

ISTRAŽIVANJE

# Kako do prava u socijalnoj skrbi?

Dostupnost informacija i administrativne  
pretpostavke za ostvarivanje naknada u sustavu  
socijalne skrbi - ZMN i jednokratna naknada (kolovoz  
2022.)



REPUBLIKA HRVATSKA

**Pučka pravobraniteljica**

Zagreb, ožujak 2023.

## SADRŽAJ

1. Uvodno: pozadina i povod istraživanja .....	1
2. Opis istraživanja.....	5
2.1. Cilj istraživanja.....	5
2.2. Opis metode.....	5
3. Rezultati.....	7
3.1. Informacije o pravima u sustavu socijalne skrbi.....	7
3.1.1.1. Koliko informacija građani mogu dobiti na mrežnim stranicama centara za socijalnu skrb? .....	7
3.1.2. Zaključak i preporuke .....	10
3.2. Zajamčena minimalna naknada .....	11
3.2.1. Obrasci zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu.....	11
3.2.2. Zaključak i preporuke .....	16
3.3. Jednokratna naknada .....	17
3.3.1. Obrazac zahtjeva za jednokratnu naknadu .....	17
3.3.2. Zaključak i preporuke .....	19
4. Završne napomene .....	20

## 1. Uvodno: pozadina i povod istraživanja

Pučka pravobraniteljica je opunomoćenica Hrvatskoga sabora za zaštitu i promicanje ljudskih prava koja postupa po pritužbama građana/ki na nepravilan i/ili nezakonit rad javnopravnih tijela te na diskriminaciju u odnosu na sva javnopravna tijela, pravne i fizičke osobe. Temeljem zaprimljenih pritužbi, moguće je uočiti strukturalne probleme i trendove u svim područjima, pa tako i u području socijalne skrbi, odnosno pri ostvarivanju prava u socijalnoj skrbi.

Ova prava predstavljaju jedan dio ljudskog prava na socijalnu zaštitu koje je zajamčeno Međunarodnim paktom o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>1</sup>. Ostvarivanje prava u socijalnoj skrbi u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o socijalnoj skrbi, pri čemu je novi zakon stupio na snagu 17. veljače 2022. godine (Zakon o socijalnoj skrbi, NN, br. 18/22, 46/22, 119/22 dalje u tekstu: ZSS).

Na temelju pritužbi građana/ki pučka pravobraniteljica do sada je identificirala neke strukturalne probleme i prepreke s kojima se suočavaju oni koji zbog svoje materijalne situacije jednokratno ili dugotrajno trebaju potporu iz sustava socijalne skrbi, odnosno otežan pristup pravima i regionalnu nejednakost koja rezultira neravnomjernom podrškom, kao i problem nedovoljne informiranosti korisnika o svojim pravima.

*„U sustavu socijalne skrbi i u 2021. godini bili su prisutni brojni problemi poput slabe prilagođenosti sustava lokalnim potrebama, regionalne nejednakosti koja rezultira neravnomjernom podrškom siromašnima, nedovoljne socijalne uključenosti siromašnih, posebno beskućnika i dugotrajnih korisnika socijalnih naknada, te slabe informiranosti korisnika o socijalnim pravima.“*

Iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2021. godinu

Dakle, **dio problema u pristupu pravima u području socijalne skrbi je nedovoljna informiranost građana o tome koja prava mogu ostvariti**. Nedostatak informacija s jedne strane može rezultirati time da, unatoč tome što se nalaze u životnoj situaciji u kojoj im je potrebna podrška, građani **niti ne pokušavaju ostvariti prava**, budući da ne znaju što bi sve mogli ostvariti, a niti kome se mogu obratiti. S druge strane, neinformiranost može dovesti do  **pogrešnih očekivanja, a time i do nezadovoljstva** radom državnih i javnih tijela koja su nadležna za odlučivanje o pravima.

---

<sup>1</sup> Članak 9. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Budući da su za odlučivanje o pravima u sustavu socijalne skrbi nadležna različita tijela<sup>2</sup>, osim informacija o tome koja prava su im osigurana ZSS-om, građani trebaju imati **i informaciju kome se trebaju obratiti za ostvarivanje kojeg od prava.**

Pri tome valja napomenuti i kako je samim ZSS-om propisano da svaka osoba ima pravo na informaciju o naknadama i uslugama u sustavu socijalne skrbi te pravo na podršku u prevladavanju komunikacijskih teškoća koja pridonosi zadovoljavanju osobnih potreba i poboljšanju kvalitete života u zajednici (članak 9. ZSS-a).

**Preduvjet za pristup pravima jest osiguravanje potpunih informacija, na jednostavan i lako razumljiv način:**

- koja prava građani mogu ostvariti
- kako se prava ostvaruju (kome se predaju zahtjevi i u kojem formatu)
- u kojem roku mogu očekivati odluku nadležnog tijela
- koji su im pravni lijekovi na raspolaganju ako nisu zadovoljni odlukom

**Pristupačnost pravima:**

- jednostavan postupak
- što manje administrativnog opterećenja
- ujednačenost postupanja u svim dijelovima RH pri primjeni istog zakona

Uz osiguravanje informacija, **pristupačnost pravima u socijalnoj skrbi ogleda se i kroz njihovu dostupnost za korisnike** u dijelu u kojem se podrazumijeva njihov angažman, odnosno kod **pokretanja postupka za priznavanje ovih prava.**<sup>3</sup> U tom kontekstu moguće je analizirati sam pristup postupku u kojemu će nadležno tijelo odlučivati o pravima, a koji bi trebao biti **jednostavan i sa što manje administrativnog opterećenja za korisnike.** Također, kada gledamo pristup postupku za priznavanje prava koja su u nadležnosti Hrvatskog zavoda za socijalni rad (prijašnji centri za socijalnu skrb, dalje u tekstu: CZSS), on bi trebao biti **unificiran na nacionalnoj razini, budući da je riječ o pravima koja regulira nacionalni propis.**

Međutim, kroz pritužbe primjećujemo kako, gledano na nacionalnoj razini, postoji **neujednačenost u postupanju**, a osim toga su i **administrativni preduvjeti za pokretanje postupka otegotni za građane**, kao i da građani često ne razumiju što se od njih točno traži (npr. što znači i kakve posljedice ima zabilježba tražbine). Kod procjene koliko je samo pokretanje postupka opterećujuće, potrebno je ispitati što se od građana traži, točnije, **koju dokumentaciju moraju predati** kada podnose zahtjeve.

Uzimajući u obzir da se prava u socijalnoj skrbi priznaju u upravnom postupku te da članak 47. st. 2. ZUP-a propisuje da će službena osoba po službenoj dužnosti pribaviti podatke o

<sup>2</sup> O većini prava odlučuje Hrvatski zavod za socijalni rad (tj. do 31.12.2022. centri za socijalnu skrb), dok o nekima odlučuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 126. ZSS-a).

<sup>3</sup> Sam postupak priznavanja prava u socijalnoj skrbi reguliran je ZSS-om i Zakonom o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21, dalje u tekstu: ZUP) i provode a nadležna tijela te nije predmet ovog istraživanja.

činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi drugo javnopravno tijelo, nadležna tijela bi u postupcima trebala pribaviti dokumente kao što su uvjerenje da se osoba vodi u evidenciji nezaposlenih osoba od HZZ-a, uvjerenje da je osoba umirovljenik od HZMO, uvjerenje iz Porezne uprave, Katastra i dr.

Prema očitovanju Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, koje smo zatražili po pitanju razmjene podataka u postupcima priznavanja prava, tadašnji CZSS-i razmjenjivali su podatke s Poreznom upravom, Hrvatskim zavodom za zapošljavanje, Ministarstvom unutarnjih poslova, Hrvatskom agencijom za civilno zrakoplovstvo, Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture, FINA-om, Središnji klirinškim depozitarnim društvom, Trgovačkim sudom, Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, Ministarstvom pravosuđa i uprave. Osim toga, dostupne su im informacije iz državnih matica, Evidencije anticipiranih naredbi Hrvatske javnobilježničke komore te je bilo u tijeku omogućavanje pristupa informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra. S obzirom na navedeno, u očitovanju se ističe kako je „**većinu postupaka moguće završiti i korisniku priznati pravo bez da korisnik mora osobno dolaziti u javnopravna tijela i prikupljati dokumentaciju**“.

