

Sławomir NAŁĘCZ<sup>1</sup>

Mikołaj PAWLAK<sup>2</sup>

### ZAKŁADY AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

Niniejsze opracowanie jest rezultatem współpracy między Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) a Instytutem Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (ISP PAN). Badacze z obu instytucji wspólnie zmodyfikowali używany we wcześniejszych badaniach kwestionariusz ankiety wypełnianej przez przedstawicieli zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), tak aby można było uzyskać obraz zasobów, jakimi te zakłady dysponują oraz ocenić, na ile spełniają one funkcje przypisywane podmiotom gospodarki społecznej. Na początku 2007 roku służby PFRON wysłały kwestionariusze zatytułowane „Funkcjonowanie Zakładów Aktywności Zawodowej w 2005 r.” do wszystkich 40 ZAZ, które znajdowały się w ewidencji PFRON według stanu na dzień 31.12.2006 roku. Ankieta dotyczyła działalności zakładów w 2004 i 2005 roku, a częściowo także w roku 2006. Okazało się, że 5 jednostek powstało w 2006 roku, a z 35 pozostałych zakładów, które formalnie funkcjonowały w 2005 roku aż 6 zostało założonych w grudniu i z tego powodu na części pytań ankiety nie dawały one odpowiedzi. Dane z ankiet zostały wpisane do komputerowego zbioru danych i przekazane do analizy w Krajowym Obserwatorium Gospodarki Społecznej ISP PAN.

W dalszej części rozdziału niniejsze badanie ankietowe będzie określane jako badanie ZAZ 2007 – zgodnie z przyjętą w publikacji konwencją skrótowego nazewnictwa uwzględniającego rok realizacji badania.

W analizie finansowych aspektów działalności ZAZ skorzystano z opracowania danych będących w dyspozycji urzędów marszałkowskich (fragmenty, w których ma to miejsce są oznaczone odpowiednimi przypisami).

---

<sup>1</sup> Członek zespołu analizującego dane z badania ZAZ 2007 i uczestnik prac projektowych nad kwestionariuszem do tego badania; koordynator Priorytetu Badawczego Partnerstwa na rzecz Rozwoju „Tu jest praca”, kierujący pracami Krajowego Obserwatorium Gospodarki Społecznej w latach 2006-2008; adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

<sup>2</sup> Członek zespołu analizującego dane z badania ZAZ 2007; doktorant w Szkole Nauk Społecznych PAN, stypendysta Prezesa PAN.

## I. KONSTRUKCJA PRAWNA, POCHODZENIE I LICZEBNOŚĆ ZAZ

### 1.1. Konstrukcja prawna

Podstawę prawną dla tworzenia zakładów aktywności zawodowej (ZAZ) stanowi ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 roku ( Dz. U. Nr 123, poz.776 z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz. U. Nr 6, poz. 77)<sup>3</sup>.

Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem, zakłady aktywności zawodowej tworzy się w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono znaczny stopień niepełnosprawności. Poprzez rehabilitację zawodową i społeczną placówki te mają przygotowywać do życia w otwartym środowisku oraz udzielać pomocy w dążeniu do pełnego, niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia na miarę możliwości zatrudnionych w ZAZ osób niepełnosprawnych (beneficjentów).

Założycielem zakładu aktywności zawodowej może być jednostka publiczna (samorząd gminy lub powiatu) albo jednostka z sektora non-profit, tj. fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna (w tym również podmiot wyznaniowy), której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Instytucja lub organizacja tworząca zakład aktywności zawodowej, po spełnieniu określonych w przepisach warunków może uzyskać dla swojej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo podjednostki status ZAZ oraz zawrzeć umowę, na mocy której Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dofinansuje nawet 100% kosztów utworzenia zakładu. Na mocy tej umowy Fundusz pokrywa także większość kosztów bieżącej działalności ZAZ, poza kosztami działalności gospodarczej. Oprócz środków publicznych (z PFRON) ustawodawca wskazuje ogólnie, że w finansowaniu zakładów aktywności zawodowej uczestniczy również samorząd terytorialny.

Ustawodawca nie wyklucza możliwości pozyskiwania przez zakłady także innych środków, ale bardziej konkretnie w przepisach wspomniane są tylko dochody z działalności gospodarczej. Dochody te zostały zdefiniowane, jako przychody ze sprzedaży dóbr lub usług wytworzonych w wyniku pracy zatrudnionych w ZAZ osób niepełnosprawnych, pomniejszone o koszty materiałów, energii, usług materialnych i usług niematerialnych, niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej a także o koszty wynagrodzeń osób niepełnosprawnych za wykonaną pracę. Trzeba dodać, że rentowność działalności gospodarczej zakładów została wzmocniona zapisami gwarantującymi finansowanie przez PFRON kosztów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych osób niepełnosprawnych zatrudnionych w działalności gospodarczej, a także poprzez możliwość dofinansowania

<sup>3</sup> Rozporządzenie to było następnie zmodyfikowane rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2003r. (Dz. U. 132, poz. 1229)

środkami PFRON również kosztów samych wynagrodzeń. Dodatkowo zakłady aktywności zawodowej korzystają ze zwolnień z podatków i opłat publiczno-prawnych.

Dzięki powyższym regulacjom ustawodawca spodziewa się, że zakłady osiągać będą zyski. Dalsze przepisy stanowią, że zysk jak też kwoty zaoszczędzone dzięki ulgom w opłatach i podatkach muszą zostać przeznaczone na Zakładowy Fundusz Aktywności. Środki tego funduszu nie podlegają prostemu podziałowi między osoby, które przyczyniły się do wypracowania zysku, lecz są wykorzystane na określone przez ustawodawcę cele służące lepszej integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (usprawnianie stanowisk pracy, zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej uczestniczyć w życiu społecznym, pomoc w budowie lub remoncie mieszkań chronionych, uczestnictwo w życiu kulturalnym i inne formy rekreacji, pomoc w zaspokajaniu innych potrzeb osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ).

Jak już wspomniano, zakłady aktywności zawodowej mimo braku własnej osobowości prawnej są jednostkami wyodrębnionymi organizacyjnie i finansowo w ramach instytucji/organizacji założycielskiej. Zarządzanie zakładem skoncentrowane jest w rękę kierownika ZAZ, którego powołuje instytucja/organizacja prowadząca zakład. W przepisach dotyczących ZAZ nie przewidziano żadnych form współuczestnictwa kadry czy beneficjentów w zarządzaniu zakładem. Jedynym ciałem konsultacyjnym jest zespół programowy powoływany przez kierownika zakładu spośród kadry rehabilitacyjno-obslugowej zakładu w celu tworzenia i monitorowania merytorycznego planu rehabilitacji poszczególnych beneficjentów.

### *1.2. Liczebność zakładów aktywności zawodowej oraz dynamika ich powstawania*

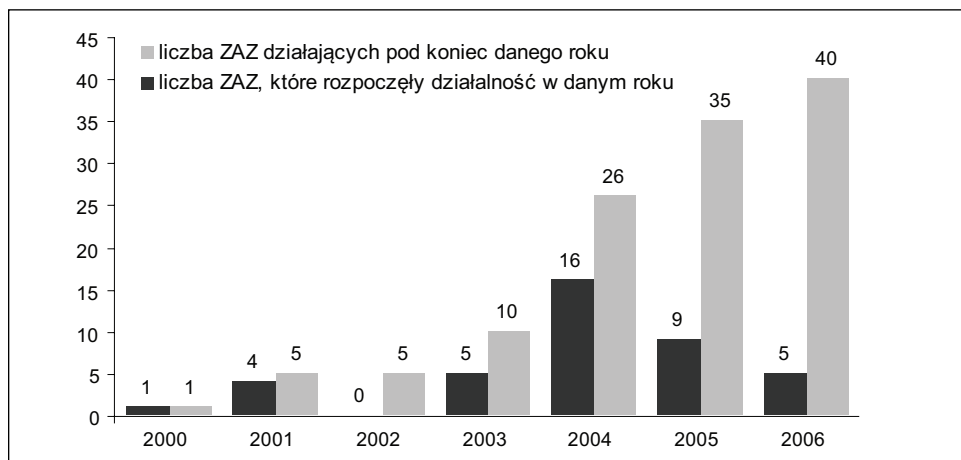
Na koniec 2006 roku w ewidencji PFRON znajdowało się do 40 zakładów aktywności zawodowej, zaś rok wcześniej, tj. na koniec 2005 roku ewidencja obejmowała 35 ZAZ, przy czym tylko 26 funkcjonowało przez cały 2005 rok (tzn. rozpoczęły działalność przed końcem 2004 r.).

