

KVOTNO ZAPOSŁJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI: OSVRT I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

Pregledni znanstveni rad

UDK 331.5-056.26(497.5)

349.2-056.26(497.5)

35.071.2(497.5)

Primljeno: 16. svibnja 2022.

Tijana Vukojić Tomić*

Irena Palać**

U ovom radu razmatraju se uloga i učinci kvota u zapošljavanju osoba s invaliditetom u javnoj upravi. Kvotni sustav zapošljavanja uveden je u mnogim europskim zemljama, a temeljni mu je cilj povećati zapošljavanje osoba s invaliditetom, koje imaju otežan pristup radu i zapošljavanju i općenito su podzastupljene na tržištu rada. U Hrvatskoj su kvote za javnu upravu u primjeni već dvadeset godina. Kako bi se ocijenila uspješnost te, ali i drugih mjera integracije, u radu se najprije iznosi pregled relevantnog međunarodnog i hrvatskog zakonodavstva. Središnji dio rada koncentrirana se na rezultate kvotnog zapošljavanja u hrvatskoj javnoj upravi i odabrana komparativna iskustva. Na temelju toga izvode se zaključci i donose preporuke za unapređenje stanja s obzirom na nezadovoljavajuće učinke takva oblika zapošljavanja.

Ključne riječi: osobe s invaliditetom, pravo na rad i zapošljavanje, kvote, javna uprava

1. UVOD

Prema neslužbenim procjenama u svijetu živi oko 650 milijuna osoba s invaliditetom,¹ od čega ih se oko 470 milijuna nalazi u radno aktivnoj dobi, a otprilike 426 milijuna živi ispod granice siromaštva.² To predstavlja otprilike 10 % ukupnog stanovništva svijeta, što osobe s invaliditetom čini najbrojnijom 'svjetskom manjinom'.³ Zbog toga se problemima osoba s invaliditetom u posljednjih stotinjak godina pridaje sve veći značaj, što rezultira ne samo praćenjem njihova udjela u stanovništvu i razlozima nastanka invaliditeta već i razvoju javnih politika prema osobama s invaliditetom na nacionalnoj i međunarodnoj razini.⁴

* Docentica na Katedri za upravni znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

** Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom

¹ Ne postoje službeni i pouzdani podaci o broju osoba s invaliditetom u svijetu. Na mrežnim stranicama <http://www.disabled-world.com/> iznosi se podatak od otprilike 650 milijuna osoba s invaliditetom, odnosno otprilike 10 % ukupnog svjetskog stanovništva. Sličan podatak navodi i Svjetska zdravstvena organizacija.

² Leutar, Z., Milić Babić, M., Pravo na rad i osobe s invaliditetom u Hrvatskoj. Sociologija i prostor, 180(2), 2008, str. 163.

³ Zovko, G., *Invalidi i društvo*. Revija za socijalnu politiku, 6(2), 1999, str. 106.

⁴ Petek, A., *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: Analiza ciljeva*. Anali hrvatskog politološkog društva, 7(1), 2010, str. 103.

Uzroci nastanka invaliditeta različiti su, a u literaturi se najčešće grupiraju u tri skupine: nasljedni, organski i socijalno-kulturni.⁵ Malo detaljnije može se govoriti i o nasljednim i stečenim, endogenim i egzogenim, organskim i funkcionalnim, traumatizmima i bolestima itd. Istodobno broj osoba s invaliditetom u stalnom je porastu, na što utječu brojni čimbenici. Zovko navodi neke primjere: loše sanitarne prilike, slaba prehrana, nedovoljno razvijena medicinska služba, epidemije, potresi, poplave, porast prometa, onečišćenje vode, zraka, hrane itd.⁶ Albrecht i Bury među globalne uzroke povećanja broja osoba s invaliditetom ubrajaju kronične bolesti kao što su bolesti srca, karcinom, moždani udar i bipolarni poremećaj.⁷ Drugi čimbenici koji se najčešće ističu u literaturi jesu još i siromaštvo, pojava novih bolesti (npr. HIV/AIDS), produljenje životnog vijeka ljudi te osobito oružani sukobi ili ratovi.

U usporedbi s općom populacijom kod osoba s invaliditetom uočavaju se velike razlike u pristupu zapošljavanju i radu, njihovim aktivnostima izvan kuće i u slobodno vrijeme te općoj kvaliteti života, čemu pridonosi i činjenica da osobe s invaliditetom imaju veću stopu nezaposlenosti i pristup materijalnim dobrima uopće.⁸ Zbog potrebe većeg uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada donose se mjere koje to trebaju osigurati. Uglavnom je riječ o afirmativnim mjerama koje su usmjerene na ispravljanje posljedica diskriminacije i koje trebaju rezultirati mjerljivim godišnjim rezultatima i korigiranjem postojeće strukture zaposlenih u odnosu na dimenzije diskriminacije koje se utvrđuju zakonima ili drugim aktima koje donose tijela središnje vlasti.⁹ Tipične mjere u okviru pristupa koji se u literaturi nazivaju jednake mogućnosti u zapošljavanju i afirmativna akcija jesu kvote i brojčano iskazani ciljevi zapošljavanja.¹⁰ U suvremeno doba sve propulzivniji postaje pristup upravljanja raznolikošću, koji se odmiče od tradicionalnog pristupa zakonom propisane obveze osiguranja jednakih mogućnosti zapošljavanja i temelji se na dobrovoljnosti organizacija u poduzimanju mjera koje su pozitivno usmjerene prema raznolikosti i dobrobiti koje takve mjere mogu imati za pojedince, organizaciju, ali i društvo u cjelini.¹¹ Raznolikost zaposlenika smatra se dodanom vrijednošću za organizaciju, koja može imati pozitivne posljedice na individualnu, skupnu i organizacijsku razinu. Razvija se primarno u privatnom sektoru, koji prvi prepoznaje važnost i koristi uvođenja praksi upravljanja raznolikošću, a u novije vrijeme i u javnoj upravi. Neke od mjera koje organizacije donose kako bi uspješnije upravljale raznolikošću svojih zaposlenika jesu poticanje zapošljavanja određenih

⁵ Zovko, G., 1999, 106.

⁶ Zovko, G., 1999, 106.

⁷ Albrecht & Bury, 2001, prema Racino, 2015, str. 22.

⁸ Taylor, 1998, prema Leutar, Z., Milić Babić, M., 2008, str. 162.

⁹ Vukojičić Tomić, T., *Suvremeni pristupi i modeli zapošljavanja društvenih manjina u javnoj upravi*. Hrvatska i komparativna javna uprava, 17(3), 2017, str. 372–373.

¹⁰ Za širu raspravu o antidiskriminacijskom pravu i antidiskriminacijskoj zaštiti v. npr. Potočnjak, Ž., et al. (ur.), *Perspektive antidiskriminacijskog prava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.

¹¹ Više o oba pristupa u: Vukojičić Tomić, T., et al., *Upravljanje razlikama u javnoj upravi: pristupi, primjeri dobrih praksi i stanje u Hrvatskoj*. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, XII(1), 2021, str. 305–326.

društvenih skupina, ciljano oglašavanje radnih mjesta, promidžbene kampanje, educiranje zaposlenika i razvoj snažnog vodstva koje potiče ideje raznolikosti itd. U pogledu zapošljavanja osoba s invaliditetom istraživanje provedeno u zemljama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj pokazuje rašireno uvođenje kvota, najčešće uz različite vrste sankcija za njihovo nepoštivanje, dok se prakse upravljanja raznolikošću koriste u manjoj mjeri.¹²

Cilj ovog rada jest razmotriti učinke kvotnog sustava zapošljavanja kao primarnog načina poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom u javnoj upravi. To je posebno važno s obzirom na to da javna uprava ima ulogu poslodavca koji predstavlja uzor (*model employer*) drugim sektorima, naročito kad je riječ o provedbi načela jednakih mogućnosti u zapošljavanju.¹³ Osim toga javna uprava nerijetko zapošljava značajan dio radno aktivnog stanovništva, što utječe na trend razvoja plaća radnika na tržištu rada i stopu nezaposlenosti. Posebnosti zapošljavanja u javnoj upravi ogledaju se i kroz njezinu ulogu u političkom sustavu kao mjestu na kojem se kanaliziraju interesi različitih društvenih skupina te šire u društvu kroz njezinu socio-kulturnu ulogu posrednika u procesu društvene pokretljivosti (mobilnosti) pojedinaca i skupina. Specifičnost javne uprave proizlazi i iz primjene *merit*-načela kao temeljnog načela zapošljavanja i napredovanja. Taj je sustav vođen idejom nagrade prema sposobnostima, a podrazumijeva primjenu objektivnih metoda pri zapošljavanju i napredovanju službenika.¹⁴ Potiče se zapošljavanje i napredovanje osoba odgovarajućeg obrazovanja i sposobnosti, čime *merit*-sustav direktno pridonosi uspostavi pravedne i valjane selekcije kandidata za rad u javnoj upravi i njezinoj profesionalizaciji.

