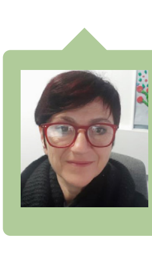
Časopis za socijalne djelatnosti (2022, vol. 1, br. 1), ISSN 2975-4798

Stručni rad http://doi.org/10.21465/CZSD.2022.1.1.5

Upravljanje krizom uzrokovanom pandemijom bolesti COVID-19 u sustavu socijalne skrbi kod pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja

Katarina Špehar Fiškuš
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
Ulica grada Vukovara 78, 10 000 Zagreb



Milena Koren
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
Ulica grada Vukovara 78, 10 000 Zagreb

Marina Milić Babić
Studijski centar socijalnog rada,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Ul. Vladimira Nazora 51, 10 000 Zagreb
marina.milic.babic@pravo.hr

Sažetak

Kriza, bez obzira na obilježja, uzroke ili vrstu, može ugroziti pojedince, skupine i društvo. Općenito, pa tako i u sustavu socijalne skrbi, kriza može značiti usporavanje ili zaustavljanje redovnog funkcioniranja, što nužno zahtijeva reakciju koja bi rezultirala ponovnom uspostavljanju predkriznog djelovanja ili njegovu poboljšanju. U članku je predstavljen model upravljanja krizom u sustavu socijalne skrbi na horizontalnoj i vertikalnoj razini, s naglaskom na pružatelje socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja. Za potrebe ovog rada prikazani su podaci iz prvog vala pandemije koje je prikupilo ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi. Rezultati su pokazali važnost kriznog upravljanja i krizne komunikacije na vertikalnoj i horizontalnoj razini, a koje se ogledalo u poduzimanju pravovremenih i učinkovitih intervencija, dobroj organizaciji i kontinuiranom praćenju s ciljem zaštite korisnika i zaposlenika. U članku je dan prikaz prve intervencije sustava socijalne skrbi u krizi uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19. Izneseni podaci upućuju na koordinaciju i krizno upravljanje u prvom valu COVID-a-19 te daju smjernice za buduća postupanja s ciljem jačanja kompetencija nadležnih dionika i zaštite korisnika sustava.

Ključne riječi: kriza, pandemija bolesti COVID-19, pružatelji socijalnih usluga, sustav socijalne skrbi, krizno upravljanje

Crisis management for COVID-19 disease pandemic in the social welfare system with social accommodation providers and organized housing services

Abstract

A crisis, regardless of its characteristics, causes or type, can endanger individuals, groups and society. In general, and thus in the social welfare system, a crisis can mean slowing down or stopping regular functioning, which necessarily requires a response that would result in the re-establishment or improvement of pre-crisis action. The article presents the crisis management model in the social welfare system on a horizontal and vertical level, with an emphasis on providers of social services for accommodation and organized housing. For the purposes of this article, data from the first wave of the pandemic are presented. Data were collected through a questionnaire by the ministry responsible for social welfare. The results showed the importance of crisis management and crisis communication at the vertical and horizontal level. It was reflected in timely and effective interventions, good organization and continuous monitoring aimed at protecting users and workers. The purpose of this article is to present the first intervention of the social welfare system in the crisis caused by the COVID-19 pandemic.

Keywords: crisis, COVID-19 disease pandemic, social service providers, social welfare system, crisis management

Uvod

Krize danas pogađaju gospodarske subjekte, političke i državne institucije te različite druge organizacije, ali i čovjeka kao osobu (Legčević i Taučer, 2014). Smatra se da svaka kriza ima svoj put koji vodi njezinu rješavanju i da je potrebno uzeti u obzir elemente koji ulaze u procjenu rizika, s kojima se ulazi u krizu ili kriznu situaciju. Pojam krize podrazumijeva „dubok sveobuhvatan poremećaj u životu pojedinca ili funkcioniranja društva sa snažnim i više ili manje teškim i trajnim posljedicama; prijelomno, prolazno teško stanje“ (Kriza, n. d.). Kriza je sastavni dio života i događa se pojedincima, obiteljima, skupinama, organizacijama i nacijama. Katastrofe i krizni događaji velikih razmjera osobito su ugrožavajući upravo zato što u isto vrijeme pogađaju sve sustave koji okružuju pojedinca (Karić, 2020). Različiti autori na sličan način definiraju pojam krize, ali i razlikuju pojmove krize, izvanredne situacije i katastrofe, iako Kešetović i Toth (2012) ističu da je teško, pa gotovo i nemoguće te pojmove razgraničiti. Kriza znači prijelom, prolazno teško stanje u svakom prirodnom, društvenom i misaonom procesu (Osmanagić Bedenik, 2003, str. 13.; prema Legčević i Taučer, 2014). O krizi se govori u različitim područjima života, medicini, politici, ekonomiji i dr. (Osmanagić Bedenik, 2003).

U stanju krize redovno je funkcioniranje otežano ili nemoguće te su ranije isprobani i učinkoviti načini savladavanja teškoća beskorisni, što u konačnici može rezultirati osjećajem bespomoćnosti i beznađa (Arambašić, 2012). Može se reći da više nema organizacija otpornih na krizu. S druge strane, uspješne organizacije definiraju se kao one koje na vrijeme reagiraju na krizu, a stalna prilagodba realnosti i preventivno djelovanje promatra se kao put za sprečavanje krize (Osmanagić Bedenik, 2003). Nemoguće je navesti sva obilježja kriza u organizacijama jer se krize međusobno razlikuju po sadržaju, trajanju i posljedicama. Unatoč tome, mogu se istaknuti univerzalna obilježja krize: iznenadnost, nesigurnost i vremenski tjesnac. Kriza nastupa neočekivano, iako je obično vidljiva i ranije, a za nesigurnost u smislu menadžerske neodlučnosti i ponekad neznanja najčešće je kriva suvremena kompleksna i nestabilna okolina, pri čemu se mora uzeti u obzir da malo vjerojatni događaji ili krize mogu imati velike posljedice i obratno (Novak, 2001).

