

Liljana Rihter

## ZAPOSLOVANJE OSEB Z OVIRAMI

### Vrzeli med zakonodajo in možnostmi na trgu dela

V članku so prikazani rezultati analize preučevanja ukrepov za izboljšanje položaja oseb z ovirami. Analiza zakonodaje na splošni (makro) ravni pokaže, da ta vsebuje pozitivne vidike (splošna načela o prepovedi diskriminacije, možnost zaposlovanja v običajnem delovnem okolju, spodbude za delodajalce, ki zaposlujejo več oseb z ovirami), pomanjkljivosti pa so v prevladovanju ukrepov oz. možnosti zaposlovanja oseb z ovirami v okoljih, ki so prostorsko segregirana od običajnega delovnega okolja. Hkrati odsotnost področja zaposlovanja v splošnem zakonu o zagotavljanju enakih možnosti oseb z ovirami povzroči, da preprečevanju diskriminacije ne namenjamo dovolj pozornosti. Analiza na izvedbeni (mezo) ravni pokaže, da se osebe z ovirami bolj vključujejo v zaposlitve v okoljih, za katere tudi (nekateri) izvajalci zaposlitvene rehabilitacije navajajo, da ne pomenijo prave socialne vključenosti. Nekateri težave pri izvajanju storitev zaposlitvene rehabilitacije nakazujejo na odsotnost uporabe konceptov socialnega dela. Na mikroravni je opaziti, da je v primerih, ko imajo osebe same dovolj virov ali podpore, vključevanje v običajno delovno okolje lažje. Osebam, ki so pri tem manj uspešne ali neuspešne, pa sistem zaposlitvene rehabilitacije omogoča, da najdejo okolja in možnosti za zaposlitev.

*Ključne besede:* delovno okolje, socialna vključenost, socialno delo, zaposlitvena rehabilitacija.

Doc. dr. Liljana Rihter je visokošolska učiteljica in raziskovalka na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani. Kontakt: liljana.rihter@fsd.uni-lj.si.

#### EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE – GAPS BETWEEN LEGISLATION AND PRACTICE

*The article focuses on results of an analysis examining measures to improve the employment situation of people with disabilities. Analysis of the Slovenian legislation on general (macro) level shows both positive aspects (general principles of non-discrimination, possibility of employment in an ordinary working environment, incentives for employers to employ disabled people) as well as shortcomings in the prevalence of measures that promote employment opportunities for people with disabilities in areas that are spatially segregated from the normal working environment. At the same time the lack of the themes of employment issues in the general law guaranteeing equal opportunities for people with disabilities might not devote enough attention to the prevention of discrimination. Analysis of implementation (mezzo) level shows that people with disabilities work mostly in work environments for which also (some) vocational rehabilitators argue that they do not imply real social inclusion. Some problems in the implementation of vocational rehabilitation services imply the absence of the concepts of social work. At the micro level, it is noted that in cases where people themselves have enough resources or support, integration into the normal working environment is easier. For people who are less successful or unsuccessful in integrating into normal working environment, the system of vocational rehabilitation presents opportunity to find the environments and possibilities for employment.*

*Keywords:* work environment, social inclusion, social work, vocational rehabilitation.

Liljana Rihter, PhD, is a senior lecturer and researcher at the Faculty of Social Work, University of Ljubljana. Contact: liljana.rihter@fsd.uni-lj.si.

## Uvod

Pravica do dela kot ena od temeljnih človekovih pravic je v evropskih dokumentih glede preprečevanja revščine in socialne izključenosti omenjena kot ključna za izboljšanje socialnega položaja posameznika in posameznice (Jordan 1996, Bollerot 2002). Ljudje z ovirami so bili na področju dela in zaposlovanja ves čas podvrženi omejevanju in segregaciji in celo izključeni iz možnosti zaposlovanja. V času moderne so videli predvsem njihove pomanjkljivosti in nezmožnost za delo. Kot take so jih definirali za nezaposljive. Tako jim je bila odvzeta oziroma jim ni bila priznana pravica do dela, to pa jih je odrinjal na robu družb, pogosto v revščino (Oliver 1990). Pristop, ki človeka vrednoti le na podlagi njegove delovne zmožnosti, zanemarja druge pomembne vidike. To so sistematične, družbeno konstruirane ovire in omejitve, ki vplivajo na posameznikovo zmožnost, da se vključuje na trg dela (Parker Harris *et al.* 2014). Ko se je pod vplivom razlag socialnega modela oviranosti (Barnes 2012), ki je prikazal različne oblike diskriminacije oseb z ovirami, začela spreminjati tudi zakonodaja, so osebe z ovirami formalno pridobile pravico, ki jim je bila odvzeta, in s tem možnost za izboljšanje svojega položaja.

Avtorji, ki se ukvarjajo z raziskovanjem položaja oseb z ovirami (Russel 2002, Parker Harris *et al.* 2014, Goodley 2013, Barnes 2012), kot pomemben ukrep za doseganje večje pravičnosti in preseganja revščine poudarjajo pravico do dela in antidiskriminatorno zakonodajo. Parker Harris in soavtorji (2014) pa opozarjajo, da se težave, kot so stigma, diskriminacija v postopkih zaposlovanja in druge oblike diskriminacije oseb z ovirami na delu, kljub taki zakonodaji še vedno pojavljajo. Zato samo ustrezna zakonodaja ni dovolj, da bi odpravili vse omejitve, s katerimi se pri iskanju zaposlitve in zaposlovanju srečujejo osebe z ovirami. Pri preučevanju ukrepov, ki so namenjeni izboljšanju položaja oseb z ovirami, je zato potrebna analiza na več ravneh. Na splošni ravni (makroraven) je treba upoštevati zakonodajni okvir in različna priporočila. Na izvedbeni ravni (mezoraven) je treba pregledati uvedbo teh ukrepov v prakso (priložnosti in ovire). Preučiti pa je treba tudi, kako se ti ukrepi kažejo v vsakdanjem (delovnem) življenju ljudi z ovirami (mikroraven) in kako izboljšati njihov položaj.

Ukrepe na področju zaposlovanja, ki so ljudem z ovirami na voljo v Sloveniji, ureja zakonodaja, ki je na deklarativni ravni opredeljena kot antidiskriminatorna in jo s ključnimi smernicami določa Konvencija o pravicah invalidov (2012). Za ureditev področja zaposlovanja oseb z ovirami sta pomembna dva zakona. Prvi je Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (2010). V 1. členu omenja preprečevanje in odpravljanje diskriminacije ter enake možnosti na vseh področjih življenja. Področja zaposlovanja posebej sicer ne omenja in tako ne vsebuje eksplicitne zaveze k zagotavljanju dostopa do dela in zaposlitve brez diskriminacije v delovnem okolju, kot so v eni od študij ugotovili Breclj in soavtorji (2011). Vendar pa področje zaposlovanja navaja kot eno od ključnih tem akcijskega programa in to je v aktualnem akcijskem programu tudi upoštevano (Akcijski program za invalide 2014–2021).

Zaposlovanje oseb z ovirami je urejeno v posebnem Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (2007). S tem zakonom se določajo postopki in storitve zaposlitvene rehabilitacije ter ukrepi in spodbude za zaposlovanje oseb z ovirami. S tem naj bi jim zagotovili enake možnosti. Za osebe z ovirami je zelo pomembno, da je jasno opredeljena prepoved posredne in neposredne diskriminacije pri zaposlovanju, v času trajanja in prenehanja zaposlitve (5. člen).

