

MODERNA KONCEPCIJA ZAŠTITNOG ZAPOŠLJAVANJA INVALIDA

Među brojnim priznanjima za svoju bogatu aktivnost u toku pet proteklih decenija Međunarodna je organizacija rada dobila i ovogodišnju Nobelovu nagradu za mir. To je deseta organizacija koja dobiva tu nagradu od 1901. godine, od kada se ona dodjeljuje, preko specijalnog komiteta norveškog parlamenta. Osnovana 1919. godine, u skladu s Versajskim odlukama, ta je **organizacija mnogo pridonijela poboljšanju uvjeta rada i života** milijuna zaposlenih ljudi i žena, među kojima i invalida. Sama činjenica da je MOR prihvatila preko 260 međunarodnih konvencija i preporuka, koje čine osnovu nacionalnog radnog i socijalnog zakonodavstva suvremene države, dokaz je njene iznimne djelatnosti i značenja danas kao specijalizirane agencije Ujedinjenih naroda.

Problematika invalida koja je ovdje za nas interesantna, zauzima značajno mjesto u kompleksnom razmatranju svih pitanja radnih ljudi; jer radnici invalidi integralni su dio radne snage svake zemlje; oni uživaju sva prava kao i zdravi građani, plus posebnu zaštitu koja proizlazi iz prirode, stupnja i težine invaliditeta u odnosu na zaposlenje. Od usvajanja poznate Preporuke broj 99. u 1955. godini, MOR počinje drugu fazu specijalne brige za invalide. Principi tamo dani — nakon duljeg studija grupa eksperata i stavova zemalja-članica — i danas čine okosnicu filozofije i prakse profesionalne rehabilitacije invalida i još zadugo neće biti prevaziđeni.

Posebnom službom (koju sada vodi g. Cooper), u okviru Biroa MOR u Ženevi, **pružaju se različite usluge zemljama-članicama**, poslodavcima i zaposlenim radnicima. Tu su utvrđene forme međunarodnih seminara (koji se u novije doba drže svake godine) pod nazivom »study tour« za srednje i manje razvijene zemlje (posljednji su bili u Kopenhagenu i Varšavi). Dalje, sudjelovanje u nizu međunarodnih konferencija, simpozija i seminara, koje organizira MOR s ostalim organizacijama ili zemljama. Nadalje, upućivanje eksperata u manje razvijena područja radi osnivanja »pilot« centara i organizacija profesionalnog osposobljavanja, od-

nosno stipendiranje stručnjaka iz tih zemalja. Tehnička pomoć obuhvaća i slanje opreme za otvaranje modernih stručnih centara za razne kategorije invalida. Na kraju, niz publikacija, istraživačkih radova i drugih oblika komunikacija dopunjuju djelatnost MOR u korist invalida.

U kompleksu te problematike **izdvojili smo područje zaštitnih radionica**, zbog njegove iznimne aktuelnosti i u svijetu i u našoj zemlji. Želja nam je da o tom pitanju, o kome vlada mnogo zabluda, iznesemo stavove MOR i njegov doprinos u proteklih 15 godina od usvajanja spomenute Preporuke. Ti stavovi MOR predstavljaju najveći stručni i znanstveni domet na tom polju, a praksa je potvrdila njihovu valjanost. Progresivni, nastali iz analize stanja zaštitnog zapošljavanja u velikom broju zemalja, zahtjevi MOR će i nama veoma korisno poslužiti u času kad se vodi javna diskusija o sistemu invalidskog osiguranja, pod koje spadaju i zaštitne radionice. Utoliko više što se očekuje da će, na principima saveznih propisa, republike uskoro donositi vlastite odredbe o zaštitnim radionicama.

Nerazvijeni oblici zaštitnih radionica **nastaju** u zemljama zapadne Evrope **već početkom prošlog vijeka**, kao plod brige za invalidnu omladinu. Ona završava specijalne škole koje postaju obavezne i besplatne. U Danskoj je prva takva radionica nastala već 1825, a veoma je poznata i škola iz 1869. godine za gluhonijeme koja sad slavi stoljetnicu. Tada su to bile primitivne ustanove, osnovane zalaganjem dobrotvornih društava, jer su zablude i o lakšim invalidima bile tako teške da ih se nije moglo zaposliti u redovnu privredu. Sad je u sve većem broju zemalja preovladalo načelo o profesionalnoj rehabilitaciji kao pravu invalida, iz čega proizlazi obaveza države da osniva zaštitne radionice za one koji se ne mogu osposobiti ili zaposliti pod redovnim uvjetima.