Krize se, ovisno o uzroku, dijele na vanjske i unutarnje. Krize uzrokovane vanjskim uzrocima su one koje nastaju izvan organizacije i ona nema na njih značajan utjecaj te sukladno tome govorimo o prirodnim katastrofama i nesrećama, političkim i društvenim promjenama i gospodarskim krizama; recesijama/promjenama na tržištu. Krize unutarnjeg uzroka su „loša organizacija rada, narušeni međuljudski odnosi, nestručnost i nemoral uprave, korupcija, bolestan rivalitet, nepostojanje korporacijske kulture, loši uvjeti rada, nerealni ciljevi sindikata, nedostatak komunikacije itd.“ (Tomić i Sapunar, 2006, str. 301).

Krize se klasificiraju i kao namjerne ili nenamjerne. Namjerne krize su „terorizam, sabotaža, nasilje na radnom mjestu, loše krizno upravljanje, neprijateljska preuzimanja i neetično vodstvo, dok u one nenamjerne prirodne katastrofe, pojava bolesti, neodržive tehničke interakcije, neuspjeh proizvoda i padovi u gospodarstvu“ (Ulmer, Sellnow i Seeger, 2006; prema Rowe, 2016, str. 22).

Izvanredni događaji se prema uzroku i karakteru nastanka dijele na: elementarne nepogode, nesreće i katastrofe kao posljedice ljudskog utjecaja (požari, eksplozije, nesreće s kemijskim i radioaktivnim materijalima, terorističke akcije i dr.), ratne sukobe, pojave jednog ili više slučajeva izrazito zaraznih bolesti te epidemije zaraznih bolesti s obilježjima eksplozivnosti, masovnosti, visoke stope smrtnosti i brzog, čak i međunarodnog, prenošenja (Miletić, 2010; prema Ivanović, 2014).

U ovom će radu biti prikazani podaci koji se odnose na krizu uzrokovanu bolesti COVID-19 i to u prvom od pet valova zaraze koji je, prema Ravnateljstvu civilne zaštite Ministarstva Republike Hrvatske (Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 2022), trajao od ožujka do lipnja 2020.

Krizno upravljanje

Podrazumijeva se da proučavanje kriznog menadžmenta pretpostavlja dobro poznavanje obilježja kriznih situacija i praćenje procesa upravljanja krizom od prevencije do krajnje razine učenja iz krize (Ivanović, 2014).

Osim samog klasificiranja krize za potrebe njezine analize i kreiranja učinkovitog odgovora na krizu potrebno je poznavati i ciklus krize (Rowe, 2016). Za objašnjenje ciklusa krize može se koristiti model koji čini pet faza (James i Wooten, 2005; prema Rowe, 2016):

1. *Detekcija signala* ovisi o sposobnosti organizacije za prepoznavanje signala koji upućuju na pojavu krize. Ako organizacije zanemare ovu fazu, kriza lako može eskalirati;
2. *Prevencija* koja se odnosi na sveobuhvatnu pripremu organizacija na pojavu krize;
3. *Zadržavanje* širenja krize i *održavanje* krizne situacije pod kontrolom kao ključna faza u kojoj učinkovite organizacije i njihovi rukovoditelji imaju mogućnost vratiti stanje organizacije u predkrizno funkcioniranje;
4. *Poslovni oporavak* je faza reorganizacije i povratka na uobičajeno funkcioniranje koje može biti dugotrajno i otežano;
5. *Faza učenja* kao najznačajnija faza za organizacije bez koje bi se greške koje su se pojavljivale tijekom upravljanja krizom mogle u budućnosti ponoviti. Tu bi fazu organizacije trebale iskoristiti za analizu funkcioniranja tijekom razdoblja krize i sukladno tome reorganizirati poslovanje.

Istraživanja pokazuju da je više od 60% malih i srednjih poduzeća[1] u Švicarskoj i u Europskoj uniji suočeno s nekim oblikom krize (Dawes, Terry i Mahr, 2011; prema Hamidović, 2012). Kriza je za neku organizaciju okolnost u kojoj više nije moguće normalno djelovati, ona ugrožava organizacijsku sposobnost preživljavanja, onemogućuje postizanje ciljeva, čak i opstanak organizacije (Novak, 2001.). Poslovna kriza nije tema samo za poslovne konzultante i savjetnike već je izazov za svaku organizaciju i zato se predlaže korištenje instrumenata preventivnog djelovanja te instrumente identifikacije i ovladavanja krizom i to u što ranijem stadiju. Prepoznavanje razvoja krize, prevladavanje krize i usmjerenje prema novom uspjehu također se treba događati što ranije, jer što je kriza dublja, to je zahtjevnije i dugotrajnije ovladavanje njome, a i posljedice su dalekosežnije (Osmanagić Bedenik, 2010). Glavni cilj kriznoga upravljanja prepoznaje se kao razumno rješenje za ispravljanje abnormalnosti na način da se održavaju osnovni resursi koji su važni za funkcioniranje organizacije (Mehr i Jahanian, 2016). Prvi korak u kreiranju plana za odgovor na krizne situacije i upravljanje krizama je okupljanje tima za krizno planiranje, a u svrhu pružanja perspektiva iz različitih područja rada i djelovanja (Grant i Powell, 1999). Što se tiče strategije kriznog menadžmenta, Avakumović i suradnici (2010) upućuju na nužnost pristupanju izradi strategije kriznog komuniciranja kada u ustanovi počne djelovanje krize i to u obliku usklađivanja svih resursa radi ostvarivanja postavljenih ciljeva. Takva je strategija, prema istim autorima, osnova plana kriznog komuniciranja. Najbolji način prevencije i obrane od krize je osposobljavanje vlastitih zaposlenika ili utemeljenje kriznog stožera sastavljenog od stručnjaka koji su upoznati s mogućnostima i sredstvima kojima bi se mogla predvidjeti i riješiti kriza (Tomić i Milas, 2007). Neovisno o kvaliteti sustava vođenja odnosa s javnošću, on neće biti učinkovit ako se ne daje prioritet ljudima. Upravo su djelatnici organizacije tijekom krizne situacije najčešće suočeni s dvostrukom krizom u smislu da može biti ugrožena njihova, prvenstveno socijalna sigurnost, a istovremeno moraju aktivno sudjelovati u rješavanju krize. Imajući to na umu, važno je da u organizaciji vlada zdrava atmosfera i da je razvijen što snažniji osjećaj pripadnosti organizaciji te da je zaposleno dovoljno osposobljenih stručnjaka koji mogu upravljati organizacijom tijekom krize (Novak, 2001).