Že na ravni zakonodaje lahko nekatere ukrepe in spodbude opredelimo kot bolj, druge pa kot manj vključujoče. Kot bolj vključujoč ukrep (to pomeni, da se osebe z ovirami lahko zaposlijo v okoljih, kjer so zaposlene osebe brez ovir) lahko omenimo ukrep zaposlovanja v običajnem delovnem okolju (36. in 37. člen) v obliki podporne zaposlitve. Gre za zaposlitev v običajnem delovnem okolju s strokovno in tehnično podporo osebi, delodajalcu in delovnemu okolju (48.–51. člen).

Manj vključevanja pa je zagotovljenega v drugih ukrepih zaposlovanja, kot so invalidska podjetja in zaščitne zaposlitve. Gre namreč za prostorsko segregacijo oseb z ovirami. Zaščitna zaposlitev se praviloma izvaja v zaposlitvenih centrih ali invalidskih podjetjih, kjer sta na voljo strokovna pomoč in spremljanje na delovnem mestu. Zaposlitveni centri se ustanovijo samo za zaposlovanje invalidov na zaščitnih delovnih mestih (41.–47. člen). V invalidskih podjetjih pa so zaposlene tako osebe z ovirami (najmanj 40 %) kot tudi osebe brez njih (52.–61. člen). Še večjo, popolno segregacijo, je zaznati v programih socialne vključenosti (35. člen). V te programe se vključujejo osebe, ki jih v postopku zaposlitvene rehabilitacije ocenijo kot nezaposljive. Programe izvajajo izvajalci, izbrani na podlagi javnega razpisa, v katerem so določeni pogoji za delovanje. Iz razpisa Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve iz leta 2010 (Javni razpisi in javna naročila 2010) je razvidno, da morajo biti ti programi prostorsko v celoti ali delno ločeni od drugih ukrepov. Tako imamo v resnici nasprotje med samim poimenovanjem programa, ki naj bi omogočal socialno vključenost, in izvedbo v konkretnih okoliščinah.

Za podporo vsem tem ukrepom so pomembne spodbude delodajalcem za zaposlovanje oseb z ovirami (67. člen Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov 2007). Gre za finančne spodbude v obliki subvencij plač ali prispevkov za zavarovanja, plačil stroškov določenih prilagoditev, nagrad ipd. Prav tako naj bi bolj vključujoče oblike podpiral kvotni sistem, a ga je težko enopomensko ovrednotiti. Kvotni sistem sicer spodbuja delodajalce, ki imajo zaposlenih

20 ali več oseb, da zaposlijo z zakonom oz. z uredbo vlade Republike Slovenije določeno kvoto oseb z ovirami. Tako so povečane možnosti zaposlovanja v običajnem okolju. Vendar so na voljo tudi t. i. nadomestne izpolnitve kvote (pogodbe z invalidskimi podjetji ali zaposlitvenimi centri) in plačila zaradi neizpolnjevanja kvote v Sklad RS za spodbujanje zaposlovanja invalidov. To delodajalcem omogoča, da jim v njihovem delovnem okolju ni treba zaposliti ljudi z ovirami (62.–65. člen). Z nadomestnimi izpolnitvami kvote se razpoložljivost mest v običajnem delovnem okolju za osebe z ovirami zmanjša.

Na mezoravni spremljanja izvajanja zakonodaje s področja zaposlovanja oseb z ovirami oz. spremljanja konkretnih ukrepov imamo v Sloveniji podobne težave kot večina evropskih držav. Po podatkih ANED – Academic Network of European Disability Experts (ANED DOTCOM 2012) v večini držav članic Evropske unije ni zagotovljenega sistematičnega spremljanja položaja oseb z ovirami. S tem se ukvarjajo v okviru posameznih projektov inštitutov in univerz oziroma sistematično na ravni držav ali lokalnih skupnosti spremljajo le določene vidike. Največja težava pri zbiranju podatkov je, da niso enopomenski. Pojavlja se dilema, koga opredeliti kot osebo z ovirami. Če so merila natančno določena vnaprej, ljudje pa so na podlagi tega uvrščeni v določene kategorije, prevzamemo medicinski model. Če gre za samooceno oseb, pa v raziskavah v tujini (Kruse, Schur 2003) ugotavljajo, da se v času recesije več oseb opredeli kot oseba z ovirami; v času, ko je več priložnosti zaposlovanja, pa se ne zaznavajo več kot osebe z ovirami.

V Sloveniji so na voljo podatki, zbrani ob spremljanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 (2007). Zadnje sprejeto poročilo je objavljeno za leto 2012. Poročila sicer ne omogočajo natančnega vpogleda v kvantitativne podatke. Pri opisovanju izvedenih ukrepov namreč različne organizacije oz. institucije, ki jih izvajajo, navajajo različne podatke. Nekatere o tem, kaj zagotavljajo (ukrepi), druge tudi, koliko oseb je bilo vključenih. Leta 2011 so na Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo (Smolej *et al.* 2011) opravili raziskavo o pravicah invalidov, ki jih zagotavlja država, in tako zbrali nekoliko več podatkov. Kvantitativni podatki s področja zaposlovanja so v omejenem obsegu na voljo tudi na spletnih straneh Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, Razvojnega centra za zaposlitveno rehabilitacijo URI Soča in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Ker so podatki za Slovenijo precej razpršeni in je zato izvajanje ukrepov težko ocenjevati, želimo v tem prispevku pregledno pokazati položaj oseb z ovirami v Sloveniji na področju zaposlovanja na izvedbeni ravni (mezoraven). Ključna raziskovalna vprašanja, na katere želimo odgovoriti, so: kateri ukrepi in storitve, ki so predvideni v zakonodaji (podporne zaposlitve, zaščitne zaposlitve, invalidska podjetja, programi socialne vključenosti), se izvajajo v praksi? V kakšnem obsegu se izvajajo? Kako se izvajajo (kaj so prednosti in pomanjkljivosti; kje se pri izvajanju teh ukrepov pojavljajo ovire, ki bi lahko pomenile manjše možnosti za vključevanje oseb z ovirami)? Pri opisih izvajanja ukrepov in storitev pa bomo še posebej pozorni na okoliščine, v katerih je očitno, da so izvajalci ukrepov spoštljivi in odgovorni zavezniki oseb z ovirami (Čačinovič Vogrinčič *et al.* 2009), oz. na tiste okoliščine, ki kažejo, da so, nasprotno, pri delu z ljudmi z ovirami še vedno opazna negativna prepričanja in pokroviteljski pristopi; nanje opozarja Zaviršek (2014 a).

Namen prispevka je, da na podlagi ugotovljenih prednosti in pomanjkljivosti pri izvajanju ukrepov in storitev zaposlovanja oseb z ovirami podamo predloge za spremembe v smeri bolj vključujočih možnosti zaposlovanja oseb z ovirami. Ena od ključnih nalog socialnega dela je namreč, da spodbuja družbene spremembe, reševanje problemov na področju medosebnih odnosov, krepi moč uporabnikov in zagotavlja svobodo z namenom izboljšanja položaja ljudi in se ob tem zavzema za spoštovanje človekovih pravic in socialne pravičnosti (International Association of Schools of Social Work 2012). Zato želimo tematizirati vidike, ki so urejeni tako, da odpravljajo stigmatizacijo in diskriminacijo oseb z ovirami na področju zaposlovanja, in opozoriti na tiste, ki odstopajo od načel zagotavljanja enakih možnosti za vse. Prizadevanja za izboljšanje položaja ljudi so še posebej pod drobnogledom v času ekonomskih kriz, ko so ukrepi socialne politike prevladujoče obravnavani kot strošek za družbo in ko se spregleda

dolgoročne koristi takih ukrepov (Rihter 2004, 2005). Zato bomo v analizi pozornost namenili tudi morebitnim spremembam z vidika možnosti za zaposlovanje, ki so se v Sloveniji zgodile v času zadnje ekonomske krize (od leta 2009).