Bazični stav MOR o ovom pitanju dan je u **IX glavi Preporuke 99**: »Nadležne vlasti u državi treba da poduzimaju mjere, u suradnji s odgovarajućim organizacijama, i osnivaju i razvijaju uvjete za trening i zapošljavanje pod zaštitnim oblicima za one invalide koji nisu sposobni da se održe u konkurentnoj borbi na tržištu rada. Ta organizacija treba da obuhvati zaštitne radionice i ostale specijalne mjere za one invalide koji — zbog fizičkih, psihičkih ili geografskih razloga — ne mogu putovati na redovni posao. Zaštitne radionice treba da posluju pod nadzorom odgovarajuće medicinske i profesionalne stručne službe, ne samo na bazi korisnog i proizvodnog rada, već stvarajući usporedo i mogućnost za radno prilagođavanje i usavršavanje; tako se, gdje i kad god je to moguće, invalidi premještaju u redovnu privredu. U okviru zaštitnih uvjeta treba organizirati posebni program za rad invalida kod kuće, a

pod nadzorom potrebnih medicinskih i profesionalnih stručnjaka, jer tako invalidi mogu punovrijedno raditi i kod kuće. Gdje god je to moguće — za invalide, koji rade u zaštitnim radionicama — treba primjenjivati iste propise o zaradama i radnim uvjetima koji vrijede općenito i za ostale radnike.«

Prvi evropski seminar, koji je trebalo da provjeri u praksi postavke MOR o zaštitnom zapošljavanju dane u Preporuci 99, održan je 1959. godine u Hagu (Holandija) (manjeg je značaja bio onaj 1961. u istoj zemlji), pod pokroviteljstvom MOR i holandske vlade. Osim Poljske, učesnice su bile samo zapadne i srednjoevropske zemlje. U zaključcima se razrađuju: koncept, radni projekti, radni uvjeti i još niz tehničkih pitanja zaštitnih radionica. Neke su nadopune značajne. Zbog teškoća na tržištu rada priznaje se pravo i lakšim invalidima da se zaposle pod zaštitnim uvjetima, dok im se ne otvore vrata pod redovnim uvjetima. Ciljevi zaštitne radionice prošireni su na trening, te neke socijalne i rekreacione potrebe invalida. Njima se daje pravo i da ocjenjuju radnu sposobnost i profesionalno orijentiraju invalide. Uz državu čine se odgovornim poslodavci, sindikati i cijelo društvo za brže formiranje i pravilno funkcioniranje zaštitnih radionica. Što više treba adaptirati zaštitne radionice prema lokalnoj industriji i vezati njihov rad na »kontrakte« s većim poslodavcima. Šire je razrađena metodika postupanja s invalidima i sastav stručnih službi. Zarade i sve ostalo treba da su što bliže normalnoj privredi, itd.

Oba haška seminarra povoljno su djelovala na brzi porast broja zaštitnih radionica i invalida u njima. U Holandiji se razvija specifičan niz-formi, od kojih je veoma uspjela akcija industrije »Philips« na otvaranju zaštitnih pogona u kojima su osigurani veoma dobri radni uvjeti. **Svaka zemlja ima svoje specifičnosti**, ali zajednička je težnja: što više zaštitnih radionica za što teže invalide. Neki oblici, kao »Remploy« u Velikoj Britaniji (za teže tjelesne invalide), kooperativi u Poljskoj i sl. predstavljaju čitav pokret masovnih modernih objekata za invalide; SAD, među ostalim, razvijaju »Goodwill Industries« koje djeluju sakupljajući stari namještaj i druge stvari iz domaćinstava da bi to invalidi popravljali za prodaju i ujedno se osposobljavali i poslije tamo zapošljavali (sada je to preraslo u pokret koji je zahvatio desetak zemalja oko SAD). U našoj se zemlji u to vrijeme donosi Pravilnik o zaštitnim radionicama za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida koji legalizira postojeće invalidske radionice i udara temelje za brži razvoj na tom polju. Na

poznatom međunarodnom seminaru u Dubrovniku, 1960. godine, zaštitne radionice su tretirane usput, na bazi analiza u nekim evropskim zemljama.