Krizno komuniciranje

Krizno upravljanje u organizacijama je, prema Šprajc i sur. (2018), povezano s aktivnošću *kriznog komuniciranja*. Protok pravovremenih, točnih i ciljano usmjerenih informacija jednosmjernog i/ili dvosmjernog tijeka komunikacije od posebne je važnosti u poslovanju tijekom kriznog događaja. Sustav kriznog upravljanja u organizacijama zahtijeva od rukovoditelja da potaknu međusobnu razmjenu informacija zaposlenika s ciljem kvalitetnijeg i bržeg suzbijanja negativnih učinaka (Goleman, 2002, str. 49; prema Jugo, 2015).

Covello i suradnici (2001) ističu da je učinkovita komunikacija presudna za uspješno rješavanje bilo koje vrste polemike o zdravlju, sigurnosti i okolišu, a da rizične situacije uzrokuju prepreke učinkovitoj komunikaciji i izazivaju snažne emocije kod ljudi, poput straha, tjeskobe, nepovjerenja, bijesa, bespomoćnosti i frustriranosti. Bez obzira na razinu pripremljenosti, smatra se da se učinkovitost rukovoditelja očituje upravo u vrijeme trajanja krize, kada oni u potpunosti trebaju iskoristiti postojeće resurse kako bi se što hitnije analiziralo stanje i pronašao put izlaska iz krize. Uz navedeno, rukovoditelji bi trebali biti u stanju realno analizirati situaciju, a cjelovito će razmišljati oni koji uzimaju u obzir cjelovitu sliku o tome što krizna situacija podrazumijeva, koje je značenje krize i njezin mogući utjecaj na organizaciju i sve uključene dionike (Garcia, 2006; prema Rowe, 2016).

Proučavajući međuodnos između kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja ističe se da učinkovito krizno upravljanje podrazumijeva i krizno komuniciranje koje ne samo da može ublažiti i eliminirati krizu već, u nekim slučajevima, organizaciji donijeti i pozitivniju reputaciju nego li je ona imala i prije krize (Fearn – Banks, 2011; prema Jugo, 2015). Pored navedenoga, upravljanje kriznom situacijom je komunikološko-psihodinamički model prenošenja poruka građanima i institucijama o mogućim i nastalim kriznim opasnostima (požari, potresi, ekološke katastrofe, ratna događanja, izbjeglištvo i druga prateća krizna stanja) koje se pojavljuju iznenada, nenajavljeno, i s mogućim katastrofalnim posljedicama (Plenković, 2015).

Komunikacija s medijima

Komunikacija s medijima je nezaobilazna u uspješnom kriznom komuniciranju koje mora biti proaktivno i reaktivno, te se predlaže raspodjela uloga pojedinaca u organizacijskom sustavu u vrijeme trajanja krize jer se smatra da jedna osoba ne može kvalitetno izvršavati dužnost čelnika organizacije te istovremeno i njezina glasnogovornika (Jelečević, 2019). U kontekstu definiranja pojma kriznog komunikacijskog menadžmenta ističe se obveza stručnjaka za krizni komunikacijski menadžment, da u vrijeme krize javnost pravodobno izvijeste potpunim i jasnim informacijama o nastalim kriznim događanjima (Plenković, 2015). Javnost se o događaju i njegovim posljedicama informira putem masovnih medija i društvenih mreža tako da je iznimno važno *komuniciranje odgovornih službi s medijima*. Uz to se ističe kako informacije koje putem ovih kanala dolaze u javnost opisuju događaje i objašnjavaju što se dogodilo, prenose upute za ponašanje stanovništva, ali i istražuju uzroke događaja pa se slijedom toga može zaključiti da informacije o rizicima i pružanje vjerodostojnih informacija tijekom i nakon katastrofe utječu na otpornost zajednice i pojedinaca (Martinović, 2015; prema Ajduković i sur., 2016).

Hrnjić Kuduzović (2014) navodi da je preporučljivo, što se tiče načina komunikacije, primjenjivati transparentnost tijekom kriza, posebice u situacijama visokog stupnja nezadovoljstva javnosti, kada se radi o velikoj odgovornosti organizacije za krizu, kada se u organizaciji radi o ponovljenoj (istoj ili sličnoj) krizi, kada je organizacija vrlo značajna (u smislu djelatnosti koju obavlja zbog njezine financijske moći), kada postoji povjerenje između organizacije i javnosti, kada organizacija dobro surađuje s medijima, kada je organizacija žrtva krize, kada financijski i drugi kapaciteti organizacije imaju mogućnost provođenja korektivnih akcija te u situacijama kada transparentnost može dovesti do smanjivanja mogućnosti podizanja tužbi. Za stvaranje ugleda od presudne je važnosti kako unutarnja tako i vanjska koordinirana komunikacija koja se „gradi dugo, a gubi vrlo brzo“ i na taj način se javnosti prenosi konkretna vizija (Borovec, 2009).

Pandemija COVID-a-19

Svijet je zatekla bolest COVID-19, koju uzrokuje novi koronavirus, nazvan SARS-CoV-2, koji ranije nije bio identificiran kod ljudi. Većina ljudi se oporavlja bez potrebe za posebnim liječenjem, dok se otprilike 1 od svakih 6 osoba koja oboli od COVID-a-19 ozbiljno razboli i otežano diše. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u Hrvatskoj je u 2020. godini zabilježen porast broja umrlih osoba u odnosu na prethodnu godinu, tj. umrlo je 5 229 osoba više, a na četvrtom mjestu zabilježene su smrti od posljedica COVID-a-19 (4 478 – 110,6/100 000) (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2021).