## Metodologija

Za analizo položaja oseb z oviram na mezoravni smo uporabili dva pristopa. Prvega, kvantitativnega, smo uporabili za prikaz ukrepov, ki se izvajajo v praksi, in njihovega obsega. Tu smo uporabili sekundarne vire podatkov: poročila na podlagi Akcijskega programa za invalide 2007–2013 (2007), poročila Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2010, 2011, 2012, 2014) in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013). Nekatere podatke smo povzeli iz raziskave, ki so jo leta 2011 opravili na Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo (Smolej *et al.* 2011). V navedenih poročilih smo poiskali podatke o številu izvedenih ukrepov, o številu vključenih oseb in o sredstvih, ki se zagotavljajo za ta namen. Ti podatki nam omogočajo oceniti, kateri ukrepi se uporabljajo v Sloveniji, in ugotoviti, ali prevladujejo bolj ali manj vključujoče oblike zaposlovanja oseb z ovirami.

Drugi pristop, kvalitativno raziskovanje, smo uporabili za ovrednotenje dela predvidenih ukrepov na ravni izvajalcev. V Sloveniji je področje zaposlovanja oseb z ovirami urejeno tako, da daje veliko vlogo službam za zaposlovanje oziroma specifično izvajalcem zaposlitvene rehabilitacije (Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov 2007). Zato smo podrobnejše informacije o izvajanju storitev pridobili od predstavnikov izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije. Populacija so v tem primeru bili strokovni delavci pri izvajalcih zaposlitvene rehabilitacije v letu 2012. Vzorec pa je bil izbran neslučajnostno. Gre za namenski vzorec, saj smo želeli podatke pridobiti od ključnih informatorjev – to so vodje strokovnih timov pri izvajalcih zaposlitvene rehabilitacije. Tako smo leta 2012 spremljali srečanja vodij strokovnih timov in zapisovali pogovore na teh srečanjih. Srečanja so potekala v dveh skupinah (ena v Ljubljani in ena v Mariboru). Obe sta se sestali sedemkrat (marca, aprila, maja, junija, septembra, oktobra in novembra). Na srečanjih skupin pa je bilo v povprečju poleg obeh moderatorjev navzočih po 10 oseb (najmanj sedem in največ 15). Namen srečanj je bil, da si izvajalci zaposlitvene rehabilitacije zaupajo podatke o vprašanih, dilemah, težavah pri delu in o primerih dobre prakse. Zato so se v njihovih pogovorih pojavljale različne teme. Za namen raziskave smo s kvalitativno analizo analizirali tiste dele pogovorov, iz katerih je bilo mogoče razbrati, kako se izvajajo ukrepi s področja zaposlitvene rehabilitacije in ali je opazen pokroviteljski pristopi do oseb z ovirami (Zaviršek 2014 a) ali pa strokovni delavci bolj ravnajo v skladu s konceptom, da je socialna delavka odgovorna in spoštljiva zaveznica (Čačinovič Vogrinčič *et al.* 2009) oseb z ovirami. Te teme so bile: vidiki dela oz. izvajanja storitev (proces dela) ter prispevek in vloga uporabnikov storitev zaposlitvene rehabilitacije v tem procesu; zakonodaja in sistem zaposlitvene rehabilitacije.

## Izvajanje ukrepov in storitev zaposlovanja oseb z ovirami v praksi

Podatki o stanju in trendih na področju zaposlovanja oseb z ovirami in uveljavljanja pravice do dela so v Sloveniji težko dostopni. Institucije (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Razvojni center za zaposlitveno rehabilitacijo, URI- SOČA, Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo, Sklad Republike Slovenije za spodbujanje zaposlovanja invalidov) na svojih spletnih straneh in v poročilih večinoma navajajo opise izvedenih ukrepov, precej manj je konkretnih podatkov o položaju oseb z ovirami. Bolj so vidni podatki o izvajalcih in načinu dela (kaj delajo) kot pa o uporabnikih (kako jim storitve in ukrepi pomagajo pri večanju samostojnosti in neodvisnosti). Poleg tega so javno dostopni podatki v nekaterih institucijah na voljo zgolj za nekaj let nazaj, ni pa aktualnih podatkov (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2012).

Nekoliko večji obseg podatkov, pa še to le za določeno leto, je na voljo v poročilu Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo (Smolej *et al.* 2011). V njem so navedene pravice z vidika dela in zaposlovanja, ki so pod določenimi pogoji zagotovljene ljudem z ovirami in tistim, ki so potencialni zaposlovalci. Ukrepi so vsaj delno ovrednoteni tudi z vidika uporabniške perspektive. Zato v nadaljevanju po posameznih področjih prikazujemo kombinirane podatke iz obeh poročil (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2012, Smolej *et al.* 2011) in jim dodajamo nove razpoložljive podatke za leta od 2010 do 2014 (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2010, 2011, 2012, 2014).

#### *Podatki o brezposelnosti oseb z ovirami in vloga Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pri uveljavljanju pravice do zaposlitvene rehabilitacije*

V poročilu iz leta 2009 (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2009: 69) je podana ocena o visoki stopnji brezposelnosti oseb z ovirami, prav tako je bil velik njihov delež med dolgotrajno brezposelnimi, njihova izobrazba pa nižja od povprečne.

Iz podatkov Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2010, 2011, 2012, 2014) o deležu brezposelnih invalidov med vsemi brezposelnimi osebami (preglednica) je razbrati, da se v letih ekonomske krize položaj oseb z ovirami z vidika zaposlovanja ni občutno poslabšal. Le leta 2011 je opaziti spremembo v drugo smer (povečanje deleža brezposelnih invalidov med vsemi brezposelnimi osebami). A to na videz razmeroma dobro stanje je bolj posledica tega, da se večja absolutna številka tako brezposelnih oseb na sploh kot tudi brezposelnih invalidov. Delež brezposelnih invalidov med vsemi brezposelnimi se po letu 2008 ne spreminja veliko. V letnih poročilih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2010: 58, 2011: 55, 2012: 56, 2014: 48) navajajo tudi, da se je leta 2010 zaposlilo 1618 brezposelnih invalidov, leta 2011 2107, letu 2012 2694, leta 2013 2937 in leta 2014 2929, približno za tretjino več kot v prejšnjih letih. Prevladujejo zaposlitve v invalidskih podjetjih, običajnem delovnem okolju in le v manjšem deležu se kot delodajalci pojavljajo zaposlitveni centri ali pa gre za podporno zaposlovanje. Leta 2012 se je povečal tudi obseg vključevanja v javna dela. Zgolj številčni podatki pa nam ne razkrivajo, kakšna je kakovost teh zaposlitev.

