

Procjena učinka propisa Zakona o udomiteljstvu

Datum: Studeni / prosinac 2011.

RIA koordinator i podaci za kontakt: Snježana Franković, Ministarstvo socijalne politike i mladih
Ksaver 200a, e-mail: snjezana.frankovic@mspm.hr

Definiranje problema

- Stupanjem na snagu novog Zakona o socijalnoj skrbi (NN 57/11) u lipnju 2011. regulirana je nova organizacija centara za socijalnu skrb. S tim u svezi bilo je nužno i uskladiti odredbe Zakona o udomiteljstvu. Pružanje usluga udomiteljstva razlikuje se po rasprostranjenosti u Republici Hrvatskoj te po kvaliteti usluga udomiteljskih obitelji. Kvaliteta i broj pružanja usluga udomiteljstva razlikuje se i prema kategorijama korisnika: za djecu, za odrasle osobe, osobe s invaliditetom, psihički bolesne osobe kao i za djecu s poremećajem u ponašanju.
- Sukladno reformi sustava socijalne skrbi deinstitucionalizacija zauzima značajno mjesto. Ona podrazumijeva razvijanje izvaninstitucijskih oblika skrbi među kojima je udomiteljstvo jedno od prioritetnijih oblika skrbi (posebice za djecu) jer pruža iskustvo života u obitelji. Nužno je unapređenje i popularizacija udomiteljske skrbi te plansko širenje mreže usluga u skladu s potrebama u lokalnoj zajednici. Istovremeno se otvaraju mogućnosti za smanjene troškova za institucijski smještaj te transferiranje tih troškova u poboljšanje kvalitete udomiteljske skrbi i uvođenje propisanih standarda kvalitete usluga.

Što je dokaz problema (uz kvantifikaciju gdje je to moguće)?

U Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske¹ među ključnim izazovima istaknuta je potreba razvijanja izvaninstitucijskih oblika skrbi usporedno s procesom deinstitucionalizacije socijalnih usluga. S tim u svezi MZSS je izradilo Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.).

Iako pokazatelji u zadnjih par godina pokazuju da se proces deinstitucionalizacije odvija i da je omjer između institucijske i izvaninstitucijske skrbi u porastu u korist izvaninstitucijske skrbi, proces se ipak odvija sporijim tempom. Još uvijek je veliki broj korisnika smješten u domovima socijalne skrbi, dok broj udomiteljskih obitelji koje udomiiju pojedine kategorije korisnika nije usklađen s potrebama.

Na pojedinim područjima nema uopće udomiteljskih obitelji – područje Dalmacije, dok na nekim područjima kao što su Zagrebačka županija, Varaždinska županija, Međimurska županija, ima veliki broj udomiteljskih obitelji gdje se smještaju korisnici iz drugih područja, što je korisnicima velika kulturološka i klimatska promjena. Regionalna neujednačenost broja udomiteljskih obitelji postoji i iz razloga što udomiteljstvo u nekim područjima ima stigmatizirajući predznak koji je prepreka da se više

¹ Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (Joint Memorandum on Social Inclusion of the Republic of Croatia /JIM/ potpisan je između Republike Hrvatske i Europske komisije 2007. godine.

ljudi želi baviti udomiteljstvom. Nadalje, kvaliteta skrbi u institucijama i izvaninstitucijskim oblicima smještaja procjenjuje se nedostatnom uz manjkavi nadzor, zbog čega je potrebno razvijati standarde kvalitete usluga svih pružatelja usluga uz pojačani nadzor provođenja istih.

Što je pogrešno učinjeno?

Nedovoljno pažnje je posvećeno razvijanju udomiteljstva za različite kategorije korisnika posebice za djecu i mlade s poremećajima u ponašanju, osobe s invaliditetom i psihički bolesne odrasle osobe. Postojećim propisom nije definirano specijalizirano udomiteljstvo te udomiteljske obitelji nisu educirane i osposobljene za prihvrat pojedinih kategorija korisnika. Centri za socijalnu skrb nemaju dovoljno kapaciteta za pružanje pune potpore udomiteljskim obiteljima, te je za njihovo kontinuirano praćenje i potporu potrebno uključiti druge partnere. Potrebno je preciznije definirati prava i odgovornosti udomiteljskih obitelji, kao i odgovornosti centara za socijalnu skrb, te drugih partnera u pružanju podrške i praćenju. Budući da je motiviranost udomitelja često „izvor zarade”, potrebna je izmjena percepcije udomiteljstva. Nadalje, u domovima socijalne skrbi smješten je veći broj korisnika, te dom ne može pružiti korisnicima iskustvo života u obitelji, što je osobito važno za smještaj djece i mladih. Istovremeno je smještaj u pojedinim domovima socijalne skrbi skuplji od smještaja u udomiteljskoj obitelji.

Tko su pogođene grupe?

Pogođene grupe su korisnici domova socijalne skrbi, korisnici udomiteljskih obitelji, udomiteljske obitelji, zaposlenici u centrima za socijalnu skrb, zaposlenici u domovima socijalne skrbi, organizacije civilnog društva koje pružaju izvaninstitucijske oblike skrbi, ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi, kao ugovaratelj usluga te jedinice lokalne samouprave koje su osnivači domova za starije i odrasle osobe.

Što će se dogoditi ako se ništa ne poduzme?

- Novi Zakon o socijalnoj skrbi propisuje novu organizaciju centara za socijalnu skrb i propisuje osnivanje zavoda za socijalnu skrb na županijskoj razini stoga je potrebno uskladiti nadležnosti i ovlasti u području udomiteljstva. Naime, ukoliko se ne donese novi propis nastati će pravna neusklađenost, usporen proces deinstitutionalizacije, usporen proces transformacija ustanova socijalne skrbi sukladno donesenim strategijama i planovima i nezadovoljstvo udomitelja i korisnika.

Zašto je potrebna intervencija Vlade?

- Republika Hrvatska se u pretpristupnim dokumentima obvezala na proces deinstitutionalizacije te je stoga nužno omogućiti razvoj i širenje socijalnih usluga. Intervencija je potrebna radi osiguranja osnove za što bržom provedbom sveobuhvatne reforme sustava socijalne skrbi, koja obuhvaća reformu sustava novčanih naknada, reformu sustava socijalnih usluga i njihovog financiranja i reformu sustava javne socijalne službe, te deinstitutionalizaciju korisnika na smještaju u domovima socijalne skrbi, osobito djece sukladno Nacionalnom planu deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u RH 2011.-2016. godine (2018.). Smještaj korisnika u domovima socijalne skrbi ima visoke troškove, a kvaliteta socijalnih usluga u pojedinim domovima nije na zadovoljavajućoj razini s obzirom na standarde kvalitete. Smještaj korisnika u udomiteljskoj obitelji oblik je izvaninstitucionalnog smještaja koji je za korisnika puno

humaniji i pruža obiteljsko okruženje, a troškovi smještaja su manji od institucionalnih. Zakonom o socijalnoj skrbi uvodi se prioritarno priznavanje izvaninstitucijskih usluga i zabrana smještaja djeteta mlađeg od sedam godina u dom socijalne skrbi, te ga se upućuje na smještaj u srodničku ili udomiteljsku obitelj. U skladu s navedenim potrebno je podizanje kvalitete usluga u postojećim udomiteljskim obiteljima, širenje broja udomiteljskih obitelji ovisno o broju i kategoriji korisnika na pojedinim područjima, te razvijanje specijaliziranog udomiteljstva.

Što će se dogoditi ako Vlada ne poduzme mjere (kratkoročne i dugoročne)?

- Neće se moći provoditi aktivnosti i mjere predviđene pretpristupnim dokumentima, donesenim strategijama od Strane Vlade RH. Smještaj korisnika u ustanovama i nadalje podrazumijeva veće troškove po korisniku uz istovremeno manju kvalitetu, dok su troškovi održavanja ustanova i nadalje visoki. Podizanje kvalitete skrbi u udomiteljskim obiteljima odvijat će se otežano budući da udomiteljske obitelji nisu dovoljno motivirane za poboljšanje kvalitete skrbi, a nisu ni dovoljno educirane i osposobljene za pružanje skrbi pojedinim kategorijama korisnika – osobe s invaliditetom, djeca s poremećajem u ponašanju, psihički bolesne osobe.

Postavljanje ciljeva

Cilj:

Povećanje broja udomiteljskih obitelji uz poboljšanje kvalitete usluge skrbi u udomiteljskim obiteljima neovisno o kategoriji korisnika, te uvođenje specijaliziranog, profesionalnog i povremenog udomiteljstva za pojedine kategorije korisnika

Specifični ciljevi:

- Deinstitutionalizacija: djeca bez odgovarajuće roditeljske skrbi do 2012. godine 66% u izvaninstitucijskim oblicima skrbi, djeca i mladeži s poremećajima u ponašanju 40%, smanje ukupnog broja djece s teškoćama u razvoju na stalnom ili tjednom smještaju za 40%, smanjiti ukupni broj odraslih osoba s invaliditetom na stalnom ili tjednom smještaju u domovima i drugim pravnim osobama koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi za 30% do 2016. godine, Smanjiti broj korisnika stalnog smještaja u domovima za psihički bolesne odrasle osobe za 20% do 2018. godine, prvenstveno onih koji ne zahtijevaju intenzivnu skrb u instituciji.
- Poboljšanje kvalitete usluge u svim udomiteljskim obiteljima neovisno o kategoriji korisnika
- Uvođenje specijaliziranog udomiteljstva za pojedine kategorije korisnika
- Profesionalizacija udomiteljstva
- Povećanje broja stručne podrške udomiteljskim obiteljima
- Jasna razgraničavanje i definiranje usluga udomiteljstva za djecu i usluga udomiteljstva za odrasle osobe

Identifikacija opcija

Koje su opcije za postizanje ciljeva i rješavanje problema?

Opcija 1 • 'ništa' (postojeće stanje)

Tijekom protekle tri godine primjetan je polagani rast broja udomitelja, kao i broja djece smještene u udomiteljskim obiteljima. Tako se ukupan broj osoba u udomiteljskim obiteljima povećao sa 5 153 u 2008. na 5 267 u 2009. (povećanje od 2,2%), te na 5 308 u 2010. godini (povećanje od 0,8% u odnosu na prethodnu godinu). U 2010. godini je u udomiteljskim obiteljima bilo smješteno 5 172 osobe, od toga 2 042 djece i mladeži (bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djece i mladeži s poremećajem u ponašanju, djece i mladeži s teškoćama u razvoju) te 3 130 odraslih osoba (psihički bolesne odrasle osobe, odrasle osobe s invaliditetom, starije i nemoćne osobe). Ukupan broj ugovorenih mjesta u udomiteljskim obiteljima za sve korisničke skupine u 2010. godini bio je 6 227, a broj udomiteljskih obitelji 2 820.

Ukoliko se ne poduzmu nikakve mjere neće biti moguće provoditi aktivnosti i mjere predviđene pretprijetnim dokumentima, donesenim strategijama od Strane Vlade. Smještaj korisnika u ustanovama i nadalje je lošije kvalitete uz istovremeno visoke troškove održavanja ustanova. Udomiteljske obitelji nisu dovoljno motivirane za poboljšanje kvalitete skrbi, a također nisu motivirane za pružanje usluga udomiteljstva za pojedine kategorije korisnika koje su po svom karakteru zahtjevnije za pružanje usluge skrbi kao što su osobe s invaliditetom, djeca s poremećajem u ponašanju te psihički bolesne osobe. I nadalje će biti prisutno nezadovoljstvo postojećih udomitelja te manja uključenost organizacija civilnog društva u smislu podrške udomiteljima i pomoći centrima za socijalnu skrb. Postojeća nedovoljna kapacitiranost centara za socijalnu skrb bit će ograničavajuća za cjelovito pružanje podrške udomiteljima i širenje udomiteljstva. Provođenje deinstitucionalizacije će se i nadalje se odvijati, no proces će biti sporiji.

Opcija 2 • zakonodavstvo – donošenje novog propisa

Donošenjem novog propisa o udomiteljstvu moći će se propis uskladiti sa odredbama novog Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine, br 57/11). Propisat će se uvjeti za tradicionalno udomiteljstvo, specijalizirano udomiteljstvo, hitno udomiteljstvo tj. udomiteljstvo za krizne situacije i povremeno udomiteljstvo. Također će se propisati udomiteljstvo prema statusu udomitelja nesrodničko, srodničko i profesionalno udomiteljstvo. Preciznije će se propisati postupak za davanje, obnavljanje, prestanak i oduzimanje dozvole za obavljanje udomiteljstva. Regulirat će se opće i posebne obveze udomitelja u odnosu na korisnike o kojima se skrbi, definirat će se nadležnosti Zavoda za socijalnu skrb na županijskoj razini i centara za socijalnu skrb kao podružnice Zavoda. Propisat će se obvezne edukacije udomitelja, obveza donošenja individualnog plana skrbi za korisnika u udomiteljskoj obitelji i praćenje realizacije tog plana. Definirat će se prava i obveze udomitelja, obveze i odgovornosti Zavoda za socijalnu skrb, prava i obveze korisnika udomiteljstva te naknade za udomitelje. Preciznijim definiranjem nadležnosti kao i obveza svakoga dionika u procesu udomiteljstva, a posebice podrške udomiteljima omogućit će se veća motiviranost za obavljanje udomiteljstvom i podizanje kvalitete udomiteljske skrbi posebice za pojedine kategorije korisnika. Također će biti omogućeno kvalitetnije praćenje udomiteljskih obitelji te pravovremeno interveniranje.

Opcija 3. • alternativa formalnog zakonodavstva

Kao Opcija 3. razmatran je dokument Smjernice za provedbu standarda kvalitete socijalnih usluga. Standardi kvalitete čine važan dio sustava kvalitete, čime se osigurava: trajna i predvidljiva kvaliteta

usluga; profesionalno djelovanje sustava usluga; trajno poboljšavanje kvalitete usluga; zadovoljstvo i povjerenje u kvalitetu usluga; odgovornost pružatelja usluga prema naručiteljima i korisnicima usluga, kao i široj društvenoj zajednici. Tijekom 2010. godine započeto je usklađivanje sa standardima kvalitete u svim ustanovama socijalne skrbi kojima je osnivač Republika Hrvatska. Uvođenje kvalitete značajan je proces u poboljšanju pružanja socijalnih usluga no, navedeni dokument samo djelomično rješava problem i to samo u području uvođenja kvalitete usluga. Proces deinstucionalizacije podrazumijeva druge aktivnosti vezano za širenje mreže socijalnih usluga kako bi usluge bile ravnomjerno rasprostranjene na području cijele zemlje te razvoj udomiteljstva za pojedine kategorije korisnika

Trenutno Opcija 3. nije provediva budući da može samo djelomično riješiti identificirane probleme, stoga se u tom pravcu dalje nisu poduzimale radnje. No, praćenjem cjelokupne situacije u tom području i nadalje će se preispitivati postoje li moguće opcije koje bi bile alternativa formalnom zakonodavstvu.

Usporedba opcija

Koji su troškovi i koristi (prednosti i nedostaci) za svaku opciju?

Opcija 1 – ne činiti ništa. Ukoliko se razmatra ova opcija može se procijeniti da će troškovi smještaja osoba u institucijama i nadalje biti visoki, mreža usluga udomitelja razvijat će se no isto će biti slabijeg intenziteta. Broj udomiteljskih obitelji neće se povećavati u skladu s potrebama procesa deinstucionalizacije, a kvaliteta usluge će sporije rasti, dok će postojeće udomiteljske obitelji i nadalje će biti nezadovoljne. Korisnici će i nadalje biti smješteni u ustanovama socijalne skrbi uz istovremeno visoke troškove održavanja ustanova, a koji su visoki radi potreba koje imaju posebne kategorije korisnika. Naime, upravo za te korisnike potrebno je razvijati specijalizirano udomiteljstvo kako bi se mogli osigurati odgovarajući uvjeti u udomiteljskim obiteljima. Podršku udomiteljskim obiteljima i nadalje će pružati centri za socijalnu skrb, no ista je s obzirom na njihovu kapacitiranost nedostatna za podizanje cjelokupne kvalitete udomiteljske skrbi. Ustanove socijalne skrbi neće moći pratiti u dovoljnoj mjeri plan deinstucionalizacije budući da se neće razvijati specijalizirano udomiteljstvo, niti u dovoljnoj mjeri osigurati potreban kapacitet smještaja u udomiteljskim obiteljima. Isto tako razvoj novih usluga u ustanovama će biti usporen budući da će i nadalje morati skrbiti o većem broju korisnika. Opcija „ne činiti ništa“ podrazumijeva da broj zaposlenih u ustanovama socijalne skrbi ostaje i nadalje isti, te se ne mijenja njihova uloga i nisu potrebne dodatne edukacije i prekvalifikacije.

Opcija 2 • zakonodavstvo – donošenje novog propisa

Postoji li vjerojatnost da će biti gospodarski učinci?

Očekuje se da će se boljim definiranjem udomiteljstva povećati broj udomiteljskih obitelji i broj specijaliziranih udomitelja čije naknade će biti definirane u većem iznosu. Usporedno sa Zakonom o udomiteljstvu i Nacionalnim planom deinstucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.). – domovi socijalne skrbi trebaju izraditi **individualne planove transformacije**. Uz

smanjenje broja korisnika u ustanovama očekuje se da se kroz određeno vremensko razdoblje smanji broj zaposlenih u domovima socijalne skrbi. Prema podacima iz 2009. ukupno u državnim i nedržavnim domovima za četiri korisničke skupine zaposleno je ukupno 4980 radnika, od čega 3175,5 stručnih radnika i radnika za njegu, te 1688,5 računovodstveno-administrativnih i pomoćno-tehničkih radnika. Preostali broj čine radnici na poslovima upravljanja. Od ukupnog je broja u 16 domova za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi 2009. bilo zaposleno 610 radnika (uključujući 385 stručnih i 198 računovodstveno-administrativnih i pomoćno-tehničkih radnika); u 40 domova za djecu i odrasle osobe s invaliditetom 2464,5 radnika (uključujući 1.660 stručnih i 757 računovodstveno-administrativnih i pomoćno-tehničkih radnika); u 28 domova za psihički bolesne odrasle osobe njih 1443 (uključujući 804,5 stručnih i 609 računovodstveno-administrativnih i pomoćno-tehničkih radnika), dok je u 11 domova za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju bilo zaposleno njih 462,5 (uključujući 326 stručnih i 124,5 računovodstveno-administrativnih i pomoćno-tehničkih radnika). U skladu s projekcijama smanjenja broja korisnika na stalnom ili tjednom smještaju i povećanja izvaninstitucijskih usluga i oblika smještaja (organizirano stanovanje), može se samo okvirno pretpostaviti da će doći do preraspodjele zaposlenih u domovima i drugim pravnim osobama. Tijekom izrade pojedinačnih planova transformacije svaki će dom utvrditi broj i strukturu postojećih zaposlenika, broj i strukturu zaposlenika potrebnih za pružanje programa podrške korisnicima izvan institucije (na osnovi procjene sposobnosti korisnika za život izvan institucije odrediti dnevno trajanje podrške), te utvrditi potrebni broj i strukturu zaposlenika s mogućnošću premještaja bez ili s potrebom dokvalifikacije ili prekvalifikacije. Naime, zaposleni u domovima će u sklopu procesa transformacije mijenjati dosadašnje načine rada, a neki i vrstu posla, i to će u nekim slučajevima zahtijevati dodatnu obuku ili prekvalifikaciju za pripremu dijela zaposlenika za rad u izvaninstitucijskim oblicima skrbi. Opseg i dinamika provođenja procesa transformacije i deinstitucionalizacije u odnosu na radnike utvrdit će se nakon analize izrađenih pojedinačnih planova.²

Osim smanjenja zaposlenih očekuje se da zaposlenici putem dodatnih edukacija osposobe za bavljenje drugačijim poslovima – pružanjem usluga u zajednici. Nadalje, domovi socijalne skrbi se moraju prilagoditi mogućnostima pružanja drugih usluga, cjelodnevnog boravka, pomoći i njege u kući, podrške udomiteljskim obiteljima. Očekuje se da će u kratkoročnom roku te promjene zahtijevati dodatna sredstva dok se promatrajući dugoročno pojeftinjenje cjelokupni sustav skrbi i pružanja socijalnih usluga uz istovremeno podizanje kvalitete. Financijska sredstva koja bi se oslobodila smanjenjem broja korisnika i zaposlenih u ustanovama imat će svoju prenamjenu za troškove različitih mjera i aktivnosti vezanih uz transformaciju ustanova, razvoj izvaninstitucijskih usluga koje će ustanove pružati. To podrazumijeva prvenstveno troškove za prenamjenu dosadašnjih prostora u dnevne boravke, namještaj, potrebna medicinska pomagala, za usluge pomoći i njege u kući, troškove za dostavu hrane, putne troškove za pružanje usluga korisnicima u vlastitom domu te sve ostale troškove vezane uz nove ustanove. Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi organizirat će provođenje potrebnih edukacija i za stručne radnike centara za socijalnu skrb i za stručne radnike domova socijalne skrbi.

Ovisno o planovima transformacije i usklađenosti s uvjetima i mjerilima za stručne i druge radnike,

² Izvor Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.).

kao i očekivanog postotka radnika koji će biti umirovljeni u narednom razdoblju, bit će potrebno napraviti finalnu projekciju kao osnovu za plan preraspodjele dijela radnika. Te promjene pretpostavljaju aktivan doprinos samih pružatelja usluga kako bi se ta transformacija uspješno realizirala.

Postoji li vjerojatnost da će biti društveni utjecaji?

Smještaj korisnika u udomiteljskoj obitelji oblik je izvaninstitucionalnog smještaja koji je za korisnika puno humaniji i pruža obiteljsko okruženje, a troškovi smještaja su manji od institucionalnih. Udomiteljstvo je oblik skrbi izvan vlastite obitelji kojim se djetetu ili odrasloj osobi osigurava smještaj i skrb u udomiteljskoj obitelji, a provodi se u skladu s temeljnim načelima socijalne skrbi i načelima obiteljskog okruženja, održivosti socijalnih veza i uključenosti korisnika. Korisnik udomiteljstva ima aktivnu ulogu u zadovoljavanju svojih potreba, a potrebne usluge mu osiguravaju međusobno povezani i koordinirani pružatelji usluga u lokalnoj zajednici.

Utvrđivanje potrebe i okolnosti za smještaj korisnika u određenu udomiteljsku obitelj ovisi o potrebama korisnika, odnosno ciljevima individualnog plana. Uvođenjem specijaliziranog udomiteljstva očekuje se da će određene kategorije korisnika koji zbog svojih specifičnih potreba nisu imali mogućnosti biti smješteni u udomiteljskim obiteljima, premjestiti iz ustanove u udomiteljske obitelji. Uvođenjem standarda kvalitete u udomiteljskim obiteljima kao i edukacijama će se pomoći veća vidljivost i socijalna osjetljivost za pojedine kategorije korisnika koje su slabije zastupljene kao korisnici udomiteljskih obitelji, posebice za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djecu s teškoćama u razvoju, osobama s invaliditetom i psihički bolesnim osobama.

Većim uključivanjem organizacija civilnog društva i drugih partnera u pružanju stručne podrške udomiteljima postiže se bolja kvaliteta i praćenje pružanje usluga. Istovremeno se centrima za socijalnu skrb olakšava praćenje kvalitete udomiteljske skrbi kao i socijalne uključenosti korisnika.

Postoji li vjerojatnost da će biti utjecaja na okoliš?

Ovaj Zakon ne proizvodi nikakve učinke na okoliš.

Analiza opcija

Opcije koje se razmatraju	troškovi/ nedostaci: ekonomske, socijalne i ekološke	Koristi / prednosti: ekonomske, socijalne i ekološke
Opcija 1: “Ne činiti ništa”	Skupi dosadašnji sustav Nedovoljno razvijena mreža usluga udomitelja Nezadovoljstvo postojećih udomiteljskih obitelji Veliki broj korisnika u institucijskom smještaju	Postojeći zaposlenici u ustanovama socijalne skrbi neće trebati mijenjati dosadašnju praksu rada
Opcija 2: Donošenje novog propisa	Za provođenje novog Zakona o udomiteljstvu biti će potrebno osigurati određena financijska sredstva za	Deinstitucionalizacija Bolja kvaliteta usluga Zadovoljniji pružatelji usluga –

	provođenje u prvoj godini provedbe Moguće je nezadovoljstvo zaposlenih stručnjaka u ustanovama za socijalnu skrb radi potrebe dodatne edukacije Potrebna je dodatna edukacija udomitelja za specijalizirano udomiteljstvo	udomitelji I zadovoljniji korisnici Smanjenje troškova smještaja po korisniku Stručna podrška udomiteljima Širenje mreže socijalnih usluga Povećanje broja udomiteljskih obitelji Uključivanje drugih pružatelja socijalnih usluga, Transformacija ustanova socijalne skrbi da pružaju drugačije socijalne usluge
--	---	---

Analiza troškova

Kako bi se svaka od opcija provodila, kakovi bi bili troškovi i koje bi bile koristi od toga?

Razdoblje prve godine provedbe Zakona

Za provedbu Zakona o udomiteljstvu potrebna su određena sredstva u Državnom proračunu RH za 2011.-2013. za podmirenje troškova koji nastaju odmah po stupanju na snagu Zakona, a odnose se na povećanje naknade za smještaj u udomiteljsku obitelj. Kako se Zakonom ukida osobna naknada udomitelju koji obavlja srodničko udomiteljstvo planirana sredstva za tu namjenu u iznosu od cca. **7.900.000,00 kn** za razdoblje 2011.-2013. godine, ta se sredstva usmjeravaju za pokrivanje troškova novih vrsta udomiteljstva (specijalizirano i profesionalno udomiteljstvo) i za priznanja udomiteljima za dugogodišnje uspjehe u obavljanju udomiteljstva

Očekuje se da će se od ukupno 79-toro djece do 7. godina života koja su trenutačno smještena u dom socijalne skrbi najmanje 70% djece tj. njih 54-vero u vrlo kratkom roku do kraja 2012. godine razmjestiti iz institucije smjestiti u udomiteljsku obitelj, dok se očekuje da bi preostalo 30% djece bilo omogućeno usvojenje. Na taj način smanjit će se izdaci za smještaj u domovima socijalne skrbi koji za djecu iznosi prosječno **8.770,00 kn** (za 2010. godinu).

Sukladno izračunatim svim troškovima po korisniku prosječna naknada za smještenog korisnika u udomiteljskoj obitelji iznosi **2.400,00 kn** (odnosno u rasponu od 1.600,00 kn do 2.880,00 kn (uvećane za 20%) ovisno o dobi i potrebama korisnika). Prosječni iznos osobne naknade udomitelju koji na smještaju ima dijete ili mlađu punoljetnu osobu ili odraslu osobu iznosi oko **900,00 kn**. Slijedom toga ukupan prosječni iznos po korisniku smještenom u udomiteljsku obitelj iznosi oko **3.300,00 kuna**.

Računajući ukupni broj državnih domova i ukupni broj korisnika u tim domovima, prosječni mjesečni iznos po korisniku za 2010. iznosi **5.950,00 kn**, pri čemu najviši prosječni iznos po korisniku doma za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi iznosi prema podacima za 2010. godinu 8.778,00 kuna, a najmanji po korisniku doma za psihički bolesne odrasle osobe iznosi 4.512,00 kuna. Razvidno je da su troškovi po korisniku u ustanovama socijalne skrbi dvostruki u odnosu na prosječni iznos za korisnika u udomiteljskoj obitelji.

Kasnije razdoblje provedbe Zakona

Provođenje deinstitutionalizacije izraženo je u postocima udjela korisnika u izvaninstitucijskim oblicima skrbi u Tablici 2. koja daje prikaz postupnog povećanje korisnika u izvaninstitucijskim oblicima skrbi po godinama do 2018. godine.

Najveće se smanjenje broja korisnika može očekivati u posljednje tri godine razdoblja predviđenog za deinstitutionalizaciju i transformaciju, nakon što će se smanjenjem broja djece i odraslih osoba drugih korisničkih skupina osloboditi resursi koji će se moći preusmjeriti za skrb o psihički bolesnim odraslim osobama. Preraspodjela u strukturi dijela troškova postojećeg sustava institucijske skrbi za financiranje razvoja izvaninstitucijskih usluga i oblika smještaja, može se postići oslobađanjem dijela sredstava u procesu smanjivanja broja osoba na stalnom ili tjednom smještaju. Preraspodjela troškova treba biti temeljena na kvantitativnim projekcijama koje obvezuju donositelje odluka pri raspodjeli financijskih sredstava.

Razvojem udomiteljstva kao i drugih izvaninstitucijskih oblika skrbi postepeno bi se smanjivali potrebni troškovi po korisniku u institucijama, a ista će se preraspodijeliti za podizanje kvalitete usluga udomiteljstva i ugovaranje različitih usluga u zajednici s organizacijama civilnog društva i drugim partnerima kao pružateljima socijalnih usluga.

Tablica1 – Prosječni mjesečni troškovi po korisniku - u kn

Vrsta doma	Utrošena sredstva u 2008. godini	Prosječni mjesečni iznos po korisniku u 2008. godini	Utrošena sredstva u 2009. godini	Prosječni mjesečni iznos po korisniku u 2009. godini	Prosječni mjesečni iznos po korisniku u 2010. godini
1	3	4	6	7	8
Ukupno domovi i druge pravne osobe	760.697.460	5.617	785.154.714	5.878	5.463
Državni domovi	632.508.972	6.039	645.285.816	6.357	5.950
Domovi za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi	89.146.108	8.983	89.659.533	9.555	8.778
Domovi za djecu s poremećajem u ponašanju	76.257.757	6.134	78.412.719	6.495	5.973

Domovi za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom	294.505.168	7.747	301.183.009	7.790	6.563
Domovi za psihički bolesne odrasle osobe	172.599.939	3.891	176.030.555	4.253	4.512
Ukupno nedržavni domovi i druge pravne osobe	128.188.488	4.176	139.868.898	4.362	4.073
Domovi i druge pravne osobe za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi	22.182.301	4.279	25.259.783	4.976	4.461
Domovi i druge pravne osobe za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom	84.208.668	4.430	89.726.659	4.653	4.411
Domovi i druge pravne osobe za psihički bolesne odrasle osobe	21.797.519	3.351	24.882.456	3.230	3.048

Izvor: Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.). (objavljeno na web stranici www.mzss.hr)

Analiza broja korisnika

Trenutačno u Hrvatskoj postoji 114 državnih i nedržavnih domova i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djecu i mladež s poremećajima u ponašanju, djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom, te psihički bolesne odrasle osobe, u kojima je svim oblicima skrbi zbrinuto ukupno 12813 korisnika, od kojih je 8545 na stalnom ili tjednom smještaju. Od tog je broja 71 državni dom (14 za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi sa 782 korisnika, 11 za djecu i mladež s poremećajima u ponašanju s 1477 korisnika, 28 za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom sa 4207 korisnika i 18 za psihički bolesne odrasle osobe s 3205 korisnika), te 24 nedržavna doma (2 za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi sa 188 korisnika, 12 za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom s 1259 korisnika i 10 za psihički bolesne odrasle osobe s 901 korisnika). Od ukupno 19 drugih pravnih osoba 6 je za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi sa 164 korisnika, 11 za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom sa 600 korisnika i 2 za psihički bolesne odrasle osobe s

30 korisnika.

Kada je riječ o izvaninstitucijskim oblicima smještaja (udomiteljstvo i obiteljski domovi) ukupni broj udomiteljskih obitelji za djecu i mladež je 1332 u kojima je smješteno 1955 korisnika (1675 djece i mladeži bez odgovarajuće roditeljske skrbi, 250 djece s teškoćama u razvoju i 30 djece i mladeži s poremećajima u ponašanju). Ukupni broj udomiteljskih obitelji za odrasle osobe je 1303 u kojima je smješteno 1394 korisnika (starije nemoćne osobe i osobe s invaliditetom, psihički bolesne odrasle osobe).

Državni domovi socijalne skrbi, koji se financiraju isključivo iz državnog proračuna, uključuju veliku količinu resursa – proračune, zgrade i opremu, pa je u slučajevima u kojima je to moguće dio tih resursa potrebno prenamijeniti za stambene zajednice, odnosno organizirano stanovanje uz podršku, domove manjeg kapaciteta ili za pružanje izvaninstitucijskih usluga u zajednici.

Ukupni proračun za **71 državni dom socijalne skrbi** za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi, djecu i mladež s poremećajima u ponašanju, djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom i psihički bolesne odrasle osobe u 2010. iznosio je **650.596.899,00 kuna**. Taj iznos trebao bi se smanjiti do 2018. godine za najmanje 30 – 40%. (Tablica 3.)

Sukladno planiranom povećanju osoba u izvaninstitucijskim oblicima skrbi prikazanom u Tablici 2. u vremenskom razdoblju do 2018. godine broj pojedinih vrsta korisnika trebao bi se trebao mijenjati prema predviđenim postocima. Usporedno bi se i troškovi smještaja u ustanovama socijalne skrbi trebali smanjivati u određenim postocima, a ta sredstva usmjeriti na širenje pružatelja usluga i povećanje kvalitete njihovih usluga.

U strukturi troškova državnih domova najveći je udio troškova za plaće i naknade za radnike, prosječno 73% ukupnih troškova. Prosječni udio izravnih troškova za korisnike (materijal, hrana, zdravstvene usluge, drugi oblici pomoći korisnicima) čini 14%, dok je isti udio (14%) i za troškove poslovanja i infrastrukture (energija, usluge, održavanje, administrativni trošak i nespacificirani troškovi poslovanja). U odnosu na prosjek državni domovi za psihički bolesne odrasle osobe imaju najveći udio izravnih troškova korisnika (17%) i troškova poslovanja i infrastrukture (18%), a najmanji za radnike (65%). Najveće troškove za radnike (77%) u odnosu na prosjek imaju državni domovi za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom. Prema financijskim pokazateljima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi za promatrano trogodišnje razdoblje, ulaganja u kapitalne projekte (obnovu infrastrukture domova socijalne skrbi) za državne domove socijalne skrbi za sve korisničke skupine čine oko 10% ukupnog proračuna tih domova.

Vremenski okvir i ciljevi deinstitucionalizacije: 2011.-2018.

Tablica 2.

Razdoblje	Udio izvaninstitucionalnih oblika skrbi			
	Djeca i mladi bez odgovarajuće roditeljske skrbi	Djeca i mladi s poremećajima u ponašanju	Djeca s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom	Psihički bolesne odrasle osobe
Početno stanje (2010.)	62%	7%	27%	19%
2011.	64%	9%	29%	19%
2012.	66%	14%	33%	20%
2013.	69%	21%	37%	21%
2014.	72%	28%	40%	24%
2015.	76%	35%	45%	26%
2016.	80%	44%	51%	29%
2017.				32%
2018.				35%

Izvor: Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.). (objavljeno na web stranici www.mzss.hr)

Tablica 3. – Izdaci za domove i druge pravne osobe socijalne skrbi u razdoblju od 2008. do 2010. godine – u kn

Vrsta doma	Utrošena sredstva u 2008. godini	Utrošena sredstva u 2009. godini	Utrošena sredstva u 2010. godini
1	3	6	
Ukupno domovi i druge pravne osobe	760.697.460	785.154.714	806.674.892
Ukupno državni domovi	632.508.972	645.285.816	650.596.899

Domovi za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi	89.146.108	89.659.533	88.484.382
Domovi za djecu s poremećajem u ponašanju	76.257.757	78.412.719	77.984.719
Domovi za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom	294.505.168	301.183.009	304.489.527
Domovi za psihički bolesne odrasle osobe	172.599.939	176.030.555	179.638.271
Ukupno nedržavni domovi i druge pravne osobe	128.188.488	139.868.898	156.077.993
Domovi i druge pravne osobe za djecu i mladež bez odgovarajuće roditeljske skrbi	22.182.301	25.259.783	25.326.519
Domovi i druge pravne osobe za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom	84.208.668	89.726.659	94.343.570
Domovi i druge pravne osobe za psihički bolesne odrasle osobe	21.797.519	24.882.456	36.407.904

***Izvor:** Izvor Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011. – 2016. (2018.). (objavljeno na web stranici www.mzss.hr)*

Konzultacije

Dati pregled svih provedenih konzultacija (s kime su se obavile konzultacije i kako su se koristili podaci dobiveni konzultacijama) te kako je to utjecalo na procjenu opcija?

U prvoj pripremnoj fazi za izradu podloge za Zakon aktivno je uključena udruga „Forum za kvalitetno udomiteljstvo“ koja kroz MATRA projekt izrađuje usporedbu propisa iz drugih zemalja kojima je regulirano udomiteljstvo, kako bi se na temelju različitih primjera utvrdila najpovoljnija rješenja za specijalizirano udomiteljstvo. U fazi izrade samog Nacrta zakona bili su uključeni svi dionici vezani uz udomiteljstvo. Uz predstavnike iz Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi sudjelovali su predstavnici centra za socijalnu skrb, predstavnici akademske zajednice, predstavnici Saveza udruga udomitelja, predstavnici domova socijalne skrbi, predstavnici Ureda Pravobraniteljice za djecu, predstavnici međunarodne organizacije UNICEF-a u Hrvatskoj, te predstavnici organizacija civilnog društva koje se bave udomiteljstvom. Udruga udomitelja aktivno je uključena u proces pripreme i izrade propisa, u izradu samoga zakona uključeni su i

predstavnicima centara za socijalnu skrb, predstavnicima strukovnih udruga, te drugi predstavnici udruga po potrebi. Tijekom izrade propisa provode se neposredne konzultacije s različitim dionicima, a održane su i pet regionalnih radionica.

Šira javnost uključena je kada je Nacrt prijedloga Zakona o udomiteljstvu bio je objavljen na internetskim stranicama Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi 30 dana prije upućivanja u proceduru donošenja.

Pismeno zaprimljene primjedbe, prijedlozi ili izmjene pojedinih odredbi se posebno razmatraju te se u slučaju ne prihvatanja, pismeno obavijesti podnositelj prijedloga uz dano obrazloženje za ne prihvatanja prijedloga.

Zaprimljene primjedbe odnosile su se na bolje definiranje uloga te prava i obveza udomitelja i centara za socijalnu skrb u pojedinim fazama udomiteljstva kao što su: postupak dobivanja dozvola, edukacija udomitelja, postupak smještaja, postupak kod promjene ili prestanka smještaja, određivanje načina praćenja i podrške udomiteljima. Dani su i pisani prijedlozi koji se tiču ostvarivanja prava na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, povećanje osobne naknade udomitelju te osnivanje nezavisnih agencija. Većina primjedbi koje su se odnosile na uređivanje pojedinih postupaka je usvojena dok se neki prijedlozi nisu mogli usvojiti, kao na primjer osnivanje nezavisnih agencija, te povećanje osobne naknade udomitelju, budući da ti prijedlozi zahtijevaju nova financijska izdvajanja iz državnog proračuna, dok se u fazi izrade Nacrta prijedloga propisa rukovodilo u osiguranim financijskim sredstvima za provođenje Zakona.

Praćenje i evaluacija

Kako i kada će se provoditi pregled i procjena nakon provedbe kako bi ocijenilo da li se ostvaruju ciljevi?

Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi prikuplja godišnje podatke neposredno od domova socijalne skrbi i od centara za socijalnu skrb (zavoda za socijalnu skrb) na županijskoj razini. Praćenje provedbe Zakona o udomiteljstvu provodi se sukladno postavljenim indikatorima: broj osoba u institucijama socijalne skrbi, broj osoba u izvaninstitucionalnim oblicima skrbi, broj korisnika koji su napustili institucije, broj korisnika smještenih u udomiteljskim obiteljima, broj ukupnih udomiteljskih obitelji, a posebno broj profesionalnih udomiteljskih obitelji. Evaluacija provedbe Zakona na temelju prikupljenih statističkih podataka biti će: omjer stalnog smještaja u domovima i u alternativnim oblicima skrbi novih korisnika u promatranoj godini u usporedbi s prethodnom godinom, povećanje broja udomiteljskih obitelji i njihovih kapaciteta, smanjenje prosječne dužine boravka korisnika u institucijama socijalne skrbi na stalnom smještaju, povećanje broja osoba iz ciljanih skupina u udomiteljskim obiteljima, povećanje broja udomiteljskih obitelji, povećanje profesionalnih udomiteljskih obitelji, skraćivanje postupka odobravanja statusa udomiteljske obitelji, smanjenje broja korisnika u institucijama socijalne skrbi na stalnom smještaju i povećanje kvalitete usluga temeljem praćenja primjene standarda.

Sukladno određenim promjenama u kretanju broja korisnika u udomiteljskim obiteljima, te u domovima socijalne skrbi usklađivat će se i određene mjere i politike kako bi se dostigli strateški ciljevi vezani uz deinstitucionalizaciju.

Revizija Procjene učinka propisa Zakona o udomiteljstvu, izvršit će se u roku od 3 godine od njegove objave, a na temelju revizijskih podataka uskladit će se politike u području socijalne skrbi vezane uz podizanje kvalitete udomiteljske skrbi.

Financijska procjena opcija

Opcije koje se razmatraju	troškovi/ nedostaci:	Prva godina provedbe 2012.	Kasnija razdoblja provedbe (do - 2018.)
Opcija 1: "Ne činiti ništa"			
Troškovi za smještaj u ustanovama socijalne skrbi ukupno	650.596.000,00 kn	649.295.00,00 kn <i>Smanjenje troškova za 0,2% godišnji trend smanjenja institucijskog. smještaja</i>	641.503.000,00 kn <i>Smanjenje troškova za 0,2% godišnji trend smanjenja institucijskog. smještaja (za 6 god 1,2%)</i>
Razlika - ušteda		1.301.000 kn	9.093.000 kn
Troškovi smještaja u udomiteljskim obiteljima ukuno	162.655.000,00kn	164.282.000,00 kn Povećanje troškova za trend povećanja 1%	174.139.000,00 kn Povećanje troškova za godišnji trend povećanja (za 6 god - 6%)
Povećanje troškova		-1.627.000,00 kn	-11.484.000 kn
Potrebno dodatnih sredstava		326.000,00 kn	2.391.000,00 kn
Opcija 2: Donošenje novog propisa			
Troškovi za smještaj u ustanovama socijalne skrbi	650.596.000,00 kn	631.079.000,00 kn 3% Smanjenje troškova za manji broj korisnika u ustanovi	455.416.000,00 kn Smanjenje troškova smještaja u ustanovi za 30 %
Ušteda		19.517.000,00 kn	195.180.000,00
Troškovi smještaja u udomiteljskim obiteljima ukupno	162.655.000,00 kn	167.534.650,00 kn Povećanje troškova za porast broja korisnika u udomiteljskim obiteljima za 3%	195.186.000,00 kn Povećanje troškova za porast broja korisnika u udomiteljskim obiteljima za 20%
Povećanje troškova		4.880.000,00 kn	32.531.000,00 kn
Ušteda		14.567.000,00 kn	162.649.000,00 kn*
*Iznos uštede izračunat je na temelju poznatih troškova te procjene smanjenja broja korisnika u institucijama do 2018. godine. Navedeni iznos uštede imati će svoju prenamjenu za troškove različitih mjera i aktivnosti vezanih uz transformaciju ustanova, razvoj izvaninstitucijskih usluga koje će ustanove pružati (prenamjena dosadašnjih prostora u dnevne boravke, za usluge pomoći i njege u kući, dostavu hrane te putne troškove za pružanje usluga korisnicima u vlastitom domu.)			

Preporučena opcija

Na temelju usporedbe mogućnosti u smislu pogodnosti (prednosti) i troškovi (mane), što je preporučeno opcija?

Opcija 2: Donošenje novog propisa

Troškovi i Koristi

Pri izradi Zakona o udomiteljstvu rukovodilo se o osiguranim financijskim sredstvima, tj. unutar postojećih zadanih financijskih okvira. No, za provođenje novoga Zakona bilo je potrebno osigurati određena financijska sredstva za provođenje u prvoj godini. Budući da je novim Zakonom ukinuta udomiteljska naknada srodničkim obiteljima koje su obvezne skrbiti o korisnicima temeljem Obiteljskog zakona (Narodne novine, br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11 i 61/11) te se ta sredstva usmjeravaju za pokrivanje troškova novih vrsta udomiteljstva (specijalizirano i profesionalno udomiteljstvo) i za priznanja udomiteljima za dugogodišnje uspjehe u obavljanju udomiteljstva

U okviru postojećih sredstava novim se Zakonom pridonosi deinstitucionalizaciji sustava i boljoj kvaliteti usluga. Osiguravanjem boljih uvjeta za udomiteljske obitelji te uz podršku i praćenje centara za socijalnu skrb kao i drugih dionika, očekuje se povećanje broja udomiteljskih obitelji. Na taj način omogućuje se da korisnici iz institucija budu smješteni u udomiteljskoj obitelji što osim humanijeg oblika smještaja smanjuje i ukupne troškove. Poboľšanjem kvalitete smještaja povećat će se zadovoljstvo korisnika, a osiguravanjem stručne podrške udomiteljima veće zadovoljstvo pružatelja usluga. Kako bi udomiteljske obitelji mogle pružati kvalitetnu skrb, a također kako bi stručni radnici centara za socijalnu skrb što kvalitetnije pružali podršku udomiteljskim obiteljima kao i drugim ustanovama socijalne skrbi potrebno je provođenje edukacija za zaposlene u centrima kao i za udomiteljske obitelji koje će se baviti specijaliziranim i profesionalnim udomiteljstvom. Stoga će se radi dalje provedbe i operacionalizacije Plana deinstitucionalizacije izraditi Operativni plan provedbe procesa deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi za razdoblje 2011. i 2012. godine kojim će se između ostalog definirati potrebna financijska sredstva za provođenje procesa deinstitucionalizacije, što uključuje edukacije i superviziju udomiteljskih obitelji.