Virus je otkriven u Kini krajem 2019. (Svjetska zdravstvena organizacija, WHO, n. d.). COVID-19 uzrok je svjetske krize individualnog i društvenog karaktera. Trenutačno možemo samo nagađati o dugoročnim političkim i gospodarskim posljedicama pandemije. Povjesničari se slažu da „prava epidemija nije trend, nego događaj“ (Rosenberg, 1992; prema Krastev, 2020, str. 13). Za razliku od dosadašnjih recesija i depresija, ova kriza ne dolazi iz financijskog i gospodarskog sustava, već se radi o egzogenom šoku zbog nastanka pandemije, nesagledivih je razmjera i s nepoznatim rokom trajanja (Čavrak, 2020). Situacija prouzrokovana pandemijom COVID-a-19 ima karakteristike kriznih situacija (Bubić, 2020). Primarni ciljevi planova za oporavak od hitnih slučajeva i oporavka od katastrofe su podizanje razine sigurnosti i učinkovite komunikacije na što je moguću veću razinu, dok su sekundarni ciljevi, između ostaloga, usmjereni na smanjenje prekida poslovanja i educiranje osoblja za pravilnu reakciju u svim fazama krize (Grant i Powell, 1999).

Bubić (2020) razlikuje krizne situacije koje se pojave iznenada i imaju relativno kratko trajanje (potres, teroristički napad) od onih dugotrajnijeg učinka, kao što je, primjerice, pandemija bolesti COVID-19. Autorica nadalje ističe da se kod kratkotrajnih kriza zaustavljaju uobičajene aktivnosti i pažnja se usmjerava na trenutačnu prijetnju jer nam taj pristup omogućuje zaštitu od aktualne, trenutačne prijetnje. Međutim, u slučaju dugotrajnijeg kriznog razdoblja, komparira Bubić (2020), poželjnija je drugačija vrsta prilagodbe jer su u tom slučaju ugroženi i fizičko i mentalno zdravlje te se preporuča da se ljudi pojačano brinu jedni o drugima. Definiranje javnog izbora u pogledu davanja prioriteta zaštiti zdravlja stanovništva i žurnog poduzimanja brojnih mjera zdravstvene zaštite dovelo je do iznenadnog zaustavljanja i zaključavanja gospodarskih i financijskih tokova na lokalnoj i globalnoj razini (Čavrak, 2020). U slučajevima brige o korisnicima socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja[2], glavnu ulogu ima sustav socijalne skrbi.

Sustav socijalne skrbi i COVID-19

Razdoblje krize izazvane novim koronavirusom, između ostalih, zahvaća i sustav socijalne skrbi, što se posebice odnosi na brigu o psihofizičkom zdravlju korisnika u izvanrednim okolnostima i organizaciji poslovanja ustanova socijalne skrbi te drugih pružatelja socijalnih usluga. Organizacija rada, u kriznim situacijama, u ustanovama socijalne skrbi zahtijeva brzu prilagodbu novim okolnostima, primjerenu komunikaciju, reakciju i pripremu za postupanje u mogućim budućim krizama. Stanje krize općenito je veliki izazov, ali i otvara mogućnosti za poboljšanje kvalitete rada u smislu iznalaženja modela pripreme za rad u izvanrednim okolnostima u svrhu prevencije mogućih neželjenih posljedica.

Socijalna skrb je definirana kao „organizirana djelatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama, kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, a obuhvaća prevenciju, pomoć i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unaprjeđenja kvalitete života, te poticanje promjena i osnaživanje korisnika, radi njihova aktivnog uključivanja u život zajednice“ (Zakon o socijalnoj skrbi čl. 3. NN 18/2022; 46/2022). Istim zakonom je propisano da djelatnost obavljaju „ustanove socijalne skrbi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i druge fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi“ (Zakon o socijalnoj skrbi NN 18/2022; 46/2022 čl. 17., st 1).

Zakonom o socijalnoj skrbi propisane su vrste socijalnih usluga koje se mogu pružati u mreži[3] ili izvan mreže[4] socijalnih usluga. Socijalne usluge smještaja i organiziranog stanovanja usluge su skrbi izvan vlastite obitelji koje se pružaju 24 sata 7 dana u tjednu. Smještaj je usluga kojom se korisniku osigurava intenzivna skrb i zadovoljavanje osnovnih životnih potreba kada to nije moguće osigurati u obitelji i pružanjem drugih socijalnih usluga (Zakon o socijalnoj skrbi NN 18/2022; 46/2022 čl. 109., st 1). Organizirano stanovanje je socijalna usluga kojom se korisnicima osigurava stanovanje u stambenoj jedinici uz stalnu ili povremenu stručnu i drugu pomoć i potporu u osiguravanju osnovnih životnih potreba te socijalnih, radnih, kulturnih, obrazovnih, rekreacijskih i drugih potreba radi uspostavljanja i održavanja njihovih socijalnih uloga, izjednačavanja njihovih mogućnosti, poboljšanja kvalitete života, poticanja aktivnog i samostalnog življenja te socijalnog uključivanja, ovisno o potrebama korisnika. (Zakon o socijalnoj skrbi NN 18/2022; 46/2022 čl. 106., st 1).

