

OBRAZLOŽENJE

Prijedloga odluke o utvrđivanju i povjeravanju obavljanja usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom kao usluge od općeg gospodarskog interesa za Grad Zagreb

1. Pravni temelj za donošenje odluke

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 157/13, 152/14, 39/18, 32/20) radi zaštite osoba s invaliditetom, propisuje prava osoba s invaliditetom na profesionalnu rehabilitaciju, zapošljavanje i rad te uređuje zapošljavanje i rad osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu rada i pod posebnim uvjetima, osnivanje, djelatnost te upravna i stručna tijela u centru za profesionalnu rehabilitaciju, integrativnoj radionici i zaštitnoj radionici, mjere za poticanje zapošljavanja i rada osoba s invaliditetom, djelatnost i nadležnost Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom. U skladu sa člankom 3. i člankom 7. stavkom 4. Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, pod posebnim uvjetima zapošljavanja, osoba s invaliditetom se može zaposliti u ustanovi ili trgovačkom društvu osnovanom radi zapošljavanja osoba s invaliditetom koje se ne mogu zaposliti na otvorenom tržištu rada (u daljnjem tekstu: integrativna radionica) temeljem nalaza i mišljenja centra za profesionalnu rehabilitaciju te u ustanovi ili trgovačkom društvu osnovanom radi zapošljavanja osoba s invaliditetom koje se ne mogu zaposliti u integrativnoj radionici (u daljnjem tekstu: zaštitna radionica) temeljem nalaza i mišljenja centra za profesionalnu rehabilitaciju. Člankom 21. stavkom 3. Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom je propisano da sredstva za rad zaštitne radionice osiguravaju osnivači.

Člankom 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 - pročišćeni tekst, 137/15 - ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20), propisano je da veliki gradovi u smislu tog zakona u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, među ostalim i poslove koji se odnose na socijalnu skrb i primarnu zdravstvenu zaštitu. Člankom 41. točkom 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21 - pročišćeni tekst i 16/22) propisano je da Gradska skupština donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba.

Člankom 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (OJ C 326, 26.10.2012., konsolidirana verzija; dalje u tekstu: UFEU) propisano je da, ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. UFEU, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovora, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.

Člankom 106. UFEU-a propisano je da poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u UFEU i Ugovoru o Europskoj uniji (OJ C 202, 7.6.2016 – konsolidirana verzija), a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene te da se na razvoj trgovine ne smije utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Europske unije. Člankom 1. Protokola 26. o uslugama od općeg gospodarskog interesa UFEU-a propisano je da zajedničke vrijednosti Unije u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. UFEU-a unije osobito uključuju:

- ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika,
- raznolikost različitih usluga od općeg gospodarskog interesa te razliku potreba i sklonosti korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti i
- visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i prava korisnika.

Člankom 1. Odluke Europske komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. UFEU na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (2012/21/EU, SL L 7, dalje u tekstu: UOGI Odluka) propisano je

da se njome utvrđuju uvjeti pod kojima se državna potpora u obliku naknade za obavljanje javne usluge koja se dodjeljuje određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa smatra usklađenom s unutarnjim tržištem i izuzima od obveze prijave utvrđene u članku 108. stavku 3. UFEU. Člankom 2. stavkom 1. točkom (c) UOGI Odluke određeno je da se primjenjuje na državne potpore u obliku naknade za obavljanje javne usluge koja se dodjeljuje poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa kako je navedeno u članku 106. stavku 2. UFEU, što u ostalom obuhvaća i naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa s ciljem ispunjavanja socijalnih potreba koje se odnose na zdravstvenu i dugoročnu zaštitu, zaštitu djece, pristup i ponovno uključivanje na tržište rada, socijalnu stanogradnju te socijalnu uključenost socijalno ranjivih skupina.

2. Ocjena stanja, osnovna pitanja koja treba urediti i svrha koja se želi postići uređivanjem odnosa na predloženi način

Grad Zagreb prepoznaje važnost te društveni i gospodarski značaj osposobljavanja i profesionalne rehabilitacije, a osobito zapošljavanja, socijalne inkluzije kroz zapošljavanje te integracije na tržište rada osoba s invaliditetom. Postojeći mehanizmi integracije i zapošljavanja osoba s invaliditetom na otvorenom tržištu, u javnopravnim tijelima i pravnim osobama te integrativnim i zaštitnim radionicama, kakvi su predviđeni Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom i drugim primjenjivim propisima, uvelike doprinose ostvarenju ovih ciljeva. Međutim, regulatorni okvir u okviru tržišnih mehanizama ipak ne može pružiti garanciju učinkovitog, trajnog i sveobuhvatnog zbrinjavanja, zapošljavanja, odnosno integracije na tržište rada željenog broja osoba s invaliditetom u Gradu Zagrebu kojima je takva zaštita potrebna. Također, izmjenom Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom iz 2020. godine je takva obveza ukinuta u sektoru proizvodnje tekstila, odjeće, kože, drva i namještaja, što su u pretežitom dijelu upravo one djelatnosti u kojima se osobe s invaliditetom uglavnom zapošljavaju u sklopu zaštitnih ili integrativnih radionica na području Grada Zagreba, koje u ovome trenutku jedine imaju potencijalne kapacitete za sveobuhvatno zapošljavanje osoba s invaliditetom na način na koji Grad Zagreb smatra važnim te društveno i gospodarsko značajnim i koje Grad Zagreb u tu svrhu i osniva.

U interesu je Grada Zagreba da se na njegovom području osigura pomoć, društveno uključivanje te pružanje prilika za razvoj onim osobama u društvu koje su najranjivije i najpotrebitije, a kako bi se istovremeno u pogledu brige o njima barem djelomično rasteretile njihove obitelji, odnosno druga sredstva namijenjena socijalnoj pomoći. Osnovna je ideja i namjera da se i takvim osobama koje imaju smanjene radne kapacitete omoguću maksimalno ostvarenje njihovih radnih, proizvodnih i socijalnih potencijala, i to na njihovu, ali i opću društvenu dobrobit. Grad Zagreb stoga želi osigurati pružanje usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom na zadovoljavajućoj razini i u opsegu koji omogućava zbrinjavanje što većeg broja njegovih građana s invaliditetom.

Međutim, na području Grada Zagreba ne postoji integrativna ili zaštitna radionica, niti bilo koje drugo trgovačko društvo, ustanova ili pravna osoba koja može uslugu sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, a radi njihova osposobljavanja za rad, socijalne inkluzije kroz zapošljavanje, integracije na tržište rada te iznalaženja novih načina njihova zapošljavanja, uz poštivanje načela odgovornog poslovanja, a posebice u djelatnostima konfekcije, kože, obuće, tiska, kartonaže, ortopedije, obrade metala i keramike, prodaje, ali i u administrativnim i drugim djelatnostima, u zadovoljavajućem opsegu i uz udovoljenje željenih standarada, obavljati na sveobuhvatan, organiziran, održiv i kontinuiran način, bez financijske pomoći putem javnih sredstava, odnosno oslanjajući se isključivo na vlastite prihode ostvarene obavljanjem svojih djelatnosti.

Štoviše, zaštitne radionice, koje zapošljavaju najveći broj osoba s invaliditetom, općenito ne ostvaruju profit kao što ga ostvaruju drugi komercijalni poslovni subjekti na tržištu. Zbog specifičnih potreba radnika s invaliditetom koji se zapošljavaju u zaštitnim radionicama, kao i ograničenja u njihovoj produktivnosti, proizvodnja u zaštitnim radionicama je skuplja od uobičajenih komercijalnih proizvodnji u kojima ne rade osobe s invaliditetom. Štoviše, zbog velikog broja zaposlenih osoba s invaliditetom, zaštitne radionice ne mogu funkcionirati bez radnika koji nemaju funkcionalnih ograničenja, a koji pružaju podršku u radu osobama s invaliditetom radi izvršavanja svakodnevnih radnih procesa i zadataka. S obzirom na njihova ograničenja i nemogućnost zapošljavanja na otvorenom tržištu rada, najteže zapošljive osobe s invaliditetom mogu raditi jedino u zaštitnim radionicama uz stručnu podršku u vidu osiguranja kadrovske, tehničke i organizacijske uvjeta. Zakonodavac je u ostalom to i prepoznao, te je upravo s obzirom na te okolnosti zakonom i drugim primjenjivim propisima propisao spomenutu obvezu prema kojoj zaštitna radionica mora imati najmanje 51% zaposlenih osoba s invaliditetom od ukupnog broja svih zaposlenih radnika te adekvatne kadrovske, tehničke i organizacijske uvjete. Stoga, upravo zbog obveze da se osiguraju svi uvjeti koji su potrebni kako bi zaštitne radionice djelovale u skladu sa zakonom, nije moguće očekivati da će one u svom poslovanju biti tržišno konkurentne te ostvarivati prihode kojima bi osigurale sredstva za isplatu plaća radnicima koji nemaju invaliditet, posebice ako pojedina zaštitna radionica zapošljava i veći udio radnika s

invaliditetom nego što je to propisano kao zakonski minimum te nastoji ostvariti višu razinu kvalitete podrške takvim radnicima. Dakle, sami tržišni mehanizmi ne mogu u konkretnom slučaju isporučiti željenu uslugu, stoga postoji tržišni nedostatak kojeg je potrebno i opravdano nadomjestiti financiranjem pružanja usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, u skladu s pravom državnih potpora Europske unije – konkretno UOGI Odluke. Radi postizanja željenog cilja, Grad Zagreb na temelju Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Statuta Grada Zagreba, UFEU-a, Protokola 26. o uslugama od općeg gospodarskog interesa UFEU-a i UOGI Odluke ima ovlasti proglasiti uslugu sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom te obvezati pojedinu osobu ili pojedine osobe na njezino pružanje, uz istovremeno plaćanje naknade za obavljanje te usluge u opsegu u kojem ta osoba ne može sama osigurati njezino pružanje. Stoga, upravo s obzirom na navedeno, Grad Zagreb želi predloženom odlukom proglasiti uslugu zapošljavanja osoba s invaliditetom na području Grada Zagreba u djelatnostima konfekcije, kože, obuće, tiska, kartonaže, ortopedije, obrade metala i keramike, prodaje, ali i u administrativnim i drugim djelatnostima, radi njihova osposobljavanja za rad, socijalne inkluzije kroz zapošljavanje, integracije na tržište rada te iznalaženja novih načina njihova zapošljavanja, kao uslugu od općeg gospodarskog interesa, pod nediskriminirajućim i socijalno prihvatljivim uvjetima, na ekonomičan i efikasan način, uz osiguranje stalne funkcionalne sposobnosti i održivog razvitka te stalnog povećanja kvalitete pružanja, kao uslugu od općeg gospodarskog interesa te posljedično tome obvezati određenu osobu ili određene osobe na njezino pružanje.

URIHO - Ustanova za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, sa sjedištem na adresi Avenija Marina Držića 1, Zagreb, OIB: 77931216562, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu pod matičnim brojem subjekta (MBO): 080050628 (u daljnjem tekstu: „URIHO“) ima registrirano sjedište na području Grada Zagreba i u okviru profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom skrbi o velikom broju osoba s invaliditetom. URIHO je osnovan upravo radi osposobljavanja i profesionalne rehabilitacije te zapošljavanja, socijalne inkluzije i integracije na tržište rada osoba s invaliditetom i drugih teško zapošljivih osoba koje bi bez mogućnosti rada u zaštitnoj radionici, bilo zbog njihove stvarne ili percipirane niže produktivnosti, bile u potpunosti isključene s tržišta rada te stoga ovisne o drugim oblicima javne ili druge pomoći za preživljavanje s na žalost malo opcija za drugu vrstu zapošljavanja.

Prema bazi podataka i popisu (<https://zosi.hr/zavod/poticaji/>) kojeg vodi Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (dalje u tekstu: ZOSI), URIHO je trenutno jedina zaštitna radionica na području Grada Zagreba i koja zapošljava osobe s invaliditetom upravo u djelatnostima konfekcije, kože, obuće, tiska, kartonaže, ortopedije, obrade metala i keramike, prodaje, ali i u administrativnim i drugim djelatnostima. Samo u 2024. godini URIHO je zapošljavao 297 radnika s invaliditetom što je 58% ukupno zaposlenih (513). Radi se o osobama s invaliditetom različitih kategorija i profila kojima URIHO osigurava odgovarajuće uvjete rada i pristupačnost radnim mjestima u vidu arhitektonske prilagodbe prostora, tehničke i organizacijske prilagodbe, asistivne tehnologije i sl., a u skladu sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Pravilnikom o zaštitnim radionicama i integrativnim radionicama za zapošljavanje osoba s invaliditetom (NN 75/18), Pravilnikom o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom smanjene pokretljivosti (NN 78/13) i Pravilnikom o zaštiti na radu za mjesta rada (NN 105/20). URIHO također zaposlenim osobama s invaliditetom omogućava stručno osposobljavanje i profesionalni razvoj, što uključuje radno osposobljavanje, programe održavanja i usavršavanje radnih i radno-socijalnih vještina i sposobnosti radi jačanja socijalne uključenosti osoba s invaliditetom, te profesionalnu rehabilitaciju.

URIHO se do sad u svom radu vodio načelima odgovornog upravljanja i društveno odgovornog poslovanja, što podrazumijeva ekološku održivost, inkluziju i ravnopravnost i svojim je zaposlenim osobama s invaliditetom osiguravao redovita primanja, sigurne uvjete rada i zaštitu na radu sukladno zakonima i kolektivnim ugovorima, te pritom nema trenutnih dugovanja prema proračunu Republike Hrvatske, proračunu Grada Zagreba, niti radnicima. Imajući u vidu njegovo dosadašnje djelovanje i kapacitete te činjenicu da je URIHO jedina zaštitna radionica na području Grada Zagreba koja zapošljava osobe s invaliditetom, URIHO jedini udovoljava uvjetima za pružatelja usluge kojemu Grad Zagreb može povjeriti pružanje usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom određenima ovom Odlukom.

Shodno tome, Grad Zagreb namjerava predloženom Odlukom i posebnim ugovorom priloženim prijedlogu Odluke, obavljanje usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom povjeriti URIHO-u kao jedinoj zaštitnoj radionici na području Grada Zagreba, uz plaćanje odgovarajuće naknade kojom će se pokrivati troškovi obavljanja te usluge, sve u skladu s UOGI Odlukom i primjenjivim pravom državnih potpora Europske unije. Iznos odgovarajuće naknade koju će Grad Zagreb doznavačati URIHO-u za povjereno mu obavljanje usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, sve temeljem prijedloga Ugovora koji se prilaže ovoj Odluci, utvrđuje se

posebnom formulom navedenom člankom 10. prijedloga Ugovora i prikazanom u Prilogu 4. koji je sastavni dio prijedloga Ugovora, a sadrži prikaz izračuna naknade za 2025.

Kako je URIHO ustanova od iznimnog značaja za Grad Zagreb, to se novim modelom financiranja želi nadograditi i pojačati sveobuhvatnost zapošljavanja osoba s invaliditetom i potaknuti ustanova na jačanje upravo tih kapaciteta.

Radi svega navedenog, potrebno je što žurnije donijeti predloženu Odluku i potpisati Ugovor o pružanju UOGI koji je priložen ovoj Odluci, te kako bi se osiguralo nesmetano poslovanje URIHO-a.

Stoga se predlaže donošenje Odluke po **hitnom postupku** kako bi se u što skorijem roku potpisao predloženi Ugovor i osigurala primjena novog načina financiranja URIHO-a.

3. Ocjena sredstava potrebnih za provođenje ove odluke

Za provođenje ove odluke sredstva su osigurana u Proračuna Grada Zagreba za 2025. i projekcijama za 2026. i 2027. godinu.

4. Obrazloženje odredaba Prijedloga odluke

Člankom 1. Prijedloga odluke određuju se predmet i cilj odluke – osiguranje primjerene institucionalne, financijske i logističke podrške pružanja sveobuhvatne usluge zapošljavanja osoba s invaliditetom kao usluge od općeg gospodarskog interesa (dalje u tekstu: „UOGI“), u mjeri u kojoj je potrebno se UOGI sustavno pruža u punom i zadovoljavajućem opsegu.

Člankom 2. se definira sveobuhvatno zapošljavanje osoba s invaliditetom i područje djelovanja. Navedene djelatnosti povezane s UOGI definirane su kao usluge koje su se, kroz dosadašnje djelovanje zaštitnih i integrativnih radionica te postojeću zakonsku regulativu, pokazale kao najprikladnije za zapošljavanje osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj.

Člankom 3. Prijedloga odluke utvrđuje se mogućnost da Grad Zagreb, radi pružanja Usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, može povjeriti i obvezati na obavljanje te usluge trgovačko društvo, ustanovu ili drugu pravnu osobu (dalje u tekstu: „Pružatelj usluge“) i financira pružanje navedene usluge od strane pružatelja usluge koji ispunjava propisane kriterije, sve na temelju posebnog ugovora koji bi se sklopio između Grada Zagreba i pružatelja usluge, u skladu s UOGI Odlukom.

Člankom 4. utvrđena je obveza odgovornog poslovanja Pružatelja usluge, što uključuje: 1. Poštivanje prava radnika i dostojanstva radnika; 2. Osiguravanje odgovarajućih radnih uvjeta; 3. Omogućavanje profesionalnog razvoja i dodatnih edukacija radnika; 4. Prilagodbu radnog okruženja i radnih mjesta osobama s invaliditetom, te je utvrđeno da će Grad Zagreb redovito nadzirati provedbu Odluke putem nadležnih tijela.

Člankom 5. utvrđeni su kriteriji koje Pružatelj usluge mora zadovoljiti da bi sudjelovao u pružanju Usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom.

Člankom 6. utvrđuje se izvor financiranja.

Člankom 7. Prijedloga odluke obvezuje se na pružanje Usluge sveobuhvatnog zapošljavanja osoba s invaliditetom, kao Pružatelja usluge u smislu članka 3. ove Odluke, URIHO, te se određuje da će se međusobna prava i obveze Grada Zagreba i URIHO-a u pogledu pružanja te usluge urediti posebnim ugovorom, čiji je nacrt priložen Prijedlogu odluke.

Člankom 8. Prijedloga odluke utvrđuje se da ova odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba, što je sukladno članku 119. stavku 3. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 15/23) kojim je propisano da odluke i drugi opći akti iznimno stupaju na snagu najranije prvog dana od dana objave, a kako bi se u što skorijem roku potpisao predloženi Ugovor i osigurala primjena novog načina financiranja URIHO-a.