Zavod za zaposlovanje po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (2007) izvaja postopke za priznanje statusa invalida oziroma uveljavitev pravice do zaposlitvene rehabilitacije. Tako vključujejo brezposelne osebe z ovirami v aktivne oblike obravnave na podlagi zaposlitvenih načrtov; zagotavljajo individualen pristop za vključitev v zaposlitveno rehabilitacijo na podlagi rehabilitacijskega načrta; podpirajo delodajalce in jih informirajo o spodbudah za zaposlovanje oseb z ovirami; sodelujejo pri razvijanju znanj za delavce na področju zaposlitvene/poklicne rehabilitacije in v drugih delovnih skupinah za podporno zaposlovanje (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2009). Kar zadeva vključevanje oseb z ovirami v zaposlitveno rehabilitacijo, je leta 2010 po

Preglednica 1: Deleži brezposelnih invalidov med vsemi registriranimi brezposelnimi osebami

Leto	Brezposelne osebe na dan 31. 12.	Brezposelni invalidi	Delež brezposelnih invalidov med vsemi brezposelnimi osebami (v %)
2006	78.303	9138	11,67
2007	68.411	10.346	15,12
2008	66.239	11.025	16,64
2009	96.672	13.132	13,58
2010	110.021	14.920	13,56
2011	112.754	16.873	15,0
2012	118.061	17.454	14,8

Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2010, 2011, 2012).

podatkih MDDSZ (v Smolej *et al.* 2011: 38) Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje izdal 2034 napotnic za zaposlitveno rehabilitacijo, vendar zaradi čakalnih dob vsi niso bili vključeni. Od marca do decembra 2010 je bilo po podatkih izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije (*ibid.*) v resnici vključenih 1678 oseb. Leta 2011 je bilo po poročanju Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2011: 54) realiziranih 1945 vključitev v storitve zaposlitvene rehabilitacije, leta 2012 pa 1758 (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2012: 56). Osebe, ki jim je priznana vključitev v zaposlitveno rehabilitacijo, imajo pravico do denarnih prejemkov. V povprečju je bilo leta 2010 na mesec 558 takih upravičencev (Smolej *et al.* 2011: 40).

Pravice iz programov aktivne politike zaposlovanja, ki se nanašajo na osebe z ovirami in do katerih so lahko upravičene tudi nevladne organizacije, delodajalci, društva invalidov, so leta 2010 obsegale: zdravstveno in zaposlitveno svetovanje, v katerega je bilo na novo vključenih 3574 oseb; subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu, osebne asistence in oskrbovanja invalidov – program »invalid invalidu« (474 aktivnih pogodb); nadomestitev dela plače invalidni osebi (36 aktivnih pogodb); usposabljanje za učinkovito vključevanje invalidov in drugih funkcionalno oviranih oseb na trg dela in spodbujanje njihovih enakih možnosti in socialne vključenosti (vključene 104 osebe). (*Op cit.*: 47.)

Osebe, ki so vključene v programe aktivne politike zaposlovanja, imajo pravico do denarnih dajatev, kot so dodatek za aktivnost, dodatek za prevoz, nadomestilo življenjskih stroškov. Leta 2010 je bilo sklenjenih 3353 pogodb s takimi osebami (*op cit.*: 47–48).

Podatki kažejo, da imajo brezposelne osebe z ovirami v Sloveniji na voljo različne možnosti vključevanja. V nekatere ukrepe se vključuje večji, v druge pa manjši delež oseb. Zaradi omejenih podatkov, iz katerih ni mogoče razbrati trendov (saj so na voljo zgolj za posamezna leta), pa je težko razbrati vzorce, iz katerih bi lahko sklepali, da se večja ali manjša vključevanje v oblike zaposlitev, ki so bolj ali manj vključujoče in pomenijo večjo ali manjšo segregacijo.

### *Možnosti zaposlovanja oseb z ovirami z vidika posameznih ukrepov*

V Poročilu o uresničevanju akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2009 (str. 13–14) je navedeno, da se je v javni upravi (običajno delovno okolje) med letom 2006 do 2009 število zaposlenih invalidov povečalo z 892 na 914. To rast lahko glede na to, da zaposlovanje v javni upravi takrat še ni bilo omejeno, ocenimo kot zelo skromno (v povprečju okrog sedem oseb na leto). V poročilu za leto 2012 (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2012: 33) pa zasledimo, da je bilo v javni upravi na dan 31. 12. 2012 zaposlenih 930 invalidov.

V zvezi z zaposlitvami v invalidskih podjetjih so predstavniki Zavoda invalidskih podjetij v Sloveniji v poročilu (Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2009: 32) navedli, da se je leta 2009 položaj invalidskih podjetij poslabšal (v devetih se je začel stečaj). Opozorili so na preveč birokratizirane postopke pri uveljavljanju pravic po zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji invalidov in na to, da je dve leti prekratek čas subvencioniranja delavcev z ovirami. Do leta 2009 še niso ustanovili invalidskega podjetja za zaposlovanje gluhih in naglušnih, čeprav so se o tem dogovorili že dve leti prej. Zaviršek (2014 a) sicer navaja nekoliko drugačne številke, a kažejo podoben trend. Leta 2008 je bilo 167 invalidskih podjetij, konec leta 2009 jih je bilo 166 in leta 2010 165. Če k temu dodamo še podatke v registru invalidskih podjetij na spletnih straneh Ministrstva za delo družino in socialne zadeve (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013) – ob koncu leta 2013 je bilo navedenih 144 invalidskih podjetij – je torej opaziti zmanjšanje števila invalidskih podjetij.

Zaposlitveni centri glede na Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (2007: 43.–47. člen) omogočajo zaščitne zaposlitve za osebe, ki imajo nižje ocene zmožnosti dela. Zaviršek (2014 a) navaja, da je bilo med letoma 2008 in 2010 27 zaposlitvenih centrov. Po podatkih ministrstva pa je bilo konec leta 2013 v Sloveniji 34 zaposlitvenih centrov. Dela, ki jih lahko opravljajo osebe v zaposlitvenih centrih, so večinoma čiščenje, sestavljanje, pomožna

dela v proizvodni, tisk, lažja administrativna dela; le redkeje se pojavljajo zahtevnejša dela, npr. uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013). Število zaposlitvenih centrov se v Sloveniji povečuje.

Kar zadeva programe socialne vključenosti, je bilo vanje po podatkih iz poročila Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo decembra leta 2010 vključenih 311 oseb s statusom invalida (Smolej *et al.* 2011: 42). Podatki, ki so na voljo na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013), kažejo, da je programe socialne vključenosti pred letom 2010 izvajalo 16 izvajalcev, potem pa je bilo na razpisu izbranih 18. Torej se povečuje tudi število programov socialne vključenosti.

Po podatkih Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je do leta 2010 storitve zaposlitvene rehabilitacije opravljajo 13,5 timov za zaposlitveno rehabilitacijo pri 12 koncesionarjih. Po letu 2010 (ko so bile razpisane nove koncesije na podlagi utemeljitve, da se je povečalo število brezposelnih oseb z ovirami) pa deluje 17 timov pri 12 koncesionarjih in v enem javnem zavodu. (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013.)

Finančne spodbude za vključitev oseb z ovirami v zaposlitev, pri kateri so upravičenci tako uporabniki kot pri določenih pravicah delodajalci, so bile leta 2010 uporabljene takole. Izvedli so plačilo ene prilagoditve delovnega mesta v višini 2563,73 evrov. Prav tako je bila le v enem primeru uveljavljena pravica do plačila stroškov storitev v podpornem zaposlovanju (627 evrov), ni pa bilo nobene nove vloge (Smolej *et al.* 2011: 45). Za pravico do vključitve v programe socialne vključenosti je bilo zagotovljenih 1.654.987,75 evrov (*op. cit.*: 42). Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje<sup>1</sup> je znašala skupaj 14.448.647,00 evrov. Nagrade za preseganje kvote so bile podeljene v 2756 primerih (14.460.767,87 evrov). Letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja oseb z ovirami ni bilo izplačanih (*op. cit.*: 41). Pravico do subvencije plače je dobilo 4687 upravičencev, pri tem pa je bil obseg finančnih sredstev za ta namen 5.173.880,67 evrov (*op. cit.*: 46).