U prvom dijelu rada iznose se relevantni domaći i međunarodni pravni izvori koji predstavljaju okvir uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada. Kako bi se konkretno ispitala mjera kvotnog zapošljavanja, koja je u Hrvatskoj već dugo prisutna, prikupljeni su i prikazani podaci o ispunjenju kvotne obveze od strane organizacija javne uprave u šestogodišnjem razdoblju. Iskustva odabranih europskih zemalja koja primjenjuju sustav kvotnog zapošljavanja omogućuju stjecanje dodatnih uvida u važnost te i drugih mjera za punu integraciju osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada. Na temelju toga izvode se zaključci i iznose preporuke za unapređenje stanja.

¹² OECD (2020). All Hands In? Making Diversity Work for All. OECD Publishing, Pariz, preuzeto s: <https://www.oecd.org/social/all-hands-in-making-diversity-work-for-all-efb14583-en.htm>, 1. 7. 2022.

¹³ Peters, G. B., Schröter, E., von Maravić, E. P., *Representative bureaucracy: concept, driving forces, strategies*. U: von Maravić, P.; Peters, G. B.; Schröter, E. (ur.) *Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, str. 6–7.

¹⁴ Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Suvremena javna uprava, 2017, str. 187.

2. MEĐUNARODNI I HRVATSKI PRAVNI OKVIR U PODRUČJU ZAPOŠLJAVANJA OSOBA S INVALIDITETOM

2.1. Međunarodni pravni izvori

Međunarodnopravni akti koji reguliraju područje rada i zapošljavanja osoba s invaliditetom donose se u okviru šire politike jednakosti i zabrane diskriminacije u zapošljavanju i radu. U okviru međunarodnih organizacija donose se i pojedinačni akti koji reguliraju područje rada i zapošljavanja osoba s invaliditetom. Prava osoba s invaliditetom, naročito u području zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije, pitanje su od velikog interesa za međunarodne organizacije još od 1950-ih godina, a socijalna, gospodarska i pravna jednakost osoba s invaliditetom ubrzano se razvija od sredine 1960-ih godina.¹⁵ Tijekom 1970-ih i 1980-ih godina provedeno je više istraživanja koja su pokazala da u uvjetima integracije osobe s invaliditetom imaju veće mogućnosti socijalizacije i razvijanja veće motivacije za radne i socijalne aktivnosti u interakciji s ostalima.¹⁶ Na temelju takvih pokazatelja korisnosti integrativnog pristupa, u suprotnosti s tradicionalnom koncepcijom posebnosti i izdvajanja (segregacije), započinje period razvoja i afirmacije politike integracije osoba s invaliditetom u svim segmentima društvenih odnosa. Iako pravno neobvezujuća, Deklaracija o pravima osoba s invaliditetom ima naročiti značaj jer označava početak pokreta integracije, koji uskoro poprima svjetski trend i značenje.¹⁷ Opća skupština UN-a 1993. godine Rezolucijom 48/96 donosi važan, ali ne i pravno obvezujući dokument pod nazivom Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti osoba s invaliditetom.¹⁸ Njime se dodatno razjašnjavaju osnovni termini ('hendikep', 'invaliditet', 'prevencija', 'rehabilitacija', 'izjednačavanje mogućnosti') te iznose smjernice za donošenje nacionalnih programa i mjera za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom. Prvi međunarodni ugovor koji izrijeком priznaje prava osoba s invaliditetom jest Konvencija o pravima osoba s invaliditetom¹⁹ (dalje: KPOSI), koja je donesena na razini UN-a 2006. godine. KPOSI ne predviđa pojedina nova prava koja već nisu obuhvaćena drugim međunarodnim dokumentima, već pojašnjava koje su obveze država s obzirom na postojeća prava koja se učestalo krše ili uskraćuju osobama s invaliditetom.²⁰ Njegova se osobitost očituje u činjenici da je riječ o prvom međunarodnom ugovoru koji je bio otvoren za potpis i regionalnim organizacijama, a potpisala ju je i Europska unija. Uz KPOSI donesen je i Fakultativni protokol, čiji je osnovni cilj priznanje nadležnosti Odbora za prava osoba s

¹⁵ Žunić, Z., Profesionalnom rehabilitacijom u 21. stoljeće. Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2001, str. 16.

¹⁶ Zovko, G., 1999, 110.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, A/RES/48/96.

¹⁹ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/07 i 5/08.

²⁰ Korać Graovac, A., Čulo, A., *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom – novi pristup shvaćanju prava osoba s duševnim smetnjama*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61(1), 2010, str. 66.

invaliditetom za primanje i razmatranje predstavki pojedinaca i udruga te propisivanje postupka za razmatranje predstavki. Države stranke dužne su zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčiti osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama, a u tu svrhu mogu se primjenjivati i posebne mjere potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje stvarne jednakosti osoba s invaliditetom, koje se prema odredbama KPOSI ne smatraju diskriminacijom (čl. 5. st. 4.). Pravo na rad i zapošljavanje osoba s invaliditetom na ravnopravnoj osnovi s drugima jamči se čl. 27.²¹ Pravo na rad na ravnopravnoj osnovi uključuje pravo na mogućnost zarađivanja za život od rada, koje je slobodno odabrano ili prihvaćeno na tržištu rada, i to u radnom okruženju koje je otvoreno, uključujuće i dostupno osobama s invaliditetom (čl. 27. st. 1.).²²

U području rada i zapošljavanja poseban značaj imaju konvencije Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR).²³ Osnovna načela koja se odnose na sprečavanje diskriminacije u području zapošljavanja i izbora zanimanja sadrži Konvencija o diskriminaciji u odnosu na zaposlenje i zanimanje,²⁴ koju je 1958. godine donijela Opća konferencija MOR-a. Načelo zabrane diskriminacije u području zapošljavanja i zanimanja sadrži i Deklaracija MOR-a o temeljnim načelima i pravima na radu,²⁵ usvojena 1998. godine. MOR donosi nekoliko pojedinačnih dokumenata koji se tiču stručnog osposobljavanja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom u formi preporuka, rezolucija i konvencije kao pravno obvezujućeg akta. Konvencija o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom br. 159²⁶ iz 1983. obvezuje države članice na donošenje, provođenje i periodično revidiranje nacionalne politike o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, u skladu s nacionalnim uvjetima i mogućnostima, s ciljem osiguranja odgovarajućih mjera profesionalne rehabilitacije i poboljšanja mogućnosti zapošljavanja na otvorenom tržištu rada (čl. 2. i 3.). Čl. 4. određuje da se navedena politika mora temeljiti na načelu jednakih mogućnosti radnika s invaliditetom i radnika općenito, a posebne mjere koje se donose s

²¹ Preduvjet zajamčenom pravu na rad i zapošljavanje predstavljaju programi osposobljavanja i rehabilitacije koje su države stranke dužne poduzeti kako bi "omogućile osobama s invaliditetom stjecanje i održavanje najveće moguće neovisnosti, i potpunu tjelesnu, mentalnu, društvenu i profesionalnu sposobnost, te punu uključenost i sudjelovanje u svim područjima života" (čl. 26. st. 1.), a posebno se naglašava važnost promicanja trajne stručne obuke osoba koje rade u službama osposobljavanja i rehabilitacije (čl. 26. st. 2.).

²² Više o tome u Grgurev, I., *Rad i zapošljavanje prema Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom*. Radno pravo, 4(3), 2008, str. 12–15.

²³ Međunarodna organizacija rada (MOR) osnovana je 11. travnja 1919. na Mirovnoj konferenciji u Parizu. Specijalizirana je međunarodna organizacija javnoga prava povezana s Ujedinjenim narodima, s posebnim statusom, i tirpartitnog sastava (Tintić, N., *Radno i socijalno pravo: Radni odnosi I*. Zagreb: Narodne novine, 1969). Više o povijesti, djelovanju i važnosti Međunarodne organizacije rada npr. u Ravnić, A., *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2004, str. 580–652.

²⁴ Konvencija o diskriminaciji u odnosu na zaposlenje i zanimanje, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 5/2000.

²⁵ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Annex revised 15 June 2010).

²⁶ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/95.

tim ciljem ne smatraju se diskriminacijom. Države članice obvezuju se da kroz zakone ili druge propise poduzimaju mjere potrebne za provedbu načela jednakih mogućnosti radnika s invaliditetom (čl. 6.). Vrsta i način provođenja posebnih mjera detaljnije su razrađeni Preporukom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom br. 168.²⁷

Tijela Europske unije (dalje: EU) osobitu pažnju posvećuju pitanju zapošljavanja osoba s invaliditetom i donose brojne pravne akte kojima je cilj potaknuti zemlje članice na donošenje nacionalnih politika i mjera njihova lakšeg pristupa tržištu rada. Važne su dvije rezolucije koje je Vijeće EU-a donijelo kako bi, uz već postojeće obvezujuće i neobvezujuće dokumente, dodatno potaknulo države članice na donošenje aktivnih mjera zapošljavanja osoba s invaliditetom u skladu s Europskom strategijom zapošljavanja: Rezolucija Vijeća o jednakim mogućnostima zapošljavanja osoba s invaliditetom²⁸ iz 1999. i Rezolucija Vijeća o poticanju zapošljavanja i socijalne integracije osoba s invaliditetom²⁹ iz 2003. godine. U okviru prava EU-a osobitu važnost ima Direktiva 2000/78/EZ,³⁰ kojom se zabranjuje diskriminacija na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja. Kako bi se zajamčilo poštivanje načela jednakog postupanja u pogledu osoba s invaliditetom, uvodi se načelo razumne prilagodbe³¹ njihovim posebnim potrebama, prema kojem poslodavac poduzima odgovarajuće mjere kako bi se osobama s invaliditetom omogućio pristup zapošljavanju, sudjelovanje ili napredovanje na radu ili usavršavanje, ako takve mjere za poslodavca ne predstavljaju nerazmjern teret (čl. 5.). Čl. 7. dopušta primjenu posebnih mjera radi sprječavanja ili izjednačavanja neravnopravnog položaja kao iznimku od zabrane diskriminacije, a u odnosu na osobe s invaliditetom i donošenje mjera kojima je cilj stvaranje ili zadržavanje mogućnosti za osiguranje ili poticanje njihova uključivanja u radno okruženje.³²

2.2. Hrvatski pravni i institucionalni okvir

U studenom 2002. donesen je Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom,³³ kojim su stvorene pravne pretpostavke uspostavljanja cjelovitog

²⁷ International Labour Organization, Recommendation No. 168 concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) adopted in Geneva, 69th ILC session (20 Jun 1983).

²⁸ Council Resolution of 17 June 1999 on equal employment opportunities for people with disabilities, OJ C 186/02.

²⁹ Council Resolution of 15 July 2003 on promoting the employment and social integration of people with disabilities, Official Journal C 175/01.

³⁰ Direktiva od 27. studenog 2000. 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, SL L 303/16.

³¹ Više o načelu razumne prilagodbe npr. u Grgurev, I., *Dosezi razumne prilagodbe (u domaćem, anglosaksonskom i pravu EU)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 70(2-3), 2020, str. 287-314.

³² U Preporuci 86/379/EEZ o zapošljavanju osoba s invaliditetom od 24. srpnja 1986. (OJL 225) Vijeće EU-a utvrdilo je okvirne smjernice u kojima su navedeni primjeri posebnih mjera za poticanje zapošljavanja i usavršavanja osoba s invaliditetom.

³³ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 143/02, 33/05.

sustava profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada osoba s invaliditetom. U prosincu 2013. donesen je novi Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom³⁴ (dalje: ZPRZOSI), a kao povod njegova donošenja navodi se usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe. Konkretno, Zakonom se u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2000/78/EZ (čl. 2.). Također, Zakon se usklađuje s odredbama KPOSI-ja i Fakultativnog protokola uz KPOSI.³⁵ Pojedine odredbe i područja primjene ZPRZOSI-ja detaljnije su uređeni pravilnicima.

ZPRZOSI definira osobu s invaliditetom kao osobu koja ima "dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprječavati njezino puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima" (čl. 3. st. 1.). Zakon donosi određene promjene u odnosu na zapošljavanje osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada ili pod posebnim uvjetima, koje su rezultat usklađivanja zakonodavstva s europskim i međunarodnim standardima.

Prva se odnosi na obvezu osiguranja razumne prilagodbe radnog mjesta od strane poslodavca, koja znači "potrebnu i odgovarajuću prilagodbu i podešavanja, koja ne predstavljaju nerazmjerno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je to potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo zapošljavanje i rad na ravnopravnoj osnovi s drugima" (čl. 7. st. 1. i 2.).

Daljnje promjene tiču se uvođenja kvotnog sustava zapošljavanja osoba s invaliditetom, koji se proširuje i na realni sektor, te obveze plaćanja novčane naknade za neispunjavanje obveze kvotnog zapošljavanja. Daljnjim izmjenama ZPRZOSI-ja³⁶ mijenjaju se obveze poslodavaca u pogledu kvotnog zapošljavanja. Važećim zakonom propisuje se obveza zapošljavanja osoba s invaliditetom za sve poslodavce koji zapošljavaju najmanje 20 radnika, osim predstavništva stranih osoba, stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava, integrativnih radionica i zaštitnih radionica, poslodavaca u sektoru proizvodnje tekstila, odjeće, kože, drva i namještaja i novoosnovanih poslodavaca u razdoblju od 24 mjeseca od dana upisa u odgovarajući registar, odnosno dana ustrojavanja (čl. 8.). Kvota se određuje u visini od 3 % u odnosu na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca.³⁷ Izmjenama Zakona iz 2018. godine uvodi se tzv. zamjenska kvota, što podrazumijeva da poslodavac u taksativno nabrojenim slučajevima ispunjava obvezu kvotnog zapošljavanja. U javnoj se upravi osobe s invaliditetom zapošljavanju pozivanjem na pravo prednosti pri zapošljavanju³⁸ (čl. 9. st. 2.). Poslodavci koji ne ispunjavaju obvezu

³⁴ Narodne novine, br. 157/13, 152/14, 39/18, 32/20.

³⁵ Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom Hrvatski sabor donio je na sjednici 1. lipnja 2007. godine.

³⁶ Narodne novine br. 152/14, 39/18, 32/20.

³⁷ Pravilnik o utvrđivanju kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom (Narodne novine br. 75/18, 120/18, 37/20, 145/20).

³⁸ Kako bi ostvarila pravo prednosti pri zapošljavanju, osoba s invaliditetom dužna je, uz prijavu na natječaj ili oglas, pozvati se na to pravo te priložiti sve dokaze o ispunjavanju traženih uvjeta, kao i dokaz o

kvotnog zapošljavanja osoba s invaliditetom obvezni su plaćati novčanu naknadu u državni proračun za svaku osobu s invaliditetom koju je bio dužan zaposliti (čl. 10.).

Novi zakon uvodi mogućnost novčane nagrade poslodavcima koji zaposle više osoba s invaliditetom od propisane kvote, kao i onima koji to čine iako nisu obveznici kvotnog zapošljavanja (čl. 8. st. 8.). Uvođenjem tih promjena očekuje se aktivno uključivanje osoba s invaliditetom na tržište rada i povećanje njihova zapošljavanja, a novčanim se nagradama osobito želi stimulirati poslodavce na povećano zapošljavanje osoba s invaliditetom.³⁹

U svrhu organiziranja i izvođenja profesionalne rehabilitacije osoba s invaliditetom ZPRZOSI predviđa osnivanje Centra za profesionalnu rehabilitaciju, a osniva ga Vlada Republike Hrvatske (dalje: Vlada RH) uredbom (čl. 15.). Centar može posredovati pri zapošljavanju korisnika te provoditi programe socijalnog uključivanja za osobe s invaliditetom u posebno izdvojenim organizacijskim jedinicama. Uz zaštitne radionice, koje su postojale i prije donošenja ovog zakona, novi ZPRZOSI dodatno predviđa osnivanje integrativnih radionica radi zapošljavanja osoba s invaliditetom koje se ne mogu zaposliti na otvorenom tržištu rada (čl. 18.).

Institucionalne promjene tiču se osnivanja Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (dalje: ZOSI), koji zamjenjuje prethodno osnovani Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, koji se osniva kao javna ustanova (čl. 33. do čl. 39.). Unutar svoje nadležnosti ZOSI obavlja poslove vještačenja, isplate poticaja pri zapošljavanju, financiranja ili sufinanciranja programa i projekata za poticanje zapošljavanja i održavanje zaposlenosti, vođenja evidencija o poslodavcima koji su obveznici kvotnog sustava zapošljavanja, izdavanja uvjerenja, provođenja politike razvoja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, organiziranja obuke i seminara za poslodavce i stručne osobe, kontinuirane suradnje s poslodavcima radi izrade analizira i utvrđivanja mogućnosti zapošljavanja, stručnog nadzora nad radom centara za profesionalnu rehabilitaciju, integrativne radionice i zaštitne radionice te druge poslove utvrđene odredbama Zakona, posebnih propisa, Statutom i aktima Zavoda.

2.3. Aktivna politika zapošljavanja

Mjere aktivne politike zapošljavanja služe ponajprije kao sredstvo u borbi protiv nezaposlenosti, a osobito u aktivaciji i zapošljavanju skupina nezaposlenih koje imaju

utvrđenom statusu osobe s invaliditetom. To pravo osobe s invaliditetom ostvaruju u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti, tijelima državne vlasti i drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnim službama, javnim ustanovama, izvanproračunskim i proračunskim fondovima, pravnim osobama u vlasništvu ili u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, pravnim osobama u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima.

³⁹ Iz Konačnog prijedloga zakona br. 440.

najviše poteškoća sa zapošljavanjem, odnosno specifičnih kategorija nezaposlenih s otežanom mogućnošću zapošljavanje. Preciznije, one su namijenjene tzv. tvrdoj jezgri nezaposlenih unutar šire kategorije nezaposlenih radno sposobnih stanovnika, koja se iznimno teško zapošljava. Njihov je primarni cilj poboljšanje pristupa zaposlenosti pojedinim ranjivim skupinama, njihovo privlačenje ili održanje na tržištu rada te olakšavanje pronalazjenja posla za te društvene skupine, pa se zato o njima može govoriti kao o mehanizmu kolektivne solidarnosti.⁴⁰ Mjere koje se poduzimaju u okviru aktivne politike zapošljavanja mogu osim toga imati i umjeren učinak na povećanje ukupne aktivnosti te smanjivanje dugotrajne i strukturne nezaposlenosti.⁴¹ Aktivne politike zapošljavanja u europskim zemljama mogu se sažeti u nekoliko širih kategorija: (i) programi stručnog osposobljavanja, (ii) stimulacije za zapošljavanje u privatnom sektoru (npr. subvencije za plaće), (iii) zapošljavanje u javnom sektoru i (iv) usluge savjetovanja i posredovanja u traženju posla, uz pripadajuće sankcije u slučaju nesuradljivosti korisnika.⁴² Matković govori o nekoliko grupa mjera aktivne politike zapošljavanja.⁴³ Programi obrazovanja i osposobljavanja usmjereni su na povećanje kompetitivnosti uslijed stečenih znanja i vještina. U drugoj su grupi mjere subvencioniranog zapošljavanja, koje trebaju potaknuti poslodavce da zapošljavaju radnike koji primjenom takvih mjera postaju atraktivniji za zapošljavanje od nesubvencioniranih radnika. Javni radovi imaju pozitivan učinak, koji proizlazi iz aktivnog angažmana u zajednici dugotrajno nezaposlenih radnika.

U Hrvatskoj se mjere aktivne politike zapošljavanja počinju primjenjivati krajem 1992. godine.⁴⁴ Mjere aktivne politike zapošljavanja provode ZOSI i Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje: HZZ). U pogledu aktivne politike zapošljavanja osoba s invaliditetom ZOSI dodjeljuje poticaje za zapošljavanje temeljem Pravilnika o poticajima pri zapošljavanju osoba s invaliditetom.⁴⁵ Mjere se dodjeljuju za poticanje zapošljavanja na otvorenom tržištu rada (što uključuje i samozapošljavanje) te integrativne i zaštitne radionice. HZZ svake godine donosi paket mjera, koje se razvrstavaju prema vrsti aktivnosti i intervenciji te financijskoj podršci. Osobe s invaliditetom mogu koristiti potpore za zapošljavanje kod poslodavaca koji obavljaju gospodarsku aktivnost, zatim potpore za zapošljavanje za stjecanje prvog radnog iskustva koje se dodjeljuju poslodavcima koji obavljaju gospodarsku djelatnost kao državna potpora za zapošljavanje ili javnim službama u obliku poticaja koji nema obilježja državne potpore

⁴⁰ Matković, T., *Politika zapošljavanja i nezaposlenost*. U: Puljiz, Vlado (ur.) *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008, str. 187.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Kluve, J., *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. Discussion Paper No. 2018, IZA Discussion Paper Series, 2006, str. 2.

⁴³ Matković, T., 2008, str. 187.

⁴⁴ Aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj prisutne su puno duže i sežu još u 50-e godine, kad su provedeni prvi programi zapošljavanja žena koje su bile osobito pogođene otpuštanjima radnika, i to u okviru tadašnjeg Republičkog biroa za posredovanje rada (Kerovec, N., *Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj*. Revija za socijalnu politiku, 2(1), 1995, str. 29–30). Matković navodi kako se prve javne institucije i programi namijenjeni ublažavanju rizika nezaposlenosti pojavljuju još početkom 20. stoljeća, ali je funkcionalni sustav zaštite od nezaposlenosti djelovao u poslijeratnoj Jugoslaviji (2008, str. 178–179).

⁴⁵ Pravilnik o poticajima pri zapošljavanju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 145/2020.

za zapošljavanje, što pokriva ukupan trošak rada u 100 % iznosu prema iznosu pripravničke plaće. Konačno, osobama s invaliditetom financira se trošak minimalne plaće za javne radove, koji su definirani kao društveno koristan rad koji nije komercijalnog karaktera, a provode ih jedinice lokalne samouprave, ustanove kojima su osnivači jedinice lokalne i regionalne samouprave, neprofitne organizacije i društveni poduzetnici.

3. ZAPOSŁJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI

Osobe s invaliditetom zapošljavaju se na otvorenom tržištu rada i putem različitih oblika zaštitnog zapošljavanja. Zapošljavanje na otvorenom tržištu rada najprihvatljiviji je i najpoželjniji oblik zapošljavanja, a provodi se kroz radne jedinice u otvorenom gospodarstvu, zapošljavanje uz podršku ili potporu i samozapošljavanje.⁴⁶ Međutim kako osobe s invaliditetom iz niza razloga ne mogu sudjelovati na otvorenom tržištu rada ili im je ono teže dostupno, postoje je i neki oblici zaštitnog zapošljavanja,⁴⁷ kao što su zaštitne radionice, radni centri te centri za radnu okupaciju.

U okviru zapošljavanja na otvorenom tržištu rada osobe s invaliditetom mogu se zaposliti bez potpore ili podrške, kada su u cijelosti osposobljene za rad, te uz financijsku potporu ili stručnu podršku radi prevladavanja teškoća vezanih uz invaliditet. Sve se više razvijaju i različiti oblici socijalnog poduzetništva,⁴⁸ koje predstavlja velik potencijal uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada i promjenu njihove uloge od "pasivnih primatelja pomoći u uloge aktivnih suproizvođača usluga".⁴⁹

U javnoj se upravi osobe s invaliditetom zapošljavaju primjenom sljedećih mjera: kvote, potpore za zapošljavanje za stjecanje prvog radnog iskustva i javni rad.⁵⁰ S obzirom na to da su druge dvije mjere privremenog karaktera, tj. omogućuju uključivanje na tržište rada

⁴⁶ Žunić, Z., *Zadanosti u zapošljavanju osoba s invaliditetom i mogućnosti njihove primjene u Hrvatskoj*. Zbornik radova 1. međunarodnog stručnog skupa o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Zagreb, 2003.

⁴⁷ Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda. Geneva: International Labour Office (ILO), Gender, Equality and Diversity Branch, Conditions of Work and Equality Department, 2015, str. 63.

⁴⁸ Mnogo je pokušaja definiranja pojma socijalnog poduzetništva i socijalnog poduzetnika (Baturina, D., *Konceptualiziranje socijalnog poduzetništva i izazovi razvoja područja*. Ekonomska misao i praksa, 22(1), 2013, str. 123–142). Svim je definicijama zajednički temeljni motiv socijalnih poduzetnika, koji, za razliku od tradicionalnih poduzetnika, teže stvaranju društvene vrijednosti. Tradicionalni poduzetnici "često djeluju na socijalno odgovoran način, ali njihov je trud tek neizravno povezan sa socijalnim problemima" (*ibid.*, str. 127). Prihodi koje stvaraju socijalna poduzeća izravno su usmjereni njihovoj temeljnoj misiji. Socijalno poduzetništvo u Hrvatskoj još je uvijek relativno nerazvijeno. U pogledu integracije osoba s invaliditetom na tržište rada mogu se istaknuti sljedeći primjeri: Hedona, koju je osnovala Udruga osoba s invaliditetom iz Križevaca, a bavi se proizvodnjom čokolade, socijalna zadruga Humana Nova, koja potiče zapošljavanje osoba s invaliditetom i drugih društveno isključenih osoba, a bavi se proizvodnjom i prodajom tekstilnih proizvoda, te Sapuni s točkicama – društveno poduzetništvo slijepih i slabovidnih osoba, projekt Udruge slijepih Zagreb.

⁴⁹ Ostojić Baus, J., *Kombinirana socijalna politika prema osobama s invaliditetom – podrška socijalnom modelu invaliditeta*. Revija za socijalnu politiku, 25(1), 2016, str. 54.

⁵⁰ Pregled svih postojećih mjera zapošljavanja osoba s invaliditetom po vrsti organizacija pokazuje da se te tri mjere primjenjuju za zapošljavanje u javnoj upravi.

ograničenog vremenskog trajanja, u nastavku će biti analizirano samo kvotno zapošljavanje kao najzastupljeniji oblik zapošljavanja osoba s invaliditetom u javnoj upravi.

3.1. Kvotno zapošljavanje

Kvotne su posebne (pozitivne ili afirmativne) mjere kojima se organizacije obvezuju na pojačano zapošljavanje pripadnika društvenih skupina koje se nalaze u nepovoljnom položaju. Waddington razlikuje tri sustava kvota: zakonska preporuka bez propisane sankcije, zakonska obveza bez djelotvorne sankcije i zakonska obveza sa sankcijom.⁵¹ U prva dva slučaja riječ je o tzv. ciljevima zapošljavanja (*targets*), a samo se treći može smatrati čistim kvotnim sustavom. Iako se kvotama i ciljevima zapošljavanja utvrđuju brojčano iskazani ciljevi, među njima postoji jedna vrlo značajna razlika jer iza kvota stoji mehanizam državnih sankcija i sudske zaštite.⁵² Kvotni sustavi temelje se na uvjerenju da bi, bez nekog oblika zakonodavne intervencije, osobe s invaliditetom imale smanjenu šansu zapošljavanja i rada u odnosu na ostatak stanovništva.⁵³

Iako su ranije vrlo često korištene kao instrument ispravljanja prošle diskriminacije i dovođenja u ravnopravan položaj pripadnika ugroženih skupina, kvote se u suvremeno doba rijetko i oprezno koriste, uglavnom kako bi se zaštitio položaj osoba s invaliditetom na tržištu rada.⁵⁴ No rijetko se primjenjuju kao jedina mjera pojačanog zapošljavanja osoba s invaliditetom.

U Hrvatskoj žive 586 153 osobe s invaliditetom, što čini 14,4 % ukupnog stanovništva. Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom navodi kako ih radi 11 694, što je manje od dva posto. Najveći je broj osoba s invaliditetom (45 %) u radno-aktivnoj dobi od 20 do 64 godina.

Poslodavac može ispuniti kvotu isključivo zaposlenicima s invaliditetom koji su evidentirani u Očevidniku zaposlenih osoba s invaliditetom pri Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje. Prema podacima iz očevidnika iz rujna 2021., 14 794 osobe s invaliditetom zadovoljavaju kriterije Pravilnika o očevidniku⁵⁵ i poslodavac ih može računati u kvoti. U odnosu na podatke iz 2019. to znači povećanje od čak 3757 osoba koje ispunjavaju te uvjete.

Obveza kvotnog zapošljavanja može se ispuniti na sljedeće načine: zapošljavanjem osoba s invaliditetom, korištenjem zamjenske kvote te plaćanjem novčane naknade zbog neispunjavanja obveze kvotnog zapošljavanja. Izmjenama ZPRZOSI-ja iz 2018. godine utvrđuje se širi krug namjena novčanih naknada koje uplaćuju poslodavci koji ne ispune obvezu kvotnog zapošljavanja (čl. 10., st. 6.–8). Sredstva uplaćena u proračun koriste se za razvoj sustava profesionalne rehabilitacije, poticaje i nagrade pri zapošljavanju osoba s invaliditetom te projekte i programe za zapošljavanje osoba s invaliditetom, a ministar

⁵¹ Waddington, 1996, prema ILO, 2015, str. 103–104.

⁵² Riccucci, N. M., *A practical guide to affirmative action*. U: Condrey, S. E. (ur.) *Handbook of human resource management in government*. San Francisco: Jossey-Bass A Willey Imprint, 2005, str. 413.

⁵³ ILO, 2015, str. 103–104.

⁵⁴ Vukojičić Tomić, T., 2017, str. 381.

⁵⁵ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja očevidnika zaposlenih osoba s invaliditetom, Narodne novine br. 75/18.

nadležan za rad ovlašten je u posebnim okolnostima koje utvrđuje zakon odlučiti da se u svrhu očuvanja radnih mjesta i zadržavanja zaposlenosti sredstva mogu koristiti i u druge svrhe, kao i privremeno suspendirati obvezu plaćanja naknade za vrijeme trajanja posebnih okolnosti.

Praćenje i nadzor obveznika kvotnog zapošljavanja provodi Služba za kontrolu kvotnog zapošljavanja pri ZOSI-ju, od koje su, za potrebe analize kvotnog zapošljavanja u javnoj upravi u ovom radu, zatraženi podaci o broju obveznika koji ispunjavaju obvezu kvotnog zapošljavanja, broju obveznika koji obvezu podmiruju plaćanjem naknade u potpunosti te broju obveznika koji najavljuju, tj. koriste zamjensku kvotu.⁵⁶ U Tablici 1. prikazani su navedeni podaci za razdoblje 2015.–2020.

Tablica 1: Podaci o ispunjenju obveze kvotnog zapošljavanja u javnoj upravi za razdoblje 2015.–2020.

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Ukupan broj obveznika	2531	2484	2618	2670	2680	2665
Broj obveznika koji ispunjavaju obvezu	509	315*	340	371	371	361
Udio obveznika koji ispunjavaju kvotu u ukupnom broju obveznika	20,1 %	12,7 %	13,0 %	13,9 %	13,8 %	13,5 %
Broj obveznika koji plaćaju naknadu	n/a	1416	1606	1172	1566	1567
Udio obveznika koji plaćaju naknadu u ukupnom broju obveznika	n/a	57 %	61,3 %	43,9 %	58,4 %	58,8 %
Broj obveznika koji koriste zamjensku kvotu	n/a	n/a	64	57	110	136
Udio obveznika koji koriste zamjensku kvotu u ukupnom broju obveznika	n/a	n/a	2,4 %	2,9 %	4,1 %	5,1 %
Udio obveznika koji ispunjavaju kvotu i zamjensku kvotu	n/a	n/a	15,4 %	16 %	17,9 %	18,6 %

*Do značajnog pada broj obveznika koji ispunjavaju obvezu kvotnog zapošljavanja u odnosu na 2015. godinu došlo je uslijed: odljeva radnika na rad u inozemstvo, čime su padom broja zaposlenih obveznici izašli iz kategorije obveznika, početka korištenja izuzeća, zbog čega su poslodavci izašli iz kategorije obveznika, ažuriranja Očevidnika zaposlenih osoba s invaliditetom od strane HZMO-a te zbog uklanjanja iz Očevidnika osoba s invaliditetom sa statusom invalida rada.

