

STRUČNI RAD – IZVJEŠTAJ O PROVEDBI ISTRAŽIVANJA

Politika prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: modeli u nacionalnoj i lokalnoj praksi

Anka Kekez
(akekez@fpzg.hr)

SAŽETAK

U ovom stručnom radu analizira se strateški i provedbeni okvir Nacionalne strategije za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, s naglaskom na razinu usklađenosti nacionalne i lokalne razinu vlasti. Kao polazište analize uzima se okvir dan Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i razlikovanje modela politike prema osobama s invaliditetom (medicinski, socijalni i ljudsko-pravaški). Način na koji nacionalna politika preuzima ljudsko-pravaški model kao suvremeni model politike za osobe s invaliditetom utvrđuje se, prije svega, analizom ciljeva sadržanim u mjerama (i aktivnostima) Nacionalne strategije. Provedba modela u praksi, potom, analizira se pregledom izvješća o provedbi Nacionalne strategije te upitnika o provedbenim praksama u 2019. godini koje su ispunjavali predstavnici jedinica područne i lokalne samouprave, udruga i ustanova aktivnih u provedbi mjera Nacionalne strategije. Provedbena praksa u jedinicama područne i lokalne razine vlasti analizira se zasebnim prikazom izazova u pet hrvatskih regija u kojima djeluju lokalne udruge članice HUPT-a. U zaključku rada, sintetiziraju se nalazi analize.

Prosinac, 2020.

Uvod

Politika prema osobama s invaliditetom Republike Hrvatske, koji čine 12% ukupnog stanovništva, u posljednjih dvadeset godina odlikuje se izrazitom regulatornom i strateškom aktivnošću. Tako je od 2002. godine usvojen niz zakona i programa kojima se osobe s invaliditetom postavljaju kao primarna ili jedna od važnih ciljnih skupina. Dokument koji u ovom trenutku usmjerava ukupnu politiku je Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine. Njen opći cilj je ostvarenje napretka i daljnjeg snaženja zaštite prava osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, kako bi im se osigurala najviša razina suvremene zaštite, pristupačnost svim pravima, te njihovo ostvarivanje bez diskriminacije. Strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom drugi je po redu strateški dokument kojim se usmjeravaju mjere za provedbu obveza preuzetih 2007. godine kada je Hrvatska usvojila Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom Ujedinjenih naroda i njen Fakultativni protokol.

Konvencija i modeli politike prema osobama s invaliditetom

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom u svojim općim odredbama, kao i razradom općih načela u člancima vezanim za posebna prava, usmjerava utemeljenje nacionalnih politika prema osobama s invaliditetom na suvremenom modelu ljudskih prava. Ovaj model politike prema osobama s invaliditetom nadgradio se na socijalni model koji je u 2000-tima nastao kao kritika tradicionalnog medicinskog modela. Medicinski model je invaliditet prepoznavao isključivo kao medicinsko stanje, a osobe s invaliditetom tretirao primarno kao pacijente čije je stanje često povezano s rizikom od siromaštva. Socijalni model razumijevanju invaliditeta kroz oštećenje pojedinca dodao je socijalnu dimenziju pa se tako invaliditet shvaća i kroz postojanje socijalnih barijera u vidu nedostupnosti fizičke okoline i prepreka u realizaciji gospodarskih, socijalnih, građanskih i političkih prava (Petek 2011).

Iako je proširio razumijevanje invaliditeta i sadržaj politike prema osobama s invaliditetom, socijalni model nastavio se oslanjati na premise po kojima je osoba s invaliditetom zbog svojih oštećenja u povećanom riziku od siromaštva i u riziku smanjenog ostvarivanja socijalnih prava. Javnom politikom je, stoga, prije svega potrebno ukloniti prepreke u društvu što postiže socijalnim davanjima ili uklanjanjem objektivnih prepreka za pristup različitim uslugama. Širu promjenu, ipak, donio je model ljudskih prava koji se usmjerio ne samo na uklanjanje prepreka i formalno uključivanje osobe s invaliditetom u društvo, nego i na njihovo punopravno

sudjelovanje u svim segmentima života. To, prema Konvenciji, uključuje zaštitu građanskih sloboda i prava, suodlučivanje o svim pitanjima koja su vezana za život zajednice, uključivanje u redovite i posebne obrazovne programe, zapošljavanje i uključivanje na tržište rada, uklanjanje barijera te omogućavanje sudjelovanja u kulturnom, sportskom i javnom životu uz pojačanu zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije (Petek 2011; Kekez Koštro, Urbanc i Salaj 2013).

Nacionalna strategija: put prema modelu ljudskih prava

Ciljeve i instrumente modela ljudskih prava koje promovira Konvencija preuzela je Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine te ih razradila kroz 16 područja, 78 mjera i čak 200 aktivnosti. Među mjerama i aktivnostima, tako, posebno se ističu one kojima je svrha osnaživanje osoba s invaliditetom za realizaciju na svim životnim poljima kao i mjere i aktivnosti koje smjeraju podizanju svijesti javnosti o sposobnostima, doprinosu i pravima osoba s invaliditetom.

Nacionalna strategija obuhvaća raznolike ciljeve javnih politika. Analiza sadržaja čitavog strateškog dokumenta, tako, pokazala je kako su u uvodnim tekstovima pripremljenim za pojedina područja te mjerama i aktivnostima Nacionalne strategije sadržana čak 562 cilja¹. Ciljevi su, pritom, shvaćeni kao formalna očitovanja o poželjnoj budućnosti, odnosno izjave kojima se deklarira što će vlast činiti. Izjave o poželjnoj budućnosti ovaj strateški dokument sadržava tako ne samo u uvodnim tekstovima za svako od 16 poglavlja, već i u mjerama i aktivnostima kojima se mjere operacionaliziraju. U sadržajnom smislu, kao što prikazuje Tablica 1, ciljevi se dijele na sektorski i procesno orijentirane, evaluacijske, ciljeve orijentirane na instrumente te vrijednosne ciljeve (Petek i dr. 2020).

Sektorski orijentirani ciljevi, pritom, usmjereni su na poželjne ishode političkog odlučivanja u pojedinom sektoru – na rješavanje konkretnih javnopolitičkih problema i proizvodnju koristi za pojedince, društvene skupine ili sve građane. Procesno orijentirani ciljevi potiču unaprjeđenje nekih značajki procesa političkog odlučivanja, pa tek onda neizravno eventualno pomažu i u rješavanju problema u nekom resoru. Evaluacijski ciljevi kao poželjnu budućnost izravno postavljaju zadovoljavanje nekog evaluacijskog kriterija. Ciljevi orijentirani na instrumente ističu uvođenje novih instrumenata ili promjene u korištenju postojećih kao cilj. Vrijednosni ciljevi se odnose na cjelinu političkog sustava, a ne samo na jedan sektor, smjeraju

¹ Analiza je provedena kao dio znanstveno-istraživačkog projekta „Kako vlada Vlada“, koji se provodi na Fakultetu političkih znanosti od 2016. godine i usmjeren je na analizu političkog odlučivanja Vlade RH.

unaprjeđenju kvalitete demokracije te predstavljaju temeljne ustavne vrednote (Petek i dr. 2020).

Kao što je vidljivo iz Tablice 1, unutar svake ove dimenzije, postoji niz pod-kategorija koje su u različitoj mjeri zastupljene u Nacionalnoj strategiji. Među sektorskim ciljevima, tako, dominiraju oni povezani s idejom pristupačnosti i društvene uključenosti što ukazuje na snažnu prisutnost modela ljudskih prava. U istom smjeru, među vrijednosno orijentiranim ciljevima dominiraju upravo vrijednosti jednakosti i ljudskih prava koje su temelj modela ljudskih prava. Sektorski i vrijednosni ciljevi su dodatno operacionalizirani kroz četiri tipa instrumentalnih ciljeva među kojima dominiraju oni usmjereni na obrazovanje i osvještavanje. Uz njih, dosta su zastupljeni ciljevi koji određuju djelovanje na uspostavi i pružanju usluga te unaprjeđenju zakonodavnog okvira. Nešto manje, no i dalje u dostatnoj mjeri, zastupljeni su ciljevi koji predviđaju investiranje javnih sredstava prema ciljnim skupinama Nacionalne strategije (npr. subvencije za poslodavce).

Tablica 1: Tipovi ciljeva Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za OSI

SEKTORSKI 276	PROCESNI 298	EVALUACIJSKI 98	INSTRUMENTALNI 184	VRIJEDNOSNI 124
<i>Pristupačnost 104</i>	<i>Jačanje kapaciteta 67</i>	<i>Koherentnost i relevantnost 34</i>	<i>Osviještenost 52</i>	<i>Demokratska legitimnost 9</i>
<i>Zapošljavanje 12</i>	<i>Suradnja i koordinacija 47</i>	<i>Efikasnost i efektivnost 16</i>	<i>Investirati 34</i>	<i>Jednakost i ljudska prava 89</i>
<i>Društvena uključenost i osnaživanje 84</i>	<i>Odlučivanje utemeljeno na dokazima 81</i>	<i>Kvaliteta 38</i>	<i>(Re)Organizirati 48</i>	<i>Pravednost i vladavina prava 13</i>
<i>Dobrobit i prevencija 72</i>	<i>Implementacija 42</i>	<i>Pravovremenost 10</i>	<i>(Re)Regulirati 45</i>	<i>Nenasilje 12</i>
	<i>Strateško planiranje 60</i>			

Dok sektorski, vrijednosni i instrumentalno orijentirani ciljevi ukazuju na snažnu stratešku opredijeljenost Hrvatske prema modelu ljudskih prava, uvid u procesne i evaluacijske ciljeve ukazuje na izazove u integraciji modela u implementacijsku praksu. Među 562 cilja koja sadržava Nacionalna strategija, tako, njih skoro 300 je procesnih i skoro 100 evaluacijskih. I jedni i drugi ukazuju na nužnost djelovanja na jačanju kapaciteta aktera uključenih u provedbu, uspostavi koherentnosti i koordinacije, boljem strateškom planiranju, djelotvornijem monitoringu i implementaciji. Usmjerenost na uspostavu preduvjeta za bolje planiranje i izvršenje planiranog u ovom dokumentu posebno se veže za izazove koje sa sobom donosi velika obuhvatnost strategije, kako po pitanju mjera tako i po pitanju aktera koji te mjere provode (Kekez 2018; Kekez i Širnić 2017).

Modeli u praksi: provedba Nacionalne strategije na područnoj i lokalnoj razini

S obzirom na veliku obuhvatnost, u provedbu Nacionalne strategije uključena je široka mreža državnih i nedržavnih aktera, a važna uloga u ostvarenju navedenih ciljeva pripada jedinicama područne i lokalne samouprave. Uz 15 ministarstva te 6 ureda Vlade RH, jedinice područne i lokalne samouprave uključene su u provedbu 27 od 78 mjera, te djeluju kao su-nositelji 31 i nositelji 19 od ukupno 200 aktivnosti koje predviđa Strategija. U provedbi politike prema osobama s invaliditetom, jedinice područne i lokalne samouprave (JLPS) u najvećoj se mjeri vode mjerama Nacionalne strategije, a tek u manjoj mjeri usvajaju vlastite gradske ili županijske strategije za osobe s invaliditetom.

U gradovima u kojima djeluju lokalne udruge članice HUPT-a, tako, samo Grad Zagreb ima važeću Strategiju izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom, i to za razdoblje od 2016. do 2020. Gradovi Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka i Split, s druge strane, kao okvir djelovanja koriste Nacionalnu strategiju, a kontekstu prilagođene mjere ugrađuju u svoje razvoje strateške dokumente ili u svoje socijalne planove. Svih šest gradova, k tome, aktivno sudjeluje u godišnjem izvještavanju o provedbi mjera Nacionalne strategije.

Analiza izvješća o provedbi mjera Nacionalne strategije, tako, pokazuje da su od 2017. godine vidljivi su pomaci u ostvarivanju prava osoba s invaliditetom osobito u području aktivnosti usmjerenih postizanju inkluzivnog obrazovanja djece s teškoćama u razvoju, razvoju izvaninstitucionalnih oblika skrbi, poticanju zapošljavanja osoba s invaliditetom te uklanjanju arhitektonskih barijera. Međutim, u spomenutim i mnogim drugim područjima još uvijek postoje izazovi na kojima treba raditi. Među izazovima se posebno ističe problem nedostatka ljudskih, organizacijskih i financijskih kapaciteta za provedbu mjera Strategije te poteškoće u osiguranju koordinacije i suradnje aktera uključenih u njenu provedbu (Kekez 2018). Također, unatoč promjenama u brojnim zakonima, strategijama i akcijskim planovima, u praksi još uvijek prevladava medicinski i socijalni model, a model ljudskih prava u mnogim se područjima života zapravo se tek uvodi (Kekez, Urbanc i Salaj 2013).

Nužnost ostvarenja preduvjeta za ulazak u model ljudskih prava istakla se i na pet regionalnih radionica koje je Ministarstvo nadležno za socijalnu politiku organiziralo u siječnju i veljači 2019. godine za aktere provedbe mjera Nacionalne strategije. Radionice su se održale u Zagrebu (2), Osijeku, Splitu i Rijeci, a na njima je sudjelovalo preko 200 aktera provedbe mjera Nacionalne strategije: županijskih koordinatora, predstavnika županijskih institucija, gradova i općina, predstavnika organizacija civilnog društva i ustanova s kojima županijski koordinatori

intenzivno surađuju pri provedbi mjera iz Nacionalne strategije, kao i predstavnika različitih ministarstava.

Uz sudjelovanje u izlaganjima i raspravama organiziranim u okviru radionica, sudionici radionica popunjavali su upitnik kojim se nastojao steći uvid u izazove i činitelje uspjeha u implementaciji politike izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom na razini regionalne i lokalne samouprave². Važna dimenzija upitnika bila je identifikacija izazova i prepreka s kojima se lokalni dionici suočavaju u provedbi mjera Nacionalne strategije. Kako su implementacijski izazovi djelotvoran pokazatelj stanja u praksi, u nastavku teksta daje se pregled izazova koje su identificirali predstavnici jedinica područne i lokalne samouprave, udruga i ustanova iz čitave Hrvatske koji su sudjelovali na radionicama u 4 grada.

Sudionici dviju radionica održanih u Zagrebu³ djeluju na području središnje Hrvatske (uključujući Zagreb), a kao izazove s kojima se suočavaju u provedbi Nacionalne strategije istakli su:

- Diskriminacija na području zdravstva, obrazovanja, pristupačnosti, zapošljavanja. Nedovoljna angažiranost JLS u provedbi. (Udruga)
- Što se tiče provedbe mjera preko usluge osobne asistencije, nismo naišli na neke značajnije prepreke. Lokalna zajednica se maksimalno trudi kako bi se provodile sve potrebne mjere Nacionalne strategije (bilo u društvenom smislu, prevenciji institucionalizacije, fizičkih prepreka...). (Udruga)
- Nedovoljan broj ugovorenih socijalnih usluga, nepostojanje vlastitog prostora za provedbu, veći normativ rada za manju plaću u sustavu socijale, zbog čega deficitarna struka izbjegava zapošljavanje u socijalnom sektoru, nepostojanje prioriteta u financiranju. (Udruga)
- Nerazmjer između mjera/zadaća predviđenih Nacionalnom strategijom i mogućnosti (prvenstveno financijskih) za njihovu provedbu. (JLPS)
- Pобољшanje u pristupačnosti OSI je poboljšano, ali nedovoljno. OSI susreće se s velikim problemima pristupa institucijama, a isto tako i u samom javnom prometu problem je pristupačnosti OSI. (Udruga)
- Nedovoljno financijskih sredstava; priprema projekata za natječaj i dobiveni novac iz EU socijalnog fonda; kadrovi za provedbu projekata. (JLPS)

² Autorica rada sudjelovala je u pripremi i izvedbi radionica te je dizajnirala i analizirala upitnike koje su popunjavali sudionici radionica. Nalazi te analize prikazuju se u ovom članku.

³ Radionice su održane 31. siječnja 2019. godine i 01. veljače 2019., a sudionici su bili: županijski koordinatori iz Grada Zagreba, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije, Bjelovarsko-bilogorske županije, Varaždinske županije, Koprivničko-križevačke županije, Međimurske županije i Krapinsko-zagorske županije, te predstavnici županijskih institucija, gradova i općina, predstavnici organizacija civilnog društva i ustanova s kojima županijski koordinatori intenzivno surađuju pri provedbi mjera iz Nacionalne strategije i pri izradi Izvješća, kao i predstavnici Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva zdravstva, Ministarstva rada i mirovinskog sustava i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja. Ukupno je na navedenim radionicama sudjelovalo 80-tak korisnika.

- Glavne prepreke u provedbi Nacionalne Strategije s aspekta reg. samouprave odnose se na fin. i ljudske resurse. Svjesni smo da provedbe obuhvaćaju i značajan koordinatni segment te smo se fokusirali na razvijanje. (JLPS)
- Inertnost između odjela, teško je objediniti podatke. (JLPS)
- Osnovni problem je nedostatak financijskih sredstava. Problem je u polazištu da se OSI gledaju s pozicije socijalne skrbi, odnosno gledaju se prihodi OSI i njihovih obitelji. Nedostatak je nepostojanje prostora za udruge OSI i za osiguravanje uvjeta. (JLS)
- Udrugama se stavlja na teret zagovaranje i stvaranje pritiska, a trenutno to nisu u mogućnosti što zbog kapaciteta, što zbog direktne provedbe raznih usluga osobama s invaliditetom, a JLS ne vide drugačiji način osim da postupke samo kada ih organizacije civilnog društva to zatraže, također osobe s invaliditetom u JLS nemaju nikakvu ulogu, glas itd. (Udruga)
- Vertikalna komunikacija – suradnja sa županijskim koordinatima; horizontala – potaknuti obrazovne, zdravstvene i organizacije civilnog društva na davanje prijedloga i ideja. Problem financija. (JLPS)
- Nedostatni resursi (ljudski, infrastrukturni, financijski) za pružanje usluga u zajednici za zainteresirane korisnike iz područja socijalne skrbi. (Ustanova)
- Poteškoću predstavlja nedostatak komunikacije i koordinacije između pojedinih ureda zaduženih za provedbu strategije. (JLPS)
- Još nije donesena Lokalna strategija pa je teško provesti mjere Nacionalne strategije. (Udruga)
- Naša lokalna zajednica nema strategiju izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom niti je imenovano Povjerenstvo. (Udruga)
- Svijest o prisutnosti i pravima osoba s invaliditetom u lokalno zajednici (razini) je veoma niska. Svijest o odgovornosti svih dionika u lokalnoj zajednici u procesu ostvarivanja prava osoba s invaliditetom, njihovoj ravnopravnosti i potrebama a aktivno sudjeluju u životu zajednice je niska. Educiranost članova obitelji, kako i institututa podrške članovima obitelji osoba s invaliditetom je veoma niska. (JLPS)
- Nema lokalne strategije za OSI, već se problematika OSI tretira kroz pojedinačne planove i programe. Donositelji odluka nisu uključeni u sve ove projekte. (JLPS)
- Provedba mjera Nacionalne strategije najčešće je vezana za nedostatak financijskih sredstava, koji su osnova za realizaciju planirane mjere. Provedba ide sporo, ali se djelomično u nekim segmentima realizira u područjima odgoja i obrazovanja. (JLPS)

Sudionici radionice održane u Splitu⁴ djeluju na području južne Hrvatske (uključujući Split), a kao izazove s kojima se suočavaju u provedbi Nacionalne strategije istakli su:

- Izazovi uvijek podrazumijevaju djelotvornu implementaciju, inovativnost i obuhvat svih kategorija osoba s invaliditetom. Prepreke su najčešće posljedica nedostatka zaposlenih, ograničenih resursa. (JLPS)
- Izazovi: podizanje razine svijesti o važnosti uključivanja osoba s invaliditetom u život zajednice – aktivno, osiguranje financijskih sredstava u provedbi javnih politika spram

⁴ Radionica je održana 4. veljače 2020. godine, a na njoj je uz predstavnike Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku sudjelovalo 30-ak sudionika i to iz Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske i Zadarske županije.

OSI, edukacija asistencijom za rad s invalidnim osobama, osnaživanje osoba s invaliditetom za partnerstvo. (JLPS)

- Poteškoće su u prikupljanju informacija o provođenju mjera. (JLPS)
- Problem je veliki broj udruga, njihovi zahtjevi su agresivno usmjereni jedni protiv drugih. Isto tako ne postoji komunikacija između svih tijela koja provode strategiju unutar iste regionalne područne samouprave. (JLPS)
- Poteškoće u prikupljanju informacija o provođenju mjera Nacionalne strategije. (JLPS)
- Omogućiti pristupačnost određenim ustanovama. Motivirati druge ljude, sudjelovati i olakšavati osobama s invaliditetom da budu jednaki u društvu. (JLPS)
- Svake godine se povećava broj korisnika asistenta u nastavi i asistenta u vrtićima za koje ne možemo osigurati dovoljna sredstva. (JLPS)
- Upravo suprotno, iz godine u godinu se unapređuju mjere iz Nacionalne strategije. Velika pomoć u tome je OCD iz ovog područja, kao i pomoćnici u nastavi. (JLPS)
- S pozicije predstavnika korisnika djeca s TUR i OSI-a, ima dosta dobra suradnja u provedbi strategije. Najveći izazov je stručni kadar za rad s djecom s TUR i OSI. (Udruga)
- Zapošljavanje OSI jer poslodavci radije plaćaju kazne nego zapošljavaju OSI. Treba razmišljati o povećanju olakšica za poslodavce koji zapošljavaju OSI. Dostupnost javnih građevina za OSI, edukacije za djecu s TUR i OSI, školovanje deficitarnih zanimanja, a koja se odnose na rad s OSI. (Udruga)
- Nedostatak broj usluga za osobe s invaliditetom, posebice djece s invaliditetom, veliki broj barijera, prava korištenja ostvaruju se u više sustava – da ne moraju ići od jednog do drugog... (Udruga)
- Točno i precizno izvještavanje vezano uz Obrasce. Veliki broj jedinica lokalne samouprave ne dostavlja ili dostavlja netočna izvješća i podatke. Regionalna samouprava nije nadležna lokalnoj i nisu u odnosu subvencije uključeni pa se izvješća često ne dostavljaju. (JLPS)
- Kao djelatniku (službeniku) regionalne samouprave veliki je problem povratne informacije. Također, veliki je problem povratne informacije od JLS, odnosno, u pravilu uopće ne dobijemo povratnu informaciju. Također, veliki je problem izvor financijskih sredstava za izjednačavanje mogućnosti za osobe s invaliditetom. (JLPS)
- Izazov je provedba Nacionalne strategije, a prepreke su brojne. Jedan od problema je nedostatak stručnog kadra i još uvijek manjak svijesti osoba koje u opisu posla imaju rad s osobama s invaliditetom. Zakonskim rješenjima decentralizirana je obveza na JLSP, ali pri tom nisu na adekvatan način decentralizirana i sredstva za te obaveze. (JLPS)
- Nepristupačnost javnih institucija za osobe s tjelesnim invaliditetom, nedostatnost prostornih kapaciteta za pružanje socijalnih usluga osobama s invaliditetom te djeci i mladima s teškoćama u razvoju, nedostupnost centara za edukaciju i usavršavanje osoba s invaliditetom, nerazumijevanje i neznanje poslodavaca o mogućnostima osoba s invaliditetom. (Udruga)

Sudionici radionice održane u Rijeci⁵ djeluju na području planinske Hrvatske i sjeverne hrvatske obale (uključujući Rijeku, Pulu i Karlovac), a kao izazove s kojima se suočavaju u provedbi Nacionalne strategije istakli su:

⁵ Radionica je održana 06. veljače 2019. godine, a na njoj je uz predstavnike Ministarstva bilo 40-ak sudionika iz Primorsko-goranske, Karlovačke i Istarske županije.

- Nedovoljni ograničeni financijski resursi jedinice lokalne samouprave. (JLPS)
- Dislociranost organizacija civilnog društva koje provode programe za osobe s invaliditetom. Nedostatak informacija i mogućnosti kontinuirane komunikacije sa građanima sa invaliditetom. (Udruga)
- Nerazumijevanje JLS i poslodavca za alternativne obuke pružatelja soc. usluge razvoja modela zapošljavanja i rada OSI; nefinanciranje programa u skladu s potrebama (a financiranje istih udruga). (Udruga)
- Brzina povratnih informacija na relacijama ustanove – ministarstva; poštovanje rokova. (Ustanove)
- Nezainteresiranost donositelja lokalnih strategija da pitanja prava i interes OSI dospije a listu ključnih dokumenata u našoj zajednici. (Udruga)
- Nedostatak financijskih sredstava; nedostatak ljudskih kapaciteta u JLS; nedostatak stručnog kadra (logopedi, rehabilitatori, med. osoblje). (JLPS)
- Neinformiranost lokalne samouprave o popunjavanju izvješća. (JLPS)
- Najveći izazov su novčana sredstva obzirom na potrebe koje svakodnevno rastu. Jedan od većih problema je i veliki broj objekata koji su pod zaštitom konzervatora te ne dopuštaju bilo kakve intervencije (građevinske) koje bi omogućile lakšu dostupnost. (JLPS)
- Povećanje potreba za socijalnim uslugama, nedovoljan broj/nedostatak pružatelja usluga. (JLPS)
- Nedovoljan odaziv JLS za godišnje izvještavanje o provedenim aktivnostima. Jedan od temeljnih izazova je uklanjanje arhitektonskih barijera kako bi se određene javne usluge učinile dostupnim. (JLPS)
- Osvještavanje svih odgovornih za donošenje i provedbu mjera na lokalnoj razini kako ih Nacionalna strategija obvezuje da provede mjere koje su im stavljene u ingerenciju. (Udruga)
- Nekoordiniranost različitih sustava, nedovoljan smještajni kapacitet u ustanovama te apsolutno nedovoljan broj usluge u zajednici, neosposobljenost udomitelja, nedovoljna angažiranost djelatnika u sustavu zdravstva, nezadovoljstvo korisnika (poglavito osobe s duševnim smetnjama). (Ustanova)
- Nedovoljno podataka o osobama s invaliditetom, koliko je njihov broj na našem području te koje su njihove potrebe. Nedovoljno sredstava za izgradnju/rekonstrukciju građevina, nedovoljno vremena, ali i podataka da bi se sastavilo izvješće. (JLPS)
- Obzirom imamo dobru suradnju na području naše županije sa svim dionicima koji pružaju usluge, odnosno na neki način rade sa osobama s invaliditetom te se trudimo razmjenjivati iskustva i nedostatke kako poboljšati kvalitetu života OSI, ali zbog nedostataka kapaciteta nismo još donijeli strategiju na području županije. (JLPS)
- Nedovoljno vremena da se mogu detaljno posvetiti u provedbi ovog vrlo važnog dokumenta, obzirom da u svojoj JLS obavljam većinu društvenih djelatnosti. (JLPS)
- Ponekad u izvješću nije jasno što treba unijeti i u mjeru, tj. što ona obuhvaća. Nadalje, nekad je teško proračunski odijeliti dio sredstava koji se odnosi na Nac. strategiju jer pozicije nisu tako definirane. Jednako tako, izvješće je potrebno poslati i ustanovama, a da JLS ima informaciju. (JLPS)
- Arhitektonske barijere prilikom pronalaženja stanova za stambene zajednice. Nedostatak asistenata u organiziranom stanovanju, nedostatak viših asistenata i ne poštivanje standarda određenih Pravilnikom o minimalnim uvjetima od strane Ministarstva. (Ustanova)

- Neusklađenost, manjak sredstava na lokalnoj razini, ne osviještenost donositelja odluke o važnosti, manjak suradnje između JLRS i neizjednačenost OCD. (JLPS)
- Susrećemo se s problemima nedovoljne senzibiliranosti za osobe s invaliditetom i izbjegavanjem suočavanja s problemom kojeg se često ne stavlja kako primarnim i prioritetom. (JLPS)
- Kao udruga osoba s invaliditetom sa uglavnom starijom strukturom članova, od 2006. sudjelujemo u programu osobne asistencije koji zahtjeva puno administrativne podrške, bavljenje ... poslovima (za osobne asistente), a smatramo da bi ovaj projekt trebao prerasti u Zakon o osobnoj asistenciji. (Udruga)
- Ne postoji baza podataka o OSI na lokalnim razinama. Bez baznih pokazatelja nije moguće ... program, a posebno je važno što ga ne možemo evaluirati (koje aktivnosti provodimo, što nam je cilj i je li provedba aktivnosti dovela do željenih promjena). (JLPS)

Sudionici radionice održane u Osijeku⁶ djeluju na području istočne Hrvatske (uključujući Osijek), a kao izazove s kojima se suočavaju u provedbi Nacionalne strategije istakli su:

- Još uvijek veliki broj poslodavaca radije plaća penale umjesto da zaposli osobu s invaliditetom koju je u obvezi zaposliti zbog kvotnog sustava zapošljavanja. (Udruga)
- Nedostatak stručnih osoba za provedbu Strategije. Kako utvrditi osobe, kako provoditi mjere, kome se obratiti za pomoć i savjet. Nedostatak financijskih sredstava. (JLPS)
- Svjesnost lokalne i šire zajednice kako smo svi odgovorni i dužni omogućiti jednake mogućnosti za OSI, počevši od obitelji – kroz edukacije članova, vrtića, škole...dakle kao zadatak svih ne samo udruga, socijalne skrbi ili ministarstva. (Udruga)
- S ne odazivom na dostavu podataka i nedostatna sredstva za osiguranje potreba. (JLPS)
- Arhitektonske barijere, nedostatak stručnog kadra (logoped, rehabilitator, radni terapeut), neuključivanje djece u redovne vrtiće, nedovoljno pružanje socijalnih usluga, veliki broj djece s teškoćama u razvoju. (Udruga)
- Nerazumijevanje problematike na razini lokalne samouprave. Teško dostupni podaci o osobama s invaliditetom, čak i za potrebe baze podataka za izradu plana zbrinjavanja pri civilnoj zaštiti. (JLPS)
- Duga i komplicirana administracija za uključivanje osoba s invaliditetom u neke socijalne programe koji su im potrebni; manjak stručnog osoblja njihov problem da duže ostanu u radu.; financijska sredstva su nedostatna. Privatne ustanove ne dobivaju pomoć ni blizu kao društvene za iste usluge. (Ustanova)
- Nedostatak stručnog kadra, nemamo izrađenu lokalnu strategiju, nedostatak građanske svijesti o problemu, problem financiranja stručnih ljudi koji rade u udrugama koje se bave osobama s invaliditetom. (JLPS)
- Prepreke u provedbi mjera Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom tj. prikupljanju podataka je nekvalitetno popunjeni obrasci koje dobivamo od naših jedinica lokalne samouprave, posebno na postignute rezultate u provedbi mjera i aktivnosti za svako pojedino područje. (JLPS)
- Svi čekaju da centralna država nešto učini ili financira. Oni imaju samo sredstva za ono što moraju financirati. (Udruga)

⁶ Radionica je održana 11. veljače 2019. godine u Osijeku, a na njoj je uz predstavnike ministarstava bilo 60-ak sudionika iz Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Brodsko-posavske županije.

- Nedostatak inicijative (obostrane; i od članova udruga i od jls), nedovoljna informiranost – osobito poslodavca, Fond nedovoljno predstavljen. (JLPS)
- Glavna prepreka je neispunjavanje obaveze zapošljavanja osoba s invaliditetom prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (kvota od 3%). Loše motivirani poslodavci, potrebna im je veća podrška u financijskom smislu. Veća edukacija poslodavaca i pomoć pri inkluziji – barem u financijskom smislu). Uvijek volim pohvaliti Irsku, gdje je sasvim normalno da je osoba s autizmom, slijepa osoba ili sl. operativni menadžer u privatnoj tvrtki i ona ima prioritet na navedeno. (Udruga)

Zaključak

Analiza dizajna i provedbe Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom na nacionalnoj i lokalnoj razini ukazala je na dvije grupe izazova koje su opterećuju ulazak hrvatske politike prema osobama s invaliditetom u model ljudskih prava. Prva grupa izazova odnosi se na problem nedostatka ljudskih, organizacijskih i financijskih kapaciteta, a druga se veže na poteškoće u osiguranju vertikalne i horizontalne koordinacije aktera uključenih u provedbu mjera Nacionalne strategije.

Zadnje tri godine, (su)nositelji mjera Nacionalne strategije u provedbi su, tako, često bili suočeni s potrebom osnaživanja i povećanja ljudskih i organizacijskih kapaciteta što je sistemska potreba u provedbi javnih politika u Hrvatskoj. Kako bi se povećali i unaprijedili provedbeni kapaciteti, Nacionalna strategija je u mnogim područjima predvidjela mjere izobrazbe djelatnika tijela i ustanova zaduženih za provedbu mjera, razvoj mreže pružatelja usluga u zajednici te uspostavu novih ili jačanje postojećih organizacijskih jedinica kao što su centri za palijativnu skrb u području zdravstva, centri za potporu u sustavu obrazovanja i centri za rehabilitaciju u području zapošljavanja. Dok su tijekom zadnje tri godine aktivnosti izobrazbe obuhvatile značajan broj djelatnika javnog sektora, razvoj mreže institucionalnih i vaninstitucionalnih pružatelja usluga osobama s invaliditetom i djeci s teškoćama u razvoju bio je opterećen izazovima u mobilizaciji svih uključenih aktera i oskudnošću raspoloživih financijskih sredstava.

U dizajnu određenih usluga i mjera, kao što su primjerice usluge osobnog pomoćnika i pomoćnika u nastavi i mjere aktivne politike zapošljavanja, praksa je ipak iznjedrila smjerove mogućih rješenja spomenutih izazova. Mobilizacija aktera u praksi se, tako, može učinkovito postići proaktivnim djelovanjem (su)nositelja mjera Nacionalne strategije i suradnjom s jedinicama područne i lokalne samouprave, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima u zajednici, a sredstva se mogu osigurati strateškim pristupom i umrežavanjem različitih izvora financiranja (uključujući fondove Europske unije).

Literatura

Petek, Ana; Nikola Baketa; Anka Kekez; Marko Kovačić; Mario Munta; Krešimir Petković; Marjeta Šinko, Borna Zgurić (u pripremi za tisak) “Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies“. *European Policy Analysis*

Kekez, Anka. 2018. Host Country Discussion Paper – Croatia Peer Review on “Social inclusion, health and the equalisation of opportunities for young people with disabilities”. European Commission - DG Employment, Social Affairs and Inclusion. (stručni rad)

Kekez, Anka i Daniela Širinić. 2017. „Neposredna implementacija javnih politika u zajednici: modeli u praksi hrvatske socijalne politike.“ u: Koprić, Ivan, Anamarija Musa, i Teo Giljević (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 423-436.

Kekez Koštro, Anka, Kristina Urbanc i Ivona Salaj. 2013. „Implementacija kao operativno upravljanje: analiza transformacije implementacije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom.“ *Anali hrvatskog politološkog društva* 2012. 9: 409- 439.

Petek, A. (2011) Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 7: 101-121.