

SAŽETAK
PRIJEDLOGA
POLITIKE
O UKIDANJU
MJERE RADA
ZA OPĆE DOBRO
BEZ NAKNADE
I UVOĐENJE
ALTERNATIVNE
OPCIJE

IZVRŠNI SAŽETAK

Rad za opće dobro bez naknade, mjera Zakona o socijalnoj skrbi, **grubo krši ljudska prava** korisnika zajamčene minimalne naknade. Korisnici se moraju odazvati na rad za opće dobro bez naknade jer im se u suprotnom ukida već ionako za život nedovoljna zajamčena minimalna naknada koja u 2024. godini iznosi 150 eura. Osim toga, mjera je nedovoljno regulirana pa dovodi do značajnih razlika u provedbi mjere te uzrokuje **nejednako postupanje prema korisnicima**. Svrha mjere nije jasna, a njezin je rezultat guranje korisnika u još veće siromaštvo. **Analizom ishoda postojećeg stanja i alternativnih opcija politika predlažemo rješenje problema** tako da se odmah brišu sporne odredbe iz Zakona o socijalnoj skrbi, a da se zatim provedu dugoočekivane reforme punim uvođenjem usluge socijalnog mentorstva. Tom bi se uslugom kroz individualno planiranje pristupilo izradi plana intervencije za svakog korisnika koji bi uključivao 1.) aktivnosti za psihosocijalno osnaživanje korisnika za punu socijalnu integraciju kroz mrežu univerzalno dostupnih temeljnih socijalnih usluga te 2.) aktivnosti za uključivanje na tržište rada kroz mrežu usluga Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Na taj bi se način ispunila i preporuka Vijeća Europske unije (2023/C41/01) o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje korisnika.

OPIS PROBLEMA

Rad za opće dobro bez naknade, mjera Zakona o socijalnoj skrbi (čl. 36. – 38.), **grubo krši ljudska prava** korisnika zajamčene minimalne naknade (ZMN). Naime, korisnici ZMN-a moraju se odazvati na rad za opće dobro bez naknade na poziv jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jer će im se u suprotnom ukinuti već i tako za život nedovoljan ZMN koji u 2024. godini iznosi 150 eura.

Mjeru smatramo štetnom jer **krši prava korisnika** (pravo na slobodni izbor rada, zabranu prisilnog rada, pravo jednakosti pred zakonom, načelo Republike Hrvatske kao socijalne države, načelo socijalne pravde te pravo svakog zaposlenog i člana njegove obitelji na socijalnu sigurnost, pravo na socijalnu skrb i socijalno osiguranje te pravo da im se zbog primanja socijalne naknade neće umanjiti socijalna i politička prava te uvodi *workfare* princip u sustav socijalnih politika)¹ i jer **nedovoljna reguliranost dovodi do značajnih razlika u provedbi mjere te uzrokuje nejednako postupanje prema korisnicima** (diskriminirani su na temelju zdravstvenog stanja jer zakonski nemaju pravo na bolovanje, poslodavci nisu obavezni osigurati korisnike u slučaju ozljede na radu, korisnici odrađuju različit broj sati ovisno o jedinici lokalne samouprave, jedinice koriste korisnike kao besplatnu radnu snagu kad im nedostaje radnika, većina jedinica koja provodi mjeru ne snosi troškove prijevoza i prehrane)². U Europskoj uniji neplaćenu radnu obvezu za korisnike socijalne pomoći (poput rada za opće dobro bez naknade u Hrvatskoj) propisuju Bugarska, Rumunjska i Slovačka. U Poljskoj radna obaveza postoji, ali se dodatno plaća, dok su u Italiji i Litvi korisnici dužni raditi za opće dobro samo ako jedinica lokalne samouprave organizira neki projekt takvog rada.

Zakonom nije propisana svrha mjere pa se ne mjere ni njezini učinci. Istovremeno, u praksi često ističe i da se mjera uvela kako bi se zadovoljili nezadovoljni glasovi javnosti koji negativno percipiraju korisnike ZMN-a kao 'neradnike' i osobe koje 'iskorištavaju sustav'. Ta je predrasuda posebno izražena kad su u pitanju romski korisnici, koji se u provedbi mjere i susreću s diskriminacijom. Također, zabilježili smo slučajeve u kojima su bez ZMN-a ostali redom: korisnica koja se nije odazvala na rad jer je skrblila o teško bolesnoj majci, samohrana majka dvoje djece koja osam kontinuiranih dana zaredom treba raditi po osam sati i to bez osigurane zaštite na radu te uz samostalno snošenje troška prijevoza i prehrane te samohrana majka troje djece koja je morala nadoknaditi sate koje je propustila kad joj je pozlilo na poslu jer nema prava na bolovanje.

OPCIJE POLITIKE

Opcija politike status quo: rad za opće dobro bez naknade

Negativne implikacije mjere su **kršenje ljudskih prava i cijelog niza međunarodnih i nacionalnih propisa**. Zbog svoje nedorečenosti koja otežava provedbu mjere, kao i nespremnosti korisnika za rad, **minimalno 68,4% JLRS-ova ne provodi mjeru**³, bez obzira na zakonsku obavezu, što ukazuje na to da mjera ne ispunjava svoje ciljeve, bez obzira na to koji oni bili. Također, mjera se najviše provodi u županijama niskog stupnja razvoja i onima s velikom zastupljenošću pripadnika romske nacionalne manjine, što ukazuje na disproporcionalan utjecaj mjere na korisnike i potencijalnu diskriminaciju.

Opcija politike 1: Ukidanje mjere rada za opće dobro bez naknade i proširivanje primjene mjere javnih radova

Radna aktivacija korisnika postiže se kroz već postojeću plaćenu mjeru javnih radova koja je dobrovoljna mjera i plaća se. **pozitivan ishod** ove opcije politike je uspostavljanje intenzivnijeg kontakta korisnika s Hrvatskom zavodom za zapošljavanje koji provodi mjeru.

Negativni ishod je izostanak aktivnosti osnaživanja korisnika ZMN-a za rad, što uzrokuje smanjenu motiviranost za dobrovoljno sudjelovanje u javnim radovima. Ovom se opcijom **ne otklanjaju socijalne i zdravstvene prepreke** koje korisnici imaju za socijalnu integraciju i integraciju na tržište rada, a koje su socijalni radnici i JLRS-ovi isticali kao važne faktore nemogućnosti primjene mjere⁴. Radno se aktivira samo dio radno sposobnih korisnika ZMN-a, a korisnici javnih radova **dobivaju minimalnu plaću koja nije dovoljna za dostojanstven život** i izlazak iz siromaštva.

Za ostvarenje ove *policy* opcije potrebne su izmjene zakona kojima se brišu članci 36., 37. i 38. Zakona o socijalnoj skrbi pa je ona ostvariva u kratkom vremenskom roku.

Opcija politike 2: Kreiranje individualnog plana socijalnih usluga i aktivnosti integracije u tržište rada – socijalno mentorstvo dugotrajno nezaposlenih osoba korisnika ZMN

Druga opcija politike jest ukidanje mjere rada za opće dobro bez naknade i jačanje individualnog pristupa korisnicima ZMN-a kroz učinkovitu uslugu socijalnog mentorstva i jačanje suradnje Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i područnih ureda Hrvatskog zavoda za socijalni rad.

Pozitivni ishod ove opcije je **veći stupanj društvene integracije** korisnika i **puno uključivanje u tržište rada**. Ona se postiže cjelovitim pristupom korisniku te uklanjanjem socijalnih i zdravstvenih prepreka za radnu aktivaciju u slučajevima u kojima je to moguće. **Socijalni mentori** (Zakon o socijalnoj skrbi, čl. 85.–86.) **kreiraju detaljni individualni plan i plan intervencije** za korisnika koji sadrži 1.) **psihosocijalne usluge osnaživanja korisnika** i 2.) **aktivnosti za uključivanje na tržište rada**. Pozitivna implikacija opcije je i **međusektorska suradnja** Hrvatskog zavoda za socijalni rad i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje već pri izradi plana, a i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i organizacija civilnog društva u njegovoj provedbi. Upravo je takav pristup individualizirane potpore koja potiče istovremeni rad na uključivanju u tržište rada, ali i pristup kvalitetnim socijalnim uslugama osnaživanja korisnika za puno uključivanje u društvo sadržan u preporukama Vijeća Europske unije o primjerenom minimalnom dohotku.⁵

Negativni ishodi opcije su kratkoročno povećani financijski izdaci za kreiranje mreže psihosocijalnih usluga. Međutim, financijska injekcija potrebna je u prvoj fazi, dok se dugoročno očekuje veći stupanj

integracije korisnika te radne aktivacije onih radno sposobnih. To će uzrokovati smanjenje davanja za socijalne naknade, ali i ispunjenje ciljeva smanjenja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti Akcijskog plana za provedbu Europskog stupa socijalnih prava.⁶

Ostvarenje ove *policy* opcije moguće je u srednjoročno, s obzirom na to da se usluga socijalnog mentorstva priprema već 13 godina. Gotovo svi pripremni koraci za njezinu implementaciju već su odrađeni, poput educiranja socijalnih radnika te zapošljavanja socijalnih mentora. Za puno ostvarenje ove opcije politike potrebno je, uz punu primjenu usluge socijalnog mentorstva, izgraditi i mrežu univerzalno dostupnih temeljnih socijalnih usluga⁷.

ZAKLJUČAK I PRIJEDLOG ODABRANE OPCIJE POLITIKE

Predlažemo kratkoročnu primjenu opcije 1 te postepeno uvođenje opcije 2 kako bi se korisnicima ZMN-a omogućila puna društvena integracija i puna integracija u tržište rada.

OPERATIVNI KORACI ZA IMPLEMENTACIJU OPCIJA POLITIKE

Operativni koraci za primjenu opcije 1 su upućivanje u saborsku proceduru izmjena Zakona o socijalnoj skrbi koje sadrže brisanje predmetnih članaka.

Za primjenu opcije 2 potrebno je razviti sustav univerzalno dostupnih temeljnih socijalnih usluga koji je već oblikovan u publikaciji *Univerzalno dostupne temeljne socijalne usluge*⁸. Koraci za razvoj navedenog sustava, kako elaboriraju Knežić i Opačić, su:

- I. Cjelovito procijeniti dostupne resurse koji sada postoje na lokalnoj i regionalnoj razini.
- II. Unaprijediti kapacitete profesionalnih, paraprofesionalnih i neprofesionalnih pomagača koji sudjeluju u pružanju socijalnih usluga.
- III. Unaprijediti suradnju među sektorima. Međusektorsku suradnju treba poticati od najviših razina (ministarskih) do modela financiranja koji će omogućiti razvoj usluga među sektorima. U podstavu stvaranja regulatornog okvira i podsustavu za koordinaciju treba predvidjeti mehanizme međusektorske suradnje.
- IV. Smanjiti administrativne postupke i rasteretiti stručni rad od tog dijela posla.

Aktivnosti za uključenje na tržište rada, poput različitih aktivnosti za stjecanje vještina kroz obrazovanje i obuke, već postoje i provode se u okviru nadležnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Individualno planiranje i plan intervencije te usluga socijalnog mentorstva već su kao alati predviđeni Zakonom o socijalnoj skrbi.

PRILOZI

Prilog 1. Ukidanje mjere rada za opće dobro bez naknade iz zakona o socijalnoj skrbi – opis politike i alternativa

Prilog 2. Analiza međunarodnih ugovora i prakse Europskog suda za ljudska prava.

Prilog 3. Provedba mjere rad za opće dobro bez naknade: Izvještaj o provedenoj situacijskoj analizi

Prilog 4. Socijalna pomoć, zahtjevi radne aktivacije i socijalne usluge za korisnike u zemljama članicama Europske unije

Prilog 5. Detaljna analiza opcija politike prema ključnim kriterijima

Prilog 6. Preporuka Vijeća od 30. siječnja 2023. o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje (2023/C41/01). Službeni list Europske unije, C41/1, 3.2.2023.

1. *Analiza međunarodnih ugovora i prakse Europskog suda za ljudska prava.* (2024). Osijek: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek.
2. Kasunić, S. i Radović, T. (2024). *Provedba mjere rad za opće dobro bez naknade: Izvještaj o provedenoj situacijskoj analizi.* Zagreb: Centar za mirovne studije.
3. Kasunić, S. i Radović, T. (2024). *Provedba mjere rad za opće dobro bez naknade: Izvještaj o provedenoj situacijskoj analizi.* Zagreb: Centar za mirovne studije.
4. Isto.
5. *Preporuka Vijeća od 30. siječnja 2023. o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje* (2023/C41/01). Službeni list Europske unije, C41/1, 3.2.2023.
6. Europska komisija. (2021). *Akcijski plan za provedbu Europskog stupa socijalnih prava.* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije.
7. Za popis socijalnih usluga koje su prema stručnom konsenzusu temeljne, njihov opis i projekciju broja korisnika vidi: Opačić, A. i Knezić, D. (2022). *Univerzalno dostupne temeljne socijalne usluge u Republici Hrvatskoj: model izvedivosti.* Zagreb: Rehabilitacijski centar za stres i traumu.
8. Isto.

Ovaj projekt je financiran sredstvima Europske unije. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom projektu su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Europska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornima za njih. Program Impact Values sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

**IMPACT
4VALUES**



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE
HRVATSKE
Ured za udruge



CENTAR
ZA MIROVNE
STUDIJE



CENTAR ZA MIROVNE
STUDIJE