Izvor: Autorice na temelju godišnjih izvješća Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom 2015.–2020. godine

⁵⁶ Iz prikazanih podataka izuzeti su obveznici koji ni na jedan način ne ispunjavaju obvezu (ne zapošljavaju OSI, nemaju zamjensku kvotu, ne plaćaju naknadu), novoosnovani poslodavci te obveznici koji su nakon izuzeća izvan kvote jer ti podaci nisu poznati za cijelo promatrano razdoblje.

Iz prikazanih podataka moguće je izvesti nekoliko zaključaka. U šestogodišnjem razdoblju nije došlo do značajnije promjene broja obveznika kvotnog zapošljavanja (kreće se između 2500 i 2680 obveznika), a jednako tako broj i udio obveznika koji ispunjavaju kvotu te onih koji plaćaju naknadu radi neispunjenja obveze nije se bitno mijenjao. Međutim indikativan je podatak o iznimno niskom udjelu tijela koja ispunjavaju kvotu (kreće se od 12,7 % – 13,8 %) te visokom udjelu onih koji plaćaju naknadu (57 % – 61,3 %). Slično, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom u izvješću o radu iz 2021. godine navodi da od ukupno 16 ministarstava u Hrvatskoj samo tri ministarstva ispunjavaju obvezu kvotnog zapošljavanja isključivo zapošljavanjem, a dva zapošljavanjem i korištenjem zamjenske kvote.⁵⁷ Sva druga ministarstva ne ispunjavaju obvezu i plaćaju naknadu. Kod pojedinih ministarstava zamjetna je velika disproporcija stvarno zaposlenih osoba s invaliditetom u odnosu na kvotu.

U tom se smislu pozitivnima mogu ocijeniti zakonodavne promjene iz 2014. godine koje uvode tzv. zamjensku kvotu.⁵⁸ Sustav zamjenskih kvota potiče zapošljavanje osoba s invaliditetom i njihovu integraciju na tržištu rada te omogućuje organizacijama izbor između više zamjenskih načina ispunjavanja zakonske obveze u skladu s potrebama i financijskim mogućnostima.⁵⁹ Podaci iz tablice pokazuju porast broja obveznika koji se odlučuju na zamjenske kvote i pozitivnu tendenciju rasta broja obveznika koji ispunjavaju kvotu zapošljavanjem ili na zamjenski način jer je udio takvih organizacija u blagom, ali kontinuiranom porastu od 2017. do 2020. (od 15,4 do 18,6 %).

Plaćanje novčanih naknada za neispunjenje obveze kvotnog zapošljavanja uobičajena je praksa i u drugim europskim zemljama.⁶⁰ Prikupljenim sredstvima kroz tzv. sustav nametanja kvota djelomično se financiraju troškovi poduzeća, bilo javnih bilo privatnih, koja zapošljavaju osobe s invaliditetom, a koriste se i u druge svrhe koje pospješuju njihovu integraciju na tržište rada (npr. Austrija, Francuska i Slovenija). Međutim udio organizacija javne uprave u Hrvatskoj koje plaćaju naknadu u ukupnom broju obveznika toliko je visok da upućuje na slabu informiranost i motiviranost organizacija u izboru modela poticanja intenzivnijeg uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada.

⁵⁷ Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, 2021, str. 161.

⁵⁸ U zamjensku kvotu ubrajaju se "učenici s teškoćama u razvoju i studenti s invaliditetom na praktičnoj nastavi kod poslodavca, rehabilitanti na praksi kod poslodavca, studenti s invaliditetom zaposleni prema posebnom propisu, osobe s invaliditetom na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa i osobe s invaliditetom čije redovito obrazovanje poslodavac stipendira, kao i sklapanje ugovora o poslovnoj suradnji sa zaštitnom radionicom i integrativnom radionicom, odnosno trgovačkim društvom, zadrugom ili udrugom u kojima više od polovine radnika čine osobe s invaliditetom, odnosno s osobom s invaliditetom koja se samozapošljava" (ZPRZOSI, čl. 8. st. 6. i 7.).

⁵⁹ Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, 2021, str. 161–162.

⁶⁰ OECD, *All Hands In? Making Diversity Work for All*. OECD Publishing, Pariz, 2020, preuzeto s: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b976af4e-en/index.html?itemId=/content/component/b976af4e-en#section-d1e6341>, 6. 3. 2022.

4. KOMPARATIVNA ISKUSTVA U PRIMJENI KVOTNOG ZAPOŠLJAVANJA

U posljednjem desetljeću većina europskih zemlja uvodi neki sustav kvotnog zapošljavanja osoba s invaliditetom.⁶¹ Dio zemalja ima kvotni sustav zapošljavanja (npr. Austrija, Bugarska, Italija, Njemačka, Poljska, Slovačka, Slovenija). Neke zemlje nude poslodavcima da izaberu između više načina ispunjavanja zakonski utvrđene kvote. Tako se u Češkoj, uz samo zapošljavanje, kvota može ispuniti i korištenjem usluga ili nabavom proizvoda od poslovnog subjekta koji zapošljava više od 50 % osoba s invaliditetom ili plaćanjem naknade.⁶² Francuski kvotni sustav uređen je na sličan način. Obveznici kvote mogu je ispuniti na više načina: zapošljavanjem, pripravnštvom, prepuštanjem dijela poslova sektoru zaštitnog zapošljavanja, promicanjem zapošljavanja putem sporazuma s drugim poduzećima ili uplaćivanjem naknade Upravi za integraciju osoba s invaliditetom pri Fondu za zapošljavanje.⁶³ Pojedine europske zemlje uvode kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom, ali ne predviđaju ili ne provode sankcije za njihovo neispunjavanje. Belgija je uvela kvotu samo za tijela javne uprave, pri čemu savezna uprava mora ispuniti kvotu od 3 %, a lokalna i regionalna 2 %, no nema mehanizma sankcije za tijela koja ne ispune zadanu kvotu.⁶⁴

U nastavku se iznose iskustva triju odabranih zemalja koje primjenjuju sustav kvotnog zapošljavanja koji podrazumijeva plaćanje posebnih naknada u slučaju neispunjavanja kvotne obveze: Austrije, Njemačke i Slovenije.

Austrija je kvotni sustav zapošljavanja uvela još ranih 1970-ih godina, a obveznici 4 % kvote jesu svi javni i privatni poslodavci. Poslodavci koji ne ispune tu obvezu plaćaju novčanu naknadu, a sva sredstva dobivena iz naknada slijevaju se u zajednički fond kojim upravlja federalno Ministarstvo socijalne skrbi i koriste se za financiranje različitih mjera pomoći osobama s invaliditetom (npr. opremanje zaštitnih radionica posebnim alatima i uređajima, prilagođavanje radnih mjesta, osnivanje centara za liječenje itd.).⁶⁵ Austrija se ističe dobrim sustavom rehabilitacije, koji je organiziran u okviru Centra za strukovno obrazovanje i rehabilitaciju. Centar jedini u Austriji provodi certificirani i obrazovni program za stručno osoblje koje provodi rehabilitaciju i obuhvaća osnovni modul, koji traje devet dana, i specijalizaciju u šest različitih područja te provodi i osiguranje kvalitete na području ciljanog usavršavanja stručnjaka.⁶⁶ Razvijen je jedinstven i impresivan sustav

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Pathways Project, Report on the comparison of the available strategies for professional integration and reintegration of persons with chronic diseases and mental health issues, 2018, preuzeto s: https://www.pathwaysproject.eu/wp-content/uploads/pathways_report_identify.pdf, 6. 3. 2022.

⁶³ ILO, 2015, str. 105.

⁶⁴ De Norre, J., Cabus, S., *A human rights perspective on integration of disabled persons in the competitive labour market: Evidence from the legislative frameworks of Poland, Bulgaria, Sweden and Belgium*, Working paper. Leuven: HIVA-KU Leuven, 2020, str. 15, 31.

⁶⁵ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. *Peer Review on 'Work-capacity assessment and employment of persons with disabilities'*. Riga (Latvia), 26-27 April 2018., preuzeto s: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=9041&langId=en>, 6. 3. 2022.

