



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo rada, mirovinskoga
sustava, obitelji i socijalne politike

ljudi.rad:razvoj:
Institut za razvoj tržišta rada

ZAVRŠNO IZVJEŠĆE

Sažetak

Evaluacija pružanja usluge osobne asistencije u Republici Hrvatskoj

Ugovor br.: JDN-M-23/2019

Zagreb, 4. prosinca 2020.



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

Izrada ovog izvješća sufinancirana je sredstvima Europske unije u sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. iz Europskog socijalnog fonda.

Stavovi izneseni u ovom izvješću predstavljaju stavove nezavisnih stručnjaka i ne nužno službeno mišljenje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.

Naručitelj:

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike

Ulica grada Vukovara 78

10000 Zagreb

Republika Hrvatska

Izvršitelj:

Institut za razvoj tržišta rada

Strojarska cesta 20

10000 Zagreb

Republika Hrvatska

Autorice:

Voditeljica tima doc.dr.sc. Marina Milić Babić (stručnjakinja 1), prof.dr.sc. Zdravka Leutar, (stručnjakinja 2)

Antonio Matković, stručni član tima

Kontakt osoba:

Antonio Matković

Tel: 01 6065 261

Faks: 01 6065 256

E-mail: antonio.matkovic@irtr.hr

1 Izvršni sažetak s osvrtom na rezultate i primijenjenu metodologiju - na hrvatskom i engleskom jeziku

Svrha provedbe evaluacije je procjena **relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i učinka** pružanja usluge osobne asistencije te usluge tumača/prevoditelja hrvatskog znakovnog jezika i videćeg pratitelja osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj, te mogućnost korištenja rezultata provedene evaluacije i preporuka za unaprjeđenje usluge i što učinkovitiji nastavak financiranja pružanja usluga.

Ciljevi evaluacije su obuhvaćali procjenu:

- Povećanja socijalne uključenosti korisnika usluga
- Regionalne ravnomjernosti usluga
- Relevantnost, kvalitetu i komplementarnost usluga

S obzirom na prirodu istraživačkog problema, postavljeni cilj i svrhu istraživanja odabran je kvalitativni (polustrukturirani intervju) i kvantitativni pristup putem anketnih upitnika kojim su obuhvaćeni: krajnji korisnici usluga, osobni asistenti, tumači / prevoditelji hrvatskog znakovnog jezika i videćih pratitelja, voditelji projekata u udrugama koje su nositelji ili partneri u projektima osobne asistencije. Također su analizirani postojeći dokumenti i sekundarni izvori podataka.

Evaluaciju je vodila doc.dr.sc. Marina Milić Babić uz koautorstvo prof.dr.sc. Zdravke Leutar, te sveobuhvatnu stručnu podršku koju je pružio Antonio Matković iz Instituta za razvoj tržišta rada.

U kvalitativnom dijelu evaluacijskog istraživanja ukupno je provedeno 37 od planiranih 36 intervjua s udrugama, te 9 od planiranih 7 intervjua s ključnim informatorima. Time je provedeno ukupno 46 od inicijalno planirana 43 intervjua.

U sklopu kvantitativne dionice evaluacije provedena su tri istraživanja putem on-line upitnika usmjerena na sljedeće ciljane skupine:

- Organizacije nositelji i partneri na projektima
- Osobni asistenti, tumači/ prevoditelji HZJ i videći pratitelji

- **Korisnici usluge**

U kvantitativnom dijelu istraživanja, sveukupno gledajući postignut je uzorak od otprilike 18% u odnosu na ukupnu procijenjenu populaciju, uzorak obuhvata organizacija je premašen dok je uzorak pružatelja usluga (osobni asistenti, prevoditelji/tumači HZJ, vidjeći pratitelji) bio 21% te korisnika usluga 14%, što se i dalje može smatrati zadovoljavajućim brojem. Uspjeh provedbe kvantitativnog dijela istraživanja uvelike je ovisio o podršci udruga za što su evaluatori posebno zahvalni.

Evaluacija je obuhvaćala usluge pružene kroz projekte financirane iz Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.“ kroz dva poziva „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ (faza 1 i faza 2) započete od ožujka 2017. do ožujka 2020., uz usporedbu podataka s nacionalnim „Ograničenim pozivom za prijavu trogodišnjih programa udruga koje pružaju usluge asistencije osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2019.-2021.“ tamo gdje je to bilo potrebno.

Evaluacija je provedena sljedećom dinamikom:

- **Analiza dokumenata** – kontinuirano od ožujka do studenog 2020. (natječajna dokumentacija, podaci praćenja provedbe)
- **Kvalitativna dionica** – provedeni intervjui (46 sudionika) – lipanj – srpanj 2020. (predstavници udruga, korisnici, asistenti/tumači/pratitelji, ključni informatori)
- **Kvantitativna dionica** – provedba *on-line* istraživanja – rujanj – studeni 2020.
 - Udruge nositelji (N=111)
 - Pružatelji usluga (asistenti/tumači/pratitelji) (N=470)
 - Korisnici usluga (N=428)

Zaključci provedene evaluacije su strukturirani prema 6 tematskih područja u kojima su bila definirana evaluacijska pitanja:

Poziv na dostavu projektnih prijedloga „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ (Područje 1)

- **Rizici** koji utječu na kontinuitet i kvalitetu usluge su različiti i nastoje se prevladati između pojedinih poziva pa tako dolazi do primjene mjera kojima bi se ti rizici umanjili kroz npr. omogućavanje retroaktivnog financiranja. Ipak i dalje ostaju na snazi rizici dostupnosti usluge, atraktivnosti zaposlenja za asistente, tumače/prevoditelje HZJ i videće pratitelje te rizik vezan uz osiguranje kvalitete usluge i kontinuirano financiranje.
- **Regionalna rasprostranjenost** osigurana je jedino za uslugu osobne asistencije, koja je prisutna u svim županijama. Regionalna **ravnomjernost** nije osigurana, jer uvelike ovisi o kapacitetima i kompetentnosti samih organizacija civilnog društva za prijavom projekata i postupkom prijave projekata umjesto lokalnim potrebama za uslugama. Regionalnu ravnomjernost i rasprostranjenost ugrožava nedostatak ljudskih kapaciteta za obavljanje uloge osobnog asistenta, tumača/prevoditelja HZJ i videćeg pratitelja. Također postoje izrazito velike regionalne razlike u troškovima po korisniku za sve tri skupine usluga, u nekim slučajevima čak su razlike deseterostruke vrijednosti.
- **Ostvarenje ciljeva** oba poziva se može smatrati postignutim i iznad očekivanja, dok se dodatno ističu učinci poziva po pitanju zadržavanja poslovne aktivnosti korisnika, prevencije institucionalizacije i povećanja vlastite odgovornosti korisnika za socijalno uključivanje. Korištenje neobaveznih pokazatelja pruža indikacije o određenim potrebama te istovremeno može usmjeravati udruge na dodatne učinke, npr. pokazatelji zapošljavanja kroz projekte.
- Voditelji projekata izražavaju svoje zadovoljstvo osiguranjem **kontinuiteta** i **održivosti** od strane udruga za koju rade (64% zadovoljan i 29% jako zadovoljan). Visoko su zadovoljni i nadležnim tijelima, prvenstveno Ministarstvom (61% zadovoljan i 17% jako zadovoljan). Kontinuitet i održivost usluga osigurava se od 2006 godine do danas kroz projektno financiranje tijekom posljednjih 14 godina. Na pitanje na koji način je moguće unaprijediti održivost pružanja usluga sudionici odgovaraju kroz nastavak financiranja ovih

usluga i kroz buduća razdoblja te uvođenjem u zakonodavni okvir. Ključni aspekt održivosti ugrožen je kroz kriterije odabira temeljenim na brzini predaje projekta, a ne kvaliteti do sada pruženih usluga osobama s invaliditetom.