Ne glede na to, da Smolej in sodelavci (*op. cit.*: 38, 170–175) ugotavljajo, da je bilo leta 2010 za zagotavljanje naštetih ukrepov namenjenih okrog 29 milijonov evrov, pa uporabniki oz. predstavniki invalidskih organizacij v istem poročilu skrb države za področje dela in zaposlovanja ocenjujejo kot večinoma neustrezno. Še posebej je neustrezna pomoč za osebe z več ovirami (npr. gluhoslepi). Kot ključni problemi so omenjeni: prehitro upokojevanje oseb z ovirami, pomanjkanje ustreznih oblik zaposlitvene rehabilitacije za ljudi z višjimi stopnjami izobrazbe, zaposlitveni načrti niso prilagojeni vrstam invalidnosti, dolgi postopki za prilagajanje delovnih mest, premalo zaposlovanja v običajnem delovnem okolju in prenizka stopnja informiranosti glede pravic.

Na podlagi podatkov o številu razpoložljivih ukrepov oz. oblik zaposlitev in vključevanja pa lahko razberemo, da se povečuje število izvajalcev tistih oblik, ki v resnici pomenijo manj vključujoče oblike oz. bolj prostorsko segregirane oblike zaposlovanja. Na drugi strani pa nimamo natančnih informacij o tem, koliko oseb se samih (brez vključitve v zaposlitveno rehabilitacijo) zaposli v običajnem delovnem okolju. Da bi lahko spremljali in ustrezno oblikovali odločitve o potrebnih ukrepih, je nujno vzpostaviti enotne baze podatkov tako o razpoložljivih ukrepih kot tudi o vključenih osebah.

### *Izvajalci storitev zaposlitvene rehabilitacije in njihov pogled na zakonodajo, na proces izvajanja storitev in vlogo uporabnikov v tem procesu*

Ker je po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (2007) precejšen obseg izvajanja storitev zaposlitvene rehabilitacije zaupan koncesionarjem, smo podrobneje

<sup>1</sup> Delodajalci lahko za osebe z ovirami, ki jih zaposlujejo nad določeno kvoto in pri katerih se invalidnost ni pojavila zaradi poškodbe ali bolezni pri istem delodajalcu, z odločbo Sklada za spodbujanje zaposlovanja invalidov pridobijo oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Smolej *et al.* 2011: 40).

pogledali, kako te storitve ocenjujejo izvajalci sami in kje vidijo morebitne ovire ter kako jih po njihovem mnenju odpraviti. Njihova mnenja lahko razdelimo v več sklopov<sup>2</sup>.

Pri izvajanju zaposlitvene rehabilitacije (proces dela) izvajalci omenjajo več tem: neposredno delo z uporabniki, izvajanje predpisanih standardov in normativov v praksi in spremljanje rezultatov dela, strokovni razvoj in informiranje izvajalcev storitev zaposlitvene rehabilitacije.

Pri neposrednem delu z uporabniki so izvajalci storitev zaposlitvene rehabilitacije opazili več težav in pomanjkljivosti. Nekatere so splošne, značilne za vse skupine uporabnikov, druge pa specifične za določene skupine. Izvajalci opažajo, da v proces dela vstopajo različno motivirani uporabniki. Razlike v motivaciji so posebej opazne pri uporabnikih z duševnimi težavami; to je razlog za pogostejše prekinitve rehabilitacije. Če na delo z njimi gledamo z vidika učinkovitosti (poraba časa in denarnih sredstev), zanemarimo pomemben vidik, da je zaradi narave oviranosti za doseg cilja (zaposlitve) potrebnega več časa kot pri drugih skupinah uporabnikov. Premalo pozornosti je namenjene uporabnikom, pri katerih opažajo posledice zasvojenosti z računalnikom (internet), kot sta majhna motivacija in otopelost. Izvajalci namreč menijo, da obstoječe metode in tehnike niso ustrezne za delo z njimi in potrebujejo dodatno znanje. Posebej omenjen je še položaj uporabnikov zaposlitvene rehabilitacije z visoko izobrazbo. Mlade, izobražene osebe s posebnimi potrebami pogosto pridejo na zavod za zaposlovanje in ne povedo, da imajo odločbo, ter zaposlitev iščejo po običajni poti. Nekaj jih pride v proces zaposlitvene rehabilitacije, nekateri v okviru tega procesa tudi diplomirajo. Velikokrat se pokaže, da razlog za neuspešne izide v zaposlitveni rehabilitaciji (npr. usposabljanje, ki se ne konča z zaposlitvijo) ni ovira sama, ampak odnosi na delovnem mestu (težje vključevanje v delovno okolje, konflikti v odnosih). Precej je primerov oseb z duševnimi težavami, ki so visoko izobražene, vendar izjemno težko najdejo zaposlitev, ki bi ustrezala njihovi izobrazbi. Na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti predlagamo večjo vlogo socialnega dela v delovnem okolju, saj lahko težave v odnosih vpletene osebe ustrezno razrešijo ob pomoči strokovnih delavcev.

Pri delu so izvajalci zaznavali tudi trenja in medsebojno izključevanje uporabnikov različnih ukrepov. Kjer imajo izvajalci lokacijsko blizu programe socialne vključenosti in zaščitne zaposlitve, lahko imajo osebe v zaščitni zaposlitvi občutek, da strokovni delavci več delajo z osebami v programih socialne vključenosti in da jih bolj podpirajo. Nekaj nesporazumov verjetno izhaja iz tega, da gre za različna ukrepa – eden je ukrep zaposlovanja, drugi pa je program, ki bi bolj sodil na področje socialnega varstva. Kljub temu uporabniki programov socialne vključenosti govorijo, da hodijo v službo, čeprav niso formalno zaposleni. Imajo določene obveznosti; opravičiti morajo odsotnosti, čeprav formalnih sankcij ni; z navzočnostjo in delom so lahko povezane nagrade. Iz tega sklepamo, da je meja med programom socialne vključenosti (ki ne pomeni formalne zaposlitve) in npr. zaščitno zaposlitvijo v očeh uporabnikov zabrisana. Z vidika formalnih pravic, ki jih imajo uporabniki, pa je razlika zelo velika tako v materialnem kot tudi v simbolnem pomenu. Vloga strokovnih delavcev je pri takih težavah ključna. Potrebni so skupni sestanki oseb, ki imajo priznane različne statuse, ali pa osebni pogovori.