Dynamika powstawania zakładów aktywności zawodowej była następująca. W roku podpisania rozporządzenia regulującego zasady ich funkcjonowania (2000 r.) powstał tylko jeden zakład. Kolejne trzy lata charakteryzowały się niedużym przyrostem liczby funkcjonujących ZAZ. W latach 2004 i 2005 nastąpił skokowy przyrost liczby zakładów aktywności zawodowej (odpowiednio wzrost o 16 i 10 ZAZ), zaś w roku 2006 dynamika wzrostu zmniejszyła się (wzrost liczby ZAZ o 5 jednostek).

Analizując przynależność sektorową nowo powstających zakładów, można zaobserwować relatywnie późne włączenie się samorządu terytorialnego w tworzenie ZAZ. Mogło to być związane z charakterystycznym dla jednostek administracji publicznej wstrzymywaniem się od podejmowania jakichkolwiek działań w sytuacji nie w pełni ukształtowanych przepisów wykonawczych. Obecnie obowiązujące regulacje dotyczące ZAZ zostały uchwalone dopiero w 2003 roku i dlatego do tego czasu tylko 2 spośród 10 zakładów zostały założone przez

jednostki samorządowe. Natomiast w latach 2004-2006 samorząd terytorialny utworzył niemal połowę ze wszystkich nowopowstających ZAZ.

Wykres 1. Dynamika powstawania ZAZ



Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Mikołaj Pawlak i Joanna Konieczna.

Na koniec 2005 roku najwięcej zakładów aktywności zawodowej działało w miastach powiatowych (15 zakładów) oraz w mniejszych miastach i na wsi (łącznie 14 zakładów), zaś najmniej – w miastach wojewódzkich (7 zakładów).

Spośród 35 istniejących ZAZ tylko co trzeci powstał w ramach jednostek samorządowych (13 zakładów). Nieco ponad połowa zakładów prowadzonych przez sektor publiczny funkcjonowała na wsi lub w miasteczkach nie będących siedzibami powiatów (7 zakładów), a jedna trzecia ulokowana była w miastach powiatowych (4 zakłady). W miastach wojewódzkich zlokalizowane były tylko 2 samorządowe ZAZ.

Tabela 1. Struktura i liczebność zakładów aktywności zawodowej według typu miejscowości, w której działają i przynależności sektorowej (2005)

Sektor instytucjonalny podmiotu tworzącego ZAZ	Typ miejscowości, w której działa ZAZ			Razem
	wieś lub miasteczko	miasto powiatowe	miasto wojewódzkie	
sektor publiczny	54% (7)	31% (4)	15% (2)	100% (13)
sektor non-profit	27% (6)	50% (11)	23% (5)	100% (22)
Razem	37% (13)	43% (15)	20% (7)	100% (35)

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

Dwie trzecie ZAZ działało w strukturach podmiotów sektora non-profit (22 zakłady), w tym najwięcej w ramach stowarzyszeń (14), a nieco mniej w fundacjach (4) i organizacjach wyznaniowych (4). W zbiorowości zakładów prowadzonych przez podmioty non-profit połowę stanowiły zakłady zlokalizowane w miastach powiatowych (11), mniej liczne były ZAZ zlokalizowane na wsi i w małych miasteczkach (6) oraz działające w miastach wojewódzkich (5).

Najwięcej ZAZ ulokowanych było w województwie śląskim (6). Również po kilka zakładów działało w województwach małopolskim (5), wielkopolskim (5), warmińsko-mazurskim (4), dolnośląskim (2), lubelskim (2), łódzkim (2), podkarpackim (2), zachodniopomorskim (2). Jeden ZAZ na województwo odnotowano w mazowieckim, kujawsko-pomorskim, opolskim, pomorskim i świętokrzyskim. Natomiast w województwach lubuskim i podlaskim nie było ani jednego zakładu aktywności zawodowej.

## 2. POTENCJAŁ EKONOMICZNY ZAKŁADÓW AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

### 2.1. *Zatrudnienie*

Spośród zakładów aktywności zawodowej, które były zarejestrowane na koniec 2005 roku, niemal wszystkie potwierdziły, że na dzień 31.12.2005 roku posiadały personel etatowy, zaś jednostki, które nie podały liczby zatrudnionych, faktycznie nie zdążyły jeszcze zatrudnić personelu, gdyż rozpoczęły swoją działalność na niespełna miesiąc przed końcem 2005 roku. Należy zatem przyjąć, że w pełni funkcjonujące ZAZ posiadają personel etatowy.

Łącznie zakłady aktywności zawodowej zatrudniały w formie umowy o pracę 1,7 tys. osób, w tym 1,2 tys. beneficjentów. Ponad połowę potencjału zatrudnieniowego zakładów aktywności zawodowej skupiają w sobie ZAZ prowadzone przez sektor non-profit. Jednostki należące do sektora non-profit (stowarzyszenia, fundacje i podmioty wyznaniowe) – łącznie 61% zakładów – zatrudniały 1 tys. osób (54% zatrudnionych we wszystkich ZAZ). Natomiast placówki sektora publicznego (39% zakładów) zatrudniały w sumie 0,7 tys. osób (43% zatrudnienia wszystkich zakładów). Z różnic między rozkładem liczebności zakładów oraz strukturą przypadających na te zakłady pracowników można wnioskować, że w przeciętnym zakładzie non-profit pracuje nieco mniej osób niż w przeciętnym zakładzie prowadzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Różnice te w skali działalności między zakładami wywodzącymi się z różnych sektorów instytucjonalnych ilustrują dane zawarte w tabeli 2.

Wśród ZAZ, które na dzień 31.12.2005 r. miały personel etatowy, najmniejsza liczba zatrudnionych wynosiła 25 a największa – 93. Ogółem, na jeden ZAZ przypadało średnio 51 pracowników, w tym 36 beneficjentów oraz 15 pracowników kadry<sup>4</sup>. Na jednego pracow-

<sup>4</sup> Nieznacznie niższe wskaźniki uzyskano w wyniku analizy danych zbieranych przez urzędy marszałkowskie. W ich świetle zatrudnienie w przeciętnym ZAZ wynosiło na koniec 2005 r. 50 osób, w tym 35 osób ze

nika kadry przypadało przeciętnie 2,33 beneficjenta<sup>5</sup>.

Porównanie analogicznych parametrów dla ZAZ prowadzonych przez sektor publiczny i sektor non-profit wskazuje, że choć zakłady prowadzone przez sektor publiczny są większe (przeciętnie zatrudniają o 15% więcej beneficjentów i o 11% więcej pracowników kadrowych niż zakłady z sektora non-profit), to średnia liczba beneficjentów przypadających na 1 pracownika kadry jest w obu tych grupach zakładów bardzo zbliżona (w ZAZ samorządowych przypada tylko 3% więcej beneficjentów na 1 pracownika kadry).

Tabela 2. Średnia liczba osób zatrudnionych z podziałem na kategorie pracowników według sektora instytucjonalnego organizatora ZAZ (2005)

Sektor instytucjonalny podmiotu tworzącego ZAZ	Średnia liczba osób zatrudnionych			Liczba beneficjentów na 1 pracownika kadry
	ogółem	beneficjenci	kadra	
<b>Wszystkie ZAZ (33 zakłady)*</b>	<b>51,4</b>	<b>35,9</b>	<b>15,5</b>	<b>2,33</b>
sektor publiczny (13 zakładów)*	55,5	39,0	16,5	2,37
sektor non-profit (20 zakładów)*	48,8	34,0	14,8	2,29
różnica między ww. sektorami	6,7	5,1	1,7	0,08
różnica wyrażona w procentach	14%	15%	11%	3%

\* Uwzględniono dane z ankiet zakładów, które podały pełne dane za 2005 r. w zakresie powyższej tabeli.

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

Statystyka zatrudnienia w zakładach aktywizacji zawodowej wyrażona w etatach przeliczeniowych przedstawiała się następująco: łączne zatrudnienie wszystkich ZAZ w formie umowy o pracę odpowiadało 1,2 tys. pełnych etatów, w tym zakłady prowadzone przez sektor publiczny generowały zatrudnienie odpowiadające w sumie 0,5 tys. etatów przeliczeniowych (44%), zaś stowarzyszenia, fundacje i podmioty wyznaniowe (łącznie 61% ZAZ) dysponowały razem blisko 0,7 tys. etatów (56%).

znacznym stopniem niepełnosprawności (Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, slajd 7). Różnica wynika z tego, że w badaniu ZAZ 2007 wystąpiły braki danych w ankietach od 2 zakładów.

<sup>5</sup> Współczynnik ten mieścił się w najsurowszej nawet normie wskazanej dla działalności wytwórczej w rozporządzeniu w sprawie zakładów aktywności zawodowej. Norma ta dla działalności wytwórczej wymaga by na jednego pracownika kadry przypadało od 1 do 2,5 beneficjenta ZAZ (dla działalności usługowo wytwórczej - nie więcej niż 2,75 beneficjenta na 1 pracownika kadry), a dla działalności usługowej - nie więcej niż 3 beneficjentów na 1 pracownika kadry). Odnotowano też 4 przypadki przekroczenia wskazanych w rozporządzeniu parametrów. Nie były to przekroczenia znaczne. W najdrastyczniejszym z tych przypadków (w jednym z samorządowych ZAZ) norma została przekroczona o 24%, zaś w pozostałych przypadkach (w zakładach prowadzonych przez podmioty non-profit) przekroczenia normy wyniosły 11%, 8% i 2%.

Podobnie jak w wypadku liczby pracowników, tak i w wypadku średniej liczby etatów przypadającej na 1 ZAZ, zakłady prowadzone przez sektor publiczny okazały się jednostkami większymi niż zakłady prowadzone przez sektor non-profit: samorządowe ZAZ miały o 17% więcej etatów beneficjentów i o 22% więcej etatów pracowników kadrowych niż analogiczne jednostki z sektora non-profit. Mimo różnicy w skali działalności, liczba etatów beneficjentów na 1 etat pracownika kadry była w obu tych grupach zakładów bardzo zbliżona (różnica wyniosła zaledwie 4%). Przy tak niewielkim zróżnicowaniu ilość uwagi poświęconej pojedynczemu beneficjentowi powinna być na tym samym poziomie niezależnie od typu organizatora ZAZ.

Tabela 3. Średnie zatrudnienie wyrażone w etatach przeliczeniowych z podziałem na kategorie pracowników według sektora instytucjonalnego organizatora ZAZ (2005)

Sektor instytucjonalny podmiotu tworzącego ZAZ	Średnia liczba etatów przeliczeniowych			Liczba etatów beneficjentów na 1 pełnoetatowego pracownika kadry
	ogółem	beneficjenci	kadra	
<b>wszystkie ZAZ (33 zakłady) <sup>a</sup></b>	<b>35,2</b>	<b>22,0</b>	<b>13,2</b>	<b>1,67</b>
sektor publiczny (13 zakładów) <sup>a</sup>	39,0	24,2	14,8	1,63
sektor non-profit (20 zakładów) <sup>a</sup>	32,7	20,6	12,2	1,70
różnica między ww. sektorami	6,3	3,6	2,7	0,07
różnica wyrażona w procentach	19%	17%	22%	4%

<sup>a</sup> Uwzględniono dane z ankiet zakładów, które podały pełne dane za 2005 r. w zakresie powyższej tabeli.

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

Z porównania tabel 2 i 3 widać, że różnice międzysektorowe w zakresie średniego zatrudnienia wyrażonego w etatach przeliczeniowych okazały się nieco większe niż różnice międzysektorowe w zakresie średniej liczby pracowników. Było to spowodowane tym, że ZAZ działające w ramach sektora non-profit zatrudniały swoich pracowników kadrowych w przeciętnie o 10% mniejszym wymiarze czasu pracy niż zakłady samorządowe (tabela 4).

Dynamika liczby pracowników w zakładach aktywności zawodowej była zbieżna z dynamiką liczebności działających w danym roku zakładów. Między rokiem 2004 a 2005 potencjał zatrudnieniowy ZAZ wzrósł – tak jak i liczba zakładów – o średniopółowę, a między rokiem 2005 i 2006 – o jedną szóstą. W tym czasie liczba osób zatrudnionych w przeciętnym ZAZ – zarówno kadry, jak i beneficjentów – utrzymywała się na tym samym poziomie.

Tabela 4. Proporcja liczby etatów przeliczeniowych do liczby pracowników etatowych z podziałem na kategorie pracowników i według sektora instytucjonalnego organizatora ZAZ (2005)

Sektor instytucjonalny podmiotu tworzącego ZAZ:	Proporcja liczby etatów do liczby osób zatrudnionych		
	ogółem	beneficjenci	kadra
Wszystkie ZAZ (33 zakłady)	0,68	0,61	0,85
sektor publiczny (13 zakładów) <sup>a</sup>	0,70	0,62	0,90
sektor non-profit (20 zakładów) <sup>a</sup>	0,67	0,61	0,82
różnica między ww. sektorami	0,03	0,01	0,08
różnica wyrażona w procentach	5%	2%	10%

<sup>a</sup> Uwzględniono dane z ankiet zakładów, które podały pełne dane za 2005 r. w zakresie powyższej tabeli.

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

Tabela 5. Dynamika liczebności ZAZ, ich kadry oraz beneficjentów

rok	liczba działających ZAZ <sup>a</sup>	Liczba osób zatrudnionych			Średnia liczba osób zatrudnionych		
		ogółem	beneficjenci	kadra	ogółem	beneficjenci	kadra
2004	22	1100 <sup>a</sup>	768 <sup>a</sup>	332 <sup>a</sup>	50,0	34,9	15,1
2005	33	1696 <sup>b</sup>	1186 <sup>b</sup>	510 <sup>b</sup>	51,4 <sup>b</sup>	35,9 <sup>b</sup>	15,5 <sup>b</sup>
2006	34	1734 <sup>c</sup>	1212 <sup>c</sup>	522 <sup>c</sup>	51,0 <sup>c</sup>	35,6 <sup>c</sup>	15,4 <sup>c</sup>
dynamika							
2005/2004	150%	154%	154%	154%	103%	103%	102%
2006/2005	103%	102%	102%	102%	99%	99%	99%

<sup>a</sup> Dane oszacowane dla 23 zakładów na podstawie wartości średnich obliczonych z danych od 22 ZAZ.

<sup>b</sup> Wyniki analizy danych urzędów marszałkowskich nt. 35 ZAZ działających w 2005 r. (Prezentacja Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, slajd 7).

<sup>c</sup> Na podstawie danych z badania na formularzu Zakłady aktywności zawodowej w 2006 r. wykonanego również w 2007 r.

Źródła: Zgodnie z oznaczeniami opisanymi powyżej. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

## 2.2. Koszty

Na pokrywane przez PFRON koszty utworzenia zakładu aktywności zawodowej składa się:

- przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych pomieszczeń produkcyjnych i przeznaczonych na rehabilitację,
- zakup urządzeń i sprzętu rehabilitacyjnego,
- wyposażenie pomieszczeń produkcyjnych oraz przygotowanie stanowisk pracy, w tym zakup maszyn i urządzeń niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług,
- zakup surowców, materiałów i narzędzi potrzebnych do rozruchu działalności gospodarczej,
- zakup środków transportu.

Oprócz środków PFRON w finansowanie tworzenia ZAZ mogą być zaangażowane środki samorządu wojewódzkiego i inne (w tym środki własne organizatora ZAZ).

Koszty utworzenia zakładu aktywności zawodowej wyniosły w 2005 roku średnio 1 253 tys. PLN, tj. 33,8 tys. PLN za utworzenie miejsca pracy dla jednego niepełnosprawnego beneficjenta<sup>6</sup>.

Na bieżące koszty działania ZAZ składają się: (1) koszty działalności obsługowo-rehabilitacyjnej, (2) koszty działalności gospodarczej oraz (3) finansowane z zakładowego funduszu aktywności (ZFA) wydatki na usamodzielnienie niepełnosprawnych pracowników ZAZ w ich życiu pozazawodowym (zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym; pomoc w przygotowaniu/remontie zbiorowych form mieszkalnictwa, pomoc w zaspokajaniu innych potrzeb niepełnosprawnych pracowników ZAZ).