- **Kvalitetu pružanja** usluge moguće je unaprijediti kroz: definiranje kriterija, prava i obveza za sve dionike. Povećanje broja zaposlenih uz stalnu i kvalitetnu edukaciju za sve sudionike procesa: korisnike usluga, članove obitelji, osobne asistente, tumače/prevoditelje HZJ i videće pratitelje i za voditelje projekata. Povećanje primanja za pružatelje usluge osobne asistente, tumače/prevoditelje HZJ i videće pratitelje, nužan je korak za poboljšanje usluge, posebice imajući na umu kako se primjerice naknada za osobne asistente (2.000kn za pola ukupnog mjesečnog fonda sati rada po korisniku) nije mijenjala više od desetljeća.

Krajnji korisnici usluga (Područje 2)

- **Kriteriji odabira** korisnika se vežu za dokumentaciju pojedinog korisnika kojom se utvrđuje pravo na uslugu. Za korisnike osobne asistencije ključno je uvjerenje *Odbora za utvrđivanje potrebe za uslugom osobne asistencije*, dok za korisnike usluge prevoditelja/tumača i videćeg pratitelja dostatan nalaz/mišljenje/rješenje o stupnju oštećenja. Uvjerenje navedenog Odbora je preduvjet za prijavu korisnika u projekt po navedenom pozivu. Pojedine udruge iako to nije formalno propisano niti traženo od strane nadležnog Ministarstva, kod odabira korisnika polaze prije svega od članstva u udruzi, što predstavlja diskriminirajući čimbenik za nečlanove udruga.
- **Usklađenost intenziteta i sadržaja usluga** je u većini slučajeva ostvaren, no postoji problem nefleksibilnosti definiranja vremenskog obuhvata usluga, u smislu maksimalnog i minimalnog trajanja i prilagođavanja specifičnim potrebama korisnika. Kod projekata tumača/prevoditelja HZJ i videćih pratitelja voditelji projekata imaju slobodu u izboru korisnika, definiranju sadržaja usluge i prioriteta u provedbi usluge (zdravstvene usluge u odnosu na kulturne aktivnosti i sl.) što korisniku umanjuje samostalnost u kreiranju sadržaja i intenziteta (trajanja/učestalosti) usluge koje bi trebale biti prilagođene individualnim potrebama korisnika (npr. zaposleni korisnik, student,

umirovljenik - nije definirano koliko sati usluge ide po korisniku). Također korisnik je u manjoj mogućnosti izabrati osobu koja će joj pružati uslugu.

- **Zadovoljstvo sadržajem i pružateljem** od strane postojećih korisnika usluga je vrlo visoko te sami ističu pozitivan utjecaj koje usluge imaju na kvalitetu njihovog života. No ističe se potreba omogućavanja većeg vremenskog opsega prava na uslugu, fleksibilnog načina pružanja usluge (izravan dogovor korisnika s pružateljem usluge vezano uz vrijeme pružanja i aktivnosti koje će se obavljati u pojedinom danu/tjednu/mjesecu), te obuhvata uslugama i neradnim danima kao i tijekom noći kada se za to pojavi potreba kod korisnika usluge.

Osobni asistenti, tumači / prevoditelji hrvatskog znakovnog jezika i videći pratitelji (Područje 3)

- **Naknade za rad** su niske i dugi niz godina nisu povećavane, posebice za osobne asistente, pri čemu su to većinom žene, što se reflektira na položaj i tretman na tržištu rada. U takvim uvjetima prihvaćaju loše plaćene poslove s polovinom radnog staža i potencijalno niskim mirovinama u budućnosti.
- Nedostaju sustavne i redovite **edukacije** za pružatelje usluga i za voditelje projekata te **supervizije**.

Usporedba usluge osobne asistencije spram drugih usluga u zajednici (Područje 4)

- Specifičnost usluge osobne asistencije se prije svega ističe u svrsi usluge, tj. učinku koji se želi postići te opsegu (vremenskom) pružanja i individualiziranom pristupu, tj. odnosu asistent-korisnik. Stoga se svakako može istaknuti kako postoji značajna komplementarnost koja u konačnici ima za učinak povećanje kvalitete života korisnika, socijalno uključivanje i prevenciju institucionalizacije.
- Korištenje različitih usluga generalno **ne dovodi do akumuliranja istih oblika podrške**, iako u nekim slučajevima dolazi do istih oblika pružanja usluga, što je rezultat nepostojanja jasne definicije usluge osobne asistencije u odnosu na druge usluge, prije svega pomoći u kući. Bitno je da sve usluge budu različite

sadržajem te da budu jedna kompletna cjelina podrške sukladno individualnim potrebama korisnika.

- Pružene usluge **značajno doprinose povećanju socijalne uključenosti** korisnika, no i tu se ističe kako su potrebe korisnika veće od opsega pruženih usluga. Najveći doprinos socijalnom uključivanju zapravo se ostvaruje kroz izravan kontakt korisnika i pružatelja usluge te je stoga vremenski opseg usluge u tom smislu jako važan.

Korisnici projekata (nositelji) i partneri (Područje 5)

- **Kapaciteti** udruga za pružanje usluga su prisutni, uz značajan izazov vezan za osiguravanje kadrova za samo pružanje usluga s obzirom na nekonkurentnost tih radnih mjesta u odnosu na druga (u Hrvatskoj i EU). U situacijama gdje se udruge više bave pružanjem usluga, smanjuje se njihov zagovarački i aktivistički angažman, posebice kod manjih udruga. Nedostaje razmjena iskustava, primjera dobre prakse pružatelja kao i programa usavršavanja voditelja ovih usluga.
- **Kontrole** se provode u skladu s programskim odredbama, pri čemu kontrole nad projektima financiranim iz nacionalnih sredstava obuhvaćaju i kvalitativne aspekte provedbe usluga, što nedostaje u kontrolama nad projektima financiranim iz ESF sredstava. Kontrole kod ESF projekta su usmjerene na financijske aspekte provedbe projekta, dok izostaje uvid u kvalitativne aspekte provede usluge kroz npr. evaluacije zadovoljstva uslugom od strane korisnika usluga, ali i samih pružatelja usluga (osobnih asistenata, tumača/prevoditelja HZJ i videćih pratitelja).
- Razina informiranosti o **etičkom kodeksu** je visoka, dok je u kvalitativnom dijelu istraživanja primijećeno kako je praksa primjene raznolika.
- **Rizici** u provedbi su velikim dijelom povezani s nestabilnošću financiranja uslijed kašnjenja odobrenja ZNS-ova te nadalje s uvjetima rada za asistente i njihovim zapošljavanjem. Uslijed COVID-19 pandemije udruge su inicijalno samostalno, a kasnije uz podršku ministarstva prilagodile i nastavile pružati usluge.

Strateški i normativni okvir za pružanje usluga (Područje 6)

- **Strateški okvir** je dobro koncipiran dok je **normativni okvir** nedostatan i nedovoljno razvijen, pri čemu se u fokus stavlja donošenje Zakona o osobnoj asistenciji (uključujući sve tri usluge). Pozitivan aspekt je kontinuirano unapređenje postojećeg zakonodavnog okvira kako bi se odgovorilo na potrebe na terenu.
- Kontinuitet i mogućnosti unapređenja usluga je ograničen **modelom financiranja** putem projekata koji su vođeni od strane udruga te ograničeni projektnim financiranjem.

Slijedom navedenih zaključaka evaluacije, evaluatori daju sljedeće preporuke, također strukturirane prema tematskim područjima:

Tematsko područje	Preporuka
Poziv na dostavu projektnih prijedloga „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ (Područje 1)	Razmotriti najduži mogući period ugovaranja pojedinih projekata za osiguravanja kontinuiteta usluga te stavljanja naglaska na kvalitetu projekata, tj. usluge pri odabiru budućih projekata.
	Definirati uvjete u pozivima kako bi se osigurala ravnomjerna dostupnost usluga kroz alociranje sredstava za projekte po županijama ili regijama obuhvata uslugama. U uvjete također ugraditi mehanizme ravnomjernog odnosa vrijednosti po korisniku uz uzimanje u obzir specifičnih zahtjeva i većih troškova (npr. prijevoz u udaljenim područjima ili mogućnost nabave vozila za transport korisnika i sl.).
	Uključiti neobavezne pokazatelje u uvjete poziva te dodatno bodovati njihovo uključivanje kako bi se poticali dodatni učinci kroz projekte, tj. usluge.
	Definiranje standarda, kriterija i obaveza svih dionika u

	<p>pružanju usluge te odgovarajućih obrazovnih programa za sve dionike (voditelje projekata, pružatelje usluga, korisnike i članove obitelji) te povećanje iznosa za naknade asistentima (uz preporuku rada na puno radno vrijeme za one osobne asistente koji to žele), tumačima/ HZJ i videćim pratiteljima.</p>
<p>Krajnji korisnici usluga (Područje 2)</p>	<p>Ažurirati unificirani okvir za procjenu potreba korisnika za sve tri usluge na terenu od strane udruga te osigurati educiranost kadrova koji će prema tom okviru provoditi kontinuiranu procjenu potreba korisnika.</p>
	<p>Smanjiti disbalans vremenskog obuhvata usluga između ESF projekata i projekata iz nacionalnog poziva.</p>
	<p>Definiranje fonda dostupnih sati usluga sukladno individualnim potrebama korisnika te fleksibilni aranžmani korištenja definiranog fonda (npr. neradnim danima, noći i sl.) u izravnoj koordinaciji s asistentom/tumačem/pratiteljem.</p>
<p>Osobni asistenti, tumači / prevoditelji hrvatskog znakovnog jezika i videći pratitelji (Područje 3)</p>	<p>Standardizacija zanimanja – osobnih asistenata, tumača/prevoditelja HZJ i videćih pratitelja kao i standardizacija edukacija za stjecanje tih kvalifikacija.</p>
	<p>Povećati interes za bavljenjem tim zanimanjima kroz javnu promociju (pozitivne primjere) i sufinanciranje edukacija za pružatelje (OA, T/P, VP), eventualno kroz suradnju s HZZ-om (financiranje za nezaposlene), JLRS i dr.</p>
	<p>Poboljšati uvjete rada prvenstveno za osobne asistente te kod provedbe pratiti usklađenost sa zakonskim odredbama radnog prava (pravo na pauzu, dodatak za</p>

	<p>prekovremeni, tj. rad vikendom/blagdanom, noću itd.). Za atraktivnost zaposlenja za ove poslove potrebno je osigurati sigurnost rada, u smislu punog radnog vremena, sklapanja ugovora na neodređeno, jasno definiranje kriterija za davanje otkaza, otpremnine itd.</p>
	<p>Edukacije bi trebalo osmisliti i ujednačiti za niz tema povezanih s provedbom usluge, provoditi ih trebaju stručnjaci praktičari s naglaskom na praktične aspekte te da budu redovito organizirane, npr. online video prezentacije za dostupnost što većem broju pružatelja u svako vrijeme.</p>
	<p>Jačanje kapaciteta udruga za pružanje podrške pružateljima usluge, procjenu potreba korisnika, upravljanje konfliktnim situacijama, suradnja s lokalnim tijelima (zdravstvo, socijalna skrb, gradski uredi) za korištenje potencijala na lokalnoj razini uz redovite supervizije za pružatelje usluga i voditelje projekata.</p>
<p>Usporedba usluge osobne asistencije spram drugih usluga u zajednici (Područje 4)</p>	<p>Osigurati jasnu definiciju, standard, usluge osobne asistencije koja se financira, bez obzira na izvor financiranja, a kako bi se garantirala komplementarnost s drugim uslugama, uz mogućnost fleksibilne prilagodbe opsega i sadržaja pojedine usluge, npr. smanjenje opsega jedne usluge ako je sličan oblik podrške pružen kroz drugu. Pri tome je pružateljima usluga važno osigurati uvid u sve usluge koje pojedini korisnik prima kako bi se isto uzelo u obzir pri definiranju individualnog paketa podrške.</p> <p>Za uspoređivanje korištenja različitih usluga koje se provode kroz projekte financirane iz različitih izvora</p>

	važno je osigurati prikupljanje/evidentiranje obilježja korisnika usluga te vrsta usluga koje ostvaruju i izvora pružanja usluga u usporedivoj strukturi podataka.
Korisnici projekata (nositelji) i partneri (Područje 5)	Razmjena iskustava, prakse između pružatelja – kroz analize studije slučaja, konferencije i stručne skupove; edukacije za voditelje (upravljanje uslugama, procjena potreba korisnika, upravljanje ljudskim resursima, zagovaranje, promicanje prava, zastupanje osoba s invaliditetom).
	Financijska predvidljivost, financijski instrumenti za osiguranje kontinuiteta /zajmovi u slučaju nepravovremenog raspisivanja natječaja.
	Proširiti obuhvat kontrola projekata financiranih iz ESF sredstava i na kvalitativni aspekt provedbe usluga, kao što je to slučaj kod kontrola projekata financiranih iz nacionalnih sredstava, uz davanje konkretnih preporuka nositeljima projekata za unapređenje provedbe usluga.
	Izraditi novi etički kodeks primjeren specifičnostima pojedine usluge, organizirati sustavno informiranje i educiranje svih dionika (specifično namijenjene za osobe s invaliditetom, roditelje korisnika i članove obitelji te pružatelje usluga) uz naglasak na obaveze i odgovornosti za pružatelje i korisnike (te članove obitelji)
	Uspostaviti neovisno tijelo za rješavanje sporova ili medijaciju ili savjetovanje udruga u situacijama kršenja odredbi etičkog kodeksa.
	Osigurati poštivanje ugovornih odredbi vezanih za

	<p>rokove odobrenja i isplata ZNS-ova prema nositeljima projekata kako se ne bi dalje ugrožavala opstojnost samih organizacija kao i kontinuitet pružanja usluga prema korisnicima.</p>
	<p>Izraditi protokol o postupanju u kriznim situacijama (primjerice postojeća COVID-19 pandemija), osigurati sredstva i odgovorne osobe/tijela za provedbu protokola u takvim situacijama. Osiguravanje psihološke podrške voditeljima projekata, pružateljima usluga i korisnicima u kriznim situacijama (terenski, telefonski ili on-line). Izraditi edukacijske materijale o postupanju s pojedinim korisničkim skupima u situaciji pandemije ili potresa u različitim formatima (video prezentacije, online predavanja, pdf materijali, brošure i sl.).</p>
	<p>Osigurati vidljivost podataka o korištenju pojedinih usluga i kroz projekte financirane iz ESF-a, ali i drugih izvora, tako da npr. CZSS u svojim bazama podataka o korisnicima imaju jasan pregled svih usluga koje korisnik koristi, te onih koje su dodatno dostupne u lokalnoj zajednici neovisno o tome iz kojeg je sustava usluga financirana.</p>
	<p>U svrhu jednostavnijeg pristupa formalnoj podršci usmjerenoj prema pojedinom korisniku, važno je na lokalnoj razini osigurati koordinaciju pružanja usluge prema potrebama korisnika bez obzira na to tko je pružatelj usluge.</p>
Strateški i normativni okvir za pružanje usluga	<p>Donošenje zakonske regulative koja će definirati sve segmente pružanja sve tri usluge.</p>

<p>(Područje 6)</p>	<p>Uspostaviti mehanizam financiranja usluga koji će istovremeno koristiti nacionalna i EU sredstva, a pritom smanjiti administrativno opterećenje pružatelja usluga, po principu izravnih dodjela sredstava nacionalnom tijelu koje dalje ugovara pojedine pružatelje usluge (bilo da su to udruge i/ili druge kompetentne organizacije) uz sustav osiguravanja kvalitete pružanja usluga.</p>
---------------------	---