Glede izvajanja standardov in normativov storitev v praksi zaznavajo težave zaradi neenakih praks dela. Različni izvajalci izvajajo delo na različne načine in tako vsem uporabnikom niso zagotovljene enake storitve. Prav tako nimajo vsi na voljo enakih možnosti za zaposlitev oz. vključitev v storitve, saj se te razlikujejo glede na okolja, kjer živijo uporabniki. Nekatere težave v zvezi z delom izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije, ki imajo hkrati zaposlitvene centre, invalidska podjetja in programe socialnega vključevanja, so v praksi povezane s tem, da so v preteklosti ocene delovne sposobnosti uporabnikov v posameznih primerih prilagajali zaposlitvenim možnostim v okolju. Če npr. ni bilo zaposlitvenega centra, so uporabnika zaposlili v invalidskem podjetju, saj je bilo to za uporabnika ugodneje, vendar pa ni dosegal predvidenih rezultatov. V času ekonomske krize so se zaradi zmanjšanja financiranja programov socialne vključenosti

<sup>2</sup> Podrobneje so rezultati analize srečanj izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije predstavljeni v poročilu Tabaj *et al.* (2012).

podobne težave pojavljale pri uporabnikih, ki so imeli oceno nezmožnosti za zaposlitev, saj jih niso mogli vključiti, ker ni bilo (več) prostih mest.

Zelo malo je podpornega zaposlovanja. To je primerno za osebe, ki dosegajo visoke ocene. Razlogi so lahko administrativne ovire in birokracija ter premajhna podpora sklada za spodbujanje zaposlovanja invalidov delodajalcem. Več možnosti za uspeh imajo uporabniki, ki si sami iščejo zaposlitev, in če potrebujejo le podporo izvajalca, ne pa tudi plačila sklada. Poseben problem je zaposlovanje oseb z več ovirami, ker zanje ni ustreznih zaščiteneh delovnih mest. Kot primer dobre prakse izvajalci navajajo, da jim je uspelo na podlagi predhodne ocene in usposabljanja v konkretnem delovnem okolju zunaj prostorov izvajalca zaposlitvene rehabilitacije vključiti uporabnike, ki so po oceni dosegali delovne rezultate za vključitev v programe socialne vključenosti. Menijo, da taki primeri – ko so osebe vključene v običajno delovno okolje – v resnici pomenijo socialno vključevanje. Nekateri imajo dobre izkušnje s konkretnimi delodajalci, pri katerih v času rehabilitacije usposabljujejo uporabnike. Po končanem usposabljanju se lahko tam tudi zaposlijo. Tako je mogoče sklepati, da je pomemben dejavnik za uspešen izid to, da delodajalcu in osebi omogočijo dovolj časa, da se spoznata.

Ko pristojne institucije ocenjujejo rezultate dela pri izvajalcih zaposlitvene rehabilitacije, (pre)velik pomen pripisujejo številčnim podatkom o vključenih uporabnikih. Bolj bi bilo treba upoštevati, da na razlike med številom uporabnikov pri izvajalcih vpliva več dejavnikov. Prvi je število napotitev iz Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. Drugi so značilnosti uporabnikov (različne sposobnosti in ovire). Tretji vpliv so organizacijske ovire (geografska razpršenost, ki otežuje možnosti določenih oblik dela, npr. skupinskega dela). Težava so tudi pomanjkljiva navodila za poročanje (npr. ocenjevalne lestvice, različna interpretacija navodil). Na koncu pa nekatere osebe ne želijo uveljavljati pravic iz statusa, ki so ga pridobile na podlagi ocen. Tako ni informacij o tem, koliko uporabnikov je npr. vključenih v delo v običajnem delovnem okolju, ki so si ga našli sami, čeprav je mogoče njihova ocena zmožnosti dela bila nižja.

Naslednji sklop tem je povezan s strokovnim razvojem in informiranjem izvajalcev storitev zaposlitvene rehabilitacije. Velikokrat so neustrezno ali nenatančno informirani o spremembah zakonodaje na drugih področjih, ki imajo vpliv na položaj uporabnikov storitev zaposlitvene rehabilitacije. Pojavljale so se nedoslednosti pri izvajanju zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, in sicer zaradi različnih razlag na centrih za socialno delo glede tega, kaj pripada uporabnikom, ki dobivajo nadomestilo za stroške zaradi vključenosti v določeno storitev. Če je center za socialno delo to upošteval kot prihodek, so uporabniki izgubili pravico do denarne socialne pomoči, s tem pa tudi plačilo osnovnega in dodatnega zdravstvenega zavarovanja. Za izboljšanje prenosa informacij in možnosti strokovnega razvoja so se pojavile ideje in zasnova spletne platforme (foruma) za izvajalce zaposlitvene rehabilitacije. Izvajalci se v zadnjem obdobju srečujejo z velikimi socialnimi stiskami uporabnikov in bi tudi sami potrebovali podporo ob tem, saj se velikokrat počutijo nemočne, ker nimajo formalnih vzvodov, kako podpreti uporabnika. Nekateri so kot možno obliko podpore predlagali intervizijo ali supervizijo.

Na področju zakonodaje oz. sistema zaposlitvene rehabilitacije izvajalci opozarjajo na nekatere pomanjkljivosti. Prvi sklop tem so potrebne spremembe zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov in iz tega izhajajočih aktov. Pomanjkljivo je urejen položaj oseb, ki ne zmorejo delati več kot štiri ure na dan. Spregledana je skupina oseb, ki bi za uspešno vključevanje v običajno delovno okolje potrebovala več ur usposabljanja, kot je to določeno zdaj. Opaziti je tudi težave oseb, ki imajo status po zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (1983), saj se ne morejo zaposliti, tudi če bi se želele, ker tako izgubijo status. Predlog, da se možnost ponovne pridobitve statusa po morebitni zaposlitvi, ki je oseba ne bi zmogla, vključi v zakonodajo, je bil podan že večkrat, a to do zdaj še ni bilo upoštevano.

Problematizirali so tudi sodelovanje in povezovanje med institucijami, ki sestavljajo sistem zaposlitvene rehabilitacije. Vloge oz. pristojnosti glede medsebojnega informiranja namreč niso določene. Natančneje je treba opredeliti izmenjevanje osebnih podatkov med vpletenimi institucijami in plačila mentorstev. Drugi sklop tem so predlogi dopolnitev in sprememb sistema

zaposlitvene rehabilitacije. Nekateri izvajalci se sprašujejo, ali zaposlovanje v zaposlitvenih centrih in programi socialne vključenosti res pomenijo socialno vključevanje, saj uporabniki tu delajo zgolj med ljudmi s podobnimi težavami. Zato bi bile bolj smiselne zaposlitve v običajnem okolju.

Drugi izvajalci zagovarjajo obstoječe oblike. Razlika v mnenjih najverjetneje izhaja iz tega, kako izvajalci gledajo na sistem zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja. Če ga vidijo skozi oči uporabnikov, bolj zagovarjajo odprte, običajne oblike zaposlovanje. Če pa gledajo z organizacijskega vidika (kako je lažje zagotoviti storitve), bi segregacijo še povečali. Dodatna ovira za načrtovanje in izvajanje storitev so v zadnjem obdobju nejasne informacije glede financiranja programov in nezmožnost ustreznega informiranja uporabnikov o tem, katere storitve bo država financirala in kam se bo mogoče vključiti.

## Sklep

Če želimo odgovoriti na vprašanja o tem, kateri ukrepi in storitve na področju zaposlovanja oseb z ovirami se izvajajo v praksi in v kakšnem obsegu, lahko ugotovimo, da se manj izvajajo ukrepi, ki smo jih opredelili kot bolj vključujoče. Iz dostopnih podatkov (Smolej *et al.* 2011: 38–39, 170–175) lahko razberemo, da je malo zaposlovanja oseb z ovirami v običajnem delovnem okolju. Veča pa se število izvajalcev ukrepov, ki so manj vključujoči (zaščitne zaposlitve, socialna vključenost). Izvajalci zaposlitvene rehabilitacije predvidevajo, da je zaposlovanja v običajnih delovnih okoljih več, če za to poskrbijo osebe z ovirami same, in manj, če jih najprej vključijo v sistem zaposlitvene rehabilitacije. Vključevanje v običajno delovno okolje je lažje, če imajo osebe same oz. v svojem socialnem omrežju dovolj virov ali podpore.