Dakle, prema navodima Ministarstva, ishođenje potrebne dokumentacije već se vrši i ne bi trebalo predstavljati dodatno opterećenje za, administrativnim poslovima ionako preopterećene, djelatnike CZSS-a, a niti za građane. Međutim, iz pritužbi doznajemo kako to često nije slučaj.

Uzimajući u obzir sve identificirane probleme, od 22. do 25. kolovoza 2022. godine **samostalno smo istražili pristup socijalnim pravima pomoću javno dostupnih izvora, odnosno mrežnih stranica CZSS-a**<sup>4</sup>. Pri tome smo analizirali dostupnost informacija o pravima i količinu administrativnog opterećenja za korisnike kod pokretanja postupka za priznavanje prava.

Dakle, jedan dio istraživanja fokusiran je na **informacije koje korisnici mogu dobiti putem mrežnih stranica CZSS-a**.

Drugi dio je fokusiran na **procjenu administrativnog opterećenja za korisnike kod pokretanja postupaka za priznavanje prava**. U tu smo svrhu **analizirali obrasce zahtjeva, odnosno što se traži od dokumentacije** kod podnošenja zahtjeva za **dvije novčane naknade - zajamčenu minimalnu naknada i jednokratnu naknadu**. Ove dvije naknade odabrane su za analizu budući da u vezi njihovog ostvarivanja zaprimamo najveći broj pritužbi te su među često korištenim novčanim naknadama u sustavu socijalne skrbi.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> ZSS-om centri za socijalnu skrb transformirani su u Hrvatski zavod za socijalni rad, s 1. siječnja 2023. godine. Međutim, mi smo istraživali dostupnost informacija posredstvom mrežnih stranica u kolovozu 2022. kada su centri za socijalnu skrb kao takvi još postojali te stoga u analizi koristimo naziv CZSS-i, dok u dijelu preporuka koristimo naziv Hrvatski zavod za socijalni rad (HZSR) i područne ustrojstvene jedinice HZSR-a.

<sup>5</sup> Izvor:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisti%C4%8Dk o%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%202021.%20godinu.pdf>

Osim toga, zajamčena minimalna naknada je temeljna naknada iz sustava socijalne skrbi jer služi kontinuiranom pružanju financijske podrške osobama koje nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba. Jednokratna naknada s druge strane, služi tome da se financijska pomoć pruži za podmirenje izvanrednih troškova, nastalih zbog trenutačnih životnih okolnosti propisanih ZSS-om, a prema službenim podacima MRMSOSP ovu vrstu naknade traži sve veći broj korisnika. U analizi koristimo obrasce koji su dostupni na mrežnim stranicama, a koji su ujedno obrasci koje CZSS-i koriste, što je pojašnjeno u opisu metode istraživanja.

Dakle, glavni izvor podataka u ovome istraživanju su **mrežne stranice CZSS-a**, kao medija putem kojeg CZSS-i komuniciraju s javnošću i potencijalnim korisnicima. Pri tome ne treba zanemariti činjenicu da se pristup pravima u socijalnoj skrbi također ostvaruje **osobnim dolaskom** (potencijalnih) korisnika u CZSS, gdje mogu dobiti informacije o postupcima i potrebne obrasce. Stoga mrežne stranice i informacije na njima predstavljaju samo jedan od nekoliko mogućih načina informiranja o pravima, a sve zaključke koje ćemo donijeti o njihovoj informativnosti, donosimo uz opasku da one nisu jedini izvor informacija.

Za obuhvatnu procjenu toga jesu li i kakve su informacije dostupne (potencijalnim) korisnicima u sustavu socijalne skrbi, bilo bi potrebno provesti drugačiji tip istraživanja, kojim bi bila obuhvaćena i iskustva korisnika koji se informiraju izravno u CZSS-ima. Treba istaknuti i kako dio korisnika ni nema pristup online sadržaju iz različitih razloga – ne mogu priuštiti opremu, nemaju električnu energiju, ne služe se računalom i slično. Međutim, mrežne stranice svakako jesu potencijalni izvor informacija za jedan dio korisnika, nekima i pristupačniji od osobnog dolaska u CZSS, a koji je u okolnostima epidemije zasigurno postao i češće korišten, kao i za one koji pružaju podršku najranjivijima, poput organizacija civilnog društva, ali i članove obitelji, prijatelje, susjede i druge koji pojedincima pomažu u prikupljanju informacija.

Stoga je, iz perspektive onih korisnika koji se o pravima informiraju na Internetu, opravdano analizirati informativnost mrežnih stranica CZSS-a. Osim toga, mrežne stranice su lako dostupan izvor te je takvom analizom moguće obuhvatiti sve CZSS-e u Hrvatskoj, a što nam je bio cilj.

**S ishodištem u uočenim problemima**, ovo istraživanje dovodi do boljeg razumijevanja njihovih **uzroka** i omogućava formuliranje **preporuka za unaprjeđenje ostvarivanja prava u socijalnoj skrbi**. Ovakvo istraživanje ima dodatnu važnost u kontekstu institucionalnih promjena u socijalnoj skrbi koje je predvidio ZSS. Naime, uspostava Hrvatskog zavoda za socijalni rad i prestanak rada CZSS-a prilika je da se **uklone regionalne razlike u pristupu pravima i ujednači praksa postupanja na nacionalnoj razini te da se olakša i poboljša pristup pravima iz socijalne skrbi za sve građane**. Istovremeno, potrebno je da postupanje sustava socijalne skrbi proizlazi i iz razumijevanja lokalnih potreba, posebno kroz povezivanje s lokalnom zajednicom, uzimajući u obzir različit stupanj potreba u različitim dijelovima Hrvatske.

Konačno, ovo istraživanje donosimo u trenutku kad se očekuje priprema novih mrežnih stranica zbog početka rada Hrvatskog zavoda za socijalni rad i njegovih područnih ureda, umjesto dosadašnjih centara za socijalnu skrb. Stoga je zaključke temeljene na ovom istraživanju potrebno iskoristiti kod pripreme sadržaja koji će na novim mrežnim stranicama biti namijenjen korisnicima.

## 2. Opis istraživanja

### 2.1. Cilj istraživanja

Cilj istraživanja bio je ispitati pristupačnost informacija o pravima u socijalnoj skrbi i načinima njihova ostvarivanja online te administrativno opterećenje za potencijalne korisnike prava u sustavu socijalne skrbi.

Istraživanje je provedeno kroz analizu informacija dostupnih na mrežnim stranicama svih CZSS-a u RH te stoga omogućuje i utvrđivanje eventualnih regionalnih razlika.

### 2.2. Opis metode

Istraživanje je provedeno pomoću metode tzv. istraživanja za stolom (engl. Desk Research). Za potrebe istraživanja pripremljen je upitnik za unošenje informacija. Popis CZSS-ova je preuzet s mrežnih stranica Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (<https://mrosp.gov.hr/adresari/11829>) te je preliminarno utvrđeno kako sva 82 CZSS-a s ovog popisa imaju mrežne stranice. Također, na temelju podatka o datumu zadnje objave sa svih mrežnih stranica, potvrdili smo kako većina CZSS-a (79 od 82) aktivno koristi mrežne stranice za komunikaciju s javnosti.

Istraživanje je provedeno u razdoblju od 22. do 25. kolovoza 2022. godine.

Istraživanje se sastojalo od dva dijela. Prvi dio istraživanja fokusiran je na **informativnost samih mrežnih stranica**, odnosno u njemu smo ispitivali mogu li građani na stranicama **naći informaciju** o ZSS-u i informaciju o pravima u sustavu socijalne skrbi. Dalje ispituje **kvalitetu informacija** koje mogu dobiti tj. koliko su sveobuhvatne i koliko su jasne. Naposljetku, promatrali smo i je li građanima **dostupna informacija o radnom vremenu kada mogu osobno pristupiti u CZSS-e**.

