeluje z ministrstvom pri pripravi letnih načrtov izvajanja kvotnega sistema ter opredeli merljive cilje in zadolžitve sklada;
- poostri nadzor nad izvajanjem instrumenta nadomestne izpolnitve kvote pri zavezancih in izboljša sistem izterjave pri dolžnikih;
- posebno pozornost nameni posodabljanju postopka finančnih vzpodbud za delodajalce in invalide, da bi bili ti postopki enostavnejši ter učinkovitejši.

Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije priporočamo, naj:

- skupaj z drugimi institucijami v Republiki Sloveniji deluje kot socialni partner in ne le kot zaposlitveni agent, ki dobro pozna potrebe trga dela, povpraševanje po raznih poklicih, ima usposobljene strokovnjake za usposabljanje in rehabilitacijo invalidov;
- ponovno definira konkretne merljive cilje, temeljne naloge in poslanstvo, kaj želi na trgu dela za invalide doseči z določenimi ukrepi in programi za določene ciljne skupine invalidov;
- prouči in analizira potrebe delodajalcev na trgu dela v državni upravi in zasebnem sektorju ter pripravi koncept bolj uspešne in učinkovite zaposlitvene politike ciljnih skupin invalidov;
- racionalizira in poenostavi posamezne administrativne postopke, ki se nanašajo na obravnavanje invalidov, dodela že vpeljan projekt informatizacije poslovanja ter usmeri strokovni kader v izvajanje strokovnih in svetovalnih nalog z brezposelnimi invalidi;
- izdela večletno analizo učinkovitosti in uspešnosti izvajanja programov ter ukrepov aktivne politike zaposlovanja in zaposlitvene rehabilitacije kot podlago pri snovanju novih in boljših ukrepov ter programov;
- načrtuje in evidentira, spremlja in analizira dejanske stroške ter učinke po programih in ukrepih;
- pripravi okvirni in podrobni akcijski načrt dodatnih zaposlitev za približno 2.100 dolgotrajno brezposelnih invalidov in skupaj z ministrstvom ter ZPIZ prouči možne ukrepe za reševanje problematike starejših, nižje izobraženih in zato težko zaposljivih delovnih invalidov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 322-3/2010/83

Ljubljana, 8. aprila 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Prilogi: 2

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
2. Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, priporočeno;
3. Skladu Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, priporočeno;
4. Janezu Drobniču, priporočeno;
5. Andreju Vizjaku, priporočeno;
6. Marjeti Cotman, priporočeno;
7. Anki Rode, priporočeno;
8. Mariji Poglajen, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.

7. PRILOGI

Priloga 1: Primerjava financiranja po kvotnem sistemu v običajnih delovnih okoljih in v invalidskih podjetjih

v evrih

Kvotni sistem		Invalidska podjetja in zaposlitveni centri			
		Z NDIK*		Brez NDIK	
Financiranje	Znesek	Financiranje	Znesek	Financiranje	Znesek
Nagrade za preseganje kvote po 75. členu ZZRZI	12.000.000	Subvencija plač za invalide 68. člen	4.800.000	Subvencija plač za invalide 68. člen	4.800.000
		61. člen ZZRZI	62.500.000	61. člen ZZRZI oprostitev in olajšave	62.500.000
Oprostitev prispevkov po 74. členu ZZRZI	16.400.000	NDIK – izpad prihodkov za sklad	11.000.000	NDIK	0
Skupaj	28.400.000	Skupaj	78.300.000	Skupaj	67.300.000
Število zaposlenih invalidov po kvotnem sistemu od vseh 26.000, ki presega kvoto	7.070	Število zaposlenih invalidov v IP in ZC	6.500	Število zaposlenih invalidov v IP in ZC	6.500
Skupaj na zaposlenega invalida	4.084	Skupaj z NDIK na invalida	12.046	Skupaj brez NDIK na invalida	10.354

*NDIK je nadomestna izpolnitev kvote

Sklep 1: število zaposlenih pri kvotnem sistemu (KVS) je ohranjeno nespremenjeno pri približno 4.084 evrov na zaposlenega invalida v običajnih delovnih okoljih.

Sklep 2: število zaposlenih v invalidskih podjetjih (IP) in zaposlitvenih centrih (ZC) se je od leta 2006 do leta 2009 zmanjševalo, izdatki pa so na enega invalida vsaj 3-krat večji.

61. člen ZZRZI zneski oprostitev in olajšav.

74. člen ZZRZI zneski oprostitev plačila prispevkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja (PIZ).

Priloga 2: Število novo zaposlenih invalidov v organih državne uprave v obdobju od leta 2006 do leta 2009

Organi državne uprave	2009	2008	2007	2006	Skupaj
Ministrstvo za pravosodje				1	1
Ministrstvo za promet	2	1	2	1	6
Ministrstvo za zdravje		1		1	2
Ministrstvo za notranje zadeve	1	1	1	1	4
Ministrstvo za finance	2	2	1	1	6
Ministrstvo za okolje in prostor			1		1
Vladna služba		1	1		2
Upravna enota Jesenice		1			1
Ministrstvo za obrambo		1			1
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	1	1			2
Ministrstvo za javno upravo		1			1
Ministrstvo za kulturo		1			1
Ministrstvo za gospodarstvo	1				1
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	1				1
Upravna enota Slovenj Gradec	1				1
Upravna enota Koper	1				1
Skupaj	10	11	6	5	32

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