Osebam, ki so pri takem vključevanju manj uspešne, sistem zaposlitvene rehabilitacije omogoča, da najdejo druga okolja in možnosti za zaposlitev. A so to velikokrat zaposlitve v okoljih, kjer je vključevanje povezano z osebami, ki imajo podobne ovire (invalidska podjetja, zaposlitveni centri) oz. gre za vključevanje v programe socialne vključenosti (kadar osebe dobijo odločbo o nezaposljivosti). Prav take zaposlitve oz. predvsem vključitev v programe socialne vključenosti nekateri izvajalci storitev zaposlitvene rehabilitacije ocenjujejo kot manj primerne, saj ne pomenijo tega, kar je ideja socialnega vključevanja.

Na Finskem (O'Brien, Dempsey 2004) so te oblike del sistema socialnega varstva. Izvajajo pa jih na različne načine, od produkcijskih delavnic, ki zagotavljajo plačano delo za ljudi z ovirami (dobijo od 87 % do 98 % minimalne plače), integriranih zaposlitev, kjer imajo uporabniki finančno podporo države, delajo pa lahko na odprtem trgu, do oblike neplačanih delovnih aktivnosti v varstvu. Najbrž bi razmislek o več različnih možnostih za uporabnike precej izboljšal vsaj njihov materialni položaj.

Na ravni izvajanja storitev zaposlitvene rehabilitacije podatki kažejo, da se je v zadnjih letih povečalo število timov izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije (Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja 2013). Ob tem se postavlja vprašanje: ali ne bi namesto zgolj količinskega povečanja enakega načina dela veljalo razmisliti, da bi model rehabilitacije, ki po Završsek (2014 b) temelji na normativni ideji, da je »neustrezne« treba rehabilitirati in vrniti v stanje »normalnega«, nadomestiti s socialnim modelom podpore pri okrevanju in spodbujanju sposobnosti osebe, da ponovno pridobi nadzor nad svojim življenjem neodvisno od ovire oz. diagnoze.

Na podlagi splošnih statistik o deležu brezposelnih oseb z ovirami (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2010, 2011, 2012, 2014) bi lahko sklepali, da se njihov položaj v času po letu 2009, ko se je tudi v Sloveniji začelo govoriti o ekonomski krizi, ni občutno poslabšal. Poslabšanje je podobno kot tudi sicer v populaciji delovno aktivnih oseb. A če je ta podatek o sorazmernem povečevanju števila brezposelnih oseb z ovirami v primerjavi z drugo populacijo brezposelnih posledica tega, da se večina oseb z ovirami zaposli na podlagi ukrepov, ki smo jih opredelili kot manj vključujoče, s takim rezultatom ne moremo biti zadovoljni. Vsekakor razpoložljivi podatki niso dovolj, da bi lahko ustrezno oblikovali odločitve o potrebnih ukrepih. Zato je nujno vzpostaviti enotne baze podatkov tako o razpoložljivih ukrepih kot tudi o vključenih osebah.

Z analizo odgovorov na vprašanje, kako se ukrepi na področju zaposlovanja oseb z ovirami izvajajo v praksi, smo ugotovili več stvari. Izvajalci storitev zaposlitvene rehabilitacije navajajo pomanjkljivosti pri opisovanju vloge (in motiviranosti) uporabnikov storitev zaposlitvene rehabilitacije in razloge za težje vključevanje v delovno okolje (zaradi težav v odnosih in ne zaradi ovire same). Prav tako opisujejo pomanjkljivosti v samem procesu dela (neenaki načini dela, neenakomerna razporejenost možnih ukrepov po Sloveniji, neustrezno ocenjevanje rezultatov njihovega dela) in tudi primere dobrih praks, predvsem tam, kjer imajo delodajalci možnost spoznati uporabnike. Iz teh ugotovitev je mogoče predpostaviti, da uporaba konceptov socialnega dela v timih izvajalcev storitvene rehabilitacije nima (dovolj) velikega pomena. Za odpravljanje nekaterih pomanjkljivosti (pomanjkanje motivacije, težave v odnosih) so nujni ustrezni, jasni dogovori z uporabnikom.

V okviru socialnega dela je uveljavljen koncept vzpostavljanja delovnega odnosa (Čačinovič Vogrinčič *et al.* 2009). Vodi nas pri tem, kaj naredi strokovni delavec, kaj uporabnik in kako bosta preverjala zastavljene korake oz. cilje. Uporabnike je treba upoštevati kot ljudi, ko so eksperti na podlagi osebne izkušnje. Zato je pomembno, da izvajalci zaposlitvene rehabilitacije upoštevajo mnenja uporabnikov, da jih preizkusijo na tistih delovnih mestih, kjer si želijo in ki so v skladu z njihovo izobrazbo, in jim omogočiti vpogled v vso dokumentacijo, ki zadeva ocenjevanje njihovega dela. Na druge, sistemske pomanjkljivosti (preverjanje smiselnosti določenih ukrepov in določb zakonodaje o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev oz. zakonodaje o socialnovarstvenih prejemkih; spremembe zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov) pa prav tako lahko odgovore poiščemo v angažiranem delu socialnih delavcev. Ti naj bi po definiciji Mednarodne zveze šol za socialno delo (International Association of Schools of Social Work 2012) spodbujali družbene spremembe, krepili moč uporabnikov in zagotavljali svobodo z namenom izboljšanja položaja ljudi ter se zavzemali za spoštovanje človekovih pravic in socialne pravičnosti (*op. cit.*).

Na te pomanjkljivosti lahko odgovorimo z vlogo socialnih delavcev kot zagovornikov oseb z ovirami oz. posrednikov v odnosu do zakonodajalca (Milošević Arnold 1998). Ne moremo pa trditi, da izvajalci zaposlitvene rehabilitacije še vedno uporabljajo zgolj pokroviteljske pristope in da pri njihovem delu prevladujejo negativna prepričanja o osebah z ovirami. Nekateri navedeni podatki namreč kažejo, da so prav strokovni delavci tisti, ki v vlogi zagovornikov uporabnikov opozarjajo na kritične vidike v zakonodaji. Hkrati z navajanjem primerov dobre prakse omenjajo možnosti za bolj vključujoče oblike dela oseb z ovirami. Pogosto poskušajo upoštevati želje uporabnikov in menijo, da bi moralo biti čim več zaposlovanja v običajnem okolju z ustrezno podporo. So pa med izvajalci tudi takšni, ki razmišljajo, da bi bila v primerih posameznih skupin uporabnikov potrebna posebna okolja za delo (npr. zaščitne zaposlitve za uporabnike z več ovirami v specializiranih zaposlitvenih centrih).

Čeprav je v Sloveniji na področju izobraževanja oseb s posebnimi potrebami vsaj v zakonodajo, pa tudi v prakso že vpeljan koncept inkluzije, je to na področju zaposlovanja precej spregledano. Neoliberalni koncepti in poudarjanje produktivnosti kot enega od kazalnikov uspešnosti družbe so lahko razlog za to, da delodajalci vztrajajo pri predsodkih glede uspešnosti, če zaposlijo osebe z ovirami. Zato bo v prihodnosti za uspešno vpeljevanje koncepta inkluzije v sistem zaposlovanja potrebnega veliko več ozaveščanja in dela z delodajalci. Ti so v sistemu zaposlitvene rehabilitacije ključni, če želimo ponuditi ustrezno podporo osebam, ki iščejo zaposlitev.