Prema podacima Ministarstva, u 2020. godini, broj korisnika na smještaju i organiziranom stanovanju kod pružatelja usluga u mreži socijalnih usluga iznosio je 19 428[5]. Prema podacima koji su redovito prikupljani, kod 643 pružatelja socijalnih usluga u mreži i izvan mreže socijalnih usluga, broj korisnika smještaja i organiziranog stanovanja iznosio je 31 459, a ukupan broj radnika bio je 14 582. Ukupan broj[6] pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja je 892[7], od čega je 202 u mreži, a 690 izvan mreže. Poseban izazov za te pružatelje usluga iznalaženje je modela postupanja u kriznoj situaciji uzrokovanoj pandemijom COVID-a-19. Stoga je Ministarstvo u tu svrhu osnovalo krajem veljače/početkom ožujka 2020. godine Tim, a kasnije u kolovozu 2020. Povjerenstvo za sprječavanje i suzbijanje epidemije COVID-19 nad starijim osobama i osobama iz drugih ranjivih skupinama, uspostavilo komunikaciju putem mail adrese korona@mdomsp.hr i besplatnog telefonskog broja. Kako bi se osigurala sveobuhvatna podrška i pomoć svim pružateljima usluga za sve korisničke skupine, članovi tima bili su izabrani ciljano, a u skladu sa svojim specifičnim znanjima i iskustvima iz svakog područja koje obuhvaća sustav socijalne skrbi te organizacijskim i ostalim sposobnostima koje su potrebne za upravljanje krizom. Tim je kasnije (prije početka drugog vala zaraze) proširen te je u tu svrhu osnovano Povjerenstvo koje su sačinjavali i predstavnici pružatelja socijalnih usluga, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo te Nastavnog zavod za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“.

U svrhu praćenja stanja kod pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja od prvog vala su prikupljani podaci od pružatelja usluga u mreži i izvan mreže pomoću upitnika. Upitnik je obuhvaćao i obvezne podatke za dnevna izvješća koja su pružatelji usluga dostavljali na temelju točke X. Odluke o uvođenju nužne mjere posebne organizacije ustanova socijalne skrbi i drugih pružatelja socijalnih usluga za vrijeme proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Stožer CZ RH, 2020), a sadržavao je pitanja vezana uz korisnike, radnike, organizaciju rada, probleme i poteškoće s kojima se pružatelji usluga susreću. Podaci iz upitnika svakodnevno su dostavljani Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske koji je, između ostaloga, imao obvezu izvještavanja javnosti kroz suradnju s medijima. U svrhu ispunjavanja upitnika, pripremljene su upute pružateljima usluga za njegovo ispunjavanje, a dodatne pripreme obavljene su telefonom i on-line sastancima te putem mail adrese: korona@mdomsp.hr.

Prema podacima iz upitnika, u sustavu socijalne skrbi je zaključno s 31. 5. 2020. godine - u prvom valu epidemije (od ožujka do lipnja 2020. godine), bio zaražen ukupno *51 radnik*, od kojih je 10 radnika u domovima čiji je osnivač Republika Hrvatska (i to u 5 domova), 1 kod ostalih osnivača te 40 u domovima čiji je osnivač županija (također u 5 domova). Korisnici usluge smještaja i organiziranog stanovanja domova čiji je osnivač Republika Hrvatska te korisnici istih usluga drugih osnivača nisu bili zaraženi, dok je u 5 domova čiji je osnivač županija u istom razdoblju bilo zaraženo 153 korisnika. Broj umrlih s virusom SARS-CoV-2 iznosio je 40.

Svakodnevnim prikupljanjem podataka pratio se i način odnosno organizacija rada pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja. Izbor organizacije rada pružatelja socijalnih usluga bio je poseban izazov i ovisio je o odlukama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, uputama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Ministarstva, broju korisnika te prostornim i ljudskim kapacitetima. Najčešći oblici organizacije rada pružatelja socijalnih usluga tijekom prvog vala bili su:

- turnusni rad u radnoj izolaciji na način da zaposlenici rade u smjenama za vrijeme kojih dolaze na radno mjesto i odlaze s radnog mjesta organiziranim prijevozom po 7 dana
- turnusni rad u radnoj izolaciji na način da zaposlenici rade u smjenama za vrijeme kojih dolaze na radno mjesto i odlaze s radnog mjesta organiziranim prijevozom po 14 dana
- turnusni rad u radnoj izolaciji na način da zaposlenici rade u smjenama za vrijeme kojih borave u organiziranom izoliranom smještaju, tzv. radnoj izolaciji u krugu ustanove ili u nekom drugom obliku smještaja po 7 dana
- turnusni rad u radnoj izolaciji na način da zaposlenici rade u smjenama za vrijeme kojih borave u organiziranom izoliranom smještaju, tzv. radnoj izolaciji u krugu ustanove ili u nekom drugom obliku smještaja po 14 dana.

Kod određenih pružatelja socijalnih usluga poput obiteljskih domova, organizacija rada nije promijenjena u odnosu na rad prije epidemije COVID-a-19 ili je modificirana/prilagođena u odnosu na novonastale okolnosti.

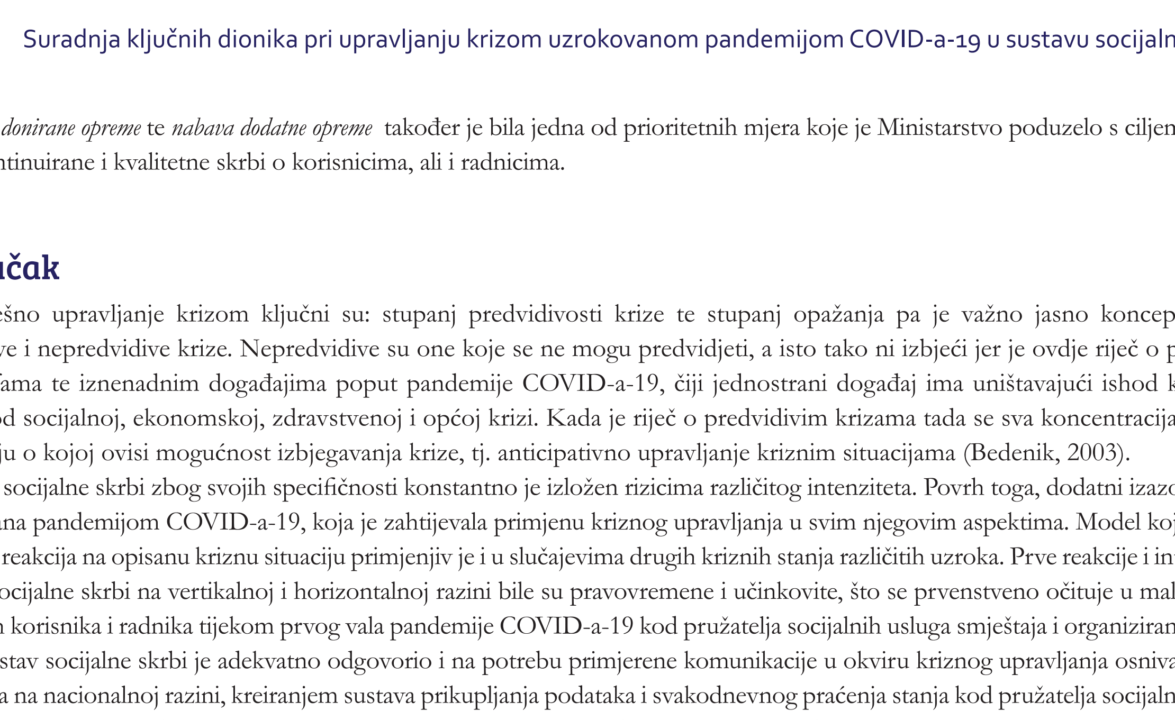
Prema podacima iz upitnika, najčešće poteškoće s kojima su se pružatelji socijalnih usluga suočavali u prvom valu pandemije odnosile su se na poteškoće pri organizaciji testiranja radnika na virus SARS-CoV-2, nabavu zaštitne opreme, rizična ponašanja korisnika (npr. nedopušteni izlasci izvan prostora pružatelja socijalnih usluga) i osiguranje dovoljnog broja radnika.

Ostale poduzete intervencije

Kako bi se omogućila kontinuirana i kvalitetna skrb korisnicima smještaja i organiziranog stanovanja, bilo je potrebno o*sigurati dovoljan broj radnika*, a ponajprije medicinskih sestara i njegovatelja. U tu svrhu, praćenjem svakodnevnih izvješća u kojima su, osim podataka o ukupnom broju zaposlenih radnika te broju zaraženih radnika, iskazani i podaci o radnicima u samoizolaciji (u odnosu na radno mjesto koje obavljaju). Upravo ti podaci govore o složenosti i teškoćama prilikom organizacije rada koja prvenstveno zahtijeva prisutnost radnika na radnom mjestu (usluge smještaja i organiziranog stanovanja se ne mogu pružati online); i najveći mogući stupanj zaštite korisnika, uz redovitu obvezu održavanja kvalitete pružanja socijalnih usluga. Kao reakcija sustava socijalne skrbi na opisane izazove, bilo je potrebno primijeniti mjeru *razmjene radnika među pružateljima socijalnih usluga*. U tu svrhu dopunjen je i Zakon o socijalnoj skrbi[8], na način da u slučaju nastupa posebnih okolnosti, kao što je pojava zarazne bolesti COVID-19, ministar prema potrebi može donijeti pojedinačne odluke radi mobilizacije radnika, rekvizicije opreme i prijevoznih sredstava te privremene uporabe poslovnih i drugih prostorija za pružanje socijalnih usluga ustanova socijalne skrbi čiji je osnivač Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pružatelji usluga s kojima Ministarstvo ima sklopljen ugovor o pružanju usluge socijalne skrbi.

Jedna od poduzetih mjera bilo je i preventivno testiranje radnika nakon odsutnosti (iz bilo kojeg razloga) s radnog mjesta u trajanju dužem od 5 dana. Tako je od početka pandemije do 31. svibnja 2020. godine kod pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja u mreži bilo testirano ukupno 4 108 radnika.

Horizontalna i vertikalna suradnja uspostavljena je s različitim resorima i njihovim službama, poput lokalnih stožera civilne zaštite, domova zdravlja, epidemioloških službi, drugih pružatelja socijalnih usluga, područnih službi Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, centara za socijalnu skrb, Ministarstva, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, Nastavnog zavoda za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“ te ostalih ključnih dionika. Suradnja s lokalnim stožerima bila je svakodnevna, a odvijala se preko Stožera civilne zaštite RH kao krovnog dionika za to područje.


Stožer civilne zaštite RH
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
Hrvatski zavod za javno zdravstvo
Nastavni zavod za javno zdravstvo “Dr. Andrija Štampar”
pružatelji socijalnih usluga

Slika 1. Suradnja ključnih dionika pri upravljanju krizom uzrokovanom pandemijom COVID-a-19 u sustavu socijalne skrbi

Podjela donirane opreme te *nabava dodatne opreme* također je bila jedna od prioritetnih mjera koje je Ministarstvo poduzelo s ciljem osiguravanja kontinuirane i kvalitetne skrbi o korisnicima, ali i radnicima.

Zaključak

Za uspješno upravljanje krizom ključni su: stupanj predvidivosti krize te stupanj opažanja pa je važno jasno konceptualizirati predvidive i nepredvidive krize. Nepredvidive su one koje se ne mogu predvidjeti, a isto tako ni izbjeći jer je ovdje riječ o prirodnim katastrofama te iznenadnim događajima poput pandemije COVID-a-19, čiji jednostrani događaj ima uništavajući ishod koji može biti povod socijalnoj, ekonomskoj, zdravstvenoj i općoj krizi. Kada je riječ o predvidivim krizama tada se sva koncentracija svodi na prevenciju o kojoj ovisi mogućnost izbjegavanja krize, tj. anticipativno upravljanje kriznim situacijama (Bedenik, 2003).

Sustav socijalne skrbi zbog svojih specifičnosti konstantno je izložen rizicima različitog intenziteta. Povrh toga, dodatni izazov je kriza uzrokovana pandemijom COVID-a-19, koja je zahtijevala primjenu kriznog upravljanja u svim njegovim aspektima. Model koji je osmišljen kao reakcija na opisanu kriznu situaciju primjenjiv je i u slučajevima drugih kriznih stanja različitih uzroka. Prve reakcije i intervencije sustava socijalne skrbi na vertikalnoj i horizontalnoj razini bile su pravovremene i učinkovite, što se prvenstveno očituje u malom broju zaraženih korisnika i radnika tijekom prvog vala pandemije COVID-a-19 kod pružatelja socijalnih usluga smještaja i organiziranog stanovanja. Sustav socijalne skrbi je adekvatno odgovorio i na potrebu primjerene komunikacije u okviru kriznog upravljanja osnivanjem kriznog tima na nacionalnoj razini, kreiranjem sustava prikupljanja podataka i svakodnevnog praćenja stanja kod pružatelja socijalnih usluga, o čemu je javnost svakodnevno izvještavao Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Poboljšanja u sustavu socijalne skrbi moguća su kroz sustavnu edukaciju i osposobljavanje rukovoditelja u sustavu socijalne skrbi na horizontalnoj i vertikalnoj razini, u smislu stjecanja znanja i vještina za upravljanje krizama, organizaciju rada i primjenu krizne komunikacije koja podrazumijeva izvještavanje javnosti putem medija. U okviru reforme sustava socijalne skrbi nužno je *osmisliti i izraditi strategije upravljanja krizama* koje imaju za cilj preveniranje i ublažavanje njihovih negativnih posljedica. Osim strategija, od izuzetne je važnosti *izraditi smjernice i protokole o međuresornom postupanju*, ali i o *postupanju unutar sustava socijalne skrbi* te unaprijediti zakonodavni okvir. Osim samoga prevladavanja izvanredne situacije, kriza može biti shvaćena i kao prilika za unapređivanje kvalitete rada u smislu učenja o upravljanju krizom i načinima komunikacije. Iskustva na svjetskoj i domaćoj razini koja su uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 pokazala su kako sustavi, pa tako i sustav socijalne skrbi, mogu i trebaju biti fleksibilni u prilagodbi na rad u izvanrednim okolnostima uzrokovanim krizom. Važnost edukacije, komunikacije, kvalitetnog i koordiniranog kriznog menadžmenta na lokalnoj, županijskoj i državnoj razini za sustav socijalne skrbi i brojne korisnike od presudne je važnosti za kvalitetu pružanja usluga i podrške, ali i za kvalitetu života krajnjeg korisnika u uvjetima krize. Istraživanja uspješnosti u suočavanju s pandemijom (Mikac, 2020) pokazuju kako je Hrvatska u skladu sa zemljama Europske unije i ne odskače u negativnom smjeru, ali ipak se ističe mogućnost boljeg upravljanja u pojedinim sektorima poput turizma i ekonomije. Na temelju ovih iskustava, prikupljenih podataka i međusobne koordinacije moguće je u budućnosti jasnije planirati komunikacijske kanale među resornim ministarstvima i samim time i poboljšati njihovu koordinaciju.

Literatura

Ajduković, D, Bakić, H, Ajduković, M. (2016). Psihosocijalna podrška u kriznim situacijama velikih razmjera. Hrvatski Crveni križ.

Arambašić, L. (2012). Psihološka prva pomoć nakon kriznih događaja. Vodič kroz psihološke krizne intervencije u zajednici. Jastrebarsko: Naklada Slap.

Avakumović J., Avakumović J, Milinković, M. (2010). Komuniciranje u kriznim situacijama Međunarodna naučna konferencija Kruševac, Serbia. 2010. Preuzeto dana 21.3.2022.s:https://meste.org/konf/Arhiva/Man_2010/pdf/3_MenadzmentUKriznimSituacijama/AvakumovicAvakumovicMilinkovic.pdf

Bedenik, O. N. (2003). Kriza kao šansa. Zagreb: Školska knjiga.

Borovec, K. (2009). Policija i mediji. Policija i sigurnost, 18(1), 64-84. Preuzeto dana 4.2.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/117884

Bubić, A. (2020). Kako se nositi sa situacijom prouzrokovanom pandemijom koronavirusne bolesti (COVID-19)? Psihološki aspekti kriznih situacija i savjeti za lakše nošenje s njima. Naklada Slap 2020.

Covello, V.,T., Peters, R.,G., Wojetecki J.,G., Hyde, R.C. (2001). Risk communication, the West Nile virus epidemic, and bioterrorism: responding to the commnication challenges posed by the intentional or unintentional release of a pathogen in an urban setting. Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine. 78 (2), 382-391. Preuzeto dana 20.3.2022. s: https://centerforriskcommunication.org/wp-content/uploads/2021/05/bioterrorism-pathogen-communications-response.pdf DOI: 10.1093/jurban/78.2.382.

Čavrak, V. (2020). Makroekonomija krize Covid-19 i kako pristupiti njenom rješavanju. EFZG Serija članaka u nastajanju br. 20-03. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagreb. Preuzeto dana 15.3.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/343894

Grant, S. E., Powell, D. (1999). Crisis Response & Communication Planning Manual. Guelph: Department of Plant Agriculture. University of Guelph, Guelph. Preuzeto dana 4.3.2022. s: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.409.9553&rep=rep1&type=pdf

Hamidović, H. (2012).An Introduction to Crisis Management. Preuzeto dana 14.2.2022. s: https://www.researchgate.net/profile/HarisHamidovic/publication/254863673_An_Introduction_to_Digital_Records_Management/links/00b4951ff5b7b4f7b1000000/An-Introduction-to-Digital-Records-Management.pdf

Hrnjić Kuduzović, Z. (2014). Primjenjivost principa transparentnog komuniciranja u kriznim situacijama. Medijske studije Media Studies 2014 . 5 . (10) . 87-102 Preuzeo dana 14.2.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/200125

Kriza. (n. d.). U: *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža. Preuzeto dana 4.3.2022. s: http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=34066

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. (2021). Izvješće o umrlim osobama u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu. Preuzeto dana 10.4.2022.s: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/10/Bilten_Umrli-_2020.pdf

Ivanović, V. (2014). Pojam krize: konceptualni i metodologijski aspekti. Međunarodne studije. 14 (2), 9-29. Preuzeto dana 12.3.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/211341

Jelečević. M. (2019). Analiza krizne situacije na primjeru javnih osoba. Završni rad. Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku. Akademija za umjetnost i kulturu. Preuzeto dana 26.11.2021. s: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:251:594311

Jugo, D. (2015). Primjena reaktivnih strategija u kriznom komuniciranju hrvatskih tvrtki (Disertacija). Preuzeto dana 20.3.2022. s: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr

Karić, I. (2020). Psihosocijalne posljedice kriza. Društvena i tehnička istraživanja. Časopis za društvene i tehničke studije. God.VI, br.2. 140-152. Preuzeto dana 17.2.2022. s: https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%206%20Broj%202/9.pdf?ver=1

Kešetović, Ž.; Toth, I. (2012). Problemi kriznog menadžmenta. Znanstvena monografija, Veleučilište Velika Gorica, Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Velika Gorica, Zagreb. Preuzeto dana 4.3.2022. s: file:///C:/Users/ksfiskus/Downloads/587578.Toth-Krizni_menadzment-small%20(1).pdf

Krastev, I. (2020). Pandemija nostalgije. Kako koronavirus mijenja Europu. INCUS. TIM press d.o.o. Zagreb.

Legčević, J., Taučer K. (2014). Krizni menadžment u funkciji nove teorije menadžmenta Ekonomski vjesnik, 27 (1), 199-208. Preuzeto dana 4.3.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/188682

Mehr, M. K., Jahanian, R. (2016). Crisis Management and Its Process in Organization. Mediterranean Journal of Social Sciences, 7(5 S1), 143. Preuzeto dana 4.3.2022. s: https://www.richtmann.org/journal/index.php/mjss/article/view/9642 DOI: 10.5901/mjss.2016.v7n51p143

Mikac, R. (2020). Pandemija COVID-19 i upravljanje krizom u Republici Hrvatskoj. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju, 17(1); 31-55.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021.). Godišnje statističko izvješća o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini. Preuzeto dana 10.4.2022. s:https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20RH%20za%20 2020.%20godinu.PDF

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2022). Ravnateljstvo civilne zaštite. Brošura Epidemija koronavirusa u Republici Hrvatskoj. Preuzeto dana 10.4.2022. s: https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Bro%C5%A1ura-COVID2.pdf

Novak, B. (2001). Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima-Priručnik za krizne odnose s javnošću. Zagreb: Binoza Press.

Osmanagić Bedenik, N. (2003). Kriza kao šansa. Kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha. Zagreb: Školska knjiga.

Osmanagić Bedenik, N. (2010). Krizni menadžment: Teorija i praksa. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, god. 8, br. 1.

Plenković, M. (2015). Krizno komuniciranje. Media, culture and public relations, 6 (2), 113-118. Preuzeto dana 17.2.2022. s: https://hrcak.srce.hr/file/219371

Rowe, A. (2016). Managing a Crisis: Leadership and Organizational Elements Essential for Success. Massachusetts Institute of Technology. Preuzeto dana 20.1.2022. s:https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/107363

Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (2020). Odluka o uvođenju nužne mjere posebne organizacije ustanova socijalne skrbi i drugih pružatelja socijalnih usluga za vrijeme proglašene epidemije bolesti COVID-19. Preuzeto dana 10.4.2022. s: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_37_809.html

Svjetska zdravstvena organizacija. WHO (n. d.). Preuzeto dana 28.7.2021. s: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/coronavirusdisease-answers?query=What+is+COVID19%3F&referrerPageUrl=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Femergencies%2Fdiseases%2Fnovel-coronavirus-2019%2Fcoronavirus-disease-answers

Šprajc, P., Arsenijević, O., Cingula, D., Podbrega, I. (2018). Vloga socialnih omrežij pri kriznem komuniciranju. 37. Mednarodna konferenca o razvoju organizacijskih znanosti: organizacija in negotovosti v digitalni dobi 21. - 23. 3. 2018, Portorož, Slovenija. Konferenčni zbornik, 1051-1062. Preuzeto dana 26.11.2021. s: https://www.researchgate.net/profile/Zivko-Bergant/publication/325910206_Druzbena_odgovornost_in_poslovna_odlicnost/links/5b41a9aaa6fdccbcf90a8f8f/Druzbena-odgovornost-in-poslovna-odlicnost.pdf

Tomić, Z., Milas, Z. (2007). Strategija kao odgovor na krizu. Politička misao, 44 (1), 137–149

Tomić, Z. Sapunar, J. (2006). Krizno komuniciranje. Hum, 1, 298-310. Preuzeto dana 7.1.2021. s: https://hrcak.srce.hr/231872

Zakon o dopuni Zakona o socijalnoj skrbi. Narodne novine, 138/2020.

Zakon o socijalnoj skrbi. Narodne novine, 18/2022.

Zakon o socijalnoj skrbi. Narodne novine, 46/2022.

---

[1] U svrhu ujednačavanja terminologije te boljeg razumijevanja napisanog u ovom radu termin poduzeće zamjenjujemo terminom poslovna organizacija.

[2] Radi se o socijalnim uslugama definiranim Zakonom i socijalnoj skrbi (NN 18/2022; 46/2022).

[3] Socijalne usluge u mreži socijalnih usluga pružaju ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska te pravne i fizičke osobe s kojima je Ministarstvo sklopilo ugovor o pružanju socijalnih usluga.

[4] Socijalne usluge izvan mreže socijalnih usluga pružaju pravne i fizičke osobe koje imaju izvršno rješenje o ispunjavanju mjerila za pružanje socijalnih usluga u skladu s ovim Zakonom (Zakon o socijalnoj skrbi, 2022., čl. 240)

[5] Podaci iz Godišnjeg statističkog izvješća o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, koji se odnose na smještaj, sadrže i podatke o udomljenim korisnicima u mreži socijalnih usluga.

[6] Podatak iz službenih evidencija Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2022)

[7] Navedena brojka ne obuhvaća udomiteljske obitelji.

[8] Zakon o dopuni Zakona o socijalnoj skrbi (NN 138/2020)