

Njegovatelji starijih osoba s invaliditetom

Bađun, Marijana; Penava Šimac, Marija

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2024, 17, 1 - 7**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2024.140>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:730398>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-02**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#140

19. rujna 2024.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Njegovatelji starijih osoba s invaliditetom

Marijana Bađun, Marija Penava Šimac*

Naknada za njegovatelje osoba s invaliditetom jedan je od oblika podrške pružateljima neformalne dugotrajne skrbi. Zakonom o socijalnoj skrbi iz 2022. omogućeno je ostvarivanje statusa njegovatelja ne samo bračnim ili izvanbračnim drugovima odnosno životnim partnerima osoba s invaliditetom već i osobi po njezinu izboru, što znači da njegovatelji mogu biti i djeca, srodnici, prijatelji i drugi, uz uvjet da žive u zajedničkome kućanstvu. Osim toga, njegovatelji više ne moraju nužno biti mlađi od 65 godina. U ovome osvrtu pokazujemo kako su te izmjene dovele do porasta broja starijih osoba s invaliditetom koje imaju priznato pravo na njegovatelja – od 1 na početku 2022. do 109 sredinom 2024. – premda je njihov broj još uvijek malen. Znatan udio starijih osoba s teškim ograničenjima u obavljanju osobne njege i kućanskih poslova nema podršku u tim aktivnostima, stoga bi vlada trebala staviti dugotrajnu skrb u središte socijalne politike.

U **Japanu** se u posljednjih desetak godina prodaje više pelena za odrasle nego za djecu, što pokazuje razmjere starenja japanskoga stanovništva. Oko **30%** ljudi starije je od 65 godina, a svaki deseti stanovnik stariji je od 80, zbog čega raste broj onih kojima je u dužemu razdoblju potrebna pomoć pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti, odnosno dugotrajna skrb. Trećina starijih osoba u Japanu živi sa svojim potomcima, pa većinu **njegovatelja** čine članovi obitelji. No dostupnost takve neformalne skrbi opada uslijed demografskih promjena te promjena na tržištu rada.

Dio drevnoga japanskog folklora mitski je običaj zvan **ubasute** ili **oyasute**, koji u prijevodu znači napuštanje starice odnosno starih i nemoćnih roditelja na način da ih

* Suautorica Marija Penava Šimac zaposlena je u Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.

se odnese na planinu ili neko drugo izolirano mjesto i ondje ostavi da umru. Svrha takvih legendi bila je izazvati sažaljenje u djece i obeshrabriti ih od napuštanja roditelja kada ostare. U jednoj od legendi sin nosi svoju staru majku na planinu, gdje je želi ostaviti, a iako je ona svjesna onoga što joj sin radi, ipak se brine o njemu i ostavlja grančice po putu kako bi lakše pronašao put kući. Skrb o starijim članovima obitelji diljem je svijeta često motivirana međugeneracijskim društvenim normama. No u stavljanju tuđih potreba ispred vlastitih postoje neke granice jer pružanje skrbi može imati negativne učinke na zaposlenost, dohodak i zdravlje.

Prema projekcijama **Europske komisije** Hrvatska će prema udjelu starijega stanovništva dostići sadašnji Japan za 25 godina. Bajka *Kako je Potjeh tražio istinu*, koju je napisala spisateljica Ivana Brlić-Mažuranić i dio je školske lektire, također se bavi dužnošću potomaka da se brinu o starim članovima obitelji. U potrazi za moći, bogatstvom i istinom, trojica unuka ostavljaju svojega starog djeda, a upravo onoga unuka koji je svjestan da to ne bi smio učiniti (Potjeh) spisateljica najstrože „kažnjava” – smrću. Dužnost djece da se brinu o starim i nemoćnim roditeljima zapisana je i u čl. 64. hrvatskoga Ustava te, kao i u Japanu, većinu njegovatelja čine članovi obitelji. No za razliku od Japana gdje je dugotrajna skrb već dugo u središtu socijalne politike, a od 2000. postoji i obvezno osiguranje za dugotrajnu skrb, u Hrvatskoj ta tema ne dobiva dovoljnu političku pozornost.

O postojećim oblicima podrške obiteljskim njegovateljima u Hrvatskoj već je pisano u *Osvrtima Instituta za javne financije*. Jedan od njih mogućnost je ostvarivanja statusa njegovatelja koji će u ovome osvrtu biti detaljnije pojašnjen, pri čemu je fokus na njegovateljima starijih osoba s invaliditetom (navršenih 65 i više godina života). Polovina osoba s **invaliditetom** u Hrvatskoj starija je od 65 – njih 313.197 od 657.791 – te je izgledno da će njihov udio nastaviti rasti. U **2023.** je prevalencija invaliditeta u skupini starijih osoba bila 36,1 na 100 osoba, dok je **2008.** iznosila 27,8.

Ostvarivanje prava na status njegovatelja

Zakon o socijalnoj skrbi (od čl. 61. do čl. 69.) razlikuje status roditelja njegovatelja i status njegovatelja.¹ Pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaje se za njegu djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom koja:

¹ Hrvatski ratni vojni invalidi (HRVI) I. skupine sa 100% oštećenja organizma također se mogu koristiti uslugama njegovatelja, a uvjeti su propisani posebnim **pravilnikom** koji se temelji na **Zakonu o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji**. U ovome osvrtu ne analiziramo njegovatelje HRVI-ja.

- potpuno ovisi o pomoći i njezi druge osobe jer joj je zbog održavanja života potrebno pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za koju je prema preporuci liječnika njegovatelj osposobljen
- je u potpunosti nepokretna čak i uz pomoć ortopedskih pomagala
- ima poremećaj autističnoga spektra četvrtoga stupnja
- ima više vrsta oštećenja četvrtoga stupnja (tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili osjetilnih) zbog kojih je potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba.

Ako dijete s teškoćama u razvoju nema roditelja, ako roditelji ne žive s njime ili zbog psihofizičkoga stanja nisu u mogućnosti pružiti mu njegu, tada dijete može ostvariti pravo na njegovatelja. Zakon pobliže opisuje tko može biti njegovatelj djeteta s teškoćama u razvoju, no u ovome osvrtu naglasak je na odraslim osobama.

Uvjeti koje mora ispunjavati njegovatelj također su propisani zakonom. Njegovatelj može biti osoba koja:

- je punoljetna i ima poslovnu sposobnost
- ima psihofizičke sposobnosti za pružanje potrebne njege
- živi u kućanstvu s osobom s invaliditetom koja zadovoljava navedene uvjete te ima prebivalište na istoj adresi
- je osposobljena za pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za njegu²
- je mlađa od 65 godina, osim ako i nadalje zadovoljava prethodno navedene uvjete.

Do aktualnog Zakona o socijalnoj skrbi, koji je stupio na snagu u veljači 2022., njegovatelj je morao biti bračni ili izvanbračni drug odnosno životni partner isključivo mlađi od 65 godina, što je u praksi teško provedivo kada su u pitanju starije osobe jer su bračni odnosno izvanbračni drugovi ili životni partneri uglavnom bili stariji od 65 godina. Osim toga, novim je zakonom pravo na status njegovatelja postalo dostupnije jer je prije svega proširen krug osoba koje mogu biti njegovatelji i omogućeno je da njegovatelj može biti osoba koju izabere osoba s invaliditetom te zadovoljava navedene uvjete. To znači da njegovatelj može biti dijete, srodnik,

² Tko provodi i kako se provodi osposobljavanje nije razrađeno, ali potvrda liječnika obiteljske medicine, pedijatra ili liječnika specijalista predstavlja dokaz o tome je li njegovatelj osposobljen za pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za njegu osobe s invaliditetom.

prijatelj i sl. ako živi u zajedničkom kućanstvu s osobom kojoj je potrebna njega i ima prebivalište na istoj adresi.³

Pravo na status njegovatelja ne može se priznati ako se osoba s invaliditetom koristi socijalnom uslugom smještaja, organiziranoga stanovanja ili cjelodnevnoga boravka te ako ima sklopljen ugovor o doživotnome ili dosmrtnome uzdržavanju (čak i ako je u postupku raskida). Postupak za priznavanje prava pokreće se na zahtjev korisnika pri područnome uredu Hrvatskoga zavoda za socijalni rad, nadležnome prema prebivalištu korisnika. Osobu s invaliditetom upućuje se na vještačenje u Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom. Hrvatski zavod za socijalni rad utvrđuje - na temelju liječničke i druge dokumentacije - ima li njegovatelj potrebna znanja i psihofizičke sposobnosti, a ujedno vodi evidenciju osoba kojima je priznato pravo na status njegovatelja.⁴

Naknada za njegovatelja

Naknada iznosi 1000%, 1200% ili 1500% osnovice za izračun drugih naknada u sustavu socijalne skrbi, koju svojom odlukom određuje vlada (NN 23/22), a koja od 26. veljače 2022. iznosi 500 kuna (66,36 eura). Konkretnije, mjesečna naknada za njegovatelja trenutno iznosi a) 663,61 eura (1000% osnovice), ili b) 796,34 eura (1200% osnovice) ako se osoba s invaliditetom zbog zdravstvenoga stanja ne može uključiti u programe i usluge u zajednici, ili c) 995,42 eura (1500% osnovice) za njegovatelja dviju ili više osoba s invaliditetom. Naknada za njegovatelja povećana je sredinom 2023. (NN 71/23), a prije toga iznosila je 800%, 900% i 1200% osnovice (NN 18/22). Prema **Programu Vlade RH za razdoblje 2024. - 2028.** (str. 33), naknada njegovatelju povećat će se za 30% do kraja mandata.

Za naknadu ne postoji dohodovni ni imovinski cenzus. Njegovatelj ima prava iz mirovinskoga osiguranja, obveznoga zdravstvenog osiguranja i prava za vrijeme nezaposlenosti, kao zaposlena osoba prema posebnim propisima. Nadalje, njegovatelj može primiti naknadu i tijekom korištenja odmora u trajanju od četiri tjedna godišnje, kao i za vrijeme privremene nesposobnosti za pružanje njege koja traje do dva mjeseca. Za vrijeme korištenja odmora ili privremene nesposobnosti njegovatelja osobi s invaliditetom može se priznati pravo na uslugu smještaja. Za vrijeme trajanja prava na status njegovatelja korisnik može ostvariti primitke po

³ U čl. 19. **Zakona o socijalnoj skrbi** navedeno je pod kojim uvjetima naknade i usluge u sustavu socijalne skrbi, a to se odnosi i na status njegovatelja, mogu ostvarivati stranci.

⁴ U čl. 68. **Zakona o socijalnoj skrbi** navedeno je kada prestaje pravo na status njegovatelja.

osnovi drugoga dohotka, prema propisima o porezu na dohodak. Obračun i isplatu naknade, uspostavu prijavno-odjavnih podataka za obvezna osiguranja te uplatu doprinosa za obvezna osiguranja obavlja Hrvatski zavod za socijalni rad, a sredstva za te namjene osiguravaju se u državnome proračunu.⁵

Naknade njegovateljima učestali su oblik podrške, no zemlje različito definiraju **kriterije** koje je potrebno zadovoljiti, primjerice odnos između pružatelja i primatelja njege, razinu pružene njege (npr., broj sati tjedno), razinu ovisnosti osobe o njezi (obično je riječ o visokome stupnju), život u zajedničkom kućanstvu itd. Ponekad takve naknade imaju dohodovni cenzus, što njegovatelje može demotivirati u sudjelovanju na tržištu rada. Propisi kojima se one reguliraju obično su vrlo strogi kako bi se smanjili poticaji za izlazak s tržišta rada, osobito među osobama s niskim dohodkom, a i kako bi se ublažio utjecaj na državne rashode. Također je teško pratiti koriste li se naknade doista za njegu i istražiti kakav je njihov učinak na blagostanje osoba kojima je potrebna dugotrajna skrb.

U Japanu ne postoje novčane naknade za obiteljske njegovatelje, ali raste broj istraživanja koja se bave učincima uvođenja obveznoga osiguranja za dugotrajnu skrb. U nedavno objavljenome radnom materijalu američkoga **Nacionalnog ureda za ekonomska istraživanja** (*National Bureau of Economic Research* – NBER) autori su istražili povezanost spomenutoga osiguranja, formalne skrbi, neformalne skrbi i nasljedstva u Japanu. Njihovi rezultati pokazuju da je, ako roditelji ispunjavaju uvjete za ostvarenje prava koja proizlaze iz javnoga osiguranja za dugotrajnu skrb, manja vjerojatnost da će njihova djeca biti njihovi primarni njegovatelji, što ujedno smanjuje očekivanja djece da će im roditelji ostaviti nasljedstvo.⁶ Ovaj rezultat ujedno implicira da su nasljedstva motivirana sebično ili strateški – odnosno da roditelji ostavljaju nasljedstva svojoj djeci kako bi od njih izmamila skrb. Autori su zaključili da su u Japanu „i roditelji i djeca sebični“. Ovaj rad pokazuje složenost i promjenjivost međugeneracijskih odnosa, što bi svakako trebalo uzeti u obzir i pri razvoju politika dugotrajne skrbi u Hrvatskoj.

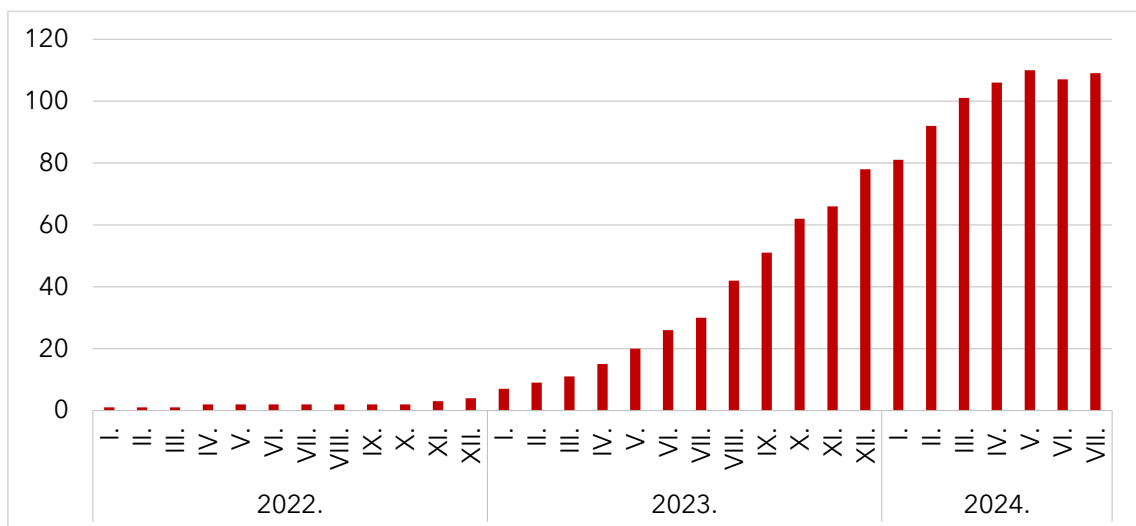
⁵ Sredstva namijenjena za njegovatelje osoba s invaliditetom u hrvatskome su proračunu prikazana zajedno sa sredstvima za roditelje njegovatelje djece s teškoćama u razvoju, stoga ovdje nije moguće navesti točan iznos samo za prvu skupinu. U 2022. ukupni su rashodi za status njegovatelja i roditelja njegovatelja iznosili 357,9 milijuna kuna, a podatci za 2023. još nisu dostupni.

⁶ Prava se odnose isključivo na formalnu dugotrajnu skrb, primjerice pokrivanje troška smještaja u domu za starije osobe ili formalne njege u kući koju pruža profesionalno osoblje. Sustav u samome dizajnu stvara pristranost prema formalnoj skrbi te se od uvođenja udio rashoda za dugotrajnu skrb u BDP-u utrostručio.

Broj starijih osoba s invaliditetom kojima je priznato pravo na njegovatelja

Iz grafikona 1 vidljivo je da nakon stupanja na snagu Zakona o socijalnoj skrbi iz 2022. broj starijih osoba s invaliditetom za koje se obavlja status njegovatelja raste: od 1 u siječnju 2022. do 109 početkom srpnja 2024. To potvrđuje kako zakonske izmjene mogu brzo mijenjati broj korisnika nekoga prava, ali i upozorava na oprez koji je nužan pri osmišljavanju svake mjere. Broj korisnika još je uvijek vrlo malen jer su uvjeti za ostvarivanje prava restriktivni, a i osobe s najtežim oštećenjima zdravlja najčešće koriste institucionalni smještaj. Do rasta nije došlo odmah nakon zakonskih promjena jer postupak utvrđivanja ispunjavanja uvjeta zahtijeva neko vrijeme, pri čemu je potrebno provesti postupak vještačenja zdravstvenoga stanja. Vremenski jaz ujedno upućuje na to kako bi trebalo provjeriti može li se ubrzati proces vještačenja i ukloniti eventualne neefikasnosti.

Grafikon 1. Starije osobe s invaliditetom kojima je priznato pravo na njegovatelja



Izvor: Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, aplikacija SocSkrb (stanje na dan 27. kolovoza 2024.)

Status njegovatelja vezan je primarno uz osobe s invaliditetom, odnosno nije usmjeren isključivo na starije osobe. Iako je polovina osoba s invaliditetom starija od 65 godina, brojne starije osobe ne zadovoljavaju uvjete za priznavanje prava na njegovatelja premda im je potrebna pomoć u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Prema podacima Eurostata, Hrvatska je druga u Europskoj uniji (iza Luksemburga) po udjelu osoba starijih od 65 godina s teškim ograničenjima u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, a koje ne dobivaju pomoć u osobnoj njezi i kućanskim poslovima. Taj je udio 2019. iznosio 71%, dok je prosjek EU-a bio 47%. Osobito je

teško osobama koje žive u samačkim kućanstvima ako se uzme u obzir da je u Hrvatskoj 60% starijih osoba koje žive same u **riziku od siromaštva**.

Istraživanje OECD-a za Hrvatsku pokazalo je kako je gotovo polovina obiteljskih njegovatelja u mirovini, čime se isključuje mogućnost dobivanja statusa njegovatelja odnosno novčane naknade iako su mirovine u prosjeku male. Isto tako ne postoje mehanizmi kontrole koji bi osigurali da njegovatelj pruža kvalitetnu njegu. Propusti često mogu biti nenamjerni jer su njegovatelji preplavljeni količinom različitih aktivnosti koje su uključene u skrb o osobi s invaliditetom. Stoga bi im pomoglo profesionalno savjetovanje, npr. s pomoću patronažne zdravstvene zaštite ili mobilnih timova.

Zaključak i preporuke

Zakon o socijalnoj skrbi iz 2022. učinio je uvjete za ostvarenje prava na status njegovatelja manje restriktivnima u odnosu na prethodni, odnosno povećao je slobodu izbora osoba s invaliditetom i proširio krug osoba koje mogu biti njegovatelji. Iako je porastao broj starijih osoba za koje se obavlja status njegovatelja, njihov je broj još uvijek malen jer je ograničen na osobe s najvećim stupnjem invaliditeta, a i zato što njegovatelji moraju zadovoljiti strogo propisane uvjete. Prema već spomenutim podacima Eurostata, velik udio starijih osoba koje imaju teška ograničenja u obavljanju svakodnevnih aktivnosti ne dobiva pomoć.

U Hrvatskoj je nacionalna statistika koja se odnosi na dugotrajnu skrb općenito „siromašna“, no neki su anketni podatci raspoloživi iz međunarodnoga istraživanja **SHARE**, u koje je Hrvatska uključena. U pogledu statusa njegovatelja, trebalo bi voditi evidenciju prema dobi (za pružatelje i primatelje njege) te prema obilježju tko je njegovatelj (bračni ili izvanbračni drug, životni partner, dijete, srodnik, prijatelj i dr.). Također bi bilo korisno znati kakav je bio radni status njegovatelja prije ostvarivanja toga prava, stupanj njezina/njegova obrazovanja te u kolikoj mjeri njegu pružaju žene, kako bi se lakše moglo donositi odluke o oblicima podrške u dugotrajnoj skrbi. Pravo na status njegovatelja moglo bi smanjiti sivu ekonomiju u dugotrajnoj skrbi, odnosno dovesti do profesionalizacije skrbi, te je i zbog toga važno doznati u kakvome su odnosu osobe koje pružaju i primaju skrb. Financijske podatke trebalo bi prikazivati zasebno za njegovatelje i roditelje njegovatelje, a među korisnicima prava na njegovatelja trebalo bi razdvojiti broj djece s teškoćama u razvoju i broj osoba s invaliditetom.

Hrvatska mora unaprijediti sustav dugotrajne skrbi na organizacijskoj, normativnoj i financijskoj razini. Primjeri razvijenih zemalja poput Japana pokazuju brojne izazove koje donosi starenje stanovništva, ali i nužnost oblikovanja mjera politike kojima će se oni rješavati. Susjedna Slovenija od 2021. ima **Zakon o dugotrajnoj skrbi**, a od srpnja 2025. bit će obvezno plaćanje doprinosa za osiguranje za dugotrajnu skrb. Na pripremi spomenutoga zakona u Sloveniji radilo se **dvadeset godina**. Hrvatska još nema ni strategiju dugotrajne skrbi premda sâmo njezino postojanje ne bi bilo dovoljno. Dugotrajna skrb trebala bi imati mnogo veću važnost u socijalnoj politici jer zbog brojnih razloga obitelj više neće moći biti u tolikoj mjeri odgovorna za pomoć starijim i nemoćnim članovima društva.

Članak proizlazi iz projekta „Socijalna zaštita, oporezivanje i društveno blagostanje u Hrvatskoj“ kojeg financira Europska unija – NextGenerationEU – u sklopu programske aktivnosti „Popularizacija znanosti i umjetnosti“. Izneseni stavovi i mišljenja pripadaju autoricama i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.