Ker je pri ugotavljanju oz. vrednotenju zaposlovanja oseb z ovirami pomembno preučiti vse dejavnike, ki jih omenjajo Newton in sodelavci (2007) – sistem (zakonodaja), delovno okolje (delodajalci), podporne storitve (posredovanje zaposlitve, rehabilitacija), uporabniki (značilnosti) – bo v nadaljnjem raziskovanju v Sloveniji treba podrobneje preučiti še vidika delovnega okolja oz. delodajalcev. Čeprav v Sloveniji zakonodaja (Zakon o socialnem podjetništvu 2011, Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov 2007) nakazuje možnosti za zaposlovanje v skladu s socialnim modelom, pa prikazani kvantitativni podatki in podatki o razpisih, ki spodbujajo socialno podjetništvo (Javni razpis za spodbujanje razvoja socialnega podjetništva

II 2012), pri katerih imajo prednost že uveljavljeni izvajalci, organizacije in ne posamezniki, še vedno kažejo to, na kar opozarja Zaviřšek (2014 a): da so možnosti za zaposlovanje oseb z ovirami omejene na tiste priložnosti, ki jih bolj zaznajo svetovalci in so sploh na voljo na trgu, to pa se bolj sklada z medicinskim modelom.

## Viri

- Akcijski program za invalide 2007–2013 82007), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/word/api\\_07\\_13\\_cilji\\_cistopis\\_jun11.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/word/api_07_13_cilji_cistopis_jun11.doc) (10. 3. 2013).
- Akcijski program za invalide 2014–2021 (2014), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/pomembni\\_dokumenti/#c8074](http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/#c8074) (18. 8. 2014).
- ANED DOTCOM (2012). Dostopno na: <https://goo.gl/fqEd9o> (13. 7. 2012).
- Barnes, C. (2012), Understanding the social model of disability: past, present and future. V: Watson, N., Roulstone, A., Thomas, C. (ur.), *Routledge handbook of disability studies*. London: Routledge.
- Bollerot, P. (2002), Labour shortages and employability: a European and International approach. *International Social Security Review*, 55, 3: 19–39.
- Brecelj, V., Rihter, L., Kobal Tomc, B., Dular, T., Polajnar, B., Kovačič, A., Tabaj, A. (2011), *Metodologija za evalvacijo Zakona o izenačevanju možnosti invalidov*. Ljubljana: Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča, Razvojni center za zaposlitveno rehabilitacijo.
- Čačinovič Vogrinčič, G., Kobal, L., Mešl, N., Možina, M (2009), *Vzpostavlanje delovnega odnosa in osebnega stika*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Delovna področja, invalidi, vojni veterani, žrtve vojnega nasilja (2013), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/invalidi\\_vzv/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/invalidi_vzv/) (29. 12. 2013).
- Goodley, D. (2013), Dis/entangling critical disability studies. *Disability & Society*, 28, 5: 631–644.
- International Association of Schools of Social Work (2012), Definition of Social Work. Dostopno na: [http://www.iassw-aiets.org/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=51](http://www.iassw-aiets.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=51) (12. 4. 2012).
- Javni razpis za spodbujanje razvoja socialnega podjetništva II (2012), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Javni razpisi in javna naročila. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/javne\\_objave/javni\\_razpisi\\_in\\_javna\\_narocila/?tx\\_t3javnirazpis\\_pi1%5Bshow\\_single%5D=953](http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=953) (20. 12. 2012).
- Javni razpisi in javna naročila (2010), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/jr-sv-besedilo-3-9-10.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/jr-sv-besedilo-3-9-10.pdf) (20. 12. 2012).
- Jordan, B. (1996), *A Theory of poverty and social exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Konvencija o pravicah invalidov (2012). Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/konvencija\\_o\\_pravicah\\_invalidov.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/konvencija_o_pravicah_invalidov.pdf) (11. 3. 2012).
- Kruse, D., Schur, L. (2003), Employment of people with disabilities following the ADA. *Industrial Relations*, 42, 1: 31–66.
- Milošević Arnold, V. (1998), Nekatere značilnosti socialnega dela v Sloveniji. *Socialno delo*, 37, 3–5: 213–244.
- Newton, R., Ormerod, M., Thomas, P. (2007), Disabled people's experiences in the workplace environment in England. *Equal Opportunities International*, 26, 6: 610–623.
- O'Brien, J, Dempsey, I. (2004), Comparative analysis of employment services for people with disabilities in Australia, Finland and Sweden. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 1, 3–4: 126–135.
- Oliver, M. (1990), *The politics of disablement*. New York: Macmillan Education.
- Parker Harris, S., Renko, M., Caldwell, K. (2014), Social entrepreneurship as an employment pathway for people with disabilities: exploring political-economic and socio-cultural factors. *Disability & Society*, 29, 8: 1210–1275.
- Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2009 (2010), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/api2009\\_net.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/api2009_net.pdf) (11. 4. 2012).

- Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 za leto 2012 (2014), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno na: [http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/invalidi\\_vzv/Porocilo\\_API\\_za\\_letno\\_2012.pdf](http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/invalidi_vzv/Porocilo_API_za_letno_2012.pdf) (14. 1. 2014)
- Rihter, L. (2004), Trendi razvoja državne blaginje. *Socialno delo*, 43, 2–3: 65–72.
- (2005), Globalization and its effects on pluralism in welfare states. *Social development issues*, 27, 1: 25–34.
- Russel, M. (2002), What disability civil rights cannot do: employment and political economy. *Disability & Society*, 17: 117–135.
- Smolej, S., Marčič, R., Boljka, U., Kobal Tomc, B., Nagode, M. (2011), *Raziskava o pravicah invalidov, ki jih zagotavlja država, in njihovem uresničevanju – Zbirka socialnih transferjev in drugih pravic invalidov s finančnim ovrednotenjem le-teh ter ocena njihove ustreznosti iz uporabniške perspektiv*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Tabaj, A., Rihter L., Vidmar, J., Toplak, L., Breclj, V. (2012), *Razvoj sistemskega modela zaposlitvene rehabilitacije*. Ljubljana: Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča, Razvojni center za zaposlitveno rehabilitacijo.
- Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (1983), *Ur. l. SRS*, št. 41/1983.
- Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (2010), *Ur. l. RS*, št. 94/2010.
- Zakon o socialnem podjetništvu (2011). *Ur. l. RS*, št. 20/2011.
- Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (2007), *Ur. l. RS*, št. 16/2007, 87/2011.
- Zaviršek, D. (2014 a), ‘Those who do not work shall not eat!’ A comparative perspective on the ideology of work within Eastern European disability discourses. V: Rasell, M., Iarskaia-Smirnova, E (ur.), *Disability in Eastern Europe and the former Soviet Union: history, policy and everyday life (BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies, 94)*. London: New York: Routledge (184–203).
- (2014 b), Time for recognition: people with disabilities today. *Socialno delo*, 53, 3–5: 123–133.
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2010), *Letno poročilo za leto 2010*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- (2011), *Letno poročilo za leto 2011*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- (2012), *Letno poročilo za leto 2012*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- (2014), *Letno poslovno poročilo za leto 2014*. Ljubljana: zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.