



*Wobec zamknięcia aktualnego numeru „Naszyc Spraw” przed terminem panelowej dyskusji, o której poniżej, biorąc ponadto pod uwagę jej znaczenie i fakt, iż pewne symptomy wskazują na pośpiech strony rządowej w przygotowywaniu przyszłego modelu systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej – powstała konieczność dodatkowej edycji pisma w formie numeru specjalnego. Uzupełnieniem relacji z dyskusji jest w nim prezentacja włoskiego modelu zatrudniania osób niepełnosprawnych.*

Red.

## DYSKUSJA PANELOWA „NS” i „ZPCh”

# Kto ma być chroniony?

*We wtorek, 28 maja, w warszawskim biurze Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej odbył się panel dyskusyjny poświęcony priorytetom i przyszłości polskiego systemu rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych, zorganizowany z inicjatywy redakcji „Naszyc Spraw” i „Zakładów Pracy Chronionej”. Na nasze zaproszenie odpowiedzieli i w dyskusji, którą prowadzili redaktorzy naczelni obu pism – Ryszard Rzebko i Andrzej Barczyński, udział wzięli: Grzegorz Dzik, przewodniczący Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Krzysztof Pasternak, prezes Porozumienia Branżowego, Włodzimierz Sobczak, prezes KIG-R i Jerzy Szreter, szef Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych. Poniżej publikujemy najważniejsze naszym zdaniem fragmenty debaty.*

**Ryszard Rzebko:** – Proponowałbym, żebyśmy nie dali się zagłuszyć bieżącymi sprawami, aczkolwiek są one bardzo palące, natomiast określili dziś strategiczne cele, to znaczy – w jakim kierunku powinny iść zmiany systemowe w rehabilitacji zawodowej i społecznej. Przypomnę cztery zasadnicze pytania, na które chcielibyśmy sobie odpowiedzieć. Pierwsze brzmi: **jakie powinny być priorytety polityki społecznej państwa w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, ich rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz ich integracji z pozostałą częścią społeczeństwa?** Z niego wyniknie jakby odpowiedź na kolejne – **czy osoby niepełnosprawne mają prawo do godziwej pracy i płacy?** Czasami odnosi się wrażenie, że pewne działania zmierzają do wyeliminowania osób niepełnosprawnych

z rynku pracy. Kolejne pytanie – **czy obowiązujący system rehabilitacji zawodowej i społecznej, realizowany głównie w ramach chronionego rynku pracy i sposób jego finansowania wymagają zmian, a jeśli tak, to w jakim one winny iść kierunku?** I czwarty problem – **jaki powinien być docelowy, być może do osiągnięcia za lata, model rehabilitacji zawodowej i społecznej, jakimi etapami powinno się dochodzić do tego modelu i w jakim czasie?** To – w ogólnym zarysie – są tematy, które chcielibyśmy poruszyć na dzisiejszym spotkaniu, wydaje mi się, o zasadniczej wadze dla przyszłości całego systemu.

**Jerzy Szreter:** – Odpowiedź na pytanie o priorytety polityki społecznej wydaje się prosta i rzeczywiście może być uznana za banalną, bo: zatrudnienie, rehabilitacja, udział w życiu

społecznym, dostępność do tych pożytków wynikających z przynależności społecznej, które są udziałem każdego obywatela. Ta sfera deklaracji ogólnych, których nie sposób uznać za niesłuszne, jest od lat formułowana, lecz już w różnym stopniu realizowana. Wydaje się natomiast, że istotna jest kwestia jakie czynniki zewnętrzne mogą powodować zmiany tak deklarowanych priorytetów, jakie są zewnętrzne uwarunkowania w tym zakresie? Na przykład to, co w gruncie rzeczy kształtuje profil wszystkich proponowanych ostatnio zmian – kwestia przystąpienia do Unii Europejskiej. Przykładem jest dyskusja wokół ustawy o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Trzeba stwierdzić, że choć jest to ustawa mająca charakter wyraźnie europejski, to jest ona niedostosowana do wieloletniej tradycji i praktyki ustawodawstwa polskiego w zakresie pozycji i funkcjonowania naszych zakładów pracy chronionej, ale obowiązuje i trudno z nią dyskutować...

Dyskutanci zgodzili się, że osoby niepełnosprawne, zgodnie z unijnymi dyrektywami i polskim prawem, łącznie z konstytucją RP, mają prawo do traktowania na równi z pozostałymi obywatelami społeczeństwa, mając prawo dostępu do edukacji, kultury, pracy, do rozwijania swoich zainteresowań itp. Kontrowersyjne pozostaje natomiast, jakimi metodami powinny być te cele osiągnięte, począwszy od definicji osoby niepełnosprawnej, która jest podmiotem polityki społecznej.

# Kto ma być

Obserwując aktualną praktykę, stającą zaostrenie wymagań systemu orzecznictwa, red. Rzebko sformułował wnioski, że kwestią do rozwiązania pozostaje pewien „garb przeszłości”, czyli osoby z dawną trzecią grupą, wg obecnych wymagań teoretycznie w niewielkim stopniu poszkodowane, ale o niskim stopniu wykształcenia i umiejętności zawodowych. Jeśli nawet ta „stara trójka” stopniowo opuści krąg osób niepełnosprawnych, to jednak należy tej grupie stworzyć możliwość elastycznej adaptacji lub zachowania status quo, a nie pozbawiać z dnia na dzień świadczeń, co niejednokrotnie spycha je w krąg skrajnego ubóstwa bez możliwości jego opuszczenia. Nawet jeśli w przyszłości będziemy się zajmować tylko umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności, to kwestię tę trzeba w sposób humanitarny rozwiązać.

Uzupełniając, **Andrzej Barczyński** stwierdził, że u nas rynkowi pracy chronionej usiłuje się przypisać rolę panaceum na problem zatrudnienia osób niepełnosprawnych, kosztem rehabilitacji i przystosowania społecznego.

**Krzysztof Pasternak:** – Środowisko nie powinno wyręczać państwa w formułowaniu priorytetów polityki społecznej – służą temu bowiem regulacje międzynarodowe, rezolucje, akty prawne wysokiej rangi, które te cele ustanawiają – natomiast kwestię dyskusyjną pozostaje konkretyzacja sposobów ich realizacji. Stąd pytanie, czy rzeczywiście dotychczasowe rozwiązania były na tyle skuteczne, czy przyniosły efekty i jakim kosztem? W tym kontekście rządowy projekt „podrożeńia”, bo tak to trzeba określić, pracy świadczonej przez inwalidów stoi w sprzeczności z założonymi priorytetami. Po pierwsze ogranicza bowiem prawo do dodatkowej pracy, a nawet w ogóle do pracy osób pobierających świadczenia społeczne. Nie usprawiedliwia tego nawet doraźny cel, jakim jest ograniczenie bezrobocia w Polsce. Jedynym realnym i podstawowym bodźcem może być wzrost przedsiębiorczości, rozwój gospodarczy kraju, ale nie

metodami administracyjnym, gdyż są to rozwiązania na krótką metę i o bardzo wątpliwej efektywności.

**Włodzimierz Sobczak:** – Generalnie na świecie konkurują dwa systemy wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych. Jeden oparty na prawach obywatelskich, realizowany m.in. w Stanach Zjednoczonych. Jest to system pracy wspieranej, pełna liberalizacja: jesteś niepełnosprawny – musisz być zaradny, jak każdy Amerykanin, natomiast państwo ci gwarantuje, że masz do wszystkiego równy dostęp. Podejście to znalazło również wyraz w nurcie ONZ-owskich zasad wyrównywania szans. I mamy drugi system – powiedzmy umownie – ekonomiczny, kwotowy. Te dwa systemy różnią się między sobą znacząco. Po pierwsze należałoby rozstrzygnąć na bazie polskiej tradycji w tym zakresie, i to nie tylko ostatnich dziesięciu lat, który system wybrać jako wiodący. Te dwa systemy nie mogą być realizowane jednocześnie, byłby to zbyt wysoki koszt społeczny. System praw obywatelskich sprawdza się tam, gdzie są właściwe tradycje społeczne, a moim zdaniem w Polsce nie znajdujemy się jeszcze na wystarczającym poziomie świadomości społecznej, edukacji społeczeństwa, jego właściwego reagowania na problem niepełnosprawności, jak i na wiele innych drażliwych społecznie problemów. To nie jest też tani system, bo jest to zatrudnienie wspierane, a z drugiej strony nie ma danych statystycznych o jego efektywności, ile osób jest nim objętych. Jego zaletą jest natomiast efektywność w perspektywie długoterminowej: działa bowiem w jakimś sensie automatycznie – kto potrzebuje wsparcia, ten wie, gdzie się ma zgłosić i tam je otrzymuje, a wówczas państwo nie musi się tymi sprawami zajmować doraźnie. Jest to z pewnością najbardziej humanitarne, integrujące rozwiązanie, wyzwalające inicjatywę i nie odtrącające nikogo kto ją przejawia. To jest najgłębsza integracja społeczna, jaką sobie można wyobrazić.

Z kolei system kwotowy ma inne, bardzo istotne zalety, które mnie do niego przekonują, a podstawową z nich są bodźce ekonomiczne. Co więcej – w Polsce to zadziałało, w okresie ostatnich dziesięciu lat odnotowaliśmy bowiem wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wiemy, ile wypracowały ZPCh i część z tego państwo świadomie im pozostawia do zagospodarowania na powierzonych misję, a więc nigdy budżet nie wyda na te cele więcej, niż sami wypracowaliśmy. Nawet jeśli Ministerstwo Finansów nazywa to „ściemnianiem”, ja uznaję tę zasadę za podstawę jasnego źródła finansowania. Wadą tego systemu jest natomiast pewne „odhumanizowanie” problemu zatrudnienia niepełnosprawnych. Do pełnego przekonania brakuje mi jednej rzeczy: ogólnego bilansu kosztów i korzyści społecznych. Wydaje się, że w obecnej chwili pojawia się jakaś próba hybrydowania tych dwu kierunków, bo mówi się głosem praw obywatelskich, a wprowadza mechanizmy ekonomiczne i to na dodatek coraz bardziej je pogarszając.

**Andrzej Barczyński:** – Wydaje się, że w określonym momencie poważnej dyskusji nad zmianami systemu powinniśmy zadać pytanie pomocnicze: czy w chwili obecnej państwo prowadzi jakąkolwiek spójną politykę wobec osób niepełnosprawnych?

**Krzysztof Pasternak:** – Mam wątpliwości, a jednocześnie powiedziałbym, że dziwi mnie manifestowane w ciągu tych jedenastu lat zachowanie poszczególnych rządów, wyrażające się w braku ciągłości w polityce społecznej. Stabilizacja, ciągłość pewnej polityki i określenie jednoznacznych celów i ich realizacja przez wszystkie ekipy rządowe mogłaby im przynieść tylko sukces. Z drugiej strony, jeśli są podejmowane takie działania jak np. przyjęcie przez Sejm Karty Praw Osób Niepełnosprawnych, a poszczególne rządy nie realizują ustaleń poprzednich ekip, a nawet własnych, to trudno tu mówić o jakiejś sensownej polityce społecznej.

# chroniony?

**Ryszard Rzebko:** – Mam wątpliwości, czy państwu w ogóle zależy na tym, by zatrudniać niepełnosprawnych. To, co poruszył prezes Pasternak jest istotne. Czy w ogóle mamy do czynienia z jakąś polityką społeczną, czy państwo ma w tym zakresie jakiś pomysł, bo my go w gruncie rzeczy nie dostrzegamy...

**Włodzimierz Sobczak:** – Bo go nie ma, jest tylko brak ciągłości i brak spójności, a przez to brak efektywności.

niepełnosprawne zgodnie z literą prawa, odbiera sobie szansę na zaufanie społeczne. Czy priorytetem polityki społecznej jest poprawa wskaźników zatrudnienia, czy też zwiększanie zatrudnienia? Czy państwo powinno się kierować ilością zatrudnionych niepełnosprawnych i czy powinno tę politykę zatrudnienia kierować do otwartego rynku? Państwo powinno się kierować bezwzględny wzrostem liczby zaktywizowanych zawodowo

powinno uwzględnić też fakt, że rehabilitacja zawodowa to nie tylko praca, ale możliwość realizacji siebie poprzez pracę, uwierzenia w swoje możliwości przyczynienia się do rozwoju firmy, w której się pracuje, zwiększenia produktu narodowego. Rehabilitacji zawodowej, a idąc dalej społecznej, nie można osiągnąć, jeśli człowiek przez swoją pracę nie nabędzie zaufania do samego siebie. Chciałbym podkreślić, że państwo nie może przekreślać dorobku

zatrudnienia niepełnosprawnych dokonanego pod rządami dzisiejszych ustaw, więc jeśli dziś zatrudnienie już wyszło na wolny rynek przez ZPCh, to jest zupełnym nieporozumieniem proponowanie rozwiązań, które ten kierunek miałyby uwsteczniać lub wręcz przekreślać. Nie stać nas dzisiaj na to, żeby dokonywać poważnej zmiany systemu. Jeśli chcemy go przebudować, to ta zmiana wymaga nie roku, ale kilku lat. Kształtując zręby tego systemu dziś, możemy liczyć na jego wdrożenie za kilka lat. Priorytetem państwa powinno być również zabezpieczenie pracodawców, którzy realizują tę jego politykę, a więc możliwość płynnego przechodzenia w dowolnym kierunku, ale dającą szansę utrzymania obecnego zatrudnienia. Jeśli pozostanie pewna grupa przedsiębiorstw, które nie chcą lub nie mogą funkcjonować na wolnym rynku, to trzeba im to umożliwić, mając świadomość, że koszty zatrudnienia w tym segmencie będą systematycznie wzrastały.

**Jerzy Szreter:** – Chyba nie można powiedzieć, że państwo nie ma polityki wobec niepełnosprawnych. Na rynku pracy chronionej mamy jednak 200 tys. osób, podczas gdy w całej Europie jest to około 500 tys. U nas ten rynek jest zdecydowanie największy, a więc to jest konkretny wyraz tej polityki. Pamiętajmy jednak, że to, co się nazywa pracą chronioną w państwach



Uczestnicy dyskusji od lewej: Krzysztof Pasternak, Włodzimierz Sobczak, Grzegorz Dzik, Jerzy Szreter i Andrzej Barczyński

**Grzegorz Dzik:** – Państwo ma określoną politykę wobec osób niepełnosprawnych i jest ona zapisana w ustawach, w konstytucji i w innych aktach. Równocześnie odnosi się ono bardzo krytycznie do podmiotów, które zgodnie z tym prawem zatrudniły pracowników niepełnosprawnych. Jeśli chce ono i widzi potrzebę zmiany to – mimo wszystko – powinno zachować zasadę ciągłości istnienia systemu. Państwo, które odrzuca istniejący system, kształtujący się w ciągu jedenastu lat i mówi, że w ciągu kilku miesięcy wprowadzi nowy model, które odnosi się negatywnie do firm zatrudniających osoby

i zasadą, że osoba niepełnosprawna ma w pełni uczestniczyć we wszelkich sferach aktywności społecznej. Więc priorytety powinny zapewniać ciągłość systemowi i uznanie tego, co zostało już dokonane, kierować zatrudnienie do otwartego rynku i prowadzić politykę globalnego zwiększania zatrudnienia i zmniejszania kosztów subsydiowania osoby niepełnosprawnej. Sposobem zmniejszania tych kosztów jest rozproszenie zatrudnienia. Każda koncentracja zatrudnienia będzie doprowadzała do działań przeciwko państwu, jego budżetowi i osobie niepełnosprawnej. Państwo



## Kto ma być

Europy Zachodniej, to są jednak przypadki cięższe niż w Polsce. Nie da się uniknąć konstatacji, że jest różnica, tam lżejsze przypadki są kierowane na otwarty rynek pracy i to jest fakt, który musimy uwzględnić. Zasadnicza kwestia to jak wzmocnić bodźce na otwartym rynku pracy, jak przeorientować zatrudnienie.

Kolejne głosy (K. Pasternak, W. Sobczak, J. Szreter) w dyskusji skoncentrowały się na konsekwencjach społecznych nieprzemysłanych zmian ustawowych, które pogorszyły znacząco nie tylko sytuację niepełnosprawnych, ale także ich rodzin, co spowodowało zwiększenie obciążeń społecznych, a więc efekty odwrotne od zamierzonych, choć łatwe do przewidzenia. To samo może się powtórzyć obecnie, jeśli zmiany będą realizowane wbrew ostrzeżeniom specjalistów i opiniom środowiska. Należy patrzeć na ZPCh jak na pewien element systemu wspierania niepełnosprawnych, gdzie koszt materialny i społeczny jest relatywnie niski w stosunku do tego, co może czekać społeczeństwo, gdyby się okazało, że ustawodawca zdecydował się na subsydiowany system zatrudniania niepełnosprawnych.

**Włodzimierz Sobczak:** – Należy więc rozmawiać na temat rozwoju systemu, natomiast dużym błędem byłoby jego całkowite niszczenie. Zwłaszcza, że sprawdził się on w trudnej sytuacji gospodarczej początku ubiegłej dekady, a nie jest sprzeczny z akcentowanymi dziś priorytetami: maksymalnie pełnej integracji społecznej, maksymalnego ekonomicznego uniezależnienia osoby niepełnosprawnej, zapewnienia zatrudnienia osobie niepełnosprawnej (przy zachowaniu rozróżnienia zatrudnienia od rehabilitacji zawodowej – rehabilitacja zawodowa jest etapem do zatrudnienia, bądź zająć się z zatrudnieniem), czy wreszcie równego dostępu do kształcenia, nawet jeżeli ten ostatni nie do końca powinien być realizowany przez PFRON, czy ZPCh.

**Ryszard Rzebko:** – Rysuje się więc następujący obraz: z jednej strony mamy ZPCh, głównie spółdzielcze, które zatrudniają dużą ilość osób niepełnosprawnych, w tym z ciężkimi dysfunkcjami, nie są w stanie uczestniczyć w gospodarce rynkowej, bądź czynią to w ograniczony sposób, z drugiej strony może priorytetem w systemie powinno być podtrzymanie i wzmocnienie orientacji prorynkowej ZPCh. W związku z tym na chronionym rynku koegzystowałyby różne stopnie tej ochrony, w zależności od ilości zatrudnionych niepełnosprawnych i stopnia ich schorzenia. Nie musimy się przekonywać, że aktualny system wymaga zmian i teraz pozostaje kwestia określenia ich charakteru i zakresu tych zmian oraz modelu docelowego.

**Andrzej Barczyński:** – Tym samym pojawia się pytanie: czy obowiązujący system rehabilitacji zawodowej i społecznej, realizowany głównie w ramach chronionego rynku pracy, i sposób jego finansowania wymagają zmian, a jeśli tak to w jakim kierunku?

**Włodzimierz Sobczak:** – Chociaż oba modele, obywatelski i kwotowy mają wady, to tak się złożyło szczęśliwie w Polsce, że kwotowy jednak zadziałał przez te kilkanaście lat i dał konkretne efekty. Ale teraz już przestał być wydolny, realizować podstawowe priorytety. Konieczne jest odwrócenie proporcji między rynkiem otwartym a chronionym. Zbyt wielka przewaga zatrudnienia na rynku chronionym w stosunku do zatrudnienia na rynku otwartym to podstawowa wada obecnego systemu. Unia Europejska nie jest w stanie tego zaakceptować, sama będąc niewydolna w tym zakresie, bo powiedzmy wyraźnie: sukcesy Włochów, czyli 23 tys. zatrudnionych niepełnosprawnych, czy Anglików – 11 tys. zatrudnionych, to nie są żadne sukcesy, to jest obraz porażki stosowania przez Unię systemu podobnego do naszego.

**Krzysztof Pasternak:** – Nie zgodziłbym się z tym – uważam, że ten model zdał egzamin, przewaga niepełnosprawnych zatrudnionych na rynku

chronionym nie jest „winą” tego rynku lecz wynikiem m.in. stagnacji gospodarczej i wyraźnych „kłopotów” otwartego rynku pracy: jeśli na rynku otwartym mamy wysoki wskaźnik bezrobocia, to nie ludźmy się, że ten rynek w obecnej sytuacji gospodarki i budżetu weźmie na siebie dodatkowy ciężar zatrudniania niepełnosprawnych. Proporcje na korzyść ZPCh świadczą raczej o tym, że to elementy systemu związane z ZPCh zdają egzamin! A zatem system należy modyfikować (a nie rewolucjonizować!) i podążać w kierunku zwiększenia zatrudniania na otwartym rynku. Powstaje pytanie jak daleko można się posunąć ze zwiększeniem preferencji dla otwartego rynku, by nie zachwiać równowagi. Zmiany powinny mieć charakter ewolucyjny, gdyż nie tak nie szkodzi przedsiębiorczości jak radykalizm i krótkotrwałość rozwiązań legislacyjnych, a zwłaszcza ich nieprzewidywalność, będąca konsekwencją doraźności wprowadzanych zmian. Dopiero przy takich założeniach można budować uzupełniające elementy obecnego systemu.

**Ryszard Rzebko:** – Konkludując: mamy w tej chwili do czynienia z systemem, w którym działają dwa ogniwa nierynkowe – myślę o WTZ i ZAZ, (w stanie embrionalnym, choć są prawne możliwości ich tworzenia) i trzecie ogniwo: rynkowe, bądź quasi-rynkowe w postaci ZPCh. Wygląda na to, że trzeba ten system jakoś poszerzyć, żeby doprowadzić do zwiększenia zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

**Jerzy Szreter:** – Ustawa z 1991 roku, która była fundamentem, miała trzy cele: uruchomienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy i tutaj de facto można mówić o porażce, podtrzymanie istniejących spółdzielni inwalidów (co w jakimś stopniu zostało osiągnięte, choć efektywność wielu z tych spółdzielni budzi wiele wątpliwości) i cel trzeci – umożliwienie powstania ZPCh w innych formach własności, co zostało zrealizowane w sposób najbardziej zadowolający. Przyznam, że nie do końca rozumiem ekonomiczne przesłanki tak głębokiej porażki na otwartym rynku.

## chroniony?

O przyczyny trzeba by spytać socjologów, psychologów społecznych, na pewno wpływ też miało przekonanie pracodawców, że niepełnosprawny jest beneficjentem nadmiernych pożytków i reprezentuje postawę czysto roszczeniową. Trzeba więc wspierać zatrudnienie na otwartym rynku pracy, a równolegle pomagać zakładom, nie będącym w stanie samodzielnie sfinansować kosztów zatrudniania niepełnosprawnych o wyższych stopniach inwalidztwa. Te rozwiązania można też byłoby stosować na otwartym rynku pracy, żeby nie było sytuacji wyboru między skrajnościami: albo przedsiębiorstwo ma 40-procentowy wskaźnik, a jeżeli nie to natychmiast traci wtedy wszystkie przywileje. Wiemy, że obecnie faktycznie przestały powstawać nowe ZPCh, mamy powolny spadek zatrudnienia w tych zakładach i to trzeba dostrzegać i mieć świadomość, że dalsze ograniczanie musi spowodować pogłębianie się tego trendu, a być może nawet gwałtowne załamanie systemu...

**Włodzimierz Sobczak:** – Ekonomiczne przesłanki porażki systemu na otwartym rynku pracy da się wytłumaczyć poprzez wycenę rynkową podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pierwszym progmem są wpłaty na PFRON, tj. ok. 900 zł miesięcznie za jednego niezatrudnionego, które nie kompensują podwyższonych kosztów skoro pracodawcy wolą płacić niż zatrudniać. Drugim progmem wyceny kosztów pracy jest średni poziom ulg w ZPCh – ok. 1200-1400 zł na miesiąc na jednego zatrudnionego, przy którym od dwóch lat mamy stagnację, a wręcz spadek zatrudnienia, co oznacza, że według rynku kwoty te ledwie kompensują statystyczny podwyższony koszt zatrudnienia osoby

niepełnosprawnej. Pracodawcy na otwartym rynku pracy biorą ponadto pod uwagę, trudne do wymiernego określenia, podwyższone ryzyko ekonomiczno-organizacyjne związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych.

**Grzegorz Dzik:** – Państwo nie zrealizowało zadania zatrudnienia niepełnosprawnych w administracji państwowej, w odróżnieniu do wszystkich innych krajów! W nowym systemie należy więc wzmocnić na-

**Krzysztof Pasternak:** – Jak mamy zachęcać przedsiębiorców z otwartego rynku pracy do zatrudniania niepełnosprawnych, jeśli także z kręgów władzy wychodzą sterowane kampanie medialne przeciwko pracodawcom z ZPCh, a w konsekwencji przeciw zatrudnianym w nich niepełnosprawnym, jeśli udowadnia się upoczywie, że niepełnosprawny nie może wykonywać danego zawodu? Jak ma rosnąć w społeczeństwie, w tym wśród pracodaw-



Od lewej: Andrzej Barczyński i Ryszard Rzebko prowadzili dyskusję

cisk, żeby państwo jednak ten ciężar wzięło na siebie. Administracja jest stabilnym miejscem pracy. Wolny rynek nie zatrudnia osób niepełnosprawnych i woli płacić wysokie koszty ponieważ panuje nieuzasadniony pogląd, że niepełnosprawni to druga kategoria człowieka. Na otwartym rynku pracy nie sprawdziły się negatywne systemy wspierania, natomiast na rynku ZPCh nagradzanie za zatrudnianie dało pozytywne efekty. Ani my, ani Europa nadal nie wiemy jak powinny być zatrudniane osoby niepełnosprawne, żeby koszt państwa był najmniejszy, a wynik zatrudniania był optymalny społecznie.

ców z otwartego rynku pracy świadomość, że niepełnosprawny może być świetnie wykwalifikowanym pracownikiem? Prawdą jest, że mamy duży odsetek ludzi o niskim wykształceniu, niskich kwalifikacjach, ale czy to jest ich wina? To jest właśnie rola państwa, aby doprowadzić do zmiany świadomości pracodawców i podniesienia kwalifikacji niepełnosprawnych. Myśli się u nas kategoriami „produkcyjności”, a może trzeba przestać atakować firmy usługowe, tylko wziąć pod uwagę to, że na świecie ponad 60 proc. społeczeństwa zatrudnione jest w usługach, rośnie rynek pracy w sektorach usługowych, a nie w produkcyjnych.



# Kto ma być chroniony?

Może łatwiej i taniej tworzyć nowe miejsca pracy w sferze usług, a nie produkcji.

**Andrzej Barczyński:** – Spróbujmy zatem w miarę syntetycznie określić, jaka jest nasza wizja modelu rehabilitacji zawodowej?

**Grzegorz Dzik:** – Zanim zaczniemy odpowiadać na to pytanie, należy zadać inne: dlaczego projekty zmian kierowane do środowiska przez rząd posiadają rozwiązania niebezpieczne, a nawet likwidatorskie? Czyje opinie kształtują propozycje doradców Ministerstwa Pracy? Komu faktycznie służą proponowane zmiany? Mam wrażenie, że bardziej wiarygodnym w określaniu założeń do nowej polityki państwa względem niepełnosprawnych jest strona nie zatrudniająca tych osób. Przykładem są przedsiębiorcy, którzy zarzucają naruszanie konkurencji przez ZPCh, jednocześnie odrzucając rynkową możliwość prowadzenia działalności w tej formule, lub przedsiębiorcy powstrzymujący się od inwestycji w ZPCh (kapitał zachodni), którzy bardziej liczą na prawne wykluczenie ZPCh z rynku, niż na powodzenie inwestowania w ten segment. Ministerstwo przyjęło ryzykowne wyzwanie wypracowania zmian ustawy w ciągu 2-3 tygodni, które mają zastąpić prawo modyfikowane 18 razy w okresie 10 lat. Trudno uwierzyć, że w ciągu tego czasu można zaproponować rozwiązania, które rzeczywiście poprawią szanse osób niepełnosprawnych.

**Krzysztof Pasternak:** – Dodam – jak to się dzieje, że atakowane są szczególnie te segmenty rynku chronionego, które dobrze sobie radzą w warunkach rynkowych?

**Włodzimierz Sobczak:** – W tej dyskusji wyklarowało się, że państwo nie do końca dzisiaj wie, czego chce, a tym samym nasze środowisko ze swymi propozycjami niejako trafia w próżnię. Konieczne jest utrzymanie dwóch równoległych rynków – chronionego i otwartego, z odwróceniem dotychczasowych proporcji. Trzeba mieć świadomość, że to się może odbyć kosztem chronionego rynku i musi być pewien element „miękkiego lądowania” dla tych, którzy w przyszłości nie będą chcieli

mieć statusu ZPCh. Zdecydowanie optuję za utrzymaniem systemu kwotowego, jaki do tej pory w Polsce funkcjonował. Zmiany ewolucyjne muszą być przeprowadzane w sposób przewidywalny dla pracodawców, z zachowaniem *vacatio legis*, ze zminimalizowaniem strat w obecnym poziomie zatrudnienia.

**Jerzy Szreter:** – Trzeba się starać, żeby ten obszar rozwiązań dla wychodzących z systemu był możliwie bliski rozwiązaniom przyjmowanym dla otwartego rynku pracy. Można by spróbować pokusić się o taki zarys celu, który niekoniecznie ograniczałby się do minimalizacji strat, ale może nawet, w korzystnej sytuacji, udałoby się osiągnąć pewien wzrost zatrudnienia.

**Grzegorz Dzik:** – Dzisiejszy system wspierania podatkiem VAT spowodował powstanie dwóch nurtów w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. W pierwszym pracodawca wybrał jak najbardziej rynkowy charakter swojego przedsiębiorstwa, minimalne wskaźniki ustawowe i szanse wygrywania konkurencji rynkowej i w ten sposób tworzenia nowych miejsc pracy. Drugi segment zakładów wybrał zarabianie na wysokim subsydiowaniu stopnia znacznego i umiarkowanego, przekraczającego koszt zatrudniania osób niepełnosprawnych, gdzie w uproszczonym rachunku powstaje tzw. zysk wynikający z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Docelowo powinno się stwarzać możliwości zwiększenia zatrudnienia poprzez osiąganie celów rynkowych i również powinno się dać wsparcie państwa zakładom nie radzącym sobie na rynku. Absolutnie jednak nie powinniśmy godzić się na dryf w kierunku systemu dotacyjnego, lecz na utralanie i wzmocnienie systemu o orientacji rynkowej. Twierdzą, że nie ma dzisiaj jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązanie w postaci zwrotu podatku VAT nie może funkcjonować w UE. Tylko na rynku konkurencyjnym dba się o wiedzę pracownika, wręcz wymusza finansowanie tej wiedzy. Ten system musi być oparty o możliwości rozwoju, bo tylko rozwój daje możliwość tworzenia nowych miejsc pracy.

**Krzysztof Pasternak:** – Dlaczego się tak obawiamy dotacji, czy subwencji? Bo dotacja dzisiaj jest, jutro jej nie ma. Dotacje nie są twórcze, motywacyjne i rozleniwiają, to nie jest dobry pomysł, to jest czysty system socjalny.

**Ryszard Rzebko:** – Czy zgadzamy się zatem, że spółdzielnie powinny być w pełni poddane mechanizmom rynkowym?

**Jerzy Szreter:** – One działają jako jedna z form własności i tak zostanie. Może część z nich będzie, chociaż niekoniecznie spółdzielnie, przekształcać się w jednostki silnie zsojalizowane, gdzie nastąpi koncentracja cięższych przypadków i one rzeczywiście będą wymagały innych rozwiązań. Nadal będą funkcjonowały ZPCh, choć niektóre z nich na pewno opuszczą chroniony rynek, zachowując jakąś rozsądną część wsparcia.

W wyniku dyskusji zgromadzeni uznali za bezsporne, że obecny system rehabilitacji zawodowej wyczerpał część swoich możliwości i konieczne jest jego ewolucyjne modyfikowanie, bez przeprowadzania permanentnej rewolucji, oparte na następujących priorytetach: maksymalnie pełna integracja społeczna i ekonomiczne uniezależnienie osoby niepełnosprawnej, możliwie pełny dostęp do pracy i upowszechnienie edukacji. Na przyszłym rynku pracy dla niepełnosprawnych powinno nastąpić odwrócenie proporcji między jego chronionym a otwartym segmentem, a wszelkie zmiany powinny uwzględniać interesy pracodawców, którzy nie mogą być zaskakiwani nowymi pomysłami z dnia na dzień.

**W najbliższym czasie odbędzie się kolejna debata poświęcona przyszłości polskiego systemu rehabilitacji zawodowej i próba wypracowania konkretnych propozycji w tym zakresie, z udziałem wszystkich członków KRaZON, a punktem wyjścia będą w niej właśnie efekty panelu zorganizowanego przez redakcję „Naszych Spraw” i „Zakładów Pracy Chronionej”.**

Oprac. *Redakcja „Naszych Spraw”*

# Chronione po włosku

*Kontynuujemy nasz cykl przedstawiający różne systemy rehabilitacji zawodowej obowiązujące w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. W lutowym numerze przedstawiliśmy skrótowo rozwiązania stosowane w tym zakresie we Włoszech, a w szczególności w postaci tzw. spółdzielni socjalnych, w marcu szwedzki model rehabilitacji zawodowej. Tym razem spojrzmy na chroniony rynek pracy na Półwyspie Apenińskim z nieco szerszej perspektywy...*

Na początku należy się uwaga, że sfera pracy chronionej w państwach europejskich, i to nie tylko członków Unii, bądź do niej kandydujących, jest szczególnie spektakularnym przykładem powiązania lokalnych czynników gospodarczych, socjokulturowych i historycznych, a czasami nawet presji czyjejś dominującej indywidualności. Tym samym jest obszarem bardzo wrażliwym, nie tolerującym mechanicznych przeniesień, automatyzmów i schematów postępowania, zarówno w rozwiązaniach modelowych, jak i na prowadzącej do nich drodze. Konieczny jest zatem krytyczny dystans i obiektywizm analizy, gdyż świecące pod innym niebem złoto – u nas może okazać się nic nie wartym tombakiem.

System włoski jest naturalną konsekwencją powojennych przemian gospodarczych, a zwłaszcza licznych przesileni społecznych i politycznych, które skumulowały się w latach 70., w efekcie globalnego kryzysu paliwowego. Jego konsekwencją stało się wywindowanie Włoch na czołową pozycję w Europie Zachodniej pod względem stopy bezrobocia. W kolejnych dekadach, mimo wielu starań, nie udało się także zahamować tempa wzrostu rozziwu gospodarczego między Północą i Południem. Tym samym chroniony rynek pracy w Italii musi być postrzegany przez pryzmat programów i inicjatyw przeciwdziałania bezrobociu i integracji społecznej i ekonomicznej obu części półwyspu.

Po wielu nieskutecznych próbach i przemyśleniach, włoski parlament zreformował w 1999 r. prawo dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych, które obowiązuje od stycznia 2000 r. W stosunku do poprzednio obowiązujących rozwiązań w tej dziedzinie nowa ustawa zmniejsza limity zatrudnienia osób niepełnosprawnych, tj. firmy, które zatrudniają ponad 50 pracowników powinny zatrudniać obecnie 7 proc. zamiast 15 proc. niepełnosprawnych, ale zobowiązuje również firmy zatrudniające 15-35 pracowników do zatrudnienia jednej osoby niepełnosprawnej, a firmy zatrudniające 35-50 pracowników – dwóch osób niepełnosprawnych.

Wcześniej, w latach 80., samorządy regionalne wprowadziły zachęty dla firm zobowiązujących się do przestrzegania obowiązujących limitów zatrudnienia, przez promowanie szkolenia zawodowego dla niepełnosprawnych i finansowanie form integrujących pracę i zamieszkanie. Te rozwiązania, podobnie jak wcześniejsze ustawodawstwo na szczeblu ogólnokrajowym, okazały się jednak nieskuteczne.

Stricte włoskim rozwiązaniem, i to powstałym w wyniku, jak byśmy niegdyś powiedzieli „inicjatywy oddolnej”, są – powstałe najczęściej jako inicjatywy wolontariuszy katolickich oraz grup rodziców i praktykantów, tzw. spółdzielnie socjalne. Z czasem stały się one istotnym uzupełnieniem oficjalnego systemu, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnianie osób z upośledzeniami i chorobami psychicznymi. Spółdzielnie socjalne w tym zwłaszcza zakresie wypełniły dotkliwą lukę. Jako inicjatywa typu non-profit miały na celu zaspokojenie potrzeb społecznych i terapeutycznych, równoległe powstawały także inne spółdzielnie i organizacje zatrudniające ochotników, których celem było tworzenie miejsc pracy i opieki dla niepełnosprawnych.

Wyróżnia ona dwa rodzaje spółdzielni socjalnych – oferujących usługi w dziedzinie społecznej, zdrowia i edukacji oraz wyspecjalizowanych w integracji pracy osób nieprzystosowanych społecznie, z zastrzeżeniem, że te dwa cele nie mogą być realizowane jednocześnie przez tę samą spółdzielnię. Do osób nieprzystosowanych zalicza się we Włoszech fizycznie lub psychicznie niesprawnych, alkoholików, narkomanów, osoby pochodzące z rodzin patologicznych, mające trudności z adaptacją społeczną oraz byłych więźniów. Co najmniej 30 proc. siły roboczej zatrudnionej w spółdzielniach socjalnych na rzecz integracji pracy powinno należeć do jednej z tych kategorii i, w miarę możliwości, być członkami spółdzielni.

Ustawa uchwalona w 1991 r. wyszczególnia formy ulg podatkowych dla spółdzielni socjalnych i zwalnia z ubezpieczenia społecznego zatrudnionych pracowników nieprzystosowanych społecznie. Dodatkowo spółdzielnie socjalne mają ułatwiony dostęp do zamówień publicznych, początkowo bez konkurencji z innymi firmami. To rozwiązanie zostało zaraz po wprowadzeniu zakwestionowane przez Unię Europejską jako łamiące regulacje dotyczące wolnej konkurencji. Dostosowanie nastąpiło w styczniu 1996 roku poprzez uregulowanie, że administracja publiczna może włączyć do przetargu warunków zatrudnienia ustalonego wskaźnika osób nieprzystosowanych społecznie, co uwzględnia „nonprofitową” specyfikę spółdzielni socjalnych. Jak do tej pory rozwój sektora nie nastawionego na zysk, a w szczególności spółdzielni socjalnych, jest postrzegany pozytywnie przez firmy prywatne jako sposób zmniejszenia obecności państwa w gospodarce.

Wspomniane rozwiązania prawne przyspieszyły rozwój spółdzielni socjalnych ogólnie, a w szczególności działających na rzecz integracji pracy. Przyczyniło się również do wyjaśnienia celów i struktur organizacyjnych poprzez różniczenie pomiędzy działalnością na rzecz integracji pracy i dostarczania usług społecznych. Prawo to zostało wsparte przez rozwiązania regionalne i przez wynegocjowanie umowy zbiorowej, która wprowadziła elastyczne formy obliczania zarobków i czasu pracy dla osób uczestniczących w pracy integracyjnej. Umowa ta przewiduje, że czas pracy dla osób niepełnosprawnych początkowo może być krótszy niż normalnie ustalony i stopniowo wydłużany, w miarę osiągania

# Chronione po włosku

potrzebnych umiejętności przez pracownika niepełnosprawnego. Normuje także, że początkowy zarobek pracowników nieprzystosowanych społecznie może być niższy, nawet do 50 proc. od zarobku innych pracowników i że musi dojść do poziomu tych ostatnich w określonym czasie (na ogół do trzech lat). Ponadto w niektórych regionach ustalono, że pewne grupy pracowników nieprzystosowanych społecznie, a szczególnie niepełnosprawnych, mogą pracować w spółdzielniach socjalnych przez określony czas (6-12 miesięcy), otrzymując subwencje pracownicze bezpośrednio od administracji samorządu regionalnego.

Przyczyniło się to również do całkowitego uznania spółdzielni socjalnych przez włoski ruch spółdzielczy i ich całkowitej z nim integracji. Obecnie spółdzielczość socjalna jest organizowana w 1/3 włoskich prowincji w zrzeszenia lokalne, które z kolei należą do konsorcjum na poziomie państwowym, jak również są reprezentowane w najwyższym stowarzyszeniu spółdzielczym.

Otrzymywane przez spółdzielnie socjalne obu typów granty na rzecz nowych projektów i inicjatyw zwiększających zatrudnienie, obniżanie kosztów przyuczenia pracowników nowo zatrudnionych, uprzywilejowanie w przydziale zamówień publicznych przyczyniają się obecnie do dalszego rozwoju tego sektora.

Niektóre spółdzielnie, szczególnie te działające na rzecz ludzi niepełnosprawnych, funkcjonują jako przedsiębiorstwa zamierzające wspierać stabilną integrację tych pracowników w działalności spółdzielni, maksymalizując ich produktywność w ramach rynku zamkniętego, podczas gdy inne poszukują możliwości zintegrowania pracowników nieprzystosowanych społecznie na otwartym rynku pracy, po okresie szkolenia.

Zwłaszcza ten ostatni aspekt jest istotny we Włoszech z powodu braku alternatywy w jakichkolwiek innych formach szkolenia na otwartym rynku pracy. Tylko w spółdzielniach socjalnych kształtuje się takie umiejętności jak zdolność koncentracji przez dłuższe okresy czasu, odporność na stres, racjonalne kojarzenie i zdolność do osobistego podejmowania decyzji w oparciu o konkretne stanowiska pracy, zwłaszcza jeżeli są one powiązane z docelowym zatrudnieniem poza spółdzielnią.

Wg danych włoskiego odpowiednika naszego ZUS-u pod koniec 1998 r. 1.463 spółdzielnie na rzecz integracji pracy zatrudniały 11.319 pracowników nieprzystosowanych społecznie spośród 23.104 zatrudnionych pracowników ogółem. Duża liczba spółdzielni zatrudnia osoby w ramach projektów na rzecz integracji pracy. Nie otrzymują one pensji, ale swoiste dofinansowanie ze środków publicznych w postaci grantów, subwencji pracowniczych, wynagrodzenia za praktyki itp.

Spółdzielnie na rzecz integracji pracy są skoncentrowane głównie w regionach północnych, a szczególnie w obszarach charakteryzujących się dużą liczbą małych firm. W tych enklawach wysokiej dynamiki rozwoju, niskich wskaźni-

ków bezrobocia i dużej integracji społecznej, działalność spółdzielni napotkała najbardziej sprzyjające warunki. Także obowiązujący trend decentralizacji produkcji umożliwił rozwój spółdzielni na rzecz integracji pracy i ich konsolidację, poprzez umowy podwykonawcze dla innych firm regionu. Ich rozwojowi i stabilizacji sprzyjała także większa wrażliwość administracji i samorządu lokalnego na sytuację i potrzeby ludzi nieprzystosowanych społecznie. To podejście sprzyjało zawieraniu długoterminowych umów instytucji lokalnych ze spółdzielniami, m.in. na konserwację budynków publicznych, obszarów zieleni, zbiórki i recyklingu odpadów itp.

Prowadzone we Włoszech badania ankietowe dowodzą, że pod względem ilości zatrudnionych niepełnosprawnych (po „odfiltrowaniu” tej grupy z aż nazbyt pojemnej, jak na polską nomenklaturę, kategorii „osób nieprzystosowanych społecznie”) jest to – zarówno w proporcji do włoskiej populacji ogółem, jak i do ilości niepełnosprawnych zatrudnionych w polskich ZPCh margines, nawet jeżeli ograniczyć się jedynie do niepełnosprawnych z upośledzeniami umysłowymi. Jest to też zatrudnienie bardzo rozproszone: na jedną spółdzielnię przypada niespełna ośmiu inwalidów. Co więcej, z reguły są oni zatrudnieni przy pracach nie mających żadnego związku z nowoczesną technologią, co – jako żywo – przypomina doświadczenia polskiej spółdzielczości inwalidów z wczesnych lat 60. Te same badania dowiodły znaczącej dysproporcji pomiędzy zarobkami tej grupy i osób w pełni sprawnych, nawet jeżeli niepełnosprawni wykonywali pracę, w sensie wydajności i jakości, całkowicie równoważną. Częste jest także zjawisko „wychodzenia” niepełnosprawnych ze spółdzielni i to bez jakiegokolwiek kontynuacji zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Co się z tymi ludźmi dzieje? Najczęściej wracają pod opiekę bliskich, a tym samym trudno mówić o sukcesie tej formy „integracji”, skoro ponad połowa (!) z odchodzących nie wynosi z okresu zatrudnienia żadnych korzyści i jest on w ich życiu jedynie pewnym epizodem, bez perspektywicznego choćby „wtopienia się” w społeczność lokalną.

Tym samym nie ma obiektywnych powodów do gloryfikowania włoskiego modelu chronionego rynku pracy, jako uwieńczonego spektakularnym powodzeniem, prekursorskimi rozwiązaniami lub znaczącymi sukcesami ilościowymi lub jakościowymi w procesie integracji przez pracę. „Gettowe” podłoże mechanizmu spółdzielni socjalnych, połączenie w jednej grupie tak różnych kategorii nieprzystosowania jak niepełnosprawność, narkomania lub przestępczość może budzić poważne opory i wątpliwości z punktu widzenia zarówno etyki, jak i efektywności. Włoski model nie stanowi – w najgłębszym przekonaniu niżej podpisanego – panaceum na polskie bolączki i sztuczne tworzenie wokół niego takiej atmosfery nie służy niczemu. „Bo wzór się bierze, a wzory dobiera” (C. K. Norwid), co się tłumaczy, że tego typu fascynacje mogą być zarówno powierzchowne, krótkotrwałe, jak i niebezpieczne.

*Roman Radoszewski*