W świetle danych pozyskanych przez urzędy marszałkowskie od 35 ZAZ, bieżące koszty działalności zakładów za 2005 rok wyniosły średnio 719 tys. PLN, tj. 20,5 tys. na jednego beneficjenta<sup>7</sup>. W podgrupie zakładów aktywności zawodowej prowadzonych przez podmioty non-profit przeciętna suma rocznych kosztów była niższa niż w podgrupie placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego o 11%. Należy jednak pamiętać, że placówki samorządu terytorialnego były również większe, jeśli chodzi o liczbę beneficjentów (o 17%) oraz liczbę pracowników obsługi (o 22%).

## 2.3. Przychody i zysk

Ogółem przychody zakładów aktywności zawodowej oszacowane jako suma wpływów ze sprzedaży, wpływów z pozostałej działalności operacyjnej i przychodów finansowych

---

<sup>6</sup> Prezentacja *Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych*, slajd 17; [www.mpips.gov.pl/\\_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja\\_zaz.pps](http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja_zaz.pps)

<sup>7</sup> Prezentacja *Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych*, slajd 24; [www.mpips.gov.pl/\\_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja\\_zaz.pps](http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja_zaz.pps)

były o 6% wyższe niż suma kosztów działalności operacyjnej i kosztów finansowych poniesionych przez zakłady aktywności zawodowej w 2005 roku. Nadwyżka przychodów nad kosztami miała miejsce w 6 na 10 zakładów; w co trzecim zakładzie wynik za 2005 rok był ujemny, a w nieco mniej niż 1 na 10 placówek – koszty i przychody równoważyły się. Proporcje placówek odnotowujących odpowiednio zysk i stratę były niemal identyczne zarówno wśród zakładów prowadzonych przez samorząd lokalny, jak i – przez organizacje trzeciego sektora. Wartości wyników finansowych kształtowały się jednak znacznie korzystniej wśród zakładów prowadzonych przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje trzeciego sektora (wartość środkowa to zysk w kwocie 63 tys. PLN) niż wśród placówek publicznych (średnia wartość zysku to 1 tys. PLN).

Uzyskane wyniki należy ocenić jako dobre, gdyż ponad połowa zakładów przynosi zyski, a tylko jedna trzecia – straty. Co więcej, zakłady ponoszące straty to w większości te, które dopiero rozpoczęły swoją działalność i jeszcze się nie „rozkręciły”.

Analiza struktury przychodów zakładów aktywności zawodowej dokonana na podstawie badania ZAZ 2007 pokazuje, że głównym źródłem finansowania działalności zakładów jest wsparcie publiczne (stanowi ono 60% przychodów) zaś działalność gospodarcza – choć ważna – ma jednak udział mniejszościowy (40%)<sup>8</sup>.

Szczególnie silne uzależnienie od wsparcia publicznego widoczne jest w zakładach prowadzonych przez instytucje sektora publicznego (3/4 ich finansowania to środki z PFRON i samorządu lokalnego). Znacznie bardziej zrównoważoną strukturę przychodów mają ZAZ prowadzone przez organizacje trzeciego sektora (47% ich budżetu to wpływy z działalności gospodarczej, a 53% to wsparcie publiczne).

Tabela 6. Struktura finansowania ZAZ według typu organizatora zakładu (2005)

Źródło finansowania	Wszystkie ZAZ	Placówki sektora publicznego	Placówki trzeciego sektora
działalność gospodarcza	40%	24%	47%
wsparcie publiczne	60%	76%	53%
Razem	100%	100%	100%

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

<sup>8</sup> Zbliżony obraz struktury finansowania działalności ZAZ uzyskano na podstawie analizy danych z urzędów marszałkowskich, zawartych w prezentacji *Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych*; [www.mpips.gov.pl/\\_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja\\_zaz.pps](http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja_zaz.pps). Z uwzględniającego liczebność zakładów przeliczenia danych zawartych na slajdzie 24 wynika, że finansowanie działalności przeciętnego ZAZ opiera się w 58% na środkach PFRON, w 37% na przychodach z działalności gospodarczej, a 5% pochodzi z zakładowego funduszu aktywności (czyli pośrednio z działalności gospodarczej oraz ze zwolnień z podatków i opłat publiczno-prawnych).

### 3. POTENCJAŁ SPOŁECZNY ZAKŁADÓW AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

W konstrukcji prawnej zakładów aktywności zawodowej nie przewidziano instytucji członkostwa. Bazę społeczną ZAZ tworzą więc przede wszystkim sami beneficjenci (1,2 tys.), ich rodziny/opiekunowie (ok. 2 tys.) oraz kadra zakładu (0,5 tys.), a w niektórych placówkach również wolontariusze. Wspomniani wolontariusze to osoby dobrowolnie i bezpłatnie wykonujące pracę społeczną na rzecz lub w ramach ZAZ. Liczba wolontariuszy w zakładzie wahała się od 1 do 4 (średnio 2,4 wolontariusza), a suma ich godzin pracy w ciągu roku w jednym zakładzie wyniosła przeciętnie 200 godzin (odpowiadało to ok. 1/10 etatu). Korzystanie z wolontariatu zadeklarowały dwie placówki samorządowe i trzy z sektora non-profit, co jest zbieżne z proporcjami ogólnej liczebności tych placówek. Zatem nie da się stwierdzić, że któryś z rodzajów organów prowadzących ZAZ silniej preferuje korzystanie z pracy społecznej.

Należy uznać, że zakłady aktywności zawodowej w niedużym stopniu korzystają z pracy społecznej (w sumie na wszystkie zakłady całość pracy wolontariuszy odpowiadało zaledwie połowie etatu) albo nie definiują zaangażowania rodzin/opiekunów w działalność zakładu jako wolontariatu.

### 4. FUNKCJE ZAKŁADÓW AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

#### 4.1. Funkcja zatrudnieniowa

Ilościowy wymiar funkcji zatrudnieniowej ZAZ jest skromny, gdyż – wobec niewielkiej liczby zakładów – pracujący w nich beneficjenci i personel obsługi nie stanowią istotnego fragmentu krajowego rynku pracy (1,7 tys. osób zatrudnionych w ZAZ to zaledwie 0,01% pracujących w polskiej gospodarce narodowej). O znaczeniu zakładów aktywności zawodowej jako pracodawców w mniejszym stopniu stanowi fakt, że zakłady utrzymują określoną liczbę miejsc pracy, ale raczej to, że są to nowe miejsca pracy (pierwsze z nich powstały w 2000 r.).

Ponadto funkcja zatrudnieniowa ZAZ ma istotny wymiar socjalny, gdyż zatrudnienie w dwóch trzecich dotyczy osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności, którzy z założenia są beneficjentami działalności zakładów. Dodatkowo również wśród pracowników obsługi ZAZ aż 10% stanowią osoby niepełnosprawne (jest to odsetek trzykrotnie wyższy niż przeciętnie odnotowywany wśród pracujących w gospodarce narodowej). Funkcja zatrudnieniowa zakładów aktywności zawodowej skierowana jest więc przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, które łącznie stanowią 73% zatrudnionych w ZAZ. Osoby niepełnosprawne, a szczególnie niepełnosprawni o znacznym stopniu niepełnosprawności są grupą, której stosunkowo najtrudniej uzyskać zatrudnienie oraz przełamać sytuację wykluczenia społecznego i bierności zawodowej (niepełnosprawni stanowią zaledwie 3,2% zatrudnionych w gospodarce narodowej). Socjalny wymiar funkcji zatrudnieniowej zakładów aktywności zawodowej przejawia się więc w integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych odbywa się w wymiarze czasu pracy odpowiadającym ich możliwościom. Dlatego też przeciętny etatowy wymiar zatrudnienia beneficjenta wynosił 0,61 etatu, podczas gdy w wypadku kadry ZAZ parametr ten był znacznie wyższy – wynosił 0,85 etatu. Wskaźniki te oznaczają, że nie tylko beneficjenci ZAZ, ale nawet pracownicy obsługi zakładów znacznie częściej, niż ma to średnio miejsce w gospodarce narodowej, zatrudniani są w formule zatrudnienia niepełnoetatowego. Elastyczne i uwzględniające szczególną sytuację pracownika (np. osoby niepełnosprawnej czy kobiety wychowującej małe dziecko) zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy obejmuje 11% pracujących w gospodarce narodowej, natomiast wśród pracowników ZAZ dotyczy ono wszystkich beneficjentów i nie mniej niż 16% pracowników kadry.