U drugom dijelu analiziramo **administrativnu opterećenost** kod pokretanja postupka za priznavanje prava u sustavu socijalne skrbi. Pri tome analiziramo **dokumentaciju koju (potencijalni) korisnici trebaju prikupiti** kada pokreću postupak za priznavanje dviju naknada koje smo izdvojili kao reprezentativne – zajamčenu minimalnu naknadu i jednokratnu naknadu.

Budući da je, uz informacije koje se nalaze na mrežnim stranicama CZSS-a, istraživanje obuhvatilo i analizu dokumentacije koja se predaje kod zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu te za jednokratnu naknadu, koji su također dostupni za preuzimanje na mrežnim stranicama, prije provedbe istraživanja putem mrežnih stranica, **od svih CZSS-a zatražili smo informaciju o tome jesu li obrasci koji se nalaze na mrežnim stranicama ujedno oni koje CZSS-i koriste u svakodnevnom radu s korisnicima.** U ovom preliminarnom koraku, 6. lipnja 2022. g., uputili smo dopis svim CZSS-ima. Osim upita jesu li obrazac zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu i obrazac zahtjeva za jednokratnu naknadu objavljeni na njihovim mrežnim stranicama također smo od svih CZSS-a zatražili da nam dostave obrasce koje koriste u radu sa strankama.

Od 82 CZSS-a kojima smo uputili molbu, na naš je upit odgovorilo njih 57. Od zaprimljenih 57 odgovora, u 55 slučajeva CZSS-i su nam potvrdili da se obrasci zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu te za jednokratnu naknadu nalaze na njihovim mrežnim stranicama te da su to obrasci koje koriste u radu sa strankama. Dodatna dva CZSS-a izvijestila su nas kako trenutno nemaju obrasce objavljenje na svojim mrežnim stranicama. Također, nekoliko CZSS-a nas je izvijestilo kako su obrasci koje trenutno imaju objavljene neažurirani u odnosu na novi ZSS, no da će biti usklađeni.

Ovaj preliminarni korak potvrdio je da su obrasci za zajamčenu minimalnu naknadu i za jednokratnu naknadu koji se mogu pronaći na mrežnim stranicama CZSS-a, obrasci koje koriste u svome radu. **Dakle i oni korisnici koji osobno dolaze u CZSS-e, zahtjev predaju putem ovih obrazaca te se od njih traži dokumentacija navedena na zahtjevu.**

Kako bismo analizirali informativnost i pristupačnost obrazaca, promatrali smo i jesu li dostupni samo na hrvatskom ili su **dostupni i na drugim jezicima.** Dodatno, budući da su i sami obrasci neka vrsta informacije, promatrali smo **je li obrazac za ZMN usklađen s novim ZSS-om** (budući da su se mijenjali uvjeti za priznavanje ove naknade) te **postoji li u obrascu za ZMN informacija o institutu zabilježbe tražbine.**

Naposljetku, s obzirom da je ta informacija važna u kontekstu prikupljanja podataka o jednakosti (tzv. „equality data“) i nama za rad kao središnjem tijelu nadležnom za suzbijanje diskriminacije (Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN, 85/08, 112/12), ovo smo istraživanje iskoristili i kako bismo provjerili **prikupljaju li CZSS-i informaciju o državljanstvu/nacionalnosti korisnika.** Naime, uz osiguravanje mjera opreza kod prikupljanja i obrade ovih podataka u skladu s propisima o zaštiti osobnih podataka, podaci o nacionalnosti korisnika mogu biti vrlo **korisni kod kreiranja mjera socijalne politike, ali i za dokazivanje diskriminacije.**



### 3. Rezultati

#### 3.1. Informacije o pravima u sustavu socijalne skrbi

##### 3.1.1. Koliko informacija građani mogu dobiti na mrežnim stranicama centara za socijalnu skrb?

Kada gledamo informativnost mrežnih stranica na najopćenitijoj razini, a koju možemo kroz to je li građanima **dostupna informacija o temeljnom propisu koji definira sustav socijalne skrbi** i prava u njemu, tj. o **Zakonu o socijalnoj skrbi**, vidljivo je kako im ova informacija nije uvijek dostupna. Naime, nešto **manje od trećine CZSS-a na svojim mrežnim stranicama ili nema uopće objavljen ZSS ili on nije u formi da se može pristupiti njegovom sadržaju** (već je npr. naveden samo naziv Zakona).

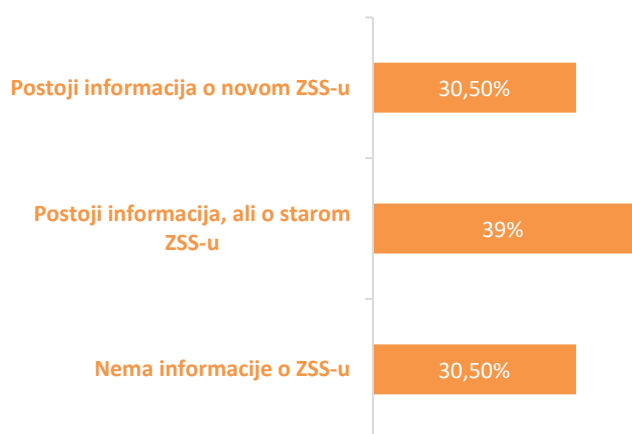
Osim toga, iako je novi ZSS stupio na snagu prije više od šest mjeseci od datuma provedbe istraživanja, čak 39% CZSS-a na svojim mrežnim stranicama ima objavljen stari ZSS (NN, br. 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20 i 138/20). Dodatno, na ovih 39% mrežnih stranica mogu se pronaći različite verzije ovog Zakona, na nekima je dostupan samo izvorni zakon iz 2013., na nekima su verzije s pojedinim izmjenama i dopunama, a nekima je

dostupan stari zakon sa svih osam izmjena i dopuna. No, i kada su uključene sve izmjene i dopune, ipak se radi o zakonu koji više nije na snazi. Naime, tek nešto manje od trećine CZSS-a ima objavljen novi ZSS čijem sadržaju je moguće pristupiti. Međutim, i kada imaju objavljen novi ZSS, neki CZSS-i imaju dostupan samo originalni Zakon, bez izmjena i dopuna.

Dakle, u najvećem broju slučajeva građani koji pristupaju mrežnim stranicama CZSS-a ne mogu doći do

točne informacije o temeljnom propisu koji regulira područje socijalne skrb jer **više od dvije trećine CZSS-a nema informaciju o novom ZSS-u**, niti šest mjeseci nakon što je Zakon stupio na snagu.

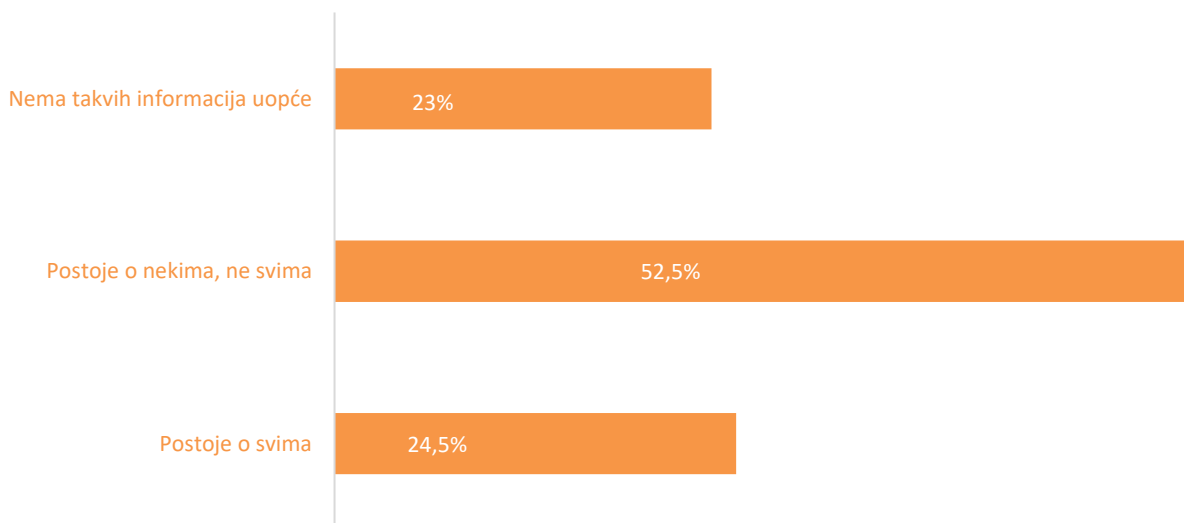
Kada se pobliže promatra aspekt informativnosti mrežnih stranica, odnosno jesu li na njima objavljene **informacije o pravima u sustavu socijalne skrbi**<sup>6</sup>, pokazuje se kako gotovo **četvrtina CZSS-a korisnicima uopće ne pruža takve informacije**. Nadalje, nešto više od polovice ih ima informaciju o nekim pravima, no ne o svima (najčešće nedostaje informacija



Graf 1 - Je li na mrežnoj stranici dostupna informacija o ZSS-u?

<sup>6</sup> Za prava u sustavu socijalne skrbi u „starom“ ZSS-a koriste se termini prava i socijalne usluge dok se u „novom“ ZSS-u koriste termini naknade i socijalne usluge. Zbog prohodnosti teksta kada se referiramo na informacije iz oba Zakona koristimo naziv prava iz sustava socijalne skrbi ili samo termin prava, a kada postoji razlika koju treba istaknuti koristimo termine kako su oni korišteni u „starom“ i „novom“ Zakonu.

o naknadi za ugroženog kupca energenta (NUKE) i o socijalnim uslugama te informacija o naknadama koja priznaju JL(R)S-ovi), a dodatna četvrtina CZSS-a ima objavljene informacije o svim pravima iz ZSS-a.

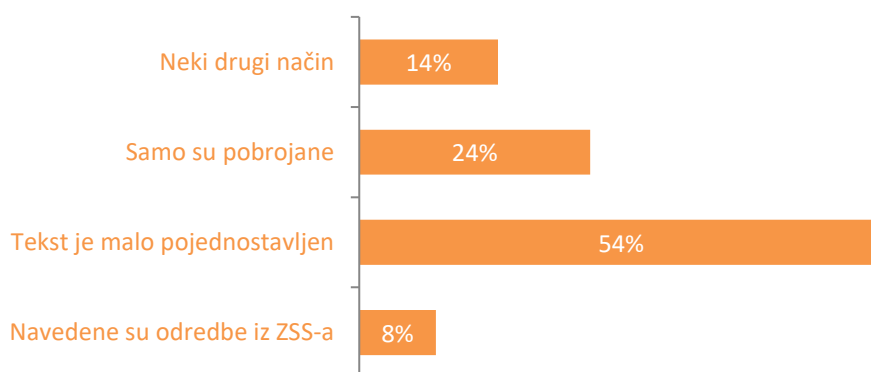


Graf 2 - Je li na mrežnoj stranici dostupna informacija o pravima iz ZSS-a?

Međutim, kada dalje analiziramo informacije o pravima sa stranica onih CZSS-a koji ih imaju (63 CZSS-a ili 77%), pokazuje se da su u većini slučajeva **objavljene informacije o pravima i uslugama iz starog ZSS-a**, a ne o naknadama i uslugama koje definira novi ZSS. Naime, **u 97% slučajeva informacije na mrežnim stranicama su one o pravima iz starog Zakona** dok samo 3% CZSS-a ima objavljene informacije o naknadama i uslugama (riječ je o dva CZSS-a).

Ako ostavimo po strani činjenicu da su informacije o pravima „zastarjele“ te dalje analiziramo **njihovu kvalitetu**, promatrajući jesu li **lako razumljive i jednostavne te koliko su sveobuhvatne**, moguće je vidjeti kako su informacije **najčešće iznesene na formalan način, kompliciranim jezikom te manjkave**.

Naime, na 8% mrežnih stranica prava iz socijalne skrbi prikazana su na način da su doslovno samo prenesene odredbe ZSS-a, bez ikakve prilagodbe. Na nešto više od pola stranica (54%) prava su opisana vrlo formalnim jezikom koji je malo, no neznatno pojednostavljen u odnosu



Graf 3 - Na koji su način prikazane informacije o pravima iz ZSS-a?

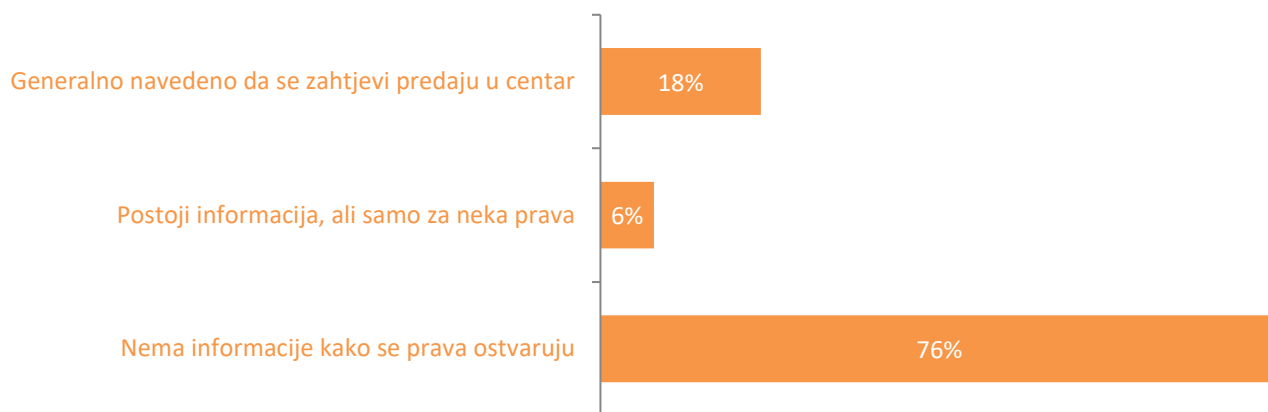
na tekst Zakona. Na 24% stranica su prava samo nabrojana, bez ikakvih dodatnih pojašnjenja što podrazumijevaju. **Dakle, na 86% mrežnih stranica informacije o pravima i uslugama opisane su na složen način, najčešće uz neznatne prilagodbe zakonskog teksta.**

Samo na 14% stranica, odnosno kod devet CZSS-a, prava su opisana na drugi način, od kojih tri imaju npr. opisana prava, a ne usluge ili obratno, dok je šest njih primjer dobre prakse. Naime, na mrežnim stranicama ovih šest CZSS-a, prava su opisana na pojednostavljen i lako razumljiv način, za razliku od navođenja zakonskih odredbi, tako da korisnici mogu bez većih poteškoća saznati što koje pravo odnosno naknada ili usluga podrazumijevaju. No, niti ovi CZSS-i nemaju informacije o svim pravima niti su informacije koje imaju po novom Zakonu.

