

Dr Sulejman Mašović

Fakultet za defektologiju
Sveučilišta u Zagrebu

NOVI PRISTUP ZAPOSŁJAVANJA INVALIDA

Uključivanje invalida u radni proces, s uporednom integracijom u redovnu okolinu, predstavlja završni dio rehabilitacije koju neki autori nazivaju: socijalnom. U toku posljednjih nekoliko godina izbio je ovaj problem naglo u prvi red interesa ne samo stručnjaka već i šire javnosti, uključivši naročito ekonomiste, pravnike i državnike. Razlog je očevidan: želja modernih službi da se opravda ulaganje znatnih sredstava u sve faze osposobljavanja, uspješnim završetkom: zaposlenjem invalida, kroz koje on treba da osigura ne samo svoju i budućnost vlastite porodice, već i vrati bar dio investicija zajednici. To je razlog da se, nakon poznatog međunarodnog seminara o ekonomskoj rentabilnosti rehabilitacije, koji je organizirala Svjetska komisija za profesionalno osposobljavanje ISRD Galway, Irska, 1969.)¹, na brojnim stručnim sastancima u svijetu sve više ističe pitanje zapošljavanja. Potvrđujući poznati stav o daleko većim ulaganjima u medicinski i edukativni dio rehabilitacije, opravdano se traži da se priprema i uključeno na rad stave bar na isti nivo, ne samo kao visoko stručan posao, već i kao odlučan za cjelokupni proces osposobljavanja.

U brojnim istraživačkim projektima, te praksi nekih zemalja, nastoji se podvući još jedan faktor. Ako je konačni cilj rehabilitacije povratak

invalida aktivnom životu, rad je najuspješnije sredstvo, preko koga okolina prihvata invalida kao ravnopravnog člana. O tome svjedoče brojni primjeri iz svakodnevne prakse, gdje dobro osposobljeni i zaposleni invalidi osnivaju sretne porodice i utapaju se u svoju sredinu. Vjekovna zabluda o nesposobnosti invalida — zasnovana vjerojatno na zamjenjivanju tjelesne s radnom invalidnošću — postupno nestaje tamo gdje invalidi svojim radom pobijaju predrasudu. Ali masovnom pokretu rehabilitacije iza drugog svjetskog rata nije mogla udovoljiti ni ekonomika industrijskih najrazvijenijih zemalja, da ih prihvati na posao sa razumijevanjem, a i zaposleni su često bili na udaru pri ekonomskim krizama i depresijama u kapitalističkom svijetu. To je uzrokovalo masovnije otvaranje zaštitnih radionica i pogona čak i za lake invalide, te uvođenje kvotnog i nekih drugih sistema kojima se trebao olakšati prodor invalida silom represije prema poslodavcima ili administrativnim mjerama. U socijalističkim zemljama ovaj je proces daleko lakši i povoljniji za invalide, zahvaljujući društvenom sektoru i novim odnosima u proizvodnji.

U našoj zemlji je i na području zapošljavanja invalida postignut velik uspjeh u protekle tri decenije. Osposobljavanje vojnih invalida, kroz posebno zakonodavstvo koje im je osi-

guralo kompleksnu rehabilitaciju i materijalnu zaštitu, u prvoj fazi iza oslobođenja, a zatim prekvalifikacija invalida rada kroz sistem invalidskog osiguranja u drugoj fazi, dali su značajne rezultate.³ Ostali invalidi, najprije oni oštećena sluha i vida, čije je osposobljavanje takođe rano počelo, našli su povoljan prijem u prvim godinama, među ostalim zahvaljujući i podršci njihovih organizacija (Savez gluhih, Savez slijepih). Kada je došlo do teškoća, ovi su savezi prišli osnivanju svojih zaštitnih radionica, koje i danas čine 1/3 svih u našoj zemlji. Nakon osnivanja Savjeta organizacija za pomoć mentalno retardiranim osobama u SFRJ (1963. godine) i zatim republičkih i lokalnih društava, ubrzano je zapošljavanje i lako retardiranih (koji su završavali specijalne škole odjeljenja) u otvorenoj privredi. Iza 1965. godine, početkom privredne reforme, koja je tražila racionalnost i učinak od svake radne organizacije i radnika, teže se zapošljavaju grupe invalida koji zbog svog oštećenja trebaju određena radna mjesta (slijepi, tjelesni, višestruko oštećeni itd.), ali nema problema ni danas: gluhi, lako retardirani i sl., koji nalaze mjesta u industriji kao priučeni ili specijalizirani radnici.