Drugi međunarodni seminar o zaštitnom zapošljavanju, održan 1964. godine u Stockholmu (Švedska), najznačajniji je skup do danas održan na tu tematiku. Ovdje je također organizator bila MOR, s još nekim međunarodnim tijelima. Prije toga provedeno je široko anketiranje u svijetu da se utvrdi stanje, potrebe i mogućnosti za razvoj zaštitnih radionica svih oblika. Na temelju toga je dr William A. Glaser (Bureau of Applied Social Research Columbia University, New York) dao znanstvenu analizu u obliku međunarodnog pregleda. Polazeći od stavova MOR, publikacija opisuje dostignuća na tom polju za deceniju od donošenja Preporuke 99. U zaključcima seminara razrađuje se ne samo stručna metodika treninga, uz prethodnu kompleksnu procjenu sposobnosti invalida, već se i ekonomski daje opravdanje zaštitnih radionica. Statistički podaci veoma su vrijedni i daju, zapravo, sliku o vrlo slabo razvijenoj mreži tih ustanova, iako one — prema MOR — čine neophodni dio svake rehabilitacije i treba da se lociraju u svakoj komuni.

U proteklih pet godina održano je **niz regionalnih i nacionalnih sastanaka** i seminara o zaštitnim radionicama, bez učešća MOR. Najznačajniji su bili održani u Kanadi i Australiji. To pokazuje da i zemlje s punom zaposlenošću imaju velike potrebe za takvim ustanovama jer, pored svih proklamacija, moderna industrija, kao i druge privredne grane, ne mogu prihvatiti teže invalide, a oni opet mogu i žele raditi. Bilo je i međunarodnih sastanaka gdje se obrađivala tematika samo za određenu kategoriju, od kojih je najpoznatiji onaj 1966. godine (simpozij) u Frankfurtu, na kome su se tretirale mogućnosti zaštitnog osposobljavanja i zapošljavanja umjereno retardiranih. Autor članka sudjelovao je na tom simpoziju, kao i naprijed opisanom seminaru u Stockholmu, kao predstavnik naše zemlje. O tome je pisano u našoj stručnoj štampi, pa se ne želimo ponavljati.

Eksperti MOR, kao i publikacije objavljene u tri posljednje godine, **daju kompletniju sliku u pogledu zaštitnih radionica** u naše doba. Iako su ostali temelji iz 1955. godine, koncepcija je znatno raširena, dokumentirana i diferencirana za neka područja (ovisno o razvijenosti i sl.). Unose se i neki novi stavovi (u Frankfurtu je Međunarodna liga društava za pomoć mentalno retardiranim, iz Bruxellesa, odredila i pravni status težih invalida u zaštitnoj radionici, i sl.). U svakom slučaju, ekonomska snaga zemlje i mogućnosti zapošljavanja prvi su uvjeti i za jačanje zaštitnih radionica. Kao bitne se koriste navode, osim ekonomskog jačanja i integracije

invalida, i odgoj javnosti i postupno razvijanje sistema profesionalne rehabilitacije preko zaštitnih radionica.

U širokom dijapazonu oblika zaštitnih radionica — od onih visoko industrijskog tipa do rada kod kuće — MOR je danas definirao neke njihove osnovne zajedničke principe. Graditi radionice gdje je god moguće u okviru velikih industrijskih i poljoprivrednih pogona, ili uz njih. Omogućavati da invalid čim prije prijeđe pod redovne uvjete (tip »transitional workshop«); za razliku od ove »tranzitne« zaštitne radionice, za neke grupe invalida potrebne su i »terminal«, za trajno zapošljavanje. Država (preko raznih službi i organa, uz pomoć dobrovoljnih agencija) treba da osigura što veće materijalne olakšice za rad zaštitnih radionica nastojeći da ih ne istragne iz sistema konkurencije na tržištu, kako bi se maksimalno osjećala stimulacija i samih invalida i zaštitnih ustanova. Svi tehnički i ostali uvjeti treba da budu što bliži normalnim privrednim zakonima kretanja jedne zemlje, uz osigurane stručne kadrove i metode rada prema svakoj grupi invalida.