Kada dalje analiziramo kvalitetu informacija koje građani mogu dobiti putem mrežnih stranica, vidimo da niti na mrežnim stranicama onih CZSS-a koji imaju objavljenu informaciju o sadržaju prava, korisnici nažalost, **neće moći dobiti sveobuhvatnu informaciju.**

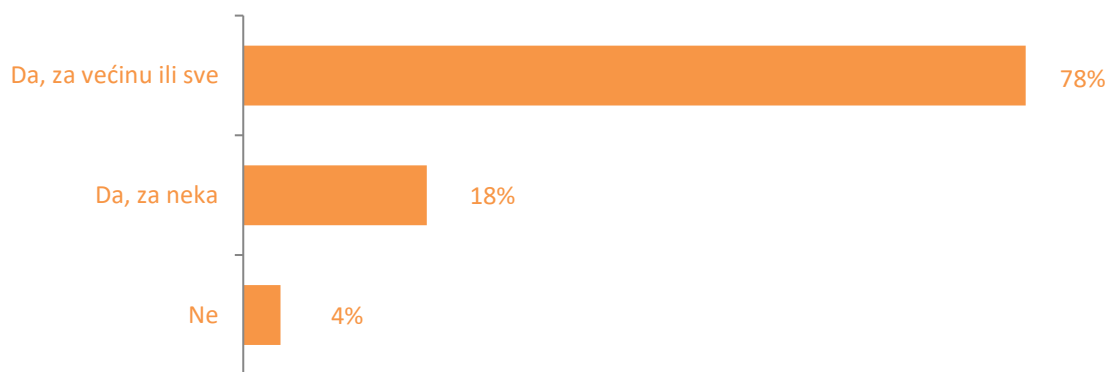
**Naime, na čak 76% mrežnih stranica uopće nema informacije o tome kako se pojedina prava ostvaruju, tko ih priznaje i unutar kojih rokova te koji su pravni lijekovi u slučajevima kada korisnici nisu zadovoljni odlukom nadležnog tijela.** Na 18% stranica je navedena generalna informacija da se zahtjevi predaju CZSS-u, bez drugih relevantnih informacija i uputa. U dodatnih 6% slučajeva samo za neka, ne za sva prava, postoji štura informacija o postupku, primjerice „pravo XY priznaje CZSS“, navodi se i dokumentacija koja se predaje i koji su iznosi za naknade, no niti ovdje ne postoje navedeni rokovi u postupku niti pravni lijekovi.

U analizi je potvrđeno kako **niti jedan CZSS na svojim mrežnim stranicama nema sveobuhvatnu informaciju o postupku za sva prava iz socijalne skrbi (kome se predaje koji zahtjev, na koji način, koja je dokumentacija potrebna i dr.), o rokovima u postupku i pravnim lijekovima.**



*Graf 4 – Postoji li informacija i tome kako se ostvaruju prava iz ZSS-a?*

Međutim, za razliku od malog broja CZSS-a koji imaju objavljenu informaciju o tome kako se pojedina prava ostvaruju, velika većina njih na svojim mrežnim stranicama ima objavljene obrasce zahtjeva za prava. Naime, na **mrežnim stranicama čak 78% CZSS-a mogu se pronaći i preuzeti obrasci zahtjeva za većinu prava.** Na dodatnih 18% mogu se pronaći obrasci zahtjeva za neka prava/naknade i usluge, dok samo 4% ili sveukupno tri CZSS-a na svojim mrežnim stranicama nema dostupne nikakve obrasce za preuzimanje.



*Graf 5 – Jesu li na mrežnim stranicama dostupni obrasci zahtjeva za prava u socijalnoj skrbi?*

Osim informacija o pravima, budući da se neki korisnici obraćaju i izravno CZSS-ima za informacije, provjerili smo i može li se na mrežnim stranicama pronaći **uredovno vrijeme za rad sa strankama**. Na njih 77% uredovno vrijeme je navedeno, a 12% nema navedeno posebno vrijeme za rad sa strankama već je navedeno radno vrijeme općenito. Dodatnih 11% CZSS-a na svojim mrežnim stranicama nema uopće navedenu informaciju o radnom vremenu. Također, kod provjere informacije o radnom vremenu, primijetili smo kako je navedena na različitim mjestima na mrežnim stranicama te je ponekad do nje vrlo teško doći.

Za kraj, iako prema Zakonu o pučkom pravobranitelju CZSS-i za socijalnu skrb nisu obvezni na svojim mrežnim stranicama navesti kontakt pučkog pravobranitelja, provjeravali smo i postoji li naveden naš kontakt. Na 57% stranica nije naveden kontakt pučke pravobraniteljice niti drugih pravobraniteljskih institucija, na 23% su navedene kontakti specijaliziranih pravobraniteljica, no ne i pučke pravobraniteljice, a na dodatnih 20% stranica CZSS-a navedeni su kontakti svih pravobraniteljskih institucija.

### **3.1.2. Zaključak i preporuke**

Analiza mrežnih stranica CZSS-a u aspektu njihove informativnosti o pravima pokazala je kako, **nažalost, većina mrežnih stranaca ne predstavlja kredibilan izvor informacija za građane**. Naime, više od dvije trećine CZSS-a na mrežnim stranicama ili **nema objavljen ZSS ili se radi o nekoj inačici starog ZSS-a koji više nije na snazi**.

Sva ili neka prava iz sustava socijalne skrbi ima navedeno njih 2/3, no gotovo u pravilu opisani su prava i usluge iz starog ZSS-a, uz iznimku **dva CZSS-a na čijim mrežnim stranicama građani mogu pronaći informaciju o naknadama i uslugama po važećem ZSS-u**. Način na koji su korisnicima prava prezentirana je **u pravilu vrlo formalan i kompliciran**, neznatno pojednostavljen u odnosu na tekst ZSS-a ili su prava samo pobrojana bez pojašnjenja što podrazumijevaju.

Dodatno, na većini mrežnih stranica nije moguće naći informaciju o tome kako se prava ostvaruju, odnosno kako izgleda postupak, koji su rokovi i pravni lijekovi. U trenutku istraživanja niti jedan CZSS na svojim mrežnim stranicama nije imao informaciju o svim pravima iz socijalne skrbi prema važećem ZSS-u, prezentiranu tako da je uz sadržaj prava naveden i opis postupka te rokovi i pravni lijekovi.

#### Preporuke za Hrvatski zavod za socijalni rad

- osmisлити mrežne stranice tako da građani mogu naći informacije o:
  - novom ZSS-u
  - svim pravima iz ZSS-a, uz postupak kako se ostvaruju, rokove i pravne lijekove
  - indikativnom iznosu svih novčanih naknada
  - uredovnom vremenu područnih ureda
- informacije na mrežnim stranicama (popis prava, opis postupka) formulirati na jednostavan i lako razumljiv način

### 3.2. Zajamčena minimalna naknada

#### 3.2.1. Obrasci zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu

Zajamčena minimalna naknada, način izračuna, uvjeti za njezino priznavanje i prestanak, propisani su člancima 23. do 40. ZSS-a.

Kako bismo procijenili koliko je administrativno opterećenje korisnika kod pokretanja postupka za priznavanje ove naknade analizirali smo obrasce zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu (dalje u tekstu: ZMN) koji se nalaze dostupni za preuzimanje na mrežnim stranicama CZSS-a.

Od 82 CZSS-a, obrazac za ZMN dostupan je za preuzimanje na mrežnim stranicama njih 78 (95%).

Kako bismo mogli analizirati ove obrasce uveli smo klasifikaciju obrazaca na tri tipa s obzirom na podatke koje je potrebno u njih unijeti:

OBRASCI ZA ZMN		
tip 1	tip 2	tip 3
<p>zahtijeva unos podataka prema šest točaka: 1. osobni podaci podnositelja, 2. podaci o članovima kućanstva, 3. podaci o prihodima, 4. podaci o stanju vlasništva na nekretninama i pokretninama veće vrijednosti, 5. imate li (vi ili članovi vašeg kućanstva) sklopljen ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju, 6. popis potrebne dokumentacije.</p> <p>obuhvaća i obrasce kreirane prema ovom modelu, no skraćene (nemaju neku od kategorija)</p>	<p>obrazac tip 1 bio proširen s nekim novim kategorijama, što su najčešće kategorije tehničke prirode poput pitanja posjeduje li osoba osobno vozilo i podaci o imovnom stanju članova kućanstva</p>	<p>obrasce koji se u potpunosti razlikuju od obrasca tip 1</p>

Prema podacima koje smo prikupili vidljivo je kako CZSS-i **najčešće koriste obrazac tip 1 (36%) i tip 2 (49%)**. **Budući da se radi o istom obrascu koji je nekada neznatno proširen s kategorijama tehničke prirode, možemo zaključiti kako 85% CZSS-a koristi ujednačene obrasce zahtijeva za ZMN**. Ovo je pozitivan nalaz, s obzirom da je riječ o nacionalnoj naknadi te bi bilo **poželjno da se i zahtjev za ovu naknadu podnosi putem istog obrasca i da se traži dostava iste dokumentacije**. Dodatnih 15% CZSS-a koristi obrasce koji su različiti od temeljnog te se i međusobno razlikuju.