Choć kwestia niepełnosprawności beneficjentów będących pracownikami ZAZ stanowi bardzo wyraźnie o socjalnym charakterze zatrudnienia w zakładach, to warto dodatkowo przedstawić także wykształcenie beneficjentów. Dopełni to obraz trudności, jakie napotykać może zatrudnienie beneficjentów ZAZ, także z powodu ich słabego wykształcenia szkolnego, stanowiącego podstawę uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Dane obrazujące wykształcenie beneficjentów oraz pracowników obsługi zakładów w zestawieniu ze strukturą wykształcenia pracujących w gospodarce narodowej przedstawiono w tabeli 7. Uwidaczniają one, że wśród beneficjentów ZAZ występuje ponad trzykrotna nadreprezentacja osób z najniższym wykształceniem (nieprzekraczającym wykształcenia gimnazjalnego). Jednocześnie obserwujemy tu prawie siedmiokrotnie mniej osób z wyższym wykształceniem w stosunku do struktury pracujących w gospodarce narodowej. Z kolei wykształcenie pracowników obsługi ZAZ jest znacznie lepsze niż struktura zatrudnienia w gospodarce narodowej. Przejawia się to m.in. przez nadreprezentację pracowników z wyższym i średnim wykształceniem wśród kadry zakładów.

Tabela 7. Struktura miejsc pracy wśród beneficjentów i kadry zakładów aktywności zawodowej a struktura miejsc pracy w gospodarce narodowej (2005)

Kategorie wykształcenia	Beneficjenci ZAZ	Kadra ZAZ	Pracujący <sup>a</sup> w gospodarce narodowej
niepełne podstawowe, podstawowe i gimnazjum	35,2%	8,1%	9,9%
w tym niepełne podstawowe	8,1%	3,6%	b.d
zasadnicze zawodowe	36,0%	14,2%	30,7%
średnie i policealne	25,6%	44,1%	37,6%
wyższe	3,2%	33,6%	21,8%
Razem	100%	100%	100%

<sup>a</sup> Osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy lub osoby samozatrudnione, dla których było to główne miejsce pracy.

Z punktu widzenia płci struktura beneficjentów zakładów aktywności zawodowej charakteryzuje się przewagą mężczyzn (61%), którzy są nieco nadreprezentowani w porównaniu do przeciętnej struktury zatrudnienia w gospodarce narodowej (gdzie stanowią 55%). Z kolei kobiety są nadreprezentowane wśród kadry ZAZ (stanowią 55% pracowników obsługi, podczas gdy wśród pracujących w gospodarce narodowej stanowią tylko 45%).

Funkcja zatrudnieniowa zakładów aktywności zawodowej praktycznie nie była realizowana w innych formach niż umowa o pracę (stosunek pracy). Wprawdzie zatrudnienie w formie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło miało miejsce w ponad połowie zakładów (56%), jednak objęło ono łącznie tylko 72 osoby, przy czym zaledwie dla 12 z nich zatrudnienie to było głównym źródłem utrzymania.

#### 4.2. Funkcja zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej

Ukierunkowanie zakładów aktywności zawodowej na potrzeby lokalnej społeczności znajduje wyraz zarówno w gospodarczym, jak i społecznym wymiarze działania tych placówek.

Cztery na pięć zakładów sprzedawało ponad połowę swoich wyrobów/usług na rynku lokalnym, tj. na terenie powiatu, w którym miały swoją siedzibę, zaś połowa ZAZ kierowała całość swojej produkcji/usług na potrzeby lokalnych klientów. Dodatkowo można stwierdzić nieco silniejsze ukierunkowanie na rynek lokalny wśród placówek prowadzonych przez samorząd lokalny niż wśród jednostek prowadzonych przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne (tabela 8).

W wymiarze społecznym, lokalny charakter działalności zakładów aktywności zawodowej uwidacznia się przez fakt, że 9 na 10 beneficjentów przeciętnego ZAZ (89%) to mieszkańcy tego samego powiatu, w którym siedzibę ma zakład. Pod tym względem nie ma istotniejszych różnic między jednostkami działającymi w ramach sektora publicznego czy sektora non-profit. Co więcej, z tej samej miejscowości, w której zlokalizowany jest zakład aktywności zawodowej, wywodzi się niemal połowa beneficjentów (47%), przy czym w zakładach prowadzonych przez podmioty sektora non-profit udział miejscowych beneficjentów jest nawet wyższy (55%), gdyż zakłady te dwukrotnie rzadziej niż placówki sektora publicznego mieszczą się na wsi i w małych miasteczkach (w ZAZ samorządowych odsetek beneficjentów z tej samej miejscowości wyniósł 37%)

Tabela 8. Udział rynku lokalnego w wartości utargu zakładów aktywności zawodowej (2005)

ZAZ wg typu organizatora	Udział rynku lokalnego w sprzedaży usług/produkcji ZAZ	
	ponad połowa	całość
Wszystkie ZAZ	81%	47%
ZAZ sektora publicznego	92%	50%
ZAZ trzeciego sektora	75%	45%

Mimo wykazanego powyżej nakierowania oferty zakładów na zaspokojenie potrzeb lokalnego środowiska osób niepełnosprawnych, potrzeby zawodowe tego środowiska w większości przypadków nie zostają w pełni zaspokojone – choć z drugiej strony, odpowiedź wskazującą na całkowity brak zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych nie pojawiła się ani razu.. Częściowe zaspokojenie lokalnych potrzeb osób niepełnosprawnych deklaruje 66% przedstawicieli ZAZ, podczas gdy pełne zaspokojenie potrzeb deklaruje 9%, a 16% – nie ma zdania w tej sprawie;

#### 4.3. Funkcja innowacyjna

Zakłady aktywności zawodowej jako nowa forma rehabilitacji oraz integracji zawodowo-społecznej osób niepełnosprawnych wypracowały własne formy działania, twórczo rozwijając zapisy zawarte w regulacjach ustawowych i rozporządzeniach. Zakłady były jedną z pierwszych form zindywidualizowanego i zarazem całościowego podejścia do integracji osób niepełnosprawnych – uwzględniającego zarazem społeczne, jak i zawodowe potrzeby beneficjentów. Analiza odpowiedzi zakładów na otwarte pytania dotyczące pochodzenia rozwiązań metod i form pracy ich placówki pozwala stwierdzić, że 1/5 obecnie istniejących ZAZ wskazuje na elementy samodzielnie przez nie wypracowane, zaś 3/4 zakładów wskazuje na inne ZAZ jako źródło metod i form działania stosowanych we własnej działalności.

#### 4.4. Funkcja świadczenia usług dla osób dotkniętych wykluczeniem społecznym

Wszyscy beneficjenci zakładów aktywności zawodowej, jako osoby ze znaczną niepełnosprawnością, są dotknięci lub zagrożeni wykluczeniem społecznym przede wszystkim w zakresie dostępu do miejsc pracy. Specyfika zakładów aktywności zawodowej polega na tym, że podstawową oferowaną w nich usługą dla zagrożonych marginalizacją beneficjentów jest zatrudnienie. Dodatkowo, wykorzystując środki zakładowego funduszu aktywności (ZFA), zakłady podejmują działania poprawiające warunki pracy beneficjentów w ZAZ:

- „usprawnienie i dodatkowe oprzyrządowanie stanowisk pracy, wspomaganie samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy” – działania te znalazły odbicie w strukturze wydatków ZFA w 56% zbadanych ZAZ;
- „pomoc w przygotowaniu osób niepełnosprawnych do pracy poza zakładem i wyrównaniu ich szans w nowym miejscu pracy” – to działanie znalazło odbicie w strukturze wydatków ZFA w 15% zbadanych ZAZ.

Poza usługami w zakresie integracji zawodowej zakłady świadczą też na rzecz swoich beneficjentów usługi z zakresu integracji społecznej – również finansowane z ZFA. Świadczenie usług z zakresu integracji społecznej wykazało 19 z 34 zbadanych ZAZ (56%) i usługi te objęły łącznie 555 osób – tj. 79% wszystkich beneficjentów z owych 19 zakładów i zarazem 47% beneficjentów wszystkich ZAZ działających w 2005 roku. Typ organizatora zakładu nie okazał się czynnikiem istotnie różnicującym skłonność ZAZ do podejmowania działań na

rzecz zaspokajania pozazawodowych potrzeb beneficjentów, choć zaznaczyła się niewielka nadreprezentacja tego rodzaju usług wśród jednostek sektora publicznego. W ramach usług wykraczających poza integrację zawodową w powyższych danych nt. usług z zakresu integracji społecznej zostały w szczególności ujęte:

- „zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku” – udzielanie tego typu świadczeń zadeklarowało 14 z 34 zbadanych zakładów (41%); w zakładach tych zakup sprzętu i wyposażenia na potrzeby pozazawodowe dotyczył w sumie ok. 148 beneficjentów, tj. 27% beneficjentów z owych 14 ZAZ i zarazem 12% beneficjentów wszystkich ZAZ;
- „pomoc w przygotowaniu, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych, które nie znajdują oparcia we własnej rodzinie lub podejmują świadome decyzje dotyczące samodzielnego życia” – udzielanie tego typu świadczeń zadeklarowane zostało przez 6 z 34 zbadanych zakładów (18%); w zakładach tych pomoc w sprawach mieszkaniowych dotyczyła w sumie 31 osób, tj. 13% beneficjentów z owych 6 ZAZ i zarazem 6% beneficjentów wszystkich ZAZ.

Mniej precyzyjnie zmierzoną, ale również realizowaną w ramach środków ZFA działalnością na rzecz integracji społecznej, jest organizowanie rekreacji i uczestnictwa beneficjentów w życiu kulturalnym. Działalność taka znalazła wyraz w wydatkach ZFA w 18 z 34 zbadanych zakładów (53%). Struktura sektorowej przynależności ZAZ prowadzących działalność rekreacyjno-kulturalną na rzecz swoich beneficjentów wskazuje na równomierne zaangażowanie jednostek zarówno z sektora non-profit, jak i sektora publicznego.

#### 4.5. Funkcja demokratycznego zarządzania

Z punktu widzenia ogólnych przepisów struktura zarządzania zakładem aktywności zawodowej nie przewiduje w zasadzie żadnych mechanizmów demokratycznego współudziału w zarządzaniu ani dla beneficjentów, ani dla pracowników. Wszelkie decyzje dotyczące działalności zakładu aktywności zawodowej podejmuje jego kierownik, który jest mianowany i odwoływany przez instytucję/organizację prowadzącą ZAZ. Kierownik corocznie przedstawia plan działalności gospodarczej zakładu do zatwierdzenia przez instytucję prowadzącą.

Pewien wpływ na kwestie merytorycznego działania ZAZ mają pracownicy uczestniczący w zespole programowym, powoływanym przez kierownika zakładu w celu opracowania programu rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej dla beneficjentów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 stycznia 2000 roku zespół ten spotyka się nie rzadziej niż raz w roku w celu oceny efektów rehabilitacji oraz sprawności zawodowej i społecznej niepełnosprawnych pracowników i ewentualnego dokonania korekt programów zatrudnienia. Tego typu dyskusje i spotkania zespołu programowego mogą siłą rzeczy stanowić forum dialogu demokratyzującego relacje między kierownictwem ZAZ a jego pracownikami.

Tabela 9. Odpowiedzi przedstawicieli ZAZ w kwestii udziału beneficjentów w zarządzaniu (2005)

Czy w Państwa zakładzie beneficjenci biorą udział w dyskusjach dotyczących rozwoju zakładu lub w jakiś inny sposób wpływają na decyzje dotyczące funkcjonowania zakładu?

odpowiedzi przedstawicieli zakładów aktywności zawodowej	wszystkie ZAZ	placówki sektora publicznego	placówki trzeciego sektora
Nie	13	5	9
Tak	20	7	13
Razem	33	12	22

W jaki sposób to się odbywa? <sup>a</sup>

odpowiedzi przedstawicieli zakładów aktywności zawodowej	wszystkie ZAZ	placówki sektora publicznego	placówki trzeciego sektora
rada, przedstawiciele (formalni reprezentanci beneficjentów)	4	3	1
narady, spotkania (formalne, regularne)	5	3	2
inne demokratyczne metody wpływu	3	1	2
Razem „metody demokratyczne”	12	7	5
metody niedemokratyczne (np. „organizacja pracy”, „rozmowa z kierownikiem”)	4	0	4

<sup>a</sup> Klasyfikację odpowiedzi na powyższe pytanie otwarte wykonano tak, że każdą ankietę wyszczególniono tylko raz niezależnie od tego, że czasem pojawiały się odpowiedzi uwzględniające zarówno istnienie formalnego organu przedstawicielskiego beneficjentów jak też odbywanie regularnych zebrań. W tego rodzaju przypadkach „podwójnych odpowiedzi” liczono tylko jedną odpowiedź, klasyfikując ją do grupy wskazującej na wyższy poziom rozwoju procedur demokratycznych, czyli w tym przypadku do odpowiedzi wskazującej, że w danym ZAZ funkcjonowały ciała przedstawicielskie.

Źródło: Badanie ZAZ 2007. Opracowanie: Sławomir Nałęcz.

Stopień i formy partycypacji beneficjentów w zarządzaniu ZAZ zostały zbadane w ramach badania ankietowego ZAZ 2007. Wyniki okazały się zaskakująco pozytywne. Na pytanie o to, czy beneficjenci biorą udział w dyskusjach dotyczących rozwoju zakładu lub w jakiś inny sposób wpływają na decyzje dotyczące jego funkcjonowania, aż 2/3 badanych placówek odpowiedziało twierdząco. Ponadto, istnienie procedur umożliwiających beneficjentom wpływ na funkcjonowanie ZAZ deklarowali równie często przedstawiciele zakładów prowadzonych przez instytucje sektora publicznego jak – przez placówki działające w ramach trzeciego sektora.

Co ciekawe, po wyłączeniu odpowiedzi wskazujących na stosowanie pozademokratycznych metod partycypacji (odpowiedzi w rodzaju „rozmowa z kierownikiem” czy „organizacja pracy”) okazało się, że procedury demokratyczne częściej stosowane są w ZAZ prowadzonych przez instytucje samorządu lokalnego.

## 5. PERSPEKTYWY, WNIOSKI I REKOMENDACJE

### 5.1. Czynniki wspierające i bariery rozwoju

Głównymi barierami w tworzeniu zakładów aktywności zawodowej przez stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty społeczne jest brak odpowiedniego majątku wymaganego dla zabezpieczenia dotacji przekazywanej na utworzenie zakładu oraz deficyt zasobów menadżerskich, które pozwalałyby utworzyć i prowadzić kierujące się rachunkiem ekonomicznym przedsiębiorstwa społeczne<sup>9</sup>. Również w przypadku samorządów lokalnych barierą w tworzeniu ZAZ jest trudność w znalezieniu odpowiednich urzędników, którzy chcieliby wejść w rolę przedsiębiorcy. Tworzenie nowej jednostki jest zadaniem trudnym i ryzykownym oraz wymagającym pewnego dofinansowania z lokalnego budżetu, co ostatecznie zniechęca wielu lokalnych decydentów.

Dodatkowo organizatorzy ZAZ nie czują wsparcia dla swoich działań ze strony urzędów marszałkowskich, a nierzadko mówią wręcz o kłopotach w tej współpracy. Urzędy marszałkowskie nie zawsze wywiązują się z terminów przekazywania środków PFRON i zdaniem wielu przedstawicieli zakładów nie wykazują zainteresowania losami zakładów.

Kolejny wymieniany przez przedstawicieli ZAZ problem to brak możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W pewnych przypadkach tworzy to paradoksalne efekty – zwłaszcza gdy beneficjenci zakładów aktywności zawodowej na skutek prowadzonej tam rehabilitacji „przejdą na umiarkowany stopień niepełnosprawności”. Wówczas – zgodnie z przepisami – tacy beneficjenci powinni zostać zwolnieni.

Innym problemem, na który uskarżają się przedstawiciele zakładów aktywności zawodowej jest brak możliwości przeznaczania zysków na rozwój zakładu jako przedsiębiorstwa właśnie, a tylko na potrzeby osób niepełnosprawnych. Jest to przez wielu naszych respondentów uznawane za ograniczenie możliwości rozwojowych zakładów jako podmiotów gospodarczych.