Da bi se olakšao proces zapošljavanja invalida rada, koji za vrijeme čekanja na posao primaju znatne novčane naknade, bio je od 1958. godine saveznim propisima o radnim odnosima i invalidskom osiguranju uveden sistem utvrđivanja radnih mjesta u privredi i ustanovama, putem stručnih komisija u organima za rad općinskih skupština. Ovim putem se uspjelo većem broju invalida rada pomoći. Kada je revizijom osnovnog zakona o invalidskom osiguranju iz 1967. taj sistem proširen i na ostale invalidne osobe, a komisije prenijete u privredne organizacije, učinak je oslabio. Sve više tražeći za primanje invalida materijalne bene-

ficije, privreda katkada strahuje da će slabi učinak invalida pogoditi osobne dohotke zdravih radnika. Ovome je doprinio i katkad neadekvatan ili nepotpun način osposobljavanja invalidne omladine i odraslih u našim rehabilitacijskim centrima, zavodima i zaštitnim radionicama, bez bliske suradnje s otvorenom privredom i pripremom invalida na mjestu gdje će raditi («on the job»), a ne zanatski opremljenim ili malim školskim radionicama. Činjenica je još da mi, nakon uspješnog zahvata u osposobljavanje lakših grupa, dolazimo na sve teže invalide i u našim ustanovama, čije zapošljavanje je složeniji proces, koji se mora sistematski i dulje pripremati.

U toku decentralizacije društvenih službi, na osnovi Osnovnog zakona o organizaciji i financiranju zapošljavanja (Sl. list SFRJ 15/67), uslijedili su republički propisi u nekim socijalističkim republikama. Iako nisu posebno uređivali brigu za invalide, ovi su propisi znatno olakšali zapošljavanje istih, uvođenjem izričitih odredbi o profesionalnoj orijentaciji, posredovanju i stručnom osposobljavanju kao osnovnih zadataka novih službi. Poboljšanje materijalnog položaja iste, na osnovi posebnog doprinosa na osobni dohodak radnika, ojačalo je ulogu službi, koje su se počele angažirati i za grupe invalida. Osim republičkih propisa o rezervaciji mjesta na automatskim centralama za slijepce, ostalo se i u ovom periodu na sistemu utvrđivanja radnih mjesta, koji je detaljno razrađivan⁴, iako više nije bio dovoljno uspješan. Početkom ustavnih amandmana, poslovi zapošljavanja se prenose u nadležnost republika i pokrajina, od kojih neke donose i nove zakone, ali bez spominjanja invalida (osim u BiH). Uporedo se na osnovi novog saveznog zakona donose u republikama i pokrajinama zakoni i statuti iz područja invalidskog osiguranja, koji uglavnom

ostaju na ranijim stavovima o zapošljavanju invalida (u Hrvatskoj primarnu ulogu zapošljavanja za invalide rada preuzima služba socijalnog osiguranja)⁵.

Usvajanjem novih ustava početkom 1974. godine — saveznog, republičkih i pokrajinskih — otvara se u našoj zemlji nova era, koja daje mogućnosti daljeg unapređivanja svih područja života. Zapošljavanju, kao sastavnom dijelu naše socijalne politike, daje se još veća uloga, ne samo u daljem ekonomskom razvoju, već i porastu društvenih službi. U članu 159. Ustava SFRJ (Sl. list SFRJ 9/74) se kaže: Jamči se pravo na rad. — Prava stečena na osnovi rada su neotuđiva. Svi koji upravljaju ili raspolažu društvenim sredstvima i društveno-političke zajednice dužni su stvarati sve povoljnije uvjete za ostvarivanje prava na rad. — Društvena zajednica stvara uvjete za njihovo odgovarajuće zaposlenje. — Jamči se pod uvjetima određenim u zakonu pravo na materijalno osiguranje za privremene nezaposlenosti. — Radniku može prestati rad protiv njegove volje samo pod uvjetima i na način koji su utvrđeni zakonom. — Tko neće da radi, a sposoban je za rad, ne uživa prava i zaštitu koji pripadaju na osnovi rada. —

Značajno je spomenuti da su u novom saveznom Zakonu o međusobnim odnosima radnika u udruženom radu (Sl. list SFRJ 22/73), u čl. 38, unijeti veoma značajni elementi zaštite invalida. Ako dođe do invalidnosti, radnik ima pravo raditi na svojem ili drugom odgovarajućem poslu ako to prema preostalim sposobnostima može. Ako je radniku smanjena zdravstvena ili radna sposobnost, pa je profesionalnom rehabilitacijom osposobljen za određene poslove, smatra se za to sposobnim, a radna organizacija mu je dužna takvo mjesto osigurati. Ako je nadležni zdravstveni organ radniku sma-

njo radno vrijeme zbog invalidnosti, ono se ne može povećati. Budući da se naš članak odnosi na novi pristup zapošljavanju invalida u SR Sloveniji, navodimo da je ustav te republike (Uradni list 6/74), u čl. 236, razradio načelo saveznog ustava i spomenutog zakona o udruženom radu. U prvom stavu se kaže: »Invalidna djeca i drugi teže hendikepirani građani imaju pravo na osposobljavanje za život i rad; a u st. 3 istog člana: da oni koji nisu sposobni za rad i nemaju potrebnih sredstava za život imaju pravo na pomoć od društvene zajednice u opsegu koji osigurava socijalna zaštita.

U provođenju novih mjera, koje proizlaze iz ustavnih odredbi, putem revizije i usklađivanja postojećih zakona o udruženom radu, odnosno zapošljavanju, ili donošenjem novih, sve naše socijalističke republike i pokrajine traže uspješnije puteve i za zapošljavanje invalida u okviru općeg unapređenja ovog sektora. Čini nam se da je u tom pogledu, u dosegnutim pripremama, najdalje otišla SR Slovenija, što je i logično, jer kao privredno najrazvijenija može pružiti i bolje uvjete invalidima. Ovaj primjer ističemo u svrhu upoznavanja defektologa i drugih stručnih radnika sa sadanjim legislativnim i drugim kretanjima u području zapošljavanja invalida, kako bi se u javnoj diskusiji oko novih nacрта ili izradi elaborata uzela u obzir nastojanja u SR Sloveniji kao pozitivan primjer, koji je moguć u našim uvjetima i odgovara dostignutom stupnju razvoja našeg socijalističkog društva. Sve naše invalidske organizacije su veoma zainteresirane i zato aktivne u suradnji s nadležnim resorima koji pripremaju nove nacрте, uvjereni da se sadanji sistem utvrđivanja radnih mjesta mora ili mijenjati ili dopuniti novim stimulativnim instrumentima koji će motivirati privredu da prima i zadrži invalide na radu.

Moderna koncepcija zapošljavanja definira ga kao kontinuirani proces, koji se sastoji od niza međusobno povezanih i uvjetovanih stručnih postupaka kojima se prema datim mogućnostima, koje proizlaze iz materijalnih uvjeta, postiže što uspješnije uključivanje stanovništva u produktivni rad i rješavanje drugih pitanja u toku rada⁶. U SR Sloveniji prvi sistematski pristup zapošljavanju invalida, s takvom koncepcijom, zauzima Konferenca za rehabilitaciju invalidov SRS, osnovana 1962. godine, kao koordinirajuće tijelo za objedinjavanje i usmjeravanje rehabilitacije u cjelini. Rehabilitacija, i zapošljavanje invalida kao njen finalni dio, neodvojivi su od općeg kretanja određenog društva, uvjetovani njegovim ekonomsko-društvenim razvojem, na koji utječu interakcijom. S obzirom na postotak od oko 15% ljudi u radnoj dobi (15–65 godina), koji se uzima za prosjek invalidnih i manje sposobnih za rad građana, evidentno je da njihovo osposobljavanje, kao šestine populacije, bitno utječe na nacionalni dohodak zemlje; a nijedna država nije toliko bogata da se odreče ovog doprinosa i primi samo teret tih osoba.

Spomenuta Konferencija je izvršila niz ispitivanja u privrednim organizacijama i u posebnoj ediciji iznijela pred Skupštinu SR Slovenije zapošljavanje kao problem⁷. Zauzeti stavovi upućuju na potrebu usmjeravanja invalida pod redovnim uvjetima, što bliže onima za ostale radnike, gdje se njima pruža daleko više šansi nego pod specijalnim uvjetima (zaštitne radionice i sl.): veći izbor radnih mjesta, bolja oprema, integracija, viši standard, olakšano buduće zaposlenje itd. Konferencija je u daljem radu nastojala da se i stručno osposobljavanje invalida vrši što je moguće više pod redovnim uvjetima, što bliže budućem radnom mjestu, prilagođavajući sav proces učenja za

život i rad njegovim budućim potrebama⁸. Povoljni rezultati takvog usmjeravanja prikazani su na II skupštini Konferencije i u njen program unijeti novi elementi⁹. Regionalne konferencije za rehabilitaciju su na terenu prodirale s novim idejama. U Mariboru, na primjer, umjesto stereotipnih predavanja u tvornicama, Konferencija je motivirala stručne radnike iz samih privrednih organizacija da govore svojim radnicima o potrebi zapošljavanja i dobrim odnosima sinvalidima, što je daleko bolje djelovalo. Uporedo se istraživačkim radovima pokušavalo naći znanstvene metode obučavanja i zapošljavanja težih invalida u posebnim ustanovama¹⁰. Veoma dobar pristup ovom problemu dat je u studiji F. Vehovara, s kritičkom analizom i pokazateljima invalidske problematike u Sloveniji, uz uporedbu s nekim susjednim zemljama¹¹.

Kao ishodište nekih kretanja i rasprava, izrađen je bio u Republičkom zavodu za zapošljavanje u Ljubljani nacrt Zakona o zapošljavanju i socijalnoj zaštiti u slučaju nezaposlenosti za javnu diskusiju. Iako nije posebno obrađivao invalide, nacrt je sistematski, prvi put kod nas, dao jasnije obveze radnih organizacija u vezi sa zapošljavanjem, obuci kadrova za ovu struku, posredovanje, profesionalno usmjeravanje i pripremu radnika za posao. Konferencija je uporedo dala niz prijedloga pri usvajanju republičkog zakona o invalidskom i mirovinskom osiguranju, koji nisu prihvaćeni, s dogovorom da će ući u matični zakon o zapošljavanju. Međutim, i u tom propisu je dato nekoliko boljih rješenja za uključivanje na posao invalida rada, a invalidnoj djeci osiguranika je potvrđeno pravo naknade dok čekaju na posao (odmah iza završenog osposobljavanja). Konferencija je ovaj problem iznijela pred sve nadležne forume republike, od Privredne komore, preko Sindi-

kata, do Izvršnog vijeća i Skupštine SRS. Prema prevladalom stanovištu, prišlo se izradi posebnog zakona o stručnom osposobljavanju i zapošljavanju invalida i manje radno sposobnih osoba, jer je zauzet stav da nije moguće u općem propisu o zapošljavanju temeljito obraditi svu potrebnu regulativu i zaštitu invalida. Uz pripremu prvog nacrtu tog propisa, koji je povjeren Konferenciji, izrađena je i veoma dobra studija, s najnovijim pokazateljima i komparacijom sa sistemima nekih drugih zemalja, od strane posebne radne grupe.¹²

U ovom nacrtu predlagači su zauzeli novi pristup, nastojeći da se iz postojećih sistema u svijetu (kvotnog, volonterskog i stimulacijskog) nađe za nas najpogodnije rješenje. Kao materijalna podloga za suvremenije osposobljavanje i zapošljavanje, predlaže se: povišenje doprinosa za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti, te uvođenje posebnog doprinosa koji bi plaćale sve osobe koje imaju invalidsko ili mirovinsko osiguranje, a služio bi samo za izvođenje rehabilitacije, i bio bi pri zajednicama toga osiguranja. Pri zajednici za zapošljavanje trebalo bi osnovati drugi fond, među ostalim i iz kompenzacionih taksi koje bi plaćale radne organizacije ako ne prime potreban broj invalida na rad. Iz ovoga fonda bi se davala sredstva za ostvarenje radnih mjesta u privredi, te izgradnju zaštitnih pogona i radionica. U oba slučaja, zakonom bi trebalo točno odrediti obveze službe socijalnog osiguranja i službe zapošljavanja u odnosu na osposobljavanje i zapošljavanje invalida, jer one imaju dvostruku ulogu: kao stručne službe interesnih zajednica i kao servisi za vršenje usluga, među ostalim i u području rehabilitacije i zapošljavanja invalida, po narudžbi ili dogovoru s nadležnim društveno-političkim

zajednicama, radnim i društvenim organizacijama.

U općim odredbama nacrt zakona određuje mjesta, uvjete i prava na osposobljavanje i zapošljavanje, na osnovi općeg razvoja SR Slovenije, uključivši organe, sredstva i oblike ustanova. Podvlači se da svi odgovorni organi i službe, te zajednice i organizacije, u okviru Konferencije sklapaju sporazum o izvođenju rehabilitacije. Dalje se utvrđuju odgovornosti društveno-političkih zajednica i radnih organizacija. Od radnih organizacija se izričito traži da utvrde mjesta za invalidizirane radnike kod njih. Zavodi (centri) za stručno osposobljavanje invalida pružaju privredi i ustanovama pomoć u iznalaženju, pripremi i opremi radnih mjesta za invalide. Ove zavode-centre u sjedištima regija osnivaju zajednice mirovinsko-invalidskog osiguranja. Ovakav stav je u skladu s prošlogodišnjim međunarodnim zaključcima o socijalnom osiguranju u Varšavi. Citiranim regionalnim zavodima za rehabilitaciju zakonom se određuju veoma opsežni zadaci, što je novost u našoj praksi: profesionalno usmjerenje, psihosocijalna i radna priprema invalida za rad, evaluacija provođenja osposobljavanja, stručna pomoć pri posredovanju rada, adaptacija radnih mjesta, sudjelovanje u znanstveno-istraživačkom radu i dr. Sada u Sloveniji postoje ili su u gradnji 4 takova zavoda, pa se ovaj koncept može izvesti, po uzoru na danski sistem rehabilitacije (preko 10 zavoda). Funkcioniranje i financiranje ovih zavoda utvrđeno je zakonima o socijalnim ustanovama.

Radne organizacije i svi ostali poslodavci bili bi zakonom obavezni na primanje određenog broja invalida, prilagođavanje mjesta za njih i osiguranje ostalih uvjeta. Ovi stavovi su u skladu s posljednjim preporukama Međunarodne organizacije rada,

na interregionalnim seminarima¹⁴. Ako se na natječaj javi invalid a ima uvjete i sposobnosti za radno mjesto, dužnost je dati mu prvenstvo. Najmanje jednom godišnje stručne službe radnih organizacija dužne su obavijestiti samoupravne organe o programu i njegovom izvršenju u odnosu na osposobljavanje i zaposlenje invalida. Ako, s obzirom na tehnologiju ili druge specifičnosti, neka organizacija ne može dati mjesta invalidima u redovnim pogonima, dužna je sama ili s drugima otvarati pogone (zaštitne, invalidske i sl.) za njih. Takvi pogoni bi uživali povlastice zaštitnih radionica. Posebno poglavlje zakona posvećeno je invalidskim radionicama, kao proizvodno-socijalnim ustanovama za teže invalide, koji nemaju uvjeta da rade u otvorenoj privredi. Zakon točno nabraja tko je dužan otvarati i financirati ove radionice, a suglasnost za otvaranje (s obzirom na stroge uvjete) treba da daje samo Republički sekretarijat za rad. Osnivač osigurava proizvodni i rehabilitacijski program, osnovna i obrtna sredstva te ostale potrebe za rad invalidskih radionica. Interesne zajednice sudjeluju u financiranju pri osnivanju i radu ovih radionica. Za priznanje statusa, s određenim povlasticama, traži se minimalno uključanje (na učenje i rad) najmanje 70% invalida (po sadašnjim propisima samo 50%). O namjeni i korištenju fondova od povlastica odlučuju organi samoupravljanja invalidskih radionica, na osnovi dogovora s osnivačem i temeljem općeg akta.