Zaštitno zapošljavanje, prema MOR, integralni je dio sistema radnih odnosa i radne snage svake zemlje. Što više raste rehabilitacija, sve je veći broj težih invalida koji zbog svojih ograničenja ne mogu da se održe na »tržištu rada«. Prema svojim mogućnostima i tradicijama svaka zemlja treba da formira svoj sistem zaštitnih radionica. Materijalna baza, zakonodavstvo, kooperacija s drugim službama, programiranje, naučno-istraživački rad i sl. organizira se na nacionalnom nivou. Provođenje mjera u život vrši regija ili lokalna zajednica. Društvo kao cjelina osigurava dodatna sredstva za pokriće zarada invalida bar do prosjeka. Ne suzbijajući privatnu inicijativu (invalida, roditelja, prijatelja i stručnjaka kroz razna društva) i na Zapadu se uviđa potreba da država jamči i osigurava zakonima i programima, uz dovoljna sredstva, razvitak zaštitnih radionica, a svi ostali faktori samo pridonose tome. I termin »zaštitni« tumači se u smislu oslobođenja nekih invalida od normi, a da im se plaća zarada u visini minimuma za njihov život i njihovih porodica.

Ovdje nije moguće analizirati veoma **razrađeni sistem** zarade, broja sati i niz ostalih ekonomskih kategorija. Utvrđeni su i principi miješanja što većeg broja invalida međusobno i sa zdravim radnicima. Na Zapadu preteže forma zapošljavanja što većeg broja invalida, s tim da zdravi radnici imaju funkciju instruktora ili službenika. Međutim, u ČSSR se procent zdravih kreće i do 15%, a u Poljskoj i do 25%. Naš sistem, gdje je dovoljno 50% invalida da bi se priznao status zaštitne radionice, jedinstven je u svijetu; on ima neke prednosti (bolja integracija, stimulacija invalida uz zdrave, veći učinak zdravih radnika u korist invalida), ali veo-

ma otežava zapošljavanje većeg broja invalida, što je osnovni cilj tih institucija.

Sam **proces osposobljavanja invalida** u zaštitnim uvjetima nije još kompletno razrađen, jer se radi o brojnim grupama (po oštećenju, stupnju, dobnoj grupi i sl.). Veoma korisno služe za tu svrhu Preporuka o profesionalnoj orijentaciji broj 87 i Preporuka o treningu broj 117 (iz 1962. godine). Iako su namijenjene zdravoj omladini, preporuke se mogu izvrsno koristiti i za invalide, isto kao i poznata rezolucija UNESCO-a o stručnom obrazovanju kao kontinuiranom procesu od rođenja do smrti. Osposobljavanje invalida na radnom mjestu — »on the job« — veoma je preporučivana forma proizvodnog rada, daleko bolja od tradicionalnih školskih radionica. Atmosfera proizvodnje duboko preobražava invalida i olakšava mu buduće zaposlenje i integraciju u zdravu okolinu.

Prevaziđena su odavno stanovišta da je zaštitna radionica manje značajna od ostalih ustanova i da u njoj mogu raditi i nestručni kadrovi. Naprotiv, ovdje se za rad s težim invalidima traže specijalizirani defektolozi, socijalni radnici, psiholozi, liječnici i sl. Timski je sastav obavezan, makar neki od njih radili i sa skraćenim vremenom. Svaki član tima opservira pojedinačno, ali sve značajne odluke o invalidu donose se timski. Za medicinski, edukativni i sličan tretman mogu se koristiti druge institucije kako bi se sačuvao radni karakter zaštitne radionice. Sve **poznate metode i principi** koji vrijede u profesionalnoj rehabilitaciji primjenjuju se i za zaštitne ustanove kao integralni dio rehabilitacije, pa ih ne želimo ponavljati. Uloga invalida je rastuća; on je najvažniji član tima i nosilac rehabilitacije kome ostali pomažu da pod specijalnim uvjetima dostigne mogući maksimum rada i adaptacije na što je moguće zdraviju sredinu.

Posebnu brigu posvetila je **Svjetska komisija za profesionalnu rehabilitaciju** Međunarodnom udruženju za rehabilitaciju (ISRĐ), kao najvećoj invalidskoj organizaciji. U okviru ISRĐ svake tri godine organiziraju se svjetski kongresi za rehabilitaciju sa po nekoliko hiljada učesnika iz svih područja rehabilitacije. Prije tog kongresa navedena komisija razmatra najakutnija pitanja i prijedloge iznosi pred sam kongres. Tako je ova komisija 1966. u Berlinu kompleksno razmotrila evaluaciju invalida, a 1969. u Galwayu (Irska) ekonomske aspekte profesionalne rehabilitacije. U oba slučaja zaštitne su radionice dobile značajno mjesto. To se pogotovo događa na svjetskim i sličnim kongresima gdje se prikazuju i rezultati nekih naučnih projekata i sl. Neki istraživački zahvati, koje registrira Odjel za rehabilitaciju UN svake godine, obuhvaćaju i to polje.