Część zakładów aktywności zawodowej podkreślała także, że problemem dla nich jest obowiązek zapewnienia 5% kosztów działalności obsługowo-rehabilitacyjnej, który spoczywa na jednostce organizującej zakład.

Szczególnie w tym kontekście warto przypomnieć o bardzo niepokojących planach mającego się pogłębiać z roku na rok ograniczenia wsparcia finansowego z PFRON – za-

<sup>9</sup> P. Stanisławski, ZAZ – Zaniedbane ogniwo rehabilitacji. Magazyn „Integracja” 6/2005.

równy w zakresie kosztów tworzenia ZAZ, jak i dofinansowania bieżącej działalności ZAZ. Wprowadzenie w życie tego rodzaju regulacji doprowadzi z jednej strony do utrudnienia i tak już bardzo ryzykownego dla organizacji pozarządowych i nieatrakcyjnego dla władz samorządowych procesu tworzenia zakładów, z drugiej zaś spowoduje zagrożenie bankructwem już istniejących placówek, które mogą nie przetrwać coraz pełniejszego urynkowania ich działalności.

Wśród czynników szczególnie sprzyjających działalności zakładów aktywności zawodowej najistotniejszym było wsparcie ze strony organizatora ZAZ. Zwłaszcza zakłady aktywności zawodowej związane z organizacjami kościelnymi podkreślają, że jest to dla nich bardzo duża pomoc, gdyż nie tylko mogą korzystać z infrastruktury przynależnej Kościołowi, ale również „marka” np. Caritasu od razu zwiększa ich znaczenie. Zakłady aktywności zawodowej założone przez organy samorządu lokalnego z kolei często są zadowolone ze współpracy z różnymi instytucjami samorządowymi, która niejednokrotnie ma wspólna ta oznacza po prostu możliwość otrzymywania zleceń na wykonywanie przez ZAZ usług wobec tych instytucji.

## 5.2. Wnioski

1. Zakłady aktywności zawodowej zaczęły powstawać w 2000 roku na mocy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. ZAZ są tworzone w celu reintegracji społecznej i zawodowej osób o stwierdzonej znacznej niepełnosprawności. Mogą być prowadzone przez organy samorządu terytorialnego, jak i organizacje pozarządowe.

2. Ze względu na dość wolne tempo powstawania zakładów, zwłaszcza tych zakładanych przez samorząd lokalny. Pod koniec 2005 roku istniało zaledwie 35 ZAZ, z czego tylko 13 prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a pozostałe 22 – przez organizacje pozarządowe, w tym 4 – przez podmioty wyznaniowe.

3. Potencjał ekonomiczny przeciętnego zakładu aktywności zawodowej wyrażał się w zakresie zatrudnienia liczbą 50 osób zatrudnionych łącznie na 35 etatach przeliczeniowych i charakteryzował się budżetem w kwocie 719 tys. zł. Placówki prowadzone przez sektor publiczny były kilkanaście procent większe od zakładów prowadzonych w ramach sektora non-profit – przeciętnie o 14% w zakresie liczby zatrudnionych, o 19% w zakresie liczby etatów przeliczeniowych i o 11% w zakresie wielkości budżetu.

4. Proporcja liczby zatrudnionych beneficjentów do liczby pracowników obsługi ZAZ wynosiła ogółem 2,3 i była nieznacznie korzystniejsza w zakładach prowadzonych w ramach sektora non-profit (2,29) niż w placówkach prowadzonych przez sektor publiczny (2,37).

5. Ogółem przychody zakładów aktywności zawodowej były o 6% wyższe niż koszty. Nadwyżka miała miejsce w 6 na 10 zakładów; w co trzecim zakładzie wynik za 2005 rok był ujemny, a w nieco mniej niż 1 na 10 placówek – koszty i przychody równoważyły się. Proporcje placówek odnotowujących odpowiednio zysk i stratę były niemal identyczne za-

równy wśród zakładów prowadzonych przez samorząd lokalny, jak – przez placówki sektora non-profit. Wartości wyników finansowych kształtowały się jednak znacznie korzystniej wśród zakładów prowadzonych przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje trzeciego sektora (wartość środkowa to zysk w kwocie 63 tys. PLN) niż wśród placówek publicznych (środkowa wartość zysku to 1 tys. PLN).

6. Głównym źródłem finansowania działalności zakładów jest wsparcie publiczne (stanowi ono 60% przychodów), zaś działalność gospodarcza – choć ważna – ma udział mniejszościowy (40%). Szczególnie silne uzależnienie od wsparcia publicznego widoczne jest w zakładach prowadzonych przez instytucje sektora publicznego (3/4 ich finansowania to środki z PFRON i od samorządu lokalnego). Znacznie bardziej zrównoważoną strukturę przychodów mają ZAZ prowadzone przez organizacje sektora non-profit (47% ich budżetu to wpływy z działalności gospodarczej, a 53% to wsparcie publiczne).

7. Bazę społeczną zakładów tworzą przede wszystkim sami beneficjenci (1,2 tys.), ich rodziny/opiekunowie (ok. 2 tys.) oraz kadra zakładu (0,5 tys.), a w co szóstą placówkę również wolontariusze. Wspomniani wolontariusze to osoby dobrowolnie i bezpłatnie wykonujące pracę społeczną na rzecz lub w ramach ZAZ. Liczba wolontariuszy w zakładzie wahała się od 1 do 4 (średnio 2,4 wolontariusza), a suma ich godzin pracy w ciągu roku w jednym zakładzie wyniosła przeciętnie 200 godzin (odpowiadało to ok. 1/10 etatu). Korzystanie z wolontariatu zadeklarowały dwie placówki samorządowe i trzy z sektora non-profit, co jest zbieżne z proporcjami ogólnej liczebności tych placówek. Zatem nie da się stwierdzić, że któryś z rodzajów organów prowadzących ZAZ silniej preferuje korzystanie z pracy społecznej.

Należy uznać, że zakłady aktywności zawodowej w niedużym stopniu korzystają z pracy społecznej (w sumie na wszystkie zakłady całość pracy wolontariuszy odpowiadała zaledwie połowie etatu) albo nie definiują zaangażowania rodzin/opiekunów w działalność zakładu jako wolontariatu.

8. Weryfikacja funkcji społecznych zakładów aktywności zawodowej przyniosła interesujące rezultaty. W odniesieniu do funkcji zatrudnieniowej okazało się, że choć każdy działający ZAZ zatrudnia kilkadziesiąt osób w ramach stosunku pracy, to z powodu niewielkiej liczby placówek ogólny potencjał zatrudnienia zakładów liczył na koniec 2005 roku tylko 1,7 tys. osób i zarazem 1,2 tys. etatów przeliczeniowych – co stanowiło zaledwie 0,01% krajowego zatrudnienia. Mimo stosunkowo małej liczby miejsc pracy oferowanych przez zakłady aktywności zawodowej, mają one duże znaczenie ze względu na fakt, że są to nowe miejsca pracy (powstają począwszy od 2000 r.) oraz ze względu na to, że są przeznaczone dla osób, które praktycznie nie mają szans na uzyskanie zatrudnienia u innego pracodawcy. Socjalny wymiar funkcji zatrudnieniowej ZAZ wyraża się w tym, że tworzone tu miejsca pracy w dwóch trzecich przeznaczone są dla osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dodatkowo również wśród pracowników obsługi ZAZ aż 10% stanowią osoby niepełnosprawne (jest to odsetek trzykrotnie wyższy niż przeciętnie odnotowywany wśród pracujących w gospodarce narodowej). Funkcja zatrudnieniowa zakładów aktywności zawodowej skierowana jest więc przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, które

łącznie stanowią 73% zatrudnionych w ZAZ. Warto także zaznaczyć, że rola zakładów jako placówek włączających osoby niepełnosprawne do aktywności zawodowej jest tym większa, że ich beneficjenci prócz ograniczeń wynikających z przyczyn zdrowotnych mają poważne deficyty w zakresie kwalifikacji zawodowych, a nawet wykształcenia szkolnego. Tylko 3% z nich posiada wykształcenie wyższe (średni odsetek wśród pracujących w gospodarce narodowej wynosi 22%), a wykształcenie nieprzekraczające gimnazjalnego ma 35% (podczas gdy wśród pracujących w gospodarce narodowej zaledwie 10%).

9. Ważną funkcją społeczną podmiotów gospodarki społecznej, która uzyskała pełne potwierdzenie w działalności ZAZ, jest funkcja zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Ukierunkowanie zakładów aktywności zawodowej na potrzeby lokalnej społeczności znajduje wyraz zarówno w gospodarczym, jak i społecznym wymiarze działania tych placówek. Cztery na pięć zakładów sprzedawało ponad połowę swoich wyrobów/usług na rynku lokalnym, tj. na terenie powiatu, w którym miały swoją siedzibę, zaś połowa ZAZ kierowała swoją produkcją/usługami tylko i wyłącznie na potrzeby lokalnych klientów.

W wymiarze społecznym lokalny charakter działalności zakładów aktywności zawodowej uwidacznia się przez fakt, że 9 na 10 beneficjentów przeciętnego ZAZ to mieszkańcy tego samego powiatu, w którym zakład ma siedzibę. Co więcej, z tej samej miejscowości, w której zlokalizowany jest zakład aktywności zawodowej, wywodzi się niemal połowa beneficjentów (47%).

10. W odniesieniu do zakładów aktywności zawodowej istotną funkcją społeczną okazała się też funkcja innowacyjna. Jako nowa forma rehabilitacji oraz integracji zawodowo-społecznej osób niepełnosprawnych ZAZ wypracowały własne sposoby działania, twórczo rozwijając zapisy zawarte w regulacjach ustawowych i rozporządzeniach. Zakłady były jedną z pierwszych w Polsce form zindywidualizowanego i zarazem całościowego podejścia do integracji osób niepełnosprawnych – uwzględniającego zarazem społeczne, jak i zawodowe potrzeby beneficjentów. Odpowiedzi zakładów na pytania ankiety dotyczące pochodzenia form pracy ich placówki pokazują, że 1/5 obecnie istniejących ZAZ samodzielnie wypracowało istotne elementy metody funkcjonowania swojej placówki, zaś 3/4 zakładów wskazuje na inne ZAZ jako źródło metod i form stosowanych we własnej działalności.

11. Kolejną ważną, choć zarazem oczywistą funkcją zakładów aktywności zawodowej jest świadczenie usług dla osób dotkniętych wykluczeniem społecznym. Beneficjenci ZAZ, jako osoby ze znaczną niepełnosprawnością, są co najmniej zagrożeni wykluczeniem społecznym w zakresie dostępu do miejsc pracy. Tymczasem główny przedmiot działalności ZAZ to zatrudnianie i przygotowanie do dalszego zatrudnienia właśnie takich osób. Dodatkowo, wykorzystując środki zakładowego funduszu aktywności (ZFA), zakłady podejmują działania poprawiające warunki pracy beneficjentów w ZAZ („usprawnienie i dodatkowe oprzyrządowanie stanowisk pracy, wspomaganie samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy” stanowiło 56% wydatków ZFA; „pomoc w przygotowaniu osób niepełnosprawnych do pracy poza zakładem i wyrównaniu ich szans w nowym miejscu pracy” stanowiło 15% wydatków ZFA).

Poza usługami w zakresie integracji zawodowej zakłady świadczą też na rzecz swoich beneficjentów usługi z zakresu integracji społecznej – również finansowane z ZFA. W ramach świadczeń na rzecz beneficjentów wykraczających poza integrację zawodową prowadzono m.in.:

- „zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku”;
- „pomoc w przygotowaniu, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych”;
- organizowanie rekreacji i uczestnictwa beneficjentów w życiu kulturalnym. Działalność taka znalazła wraz w wydatkach ZFA w 18 z 34 zbadanych zakładów (53%). Struktura sektorowej przynależności ZAZ prowadzących działalność rekreacyjno-kulturalną na rzecz swoich beneficjentów wskazuje na równomierne zaangażowanie jednostek zarówno z sektora non-profit, jak i sektora publicznego.

12. Ostatnią z weryfikowanych społecznych funkcji ZAZ, która uzyskała przynajmniej częściowe potwierdzenie w przeprowadzonym przez nas badaniu ankietowym, była funkcja demokratycznego zarządzania. Mimo w zasadzie niepodzielnej władzy, jaką ustawa i rozporządzenia dają kierownikowi zakładu, przepisy przewidują jednak pewien udział pracowników w kształtowaniu działalności merytorycznej ZAZ – poprzez ich udział w zespołach programowych. Co więcej, okazało się, że mimo braku regulacji na poziomie ustawowym czy na poziomie rozporządzeń, pewien wpływ na zarządzanie zakładem mają też beneficjenci. Na zadane w naszej ankiecie pytanie o to, czy beneficjenci biorą udział w dyskusjach dotyczących rozwoju zakładu lub w jakiś inny sposób wpływają na decyzje dotyczące jego funkcjonowania, aż 2/3 badanych placówek odpowiedziało twierdząco.

13. Zakłady aktywności zawodowej posiadają prawie wszystkie cechy przedsiębiorstw społecznych. Prowadzą stałą działalność produkcyjną lub usługową; są autonomiczne organizacyjnie i finansowo – mają własny budżet i kierownictwo; wszyscy ich uczestnicy są jednocześnie ich pracownikami; ZAZ są nakierowane na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, a decyzje w zakładach podejmowane są nie w celu maksymalizacji dochodu, lecz w celu usprawnienia integracji zawodowo-społecznej beneficjentów; wypracowany zysk przeznaczany jest na rehabilitację beneficjentów. Jedynymi cechami przedsiębiorstwa społecznego, których realizacja w ZAZ ma charakter częściowy, są:

- ponoszenie ryzyka swojej działalności (występuje w dość małym stopniu),
- udział beneficjentów i pracowników obsługi w zarządzaniu zakładem (zachodzi, ale tylko w części zakładów).

14. Zakłady aktywności zawodowej mają też część cech podmiotów nowej gospodarki społecznej: rozwijają działalność w zakresie integracji społeczno-zawodowej osób długotrwale bezczynnych zawodowo; w dużej mierze świadczą usługi lokalnie; ich celem jest produkcja korzyści społecznych (rehabilitacja i reintegracja społeczna), a nie wypracowywanie zysku, co jest celem drugorzędnym.

### 5.3. Rekomendacje

Zakłady aktywności zawodowej nie są jak dotychczas rozpowszechnioną formą rehabilitacji i reintegracji osób niepełnosprawnych. Konieczne wydaje się wsparcie ich rozwoju, przede wszystkim umożliwienie powstawania nowych placówek w miejscowościach, w których osoby niepełnosprawne nie mają dostępu do innych instytucji pozwalających im na wejście na rynek pracy.

Istotnym problemem zgłaszanym przez część zakładów jest kwestia kontynuacji zatrudnienia w ZAZ beneficjentów, których stan zdrowia poprawił się w trakcie uczestnictwa w ZAZ.

Na ile to możliwe, beneficjenci zakładów aktywności zawodowej powinni mieć zwiększony wpływ na ich funkcjonowanie. Uczestnictwo w podejmowaniu decyzji (nawet w ograniczonym zakresie) przyczyni się do ich skuteczniejszej reintegracji społecznej.

Pożyteczne byłoby też wprowadzenie pewnych form umożliwiających instytucjonalizację współpracy i wpływu opiekunów osób niepełnosprawnych na funkcjonowanie ZAZ (być może wzorem tego rodzaju współpracy mogłyby być rady rodziców funkcjonujące przy placówkach edukacyjnych).

Wydaje się, że specyfika zakładów aktywności zawodowej, którym zawsze będzie trudno konkurować z innymi przedsiębiorstwami na rynku usługowym czy wytwórczym, wymaga mocnego ich osadzenia w sieciach współpracy z różnymi lokalnymi instytucjami działającymi w danej społeczności.

#### BIBLIOGRAFIA

- Stanisławski P., *ZAZ – Zaniedbane ogniwo rehabilitacji*. Magazyn „Integracja” 6/2005 (<http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/17313>)
- Zakłady aktywności zawodowej w systemie rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych*. Prezentacja dostępna w witrynie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej [http://www.mpips.gov.pl/\\_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja\\_zaz.pps](http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FBON%2FDebata%2FPrezentacja_zaz.pps))