S obzirom da je iz analize bilo vidljivo kako se radi o gotovo identičnom obrascu koji koriste gotovo svi CZSS-i, s Ministarstvom rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike provjerili smo je li Ministarstvo izradilo ovaj obrazac, što bi bilo poželjno jer bi se na taj način osiguralo da na nacionalnoj razini, svi korisnici prava u sustavu socijalne skrbi imaju jednak pristup i ispunjavaju jednake obrasce. Međutim, Ministarstvo nas je izvijestilo kako jedinstveni obrasci zahtijeva nisu propisani, no da ih CZSS-i izrađuju kako bi građanima olakšali podnošenje zahtijeva. S druge strane, u očitovanju jednog CZSS-a koje smo prikupili u preliminarnoj fazi istraživanja, navedeno je da oni koriste obrazac koji je „određen od strane nadležnog Ministarstva“ i obrazac koji oni koriste u potpunosti odgovara tipu 1 iz naše kategorizacije.

Kada gledamo obrasce koje CZSS-i najčešće koriste, vidljivo je da se traži unos velikog broja podataka o samom podnositelju zahtijeva te ukoliko živi u kućanstvu, tada i o članovima kućanstva. No, razumljivo je i opravdano da se kod pokretanja postupka od potencijalnog budućeg korisnika zahtijevaju svi podaci koji su potrebni za odlučivanje po zahtjevu. S obzirom da ZSS propisuje uvjete kada se samcu ili kućanstvu može priznati ZMN, opravdano je od potencijalnog budućeg korisnika tražiti sve podatke temeljem kojih se provjeravaju uvjeti propisani ZSS-om.

**Administrativnu opterećenost korisnika** možemo promatrati kroz **količinu dokumentacije koja se treba dostaviti CZSS-u, zajedno sa zahtjevom**. Iako se, kao što je uvedeno napomenuto o pravima u sustavu socijalne skrbi, pa tako i o ZMN-u odlučuje o upravnom postupku te bi

**službena osoba trebala od drugih javnopravnih tijela prikupiti dokumentaciju koju imaju u svojim evidencijama, kod podnošenja zahtjeva za ZMN od korisnika se zahtjeva dostava opsežne dokumentacije.** Pri tom, kako smo uvodno istaknuli, Ministarstvo navodi da su osigurani tehnički preduvjeti za lako pribavljanje potrebnih dokumenata po službenoj dužnosti, pa ovo ne bi trebalo predstavljati dodatno opterećenje za, administrativnim poslovima ionako preopterećene, djelatnike CZSS-a, a niti za građane.

Ipak, na početku obrasca koji se najčešće koristi (85%) nalazi se sljedeća uputa (ili neka njezina inačica): „Molimo odgovorite na sva pitanja u obrascu koja se odnose na Vas ili članove Vašeg kućanstva, te **dostavite sve dokumente koje tražimo. Ukoliko to ne učinite, nećemo biti u mogućnosti provesti postupak o priznavanju prava na zajamčenu minimalnu naknadu.**“ Dakle, korisnicima je dana jasna uputa da moraju dostaviti svu dokumentaciju koja se traži. Naravno, moguće je da u praksi CZSS-i od korisnika ne traže sve dokumente koji se navode na zahtjevu već ih pribavljaju po službenoj dužnosti. Međutim, ako je tomu tako, pitanje je zašto na samom obrascu nije navedeno koju dokumentaciju CZSS-i pribavljaju u postupku, a za koje se dokumente očekuje da ih dostavi sam podnositelj nego se uputom sve traži od podnositelja.

Stoga, ako o administrativnoj opterećenosti zaključujemo samo na temelju obrazaca zahtjeva i uputa koje se na njima nalaze, tada je administrativno opterećenje za građane veliko. Ako ovu dokumentaciju, suprotno uputi s obrasca, u praksi ipak pribavljaju CZSS-i, bilo bi potrebno to već navesti na samom obrascu zahtjeva kako podnositelji ne bi bili u zabludi da oni samostalno moraju pribavljati svu dokumentaciju odnosno kako ju ne bi bezrazložno sami pribavljali (neki, vjerujemo, i uz značajne poteškoće, s obzirom na svoju dob ili zdravstveno stanje ili druge karakteristike).

U nastavku prenosimo popis dokumentacije koja se najčešće traži kao prilog uz zahtjev za ZMN za samca i ukoliko je riječ o kućanstvu, za sve članove kućanstva:

- Preslika osobne iskaznice (za samca ili za sve članove kućanstva)
- Rodni list, (za samca ili za sve članove kućanstva )
- Potvrda o primanjima u prethodna tri mjeseca, (plaća, mirovina, naknade HZMO-a, naknada za nezaposlene, naknade za žrtve rata i dr.)
- Potvrda MUP-a o vlasništvu nad automobilom (za samca ili za sve članove kućanstva)
- Uvjerenje iz katastra (za samca ili za sve članove kućanstva)
- Potvrda Porezne uprave o visini dohotka (za samca ili za sve članove kućanstva)
- Izvadak iz zemljišnoknjižnog uloška - stanje vlasništva unazad pet godina
- Potvrda o redovitoj prijavi kod Službe za zapošljavanje - (za samca ili za sve odrasle nezaposlene članove kućanstva)
- U slučaju primanja ili davanja uzdržavanja(alimentacije):
- Posljednja sudska presuda
- Pismeni sporazum o doprinosu za uzdržavanje

Uz navedene dokumente, često se pojavljuju i dodatni koje CZSS-i traže, npr. potvrde o redovitom školovanju djece, ispis stanja na bankovnim računima (i to za različita vremenska

razdoblja - neki traže za tri mjeseca, neki šest mjeseci, a neki čak za godinu dana). Također, uz gore navedeni „minimalni“ popis dokumenata i ovdje spomenute dokumente koji se traže češće, ponekad CZSS-i traže i drugu dokumentaciju, npr. Rješenje o nasljeđivanju iza smrti roditelja, bračnog druga i dr./za samca ili članove obitelji/original sa klauzulom pravomoćnosti ili potvrda da postupak nije vođen ili je postupak u tijeku, Izjava o broju članova zajedničkog kućanstva (obrazac možete nabaviti u knjižari/papirnici), Potvrda nadležne službe za gospodarstvo, nadležne županije, za sve članove kućanstva, da se ne bave nikakvim obrtom i Potvrda nadležne službe za gospodarstvo, nadležne županije, za sve članove kućanstva, da se ne bave turističkom djelatnosti, Uvjerenje od Ministarstva hrvatskih branitelja Domovinskog rata da li je – nije korisnik kojeg vida pomoći (za samca ili za sve odrasle članove obitelji) i Potvrda Agencije nadležne za plaćanja u poljoprivredi i ruralnom razvoju o isplaćenim potporama, Potvrda iz Stanice za tehnički pregled o vlasništvu nad automobilom (za samca ili za sve članove kućanstva), Uvjerenje od Odjela za gospodarstvo o bavljenju samostalnom gospodarskom ili drugom djelatnošću i Uvjerenje od Odjela za turizam o pružanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu i upisu u Upisnik turističkih vodiča, itd.

