

# Nacrt prijedloga zakona o socijalnoj skrbi

Ana Balaband

Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Zagreb

Primljeno: listopad 1996.

Nacrtom prijedloga zakona o socijalnoj skrbi na novi je način uređen sustav socijalne skrbi sukladno načelima Ustava Republike Hrvatske i međusobnim standardima iz ovog područja.

## GLAVNE ODREDNICE NACRTA

Glavne odrednice novog sustava socijalne skrbi su:

1. Republika Hrvatska jamči pod određenim uvjetima pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba svim socijalno ugroženim i drugim građanima te poduzima mjere koje doprinose uklanjanju i ublažavanju uzroka i stanja socijalne ugroženosti. Pri tom se uvodi načelo supsidijarnosti sukladno kojem se građani obvezuju da nastale teškoće rješavaju vlastitim snagama i uz pomoć obitelji, dakle vlastitim radom, imovinom i drugim sredstvima pridonose otklanjanju vlastite socijalne ugroženosti, kao i socijalne ugroženosti osoba koje su dužni uzdržavati.

2. Obvezuju se jedinice lokalne uprave i samouprave da najmanje 5% svojih prihoda izdvoje 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 od prava koja građanima jamči država odnosno odrediti i druge vrste pomoći ovisno o raznovrsnim potrebama građana.

3. U većoj mjeri uspostavlja se suradnja s nevladinim udrugama, vjerskim zajednicama i njihovim organizacijama, udrugama građana i drugim domaćim i stranim pravnim i fizičkim osobama. Nacrt prijedloga zakona daje mogućnost svim navedenim čimbenicima da, pod propisanim uvjetima, obavljaju djelatnost socijalne skrbi te ih potiče da dodatnim programom zadovolje svojevrjne potrebe građana. Ove udruge i organizacije također mogu, uz suglasnost ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi, osnivati sve vrste domova socijalne skrbi te centara za pomoć i njegu u kući.

Novim propisom utvrđena su prava koja građani mogu ostvariti u sustavu socijalne skrbi. Značajne novine u ostvarivanju prava su:

1. 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 koju 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 pojedincima. Očekuje se da će se ovim mjerama zaustaviti posljednjih godina utvrđeni porast narečenih neželjenih pojava, smanjiti i ublažiti posljedice kaznenih djela djece, ovisnosti, nasilja među članovima obitelji, zapuštanja i zanemarivanja djece te pravodobnim intervencijama spriječiti njihov razvoj.

## POMOĆ ZA UZDRŽAVANJE

2. Značajna novina u Nacrtu jest da se za podmirenje osnovnih životnih potreba uvodi jedna vrsta pomoći - pomoć za uzdržavanje. 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 davalo 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, samohranog roditelja. Na taj se način osigurava pomoć za uzdržavanje uvažavajući svojevrsnost svake obitelji. Sredstva potrebna za uzdržavanje od-

ređuju 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 ostarijanja 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 uskrate 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 isti imaju još neke dodatne izvore prihoda. Ovim rješenjem želi se u cijelosti osigurati da pomoć dobije ona osoba i obitelj koji nemaju drugih izvora prihoda, niti drugih mogućnosti osiguranja sredstava za uzdržavanje.

Dakle, pri ostvarivanju pomoći za uzdržavanje pooštreni su uvjeti u odnosu na ostvarivanje dosadašnjih pomoći za istu namjenu, ali se pri tom pomoć povećava te se želi postići da onom tko nema drugih mogućnosti, posebice za rad potpuno nesposobnim osobama, ta pomoć i osigura minimalne životne potrebe.

### **PODMIRENJE TROŠKOVA STANOVANJA**

3. U odnosu na dosadašnje propise u socijalnoj skrbi u cijelosti novo pravo predstavlja uvođenje pomoći za podmirenje troškova stanovanja. Određena pomoć za troškove stanarine i podstanarine socijalno ugroženom pučanstvu mogla se ostvariti još tijekom 1994. na

lokalnoj razini (pri uredima za stambene poslove jedinica lokalne samouprave) dok nisu potrošena sredstva prikupljena do 1. siječnja 1994. kada su prestali važiti propisi kojima je uređeno ovo pitanje. Naime, sredstva za subvencioniranje stanarine i podstanarine osiguravala su se doprinosom iz plaća, a kriterije za ostvarivanje ovog prava određivale su jedinice lokalne samouprave. Budući da ovakav način prikupljanja sredstava nije sukladan ustavnim i gospodarskim opredjeljenjima Republike Hrvatske donijeti su propisi o prestanku njihovog važenja.

U dosadašnjem propisu postojala je jednokratna novčana pomoć za plaćanje računa javnih i komunalnih poduzeća kojima se na izvještaj način pomagalo 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. Međutim, budući da su ovi troškovi u većoj mjeri od drugih uvjetovani prilikama u pojedinoj lokalnoj sredini (opseg ponude stanova i sl.) ocijenilo se opravdanim obvezati jedinice lokalne uprave i samouprave da osiguraju sredstva za ostvarivanje ove pomoći pod uvjetima propisanim ovim zakonom.

### **OSOBA INVALIDNINA ZA HENDIKEPIRANE OSOBE**

4. Polazeći od brojnih zahtjeva roditelja teško tjelesno i 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 onih osoba na "naknadu (obeštećenje) za hendikep", odnosno priznavanju osobnosti onih osoba, kao značajna novina u novom zakonu uvodi se pravo na osobnu invalidninu.

Ovo pravo mogu ostvariti teško tjelesno i psihički oštećene osobe koje su potpuno nesposobne za samostalan život i rad, a oštećenje je nastupilo prije 15 godina njihovog života. Stručna su stajališta da se primjerenija skrb o ovim osobama postiže u vlastitoj obitelji negoli trajnim smještajem u ustanovu. Osim toga,

mogućnosti smještaja su trenutačno ograničene i u ustanovama se nalazi svega 1,5-2% teško tjelesno i psihički oštećenih osoba. Manjak mjesta u ustanovama nije moguće nadoknaditi u kratkom roku, a to bi rješenje zahtijevalo i ogromna sredstva.

Stoga se već i prije novog zakona o socijalnoj skrbi nastojalo pozitivno odgovoriti zahtjevima roditelja, različitim mjerama ojačati obitelj te joj olakšati brigu za svog člana s posebnim potrebama. (Temeljem Zakona o radu roditelj teže hendikepiranog djeteta može ostvariti pravo na rad s polovicom punog radnog vremena i pravo na dopust do 7. godine života djeteta). Iako su to vrlo značajna prava i olakšanja roditeljima u pogledu brige o teško hendikepiranom djetetu, budući da to pravo mogu ostvariti samo roditelji koji imaju status zaposlenika slijedili su brojni prigovori drugih roditelja (poljoprivrednika, obrtnika i drugih koji nemaju status zaposlenika).

Predloženo pravo tih osoba na invalidninu svojevrsno je alternativno pravo pravima temeljenim na Zakonu o radu, kojim se, budući da ga ostvaruje teško hendikepirana osoba, uklanjaju narečeni prigovori.

Budući da teško hendikepirane osobe ispunjavaju uvjete za smještaj u instituciju koja je financijski gledano najskuplji oblik njihovog zbrinjavanja, odobravanjem osobne invalidnine želi se stimulirati njihov što duži boravak u obitelji.

Osobe koje su smještene u ustanovu socijalne skrbi, kao i osobe koje ostvaruju doplatka za tuđu pomoć i njegu ne mogu istodobno ostvariti i osobnu invalidninu.

Propisanim rješenjem određena je visina osobne invalidnine u iznosu od dvije i pol osnovice koja služi za računanje socijalnih davanja, a osoba koja ima vlastite prihode ostvarila bi razliku do tog iznosa. Polazeći od planirane osnovice za 1997. godinu u iznosu od 350 kuna te potencijalnog broja teško hendikepiranih osoba (oko 11.000) za ovo pravo trebalo bi osigurati 81.950.000,00 kuna.

#### **DOPLATAK ZA TUĐU NJEGU I POMOĆ**

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

Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju sadrži više promjena među kojima je i ukinjanje 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 nastaviti će koristiti to pravo u spomenutom 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.

#### **CENTRI ZA SOCIJALNU SKRB I DRUGE USTANOVE**

6. Značajne promjene u novom propisu odnose se na način obavljanja djelatnosti socijalne skrbi, odnosno na ustrojavanje centara za socijalni rad i drugih ustanova socijalne skrbi.

Nacrtom Zakona o socijalnoj skrbi predložena je izmjena naziva "centar za socijalni rad" u "centar za socijalnu skrb". Centar za socijalnu skrb bio bi javna ustanova koju 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 prvostupanjka 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.

Nacrtom zakona data je mogućnost da se centar za socijalnu skrb osnuje za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave na području iste županije, te da može imati jednu ili više podružnica.

Aktom o osnivanju centara 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 mjero-davno ministarstvo utvrđuje "mrežu" centara za socijalnu skrb i njihovih podružnica na području Republike Hrvatske.

Predmet djelatnosti centara 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.

Prijedlogom zakona pak ovlašćuje se ministar nadležan za poslove socijalne skrbi 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 savjetovaništa 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 osposobljenih 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 ustrojanja 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.

7. Nacrtom zakona predviđeni su različiti oblici skrbi izvan vlastite obitelji (stalni, tjedni i privremeni smještaj, cjelodnevni i poludnevni boravak) koje provode domovi socijalne skrbi.

Domovi socijalne skrbi osnivaju se za obavljanje skrbi izvan vlastite obitelji različitih kategorija korisnika, kao što su djeca, tjelesno i mentalno oštećene te stare i nemoćne osobe.

Značajna novina je da domove socijalne skrbi mogu, osim Republike Hrvatske, osnivati jedinica lokalne samouprave, vjerske zajednice i njihove organizacije, trgovačka društva i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe.

Navedeni čimbenici moraju dobiti koncesiju za osnivanje, odnosno obavljanje djelatnosti doma.

Omogućavanjem osnivanja domova i drugih ustanova želi se proširiti skrb izvan vlastite obitelji različitih kategorija korisnika, a posebice starih i nemoćnih za čije smještavanje su najveće potrebe.

U provedbi date mogućnosti poticat će se naročito osnivanje domova koji imaju prijelaznu ulogu između vlastitog doma i trajnijeg smještaja (različite vrste usluga u kući, poludnevni i cjelodnevni boravak i sl.).

U tu svrhu propisana je i mogućnost osnivanja nove vrste ustanove - centra za pomoć i njegu u kući.

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.

#### **VJERSKE ZAJEDNICE I DRUGI ČIMBENICI SOCIJALNE SKRBI**

8. U odnosu na dosadašnja zakonska određenja i praksu novinu predstavlja data mogućnost da određene poslove socijalne skrbi, mogu obavljati vjerske zajednice, vjerske organizacije i druge pravne i fizičke osobe i bez osnivanja doma socijalne skrbi. Pod propisanim uvjetima, navedeni čimbenici mogu obavljati poslove skrbi izvan vlastite obitelji za određeni manji broj korisnika.

Ovim odredbama želi se omogućiti da se radi obavljanja poslova socijalne skrbi za manji broj korisnika ne mora provoditi složen postupak osnivanja ustanove.

9. Djelatnost socijalne skrbi, osim ustanova socijalne skrbi, obavljaju udomiteljske obitelji i osobe koje samostalno obavljaju profesionalnu djelatnost. Novinu predstavlja mogućnost data fizičkim osobama da kao profesionalnu djelatnost samostalno obavljaju poslove savje-

tovališta i poslove pružanja pomoći i njege u kući. Pravo da samostalno obavlja profesionalnu djelatnost može ostvariti i udomitelj u čijoj obitelji se smještava više osoba.

10. Sredstva za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi koja osigurava Republika Hrvatska prema ovom zakonu osiguravaju se u Državnom proračunu, a raspoređuju putem ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi.