

(NE)DOSTUPNOST SOCIJALNIH USLUGA Rizici prijedloga novog Zakona o socijalnoj skrbi

Novi prijedlog Zakona o socijalnoj skrbi koji je u e-savjetovanje upućen 04. listopada 2021. godine te prethodno upućeni strateški dokumenti (Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027. godine, Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. i Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2021. do 2027. godine) pokazuju spremnost resornog Ministarstva da snažnije istakne socijalne usluge kao jedan od stupova socijalne skrbi (uz naknade i mjere) integrirajući načelo dostupnosti (čl. 6) kao jedno od temeljnih načela sustava socijalne skrbi. Dodajući tome perspektive koje nudi novo programsko razdoblje 2021-2027 za korištenje fondova Europske unije, nalazimo se u trenutku kada se zaista može učiniti značajan pa i radikalni iskorak prema tome da građani u ranjivom položaju dobiju podršku u svojoj lokalnoj zajednici u vidu odgovarajuće socijalne usluge.

Socijalne usluge jedan su od temelja socijalne države i socijalne sigurnosti, omogućuju podršku u prevladavanju izazovnih životnih situacija te su zasigurno najučinkovitiji mehanizam protiv socijalne isključenosti. Dostupne i kvalitetne socijalne usluge su jamac očuvanja kvalitete života i dobrobiti građana koji se nalaze u osobito ranjivom položaju.

Ovim putem želimo ukazati na nekoliko ključnih aspekata o kojima treba voditi računa kako novi i dugo očekivani Zakon o socijalnoj skrbi ne bi rezultirao upravo suprotnim efektima i manje dostupnim socijalnim uslugama. U ovom tekstu ukazati ćemo na nekoliko rizika koji se mogu iščitati iz nacrtu prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi, koji je upućen u javno savjetovanje.

I. NEDOSTUPNOST KAO POSLJEDICA ODREĐENJA I POPISIVANJA SOCIJALNIH USLUGA U ZAKONU

Predlagatelj i u ovom prijedlogu Zakona ima tendenciju popisivati socijalne usluge. Tako je sa ranijih 10 socijalnih usluga (Čl. 74, NN 152/14, 130/17) popis socijalnih usluga narastao na 15 usluga (Čl. 73 prijedloga Zakona) no time nije učinjena kvalitativno značajna promjena. Socijalne usluge su brojne aktivnosti usmjerene unapređenju kvalitete života i dobrobiti osoba u potrebi, koje se mijenjaju i razvijaju prateći potrebe korisnika i zajednica te inovacije u stručnom radu. Pristup primijenjen u nacrtu zakona ne samo da ne daje zamašnjak razvoju socijalnih usluga, nego sputava razvoj onih usluga koje nisu uvrštene. Popis od 15 socijalnih usluga je nekoherentan te ostaje nejasno po kom načelu je predlagatelj neke usluge uvrstio a ostale izostavio s popisa, a posebno zabrinjava da su izostavljene neke temeljne usluge kao što je asistencija za osobe s invaliditetom. Osim toga, određeni stručni postupci koji čine organsku cjelinu (procjena i intervencija), sada se nepotrebno razdvajaju u zasebne usluge što će biti

praćeno dodatnim administriranjem pa i ponovno mogućim "šetanjem korisnika od vrata do vrata".

Radi svega navedenoga, stajališta smo da bi predlagatelj trebao izbjeći zamku popisivanja pojedinačnih socijalnih usluga u Zakonu, što će onemogućiti brzu i fleksibilnu prilagodbu kada se uoči potreba za novim socijalnim uslugama. Umjesto toga, **predlažemo da temeljni akt definira klastere usluga**, prema svrsi:

- a) usluge smještaja izvan vlastitog doma
- b) usluge podrške u zajednici za uključivanje u obrazovanje, zapošljavanje i život zajednice
- c) usluge za psihosocijalno osnaživanje korisnika
- d) usluge asistencije za funkcioniranje u svakodnevnom životu i pomoć u domu korisnika

Ukoliko se žele urediti detalji stručnih poslova ili pojedine socijalne usluge u okviru određenog klastera usluga, to se može učiniti podzakonskim aktima.

II. ADMINISTRATIVNA NEDOSTUPNOST SOCIJALNIH USLUGA

U predloženom Zakonu o socijalnoj skrbi uočava se tendencija zakonodavca da poveća administrativne aktivnosti stručnih radnika, kako bi korisniku "odobrio ili priznao pravo na socijalnu uslugu" (Čl. 75- 80). Tako je raniji članak 75. (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20) sa jednim stavkom, sada narastao na **šest** članaka i 24 **stavka** propisujući čitav niz radnji koje se provode od trenutka kada korisnik iskaže svoju potrebu do trenutka realizacije socijalne usluge. Naglasak na administrativnim postupcima predstavlja **rizik od gušenja stručnog rada i smanjenja dostupnosti socijalne usluge za krajnjeg korisnika** (posebice ako ima brojne komunikacijske, jezične, prometne, obrazovne i druge barijere).

Pristup socijalnim uslugama u prijedlogu Zakona normiran je po analogiji s pristupom socijalnim naknadama, no ova dva postupka ne treba poistovjećivati. Naime, socijalne usluge jesu pravo, ali država nije ponudila mehanizme kojima bi osigurala da korisnici potrebnu uslugu zaista dobiju svugdje u Hrvatskoj na jednak način. Drugo, socijalne usluge podrazumijevaju dobrovoljnost i uspostavu povjerenja između korisnika i stručnog radnika, čemu administrativni postupci ne pogoduju. Nadalje, očekuje se sudjelovanje korisnika u plaćanju socijalnih usluga čime njihovo priznavanje postaje dodatno sporno. Socijalne usluge pružati će se i izvan javne mreže pružatelja (npr. projektno) što će dovesti do toga da će dio građana takve usluge dobiti mimo postupka priznavanja u sustavu socijalne skrbi. To predstavlja rizik od neravnopravnog tretmana korisnika.

Razumijemo potrebu predlagatelja da radi ekonomičnosti i ciljanosti korisnik koristi one usluge koje su mu zaista potrebne, što je utvrđeno prethodnom stručnom procjenom. U tu svrhu stručno mišljenje čini nam se dovoljnim "dokazom" o opravdanosti korištenja usluge uz

transparentnu koordinaciju između centara za socijalnu skrb i krajnjeg pružatelja usluge kako bi se usluga pravovremeno mogla i realizirati.

III. FINANCIJSKA NEDOSTUPNOST SOCIJALNIH USLUGA

I u ovom prijedlogu Zakona (kao i u aktualnom Zakonu), zadržane su **nejasne odredbe o participaciji korisnika u plaćanju usluge**, s izuzetkom korisnika koji su primatelji zajamčene minimalne naknade (čl. 121 prijedloga Zakona). U daljnjim člancima propisano je da će korisnici plaćanja biti oslobođeni ako troškove ne mogu podmiriti, odnosno nemaju višak "prihoda i imovine koja ne služi korisniku ili članovima njegovog kućanstva za podmirenje osnovnih životnih potreba" (čl. 122 – 126 prijedloga Zakona). S obzirom da imovinski cenzus po ovom pitanju zakonski nije definiran, već će se detaljnije urediti podzakonskim aktom, ovakva odredba potencijalno stvara pravnu nesigurnost i prijeti financijskoj nedostupnosti socijalnih usluga. Stoga bi bilo korisno **unaprijed predvidjeti razinu participacije građana u plaćanju socijalnih usluga**. Pritom, imovinski cenzus nikako ne smije biti prerigidan, treba se temeljiti barem na liniji rizika od siromaštva, a optimalno na prosječnoj plaći s obzirom da su brojne korisničke skupine koje trebaju socijalne usluge u većem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Život u socijalnom riziku (npr. bolest, invaliditet) istovremeno povećava troškove života. Participaciju u plaćanju svakako treba izbjeći kod onih usluga koje su nužne za život i zdravlje korisnika, poput smještaja u sigurnoj kući ili privremenog smještaja radi provođenja tretmanskih usluga, kako ne bi došlo do toga da korisnici od ovih usluga odustaju iz financijskih razloga.

IV. INSTITUCIONALNA NEDOSTUPNOST SOCIJALNIH USLUGA

Poznato je da prijedlog novog Zakona o socijalnoj skrbi uvodi novu razinu centralizacije sustava socijalne skrbi osnivanjem nacionalnog Hrvatskog zavoda za socijalni rad i nacionalnog Obiteljskog centra te podvođenjem sadašnjih centara za socijalnu skrb i obiteljskih centara u novu vertikalnu strukturu uz gubitak pravne osobnosti. Ovaj pristup nikako nije u duhu razvoja **socijalnih usluga** koje **trebaju biti lokalno utemeljene, dostupne korisnicima i specifične** s obzirom na lokalne potrebe i obilježja područja. Samim time, razvoju socijalnih usluga više pogoduje decentralizirani sustav i decentralizirana sredstva za razvoj socijalnih usluga.

Dodatno u prijedlogu Zakona nisu navedene razine odlučivanja u nacionalnom Zavodu (čl. 127, čl. 147), odnosno do koje mjere će centralizacija stvarno biti uspostavljena s obzirom na razinu (ne)samostalnosti odlučivanja pojedinih razina. U čl. 183, st. 2. samo se naznačuje kako će se Statutom Zavoda urediti "djelokrug i naziv ustrojstvenih jedinica, prava, obveze i odgovornosti tijela upravljanja, obavljanje stručno-administrativnih, pravnih i njima sličnih poslova i druga pitanja propisana zakonom bitna za rad Zavoda." S obzirom da se iz prijedloga

Zakona ne može zaključiti o stvarnom doseg centralizacije sustava, treba upozoriti kako ovakva nova struktura može **značajno usporiti postupak ostvarivanja prava na socijalne usluge i umanjiti njihovu dostupnost.**

Kada je riječ o podršci obiteljima, smatramo pozitivnim nastojanje predlagatelja da se ojača savjetodavna i tretmanska uloga sustava socijalne skrbi te da mjere obiteljsko-pravne zaštite ne budu dominantan oblik stručnog rada s obiteljima. Međutim, iz nacрта prijedloga Zakona vidljivo je da će upravo kontrolna uloga sustava socijalne skrbi biti široko rasprostranjena kroz mrežu područnih službi, ureda i ispostava Zavod za socijalni rad (koja je istovjetna sadašnjoj mreži centara za socijalnu skrb), a preventivna, savjetodavna i tretmanska uloga će se provoditi u 21 ispostavi Obiteljskog centra, u županijskim središtima. Imajući u vidu geografska i prometna obilježja većine županija, s pravom se mogu očekivati izrazite **prepreke u dostupnosti upravo usluga čija je svrha sprječavanje nastanka teškoća i pravodobna podrška kada teškoće nastanu**, kako ne bi eskalirale do razine kada su potrebne mjere socijalne kontrole.

S obzirom na navedeno, zalažemo se za decentralizaciju sustava socijalne skrbi te **zadržavanje samostalnosti u radu** sadašnjih centara za socijalnu skrb, kao prepoznatih aktera u lokalnoj zajednici, te njihovo kapacitiranje kako bi u potpunosti ispunili svoj zadatak predviđen važećim zakonom o socijalnoj skrbi u čl. 128 ((NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20). Osobito je važno da centri za socijalnu skrb budu **dodatno kapacitirani za zadatke u vezi s procjenom potreba i razvojem socijalnih usluga** u lokalnoj zajednici u kojoj djeluje. To je uostalom prepoznato i u Nacionalnoj razvojnoj strategiji kojom je predviđeno da će se „ojačati (...) uloga centara za socijalnu skrb kao **ključnih aktera u socijalnoj politici** i unaprijediti njihova uloga u socijalnom planiranju **radi razvoja i dostupnosti potrebnih socijalnih usluga u lokalnoj zajednici.**“

V. NEUSKLAĐENOST RAZINA ODGOVORNOSTI U RAZVOJU SOCIJALNIH USLUGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Jedan od temeljnih razloga zbog kojih u Hrvatskoj izostaje koordinirani i usmjereni razvoj socijalnih usluga vidimo u činjenici da su razine odgovornosti u ovom procesu dezintegrirane i nekoordinirane. Predloženi zakon o socijalnoj skrbi neće doprinijeti rješavanju ovog problema. Konkretno, radi se o sljedećem:

- a) Financijsku odgovornost i utjecaj ima resorno Ministarstvo, koje propisuje cijenu socijalnih usluga, donosi odluku o pružateljima koji će biti u Mreži pružatelja (čl. 249 prijedloga Zakona) te odluku o načinu participacije korisnika u plaćanju socijalne usluge.

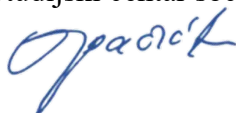
- b) Političku odgovornost, osim resornog ministarstva koje donosi strateške dokumente o razvoju socijalnih usluga, imaju i jedinice područne (regionalne) samouprave koje su nadležne za donošenje socijalnog plana kao strateškog dokumenta (čl. 250 prijedloga Zakona). Istovremeno, tekst socijalnog plana ni na koji način izravno **ne utječe na uključivanje pružatelja socijalnih usluga u mrežu socijalnih usluga**, na strateške dokumente ili raspoloživa **sredstva za razvoj socijalnih usluga**.
- c) Kontrolnu odgovornost također posjeduje resorno Ministarstvo, ali po novom prijedlogu Zakona veći dio preuzimaju jedinice područne (regionalne) samouprave koje će imenovati Povjerenstvo za utvrđivanje uvjeta za pružanje socijalnih usluga pružateljima usluga (čl. 165). Osim toga, one su obvezne jednom godišnje provjeravati uvjete za pružanje socijalnih usluga (čl. 170). Istovremeno, jedinice područne (regionalne) samouprave nemaju pristup financijskim sredstvima za razvoj socijalnih usluga, nemaju izravan utjecaj na uključivanje pružatelja u mrežu pružatelja socijalnih usluga niti propisuju standarde kvalitete koje trebaju provjeravati. Država ovim putem prebacuje značajan dio svojih administrativnih kontrolnih zadaća na jedinice regionalne samouprave, ali istovremeno **ne jača njihovu ulogu u razvoju socijalnih usluga** niti je predviđeno da ih dodatno kapacitira.
- d) Stručnu odgovornost za predlaganje mjera socijalne politike i socijalne usluge na lokalnoj razini trebao bi preuzeti centraliziran Hrvatski zavod za socijalni rad. Istovremeno, nisu predloženi koordinacijski mehanizmi koji bi omogućili da stručni prijedlozi budu usklađeni sa nadležnostima koje imaju jedinice područne (regionalne) samouprave i resorno ministarstvo.
- e) Provedbenu odgovornost preuzimaju brojni pružatelji socijalnih usluga. Oni ne participiraju u prethodno navedenim razinama odgovornosti, a istovremeno nije predviđen transparentan postupak kako pružatelji usluga mogu postati dio nacionalno definirane mreže pružatelja. Tako čl. 252., st.1. prijedloga Zakona propisuje: "Ministarstvo po potrebi raspisuje javni poziv za podnošenje ponuda za sklapanje ugovora za pružanje socijalnih usluga sukladno iskazanim potrebama u mreži socijalnih usluga." **Javni pozivi** bi trebali biti transparentno predviđeni kako bi omogućili adekvatan **pristup pružateljima koji ispunjavaju uvjete mreži socijalnih usluga** te odgovorili na jasno utvrđene **potrebe za socijalnim uslugama u lokalnim zajednicama**. Dodatno, čl. 253 propisuje postupak pregovaranja o cijeni usluga što dodatno ne doprinosi ravnopravnosti pružatelja socijalnih usluga.

S obzirom na navedene manjkavosti, predlažemo da resorno Ministarstvo odredi kao strateški prioritet dostizanje **pune dostupnosti temeljnih socijalnih usluga** u Republici Hrvatskoj. To bi značilo da je važno da Zakon o socijalnoj skrbi predvidi:

- Mehanizme kako će se lokalni strateški dokumenti (poput socijalnog plana i/ili stručnog elaborata centara za socijalnu skrb) integrirati u nacionalnu procjenu potreba za socijalnim uslugama te redovite i predvidive pozive za proširenje mreže pružatelja;
- Decentralizirana sredstva za razvoj socijalnih usluga i kapacitiranje jedinica područne (regionalne) samouprave;
- Jačanje uloga jedinica lokalne samouprave u planiranju i razvoju socijalnih usluga;
- Transparentne postupke proširenja mreže socijalnih usluga.

Dodatno, s obzirom na regionalne nejednakosti u Hrvatskoj, predlažemo i da se, po uzoru na Zakon o zdravstvenoj zaštiti, zakonom omoguće (a podzakonskim aktima detaljnije urede) inovativni načini pružanja socijalnih usluga, posebice socijalnih usluga na daljinu (tele-socijalne usluge), socijalne usluge u dislociranim prostorima ili mobilne socijalne usluge, posebice za potpomognuta, brdsko-planinska i otočka područja. Također, predlažemo i da predlagatelj dodatno preuzme financijsku odgovornost za razvoj socijalnih usluga u potpomognutim područjima koja imaju slabije fiskalne kapacitete.

izv.prof.dr.sc. Ana Opačić, voditeljica istraživanja
Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu



Dragana Knezić, koordinatorica projekta
Rehabilitacijski centar za stres i traumu