⁶⁶ Zbornik radova, 6. Međunarodni stručni skup, *Profesionalna rehabilitacija osoba s invaliditetom – vrata za ponovni ulazak u svijet rada*, OSVIT – Udruga ustanova i drugih pravnih osoba i građana koji provode

profesionalne rehabilitacije, usmjeren na što raniju rehabilitaciju i brzo uključivanje na tržište rada. Treba istaknuti uvođenje 'osobnih iskaznica' osoba s invaliditetom, koje se smatraju dokazom invaliditeta i olakšavaju korištenje niza olakšica i oslobođenja od plaćanja poreza i naknada. Nadalje, u okviru operativnog programa zapošljavanja za razdoblje 2014.-2020. financiranog iz Europskog socijalnog fonda gotovo 30 % sredstava rezervirano je za zapošljavanje osoba s invaliditetom. Dobre rezultate pokazuje i program *fit2work*, koji je uspostavljen 2011., a nudi podršku zaposlenim i nezaposlenim osobama s invaliditetom i poslodavcima s ciljem očuvanja i povećanja zaposlenosti, sprječavanja prijevremenog napuštanja zaposlenja i reintegracije u radni proces.⁶⁷ Austrija bilježi mali udio poslodavaca koji ispunjavaju kvotu (prema dostupnim informacijama za 2014. godinu kvotu ispunjava 22 % obveznika⁶⁸), ali istodobno povećanje gospodarske aktivnosti i zaposlenosti osoba s invaliditetom u posljednje tri godine te veći udio zaposlenih u odnosu na europski prosjek.⁶⁹ Stopa zaposlenosti osoba s invaliditetom u Austriji iznosila je 56,5 % u 2018., u usporedbi sa 77,5 % za ostale osobe. Austrija će u narednom razdoblju uložiti veće napore u razvoj digitalnih vještina osoba s invaliditetom jer je to prepoznato kao važan preduvjet njihova većeg uključivanja na otvoreno tržište rada.

Njemačka je sustav kvota uvela još 1974. godine i često je služila kao model drugim zemljama.⁷⁰ Svaka organizacija, javna i privatna, koja zapošljava više od 25 radnika mora zaposliti 5 % osoba s invaliditetom. Poslodavci koji ne ispune kvotu ili ne surađuju sa zaštitnim radionicama dužni su uplatiti novčanu naknadu u poseban fond, iz kojeg se isplaćuju poticaji za osobe s invaliditetom. Fond se koristi isključivo za poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom. Europska komisija upozorava kako je nezaposlenost osoba s invaliditetom u Njemačkoj niska u usporedbi s drugim zemljama, a jako velik broj poslodavaca ne ispunjava obvezu kvotnog zapošljavanja, već uplaćuje novčanu naknadu.⁷¹ Podaci pokazuju da su osobe s invaliditetom više pogođene nezaposlenošću od onih bez invaliditeta – dok je 2018. stopa nezaposlenosti osoba bez invaliditeta iznosila samo 3,7 %, za osobe s invaliditetom bila je 22,8 %. Svaka druga osoba s invaliditetom zaposlena je, što nije zadovoljavajući rezultat javnih politika kad se uzme u obzir visoka stopa zaposlenosti osoba bez invaliditeta (81,4 %). Zbog toga je u Njemačkoj u tijeku rasprava o povećanju novčane naknade kako bi se na taj način potaknulo veće zapošljavanje, kao i donošenje drugih mjera za poboljšanje uvjeta zapošljavanja. Temeljni

profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom Hrvatske, Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, Zagreb, 2010.

⁶⁷ European Commission, 2018.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality – Austria. Brussels, 2021, str. 10, preuzeto s: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d95ea69f-a716-11eb-9585-01aa75ed71a1>, 6. 3. 2022.

⁷⁰ ILO, 2015, str. 104.

⁷¹ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality – Germany. Brussels, 2021, str. 4, preuzeto s: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/6a5726b5-a70a-11eb-9585-01aa75ed71a1>, 6. 3. 2022.

problem njemačkog sustava integracije osoba s invaliditetom na tržište rada jest previsoka stopa zapošljavanja u zaštitnim radionicama, dok je istodobno stopa prijelaza na opće tržište rada jako niska, što ne omogućuje punu integraciju osoba s invaliditetom u području rada. Uz dodatno poticanje strukovnog obrazovanja, kojim se nastoji osnažiti osobe s invaliditetom za zapošljavanje na otvorenom tržištu rada, 2018. godine uvedena je mjera „proračun za rad“ radi promicanja prijelaza na otvoreno tržište rada. Namijenjena je osobama koje žele raditi izvan zaštićenih radionica, a uključuje subvenciju plaće do 75 %, koja se isplaćuje poslodavcu za kompenzaciju slabijeg radnog učinka. Osim toga pokriva troškove usmjeravanja u vezi s invaliditetom i pomoć na radnom mjestu.⁷² Važećim Nacionalnim akcijskim planom 2.0 ulažu se pojačani napor za promicanje strukovnog usmjerenja i osposobljavanja u obrazovnom sustavu, više podržanog zapošljavanja, integracijske projekte i prelazak sa zaštićenih radionica na opće tržište rada, programe za podizanje svijesti među poslodavcima, jačanje sudjelovanja vijeća s teškim invaliditetom i evaluacija tih inicijativa.

U Sloveniji su rad i zapošljavanje osoba s invaliditetom uređeni u više zakona i drugih propisa, a između ostalog i kvotno zapošljavanje uz primjenu novčanih naknada za neispunjenje obveze. Svi poslodavci koji zapošljavanju više od 20 radnika podliježu obvezi kvotnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, i to u rasponu od 2 do 6 %, ovisno o ukupnom broju zaposlenih. U slučaju da takav poslodavac ne zaposli potreban broj osoba s invaliditetom, dužan je u Fond za invalide uplatiti mjesečni doprinos u iznosu od 70 % minimalne plaće radi poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom, odnosno alternativno ostvariti kvotu sklapanjem ugovora o poslovnoj suradnji sa zaštićenom radionicom ili centrom za zapošljavanje za osiguravanje posla zaposlenicima s invaliditetom (zamjenska kvota).⁷³ Uz to, Slovenija provodi aktivne politike zapošljavanja te mjere kao što su shema zadržavanja zaposlenja i skraćenog radnog vremena, subvencije plaća i izuzeća od doprinosa za socijalno osiguranje i nagrade za prekoračenje kvote. Na taj način usvojen je sveobuhvatan pristup koji kombinira preventivne mjere s mjerama namijenjenim olakšavanju brzog ponovnog ulaska radnika na tržište rada.⁷⁴ Profesionalnu rehabilitaciju provodi mreža pružatelja usluga rehabilitacije, a čini je 14 organizacija koje djeluju u cijeloj zemlji u skladu s postavljenim standardima.⁷⁵ Razvojni centar za profesionalnu rehabilitaciju pri Sveučilišnom rehabilitacijskom zavodu odgovoran je za izradu standarda kvalitete u području profesionalne rehabilitacije primjenom europskih standarda kvalitete u socijalnim uslugama (EQUASS). Konačno, Slovenija je jedna od osam

⁷² Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (BAG WfbM), The system and services of sheltered workshops in Germany, 2020, preuzeto s: <http://www.bagwfbm.eu/page/bagwfbm>, 15. 3. 2022.

⁷³ Više o kvotama za zapošljavanje osoba s invaliditetom na: <https://www.srips-rs.si/sl/zaposlovanje-invalidov/kvota>. 16. 3. 2022.

⁷⁴ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Semester 2020–2021 country fiche on disability equality – Slovenia. Brussels, 2021, str. 8, preuzeto s: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8953b07f-a71f-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-260638280>, 15. 3. 2022.

⁷⁵ OECD (2022) Disability, Work and Inclusion in Slovenia: Towards Early Intervention for Sick Workers, preuzeto s: <https://www.oecd-ilibrary.org/>, 15. 3. 2022.

zemalja EU-a koje sudjeluju u pilotnom projektu uvođenja Europske iskaznice osoba s invaliditetom (*European Disability Card*). Iskaznica osigurava jednak pristup uslugama i povlasticama koje osobe s invaliditetom mogu koristiti u svim zemljama koje sudjeluju u sustavu. Prema dostupnim podacima 2018. godine stopa zaposlenosti osoba s invaliditetom bila je 55,6 %, u usporedbi sa 74,5 % za ostale osobe i otprilike 4,8 bodova iznad prosjeka EU27. Isti podaci upućuju na stopu nezaposlenosti od 19 %, a stopa gospodarske aktivnosti za osobe s invaliditetom u Sloveniji iznosila je 68,6 %, u usporedbi s 81,8 % za ostale osobe. U šestogodišnjem razdoblju (2014.–2019.) vidljiv je stalan porast opće zaposlenosti, što uključuje i osobe s invaliditetom.⁷⁶ Iako nisu poznati podaci o stvarnom učinku kvotnog zapošljavanja, iz izvješća Europske komisije može se zaključiti da su oni nezadovoljavajući.⁷⁷ Kvota se uglavnom ispunjava na zamjenski način ili uplatom novčanih sredstava. Osim toga izostaju mehanizmi praćenja provedbe kvotnog sustava zapošljavanja i njegove usklađenosti s drugim mjerama.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sustavi kvotnog zapošljavanja osoba s invaliditetom u organizacijama javnog i/ili privatnog sektora mogu se naći u većini europskih zemalja, a razlikuju se u primjeni.⁷⁸ Njihov je osnovni cilj poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom zbog njihova nepovoljnog položaja i podzastupljenosti na tržištu rada. Dio zemalja primjenjuje sustav kvota, koji podrazumijeva plaćanje naknade u slučaju neispunjenja kvotne obveze, dok pojedine zemlje nude poslodavcima da izaberu između više načina ispunjavanja zakonski utvrđene kvote ili pak ne provode sankcije za njihovo neispunjavanje. Razlika je i u samoj visini kvote, pa se one tipično kreću od 2–7 % te vrijede samo iznad određenog praga ukupno zaposlenih u organizaciji, koji se kreće između 15 i 50 zaposlenika.

Međutim čini se da kvote same po sebi ne osiguravaju potpunu integraciju osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada,⁷⁹ što pokazuju i primjeri zemalja iz ovog rada. S obzirom na to razvijaju se dodatni mehanizmi za ispunjavanje kvote, kojima se nastoji potaknuti njihovo veće zapošljavanje. Novčane naknade prikupljene od poslodavaca koji ne ispune kvotu usmjeravaju se u druge oblike zapošljavanja, a omogućuju se i zamjenske kvote. Osim toga sve su rašireniji i drugi instrumenti poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom, kao što su aktivne politike zapošljavanja, koje najčešće provode zavodi za zapošljavanje ili slične organizacije, jačanje profesionalne rehabilitacije i strukovnog obrazovanja, novčani poticaji za zapošljavanje osoba s invaliditetom, novčane nagrade poslodavcima koji premaše kvotu i sl.

⁷⁶ European Commission, 2021, str. 7–8.

⁷⁷ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Semester 2018–2019 country fiche on disability equality – Slovenia. Brussels, 2019, preuzeto s: <https://www.disability-europe.net/theme/eu2020>, 15. 3. 2022.

⁷⁸ Fuchs, M., Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity, Policy Brief, European Centre/Europäisches Zentrum, 2014, str. 2.

⁷⁹ European Commission, 2018, str. 12.

U Hrvatskoj je jedan od primarnih načina zapošljavanja osoba s invaliditetom korištenje kvota, osobito u javnoj upravi. Iako su u primjeni već više od dvadeset godina, podaci prikazani u radu pokazuju iznimno nizak udio organizacija javne uprave koje u potpunosti ispunjavaju kvote (u šestogodišnjem razdoblju kreće se od 12,7 do 13,8 %), uz istodobno visok udio onih koji plaćaju naknadu (u istom razdoblju raspon je od 57 do 61,3 %). Premda se naknade koriste kao financijski poticaj za integraciju osoba s invaliditetom na tržište rada,⁸⁰ tijela koja nadziru primjenu kvota upozoravaju na negativan trend slabe motiviranosti obveznika u pogledu stvarnog zapošljavanja osoba s invaliditetom.⁸¹ Ako se pritom uzmu u obzir podaci EU-SILC-a, koji pokazuju stopu zaposlenosti osoba s invaliditetom u Hrvatskoj od 34,3 % u 2018., što je približno -16,5 bodova ispod prosjeka EU-a, te nisku stopu gospodarske aktivnosti (51,1 %) u usporedbi s 82,2 % za ostale osobe,⁸² dolazi se do zaključka o nezadovoljavajućim učincima kvotnog zapošljavanja, ali i drugih mjera. Pozitivnim se može ocijeniti uvođenje mjera poput zamjenske kvote i novčanih poticaja i nagrada poslodavcima te uspostavljanje Registra i stvaranje jedinstvenog tijela vještačenja.

Zajednički cilj usluga koje su usmjerene na zapošljavanje osoba s invaliditetom trebaju biti povećanje zapošljivosti i unapređenje kompetencija te olakšavanje izbora zanimanja i prijelaza iz sustava obrazovanja na tržište rada. Potrebno je osnažiti osobe s invaliditetom na način da im se omogući adekvatna rehabilitacija, obrazovanje i uvjeti rada. U tom se smislu mogu istaknuti određene preporuke za unapređenje sustava koje idu od stvaranja početnih pretpostavki njihova uključivanja na tržište rada do pune integracije. Najprije, potrebna je pomno osmišljena i sustavna edukacija osoba s invaliditetom, izvan i unutar obrazovanih ustanova, kao i edukacija roditelja djece s invaliditetom o njihovim pravima i mogućnostima zapošljavanja. Nadalje, nužna su ulaganja u programe strukovnog obrazovanja radi razvoja kompetencija, znanja i vještina za izbor zanimanja na otvorenom tržištu rada⁸³ te pružanje individualne potpore tijekom procesa profesionalne rehabilitacije. Novčana sredstva koja uplaćuju obveznici koji ne ispune obvezu kvotnog zapošljavanja potrebno je preusmjeravati na poboljšanje uvjeta rada osoba s invaliditetom u javnim službama. Za sada javne službe mogu samo dobiti prilagodbu uvjeta rada, dok primjerice ugradnja platforme za ulazak u zgradu teško pokretnim osobama ne spada u tu kategoriju, već u kategoriju prilagodbe radnog mjesta. Ista sredstva potrebno je usmjeravati na rehabilitaciju djece i odraslih osoba kako bi postali radno sposobni, odnosno da ih se rehabilitira u što većoj mjeri. Razvoj zaštitnih i integrativnih radionica koje bi bile pod stalnim nadzorom ZOSI-ja i koje bi uz rad na zaštićenim radnim mjestima pružale i usluge radne rehabilitacije može djelovati poticajno

⁸⁰ Čak i tako prikupljena sredstva ne ispunjavaju do kraja svoju zadaću jer iz godine u godinu raste iznos nepotrošenih sredstava (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Semester 2020–2021 country fiche on disability equality – Croatia. Brussels, 2021, str. 11, preuzeto s: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fbcd9ac-a704-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>, 16. 3. 2022.).

⁸¹ V. npr. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, 2021, ili European Commission, 2021.

⁸² European Commission, 2021, str. 9–10.

⁸³ V. primjer Njemačke u ovom radu.

za njihovu integraciju na tržište rada, odnosno prijelaz iz zaštitnog zapošljavanja na otvoreno tržište rada. Konačno, preporučuje se uvođenje jedinstvenih iskaznica, koje se smatraju dokazom invaliditeta i olakšavaju korištenje niza olakšica i oslobođenja od plaćanja poreza i naknada te njihovu mobilnost na tržištu rada.

QUOTA EMPLOYMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES IN CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION: REVIEW AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENT

This paper discusses the role and actual effects of quotas in the employment of persons with disabilities in public administration. The quota system of employment has been introduced in many European countries, and its basic goal is to increase the employment of people with disabilities who have difficult access to work and employment and are generally underrepresented in the labour market. In Croatia, quotas for the public sector have been in place for twenty years. In order to assess the success of this and other integration measures, the paper first provides an overview of relevant international and Croatian legislation. The central part of the paper concentrates on the results of quota employment in Croatian public administration and selected comparative experiences. Based on this, conclusions are drawn, and recommendations are made to improve the situation with regard to the unsatisfactory effects of this form of employment.

Keywords: persons with disabilities, right to work and employment, quotas, public administration

Tijana Vukojičić Tomić, Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb

Irena Palaić, Institute for Expert Evaluation, Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities