

Socijalna skrb i nezaposlenost u Republici Hrvatskoj

Ana Balaband

Ministarstvo rada i socijalne skrbi
Zagreb

Pregledni rad
UDK: 304:331.56(497.5)
Prilježeno: rujana 1997.

U ovom radu raspravlja se o novom sustavu socijalne skrbi koji je sadržan u Zakonu o socijalnoj skrbi usvojenom sredinom ove godine. Autorica u drugom dijelu članka posebnu pažnju posvećuje tretmanu nezaposlenih osoba u hrvatskom sustavu socijalne skrbi.

I. UVOD

U Ustavu je zapisano da je Hrvatska socijalna država te da "starim, nemoćnim i drugim zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim građanima Republike osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba" (članak 57. Ustava). To je okvir za određivanje korisnika pomoći i socijalne skrbi u dosadašnjim propisima te bilo jedno od polazišta prilikom izrade novog sustava socijalne skrbi. Ova je odredba otklonila dilemu o tome mogu li radno sposobne osobe koje zbog nezaposlenosti nemaju osnovnih sredstava za život uopće ostvariti novčanu pomoć u sustavu socijalne skrbi.

Međutim, prilagođavajući vrstu i visinu pomoći ukupnim gospodarskim, socijalnim i drugim prilikama, uvjeti, postupak i druga obilježja pomoći u socijalnoj skrbi mijenjala su se, pri čemu je radna sposobnost korisnika bila jedan od značajnih čimbenika.

II. OSNOVNA OBILJEŽJA SOCIJALNE SKRBI

Sustav socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj treba promatrati iz dva aspekta. Jedan se odnosi na propise kojima je ovo područje uređeno posljednjih godina i koji se primjenjuje do isteka ove godine, a drugi se odnosi na Zakon o socijalnoj skrbi, usvojen u srpnju ove godine ("Narodne novine", broj 73/97) čija će primjena uslijediti od 1. siječnja 1998.

Do donošenja novog zakona sustav socijalne skrbi je, zbog nastojanja da učinkovito odgovori društvenim, gospodarskim i drugim promjenama, višekratno normativno mijenjan i dograđivan.

1. Normativno uređenje socijalne skrbi

U trenutku osamostaljenja 1990. godine Hrvatska je naslijedila gospodarsku krizu započetu već osamdesetih godina, te se suočila s rastućim socijalnim problemima koji su po svojim značajkama i opsegu tražili brzu i djelotvornu društvenu intervenciju.

Sustav socijalne skrbi u tom je razdoblju bio uređen Zakonom o socijalnoj zaštiti ("Narodne novine", broj 10/91-pročišćeni tekst, 19/92. i 26/93) i Pravilnikom o ostvarivanju socijalne zaštite ("Narodne novine", broj 10/91, 38/92, 5/93. i 113/93).

Prava i oblici skrbi propisani navedenim zakonom i pravilnikom namijenjeni su primarno, uvjetno rečeno, "klasičnim" korisnicima socijalne skrbi: radno nesposobnim osobama, tjelesno i duševno oštećenim ili psihički bolesnim, starim i nemoćnim osobama.

Te su osobe po propisanim uvjetima mogle ostvariti više vrsta pomoći od kojih je stalna novčana pomoć bila trajne naravi, a jednokratna i neke druge namjenske pomoći za podmirenje neke kratkotrajne specifične potrebe.

Radno sposobne osobe mogle su za podmirenje osnovnih životnih potreba samo iznimno, po propisanim uvjetima, ostvariti privremenu ili jednokratnu novčanu pomoć. Naslijedena gospodarska kriza koju je obilježio veliki broj stečajeva i višak broja zaposlenih imala je za posljedicu povećanje broja radno sposobnih osoba koje su, ostavši bez zaposlenja, ostale i bez osnovnih sredstava za sebe i svoju obitelj. Radi skrbi o sve brojnijem osiromašenom stanovništvu uvedena je nova vrsta novčane pomoći-naknada za socijalni minimum propisana Odlukom o socijalnom minimumu

("Narodne novine", broj 71/92, 79/92, 29/93. i 113/93).

Uvođenje naknade za socijalni minimum imalo je više obilježja značajnih za izgradnju budućeg sustava socijalne skrbi.

Prije svega, razina socijalnog minimuma koja se izračunava za kućanstvo određene veličine na temelju osnovice koju određuje Vlada Republike Hrvatske označava svojevrsnu granicu siromaštva, dakle crtu ispod koje se pojedinac ili obitelj smatraju socijalno ugroženima, odnosno predstavlja cenzus prihoda pojedinca ili obitelji. Istodobno, razina socijalnog minimuma označava i visinu pomoći pojedincu ili obitelji, koji ne ostvaruju nikakav prihod. Visina pomoći za pojedinca i obitelj koji ostvaruju prihod jednaka je razlici između razine socijalnog minimuma i tog prihoda.

Druga značajka naknade za socijalni minimum je da korisnici ovog prava ne moraju biti za rad nesposobne osobe. Od korisnika ove pomoći, radno sposobnih osoba, zahtijeva se pozitivan odnos prema radu, ne smiju odbiti odgovarajući posao te moraju biti uredno prijavljene nadležnoj službi za zapošljavanje.

Nadalje, ostvarivanje ovog prava ne određuje se u odnosu na pojedinu osobu, nego na cijelo kućanstvo. Imovinski cenzus i visina pomoći, pored drugih propisanih uvjeta, određeni su ovisno o broju članova kućanstva.

Osnovica temeljem koje se izračuna visina naknade za socijalni minimum za 1997. iznosi 350 kuna.

Visina naknade za socijalni minimum za samca iznosi 90% osnovice ili 315 kuna, za dvočlano kućanstvo 220% ili 770 kuna, za četveročlano kućanstvo 270% osnovice, odnosno 945 kuna, a za svakog daljnjeg člana pomoć se povećava za 30% osnovice ili 105 kuna. Korisnik ostvaruje onu pomoć dok za to ispunjava propisane uvjete, pa pomoć ima trajniju narav.

Ovo normativno rješenje, iako osigurava minimum životnog standarda svakom pojedincu i obitelji, predstavlja relativno grubo polazište za utvrđivanje socijalne ugroženosti.

Polazeći od broja članova kućanstva zane-maruju se karakteristike pojedinih njegovih članova, povećani izdaci zbog kojih se kućanstva, unatoč drugih istovjetnih činjenica, ipak između sebe razlikuju, različitosti nekih troškova života i drugih uvjeta u urbanim i rural-

nim sredinama i slično. Ove nedostatke pri određivanju razine socijalnog minimuma naglašava činjenica da ta razina ne predstavlja veličinu izračunatu određivanjem minimalnih, osnovnih životnih potreba (vrste i količine proizvoda i usluga), već je određuje Vlada Republike Hrvatske procjenjujući aktualne gospodarske i socijalne prilike te financijske mogućnosti države. To je jedan od razloga zbog kojih se putem ove pomoći nije moglo u cijelosti zadovoljiti potrebe sve većeg broja socijalno ugroženog pučanstva.

Istodobno, niska razina pomoći koju ostvaruju radno sposobne osobe daje prostora za pretpostavku da je znatan broj korisnika ove pomoći ostvarivao dodatne prihode radom na crno. Međutim, ova pojava nije sustavno istraživana.

2. Socijalni program

Ubrzo nakon stjecanja samostalnosti Hrvatska je bila suočena s novim problemima i ogromnom štetom nastalom velikosrpskom ratnom agresijom. Osim što je rat izazvao ogromne ljudske i materijalne štete, on je proizročio daljnji pad životnog standarda sve većeg broja stanovnika. Zbrinjavanje prognanika i izbjeglica, iako formalno nije provedeno kroz sustav socijalne skrbi, tražilo je ogromna dodatna sredstva i izravno se odrazilo na cjelokupnu socijalnu sliku Republike Hrvatske.

U obiteljskom smještaju bilo je zbrinuto 80% prognanika i to je dovelo do daljnjeg pada životnog standarda obitelji u kojima su bili smješteni.

Budući da zbog troškova izazvanih ratom i gospodarskom krizom povećanjem postojećih pomoći nije bilo moguće riješiti problem socijalno ugroženog pučanstva (po podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi 1992. godine naknadu za socijalni minimum ostvarivalo je 72.329 kućanstva). Vlada Republike Hrvatske u ožujku 1993. donosi Socijalni program, a u kolovozu iste godine Izmjene i dopune Socijalnog programa. Socijalni program sadrži niz interventnih mjera ne samo u socijalnoj skrbi već i u drugim područjima socijalne sigurnosti (zapošljavanje, mirovinsko i invalidsko osiguranje, doplatci za djecu) kojima je svrha ublažavanje i uklanjanje socijalne ugroženosti.

Za mjere predviđene Socijalnim programom u području socijalne skrbi značajno je da:

- razina socijalnog minimuma ne predstavlja jedini i apsolutni kriterij za ocjenu socijalne ugroženosti pojedinog kućanstva, već se daje mogućnost službama socijalne skrbi da procjenjujući svekolike prilike kućanstva i njegovih članova (stambene, zdravstvene, imovinske i druge) odluče o stupnju socijalne ugroženosti te o vrstama pomoći koje će kućanstvu odobriti, dakle, data je ovlast stručnim radnicima da slobodnom ocjenom, u zadanim okvirima, ocijene socijalnu ugroženost kućanstva;

- pored jednokratne novčane pomoći izravno korisniku uvedena je i jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih i komunalnih poduzeća;

- socijalno ugroženo kućanstvo može dobiti više različitih vrsta pomoći;

- socijalno ugroženo kućanstvo putem socijalne iskaznice dokazuje svoj status i stječe mogućnost ostvarivanja različitih oblika pomoći iz humanitarnih izvora;

- socijalna iskaznica postaje sredstvo evidencije korisnika novčanih pomoći iz sustava socijalne skrbi, davanja iz drugih, primarno humanitarnih izvora, ali i onih pojedinaca i obitelji za koje nadležna služba ocijeni da su u osobito teškom materijalnom položaju iako ne ispunjavaju uvjete za ostvarivanje neke od propisanih vrsta pomoći u sustavu socijalne skrbi.

Tijekom primjene Socijalnog programa došlo je do smanjenja broja korisnika naknade za socijalni minimum. Primjerice, ovu pomoć 1995. koristilo je 50.579 kućanstava, a 1996. godine 45.920 kućanstava.

Međutim, iako se može pretpostaviti da je jedan dio korisnika riješio svoje probleme zapošljavanjem, ipak je ovaj pad u većoj mjeri posljedica održavanja osnovice za socijalno davanje na relativno niskoj razini. Primjerice, u siječnju 1995. osnovica za socijalna davanja iznosila je 260 kn, u siječnju 1996. - 270 kn, da bi znatnije porasla u siječnju 1997. i iznosila 350 kn.

U prilog tomu govori podatak o značajnom porastu drugih jednokratnih novčanih pomoći (primjerice, jednokratne novčane pomoći za plaćanje računa javnih ili komunalnih poduzeća ostvarilo je 1994. godine 79.380 korisnika, a 1996. godine 124.793 korisnika, a jednokratnu izravnu novčanu pomoć 1994. ostvarilo je 50.892 korisnika, a 1996. njih 92.286.

Za primjenu Socijalnog programa značajna je veća uloga jedinica lokalne samouprave u ostvarivanju socijalne skrbi. Naime, iako su jedinice lokalne samouprave imale samo mogućnost a ne i obvezu da ponude određene mjere socijalne skrbi, potaknute Socijalnim programom, mnoge su lokalne zajednice donijele vlastite socijalne programe kojima su u značajnoj mjeri popravile materijalni položaj stanovništva na svom području, ali i zadovoljile neke druge specifične potrebe. To se prije svega odnosi na veće gradove: Rijeku, Zagreb, Pulu, Karlovac, Zadar, Dubrovnik i dr.

U sklopu provedbe Socijalnog programa prvi je put u većoj mjeri uspostavljena suradnja s nevladinim humanitarnim organizacijama (posebice s Caritasom i Crvenim križem) radi primjene različitih pomoći korisnicima.

Iako je navedenom višekratnom dogradnjom sustava socijalne skrbi i utvrđenim oblicima i postupcima u ostvarivanju socijalne skrbi osigurana zaštita kućanstava čiji je materijalni položaj osobito težak, istodobna primjena više oblika pomoći znatno opterećuje rad službi, jer za istu namjenu - zadovoljavanje osnovnih životnih potreba - za isto kućanstvo moraju provesti više postupaka, donositi više rješenja, primjenjujući pri tom različite propise.

Osim toga, u praksi se često postavlja pitanje redoslijeda primjene propisanih prava i oblika pomoći.

Ovakvo stanje u normativnom uređenju socijalne skrbi jedan je u nizu razloga zbog kojih je sustav socijalne skrbi trebalo urediti na nov način, sukladno načelima Ustava Republike Hrvatske i međunarodnim standardima iz ovog područja.

3. Novi Zakon o socijalnoj skrbi

U svezi s novim Zakonom o socijalnoj skrbi treba nešto više reći o uvjetima u kojima se on donosio u sklopu ukupnog sustava socijalne sigurnosti. U sklopu cjelovitih reformi koje su se u nekim sustavima već ili privele kraju (zdravstvo, zapošljavanje) ili su u tijeku (mirovinsko osiguranje) sustav socijalne skrbi dobiva sve veće značenje. Naime, svi se navedeni sustavi "oslobađaju" socijalno-zaštitnih elemenata koje su do sada imali. Primjerice, promjene u ostvarivanju zdravstvene zaštite imaju za posljedicu da se sve veći broj, posebice starijih osoba s nižim mirovinama, javlja za

pomoć u sustavu socijalne skrbi, jer izdaci za liječenje narušavaju njihov ionako nizak standard.

Izmjena Zakona o zapošljavanju ima za posljedicu kraće razdoblje i nižu novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, što znači da će se veći broj radno sposobnih javljati za pomoć u socijalnoj skrbi. Nadalje, najveće promjene očekuju se izmjenom mirovinskog i invalidskog sustava iz kojeg se izostavljaju dosadašnje pravo na doplatu za tuđu pomoć i njegu, zaštitni dodatak uz mirovinu, a upitna je i održivost visine nekih mirovina. Dakle, nesporno je da socijalna skrb postaje posljednja sigurnosna mreža za vrlo velik broj rizičnih skupina stanovništva.

a) Osnovna su obilježja novog sustava socijalne skrbi:

- Socijalna skrb djelatnost je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih ili drugih okolnosti. Pri tome se uvodi načelo subsidiarnosti sukladno kojem se građane obvezuje da svojim radom, prihodima i imovinom pridonose sprječavanju, otklanjanju ili ublažavanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti članova svoje obitelji, posebice djece i drugih članova obitelji koji se ne mogu brinuti sami o sebi.

- Sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava utvrđena novim zakonom osigurava Republika Hrvatska, općina, grad i Grad Zagreb. Novinu predstavlja obveza propisana općini, gradu i Gradu Zagrebu da najmanje 5% svojih prihoda izdvaja za potrebe socijalne skrbi. Tim su sredstvima dužne osigurati ostvarivanje pomoći za troškove stanovanja propisane ovim zakonom, a mogu na svom području odrediti i osigurati u većem opsegu prava koja građanima jamči država, odnosno odrediti i druge vrste pomoći ovisno o specifičnosti potreba na svom području.

- Značajna je novina da se vjerskoj zajednici, trgovačkom društvu, udrugama i drugim domaćim i stranim pravnim i fizičkim osobama daje mogućnost da vlastitim sredstvima pružaju novčanu i drugu pomoć osobama za koje

ocijene da im je pomoć potrebna. Navedeni čimbenici također mogu, pod uvjetima propisanim zakonom, osnivati sve vrste domova socijalne skrbi i centar za pomoć i njegu te obavljati i drugu djelatnost socijalne skrbi.

Očekuje se da će se i formalnim uključivanjem navedenih čimbenika u obavljanje djelatnosti socijalne skrbi u većoj mjeri rastezati državna socijalna skrb te poboljšati zadovoljavanje specifičnih potreba građana na određenim područjima.

b) Korisnici socijalne skrbi

Polazeći od odredbi Ustava Republike Hrvatske u kojima su navedeni građani kojima je potrebno osigurati posebnu skrb države, novim Zakonom o socijalnoj skrbi korisnikom socijalne skrbi smatra se:

- samac ili obitelj koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu u mogućnosti ostvariti ili svojim radom ili prihodom od imovine ili iz drugih izvora;

- tjelesno ili mentalno oštećeno ili psihički bolesno dijete te dijete prema kojem je ili bi trebala biti primijenjena mjera obiteljsko-pravne ili kazneno-pravne zaštite;

- tjelesno ili mentalno oštećena ili bolesna, starija, nemoćna i druga osoba koju zbog trajnih promjena u zdravstvenom stanju ne može udovoljiti osnovnim životnim potrebama;

- druga osoba koja je u nevolji zbog poremećenih odnosa u obitelji, ovisnosti o alkoholu, drogama ili drugim opojnim sredstvima ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka.