Dakle, prema popisu dokumentacije koji se mora uz zahtjev dostaviti vidljivo je kako se radi o **vrlo opsežnoj dokumentaciji** koju potencijalni korisnik mora pribaviti. Također je vidljivo kako se radi **većinom o dokumentima/ispravama koje izdaju druga javnopravna tijela iz svojih evidencija te bi trebali biti digitalno dostupni djelatnicima CZSS-a putem umrežavanja sustava, odnosno da ih ne moraju dostavljati korisnici.**

Jednako tako, vidljivo je da postoji **neujednačenost na nacionalnoj razini**, jer čak i kada CZSS-i koriste identičan obrazac zahtjeva, dokumentacija koju traže nije ujednačena, tako da korisnici u nekim dijelovima Hrvatske moraju dostavljati puno opsežniju dokumentaciju od drugih. Kako je riječ o nacionalnoj naknadi, bilo bi **potrebno da se od svih korisnika, neovisno u kojem dijelu RH žive, traži u pravilu ista dokumentacija uvažavajući pri tome određene specifičnosti kućanstva (primjerice, ako je osoba radno je nesposobna osoba neće se tražiti potvrda iz evidencije HZZ-a).**

Također, budući da je riječ o upravnom postupku, ali imajući na umu i kako ovu naknadu traže najsiromašniji građani koji si možda ne mogu priuštiti trošak puta do nekog administrativnog središta da ishode potrebne dokumente, **sve potvrde/uvjerenja koje izdaju druga javnopravna tijela, CZSS-i bi trebali pribavljati po službenoj dužnosti.**

U daljnjem koraku promatrali smo **informativnost samog obrasca, odnosno je li obrazac za ZMN usklađen s novim ZSS-om** te se pokazuje kako čak 67% CZSS-a ima obrazac u kojemu su navedene neke informacije prema “starom” ZSS-u (prihodi koji se ne uračunavaju u sredstva dostatna za podmirenje životnih potreba ili informacija o zabilježbi tražbine na drugu nekretninu). Za 20 % obrazaca ova kategorizacija nije bila primjenjiva jer se radi o obrascima



u kojima se samo traži unos podataka i nemaju nikakav sadržaj koji bi bio povezan sa ZSS-om, dok je 13% obrazaca usklađeno s novim ZSS-om.

Sljedeći aspekt informativnosti koji smo promatrali je **vezan uz institut zabilježbe tražbine**, a budući da iz pritužbi vidimo kako korisnici nisu dovoljno dobro upoznati s ovim institutom. Iako bi upravo obrazac

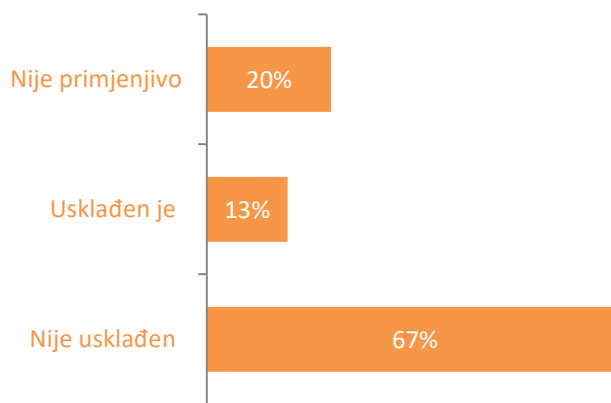
zahtjeva koji podnositelji potpisuju bio dobra prilika da ih se informira o ovome institutu, to je nažalost, propušteno. **Naime, u niti jednom obrascu koji se koristi nije pojašnjeno što institut zabilježbe tražbine podrazumijeva**, odnosno kada se aktivira i kada se briše. U 1/3 obrazaca nema nikakve informacije o ovom institutu, a u 2/3 njih je navedena samo izjava o suglasnosti sa zabilježbom tražbine, bez pojašnjenja što to znači.

Da je razumijevanje ovog instituta vrlo važno za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi pokazuje i činjenica odustajanja velikog broja korisnika ZMN-a od ove naknade, zbog uvođenja zabilježbe tražbine na prvu nekretninu, stupanjem na snagu novog ZSS-a. Naime, podaci koje smo prikupili od CZSS-ova u rujnu 2022. g. pokazuju kako je najmanje 530 korisnika odustalo od ove naknade jer nisu bili suglasni s time da se izvrši upis zabilježbe tražbine na njihovu nekretninu, dio od njih moguće i zbog toga jer im nije bilo pojašnjeno što to za njih (i/ili njihove nasljednike) znači. Naime, na to upućuju pritužbe i pozivi građana našoj instituciji iz kojih je vidljivo da se dvoume ili odustaju od ZMN-a jer ne znaju kada i kako će se primjenjivati zabilježba tražbine na njihovoj nekretnini.

Uz informaciju o institutu zabilježbe tražbine, na obrascu bi trebale biti navedene i sve druge relevantne informacije, odnosno obveze koje ima budući korisnik (npr. obveze radno sposobnoga korisnika i obveza rada za opće dobro).

Također, promatrali smo dostupnost zahtjeva iz perspektive mogućih korisnika, **odnosno je li zahtjev za ZMN dostupan samo na hrvatskom ili i na nekom drugom jeziku**. Postojanje obrasca i na drugom jeziku (primjerice na engleskom) bi bilo poželjno budući da ZMN mogu ostvariti i stranci pod supsidijarnom zaštitom, azilanti, osobe pod privremenom zaštitom i žrtve trgovanja ljudima. Međutim, svi CZSS-i koji imaju dostupne obrasce za ZMN na mrežnim stranicama, ovaj **obrazac imaju dostupan isključivo na hrvatskom jeziku**.

Za kraj, budući da bi takva informacija mogla biti korisna za kreiranje socijalne politike te borbu protiv diskriminacije jer bi omogućila uvid u nacionalnu pripadnost korisnika ZMN-a, gledali smo i traži li se u samom obrascu zahtjeva upisivanje nacionalne pripadnosti i/ili državljanstva korisnika. U 92% obrazaca se traži unos ovih podataka, dok samo 8% obrazaca ne zahtjeva ovu informaciju. Drugim riječima, CZSS-i trenutno prikupljaju, a što znači i da raspoložu, s informacijama o nacionalnosti i/ili državljanstvu korisnika ZMN-a. S jedne strane potrebno je dalje ispitati 1) s kojom svrhom se trenutno prikupljaju ovi podaci, jesu li korisnici



Graf 6 – Je li obrazac zahtjeva za ZMN usklađen s novim ZSS-om?

upoznati sa svrhom prema GDPR-u, te 2) na koji način se ovi podaci trenutno obrađuju (unose li se u aplikaciju SocSkrb). Ukoliko je prikupljanje u skladu s propisima, potrebno je procijeniti je li ih moguće koristiti za socijalne politike i borbu protiv diskriminacije.

### 3.2.2. Zaključak i preporuke

Analizirajući obrazac zahtjeva za zajamčenu minimalnu naknadu, primijetili smo kako većina CZSS-a **koristi vrlo sličan ili isti obrazac, što je pozitivno, budući da se radi o nacionalnoj naknadi te bi pred sve građane RH trebali biti stavljeni isti administrativni zahtjevi.** Međutim, primijetili smo kako se traži **različita dokumentacija**, odnosno kako **popis dokumenata koji građani trebaju predati kod zahtjeva za ZMN nije isti na cijelo području RH.** Povrh toga, ako se zaključuje samo temeljem obrazaca, bez provjere stvarne prakse CZSS-a, od korisnika se zahtjeva dostava opsežne dokumentacije i to mahom iz evidencija drugih javnopravnih tijela. Drugim riječima, **predaja zahtjeva za ZMN predstavlja veliko administrativno opterećenje za građane.** Uz navedeno, obrasci koje CZSS-i koriste najčešće **nisu usklađeni s novim ZSS-om** te u njima nije navedena informacija o institutu zabilježbe tražbine. Također, obrasci su dostupni **isključivo na hrvatskom jeziku**, a 92% ih traži unos podatka o državljanstvu i/ili nacionalnoj pripadnosti podnositelja.

