



Inštitút pre výskum
práce a rodiny

Návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie

Záverečná správa

*Darina Ondrušová
Kvetoslava Repková*

Bratislava, 2021



INŠTITÚT PRE VÝSKUM
PRÁCE A RODINY

Návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie

(záverečná správa)

Darina Ondrušová

Kvetoslava Repková

Bratislava, 2021

Výskumná úloha

Návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie

Zadávatel' úlohy

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (Sekcia sociálneho poistenia a dôchodkového sporenia MPSVR SR a Sekcia práce MPSVR SR)

Autorky

Mgr. Darina Ondrušová, PhD.
prof. PhDr. Kvetoslava Repková, CSc.

Uloženie výstupu

Inštitút pre výskum práce a rodiny, Špitálska 25, 27, 812 41 Bratislava

Anotácia

Dokument sa zaoberá systémovými otázkami pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie (ďalej len „PRR“) v záujme identifikovať súčasné bariéry využívania týchto nástrojov podpory udržania si zamestnania, návratu na pracovný trh, resp. vstupu na pracovný trh osôb so zdravotným znevýhodnením a formulácie opatrení k ich prekonávaniu. Zadanie k spracovaniu návrhu funkčného systému PRR na Slovensku bolo iniciované *Implementačným plánom Revízie výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením* (2020). Pre účely prípravy návrhu fungovala v roku 2021 expertná pracovná skupina zriadená ako poradný orgán riešiteľského tímu IVPR, ktorý bol garantom spracovania návrhu v rámci Kontraktu medzi MPSVR SR a IVPR na rok 2021.

V *prvej časti* dokumentu je podrobne analyzovaný súčasný stav zabezpečovania PRR v podmienkach Slovenska (vymedzenie PRR podľa platnej legislatívy, limity systému, inštitucionálny rámec). *Druhá časť* je zameraná na formuláciu návrhov smerujúcich k ustanoveniu systému PRR – k vymedzeniu cieľov PRR a cieľových skupín; princípov PRR; postaveniu kľúčových aktérov. Jednotlivé systémové návrhy sú spracované vo vzťahu k osobám v tzv. „zamestnaneckej“ línii PRR (najčastejšie osoby po pracovnom úraze či chorobe z povolania a osoby na dlhodobej PN) a „začleňovacej“ línii PRR (osoby, u ktorých ide často o vstup na trh práce bez predchádzajúcej pracovnej skúsenosti). Intenzívna pozornosť je venovaná posudkovému procesu na účely rozhodovania o poskytnutí PRR, vrátane prípravy individualizovaného plánu PRR pre jednotlivca. Osobitný dôraz je kladený na spoluprácu aktérov (občana, Sociálnej poisťovne, úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, poskytovateľov PRR a zamestnávateľov), rovnako na nevyhnutnosť ustanovenia systémového mechanizmu financovania neštátnych poskytovateľov PRR (najmä agentúr podporovaného zamestnávania). V závere sú formulované návrhy na opatrenia legislatívnej aj nelegislatívnej povahy.

Kľúčové slová

Pracovná rehabilitácia; rekvalifikácia; osoba so zdravotným znevýhodnením; Agentúra podporovaného zamestnávania

Zoznam skratiek

APZ – agentúra podporovaného zamestnávania

EPS – expertná pracovná skupina

CHD – chránená dielňa

CHP – chránené pracovisko

IVPR – Inštitút pre výskum práce a rodiny

MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky

MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

OTP – otvorený trh práce

OZP – osoba so zdravotným postihnutím

PN – pracovná neschopnosť

PRR – pracovná rehabilitácia a rekvalifikácia

SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba

úrad PSVR – úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

ZoSZ – zákon o službách zamestnanosti

Zoznam schém a tabuliek

Schéma 1: Prehľad kľúčových aktérov PRR

Schéma 2: Typológia cieľových skupín PRR

Schéma 3: Fázy/Kroky pri posudzovaní nároku na PRR a určovaní jeho formy

Schéma 4: Viacpilierový model podpory zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím

Tabuľka 1: Aktuálne dostupné nástroje PRR pre identifikované cieľové skupiny

Obsah

Zoznam skratiek	3
Zoznam schém a tabuliek	3
Úvod	5
1 Súčasný stav zabezpečovania PRR v SR	6
1.1 Súčasnú vymedzenie a limity PRR	6
1.2 Súčasnú inštitucionálne zabezpečenie PRR	10
2 Návrhy smerujúce k vzniku funkčného systému PRR	14
2.1 Ciele a cieľové skupiny systému PRR	14
2.2 Hlavné výzvy a diskutované východiskové otázky	16
2.2.1 Funkčnosť systému PRR vo vzťahu k princípu dobrovoľnosti pri účasti na PRR	16
2.2.2 Postavenie úradov PSVR v systéme PRR	18
2.3 Návrh systému PRR pre osoby v zamestnaneckej línii	19
2.3.1 Navrhované zmeny v posudzovaní nároku a určovaní formy PRR pre osoby v zamestnaneckej línii	20
2.4 Zabezpečovanie PRR pre osoby v začleňovacej línii	22
2.5. Výkon poskytovania PRR – stimulácia poskytovateľov PRR	24
2.6 Navrhované opatrenia legislatívnej a nelegislatívnej povahy	27
2.6.1 Návrhy v rámci systému sociálneho poistenia	27
2.6.2 Ďalšie podporné opatrenia nad rámec systému sociálneho poistenia	28
Záver	29

Úvod

Úloha vypracovať návrh funkčného systému pracovnej rehabilitácie a rekvalifikácie (ďalej len „PRR“) vyplynula Inštitútu pre výskum práce a rodiny (ďalej len „IVPR“) z Kontraktu medzi MPSVR SR a IVPR na rok 2021. Zadanie tejto úlohy sa zo strany MPSVR SR opieralo o **Implementačný plán Revízie výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením** (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.“¹

Za účelom prípravy návrhu bola zriadená *expertná pracovná skupina* (ďalej len „EPS“) pozostávajúca zo zástupcov a zástupkyň 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). Činnosť EPS riadil riešiteľský tím IVPR, ktorý tiež pripravil konečné znenie predkladaného materiálu na základe priebehu a výsledkov diskusných stretnutí EPS. Ambíciou EPS nebolo pripraviť výstup, ktorý by bol nevyhnutne výsledkom konsenzu všetkých zastúpených aktérov. Skôr šlo o zámer diskutovať o súčasných limitoch poskytovania PRR a možných východiskách pre vznik nového systému z rôznorodých perspektív reprezentovaných zúčastnenými aktérmi a ich inštitucionálnymi záujmami. Aj preto nemusí výstup automaticky reprezentovať odborné stanoviská všetkých aktérov.

Materiál sa opiera aj o predchádzajúce odborné texty zamerané na podporu zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím na otvorenom trhu práce, osobitne o správu IVPR týkajúcu sa rozvoja spolupráce úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, zamestnávateľov a agentúr podporovaného zamestnávania pri poskytovaní služieb podporovaného zamestnávania². Správa sumarizovala vybrané príklady poskytovania pracovnej rehabilitácie v zahraničí, ako aj návrhy opatrení na zvýšenie kapacít poskytovateľov služieb podporovaného zamestnávania, resp. pracovnej rehabilitácie.

¹ Hellebrandt, T. a kol. (2020) *Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením*, s. 28. Bratislava: MF SR, Útvar hodnoty za peniaze. Dostupné on-line: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizia-vydavkov/ohrozene-skupiny/>

² 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*. Bratislava: IVPR. Dostupné on-line: <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/>

Hlavným odborným stanoviskom EPS, ktoré vzišlo z jej stretnutí, je potreba chápať PRR v širších súvislostiach, ako tomu bolo doposiaľ. Týka sa to jednak vymedzenia cieľa PRR, jej cieľových skupín, ktoré môžu potrebovať podporu pri vstupe či návrate na trh práce, ako aj lepšieho prepojenia a zacielenia v súčasnosti dostupných nástrojov podpory pre tieto cieľové skupiny.

Materiál je členený do dvoch hlavných častí. **Prvá časť** sa venuje popisu súčasného stavu zabezpečovania PRR a podpory zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím. **Druhá časť** predstavuje ciele a cieľové skupiny PRR, hlavné výzvy a východiskové otázky pri príprave návrhu funkčného systému PRR, ako aj návrhy na nastavenie systému PRR.

1 Súčasný stav zabezpečovania PRR v SR

Táto časť stručne popisuje súčasné vymedzenie PRR, vrátane inštitucionálneho zabezpečenia PRR.

1.1 Súčasné vymedzenie a limity PRR

PRR je v SR aktuálne upravená zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. **Pracovná rehabilitácia** je v uvedenom zákone zadaná ako „*výcvik pre osoby, ktoré majú pokles pracovnej schopnosti v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, ktorý je potrebný na získanie pracovnej schopnosti na výkon doterajšej činnosti poškodeného alebo inej vhodnej činnosti³ poškodeného*“. **Rekvalifikáciu** zákon definuje ako „*zmenu doterajšej kvalifikácie poškodeného, ktorú treba zabezpečiť získaním nových znalostí a zručností, teoretickou alebo praktickou prípravou umožňujúcou jeho pracovné uplatnenie v inej vhodnej činnosti poškodeného*“. Z hľadiska terminologického je dôležité zmieniť, že v povedomí odbornej, no najmä laickej verejnosti, sa pojem „rekvalifikácia“ často spája s legislatívou zamestnanosti či služieb zamestnanosti. Aj keď sa v zákone č. 5/2014 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoSZ“) pojem rekvalifikácia explicitne nepoužíva, upravené sú ustanovenia zamerané na **vzdelávanie a prípravu na trh práce** (§§44, 46-47 ZoSZ), ktoré obsahovo zodpovedajú rekvalifikačným účelom. Aj preto sa v texte materiálu používajú pojmy rekvalifikácia a vzdelávanie a príprava na trh práce na niektorých miestach ako synonymá.

V rámci systému sociálneho (konkrétne úrazového) poistenia má počas poskytovania pracovnej rehabilitácie jej účastník nárok na peňažnú dávku *rehabilitačné*, ktorej účelom je finančne zabezpečiť poškodeného počas absolvovania pracovnej rehabilitácie⁴. Obdobne má účastník rekvalifikácie nárok na peňažnú dávku *rekvalifikačné*. V roku 2019 Sociálna poisťovňa zaevidovala celkom 13 651 poistných udalostí, z toho 13 307 pracovných úrazov a 344 chorôb z povolania.⁵ Od januára 2004, odkedy bolo možné v rámci úrazového poistenia poskytovať

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 Sociálna poisťovňa – Rehabilitačné. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/rehabilitacne/48307s>

⁵ Sociálna poisťovňa - Výročná správa za rok 2017. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/vyrocnne-spravy/67074s>

poistencom podporné nástroje v oblasti rehabilitácie a rekvalifikácie, neboli prakticky až doposiaľ tieto schémy vôbec využívané. Na základe skúseností z výkonu lekárskej posudkovej činnosti Sociálnej poisťovne na účely úrazového poistenia sa to interpretuje skutočnosťou, že pracovné úrazy sú z hľadiska ich závažnosti prevažne ľahké až stredne ťažké, preto pre návrat do práce/zamestnania spravidla nie je potrebná pracovná rehabilitácia, postačujúca je zdravotná rehabilitácia (v zmysle dodržiavania liečebného režimu). V prípade ťažkých pracovných úrazov sa zasa poukazuje na to, že niekedy samotní zamestnanci/zamestnankyne nemajú záujem o návrat do zamestnania, potrebujú sa adaptovať na novú situáciu a riešením sa stáva často žiadosť o posúdenie invalidity a o poskytnutie invalidného dôchodku. V diskusiách EPS však boli identifikované aj ďalšie prekážky systémovej povahy, ktoré bránia intenzívnejšiemu využívaniu PRR a stali sa výzvami pre návrhy nových systémových nastavení PRR (viď časť 2.1 tohto materiálu).

Nad rámec PRR v systéme sociálneho poistenia v SR existujú niektoré ďalšie nástroje, ktoré majú za cieľ podporu udržania / návratu / vstupu osôb s dlhodobým zdravotným problémom na trh práce. Ide najmä o aktívne opatrenia trhu práce pre evidovaných uchádzačov o zamestnanie so zdravotným postihnutím a zamestnancov so zdravotným postihnutím. Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad všetkých nástrojov, ktoré sú v súčasnosti dostupné pre podporu zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím / znevýhodnením, vrátane ich silných a slabých stránok.

Tabuľka č. 1: Aktuálne dostupné nástroje PRR pre identifikované cieľové skupiny

Nástroj a jeho právna úprava	Kto poskytuje	Silné stránky	Slabé stránky
<i>Pracovná rehabilitácia a rekvifikácia</i> (zákon č. 461/2003 Z. z.)	Sociálna poisťovňa	n/a	V súčasnosti sa nevyužíva
<i>Príspevok na udržanie občana so ZP v zamestnaní</i> (§ 56a zákona č. 5/2004 Z. z.)	Úrad PSVR	Nástroj priamej podpory zamestnávateľa pre udržanie zamestnanca so ZP v zamestnaní na otvorenom trhu práce	Málo využívaný nástroj (v r. 2019 podporených 32 zamestnancov so ZP)
<i>Preradenie zamestnanca na inú prácu, ak vzhľadom na svoj zdravotný stav dlhodobo stratil spôsobilosť naďalej vykonávať doterajšiu prácu</i> (§ 55 Zákonníka práce)	Zamestnávateľ	Ochrana pred stratou zamestnania z dôvodu zmeny zdravotného stavu	Využívanie v praxi je otáznne, resp. nie je dokumentované
<i>Vzdelávanie a príprava pre trh práce</i> (§ 44 zákona č. 5/2004 Z. z.)	Úrad PSVR	Dostupná aj pre zamestnancov, ak im ju zabezpečí zamestnávateľ	Uchádzači o zamestnanie si musia nájsť vhodný vzdelávací kurz sami; málo sa využíva kvôli programom a projektom podľa § 54 ZoSZ
<i>Projekty a programy (§ 54 ZoSZ):</i> Repas, Kompas a ich pokračovania (vzdelávanie) Praxou k zamestnaniu; Cesta z kruhu nezamestnanosti; Chyť sa svojej šance (mentoring)	Úrad PSVR	Vzdelávacie projekty umožňujú pokryť náklady pre UoZ so ZP spojené so zabezpečením prístupnosti jeho / jej kurzu	Nezahŕňajú mentoring zo strany poskytovateľa PRR, ale kolegov; požaduje sa minimálny rozsah odpracovaných hodín porovnateľný s polovičným úväzkom
<i>Príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby</i> (§ 52a zákona č. 5/2004 Z. z.)	Úrad PSVR	Zamestnávateľovi aj potenciálnym zamestnancom umožňuje „prácu na skúšku“	Neumožňuje kombináciu s pracovným asistentom / mentorom; požaduje minimálny rozsah odpracovaných hodín porovnateľný s polovičným úväzkom; neumožňuje odmeňovanie poskytovateľov služieb podporovaného zamestnávania

<i>Príspevok na zriadenie CHP/CHD (§ 56 ZoSZ)</i> <i>Príspevok občanovi so ZP na samostatnú zárobkovú činnosť (§ 57 ZoSZ)</i> <i>Príspevok na úhradu prevádzkových nákladov CHD/CHP (§ 60 ZoSZ)</i> <i>Vyrovňavacie príspevky integračnému podniku (osobitne §53g ods. 3b ZoSZ)</i>	Úrad PSVR	Motivácia a kompenzácia pre zamestnávateľov aj pri vstupe / návrate / zotrvaní osôb so ZP na trh práce	Klesá počet príspevkov na zriadenie nových pracovných miest na úkor vyplácania nárokovateľných príspevkov na úhradu prevádzkových nákladov CHD/CHP Obmedzený prechod osôb z podporených pracovných miest na otvorený trh práce
<i>Príspevok na činnosť pracovného asistenta (§ 59 ZoSZ)</i>	Úrad PSVR	Príspevok môže byť poskytnutý tak zamestnávateľom so statusom CHD/CHP, ako aj na otvorenom trhu práce	Nezahŕňa mentoring zo strany poskytovateľa PRR, asistenciu môžu vykonávať len kolegovia zamestnanca so zdravotným postihnutím
<i>Pracovná rehabilitácia pre občanov so ZP (Inštitút pre pracovnú rehabilitáciu občanov so ZP)</i>	Inštitút pre pracovnú rehabilitáciu (v spolupráci s úradom PSVR)	Poskytuje sa komplexná pracovná rehabilitácia, nielen pre osoby s oficiálne priznaným statusom občana so ZP	Zväčša až pre ľudí po strate zamestnania; verejnosti málo známa inštitúcia
<i>Príprava na prácu – rehabilitačné strediská (najmä Rehabilitačné stredisko pre zrakovo postihnutých), sociálna rehabilitácia, deinštitucionalizácia sociálnych služieb (zákon č. 448/2008 Z. z.)</i>	Poskytovatelia sociálnych služieb	Umožňuje sa vstup na trh práce novej cieľovej skupine	Otázna udržateľnosť financovania služieb podporovaného zamestnávania zo systému sociálnych služieb (zo zdrojov samospráv)
<i>Liečebný režim počas PN (zákon č. 461/2003 Z. z.)</i>	Ošetrojúci lekár	Časti osôb umožňuje návrat do pôvodného zamestnania	Nemá priame prepojenie na zotrvanie na pracovnom trhu

Legenda: osoba/občan so ZP – osoba/občan so zdravotným postihnutím; CHD – chránená dielňa; CHP – chránené pracovisko; PN – pracovná neschopnosť; SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba; ZoSZ – zákon o službách zamestnanosti; úrad PSVR – úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

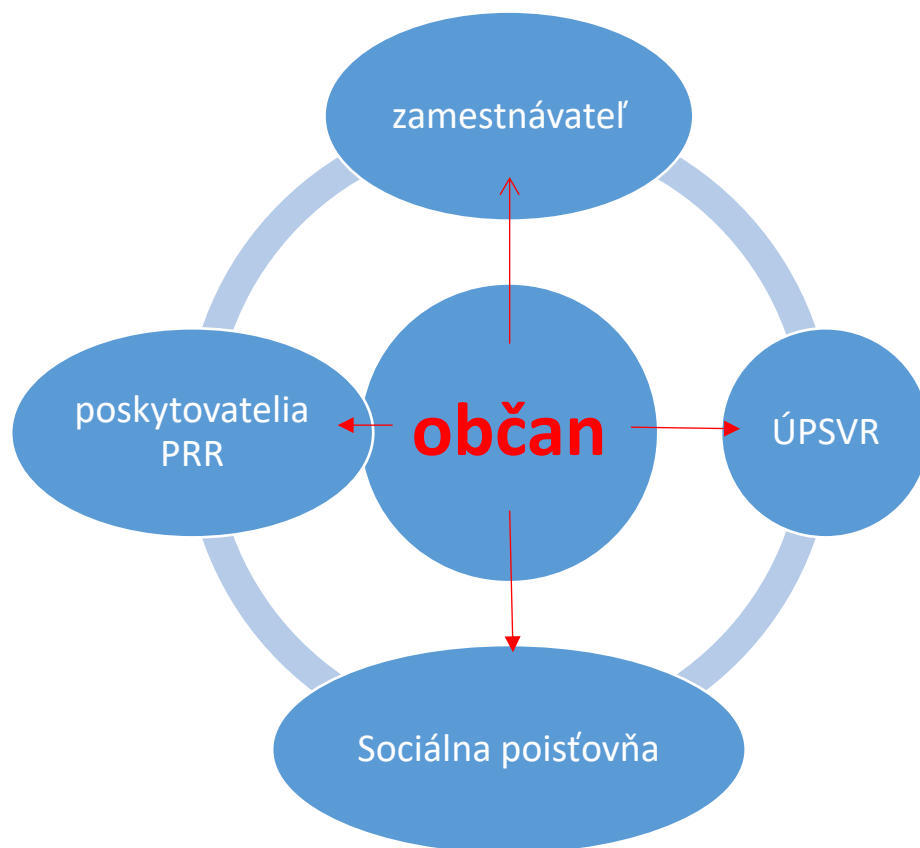
Zdroj: autorky

Zatiaľ čo v súčasnosti je PRR určená pre zamestnané osoby po pracovnom úraze alebo tie, ktoré majú chorobu z povolania, aktívne opatrenia na trhu práce sú určené predovšetkým pre nezamestnaných. Existujú však aj ďalšie skupiny osôb s dlhodobým zdravotným problémom, pre ktoré nie je PRR v súčasnosti dostupná, hoci by im mohla napomôcť pri vstupe či zotrvaní na trhu práce. Ide najmä o osoby, ktoré sú niekoľko mesiacov PN z iných dôvodov ako kvôli pracovnému úraze alebo chorobe z povolania, samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré nemajú nárok na dávky v rámci úrazového poistenia, či osoby so zdravotným znevýhodnením, ktoré nie sú v evidencii uchádzačov o zamestnanie (bližšie pozri časť 2.1 tohto materiálu).

1.2 Súčasné inštitucionálne zabezpečenie PRR

Okrem samotného vymedzenia PRR je dôležitým faktorom jej efektívneho poskytovania aj **spolupráca medzi jednotlivými aktérmi**, ktorí sú v nej angažovaní. Kľúčových aktérov PRR a väzby medzi nimi v súvislosti s PRR prehľadne sumarizuje schéma1.

Schéma 1: Prehľad kľúčových aktérov PRR



Zdroj: vlastné spracovanie autoriek

Ako je zo schémy zrejmé, v súčasnosti je iniciatíva k poskytnutiu PRR ponechaná predovšetkým na samotného občana. Platná legislatíva neupravuje situácie, v ktorých by mu bola PRR ponúkaná priamo (proaktívne) zo strany verejných inštitúcií. Nie je vymedzená ani ich povinnosť koordinovať svoje postupy. Súčasnú pozíciu a úlohy jednotlivých aktérov PRR popisuje ďalší text.

- **Občan**

Tak pri pracovnej rehabilitácii, ako aj pri rekvalifikácii / vzdelávaní a príprave pre trh práce v rámci aktívnych opatrení na trhu práce (napr. projekt Repas), si občan sám iniciatívne musí vyhľadať poskytovateľa PRR. Proaktívna pozícia občana môže fungovať a byť efektívna pri osobách, ktoré majú predstavu o svojom budúcom kariérnom uplatnení. Pre ľudí, ktorí v tejto oblasti nemajú skúsenosti alebo sa ocitli v zložitej životnej situácii, to však môže byť pomerne náročná výzva. Tento problém sa v súčasnosti čiastočne rieši v rámci poskytovania odborných poradenských služieb na úradoch PSVR, ale s nedostatočnými odbornými kapacitami pre podporu všetkých potenciálnych klientov so zdravotným postihnutím.

- **Zamestnávateľ**

Zamestnávateľa majú podľa § 55 Zákonníka práce povinnosť preradiť zamestnanca na inú prácu, ak zamestnanec vzhľadom na svoj zdravotný stav dlhodobo stratil spôsobilosť naďalej vykonávať doterajšiu prácu, alebo ak ju nesmie vykonávať pre chorobu z povolania. Aj v tomto prípade však vzniká zamestnávateľom povinnosť preradenia na inú prácu až na základe skutočnosti, že ich zamestnanec informuje o svojom zmenenom zdravotnom stave, ktorý mu bráni vykonávať pôvodnú prácu. Opätovne sa teda pre poskytnutie podporného opatrenia zo strany zamestnávateľa predpokladá aktivita zo strany občana – zamestnanca. Zamestnávateľa, ani poskytovatelia PRR nemajú v rámci podpory návratu zamestnanca do práce povinnosť koordinovať svoje kroky, prípadne ich spoločne komunikovať, a nie je to ani bežnou praxou z hľadiska ich vlastnej iniciatívy. Na druhej strane, týmto smerom im nie je ani systematicky ponúkaná metodická podpora a vzdelávanie. Navyše, dáta o uplatňovaní predmetnej povinnosti zo strany zamestnávateľov sa v praxi nesledujú, čo sťažuje vyhodnocovanie efektívnosti tohto opatrenia pre celkovú politiku podpory zamestnávania osôb so zdravotným znevýhodnením⁶.

⁶Inštitút pre výskum práce a rodiny sa v predmetnej veci obrátil o poskytnutie informácie na Národný inšpektorát práce. V odpovedi doručenej Inštitútu dňa 22. júna 2021 sa v tejto súvislosti uvádza: „Národný inšpektorát práce nevedie osobitnú evidenciu, a ani nedisponuje informáciou o tom, do akej miery sa ustanovenie § 55 Zákonníka práce využíva v praxi, resp. neskúma samotnú motiváciu strán pri uprednostnení dohody o skončení pracovného pomeru. V informačnom systéme ochrany práce (aktualizovaný dňa 21. 06. 2021) za sledované obdobie od 01. 01. 2017 do 18. 06. 2021 NIP eviduje 9 porušení § 55 Zákonníka práce, z ktorých:

- jedno sa týka § 55 ods. 2 písm. a) (povinnosť zamestnávateľa preradiť zamestnanca na inú prácu, ak zamestnanec vzhľadom na svoj zdravotný stav podľa lekárskeho posudku dlhodobo stratil spôsobilosť naďalej vykonávať doterajšiu prácu, alebo ak ju nesmie vykonávať pre chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou, alebo ak na pracovisku dosiahol najvyššiu prípustnú expozíciu určenú rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva);
- jedno sa týka § 55 ods. 2 písm. e) (preradenie zamestnanca z nočnej práce kvôli nespôsobilosti na nočnú prácu na základe lekárskeho posudku);
- štyri porušenia sa týkajú § 55 ods. 3 (ak nemožno dosiahnuť účel preradenia zamestnanca v rámci pracovnej zmluvy, môže zamestnávateľ preradiť zamestnanca v týchto prípadoch po dohode aj na prácu iného druhu, ako bol dohodnutý v pracovnej zmluve);

- **Sociálna poisťovňa**

Pre účely poskytovania PRR v systéme sociálneho poistenia vykonávajú na základe žiadosti občana posudzovanie nároku a formy PRR v súčasnosti posudkoví lekári Sociálnej poisťovne, pričom na poskytnutie PRR nie je právny nárok. PRR môže byť poskytnutá po posúdení zdravotnej spôsobilosti u poškodeného, ktorý v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania má pokles pracovnej schopnosti najmä s ohľadom na možnosť jeho opätovného zaradenia do pracovného procesu⁷. Takýto posudkový model však nie je dostatočne komplexný na zhodnotenie možností zotrvania osoby v pracovnom procese, keďže priamo nezohľadňuje perspektívu a potreby zamestnávateľa, a zároveň neumožňuje aplikovať metódy a reflektovať poznatky kariérového poradenstva pre osoby s dlhodobým nepriaznivým zdravotným stavom v kontexte aktuálnych potrieb trhu práce.

- **Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (úrad PSVR)**

Zabezpečuje podporu zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím ako jednej zo znevýhodnených skupín na trhu práce prostredníctvom aktívnych opatrení na trhu práce; poskytuje individualizované poradenstvo pre uplatnenie sa na trhu práce, vrátane tvorby individuálnych akčných plánov určujúcich opatrenia, postup a časový harmonogram plnenia jednotlivých opatrení na zvýšenie možností uplatnenia znevýhodneného uchádzača o zamestnanie na trhu práce. Odborné poradenské služby však úrad PSVR poskytuje len pre evidovaných uchádzačov, resp. záujemcov o zamestnanie. Napríklad poberatelia invalidného dôchodku z mladosti, medzi nimi absolventi špeciálnych škôl, nemusia s úradom PSVR prichádzať do kontaktu, ak o to sami neprejavia záujem. Okrem toho, podľa niektorých výskumných zistení sa z hľadiska dostupných nástrojov, opatrení a možností podporujúcich zapojenie na trh práce tento cieľ v rámci odborného poradenstva úspešnejšie dosahoval u uchádzačov s chronickými ochoreniami než u osôb s mentálnym, telesným a senzorickým postihnutím⁸.

- **Poskytovatelia PRR**

Podľa platnej legislatívy môžu v súčasnosti PRR (v jej najširšom vymedzení) poskytovať viaceré typy subjektov. Podľa § 95 a 97 zákona o sociálnom poistení sú poskytovateľmi pracovnej rehabilitácie *zamestnávateľia, zdravotnícke zariadenia alebo iné odborné zariadenia* a poskytovateľmi rekvalifikácie sú *vzdelávacie zariadenia na výkon rekvalifikácie*. Vzhľadom na skutočnosť, že k poskytovaniu PRR podľa zákona o sociálnom poistení od roku 2004 prakticky nedochádza, nie je v súčasnosti vytvorená sieť

- *dve sa týkajú § 55 ods. 6 (povinnosť zamestnávateľa vopred prerokovať so zamestnancom dôvod preradenia na inú prácu a dobu, počas ktorej má preradenie trvať).*

⁷ Bližšie pozri: <https://www.socpoist.sk/pracovna-rehabilitacia/1305s#podmienky-naroku>

⁸ Kešelová, D., Ondrušová, D., Urdziková, J. (2018): *Kvalita služieb zamestnanosti: Individualizované služby zamestnanosti a vybrané skupiny uchádzačov o zamestnanie*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. Dostupné on-line: <https://ivpr.gov.sk/kvalita-sluzieb-zamestnanosti-individualizovane-sluzby-zamestnanosti-a-vybrane-skupiny-uchadzacov-o-zamestnanie-daniela-keselova-darina-ondrusova-jana-urdzikova-2018/>

poskytovateľov PRR na základe zmluvných vzťahov so Sociálnou poisťovňou (bližšie pozri časť 2.5). K analyzovaniu dopadov tejto skutočnosti na celkovú nefunkčnosť systému PRR v rámci úrazového poistenia, respektíve na pochopenie kauzálnych súvislostí medzi absenciou poskytovateľov PRR a ne/záujmom poistencov úrazového poistenia o nástroje PRR, tak v súčasnosti chýbajú základné zdrojové dáta. V rámci odborných diskusií k príprave tohto dokumentu bola zmienená ako možná prekážka absencie takejto siete vysoká miera špecializácie jednotlivých poskytovateľov PRR podľa jednotlivých druhov zdravotného poškodenia/postihnutia poistencov. V prípade záujmu poistencov o PRR by tak uzatváranie zmluvných vzťahov s poskytovateľmi PRR predstavovalo pre Sociálnu poisťovňu neprimeranú administratívnu záťaž.

Iný druh poskytovateľov PRR predstavujú tí, ktorí sa angažujú v tejto oblasti na základe § 58 ZoSZ. Ide o *agentúry podporovaného zamestnávania* (ďalej len „APZ“), ktoré poskytujú služby občanom so zdravotným postihnutím, dlhodobo nezamestnaným občanom a zamestnávateľom zamerané na uľahčenie získania zamestnania alebo na udržanie zamestnania alebo na uľahčenie získania zamestnanca z radov občanov so zdravotným postihnutím a dlhodobo nezamestnaných občanov. Treba však konštatovať, že v SR dlhodobo absentuje systémové financovanie ich služieb (bližšie pozri časť 2.5.), z dôvodu čoho počet APZ vedených v registri Ústredia PSVR dlhodobo klesá. Kým v marci 2018 malo platné povolenie na vykonávanie činnosti celkovo 56 APZ,⁹ ku koncu augusta 2021 ich bolo už len 32.¹⁰

Poskytovateľom pracovnej rehabilitácie je aj *Inštitút pre pracovnú rehabilitáciu občanov so zdravotným postihnutím* ako rozpočtová organizácia MPSVR SR s celoslovenskou pôsobnosťou. Inštitút poskytuje svojim klientom komplexné služby pri opätovnom vstupe na pracovný trh. Zväčša ide o ľudí, ktorí už o prácu prišli. Osobám so zrakovým postihnutím poskytuje vzdelávanie a prípravu pre trh práce *Rehabilitačné stredisko pre zrakovo postihnutých v Levoči*.

K poskytovateľom PRR de facto patria aj *sociálne podniky*¹¹ a *chránené dielne*, ak majú ambíciu pripravovať svojich zamestnancov na zamestnanie na otvorenom trhu práce.

Prvky PRR pre ľudí so zdravotným postihnutím, ktorí doposiaľ nepracovali, majú aj opatrenia v rámci *sociálnej rehabilitácie* realizovanej podľa zákona č. 448/2008 Z. z.

⁹ Údaj z Registra APZ vedeného ústredím PSVR. In: 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*. Bratislava: IVPR. Dostupné on-line: <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/>

¹⁰ Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny: Aktuálny zoznam agentúr podporovaného zamestnávania k 31.8.2021. Dostupné on-line: https://www.upsvr.gov.sk/sluzby-zamestnanosti/nezatne-sluzby-zamestnanosti/agentury-podporovaneho-zamestnavania.html?page_id=13042.

¹¹ Ako príklad možno uviesť sociálny podnik Bivio. Dostupné on-line: <https://bivio.sk/sk/o-nas/>

o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Ak však nejde o občanov s priznaným statusom zdravotného postihnutia, tieto opatrenia im dostupné nie sú.

2 Návrhy smerujúce k vzniku funkčného systému PRR

V druhej časti materiálu sú najskôr popísané ciele a identifikované cieľové skupiny PRR. Ďalej sú načrtnuté najintenzívnejšie diskutované otázky, ktoré boli dôležité pre ustanovenie alternatív možného systému PRR. Na nich stavia návrh systému PRR pre osoby v zamestnaneckej línii, vrátane predstavenia jednotlivých krokov posudzovania a poskytovania PRR, rovnako návrh systému PRR pre osoby v začleňovacej línii. Pozornosť je tiež venovaná otázkam stimulácie poskytovateľov PRR. Napokon sú formulované konkrétne návrhy opatrení na vytvorenie funkčného systému PRR.

2.1 Ciele a cieľové skupiny systému PRR

Na základe skúseností zo zahraničia, príp. ľudsko-právnych zmlúv (najmä Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím¹²) by bolo možné **ciele PRR** vymedziť ako **udržanie si zamestnania, návrat na pracovný trh, resp. vstup na pracovný trh osôb so zdravotným znevýhodnením**. Pri takomto vymedzení cieľov PRR pôsobí platná národná legislatíva limitujúco. Pokrýva situácie poistencov úrazového poistenia smerované k udržaniu si zamestnania z titulu pracovného úrazu či choroby z povolania; rovnako situácie, v ktorých sa nachádzajú evidovaní uchádzači o zamestnanie vrátane občanov so zdravotným postihnutím, resp. zamestnanci chránených dielní/ chránených pracovísk a sociálnych podnikov so zdravotným postihnutím, ktorým sa venuje značná pozornosť v rámci aktívnych opatrení na trhu práce. Stále však existujú ďalšie skupiny osôb s dlhodobým zdravotným problémom, ktoré nemajú status občana so zdravotným postihnutím a pre ktoré sú aktuálne dostupné formy podpory pri pracovnom uplatnení nedostatočné a mali by byť zvažované ako ďalšie cieľové skupiny PRR.

Vymedzenie cieľových skupín PRR korešpondujúcich s vymedzením jej širších cieľov je kľúčovým východiskom pre formuláciu ďalších návrhov k vytvoreniu systému PRR, rovnako pre účely operacionalizácie strešného pojmu **osoba so zdravotným znevýhodnením**, ktorý vnútorne integruje všetky ďalšie úvahy o budúcich systémových riešeniach v oblasti PRR.

Na základe diskusií EPS sa dospelo k záveru, že medzi osoby so zdravotným znevýhodnením ako strešnej cieľovej skupiny PRR by mali byť v novom systéme PRR zaradené rôznorodé čiastkové **cieľové skupiny** zoskupené v rámci **dvoch základných línii PRR**:

¹² Čl. 26 Dohovoru OSN o právach osôb so ZP: **habilitácia a rehabilitácia** = umožniť osobám so ZP „dosiahnuť a udržať si maximálnu možnú samostatnosť, uplatniť v plnej miere telesné, duševné, sociálne a profesijné schopnosti a dosiahnuť plné začlenenie a zapojenie do všetkých oblastí života. Na tento účel zmluvné strany zriadia, budú podporovať a rozširovať komplexné habilitačné a rehabilitačné služby a programy, najmä v oblasti zdravotníctva, zamestnanosti, vzdelávania a sociálnych služieb tak, aby sa tieto služby a programy začínali v čo najskoršej etape a boli založené na multidisciplinárnom posúdení individuálnych potrieb a predností; aby podporovali zapojenie a začlenenie do spoločnosti a do všetkých oblastí jej života; boli dobrovoľné a dostupné osobám so ZP čo najbližšie k miestu ich bydliska vrátane vidieckych oblastí“.

1. zamestnanecká línia – ide o osoby, ktoré sú v pracovno-právnom vzťahu alebo sú SZČO, ale dlhodobý zdravotný problém im neumožňuje (v plnom rozsahu) vykonávať pôvodné zamestnanie; v rámci tejto línie možno hovoriť o dvoch podskupinách:

1.1 osoby (zamestnanci/zamestnankyne a SZČO), ktoré sú dlhodobo (najmenej 4-6 týždňov¹³) PN;

1.2 poškodené osoby v dôsledku pracovného úrazu / choroby z povolania;

2. začleňovacia línia – ide o osoby, ktoré z dôvodu dlhodobých zdravotných problémov prišli o prácu/zamestnanie alebo v minulosti nikdy nepracovali, konkrétne o podskupiny:

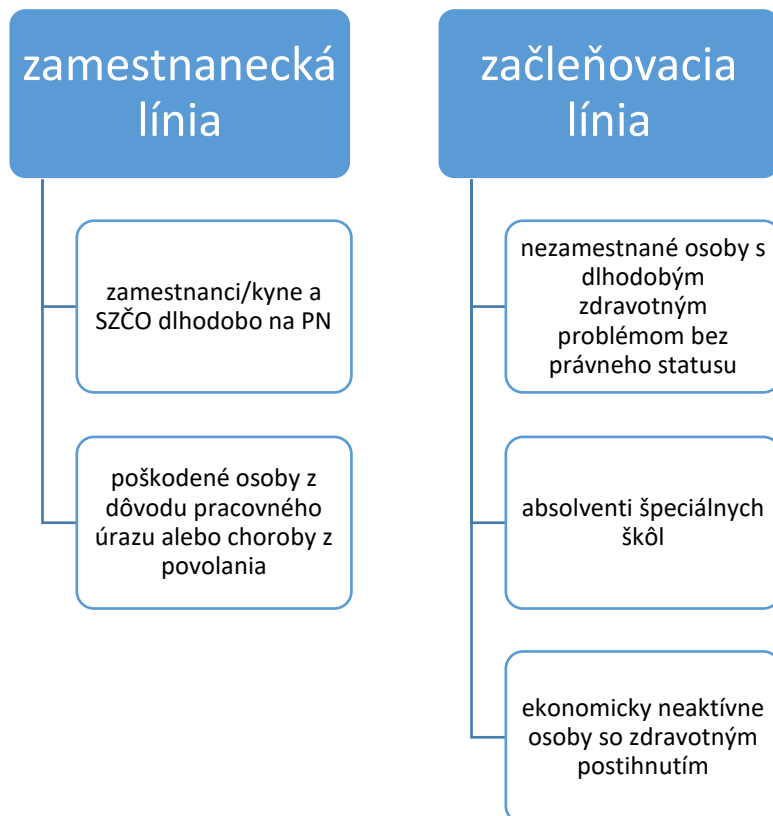
2.1 nezamestnané osoby s dlhodobým zdravotným problémom, ktorý však nie je natoľko závažný, aby mali oficiálne priznaný status osoby so zdravotným postihnutím, resp. osoby s ťažkým zdravotným postihnutím;

2.2 absolventi špeciálnych škôl;

2.3 ekonomicky neaktívne osoby so zdravotným postihnutím.

Typológiu potenciálnych cieľových skupín PRR prehľadne znázorňuje schéma 2.

Schéma 2: Typológia cieľových skupín PRR



Zdroj: vlastné spracovanie autoriek

¹³ Presné vymedzenie trvania PN v súvislosti s posudzovaním na účely PRR nebolo v tejto fáze prípravy návrhu systému PRR predmetom diskusií EPS.

2.2 Hlavné výzvy a diskutované východiskové otázky

Ako vyplynulo aj z časti 1 tohto materiálu, efektívne poskytovanie PRR čelí na Slovensku viacerým **výzvam**, predovšetkým:

- *Potrebe posilniť proaktívnosť a vzájomnú koordináciu zo strany inštitúcií / poskytovateľov PRR* v ponuke ich služieb a neponechávať iniciatívu pri využívaní podporných nástrojov výlučne na osobách s dlhodobým zdravotným znevýhodnením.
- *Potrebe riešiť systémové financovanie poskytovania PRR*, resp. služieb podporovaného zamestnávania a prekonať tak ich súčasnú poddimenzovanosť.
- *Potrebe riešiť možnosť účasti osôb na dlhodobej PN* v opatreniach PRR.

Tieto výzvy sa vo svojich účinkoch vzájomne podmieňujú, čo znamená, že chýbajúca adekvátna reakcia na ktorúkoľvek z nich výrazne oslabí potenciálne pozitívne dopady ostatných systémových zmien v tejto oblasti.

Príprava a zavedenie nového systému PRR tak, aby bol funkčný, je s ohľadom na uvedené výzvy neľahkou úlohou, nakoľko predpokladá prijatie viacerých zásadných zmien legislatívnej i nelegislatívnej povahy. Navyše, v rámci EPS existovali, ale pravdepodobne aj medzi širšou odbornou verejnosťou existujú a budú existovať rôzne názory na to, akým spôsobom je možné nastaviť systém PRR a zabezpečiť jeho funkčnosť. V EPS sa úvahy o rôznych alternatívach PRR odvíjali od diskusií k niektorým východiskovým otázkam, osobitne k funkčnosti systému PRR pri uplatňovaní princípu dobrovoľnosti v účasti na PRR, či k postaveniu úradov PSVR v celom systéme.

2.2.1 Funkčnosť systému PRR vo vzťahu k princípu dobrovoľnosti pri účasti na PRR

Zabezpečenie funkčnosti systému PRR smeruje, okrem iného, k otázke, ako docieľiť, aby bola PRR poskytnutá čo najväčšej skupine tých ľudí, ktorým by umožnila vstup / zotrvanie / návrat na trh práce. Hľadanie odpovede súvisí s problematikou **dobrovoľnosti účasti na PRR**. Pod princípom dobrovoľnosti sa predovšetkým rozumie nepodmieňovanie nárokov osoby na ďalšie formy verejnej podpory jej účasťou na PRR. Znamenalo by to, že bez ohľadu na to, či by sa osoba zúčastnila PRR alebo nie, mohla by byť posúdená za účelom priznania invalidného dôchodku. Uplatňovanie princípu dobrovoľnosti k účasti na PRR má však aj rizikové aspekty. Jej ponechanie len na dobrovoľnom rozhodnutí osôb môže viesť k situácii, že tí, pre ktorých by mohla byť PRR najviac prospešná, sa k tejto forme pomoci (včas) nedostanú z dôvodu, že o ňu sami neprejavia záujem; že prestanú pracovať a budú účastní len v systéme invalidného poistenia¹⁴. To môže mať negatívne dopady na verejné financie z hľadiska strát v daňovej a odvodovej oblasti. Uplatňovanie princípu dobrovoľnosti v systéme PRR tak môže v určitej miere obmedzovať jeho funkčnosť. OECD vo svojej sérii správ *Sickness, Disability and Work*¹⁵

¹⁴ Na základe aktuálne dostupných dát nie je v súčasnosti možné odhadnúť, o akú veľkú skupinu osôb by mohlo ísť.

¹⁵ OECD (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A SYNTHESIS OF FINDINGS ACROSS OECD COUNTRIES*. Dostupné on-line: <https://www.oecd.org/social/sickness-disability-and-work-breaking-the-barriers-9789264088856-en.htm>

prítom už v roku 2010 poukázala na to, že kým v minulosti invalidný dôchodok plnil najmä kompenzačnú funkciu – predstavoval náhradu straty príjmu v dôsledku vzniku zdravotného postihnutia, postupne začal slúžiť aj ako integračný nástroj návratu na trh práce. Podľa OECD¹⁶ sa princíp „rehabilitation before benefit“ (rehabilitácia pred dávkou) uplatňoval v Rakúsku, Nemecku, Holandsku, Švajčiarsku, Dánsku, Luxembursku už v roku 2010. Porovnateľne Nórsko prijalo v roku 2019¹⁷ 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*.

Inou možnosťou zabezpečenia účasti potenciálnych cieľových skupín na PRR je **finančné odmeňovanie za účasť na PRR**. Už v súčasnosti sú v rámci úrazového poistenia s účasťou na PRR spájané príslušné finančné dávky - rehabilitačné a rekvalifikačné. Ich cieľom je však predovšetkým náhrada za stratu príjmu počas účasti na PRR, nie motivácia k účasti na PRR ako taká. Zo zahraničia existujú príklady finančnej podpory motivácie k účasti na PRR. V ČR napríklad prináleží účastníkovi pracovnej rehabilitácie podľa zákona č. 435/2004 Sb. o zamestnanosti v platnom znení podpora pri rekvalifikácii, pokiaľ nepoberá dávky z nemocenského poistenia, starobný dôchodok, mzdu alebo náhradu mzdy. Rovnako v *Rakúsku* účastníci pracovnej rehabilitácie / rekvalifikácie hradenej zo systému poistenia majú nárok na finančný príspevok, ktorý sa vypláca počas výberu a plánovania rehabilitácie vo výške podpory v nezamestnanosti, pričom počas účasti na prvom z opatrení stanovených v rehabilitačnom pláne sa tento príspevok zvýši o 22 %¹⁸.

Aj v podmienkach Slovenska existujú určité skúsenosti s príspevkami pre uchádzačov o zamestnanie, ktoré majú motivačno-kompenzačný charakter. Ide najmä o *príspevok na vykonávanie absolventskej praxe* podľa § 51 ZoSZ¹⁹ a *príspevok na aktívnu činnosť formou dobrovoľníckej služby* podľa § 52a ZoSZ²⁰. Z diskusie EPS však vyplynulo, že ani odmeňovanie za účasť na PRR nie je pokladané za ideálne riešenie, nakoľko by sa tým zvýšili výdavky vo fonde nemocenského poistenia, ktoré sú už v súčasnosti vyššie ako jeho príjmy.²¹ Napokon,

¹⁶ Ibid.

¹⁷ 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)

¹⁸ 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*. Bratislava: IVPR. Dostupné on-line: <https://ivpr.gov.sk/rozvoj-spoluprace-agentur-podporovaneho-zamestnavania-so-zamestnavatelmi-a-uradmi-prace-socialnych-veci-a-rodiny-pri-poskytovan-sluzieb-podporovaneho-zamestnavania-darina-ondrusova-daniela-keselov/>

¹⁹ Počas vykonávania absolventskej praxe môže úrad poskytnúť absolventovi školy paušálny príspevok vo výške 65 % sumy životného minima na úhradu jeho nevyhnutných osobných výdavkov spojených s vykonávaním absolventskej praxe.

²⁰ Počas vykonávania dobrovoľníckej služby úrad poskytuje uchádzačovi o zamestnanie paušálny príspevok vo výške sumy životného minima.

²¹ Podľa Správy o hospodárení Sociálnej poisťovne v roku 2019 dosiahli výdavky základného fondu nemocenského poistenia 759 658 tis. Eur pri príjmoch 719 103 tis. Eur.

ak by sa PRR presunula z úrazového do nemocenského poistenia a účasť na PRR by bola umožnená aj osobám, ktoré sú PN (bližšie pozri nižšie), dávky „rehabilitačné“ a „rekvalifikačné“ by pre účastníkov PRR v zamestnaneckej línii nemali opodstatnenie počas obdobia, kedy by im bola vyplácaná nemocenská dávka.

Na základe odborných diskusií v EPS je do budúcnosti favorizované uplatňovanie princípu dobrovoľnosti, bez dodatočnej finančnej motivácie účasti osoby na PRR. O potenciálnej zmene tohto princípu je možné uvažovať až po zabehnutí systému PRR a vytvorení dostatočnej ponuky služieb poskytovateľov PRR.

2.2.2 Postavenie úradov PSVR v systéme PRR

Zabezpečenie funkčnosti nového systému PRR súvisí aj s potrebou riešenia súčasnej **rozdrobenosti podporných nástrojov** vstupu / návratu / zotrvania na trhu práce pre osoby v zamestnaneckej a začleňovacej línii (vyššie spomenutá výzva č. 1), rovnako s potrebou zabezpečiť **komplexnosť posudzovania pracovného potenciálu ľudí k návratu do práce**. Ide o požiadavku, aby sa pri posudzovaní nároku na PRR popri hodnotení zdravotnej spôsobilosti vykonávanej v pôsobnosti Sociálnej poisťovne uplatňovali aj aktuálne poznatky v oblasti kariérového poradenstva a situácie na trhu práce, s ohľadom na možnosti a preferencie dotknutej osoby a jej zamestnávateľa.

V rámci diskusií v EPS sa za uvedeným účelom zvažoval návrh, aby sa úrady PSVR, ktoré v súčasnosti de facto poskytujú PRR pre osoby v začleňovacej línii (ak sú uchádzačmi o zamestnanie), stali súčasťou posudzovania nároku a formy PRR aj pre osoby v zamestnaneckej línii. Diskutoval sa návrh, aby sa ľuďom, ktorí sú napr. na dlhšie trvajúcej PN, ak nemajú status záujemcov o zamestnanie a majú záujem o PRR, náklady za PRR hradili zo Sociálnej poisťovne, ale posudzovanie nároku a formy PRR by prebiehalo za účasti úradov PSVR, v spolupráci s posudkovým lekárom Sociálnej poisťovne, dotknutou osobou, jej zamestnávateľom a poskytovateľom PRR. Podobný postup sa v súčasnosti uplatňuje v situácii, kedy je dávka v nezamestnanosti vyplácaná nezamestnanej osobe Sociálnou poisťovňou, ale poradenstvo a smerovanie na ďalšie opatrenia pre vstup na trh práce pre ňu zabezpečuje úrad PSVR.²² Návrh na koordinujúce zapojenie úradov PSVR do procesu posudzovania za účelom pracovnej rehabilitácie sa diskutoval aj v kontexte záväzkov vyplývajúcich z *Plánu obnovy a odolnosti*.²³ Realizácia takéhoto návrhu by však predpokladala prijatie viacerých zmien, konkrétne *opätovné zadefinovanie pracovnej rehabilitácie v zákone o službách zamestnanosti* ako činnosti zameranej na získanie a udržanie zamestnania osoby so zdravotným

²² Poznámka: V takom prípade môže byť návrh č. 3 uplatnený v rámci legislatívy o službách zamestnanosti.

²³ V Pláne obnovy a odolnosti, v Komponente 13, sa konkrétne uvádza: „Nový posudkový systém bude jednotný a efektívny. V novom systéme budú vykonávať posudzovanie iba Úrady práce, soc. vecí a rodiny, podľa jednotnej metodiky vychádzajúcej z WHODAS30, ktorá je postavená na princípoch dohovoru. Zjednotenie posudkovej činnosti nezahŕňa posudzovanie vykonávané Sociálnou poisťovňou na účely invalidity, nakoľko jej predmetom nie je posúdenie potreby pomoci inou osobou, ale pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť. ... Posudkový systém bude prepojený s nástrojmi podpory vrátane služieb **pracovnej rehabilitácie**, včasnej intervencie, osobnej asistencie a iných sociálnych služieb.“ Dostupné on-line: <https://www.planobnovy.sk/kompletny-plan-obnovy/>

znevýhodnením. Úrady PSVR totiž v súčasnosti poskytujú služby zamestnanosti len uchádzačom alebo záujemcom o zamestnanie, ale nie osobám, ktoré sú PN a majú záujem o PRR.²⁴ Ďalej by bolo potrebné posilniť personálne kapacity odborných poradenských služieb úradov PSVR.

V rámci intenzívnych diskusií EPS k možnému koordinujúcemu postaveniu úradov PSVR pri posudzovaní pracovného potenciálu návratu ľudí do práce, sa riešila aj otázka, či by nebolo efektívnejšie zabezpečiť takéto posudzovanie len v spolupráci Sociálnej poisťovne a poskytovateľov PRR. Prípadne, v snahe vyhnúť sa možnému konfliktu záujmov poskytovateľov PRR, v spolupráci Sociálnej poisťovne a odborných pracovníkov, ktorí majú akreditáciu na vykonávanie špecializovaného sociálneho poradenstva. EPS zvažila všetky okolnosti, vrátane uvedomovania si rizika pre počiatočné obdobie poskytovania PRR vyplývajúceho z nedostatku poskytovateľov služieb podporovaného zamestnávania. Napokon sa priklonila k návrhu, že by takáto kompetencia mala byť primárne postavená na spolupráci Sociálnej poisťovne a poskytovateľov PRR, na čom stavajú aj ďalšie systémové návrhy.

Východiskové parametre PRR pre zamestnaneckú aj začleňovaciu líniu tak možno zhrnúť nasledovne:

- návrh systému PRR nepočíta s prepájaním systémov poskytovania PRR pre osoby v zamestnaneckej aj začleňovacej línii, s výnimkou postavenia poskytovateľov PRR, ktorí majú kľúčové postavenie v oboch líniiach;
- pre zabezpečenie PRR osobám v zamestnaneckej línii bude naďalej kľúčovú úlohu zohrávať Sociálna poisťovňa, v spolupráci s poskytovateľmi PRR;
- osobám v začleňovacej línii budú, ako doposiaľ, PRR zabezpečovať úrady PSVR v rámci aktívnych opatrení na trhu práce, podľa potreby v spolupráci s poskytovateľmi PRR / službami podporovaného zamestnávania.

2.3 Návrh systému PRR pre osoby v zamestnaneckej línii

Pri príprave návrhu systému PRR v zamestnaneckej línii boli EPS identifikované a zohľadňované nasledujúce tri **východiskové princípy**:

- *dobrovoľnosť* – účasťou osoby na PRR sa nemajú podmieňovať nároky na ďalšie formy jej verejnej podpory, napr. možnosť posúdenia za účelom priznania invalidity a zodpovedajúcej dávky invalidného poistenia;
- *včasná pomoc* – opiera sa o doterajšie skúsenosti úradov PSVR či poskytovateľov PRR, že motivácia k udržaniu si práce/zamestnania po určitej dobe klesá, preto je včasnosť poskytnutej podpornej intervencie pre udržanie motivácie kľúčová;

²⁴ V ČR zákon o zamestnanosti napr. ďalej spresňuje, že pracovná rehabilitácia zahŕňa najmä poradenskú činnosť zameranú na získanie zamestnania, teoretickú a praktickú prípravu na výkon zamestnania, sprostredkovanie zamestnania, a to na základe individuálneho plánu pracovnej rehabilitácie.

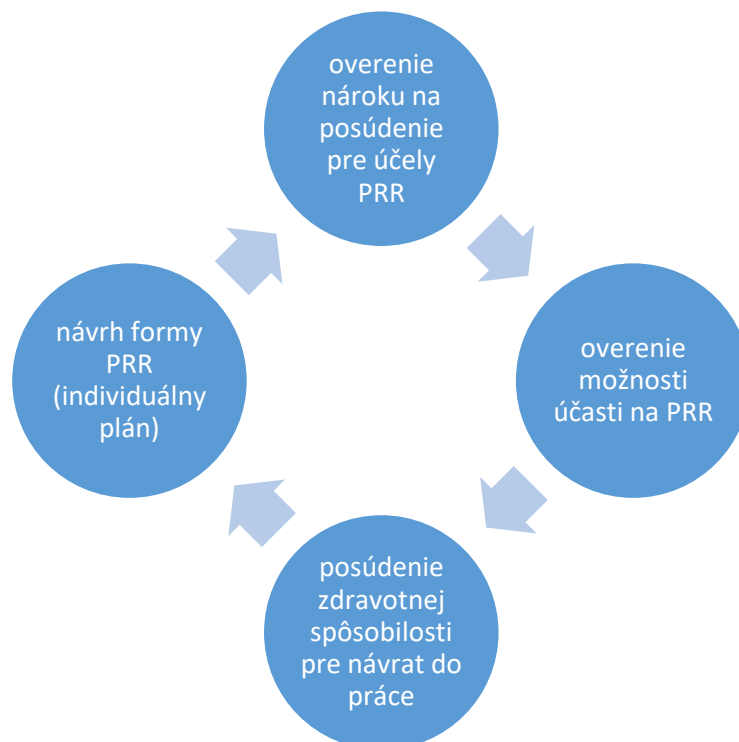
- *komplexné hodnotenie pracovného potenciálu návratu do práce* – ide o princíp, podľa ktorého sa pri posudzovaní nároku na PRR majú popri hodnotení zdravotnej spôsobilosti vykonávanom v pôsobnosti Sociálnej poisťovne uplatňovať aj aktuálne poznatky v oblasti kariérového poradenstva a situácie na trhu práce, s ohľadom na možnosti a preferencie dotknutej osoby a jej zamestnávateľa.

Základom systému PRR v zamestnaneckej línii bude *rozšírenie okruhu osôb*, pre ktoré je PRR v rámci sociálneho poistenia určená. Rozšírenie sa navrhuje uskutočniť presunom PRR z úrazového do nemocenského poistenia. Tým sa umožní poskytovať PRR nielen poistencom v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, ale aj poistencom na základe iných zdravotných dôvodov vedúcich k dlho trvajúcej pracovnej neschopnosti. S tým súvisí aj otázka *posudzovania spôsobilosti* opätovného zaradenia dotknutej osoby do pracovného procesu.

2.3.1 Navrhované zmeny v posudzovaní nároku a určovaní formy PRR pre osoby v zamestnaneckej línii

Vychádzajúc z princípu komplexného posudzovania pracovného potenciálu, ako aj z potreby väčšej vyváženosti požiadaviek na proaktívnosť aktérov PRR, sa navrhujú *zmeny v procese posudzovania nároku a formy PRR*. Pre proces posudzovania boli identifikované viaceré fázy, ktoré sú prehľadne znázornené v schéme 3.

Schéma3: Fázy/Kroky pri posudzovaní nároku na PRR a určovaní jeho formy



Zdroj: vlastné spracovanie autoriek

Prvou fázou procesu posudzovania je administratívne **overenie nároku na PRR**, ktorého cieľom je odpovedať na otázku, či osoba spĺňa podmienky na to, aby bola ďalej posúdená za

účelom poskytnutia PRR (napr. či ide o osobu po pracovnom úraze alebo spĺňajúcu niektorú z ďalších ustanovených podmienok). Navrhuje sa, aby Sociálnej poisťovni pri určenej dĺžke trvania PN osoby (ustanovenie dĺžky bude predmetom ďalšieho rozhodovania) vznikla ex offo povinnosť overiť nárok tejto osoby na ďalšie posúdenie (napr. vzhľadom na platby poistného, ak je to relevantné) a v prípade splnenia všeobecných podmienok nároku informovať ju o možnosti požiadať o PRR. Tým sa zachová princíp dobrovoľnosti účasti osoby na PRR, na jednej strane, zároveň sa viac vyrovnajú očakávania/požiadavky na proaktívnosť jednotlivých aktérov PRR, na strane druhej.

*V ďalšom kroku (v druhej fáze) posudzovania sa navrhuje získať **vyjadrenie ošetrojúceho lekára** k nožnej účasti dotknutej osoby na PRR vzhľadom na jej aktuálny zdravotný stav. Cieľom vyjadrenia je odpovedať na otázku, či je vzhľadom na aktuálny zdravotný stav účast osoby na PRR možná, príp. či môže prispieť k jeho zlepšeniu (napr. v prípade psychiatrických ochorení). Tento krok sa očakáva najmä v súvislosti s umožnením účasti na PRR aj osobám, ktoré sú dlhodobejšie PN. Vyjadrenie ošetrojúceho lekára môže okrem odporúčenia/neodporúčenia PRR zahŕňať aj iné aspekty - napr. určenie počtu hodín týždenne, či typov aktivít, ktorých vykonávanie už nie je v rámci PRR vzhľadom na zdravotný stav osoby na PN vhodné.*

*Tretou fázou je **posudzovanie zdravotnej spôsobilosti** (poklesu pracovnej schopnosti) osoby pre jej zapojenie do pracovného procesu. Na rozdiel od hodnotenia aktuálneho zdravotného stavu (predmet 2. fázy), tu ide o hodnotenie závažnosti dopadov dlhodobu nepriaznivého zdravotného stavu na výkon doterajšej profesie, resp. možné uplatnenie sa v inom povolání. Takéto posudzovanie sa bude vykonávať v pôsobnosti Sociálnej poisťovne. Malo by odpovedať na otázku, či je pre danú osobu PRR vzhľadom na pokles pracovnej schopnosti potrebná, resp. vhodná, teda, či pokles pracovnej schopnosti nie je natoľko závažný, že poskytnutie PRR by bolo neúčelné. Zároveň však, vysoký pokles pracovnej schopnosti by nemal osobu automaticky vylúčiť z možnosti účasti na pracovnej rehabilitácii, ak má o ňu záujem, a ak existujú predpoklady, že účast na PRR jej môže pomôcť k návratu do práce. To si však vyžaduje komplexnejšie posúdenie, resp. hodnotenie pracovného potenciálu v rámci tvorby individuálneho plánu PRR.*

*Štvrtá fáza je zameraná na **návrh formy PRR s možnosťou tvorby individuálneho plánu PRR** ako nového prvku v systéme PRR. Cieľom tejto fázy by malo byť odpovedať na otázku, ktoré konkrétne opatrenia pomôžu danej osobe k úspešnému návratu do pracovného života. Spracovaniu individuálneho plánu PRR by malo predchádzať získanie/overenie stanoviska zamestnávateľa o možnosti úprav pracovných podmienok zamestnanca, resp. jeho preradenia na inú prácu. Umožnilo by to zhodnotiť, či osoba pre udržanie si pôvodného zamestnania potrebuje nácvik nových zručností, a ak áno, či je potrebné vypracovať individuálny plán PRR, alebo je možné priamo začať s poskytovaním PRR. Tvorba individuálneho plánu je premostením medzi fázou posudzovania nároku na poskytnutie PRR a samotného poskytovania PRR. Podľa platného právneho stavu sa v rozhodnutí Sociálnej poisťovne priamo uvádza, že osoba má nárok na poskytnutie PRR, ktorá bude prebiehať u poskytovateľa*

zabezpečeného Sociálnou poisťovňou (napr. u zamestnávateľa, v zdravotníckom alebo vzdelávacom zariadení), alebo nárok na poskytnutie PRR nemá. V novom systéme PRR sa navrhuje, aby bol individuálny plán PRR pripravovaný poskytovateľom PRR, v spolupráci s posudkovým lekárom Sociálnej poisťovne, osobou, ktorej sa má PRR poskytovať, a ak je to možné, aj so zamestnávateľom tejto osoby. Pri zabezpečovaní PRR by tak, na rozdiel od súčasného stavu, bolo možné vo väčšej miere zohľadňovať potreby zamestnávateľa, ako aj aktuálne poznatky z oblasti kariérového poradenstva a situácie na trhu práce.

Predmetom diskusií k viacfázovému procesu posudzovania nároku na PRR a určovania jej formy bola aj **otázka**, či je potrebné, aby každá z týchto fáz bola súčasťou posudzovacieho procesu u všetkých osôb žiadajúcich o PRR v zamestnaneckej línii. Vzhľadom na princíp dobrovoľnosti je zrejmé, že poistenci, ktorí budú mať záujem o PRR, budú musieť v 1. kroku naďalej adresovať svoju žiadosť Sociálnej poisťovni. Niektorí k tomu budú môcť pristúpiť práve na základe informovania Sociálnou poisťovňou, že majú nárok na posúdenie za účelom poskytnutia PRR. Výnimkou budú situácie, kedy sa posudzovanie na účely účasti v PRR bude môcť začínať na základe odporúčenia ošetrojúceho lekára. K takejto možnosti dôjde v prípade, že súčasťou pôsobnosti ošetrojúceho lekára nebude len vydávanie vyjadrení k účasti na PRR vzhľadom na aktuálny zdravotný stav osoby, ale aj vydávanie odporúčení pre účasť na PRR ako súčasť liečebného procesu. V takomto prípade by občania žiadosť o PRR nemuseli predkladať Sociálnej poisťovni a overenie nároku na PRR v rámci 1. fázy posudzovania by prebiehalo na základe odporúčenia ošetrojúceho lekára.

Možno napokon uvažovať aj o zlúčení posledných dvoch fáz posudzovacieho procesu – posudzovania zdravotnej spôsobilosti a návrhu formy PRR. Takýto „skrátенý“ scenár favorizuje skutočnosť, že ide o dopĺňajúce sa perspektívy pri posúdení zostatkového pracovného potenciálu osoby a rozhodovaní o formách podpory prostredníctvom PRR a nároku na ňu. Rizikovým aspektom tohto scenára môže byť administratívna náročnosť uskutočňovať stretnutia, ktorých by sa súčasne zúčastnil občan, posudkový lekár Sociálnej poisťovne, poskytovateľ PRR, a podľa možností aj zástupca zamestnávateľa.

V rámci zamestnaneckej línii je napokon potrebné osobitne zmeniť pravidlá pre zabezpečovanie **rekvalifikácie** v rámci systému PRR. V tomto prípade sa navrhuje uplatňovanie rovnakého postupu hodnotenia nároku na rekvalifikáciu ako pri pracovnej rehabilitácii (t. j. postup založený na spolupráci Sociálnej poisťovne, občana, zamestnávateľa, ako aj poskytovateľov rekvalifikácie), pričom rekvalifikačné opatrenia by boli hradené z prostriedkov nemocenského poistenia.

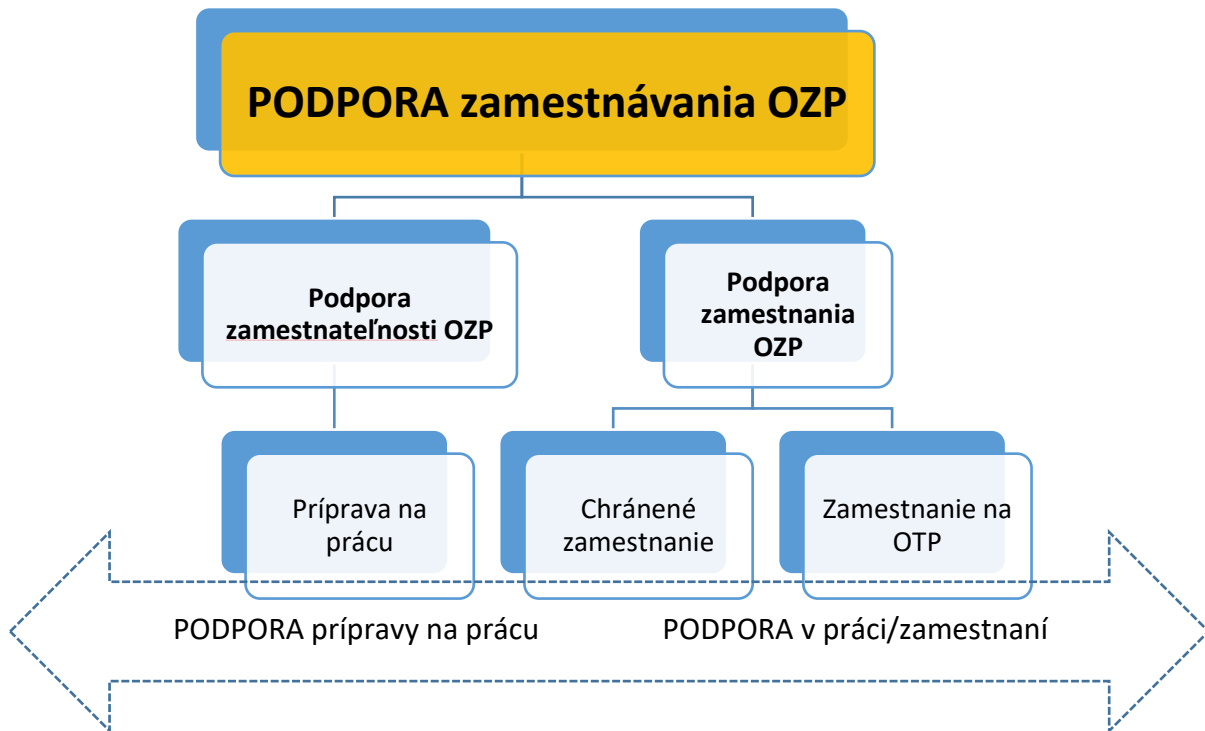
2.4 Zabezpečovanie PRR pre osoby v začleňovacej línii

V diskusiách EPS sa o PRR osôb v začleňovacej línii uvažovalo najmä v kontexte aktuálne poskytovaných aktívnych opatrení na trhu práce pre osoby so zdravotným postihnutím.

Návrhy zmien v systéme **aktívnych opatrení na trhu práce** neboli predmetom hlbších diskusií, a to najmä z dôvodu, že už boli systematicky diskutované v predchádzajúcom období, vrátane

formulovaných návrhov na riešenia. V roku 2017 bol spracovaný návrh *Akčného plánu prechodu z chránených dielní k zamestnávaniu osôb so zdravotným postihnutím na otvorenom trhu práce*.²⁵ V dokumente sa navrhovalo vytvorenie **trojpilierového modelu podpory zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím/ znevýhodnením** pozostávajúceho z prípravy na prácu, chráneného zamestnania a zamestnania na otvorenom trhu práce, pričom sa nepredpokladalo, že každá osoba by automaticky prechádzala všetkými piliermi. Trojpilierový systém podpory znázorňuje nasledujúca schéma.

Schéma4: Viacpilierový model podpory zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím



Zdroj: Ondrušová, Kešelová, Repková, 2017, s. 21

Krátko zhrnieme zistenia a odporúčania formulované v predmetnom dokumente.

K dôležitým charakteristikám **prípravy na prácu** patrí to, že prebieha u zamestnávateľa, nie u poskytovateľa sociálnych služieb (v kontexte deinštitucionalizácie). Nie je založená na pracovno-právnom vzťahu, ale sa využívajú aktívne opatrenia trhu práce, napr. príspevok na vykonávanie absolventskej praxe (§ 51), príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších služieb pre samosprávny kraj (§ 52), či príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby (§ 52a). Materiál v rámci tohto piliera odporúča upraviť príliš vysoké vstupné požiadavky pre poskytnutie týchto príspevkov

²⁵ Ondrušová, D., Kešelová, D. a Repková, K. (2017). *Akčný plán prechodu z chránených dielní k zamestnávaniu osôb so zdravotným postihnutím na otvorenom trhu práce (Návrh)*. Bratislava: IVPR. Dostupné on-line: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2022/01/apozp_2017.pdf

(napr. minimálny počet 20 odpracovaných hodín týždenne, resp. umožnenie poskytovania podpory mentora/pracovného asistenta).

V súvislosti s **chráneným zamestnaním** bol najvýraznejšou navrhovanou zmenou návrh zavedenia minimálneho počtu zamestnancov v chránenej dielni (štyri osoby so zdravotným postihnutím) v záujme jednoznačnejšieho odlišenia tohto modelu zamestnávania od zamestnávania na otvorenom trhu práce. V chránenom zamestnaní dokument tiež počítal s intenzívnejšou podporou zamestnancov so zdravotným postihnutím, napríklad financovaním činnosti najmenej jedného pracovného asistenta na troch takýchto zamestnancov.

V rámci posledného piliera bolo **zamestnanie na otvorenom trhu práce** zadefinované ako každé zamestnanie, ktoré nie je chráneným zamestnaním, vrátane skrátených úväzkov či práce na dohodu, pričom aj pre tieto formy práce by existovala možnosť príspevku na úpravu pracovného miesta, na zapracovanie, či na činnosť pracovného asistenta.

2.5. Výkon poskytovania PRR – stimulácia poskytovateľov PRR

Z diskusií EPS jednoznačne vyplynulo, že ustanovenie funkčného systému PRR nie je možné bez vyriešenia otázky podpory vzniku, formovania dostupnej siete a **stimulácie činnosti poskytovateľov PRR** / služieb podporovaného zamestnávania. Absencia takýchto poskytovateľov je v súčasnosti vnímaná ako jedna z hlavných príčin nevyužívania nástrojov PRR, osobitne v zamestnaneckej línii.

Poskytovatelia PRR tvoria v tomto návrhu integrujúci článok PRR tak pre zamestnaneckú, ako aj začleňovaciu líniu, nakoľko poskytujú v oboch líniiach takmer identické služby (poukazujú na to aj skúsenosti z ČR či Rakúska), aj keď sú financované z rozdielnych zdrojov a inak procesne zabezpečované.

V zamestnaneckej línii je aj v súčasnosti proces možného angažovania poskytovateľov PRR pomerne jasný. Je založený na žiadosti poistenca o poskytnutie PRR adresovanej Sociálnej poisťovni, ktorá v oprávnenom prípade zabezpečuje poskytnutie PRR u príslušného poskytovateľa, pričom náklady PRR sú hradené z fondu úrazového poistenia. Ako však bolo zmienené vyššie, doposiaľ nebola vytvorená sieť poskytovateľov, s ktorými by Sociálna poisťovňa mala uzatvorenú zmluvu na tento účel, či už pre konkrétneho poškodeného alebo v rámci dlhodobejšej a systematickej spolupráce. Aj keď otázka absencie siete poskytovateľov PRR podľa zákona o sociálnom poistení nebola v rámci EPS predmetom hlbšej diskusie, implicitne z nej možno dedukovať, že takáto absencia môže byť výsledkom doposiaľ nízkeho záujmu poškodených o PRR (bližšie pozri časť 1.1). Iným možným vysvetlením môže byť vymedzenie potenciálneho okruhu poskytovateľov PRR podľa platnej legislatívy sociálneho poistenia, ktorá v § 95 a § 98 ustanovuje, že poskytovateľmi pracovnej rehabilitácie sú *zamestnávateľia, zdravotnícke zariadenia alebo iné odborné zariadenia* na poskytovanie pracovnej rehabilitácie a poskytovateľmi rekvalifikácie sú *vzdelávacie zariadenia na výkon rekvalifikácie*. Do uvedeného okruhu poskytovateľov PRR nie sú zahrnuté napr. agentúry

podporovaného zamestnávania či registrovaní poskytovateľa sociálnych služieb, ktorí v súčasnosti poskytujú PRR osobám v začleňovacej línii.

V prípade začleňovacej línii je situácia z hľadiska procesu zapájania poskytovateľov PRR do poskytovania PRR komplikovanejšia, a to z viacerých dôvodov. Predovšetkým, zapájanie poskytovateľov neštátnych služieb zamestnanosti do podpory návratu / vstupu uchádzačov o zamestnanie, vrátane občanov so zdravotným postihnutím, na trh práce závisí od rozhodnutia Ústredia, resp. úradov PSVR. Keďže úrady PSVR sú poskytovateľmi verejných služieb zamestnanosti, môžu mať (z rozličných dôvodov, napr. finančných) tendenciu zabezpečovať tieto služby výlučne prostredníctvom vlastných zamestnancov. Možno sa stretnúť aj s argumentom, že osoby s ťažkým zdravotným postihnutím (osoby v začleňovacej línii), pre ktoré sú tradičné služby úradov PSVR pre uplatnenie sa na trhu práce nepostačujúce, by mali prejsť prípravou na prácu v systéme sociálnych služieb, minimálne do momentu, kým pre túto cieľovú skupinu nebudú vyhovujúce štandardné služby zamestnanosti. Aj pre tieto dôvody v súčasnosti takmer absentuje spolupráca Ústredia PSVR s APZ, čo zároveň vedie k úbytku týchto poskytovateľov tak, ako sme to konštatovali v časti 1.2. V minulosti pritom už bola vypracovaná *Metodika spolupráce medzi verejnými a neverejnými poskytovateľmi služieb zamestnanosti*²⁶. Odporúčalo sa v nej na základe písomných dohôd realizovať spoluprácu medzi úradmi PSVR a APZ, kedy by úrady PSVR „posúvali“ APZ vhodných uchádzačov²⁷ na ďalšiu odbornú intervenciu. Ďalej sa v rámci spolupráce navrhovalo „umožniť neverejným poskytovateľom služieb zamestnanosti prístup k informáciám o UoZ“.²⁸ Z dostupných informácií v súčasnosti však nie je zrejmé, či a do akej miery k nadviazaniu takejto spolupráce skutočne došlo. Zabezpečovanie služieb zamestnanosti pre vybrané skupiny UoZ neštátnymi poskytovateľmi je pritom v rámci poskytovania kariérového poradenstva v Európe jednoznačným trendom (uplatňované napr. v Rakúsku, Belgicku, Francúzsku, Maďarsku, Veľkej Británii). Taliansko a Malta dokonca zabezpečujú poradenské služby pre osoby so zdravotným postihnutím prostredníctvom neštátnych poskytovateľov osobitne určených pre túto cieľovú skupinu.²⁹ Dôvodom takejto „špecializácie“ je komplexnosť trhu práce, kedy žiaden poskytovateľ nedokáže pokryť všetky aspekty podpory rôznych cieľových skupín. Zároveň je stále zjavné, že otázky nezamestnanosti a sociálneho vylúčenia nemožno riešiť

²⁶ Spomenutá metodika vznikla v rámci národného projektu *Sieťovanie a rozvoj verejných služieb zamestnanosti* (ukončeného v roku 2015) a na jej vzniku sa podieľal expertný pracovný tím zložený zo zástupcov všetkých relevantných aktérov.

²⁷ Šlo o uchádzačov, ktorí sú evidovaní na úrade PSVR viac ako 12 mesiacov; bolo im poskytnuté odborné poradenstvo, v rámci ktorého mali vypracovaný individuálny akčný plán; mali možnosť zúčastniť sa minimálne troch výberových konaní; alebo boli zaradení na niektorý nástroj AOTP; sami prejavujú záujem o spoluprácu s neverejným poskytovateľom, alebo sú UoZ so ZP.

²⁸ *Metodika spolupráce verejných a neverejných poskytovateľov služieb zamestnanosti*. (2015) Výstup národného projektu *Sieťovanie a rozvoj verejných služieb zamestnanosti*. Dostupné on-line na: [http://www.upsvar.sk/buxus/docs/SSZ/Metodika spoluprace verejnych a neverejnych poskytovatelov sluzieb zamestnanosti.pdf](http://www.upsvar.sk/buxus/docs/SSZ/Metodika_spoluprace_verejnych_a_neverejnych_poskytovatelov_sluzieb_zamestnanosti.pdf)

²⁹ Kešelová, D., Ondrušová, D., Urdziková, J.: (2017): *Kvalita služieb zamestnanosti*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. Dostupné on-line na: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2022/01/kvalita_sluzieb_zamestnanosti_2017.pdf

izolovane od iných sociálnych a ekonomických výziev. Preto je potrebné uplatňovať integrovaný a holistický prístup ku klientom verejných služieb, na čo, ako ukázali niektoré výskumné práce, môžu byť opäť lepšie disponovaní neštátni poskytovatelia.³⁰

Absentujúca spolupráca úradov PSVR a APZ odráža aj problém **absentujúceho systémového financovania** činností APZ z verejných zdrojov, čo priamo ohrozuje ich existenciu. ZoSZ v §58 ods. 2 síce upravuje, že činnosti APZ môžu byť vykonávané a financované na základe uzatvorenia písomnej dohody APZ s Ústredím PSVR.³¹ Okrem toho môže APZ za činnosti vykonávané pre zamestnávateľa vyberať úhradu v dohodnutej výške aj od zamestnávateľa. Na strane Ústredia PSVR však opäť ide len o možnosť, nie o obligatórnu povinnosť využívať pre niektoré skupiny UoZ externé špecializované služby zamestnanosti. Otázke chýbajúceho systému financovania služieb podporovaného zamestnávania pre osoby v začleňovacej línii už bola pritom venovaná intenzívna pozornosť aj v predchádzajúcom období, napr. v dokumente *Rozvoj spolupráce agentúr podporovaného zamestnávania so zamestnávateľmi a úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny pri poskytovaní služieb podporovaného zamestnávania*.³² Dokument poukázal, okrem iného, na slabú informovanosť a internalizáciu cieľa podporovaného zamestnávania jeho aktérmi, čo sa premieta v chýbajúcej spolupráci úradov PSVR s APZ; ďalej na nedostatočné prepojenie služieb zamestnanosti a sociálnych služieb; či na chýbajúcu kontinuitu projektových iniciatív na podporu činnosti APZ. V rámci dokumentu bol formulovaný návrh projektového zámeru, v rámci ktorého sa mala uskutočniť analýza východiskového stavu rozsahu spolupráce úradov PSVR s APZ; mala sa navrhnuť štandardizácia ich spolupráce a následne mal prebiehať výkon spolupráce – poskytovanie služieb podporovaného zamestnávania podľa navrhnutých štandardizovaných podmienok. Súčasťou navrhovaného projektu malo byť tiež vyvinutie **modelu udržateľného fungovania a financovania poskytovateľov služieb podporovaného zamestnávania**. Tento projekt však nebol napokon implementovaný, návrhy neboli realizované. Naďalej však ostávajú využiteľné aj v súvislosti s prípravou efektívneho systému PRR. Bez naštartovania, resp. obnovenia systematickej spolupráce úradov PSVR s APZ, a s tým spojeného financovania služieb poskytovaných APZ, k skutočnej stimulácii poskytovateľov PRR nedôjde, pretože poskytovanie svojich služieb len pre skupinu osôb v zamestnaneckej línii bude pre nich finančne neutržateľné.

Na požiadavku zvýšenia stimulácie poskytovateľov PRR / služieb podporovaného zamestnávania do istej miery reaguje v súčasnosti pripravovaný národný projekt *Podpora*

³⁰ Ibid.

³¹ Na výber APZ sa vzťahuje zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³² 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*. Bratislava : IVPR. Dostupné na: <https://ivpr.gov.sk/rozvoj-spoluprace-agentur-podporovaneho-zamestnavania-so-zamestnavatelmi-a-uradmi-prace-socialnych-veci-a-rodiny-pri-poskytovanii-sluzieb-podporovaneho-zamestnavania-darina-ondrusova-daniela-keselov/>

sociálne začleňovania pre vybrané skupiny osôb so zdravotným postihnutím³³ (s dôrazom na osoby s mentálnym postihnutím a osoby s poruchami autistického spektra). Cieľom projektu je overiť efektívnosť novej pozície tzv. poradcov pracovnej integrácie v praxi a navrhnuť ich systémové financovanie po ukončení realizácie projektu. V rámci národného projektu má byť, okrem iného, vytvorených 24 pozícií takýchto poradcov. Budú nimi zamestnanci agentúr podporovaného zamestnávania alebo registrovaných poskytovateľov sociálnych služieb. Poradcovia majú následne poskytovať služby osobám so zdravotným postihnutím žijúcim po ukončení školskej dochádzky v domácnostiach spolu so svojimi príbuznými alebo v inštitucionálnom prostredí ako súčasť procesu deinštitucionalizácie, resp. prevencie inštitucionalizácie týchto osôb.

2.6 Navrhované opatrenia legislatívnej a nelegislatívnej povahy

Vyššie uvedené systémové návrhy zamerané na oblasť PRR si budú vyžadovať viacero zmien legislatívnej a nelegislatívnej povahy. Zhrnuté sú v nasledujúcom texte.

2.6.1 Návrhy v rámci systému sociálneho poistenia

- *Úpravou legislatívy sociálneho poistenia umožniť osobám, ktoré sú PN, absolvovať opatrenia PRR (reakcia na výzvu č. 3). Inšpiráciou môže byť právna úprava v ČR, kde zákon č. 435/2004 Sb. o zamestnanosti umožňuje v § 69 zaradiť na pracovnú rehabilitáciu na základe odporúčenia ošetrojúceho lekára aj osoby, ktoré sú dočasne PN.*
- *Presunúť opatrenia PRR z piliera úrazového poistenia do piliera nemocenského poistenia a v tejto súvislosti posilniť personálne kapacity Sociálnej poisťovne spojené s komplexným vykonávaním takýchto kompetencií (návrh tiež reaguje na výzvu č. 3). Rozšíri sa tým okruh osôb, ktoré môžu benefitovať z PRR, pričom tým nebude dotknutá ani súčasná cieľová skupina PRR – osoby poškodené pracovným úrazom / chorobou z povolania.*
- *Zaviest' posudzovanie nároku na PRR a jej konkrétnej formy na základe komplexného hodnotenia pracovného potenciálu dotknutej osoby vykonávaného v spolupráci posudkových lekárov Sociálnej poisťovne, poskytovateľov PRR a danej osoby. Zámerom je ponúknuť žiadateľovi o PRR také spôsoby podpory, ktoré mu pomôžu k úspešnému návratu do práce.*
- *Prijať také legislatívne zmeny, ktoré umožnia osobám v zamestnaneckej línii absolvovať rekvalifikáciu hradenú z nemocenského poistenia na základe posúdenia a jej zabezpečenia v spolupráci Sociálnej poisťovne s poskytovateľmi PRR (návrh reaguje na výzvu č. 3). Cieľom je umožniť týmto osobám na základe kariérového poradenstva absolvovať rekvalifikáciu ešte pred stratou zamestnania, ak existuje predpoklad, že po ukončení PN nebudú môcť vykonávať pôvodnú profesiu.*

³³ Informácia o pripravovanom vyzvaní: <https://www.ludskezdroje.gov.sk/aktuality/vyzvanie-pre-narodny-projekt-podpora-socialneho-zaclenovania-pre-vybrane-skupiny-osob-so-zdravotnym-postihnutim>

- *Prijatť také legislatívne zmeny, ktorými sa explicitne umožní rozšíriť okruh poskytovateľov PRR o agentúry podporovaného zamestnávania a registrovaných poskytovateľov sociálnych služieb (návrh reaguje na výzvu č. 2). Cieľom je podporiť zabezpečenie dostatočne rôznorodej a geograficky dostupnej ponuky poskytovania PRR pre osoby v zamestnaneckej línii, s ohľadom na rôznorodé potreby potenciálnych účastníkov PRR vyplývajúce z ich zdravotných obmedzení, pracovných skúseností a ďalších skutočností ovplyvňujúcich ich možnosti zotrvania / návratu na trh práce.*
- *Pilotne overiť a nastaviť financovanie a spoluprácu pobočiek Sociálnej poisťovne a vybraných poskytovateľov PRR pri poskytovaní PRR osobám počas dočasnej PN a osobám s dlhodobým zdravotným problémom, ktoré nemajú priznaný status občana so zdravotným postihnutím. Súčasťou pilotného overovania by bolo hodnotenie ich pracovného potenciálu, tvorba individuálneho plánu PRR (ak by to bolo potrebné) a jeho realizácie, až po otázky súvisiace s procesným a finančným nastavením tejto spolupráce a s vyhodnocovaním úspešnosti PRR v kontexte udržania si / získania zamestnania. Aj keď navrhované pilotné overenie bude vyžadovať niektoré legislatívne zmeny predchádzajúce jeho realizácii (najmä v súvislosti s umožnením osobám, ktoré sú PN, účasti na PRR), môže byť užitočné pre overenie nastavenia a úspešnosti takejto spolupráce. Jeho výsledky by sa mohli následne využiť na účely plošného metodického usmerňovania aktérov pri uplatňovaní spolupráce vo svojej bežnej praxi.*

2.6.2 Ďalšie podporné opatrenia nad rámec systému sociálneho poistenia

- *Zabezpečiť systémové financovanie služieb podporovaného zamestnávania / PRR aj pre osoby so zdravotným znevýhodnením v začleňovacej línii (návrh reaguje na výzvu č. 2). Pre tento účel upraviť v ZoSZ okruh osôb, ktorým poskytuje APZ služby, tak, aby zahŕňal aj osoby so zdravotným znevýhodnením podľa § 5 písm. b) bodu 2 zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike.³⁴ Je možné predpokladať, že rovnako ako v súčasnosti, aj v budúcnosti budú poskytovateľmi PRR aj pre osoby v začleňovacej línii najmä APZ, príp. iné organizácie prepájajúce poskytovanie sociálnych služieb a služieb zamestnanosti, osobitne registrovaní poskytovatelia sociálnych služieb. K motivácii APZ za udržateľné a trvalé zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala aj vláda SR³⁵.*
- *Na základe spolupráce poskytovateľov PRR, Sociálnej poisťovne a Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny vytvoriť metodiku cieleného informovania občanov vo vybraných životných situáciách o možnostiach PRR. Išlo by o porovnateľnú prax napríklad s kontrolou*

³⁴ Znevýhodnenou osobou je osoba, ktorá je osobou so zdravotným postihnutím - nie je uznaná za invalidnú, ale má dlhodobé zdravotné postihnutie znižujúce jej telesné, duševné a zmyslové schopnosti, ktoré bránia jej plnohodnotnému a účinnému zapojeniu sa do pracovného prostredia v porovnaní so zdravou fyzickou osobou podľa lekárskeho posudku o zdravotnej spôsobilosti na prácu⁷⁾ nie staršieho ako jeden rok alebo podľa rozhodnutia o nepriznaní invalidného dôchodku, z ktorého vyplýva pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 20 % v porovnaní so zdravou fyzickou osobou, nie staršieho ako dva roky;

³⁵ Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021-2024. Dostupné on-line:

<https://www.enviroportal.sk/doprava/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2021-2024>

dočasnej PN posudkovým lekárom Sociálnej poisťovne po 4 týždňoch od jej začiatku či o kontaktovanie žiakov končiacich ročníkov špeciálnych škôl za účelom rozšírenia ich informovanosti o ďalších možnostiach štúdia či práce. Návrh reaguje na to, že akokoľvek ucelený systém podpory nedokáže plniť svoju misiu, ak nebude dostatočne známy a dostupný potenciálnym užívateľom, pre ktorých je určený. Tomu, aby bol dostatočne známy a transparentný, môžu napomôcť jednoznačne zadané postupy, ktoré sú účinnejšie a cielenejšie ako ad hoc informačné kampane v mediálnom priestore.

- Upraviť *poskytovanie príspevku na udržanie občana so zdravotným postihnutím v zamestnaní* tak, aby sa týkal celého okruhu osôb so zdravotným znevýhodnením podľa tohto návrhu, bez podmienky zamestnávať najmenej 25 % občanov so zdravotným postihnutím a so stanovením maximálnej doby poskytovania tohto príspevku. Aj keď zamestnávateľia majú podľa Zákonníka práce povinnosť preradiť zamestnancov v prípade nepriaznivého zdravotného stavu na inú prácu, môže ísť o nástroj podpory zamestnávateľov v prípade, že im v tejto súvislosti vzniknú dodatočné náklady.

Záver

Spracovaný materiál vznikol na základe diskusií v EPS pre riešenie systémových otázok PRR na Slovensku. Aj keď bola EPS schopná dospieť k akejsi predstave možného systému PRR pre osoby so zdravotným znevýhodnením, naďalej u vybraných aktérov EPS pretrvávala obava z jeho praktickej nerealizovateľnosti. Opakovane sa zmieňovalo, že systém nebude realizovateľný v prípade, ak nedôjde k zásadnejšiemu personálnemu posilneniu príslušných organizácií (napr. obava zo záťaže systému nemocenského poistenia novými kompetenciami pri aktuálne rozšírenom dávkovom portfóliu fondu nemocenského poistenia od apríla 2021 o tehotenské a dlhodobé ošetrovné; či zvyšovanie očakávaní od úradov PSVR v situácii, kedy dochádza k oslabovaniu personálneho zabezpečenia ich odborných poradenských služieb). Poukazovalo sa tiež na nedostatok poskytovateľov v rámci neštátnych služieb zamestnanosti, ktorí by mohli poskytovať PRR najmä osobám v zamestnaneckej línii.

Uvedené a mnohé ďalšie problémy, ktoré dokument identifikoval a ktorým sa bližšie venoval, však presahujú horizont čisto odbornej diskusie a týkajú sa skôr sféry politických rozhodnutí siahajúcich nad rámec pôsobnosti a kapacít riešiteľa tejto úlohy či celej EPS. Aj keď možno predpokladať, že realizácia návrhov bude vyžadovať prijatie neľahkých legislatívnych a nelegislatívnych zmien a opatrení, vrátane otázok financovania, je nesporné, že z dlhodobého hľadiska možno očakávať benefit ich praktickej implementácie pre štát, verejné financie a celú spoločnosť zvyšovaním hodnoty realizovaných opatrení za peniaze.