Korisnici socijalne skrbi u pravilu su hrvatski državljani, ali prema ovim zakonom propisanim uvjetima neka prava iz socijalne skrbi mogu ostvariti i strani državljani.

c) Prava u sustavu socijalne skrbi

Ovim je zakonom propisano više vrsta prava od kojih su neka potpuno nova: savjetovanje, pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća, pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, pravo na osobnu invalidninu. Neka su sadržajno prilagođena, odnosno na određeni način modificirana do sada postojeća prava: doplatu za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, jednokratna novčana

pomoć, osposobljavanje za samostalan život i rad, skrb izvan vlastite obitelji.

(1) Savjetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća

Značajnu novinu u određivanju prava u sustavu socijalne skrbi predstavlja osobita pozornost koja se pridaje savjetodavnom radu, potpori i programiranoj pomoći koju stručni djelatnici - socijalni radnici, pravnici, psiholozi, defektolozi i drugi - daju pojedincu i obitelji koje su zahvatile nedaće i teškoće ili druga krizna stanja. Naime, otežani uvjeti u kojima živi velik broj obitelji pogoduju stvaranju neželjenih pojava kao što su nasilje u obitelji, zanemarivanje i zapuštanje djece, maloljetnička delinkvencija, ovisnost, nedaće u svezi s bolešću, starošću i drugim nepovoljnim okolnostima.

Prevladavanje ovih teškoća zahtijeva vrlo intenzivan i programiran rad stručnih djelatnika s obitelji i pojedinim članovima. Očekuje se da će se ovim mjerama zaustaviti posljednjih godina utvrđeni porast narečenih neželjenih pojava, te pravodobnim intervencijama spriječiti njihov daljni razvitak.

(2) Pomoć za uzdržavanje

Pomoć za uzdržavanje najznačajnija je vrsta novčane pomoći propisana ovim zakonom.

Ova pomoć zamjenjuje dosadašnju stalnu i privremenu novčanu pomoć te naknadu za socijalni minimum. Ovim se rješenjem željelo izbjeći dosadašnje stanje po kojem se za istu namjenu ostvarivalo više različitih vrsta pomoći. Time se ujedno želi racionalizirati rad službi, smanjiti administriranje, a izmijenjenim uvjetima za ostvarivanje ove pomoći osigurati da pomoć dobiju oni kojima je ona uistinu neophodna.

Kao i do sada ovu pomoć ostvaruje samac ili obitelj. Međutim, predloženo rješenje sadrži više novina u svezi s njenim ostvarivanjem. Prilikom određivanja visine pomoći uvažava se dobna struktura članova obitelji, a dodatkom za posebne i povećane potrebe osigurava se veća pomoć za obitelji koje imaju potpuno radno nesposobnog člana, trudnicu ili dijete, samohranog roditelja. Na taj se način osigurava pomoć za uzdržavanje uvažavajući svojevrsnost svake obitelji. Sredstva potrebna za

uzdržavanje određuju se u postotku od osnovice koju utvrđuje Vlada Republike Hrvatske.

Pomoć za uzdržavanje može ostvariti samac ili obitelj koji uopće nemaju ili nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba. Od građana se zahtijeva da se primarno uzdržavaju sami, a to znači da neće dobiti ovu pomoć ako se mogu zaposliti makar na privremenim sezonskim ili sličnim poslovima, ako ne žele ostvariti uzdržavanje od osoba koje su ih dužne uzdržavati, ako ne žele ostvariti uzdržavanje temeljem ugovora o doživotnom uzdržavanju ili po drugoj osnovi, kao i ako korištenjem ili otuđenjem imovine mogu sami sebe uzdržavati. Dakle, naglašava se potreba angažiranja vlastitih snaga, vlastitih sredstava i obiteljske solidarnosti. Novinu u ostvarivanju pomoći za uzdržavanje predstavlja mogućnost ostvarivanja ove pomoći u obliku zajma. Pomoć za uzdržavanje u obliku zajma ostvarit će osoba koja ima nekretnine ili drugu imovinu koju trenutačno ne može prodati ili na drugi način ostvariti prihod.

Također, značajnu novinu u sklopu ostvarivanja ove pomoći predstavlja mogućnost data centrima za socijalnu skrb da uskrati pomoć za uzdržavanje samcu ili obitelji ako na temelju praćenja materijalnih i drugih socijalnih prilika ocijene da su te prilike osjetno povoljnije od onih koje se mogu ostvariti sredstvima pomoći za uzdržavanje, što ukazuje da imaju još neke dodatne izvore prihoda. Ovim rješenjem želi se u cijelosti osigurati da pomoć dobije ona osoba i obitelj koja nema drugih izvora prihoda, niti drugih mogućnosti osiguranja sredstava za uzdržavanje.

Dakle, pri ostvarivanju pomoći za uzdržavanje u većoj su mjeri pooštreni uvjeti nego za ostvarivanje dosadašnjih pomoći iste namjene. Međutim, pomoć se povećava i nastoji se postići da se onom tko nema drugih mogućnosti, posebice za rad potpuno nesposobnim osobama, na taj način zadovolje osnovne životne potrebe.

(3) Pomoć za podmirenje troškova stanovanja

U odnosu na dosadašnje propise u socijalnoj skrbi novo pravo predstavlja uvođenje pomoći za podmirenje troškova stanovanja.

U dosadašnjem zakonu postojala je jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa jav-

nih i komunalnih poduzeća kojom se na izvjestan način pomoglo socijalno ugroženim obiteljima u podmiranju troškova nastalih u svezi sa stanovanjem. Polazeći od činjenice da u zakonodavstvima većine zapadnoeuropskih zemalja postoji pomoć za stanovanje, te da su u tom pogledu u najnepovoljnijem položaju socijalno ugrožene obitelji, uvedena je pomoć za stanovanje kojom se u cijelosti ili djelomično, pod propisanim uvjetima, podmiruju troškovi podstanarine i najma stana te računi komunalnih poduzeća. Međutim, budući da su ovi troškovi u većoj mjeri od drugih uvjetovani prilikama u pojedinoj lokalnoj sredini, predloženim rješenjem obvezane su općina, grad i Grad Zagreb da osiguraju sredstva za podmirenje ove pomoći. Općina, grad i Grad Zagreb moraju u tu svrhu izdvojiti najmanje 5% svojih prihoda.

(4) Osobna invalidnina

Polazeći od brojnih zahtjeva roditelja teško tjelesno ili psihički oštećenih osoba, činjenice da je velik broj takvih osoba na brizi isključivo njihovih obitelji, neujednačenosti prava koja roditelji do sada ostvaruju, te opće prihvaćenih načela u svijetu o osobnom pravu ovih osoba na "naknadu (obeštećenje) za hendikep", odnosno o priznavanju njihove osobnosti, kao značajna novina u novom zakonu uvodi se pravo na osobnu invalidninu.

Ovo pravo mogu ostvariti teško tjelesno ili psihički oštećene osobe koje su potpuno nesposobne za samostalan život i rad, a oštećenje je nastupilo prije 18. godine njihovog života.

Za osobu koja nema vlastitih prihoda osobna invalidnina propisana je u iznosu od 250% osnovice koju za socijalna davanja određuje Vlada Republike Hrvatske. (Trenutačno osnovica iznosi 350 kuna, što znači da bi osobna invalidnina u punom iznosu bila 875 kuna).

U određenim slučajevima propisanim zakonom osobna invalidnina isplaćuje se u iznosu od 125% navedene osnovice.

(5) Doplatak za tuđu pomoć i njegu

Doplatak za tuđu pomoć i njegu je pravo koje se pod propisanim uvjetima do sada ostvarivalo u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja i u sustavu socijalne skrbi.

Prijedlog zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju sadrži više promjena među kojima je i ukidanje prava na pomoć i njegu. Ovo pravo trebalo bi se ubuduće ostvarivati u sustavu socijalne skrbi. Stoga se u sustavu socijalne skrbi očekuje značajan porast korisnika ovog prava. Sadašnji korisnici doplatka za pomoć i njegu u sustavu mirovinskog i invalidskog osiguranja nastavit će koristiti to pravo u ranijem sustavu.

Budući da su dosadašnji iznosi doplatka za pomoć i njegu bili različiti, odnosno da je iznos doplatka u sustavu socijalne skrbi i u punom i u smanjenom iznosu bio znatno niži od istog prava u sustavu mirovinskog osiguranja, novom razinom u socijalnoj skrbi nastoji se ujednačiti položaj korisnika ovog prava.

Novina je da teže i teško tjelesno i mentalno oštećeno dijete čiji roditelj koristi pravo na skraćeno radno vrijeme za njegu tog djeteta ili dopust do sedme godine djetetova života zbog njege teže hendikepiranog djeteta može ostvariti doplatku za pomoć i njegu u smanjenom iznosu.

(6) Ostala prava

U Zakonu su zadržani već ranije poznati oblici socijalne skrbi kao pomoć i njega u kući koja je namijenjena istoj vrsti korisnika kao i do sada, jednokratna novčana pomoć, te skrb izvan vlastite obitelji koju određeni korisnici ostvaruju kao stalni, tjedni ili privremeni smještaj, odnosno cjelodnevni ili poludnevni boravak u domovima socijalne skrbi, udmiteljskoj obitelji ili drugim vrstama smještaja.

Zakonom su, nadalje, propisane vrste ustanova socijalne skrbi, način njihovog osnivanja te uvjeti pod kojima socijalnu skrb pružaju ustanove socijalne skrbi i udmiteljske obitelji, kao i poslovi socijalne skrbi koji se obavljaju samostalno kao profesionalna djelatnost.

d) Ustanove socijalne skrbi

Ustanove socijalne skrbi su: centar za socijalnu skrb, dom socijalne skrbi i centar za pomoć i njegu.

(1) Centar za socijalnu skrb

Centar za socijalnu skrb novi je naziv za dosadašnji "centar za socijalni rad", javne ustanove koja obavlja poslove na temelju javnih

ovlasti te druge stručne poslove propisane zakonom.

Centar za socijalnu skrb osniva Republika Hrvatska rješenjem ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi. Naime, dosadašnji ustroj po kojem su centri za socijalni rad bili podružnice Republičkog fonda socijalne zaštite pokazao je u praksi više nedostataka, između kojih je najznačajniji da su centri - koji su stručne službe i prvostupanijska tijela za ostvarivanje prava u području socijalne skrbi i obiteljsko-pravnih odnosa - vezane uz financijsku službu.

Osim toga, ocjenjuje se da će veća samostalnost koju će centri imati kao javne ustanove omogućiti bolju suradnju i obavljanje funkcija u lokalnoj sredini.

Centar za socijalnu skrb osniva se za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave na području iste županije, te može imati jednu ili više podružnica.

Aktom o osnivanju centra za socijalnu skrb, kojeg donosi osnivač, određuju se bitna pitanja za njegovo djelovanje od kojih su osobito značajna: naziv i sjedište centra i podružnice, područje za koje se osniva centar za socijalnu skrb i podružnice, predmet njihove djelatnosti.

Određivanjem navedenih pitanja mjerodavno ministarstvo utvrđuje "mrežu" centara za socijalnu skrb i njihovih podružnica na području Republike Hrvatske.

Predmet djelatnosti centra za socijalnu skrb određen je zakonom. Aktom o osnivanju određuje se koje će od tih poslova obavljati podružnica centra za socijalnu skrb. Podružnica može obavljati samo dio poslova centra za socijalnu skrb.

Ministar nadležan za poslove socijalne skrbi ovlašten je da u županiji na području koje je osnovano više centara za socijalnu skrb odredi koji će centar za socijalnu skrb i koje zajedničke poslove obavljati za ostale centre.

To znači da će neke poslove centra za socijalnu skrb za područje cijele županije obavljati samo jedan centar. Primjerice, u sklopu svojih zadaća centar za socijalnu skrb obavlja poslove savjetovaništva za probleme braka i obitelji, odgoja djece, usvojenja i ovisnosti. Iako je poželjno da ove poslove obavlja svaki centar za socijalnu skrb, zbog niza razloga, između kojih izdvajamo nedostatak stručnjaka dodatno os-

posobljenih za obavljanje ovih poslova, njihova možebitna nedovoljna opterećenost u maloj sredini, obavljanje ovih poslova dat će se u nadležnost jednom centru za socijalnu skrb koji će ih obavljati za područje cijele županije. Izbor centra ovisit će o broju i vrsti stručnih djelatnika, prostoru i drugim uvjetima, prometnoj povezanosti i tome slično.

Predloženim rješenjem nastoji se poboljšati sadašnji pravni status ovih službi te zadržati postignuti stupanj razvijenosti službi u sredinama izvan sjedišta županije. Ovo rješenje također omogućuje da se prilikom ustrojavanja službi uvažavaju različitosti dostignutog socijalnog razvika u pojedinim sredinama, različitosti socijalnih problema koji u njima prevladavaju, prostorne i kadrovske mogućnosti, zemljopisne karakteristike, prometna povezanost i druge značajke pojedinih sredina. Osim navedenog, vrlo je važno i to da se predloženim rješenjem očekuje postići veću razinu stručnog rada u obavljanju nekih poslova iz nadležnosti centra, posebice u dijelu obiteljsko-pravne zaštite.

(2) Domovi socijalne skrbi

Domovi socijalne skrbi osnivaju se za obavljanje skrbi izvan vlastite obitelji različitim kategorijama korisnika.

Jedna od najznačajnijih novina u odnosu na dosadašnji sustav socijalne skrbi je da domove socijalne skrbi mogu, osim Republike Hrvatske, osnivati jedinice lokalne samouprave, vjerske zajednice, trgovačka društva i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe uz odobrenje za obavljanje djelatnosti ministarstva nadležnog za socijalnu skrb.

Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi može također navedenim čimbenicima dati koncesiju za obavljanje djelatnosti u objektu koje je vlasnik Republika Hrvatska.

Dom socijalne skrbi može početi s radom kad ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi rješenjem utvrdi da su ispunjeni uvjeti u pogledu prostora, opreme, stručnih i drugih djelatnika te drugi uvjeti propisani za osnivanje doma.

U Zakonu je posebna pozornost data mogućem prestanku rada doma socijalne skrbi kojeg nije osnovala Republika Hrvatska te je propisano da će, u slučaju prestanka rada takvog doma, ako se u njemu još uvijek nalazi

deset ili više korisnika, objekt i opremu bez naknade osnivaču preuzeti ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi koje će skrbiti o korisnicima dok se njihov smještaj ne riješi na drugi način, a najduže godinu dana.

Ovim rješenjem željela se osigurati kontinuirana skrb o smještenim korisnicima, te zaštititi korisnike ako osnivač iz bilo kojeg razloga odluči prestati obavljati ovu djelatnost.

Omogućavanjem osnivanja domova socijalne skrbi i drugim subjektima želi se omogućiti skrb izvan vlastite obitelji, osobito starih i nemoćnih osoba za čiji smještaj postoji najveći broj zahtjeva. Interes koji već sada pokazuju nevladine organizacije, trgovačka društva i fizičke osobe za osnivanje domova umirovljenika daju nadu da bi se država u većoj mjeri mogla rasteretiti ogromnih troškova ove vrste smještaja, a pojava privatnih domova mogla bi ubrzati uspostavu gospodarski realnijih i socijalno pravednijih odnosa u ovom području.

(3) Centar za pomoć i njegu

Ova ustanova osniva se za pružanje svih ili pojedinih usluga u sklopu pomoći i njege u kući. Poticanjem osnivanja ovakve ustanove želi se poboljšati skrb o tjelesno i mentalno oštećenim, bolesnim, starim i nemoćnim osobama u njihovom domu. Očekuje se da će djelovanje ovih ustanova smanjiti enorman broj zahtjeva za smještajem u domove socijalne skrbi, koji se, zbog nedostatka kapaciteta, nije mogao pozitivno riješiti. Ovu ustanovu mogu osnovati isti čimbenici koji mogu osnovati i dom socijalne skrbi.

e) Udomiteljska obitelj

Dosadašnji oblik skrbi izvan obitelji u drugoj obitelji je i nadalje zadržan, ali pod nazivom "udomiteljska obitelj". Zakonom su propisani uvjeti koje mora ispunjavati udomiteljska obitelj i član obitelji koji preuzima brigu o korisniku ovog oblika socijalne skrbi.

Značajnu novinu predstavlja propisana mogućnost data udomitelju da ostvari status osobe koja samostalno obavlja socijalnu skrb kao profesionalnu djelatnost ako je u njegovoj obitelji smješteno više od pet osoba.

f) Samostalno obavljanje socijalne skrbi kao profesionalne djelatnosti

Novina je i propisana mogućnost da se socijalna skrb provodi samostalnim obavljanjem

profesionalne djelatnosti. Na taj način mogu se obavljati poslovi savjetovaništva i poslovi pružanja pomoći i njege u kući. Zakonom su propisani uvjeti koje mora ispunjavati osoba ako želi samostalno obavljati socijalnu skrb kao profesionalnu djelatnost.

g) Nadležnost i postupak

Novim je zakonom propisano da o pravima iz socijalne skrbi u prvom stupnju odlučuje centar za socijalnu skrb. Iznimku od toga čini ostvarivanje pomoći za podmirjenje troškova stanovanja, odnosno ostvarivanje drugih pomoći za koje sredstva osigura općina, grad i Grad Zagreb. O ostvarivanju tih pomoći u prvom stupnju odlučuje upravno tijelo općine, grada ili Grada Zagreba. Obavljanje poslova u svezi s ostvarivanjem pomoći iz svojih sredstava, općina, grad i Grad Zagreb mogu povjeriti centru za socijalnu skrb.

h) Financiranje djelatnosti

Do sada se socijalna skrb u cijelosti financirala iz državnog proračuna i za ovu je namjenu godišnje trošeno približno 0,8% BDP-a.

Sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava socijalne skrbi utvrđena ovim zakonom osigurava Republika Hrvatska, općina, grad i Grad Zagreb. U svezi s financiranjem djelatnosti uvedene su dvije značajne novine. Prvo je da se sredstva koja osigurava Republika Hrvatska raspoređuju putem ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi, a Republički fond socijalne zaštite prestaje s radom. Druga je da je dosadašnja mogućnost, koju su imale jedinice lokalne samouprave i uprave da vlastitim sredstvima financiraju socijalnu skrb, sada propisana i kao njihova obveza.

Zakonom o socijalnoj skrbi propisana su i druga pitanja značajna za obavljanje djelatnosti kao što su stručni djelatnici, provedba nadzora (unutarnjeg, upravnog i inspekcijuskog) i druga pitanja.

Neka pitanja važna za ostvarivanje pojedinih prava ili obavljanje djelatnosti bit će pobliže utvrđena propisima ministra nadležnog za poslove socijalne skrbi koji se trebaju donijeti u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o socijalnoj skrbi.

Budući da je propisana obveza općini, gradu i Gradu Zagrebu da dio vlastitih prihoda potroše za potrebe socijalne skrbi građana na

svom području može se govoriti o početku decentralizacije sustava socijalne skrbi.

III. NEZAPOSLENOST I SOCIJALNA SKRB

Po podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi dana 31. prosinca 1991. od ukupno 35.385 kućanstva - korisnika naknade za socijalni minimum, prema radnom statusu najveći broj podnositelja zahtjeva bile su radno sposobne - nezaposlene osobe, njih 15.328 ili 43,3%.

Iako je broj korisnika naknade za socijalni minimum na dan 31. prosinca 1995. smanjen i iznosio 24.572, udio radno sposobnih - nezaposlenih osoba podnositelja zahtjeva povećan je i bio je 15.328 ili 61,5%.

Velik je udio radno sposobnih - nezaposlenih osoba i među nositeljima socijalne iskaznice. Primjerice prema Izvešću o provedbi Socijalnog programa od 31. prosinca 1996. od 107.405 socijalnih iskaznica prema radnom statusu 32.284 ili 30,3% nositelja bile su nezaposlene osobe.

Iako navedeni podaci ukazuju na činjenicu da je među korisnicima socijalne skrbi značajan broj radno sposobnih nezaposlenih osoba i ove podatke treba promatrati vrlo uvjetno. Naime, budući da je korisnik naknade za socijalni minimum, kao i socijalne iskaznice, kućanstvo, svaki odrasli član kućanstva mogao je biti podnositelj zahtjeva. Stoga je broj radno sposobnih - nezaposlenih osoba, članova kućanstva koji su ostvarili neku od navedenih pomoći mogao biti i veći.

Izmjene i dopune dosadašnjih propisa iz socijalne skrbi postroživale su uvjete za ostvarivanje pomoći radno sposobnim - nezaposlenim osobama, odnosno davale ovlasti službama socijalne skrbi da diskrecijski ocjenjuju socijalnu ugroženost, odnosno mogućnost ostvarivanja određenih oblika pomoći.

Radno sposobne osobe dužne su uredno se prijavljivati kod nadležne službe za zapošljavanje te su obvezne prihvatiti zaposlenje neovisno o stručnoj spremi. Iako je korisnik sam dužan donositi dokaze radi ostvarivanja pomoći, u posljednjih nekoliko godina između većine centara za socijalni rad uspostavljena je dobra suradnja s nadležnim službama za zapošljavanje. Međutim, ona je usmjerena prvenstveno na provjeru prijavljenosti osoba

pri službi za zapošljavanje, dok suradnja radi sustavnog pronalaženja posla, prekvalifikacijom, preseljenjem i sl. sasvim izostaje.

U svezi s ostvarivanjem novčanih pomoći radno sposobnih osoba centri za socijalni rad najčešće navode dva problema.

Prvi od njih odnosi se na utvrđivanje stvarnih prihoda kućanstva, a o čemu ovisi visina pomoći odnosno ostvarenje pomoći. Centri nemaju mogućnost kontrole, odnosno "dokazivanja" rada "na crno" i visine prihoda ostvarenih temeljem takvog rada.

U svezi s tim novi zakon daje velike ovlasti centrima za socijalnu skrb (već spomenuta mogućnost ukidanja pomoći ako ocijene da je životna razina znatno iznad one koju omogućava visina pomoći). Iako je to rješenje rezultat traženja i stručnih djelatnika i javne rasprave u kojoj je naglašena potreba da pomoć dobije "onaj kojem treba", ipak njegova primjena mora biti podvrgnuta strogom nadzoru kako bi se spriječile moguće zlouporabe ili neujednačenosti u postupanju.

Drugi problem vezan je uz odbijanje jedne skupine nezaposlenih osoba da prihvate obavljanje poslova koji nisu u skladu s njihovom naobrazbom. Naime, u svim se raspravama o pravnom statusu nezaposlenih osoba u sustavu socijalne skrbi navode primjeri (doduše bez empirijskih pokazatelja) velike ponude poslova, posebice sezonskih, kao što su branje poljoprivrednih plodova, održavanje stambenih zgrada, građevinskih poslova i sl., a za koje nije moguće pronaći potrebnu radnu snagu. Iako stvarni odnos ponude i potražnje u ovom području, kao niti u svezi s tim broj radno sposobnih nezaposlenih osoba koje ostvaruju novčane pomoći socijalne skrbi, nije istražen niti empirijski potvrđen, ipak se uvjeti za ostvarivanje pomoći ove kategorije osoba i dalje pooštavaju. Dakle, želi se postići da se prihod od svakog rada više cijeni od dobivanja novčane pomoći u socijalnoj skrbi.

Uz pooštavanje uvjeta za ostvarivanje socijalne skrbi radno sposobnim osobama prilikom izrade novog zakona postavljalo se pitanje trebaju li radno sposobne osobe uopće imati pravo na bilo koju vrstu pomoći ili bi se njihova socijalna sigurnost trebala temeljiti isključivo na njihovom radu i obiteljskoj solidarnosti. No, takvim bi se rješenjem dovela u pitanje ustavna opredjeljenja, ali i ugrozila svrha nekih drugih mjera socijalne politike i

socijalno-zaštitnih instituta. Primjerice, radno sposobni nezaposleni član obitelji podmirivao bi svoje potrebe na račun doplatka za djecu ili neke druge pomoći koju ostvaruje dijete ili drugi radno nesposobni član obitelji. Stoga ove osobe i nadalje mogu ostvarivati pomoć na opisan način.

IV. ZAKLJUČAK

U proteklom razdoblju službe socijalne skrbi bile su primarno usmjerene na provjeru uvjeta za ostvarivanje novčanih pomoći radno sposobnih - nezaposlenih osoba. Iako je istodobno uočen porast drugih vrsta vrlo složenih socijalnih problema kao što su nasilje u obitelji, posebice zanemarivanje i zlostavljanje djece, ovisnost o alkoholu i drogama, beskućništvo (koje nije posljedica ratnih zbivanja), dob djece počinitelja kaznenih djela je sve niža a težina kaznenih djela sve veća - nisu vođena istraživanja kojima bi se utvrdio stupanj povezanosti ovih pojava s nezaposlenošću jednog ili više članova obitelji, niti se na druge načine vodi računa o uzročno-posljedičnim vezama ovih pojava. Usmjerenost rada službi socijalne skrbi na primjenu palijativnih mjera opravdala se ratnim prilikama, preopterećenošću poslovima u svezi s prognanicima i izbjeglicama, velikim brojem siromašnih. Predstojeće mirno razdoblje te primjena novog Zakona o socijalnoj skrbi koji uvodi nova prava tražit će od službi socijalne skrbi usmjeravanje prema stručnim područjima socijalnog rada i njihovu

veću kreativnost u rješavanju problema pojedinih obitelji.

Reforme sustava socijalne sigurnosti koje su kod nas u tijeku imaju za cilj rasterećenje tih sustava od svih socijalno-zaštitnih elemenata. Sve te promjene, a posebno izostavljene socijalno-zaštitne institute, kao i povećanu i izmijenjenu strukturu korisnika, trebala bi prihvatiti socijalna skrb. To djelatnosti socijalne skrbi daje naglašenu ulogu u sustavu socijalne sigurnosti, traži stalno povećanje sredstava, ali i sve višu naobrazbu zaposlenih u ovoj djelatnosti. Istodobno su prisutni zahtjevi za racionalizacijom djelatnosti, ograničenjem rasta novčanih pomoći, zabranom novog zapošljavanja i druge restriktivne mjere. Suprotnost ovih zahtjeva spram potrebe jačanja djelatnosti socijalne skrbi bit će teško pomiriti, pogotovo ako se očekuje da ona bude čvrsta "posljednja mreža" socijalno ugroženih osoba.

Novi Zakon o socijalnoj skrbi nastojao je uskladiti dosege socijalne skrbi s gospodarskim mogućnostima. Stoga rješenja novog zakona o socijalnoj skrbi o ostvarivanju prava radno sposobnih nezaposlenih osoba ocjenjujemo primjerenim sadašnjim gospodarskim i drugim okolnostima u Republici Hrvatskoj. Međutim, ostaje temeljno načelo da bi radno sposobne osobe svoju socijalnu sigurnost, kao i sigurnost svoje obitelji, trebale ostvarivati primarno vlastitim radom, odnosno zapošljavanjem.

LITERATURA

- Balaband A. (1996) Nacrt prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4): 339-345.
- Jurčević Ž. (1996) Ostvarivanje Socijalnog programa u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3(1):31-44.
- Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj (1995) *Revija za socijalnu politiku* 2(1): 27-37.

- Misija Svjetske banke (1996) Prilagodba javnog sektora u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3(2):135-148.
- Puljiz V. (1996) Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4):237-285.
- Stropnik N. (1994) Linije siromaštva - osnovni koncepti, *Revija za socijalnu politiku* 1(1):25-37.

Summary

SOCIAL WELFARE AND UNEMPLOYMENT IN CROATIA

Ana Balaband

In this paper, the author deals with the effects of the social welfare system on the unemployed in the Republic of Croatia. Since a large number of the unemployed have no means for living and for the support of their families, a large number of them rely on different forms of assistance from the social welfare system. The changes in the Croatian social welfare system in the last few years have to a large extent been influenced by the increased problem of unemployment.

The author analyses the social welfare system from the point of view of current regulations. She also analyses the provisions and institutes introduced by the new Law on Social Welfare, the implementation of which will commence on January 1, 1998.

According to the new legislation, able-bodied unemployed persons will be entitled to certain rights within the social welfare system. However, the conditions for their entitlement are much stricter than for other person, and the financial assistance that they can receive will be lower than for other users. The purpose is to encourage every working persons to obtain his or her social security primarily by working and only exceptionally through the social welfare system. A better cooperation of competent local employment services and social welfare centres will be necessary.