Na navedenom **međunarodnom seminaru u Galwayu** rujna 1969. godi-temeljito je analizirana ekonomska baza zaštitnih radionica i utvrđena apsolutna društvena opravdanost i za rad najtežih invalida ako su stručno vođeni i postavljeni. Od velikog su značenja i preporuke koje su usvojene na XI svjetskom kongresu za rehabilitaciju u Dublinu (isti mjesec, odmah iza seminara). Razrađuje se mjesto zaštitnih radionica i dva osnovna tipa zapošljavanja invalida u svijetu: kvotni i volonterni. Dominira zahtjev da država — u vrijeme današnjih ekonomskih recesija i u industrijski najrazvijenijim zemljama — efikasnim sistemom zajamči radno mjesto i težem invalidu i poduzme sve mjere kako bi mu omogućila da trajno ostane produktivan i sretan čovjek.

Na bazi tih preporuka bilo je moguće da se u Varšavi (Poljska) održi (18. do 21. studenog 1969.) **novi evropski seminar** o zaštitnim radionicama koji su dobro pripremili i vodili Međunarodna organizacija invalida rada iz Švicarske (FIMITIC) i Udruženje kooperativa Poljske. Ovdje se otišlo još dalje u razradi koncepcije zaštitne radionice koja će odgovarati ekonomskom razvoju svijeta u narednoj dekadi. U času prelaska na viši nivo našeg sistema zaštitnog zapošljavanja, stavovi MOR — kako su naprijed izloženi — i ubrzani proces razvitka pomoći će nam da prema našim prilikama, potrebama i mogućnostima nađemo fleksibilan i efikasan sistem zaštitnih radionica na koji ukazuju sve naše invalidske organizacije. Dostignuta materijalna baza, naš sistem samouprave i stečeno iskustvo omogućuju nam novi korak naprijed u tom dijelu rehabilitacije i zaštite težih invalida u našoj zemlji.

LITERATURA

- Alexander, Y.: A Case Study of U. N. Experience, New York, 1966.
- Glaser, W.: A Sheltered Employment of Disabled: An International Survey, Stockholm, 1966.
- International Labor Organisation: Vocational Rehabilitation of the Disabled, Geneva, 1965.
- ISR: Proceedings of the Ninth World Congress on Rehabilitation, Copenhagen, 1963.
- ISR: The Industrial Society — Proceedings of the Tenth World Congress on Rehabilitation, Wiesbaden, 1966.
- UN: Activities of the United Nations System of Organisations in the Field of Industrial Development, New York, 1967.
- UN: Study on Legislative and Administrative Aspects of Rehabilitation of the Disabled in Selected Countries, New York, 1964.

- WCWR: Report on the International Seminar on Sheltered Employment, Stockholm, 1965.
- ILO: Basic Principles of Vocational Rehabilitation of the Disabled, Geneva, 1967.
- Report on the ILO Inter-Regional Seminar on Vocational Rehabilitation (Warsaw, 1966. and Denmark, 1967.)
- Pattison, H.: The Handicapped and their Rehabilitation, Springfield, 1957.
- Covalt, D.: Rehabilitation in Industry, New York, 1958.
- Wright B.: Physical Disability, New York, 1960.
- Sheltered Workshops and Homebound Programs, New York, 1952.
- Sheltered Workshops Manual, Sydney, 1962.
- ILO: Conventions and Recommendations, 1966.
- Trokle, L.: Međunarodno socijalno zakonodavstvo, Beograd, 1958.
- Social Sweden, Stockholm, 1952.
- Beck, H.: Social Services to the Mentally Retarded, Springfield, 1968.
- Occupational Information for the Mentally Retarded, Springfield, 1967.

Časopisi:

- International Labor Review, Geneva,
- La Readaptation, Paris,
- Pro Infirmis, Zürich,
- CIRF, Geneva,
- Rehabilitation Record, Washington,
- Fovratak u život, Beograd,
- Defektologija, Zagreb,
- Socijalna politika, Beograd,
- Pregled problema mentalno nedovoljno razvijenih osoba, Zagreb, itd.

Dr. S. Mašović — Zagreb

THE JUBILEE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION **The Contribution of the ILO to the Sheltered Workshops**

SUMMARY

On the occasion of the jubilee of the ILO dr Mašović describes its role, influence and results on the expansion of vocational rehabilitation and especially on the sheltered employment of invalids. Important international meetings on sheltered workshops, the level achieved in development of these institutions and the role of the ILO in this process is discussed.