Novost je nacрта da, uz invalidske, predviđa i radionice pod posebnim uvjetima, za određene kategorije invalidnih osoba, koje uživaju status kao štice u socijalnim zavodima. Zbog nižeg učinka (jer se radi o srednjim i težim invalidima) oni umjesto dohotka treba da dobiju nagradu za rezultate rada. Alternativa je da se ove radionice oslobodi svih dažbina,

ili bar većine. Čitavim sistemom stimulativnih oslobođenja od nekih doprinosa i obveza, motiviraju se radne organizacije na primanje većeg broja invalida (ako su teži invalidi — povlastice su veće). Takve povlastice se ili utvrđuju društvenim dogovorom ili citiraju u zakonu. Na kraju, u prijelaznim odredbama, daje se rok od dvije godine postojećim zaštitnim radionicama i pogonima da usklade djelatnost s ovim zakonom, koji bi se primjenjivao samo na invalidne osobe bez službenog statusa, a ne na vojne i invalide rada (jer za njih već postoje propisi). Propisi o rezervaciji mjesta za slijepe ostali bi na snazi i nakon usvajanja ovog zakona. Evidentno je, da ovaj propis sadrži daleko više odredbi o invalidima nego zacrti zakona o zapošljavanju u drugim republikama i pokrajinama, koji većinom sadrže u jednom ili dva člana samo odredbu o posebnoj zaštiti invalida i utvrđivanju radnih mjesta za njih, što je bilo i u dosadanjim odredbama o radnim odnosima, odnosno invalidskom osiguranju.

Upoređenjem citiranog nacрта s najmodernijim stavovima o ovoj materiji u modernoj rehabilitacijskoj znanosti i praksi, dolazi se do uvjerenja da su oni veoma napredni. Preporuke Međunarodne federacije invalida rada i ostalih invalida (FIMITIC), koje smo međunarodni dan invalida slavili prošlog mjeseca — kreću se u citiranim okvirima.¹⁵ Priručnik Međunarodne organizacije rada, koji služi mnogim evropskim službama za zapošljavanje invalida,¹⁶ takođe je temeljen na nekim od citiranih normi zakona. Vjerojatno takav put omogućuje nam lakše i da osiguramo dulje programe zapošljavanja invalida, s pogledom na budućnost zanimanja.¹⁷ Zbog svega ovoga pristup nadležnih organizacija i institucija u SR Sloveniji ovom složenom i obimnom društvenom problemu, — koji je ve-

oma akutan u svim zemljama, — za-
služuje posebnu pažnju i razmjenu
iskustava, jer je konačni cilj svih nas
rehabilitatora, a napose invalida i

njihovih porodica, dobro, sigurno i
trajno zaposlenje hendikepiranih oso-
ba.

L I T E R A T U R A

1. Proceedings: International Seminar on Economics in the Vocational Rehabilitation, Galway, 1969.
2. International Labor Office — Basic Principles of Vocational Rehabilitation, Geneva, 1973.
3. International Seminar on Employment of the Disabled, Dubrovnik, 1960.
4. Priručnik za utvrđivanje radnih mjesta na kojima mogu raditi invalidi, Zagreb, 1972.
5. Razvoj socijalne politike u uslovima brzih promjena, Hague, 1972.
6. Suvremena koncepcija zapošljavanja, Beograd, 1968.
7. Informacija o izvršenju stavova Skupštine SR Slovenije o rehabilitaciji i zapošljavanju invalida, Ljubljana, 1968.
8. Izvještaj o šestogodišnjem radu Stalne konferencije i razvoju rehabilitacije u Sloveniji, Ljubljana, 1969.
9. II konferenca o rehabilitaciji invalida u Sloveniji, Ljubljana, 1970.
10. Analiza proizvodnosti rada invalida u Zavodu Ponikve, Ljubljana, 1970.
11. F. Vehovar: Osposobljavanje i zapošljavanje invalida, Ponikve, 1972.
12. Informacija o zapošljavanju invalidnih osoba u SR Sloveniji i prijedlozi zakonskog rješenja, Ljubljana, 1974.
13. ILO Regional Seminar in Vocational Rehabilitation, Copenhagen, 1969.
14. Izbor referata na V međunarodnom kongresu FIMITIC, Lausanne, 1964.
15. Rock C. V.: »Berufe von Morgen«, Düsseldorf, 1968.