

Úvodná informácia k úlohe „Návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie“

Spracovala: Darina Ondrušová (garantka za IVPR)

Spolupráca: Kvetoslava Repková

Bratislava, apríl 2021

1 Kontext

Zadanie úlohy vyplýva z implementačného plánu Revízie výdavkov na skupiny ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením¹ (ďalej len „revízia“):

- „21. Opatrenie: Vypracovať návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie. Pracovná rehabilitácia a rekvalifikácia je vo viacerých európskych krajinách uprednostňovaná pred chráneným zamestnávaním ako efektívnejší nástroj integrácie osôb so zdravotným postihnutím na otvorenom trhu práce. Na Slovensku však medzi nástrojmi pomoci týmto ľuďom na trhu práce stále dominuje chránené zamestnávanie. Jasná a presne definovaná koncepcia pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie na Slovensku zatiaľ chýba.“ (s. 28)
- „10. Opatrenie: Vypracovať a zverejniť analýzu systému invalidného poistenia. Zamestnanosť poberateľov invalidného dôchodku je podstatne nižšia ako je priemer populácie. Výška mzdy zamestnancov po uznaní invalidity naznačuje, že aj napriek rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o poklese schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť, je časť z nich naďalej schopná vykonávať svoje zamestnanie. Tieto skutočnosti naznačujú, že je možné uvažovať aj o opatreniach s cieľom pozitívneho vplyvu na rozpočet verejnej správy. To by mohlo vytvoriť priestor na zlepšenie prístupu podpory pre časť ľudí, ktorým zdravotný stav nedovoľuje pracovať, ale aktuálne nastavené podmienky na získanie invalidného dôchodku nespĺňajú. Analýza spolu s návrhmi opatrení by mala byť pripravená Inštitútom finančnej politiky v rámci odvodovej reformy.“ (s. 34, analytické opatrenia)

Na potrebu zahrnúť do politik pracovnej integrácie aj ľudí, ktorí sa vracajú na pracovisko po dlhodobej práceneschopnosti a nemajú štatút osoby so zdravotným postihnutím, poukázal aj výskum CELSI², podľa ktorého tiež „Väčšina sociálnych partnerov zapojených do prieskumu predpokladá, že by odborové organizácie mali byť aktívnejšie pri riešení politiky v oblasti integrácie osôb so zdravotným znevýhodnením, vrátane tvorby právnych predpisov. Iba malá časť odborových organizácií je spokojná so svojím súčasným rozsahom zapojenia.“

2 Poskytovanie pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie v SR

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v znení neskorších predpisov) vymedzuje **pracovnú rehabilitáciu** ako výcvik pre osoby, ktoré majú pokles pracovnej schopnosti v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, ktorý je *potrebný na získanie*

¹ Hellebrandt, T. a kol. (2020) *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením*. Útvár hodnoty za peniaze MF SR. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizia-vydavkov/ohrozene-skupiny/>

² Holubová, B., Kahancová, M., Kováčová, L., Mýtna Kureková, L., Sedláková, M., Šumichrast, A., Torp, S. (2020) *Chcem pracovať, kto mi pomôže? Posilnenie spolupráce medzi tvorcami politik a neziskovým sektorom pri integrácii zdravotne znevýhodnených ľudí na trhu práce. Zhrnutie zistení projektu na Slovensku a v Nórsku*. Stredoeurópsky inštitút pre výskum práce (CELSI) Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) University of South-Eastern Norway (USN)

pracovnej schopnosti na výkon doterajšej činnosti poškodeného alebo inej vhodnej činnosti³ poškodeného⁴. Pracovnú rehabilitáciu zabezpečuje Sociálna poisťovňa u zamestnávateľa, v zdravotníckom zariadení, alebo v inom odbornom zariadení na poskytovanie pracovnej rehabilitácie, a to najviac počas šiestich mesiacov.

Podľa Revízie „V súčasnosti neexistuje register všetkých poskytovateľov pracovnej rehabilitácie či rekvalifikácie, čo môže sťažovať prístup k týmto službám. Z verejných inštitúcií vykonávajú pracovnú rehabilitáciu dve špecializované zariadenia MPSVR SR - Centrum sociálnej a pracovnej rehabilitácie (CSPR) pri Inštitúte pre pracovnú rehabilitáciu občanov so ZP (IPR) a Rehabilitačné stredisko pre zrakovo postihnutých v Levoči (RSZP). Do roku 2003 poskytovali pracovnú rehabilitáciu aj Poradensko-informačné centrá (PIC), ktoré už v novej legislatíve (zákon o službách zamestnanosti) od roku 2004 neboli definované. Pracovnú rehabilitáciu môžu poskytovať aj agentúry podporovaného zamestnávania, ich fungovanie v podmienkach SR však nie je systémovo nastavené.⁵“

V roku 2019 Sociálna poisťovňa zaevidovala celkom 13 651 poistných udalostí, z toho 13 307 pracovných úrazov a 344 chorôb z povolania.⁶ Minimálne v období od 1.1.2004 do júna 2018 však nebola poskytnutá žiadna pracovná rehabilitácia, ani dávka rehabilitačné. Takisto nebola poskytnutá rekvalifikácia, ani rekvalifikačné. V období 2010-2019 sa pritom počet novopriznaných invalidných dôchodkov (ďalej len „ID“) pohyboval od 24 326 (rok 2010) do 16 896 (rok 2019).⁷

3 Vývoj počtu pracujúcich poberateľov ID v SR

- Podľa údajov Sociálnej poisťovne⁸ počet pracujúcich poberateľov invalidného dôchodku rástol zo 75 545 v roku 2014 (ich podiel na celkovom počte 240 445 poberateľov ID predstavoval 31,4 %) na 107 196 v júni 2020 (ich podiel na celkovom počte poberateľov ID predstavoval 42,7 %).
- V júni 2020 bolo 40 % poberateľov ID s mierou poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %. Pre porovnanie, v decembri 2017 ich podiel na celkovom počte poberateľov ID predstavoval 42,09 %. Údaje o podiele pracujúcich poberateľov ID s mierou poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 % pritom Sociálna poisťovňa nesleduje. Zvyšujúci sa podiel pracujúcich poberateľov ID môže súvisieť aj so znižujúcim sa podielom poberateľov ID s mierou poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %.

³ Iná vhodná činnosť poškodeného je činnosť zamestnanca alebo činnosť fyzickej osoby spadajúcej do osobného rozsahu úrazového poistenia (pozri Osoby oprávnené v úrazovom poistení) zodpovedajúca zdravotnej spôsobilosti na prácu s prihliadnutím na jeho vek, pracovné schopnosti a kvalifikáciu.

⁴ S pracovnou rehabilitáciou ako vecnou dávkou súvisí aj dávka peňažného charakteru – *rehabilitačné*, ktoré finančne zabezpečuje poškodeného počas absolvovania pracovnej rehabilitácie.

⁵ Revízia, s. 130.

⁶ Sociálna poisťovňa - Výročná správa za rok 2017. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/vyroczne-spravy/67074s>

⁷ Správy o hospodárení Sociálnej poisťovne v rokoch 2010-2019

⁸ Údaje boli poskytnuté prostredníctvom e-mailu na vyžiadanie

- K 31.12.2019 bolo 7 % poberateľov ID vo veku do 29 rokov a 58 % poberateľov ID starších ako 50 rokov.⁹ Pri pracujúcich poberateľoch ID Sociálna poisťovňa triedenie podľa veku nasleduje.
- V Revízii sa uvádza, že „Výška mzdy zamestnancov po uznaní invalidity naznačuje, že aj napriek rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o poklese schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť, je časť z nich naďalej schopná vykonávať svoje zamestnanie. Po priznaní invalidného dôchodku v roku 2015 sa mzda v nasledovnom roku zvýšila viac ako tretine poberateľov. Tento podiel má navyše rastúci trend. Celkovo takmer 20 tisíc poberateľov ID (8,1 % z celkového počtu), ktorí pracovali v roku 2016, malo vyšší čistý príjem – teda čistú mzdu spolu s invalidným dôchodkom, než bola ich čistá mzda pred invaliditou.¹⁰“

4 Vybrané príklady zabezpečenia pracovnej rehabilitácie zo zahraničia

Podľa OECD¹¹ sa princíp „rehabilitation before benefit“ (rehabilitácia pred dávkou) už v roku 2010 uplatňoval v Rakúsku, Nemecku, Holandsku, Švajčiarsku, Dánsku, Luxembursku. Nórsko prijalo dokument s názvom Práca a benefity – opatrenia na zvýšenie zamestnanosti osôb so zníženou pracovnou schopnosťou a iných osôb, ktoré čelia bariéram pri vstupe na trh práce, v roku 2019.¹² Poskytovatelia pracovnej rehabilitácie v týchto krajinách sú často aj zamestnávateľmi osôb so zdravotným postihnutím v rámci chráneného zamestnávania, niekedy špecializovanými podľa druhu zdravotného postihnutia, resp. agentúrami podporovaného zamestnávania, pre ktoré sú ľudia po pracovnom úraze, resp. s chorobou z povolania jednou zo skupín, ktorým poskytujú svoje služby.

4.1 Holandsko

V Holandsku prebehli reformy zamerané na obmedzovanie vstupu do systému poberania ID z dôvodu, že v r. 2002 dosiahol počet poberateľov ID takmer 1 mil. osôb. Medzi reformné opatrenia patrilo znovu posudzovanie všetkých osôb so zdravotným postihnutím mladších ako 50 rokov, či stimulácia vyššej angažovanosti zamestnávateľov pri ich udržaní v zamestnaní. Zamestnávatelia majú povinnosť vyplácať mzdu zamestnancovi, ktorý je PN, počas dvoch rokov, čím sú motivovaní k väčšej flexibilitě pri vytváraní pracovných podmienok vzhľadom na možnosti zamestnanca (napr. ponukou práce na inej pozícii, príp. v inej

⁹ Presnejšie: 980 poberateľov ID vo veku do 19 rokov (0,39 %), 6 204 poberateľov vo veku 20-24 rokov (2,47 %), 9 599 poberateľov vo veku 25-29 rokov (3,82 %), 29 297 poberateľov vo veku 30-39 rokov (11,67 %), 57 804 poberateľov vo veku 40-49 rokov (23,02 %), 43 581 poberateľov vo veku 50-54 rokov (17 %), 67 756 poberateľov vo veku 55-59 rokov (27 %) a 35 907 poberateľov vo veku 60-64 rokov (14 %).

¹⁰ Revízia, s. 156.

¹¹ OECD (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES*.

¹² Holubová, B., Kahancová, M., Kováčová, L., Mýtna Kureková, L., Sedláková, M., Šumichrast, A., Torp, S. (2020) *Chcem pracovať, kto mi pomôže? Posilnenie spolupráce medzi tvorcami politik a neziskovým sektorom pri integrácii zdravotne znevýhodnených ľudí na trhu práce. Zhrnutie zistení projektu na Slovensku a v Nórsku*. Stredoeurópsky inštitút pre výskum práce (CELSI) Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) University of South-Eastern Norway (USN)

spoločnosti v rovnakom odvetví, s ktorou majú uzatvorenú dohodu o výmene zamestnancov).¹³

4.2 Rakúsko

V Rakúsku¹⁴ sa opatrenia pracovnej rehabilitácie týkajú najmä osôb, ktoré vykonávali pracovnú činnosť (takže platili poistné do fondov poistenia) a u ktorých nastala zmena zdravotného stavu, ktorá môže viesť k invalidite. Cieľom opatrení pracovnej rehabilitácie je rozvoj, udržanie, nácvik nových zručností potrebných pre pracovné a spoločenské uplatnenie, a tým aj podporu ekonomickej sebestačnosti.

Opatrenia pracovnej rehabilitácie sa vykonávajú v rámci *programu Fit2work*. Patrí k nim najmä zhodnotenie zdravotného stavu danej osoby a vypracovanie akčného plánu. V roku 2015 bolo za účelom pracovnej rehabilitácie posúdených 7 500 osôb. Hodnotenie vykonávajú poskytovatelia pracovnej rehabilitácie v spolupráci s príslušnou pobočkou zdravotnej poisťovne. Akčný plán je každoročne spracovaný pre viac ako 3000 osôb. Významné postavenie medzi poskytovateľmi má napr. *Centrum pracovnej rehabilitácie a vzdelávania BBRZ* (Berufliches Bildungs- und Rehabilitationszentrum), ktoré pomáha pri návrate do zamestnania osobám po úraze a chorobe a s tým cieľom realizuje nielen projektové, ale aj ďalšie opatrenia. Centrum vzniklo v roku 1975 v Linzi a pozostáva zo štyroch organizačných zložiek, ktoré sa líšia svojou regionálnou pôsobnosťou, či zameraním na cieľové skupiny podľa druhu zdravotného postihnutia¹⁵. Združením poskytovateľov služieb podporovaného zamestnávania v Rakúsku s celonárodnou pôsobnosťou je *Strešná organizácia poskytovateľov pracovnej integrácie dabei-austria* (Dachverband berufliche Integration Austria). V roku 2018 združovalo 90 poskytovateľov so 190 projektami pracovnej integrácie.

Jedným z opatrení, ktoré môžu vyplynúť z akčného plánu osoby, je *rekvalifikácia*, vrátane finančného príspevku pre účastníka rekvalifikácie, pričom rekvalifikáciu zabezpečuje úrad práce AMS. Až ak sa vyčerpajú všetky možnosti pracovnej rehabilitácie bez úspešného návratu na trh práce, vzniká nárok na invalidný dôchodok.¹⁶ Aj v dôsledku toho poberateľa ID v Rakúsku nemajú možnosť zamestnať sa na základe bežného pracovno-právneho vzťahu. Niektorí pracujú v chránených dielňach, za svoju prácu však dostávajú iba vreckové, keďže sa ich činnosť pokladá za pracovnú terapiu. V roku 2019 išlo približne o 23 500 ľudí a výška vreckového bola 150 EUR mesačne.¹⁷

¹³ OECD (2008). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands, OECD Publishing, Paris.

¹⁴ Táto časť textu je prevzatá zo správy: Ondrušová, D., Kešelová, D., Repková, K. (2018) *Rozvoj spolupráce agentúr podporovaného zamestnávania so zamestnávateľmi a úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny pri poskytovaní služieb podporovaného zamestnávania*. Inštitút pre výskum práce a rodiny. Dostupné na: <https://ivpr.gov.sk/rozvoj-spoluprace-agentur-podporovaneho-zamestnavania-so-zamestnavatelmi-a-uradmi-prace-socialnych-veci-a-rodiny-pri-poskytovani-sluzieb-podporovaneho-zamestnavania-darina-ondrusova-daniela-keselov/>

¹⁵ Zdroj: <<http://www.bbrz-gruppe.at/en/about-us/>>

¹⁶ Zdroj:

https://www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_mit_behinderungen/pension_und_behinderung/Seite.1280200.html

¹⁷ Zdroj: <https://kontrast.at/menschen-mit-behinderung-arbeit-gehalt-taschengeld/>

4.3 Veľká Británia

Intenzívnu pomoc a podporu pre OZP pri vstupe alebo návrate do práce ponúka program *Specialist employment support*.¹⁸ Žiadosť sa podáva prostredníctvom miestnej pobočky Jobcentre Plus. Po jej vyhodnotení poskytovateľ oznámi začiatok podpory a dĺžku jej poskytovania. Žiadateľ si môže vybrať organizáciu, ktorá mu bude podporu poskytovať. Medzi hlavné organizácie patrí:

- Miestna pobočka Jobcentre Plus
- Shaw Trust
- Kennedy Scott
- Royal National College for the Blind
- Doncaster Deaf Trust
- Remploy.
- Popri vyššie uvedených programoch v rámci viacerých benefitov a finančnej pomoci v UK existuje pre OZP *podporný príspevok pre zamestnanie* (Employment and Support Allowance – ESA), ktorý môže mať tri formy:
 - a) „*nový príspevok*“ – ak má osoba so zdravotným postihnutím nárok na Universal Credit¹⁹,
 - b) *príspevok zo systému poistenia* (contributory ESA) – osoba ho dostane, ak platila dostatok odvodov do systému poistenia²⁰,
 - c) *príspevok ESA na podporu príjmu* (income-related ESA) – zvyčajne ho poberá buď samostatne alebo popri odvodovom ESA, ak má nízky príjem a nemá zaplatených dostatok odvodov v systéme poistenia.

O príspevok ESA si môže osoba so zdravotným postihnutím požiadať bez ohľadu na ekonomický status (zamestnaný u zamestnávateľa, samozamestnaný, nezamestnaný). Pri žiadosti o ESA je potrebné mať posudok pracovných schopností, ktorý preukazuje, do akej miery choroba alebo zdravotné postihnutie ovplyvňuje schopnosť pracovať. Na základe tohto hodnotenia je potom žiadateľ zaradený do jednej z dvoch skupín:

- a) *skupina aktivizovaná pre prácu* - v nej prebiehajú pravidelné rozhovory s poradcom (napr. stanovovanie cieľov, zdokonaľovanie zručností), alebo
- b) *podporná skupina* – bez potreby rozhovorov, účasť je dobrovoľná. Osoba je zvyčajne zaradená do podpornej skupiny, ak choroba alebo zdravotné postihnutie výrazne obmedzuje jej možnosti pracovať.

¹⁸ Prevzaté: Ondrušová, Kešelová, Repková, 2018.

¹⁹ Universal Credit má nahradiť prídavok ESA na podporu príjmu (Income-related Employment and Support Allowance), dávku v nezamestnanosti založenú na príjme (Income-based Jobseeker's Allowance), podporu príjmu (Income Support), príspevok na bývanie (Housing Benefit), odpočet z dane na dieťa (Child Tax Credit), odpočet z dane na pracujúceho (Working Tax Credit). Vyplácaný má byť jeden alebo 2x mesačne. Dostupné na: <https://www.jobcentrerearnme.com/universal-credit/>

²⁰ Je najviac podobný invalidným dôchodkom v SR

4.4 Česká republika

Pracovní rehabilitace sa realizuje na základe zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti v platném znění a Vyhláškou č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti v platném znění.²¹ Pracovní rehabilitace je vymedzená ako „*súvislá činnost zameraná na získanie a udržanie vhodného zamestnania osoby so zdravotným postihnutím*“.

Súčasťou pracovnej rehabilitácie je *individuálny plán pracovnej rehabilitácie*, ktorý krajská pobočka Úradu práce zostaví v spolupráci s OZP.

Príprava k práci a rekvalifikácia sa uskutočňuje na základe *dohody*, ktorú uzavrie úrad práce s účastníkom/čkou pracovnej rehabilitácie, pričom môže prebiehať:

- a) na pracoviskách zamestnávateľa OZP;
- b) na pracovných miestach pre OZP; alebo
- c) vo vzdelávacích zariadeniach štátu, územných samosprávnych celkov, cirkví a náboženských spoločností, občianskych združení a ďalších fyzických a právnických osôb.

Napriek ukotveniu v legislatíve sa v aplikačnej praxi pracovná rehabilitácia využíva v ČR zriedkavo. Napr. Agentúra podporovaného zamestnávania Rytmus realizuje jednu až dve pracovné rehabilitácie ročne. Pracovní rehabilitácia je administratívne náročný, komplikovane nastavený proces. Uvádza sa, že kým sa s jej realizáciou začne, „prejde aj trištvrte roka“. Za tento čas už osoba so zdravotným postihnutím pracuje na základe aplikácie iných programov poskytovaných agentúrou podporovaného zamestnávania. Služby podporovaného zamestnávania sú v značnej miere financované prostredníctvom sociálnej rehabilitácie upravenej v zákone o sociálnych službách.

5. Zabezpečenie prípravy návrhu

Návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie sa pripravuje v rámci Kontraktu medzi MPSVR SR a IVPR na rok 2021. Za účelom prípravy návrhu je zriadená *expertná pracovná skupina* pozostávajúca zo zástupcov a zástupkýň kľúčových aktérov angažujúcich sa v tejto oblasti (príslušných sekcií MPSVR SR, Sociálnej poisťovne, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, Útvaru hodnoty za peniaze MF SR, zamestnávateľov, Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím, organizácií pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie na Slovensku).

Zameranie odborných diskusií je upravené v *Rámcovom pláne činnosti expertnej pracovnej skupiny* s cieľom zozbierať postrehy, podnety, odporúčania jej členov a členiek k vopred zadefinovaným otázkam.

Záverečný výstup - návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie - bude sumarizovať hlavné výzvy a príležitosti pre ustanovenie systému podľa jednotlivých tematických oblastí v rámci stretnutí pracovnej skupiny, ako aj hlavné odporúčania pre zmenu legislatívy vytvárajúcej pre takýto systém právne predpoklady, či identifikáciu ďalších krokov, ktoré ho budú môcť v budúcnosti sfunkčniť.

²¹ Prevzaté: Ondrušová, Kešelová, Repková, 2018.