

Propozycje zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - w odniesieniu do Warsztatów Terapii Zajęciowej - przygotowane w odpowiedzi na propozycję nowelizacji ustawy opublikowaną przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dnia 2 października 2017 roku.

Od wielu lat toczy się dyskusja na temat roli warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) w systemie polityki społecznej państwa. Pierwowzór, punkt odniesienia dla naszych krajowych rozwiązań wprowadzanych i modyfikowanych od początku lat 90 - tych, został wzięty z systemu niemieckiego. Niemieckie warsztaty dla osób niepełnosprawnych (Werkstätten für behinderte Menschen) funkcjonują aby umożliwić osobom poważnie niepełnosprawnym aktywność zawodową - pracę na miarę ich możliwości. Warsztaty w systemie niemieckim mają obowiązek prowadzić działalność przynoszącą dochód przeznaczany w całości na działalność placówki, a zatem łączą one w pewnym zakresie (porównując oba systemy) funkcje naszych warsztatów terapii zajęciowej i zakładów pracy chronionej.

Ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji w pierwotnym kształcie przyjmowała, iż warsztat jest placówką stricte rehabilitacji społecznej. Organizacje pozarządowe podejmowały ogromny trud organizowania działalności WTZ bez jasno określonych standardów, co doprowadziło w efekcie do znacznego zróżnicowania stylu prowadzenia tych placówek. Kolejne nowelizacje ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji nie dawały organizatorom jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: jak ostatecznie ustawodawca widzi rolę WTZ w systemie rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Oczekiwania ustawodawcy wyrażane w urzędowo - administracyjnych komentarzach oraz kolejnych nowelizacjach (np. poprzez wprowadzenie obowiązku oceny rokowania uczestnika w procesie rehabilitacji zawodowej) ostatecznie ewoluowały w kierunku określania celu działania WTZ jako etapu przejściowego, w procesie adaptacji zawodowej osób poważnie niepełnosprawnych, przed ich przejściem do zatrudnienia na otwartym bądź chronionym rynku pracy. Efektywność prowadzonej w WTZ rehabilitacji jest obecnie już dość powszechnie mierzona (głównie przez administrację publiczną) ilością uczestników, którzy opuścili placówkę celem podjęcia zatrudnienia. Tak zdefiniowany cel i próba pomiaru efektywności prowadzonej przez WTZ działalności prowadzi do negatywnej oceny ich funkcjonowania, bowiem ilość uczestników opuszczających WTZ dla podjęcia zatrudnienia jest symboliczna.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stwierdza (s. 2):

„Długotrwałość pobytu uczestników w wtz oraz efekty w zakresie ich przechodzenia na rynek pracy to jedne z największych wyzwań związanych z funkcjonowaniem wtz. Obecnie można zauważyć brak związku działań wtz z oczekiwaniami i wymogami rynku pracy, co stanowi zasadniczą przeszkodę we wprowadzaniu uczestników wtz na rynek pracy.”

Nie zostało wyjaśnione jakie jest merytoryczne uzasadnienie w ten sposób mierzonej efektywności i jednocześnie biorącej się stąd krytyki działania WTZ, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę rodzaj i stopień niepełnosprawności beneficjentów placówek. Warsztaty służą głównie osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub chorującym psychicznie, najczęściej o bardzo poważnym stopniu niepełnosprawności: **„jest to bardzo specyficzna grupa, tymczasem przykłada się do niej takie same miary skuteczności jak w procesie rehabilitacji innych grup osób niepełnosprawnych”¹.**

Kontekstem tych rozważań warto uczynić sytuację niemieckich warsztatów dla osób niepełnosprawnych, które przy nieporównywalnej skali nakładów finansowych, poziomu wsparcia merytorycznego oraz lat doświadczeń, generowały jedynie... 1% przejść uczestników na otwarty rynek pracy².

¹ *Badanie sytuacji warsztatów terapii zajęciowej. Raport końcowy z badania.* PFRON, Warszawa 2014. s. 222

² Majewski T. *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.* Zakład Pracy Chronionej, zeszyt 18, 2002

Jedno z najbardziej zaawansowanych metodologicznie badań sytuacji WTZ realizowanych na zlecenie PFRON wykazywało³, iż organizatorzy warsztatów funkcjonują w ciągłej presji związanej z niejasną sytuacją WTZ definiowanych jako ogniwo jedynie pośredniczące w procesie aktywizacji zawodowej. Jedynie 34% uczestników tego badania zgadzało się z tezą, iż należy dążyć do większej rotacji uczestników WTZ. Ponad połowa badanych opowiedziała się zdecydowanie przeciwko pomysłom zamykania warsztatów przed uczestnikami nierokującymi powrotu na rynek pracy. Prowadzenie przez WTZ działalności gospodarczej budziło entuzjazm 60% uczestników badania. Te wszystkie opinie wyrażano w kontekście sposobu finansowania WTZ zasadniczo uniemożliwiającego zapewnienie uczestnikom odpowiednich warunków dla profesjonalnej rehabilitacji.

Nasza propozycja to przyjęcie jako częściowo zasadnej krytyki, iż w wielu przypadkach „można zauważyć brak związku działań wtz z oczekiwaniami i wymogami rynku pracy” a jednocześnie odrzucenie (jako pozbawionych merytorycznego uzasadnienia) dalszych prób takiego ukierunkowywania działalności warsztatów by jak najwięcej uczestników opuszczało placówki celem podjęcia zatrudnienia. Tym bardziej, iż w ponad połowie WTZ w ogóle nie ma kolejki lub liczba oczekujących nie przekracza ilości jednej lub dwóch osób⁴.

Zdefiniujmy cele działalności warsztatów terapii zajęciowej - aktywizacja zawodowa na terenie WTZ

Proponujemy próbę zredefiniowania celu działalności warsztatów terapii zajęciowej, który z jednej strony uwzględniać będzie obecny kształt ustawodawstwa, wieloletni dorobek i doświadczenia organizatorów warsztatów, a jednocześnie stanie się szansą nowego otwarcia, impulsu dla rozwoju warsztatów bardziej w duchu założeń ekonomii społecznej, co bez wątpienia byłoby z korzyścią dla jakości, poziomu świadczonych przez warsztaty usług w zakresie rehabilitacji osób poważnie niepełnosprawnych.

W tym celu proponujemy ponowne odwołanie się do pierwowzoru naszych krajowych rozwiązań ustawowych wziętych z ustawodawstwa niemieckiego, które posługuje się pojęciem „uzyskiwania minimalnej wydajności pracy dającej się wykorzystać gospodarczo”. Zredefiniowany, czy też uściślony cel działania naszych warsztatów terapii zajęciowej to przyjęcie założenia, iż dla pewnej (raczej znaczącej) części uczestników WTZ jest docelowym miejscem adaptacji zawodowej rozumianej jako miejsce wykonywania pracy społecznie i gospodarczo użytecznej (pracy na miarę ich możliwości). Inaczej mówiąc, miernikiem efektywności warsztatów byłaby nie ilość uczestników opuszczających warsztat celem podjęcia zatrudnienia na otwartym bądź chronionym rynku pracy lecz taka organizacja procesu terapii, która umożliwiłaby uczestnikom wykonywanie minimum pracy społecznie i gospodarczo użytecznej na terenie WTZ.

Art. 10a ustawy mógłby przyjąć następujący kształt:

1. Warsztat oznacza wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo placówkę stwarzającą osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia.
2. Warsztat umożliwia osobom poważnie niepełnosprawnym wykonywanie minimum pracy użytecznej gospodarczo na miarę ich możliwości.
3. Warsztat prowadzi działalność polegającą na wytwarzaniu przedmiotów i/lub usług użytecznych społecznie i gospodarczo celem ich sprzedaży.

Przedkładana przez nas propozycja ma szansę wyznaczać kierunek postulowanej powszechnie standaryzacji – orientując wysiłek organizatorów na uzyskiwanie wyższych efektów prowadzonej rehabilitacji, bez których niemożliwe będzie pozyskiwanie odbiorców wytwarzanych usług i przedmiotów. Warsztaty, w każdym razie w większym stopniu niż dzieje się to obecnie, będą skłonne przyjąć perspektywę podmiotu podejmującego próbę konkurowania z innymi na rynkach zbytu jakością świadczonych usług czy sprzedawanych produktów, przy jednoczesnym zachowaniu społecznych celów przedsięwzięcia (zatem w duchu założeń ekonomii społecznej). Konieczność wytwarzania produktów i usług o wysokiej jakości i znajdowania dla nich nabywców wiąże się bezpośrednio z celami rehabilitacji zawodowej i społecznej, bowiem oznaczać będzie intensyfikację i lepszą organizację oddziaływań terapeutycznych oraz lepsze wykorzystanie powierzonych środków finansowych.

³ *Badanie sytuacji...* op.cit., s.187

⁴ Tamże, s. 224

Dla wielu placówek możliwość uzyskania dodatkowych, możliwe że znaczących środków finansowych, które będzie można przeznaczyć na poprawę warunków w jakich odbywa się terapia, stanowić będzie dodatkową zachętę do przejścia z krytykowanego przez administrację modelu pobytowego i opiekuńczego na model aktywizujący zawodowo i wykorzystujący istniejące zasoby. To rozwiązanie zapewni podmiotom prowadzącym warsztaty terapii zajęciowej możliwość dywersyfikacji źródeł finansowania działalności ukierunkowanej na aktywizację zawodową i społeczną uczestników.

Ten kierunek rozwoju WTZ jest już w naszym kraju z dobrymi efektami praktykowany przez wielu organizatorów a co więcej, uzyskuje pozytywne rekomendacje instytucji odpowiadających za kontrolę wykonania przez WTZ założeń ustawy o rehabilitacji. Dla przykładu, w informacji o wynikach kontroli z roku 2012 „Działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej w województwie wielkopolskim” Najwyższa Izba Kontroli stwierdza:

„dla poprawy sytuacji finansowej warsztatów zasadne wydaje się umożliwienie przeznaczenia dochodów ze sprzedaży produktów i usług wykonanych przez uczestników warsztatu na doposażenie pracowni czy zakup niezbędnego wyposażenia lub sprzętu dla warsztatu (...) w ten sposób wypracowane przez uczestników środki nie tylko poprawiłyby warunki pobytu uczestników w warsztacie ale również mogłyby zintensyfikować oddziaływania terapeutyczne. Ustalenia kontroli dowodzą, iż w specjalnie zorganizowanych warunkach pracy, uczestnicy warsztatów mogą wytwarzać produkty i usługi znajdujące nabywców na otwartym rynku”.

W podobny sposób, autorzy cytowanego już „Badania sytuacji warsztatów terapii zajęciowej” realizowanego na zlecenie PFRON w roku 2014, rekomendują rozważenie zróżnicowania wymagań (dopuszczenie kilku możliwych ścieżek terapii) w zakresie przebiegu aktywizacji zawodowej w zależności od możliwości psychofizycznych uczestników oraz zwiększenie możliwości samodzielnego gospodarowania środkami ze sprzedaży wyrobów i przeznaczania ich na cele inne niż związane z integracją społeczną uczestników. Autorzy badania zwracają uwagę:

„w świetle przytoczonych danych [odnośnie bardzo trudnej sytuacji finansowej warsztatów] uważa się za niesłuszne ograniczenie możliwości zagospodarowania środków na cele rehabilitacji społecznej (...) część warsztatów, zwłaszcza sprawnych w zakresie aktywizacji zawodowej (...) jest bardzo zainteresowana takim rozwiązaniem.”⁵

W tym miejscu ponownie przywołamy model rehabilitacji zawodowej obowiązujący w Niemczech, gdzie warsztaty dla niepełnosprawnych są przeznaczone dla osób, które jeszcze nie albo już nie mogą być zatrudnione na otwartym rynku pracy. Stąd niemieckie warsztaty oferują, w zależności od stanu funkcjonalnego uczestnika, trzy możliwości: kształcenie zawodowe (z perspektywą zatrudnienia na otwartym rynku pracy), pracę zapewniającą minimum użyteczności gospodarczej oraz specjalną opiekę i wsparcie dla osób w największym stopniu niepełnosprawnych⁶.

Tak określone standardy byłyby dobrym punktem wyjścia do dyskusji na temat, między innymi:

- wysokości - obecnie rażąco niskich w stosunku do potrzeb - kwot dofinansowania działalności WTZ oraz ich corocznej ustawowej rewaloryzacji,
- określenia wymogów kwalifikacyjnych dla personelu WTZ,
- sposobu kwalifikowania osób niepełnosprawnych do uczestnictwa (bez wątpienia nie do przyjęcia są propozycje kwalifikowania uczestników przez urzędników administracji samorządowej przy całkowitym pominięciu doświadczenia i wiedzy personelu warsztatów terapii zajęciowej).

⁵ Badanie sytuacji... op.cit., s. 218

⁶ „Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych intelektualnie. Przegląd głównych rozwiązań systemowych w Niemczech”. Publikacja w ramach projektu: „Innowacyjny model aktywizacji zawodowej uczestników WTZ”. Poznań 2014.

Wysokość dofinansowania WTZ

Dramatyczna sytuacja finansowa warsztatów terapii zajęciowej powoduje, iż organizatorzy zmuszeni są rezygnować z niezbędnych inwestycji, w tym organizowania pracowni o specjalistycznym zapleczu (umożliwiającym realizację aktywizacji zawodowej na wyższym poziomie) oraz w większości zmuszone są utrzymywać wynagrodzenie personelu na rażąco niskim poziomie. W ponad połowie warsztatów średnie wynagrodzenie brutto nie przekraczało w roku 2014 kwoty 2580 zł brutto⁷.

Ustawodawca jest zainteresowany sytuacją, w której większa ilość poważnie niepełnosprawnych uczestników WTZ podejmie zatrudnienie, a to oznacza zwiększenie obciążeń dla budżetu państwa, które to zatrudnienie dofinansowuje. Warsztaty terapii zajęciowej otrzymują obecnie dofinansowanie w wysokości 1.481 zł (z tego 10% zapewnia powiat) na uczestnika. Pracownik ze znacznym stopniem niepełnosprawności i upośledzeniem umysłowym to obciążenie budżetu państwa kwotą 2.400 zł. Skoro ustawodawca jest gotów ponieść znacznie większe koszty adaptacji zawodowej, to jest to istotny argument za podniesieniem dofinansowania na uczestnika WTZ, co najmniej do wysokości dofinansowania zatrudnienia niepełnosprawnego pracownika. Warsztat mógłby otrzymywać dofinansowanie w wysokości 1.725 zł na uczestnika z umiarkowanym i 2.400 zł na uczestnika ze znacznym stopniem niepełnosprawności co odpowiada kwotom dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych (przy założeniu dofinansowania zwiększonego o dopłatę na rzecz pracowników ze schorzeniami specjalnymi: chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym, całościowymi zaburzeniami rozwoju, epilepsją oraz niewidomych). Na marginesie tych rozważań można dodać, iż wśród uczestników WTZ systematycznie spada udział osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności na rzecz osób ze stopniem umiarkowanym: z 69,1% ogółu uczestników w roku 2003 do 61,9% w roku 2014⁸.

Standardy dostępności budynku

W projekcie ustawy autorstwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaproponowano, aby budynek i pomieszczenia warsztatu były dostępne dla osób niepełnosprawnych. Nowelizacja przewiduje „określenie standardów dostępności budynku i pomieszczeń warsztatu” w drodze rozporządzenia. Ponownie należy podkreślić, iż brak aktu wykonawczego utrudnia całościową ocenę proponowanej nowelizacji. Przede wszystkim brakuje wyraźnego zapewnienia, iż całość kosztów ewentualnych dostosowań pokrywana będzie z budżetu państwa. Jest to niezbędne zapewnienie skoro już obecnie WTZ borykają się w wielu przypadkach z uzyskaniem finansowania niezbędnych remontów. Problem dotyczy niemałej części placówek: jedynie 60% WTZ w pełni zapewniło dostęp do budynku i poszczególnych pomieszczeń dla osób poruszających się na wózkach⁹. Odrębnym zagadnieniem jest roztropne określenie standardów dostępności, które bazować będą na realnej ocenie stanu faktycznego. Organizatorzy WTZ bardzo często prowadzą działalność w budynkach im udostępnionych, które powstały dla realizacji innych celów bądź w okresie gdy plan architektoniczny nie przewidywał uwzględniania specjalnych potrzeb osób niepełnosprawnych. Dla przykładu: jedna trzecia WTZ dysponuje powierzchnią poniżej 5 m² zaś kolejne 38% dysponuje powierzchnią od 5 do 6 m² na jednego uczestnika¹⁰. Konieczność poprawy warunków w tym zakresie nie podlega dyskusji jednak należy przewidzieć sytuacje braku możliwości technicznych zastosowania określonego dostosowania (np. odnośnie szerokości otworów drzwiowych we wszystkich pomieszczeniach). Dla tego typu sytuacji należy rozważyć możliwość tak zwanego odstępstwa (np. poprzez wykonanie adaptacji przynajmniej dla części pomieszczeń).

⁷ *Badanie sytuacji...* op.cit., s. 195

⁸ tamże, s. 64

⁹ tamże, s. 210

¹⁰ tamże, s. 207



Kwalifikowanie do uczestnictwa

Projekt przedstawiony przez Ministerstwo Rodziny zakłada, iż osoba niepełnosprawna zainteresowana przyjęciem do warsztatu terapii zajęciowej składać będzie wniosek do powiatowego centrum pomocy rodzinie a decyzję o zakwalifikowaniu wydawać ma starosta. Wobec braku aktu wykonawczego do ustawy nie mamy pełnej wiedzy jaki jest dokładnie plan postępowania ustawodawcy w tym zakresie. Administracyjnie przeprowadzana, bez jakichkolwiek uzgodnień i oderwana od terapeutycznych realiów rekrutacja do uczestnictwa niesie z sobą ogromne ryzyko. Nie jest wówczas możliwe uwzględnienie specyfiki warunków terapeutycznych w pracowni dysponującej wolnym miejscem oraz psychofizycznych dyspozycji kandydata. Inna jest sytuacja pracowni WTZ, w której już realizują terapię osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności i specjalnymi potrzebami (np. z całościowymi zaburzeniami rozwoju) a inna gdy w tejże pracowni realizują terapię wyłącznie osoby wysoko funkcjonujące. Każda sytuacja powinna być oceniana indywidualnie. Proces przyjmowania kandydatów do uczestnictwa powinien przebiegać w porozumieniu z organem sprawującym nadzór, z uwzględnieniem merytorycznych argumentów za lub przeciw przyjęciu danej osoby na wolne miejsce.

Postulujemy kwalifikowanie do uczestnictwa, które przede wszystkim bazować będzie na doświadczeniu i wiedzy personelu warsztatów terapii zajęciowej. Kandydat do uczestnictwa powinien być poddany procesowi rekrutacyjnemu przez WTZ, w którym możliwe będzie badanie jego predyspozycji do uczestnictwa, zarówno z użyciem narzędzi diagnozy psychopedagogicznej jak i z weryfikacją w postaci krótkoterminowej (kilkudniowej) obserwacji kandydata podczas próby uczestnictwa. Ocena kandydata powinna być odniesiona do możliwości, którymi dysponuje placówka, a zatem powiązana z oceną funkcjonowania pozostałych uczestników pracowni dysponującej wolnym miejscem. Tak zweryfikowana kandydatura powinna być omawiana przez WTZ z organem sprawującym nadzór a decyzja o zakwalifikowaniu powinna być efektem porozumienia obu podmiotów.

Zatrudnienie członków zarządu organizacji

Nowelizacja przygotowana przez Ministerstwo zakłada ponadto, iż osoby pełniące funkcje zarządcze w jednostce prowadzącej WTZ nie będą mogły być równocześnie pracownikami WTZ. Ani prawo o stowarzyszeniach, ani też ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie mająca zastosowanie do organizacji pożytku publicznego, nie tworzą w tym względzie żadnych ograniczeń. Jest dobrą praktyką trzeciego sektora rozdzielanie funkcji zarządzających (zarząd) od nadzorczych (komisja rewizyjna). Ta dobra praktyka została w ostatnim czasie usankcjonowana w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Podejmowanie zatrudnienia przez członków zarządu w jednostkach organizacyjnych (czy też projektach realizowanych przez organizację) jest cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych, zapewniającą obecność osób zwykle najbardziej zaangażowanych w realizację poszczególnych przedsięwzięć i generującą przy tym poważne oszczędności finansowe.

Katowice, 2017-10-23