#### Preporuke za Hrvatski zavod za socijalni rad (zajamčena minimalna naknada - ZMN)

- Pripremiti unificirani obrazac zahtjeva za ZMN, usklađen sa ZSS-om, kao i popis osnovne dokumentacije, kako bi se ujednačilo postupanje (nacionalna naknada) prema građanima u svim dijelovima RH
- U obrazac unijeti jasnu i lako razumljivu informaciju o zabilježbi tražbine te svim obvezama korisnika iz ZSS-a
- Osigurati dostupnost ovog obrasca građanima u papirnatom obliku u prostorijama područnih ureda Zavoda (bivših CZSS-a), ali i za preuzimanje online
- Od korisnika tražiti prilaganje isključivo dokumentacije koja se ne može pribaviti po službenoj dužnosti (digitalno putem umrežavanje sustava)
- Omogućiti dostupnost obrasca i na drugim jezicima (npr. na engleskom)

### 3.3. Jednokratna naknada

#### 3.3.1. Obrazac zahtjeva za jednokratnu naknadu

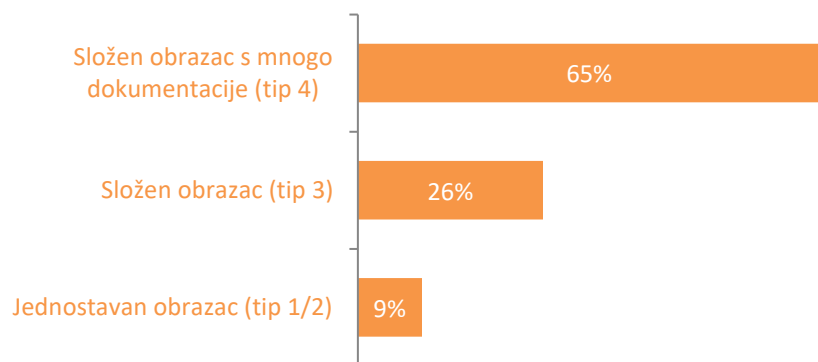
Jednokratna naknada i uvjeti za njezino priznavanje definirani su člancima 45. i 46. ZSS-a.

Obrasce zahtjeva za ovu naknadu na svojim mrežnim stranicama **imaju gotovo svi CZSS-i, odnosno samo njih četiri od 82 ih nema ovaj zahtjev.** Kako bismo mogli analizirati ove obrasce, klasificirali smo ih u četiri tipa i to prema njihovoj složenosti.

OBRASCI ZA JEDNOKRATNU NAKNADU			
tip 1	tip 2	tip 3	tip 4
vrlo jednostavni, samo podaci o podnosiocu	Jednostavni, samo podaci o podnosiocu	veći broj podataka i za podnosioca i za članove kućanstva	složeni obrasci, mnogo podataka i o podnosiocu i o članovima kućanstva
dokumentacija za podnosioca	dokumentacija za podnosioca i za članove kućanstva	dokumentacija većinom samo za podnosioca, za članove kućanstva niti jedan ili samo jedan dokument	opsežna dokumentacija i za podnosioca i za sve članove kućanstva

Analizirajući obrasce prema gore opisanoj kategorizaciji nalazimo kako jednostavne obrasce u kojima se traže samo podaci o podnosiocu s malo dokumentacije koristi vrlo malo CZSS-a, odnosno ukupno njih 7 tj. 9% ima obrasce koje smo označili s tip 1 tj. tip 2. Dodatnih 26% koristi obrasce koji su složeniji, odnosno zahtijevaju se i podaci o članovima kućanstva, ali se

dokumentacija traži samo za podnosioca ili po jedan dokument za članove kućanstva. **Ipak, najveći broj CZSS-a, njih 65% koristi obrasce koji su opsežni i u smislu podataka koji se unose i u smislu dokumentacije koja se dostavlja i za podnosioca i za članove kućanstva.**



Graf 7 - Složenost obrasca zahtjeva za jednokratnu naknadu

Za razliku od obrasca zahtjeva za ZMN, kod obrazaca za jednokratnu naknadu situacija je drugačija jer se pokazuje kako **ne postoji jedan tip ili model koji koristi većina CZSS-a uz manje prilagodbe, nego CZSS-i koriste različite obrasce.** Znači, iako je riječ o nacionalnoj naknadi, građani u različitim dijelovima RH ispunjavaju različite zahtjeve kada traže ovu naknadu, pri čemu za neke postoji veća administrativna opterećenost jer moraju ispuniti opsežne obrasce, dok je za neke administrativno opterećenje u ovom smislu, mnogo manje.

Ako gledamo količinu dokumentacije koju građani moraju priložiti uz ovaj zahtjev, za razliku od obrazaca za ZMN kod kojih je popis dokumentacije bio donekle ujednačen, s manjim odstupanjima, **uz zahtjeve za jednokratnu naknadu traži se različita dokumentacija**. Tako neki CZSS-i (koji su u manjini) traže dostavu preslike osobne iskaznice i dokaza o postojanju osnovne životne potrebe koju nije moguće podmiriti (u vidu predračuna ili računa), dok drugi traže i do 12 različitih dokumenata uz zahtjev. Najčešće se, uz preslike dokumenata s OIB-om traži dokaz o ostvarenim prihodima za podnositelja i članove kućanstva, uvjerenje o nezaposlenosti i potvrda o školovanju djece. Također, isto kao kod ZMN-a radi se o dokumentaciji s kojom raspolažu druga javnopravna tijela.

Dodatno, uz zahtjev za jednokratnu naknadu, **često se traže dokumenti za koje nije jasno iz kojeg razloga su potrebni**, budući da ZSS ne propisuje uvjete za čije dokazivanje bi oni bili potrebni, kao što je npr. potvrda o redovitoj prijavi kod HZZ-a za sve odrasle članove kućanstva (u uvjetima za jednokratnu nije propisano da osoba mora biti prijavljena na HZZ, za razliku od uvjeta kod ZMN-a), uvjerenje o posjedu zemljišta za sve članove kućanstva, uvjerenje MUP-a o evidenciji vlasništva vozila (ZSS-om nije propisano da je vozilo diskvalificirajući uvjet za jednokratnu) i dr. Ne dovodeći u pitanje načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza iz ZUP-a, naglašavamo kako je u postupku priznavanja ove naknade **potrebno tražiti samo one dokaze koji potvrđuju zadovoljavanje uvjeta iz Zakona** (npr. dokaz da osoba ne može podmiriti izvanredni trošak nastao zbog trenutačne životne okolnosti i dokaz o prirodi i iznosu same osnovne životne potrebe). Trenutno se uz zahtjev za ovu naknadu **najčešće traži vrlo opsežna popratna dokumentacija**.

Isto kao i kod ZMN-a, na obrascu nije navedeno da bi ovu dokumentaciju pribavljali CZSS-i već je najčešće navedeno da je to dokumentacija koju korisnik treba dostaviti uz zahtjev. Ako u praksi podnošenje zahtjeva funkcionira tako da potrebnu dokumentaciju pribavljaju CZSS-i, to nije vidljivo iz samih obrazaca te se sudeći po obrascima pokazuje kako je **kod podnošenja ovog zahtjeva administrativno opterećenje za građane veliko**.

Budući da se najčešće koriste opsežni obrasci i traži opsežna dokumentacija, dalje smo ispitali i **postoje li pojednostavljeni obrasci za postojeće korisnike prava u socijalnoj skrbi**, budući da o njima CZSS-i već imaju informacije. To bi svakako bilo dobrodošlo jer bi se eliminirali nepotrebni koraci za korisnike. Međutim, **samo 7 CZSS-a, odnosno njih 9% ima pojednostavljene obrasce za postojeće korisnike**, a 71 ili 91% CZSS-a ima jedinstveni obrazac koji ispunjavaju kako novi tako i postojeći korisnici.

Nadalje, i za ovu smo naknadu promatrali postoje li obrasci samo na hrvatskom ili i na nekom drugom jeziku, a budući da ovaj tip naknade, **osim hrvatskim državljanima može priznati bilo kojoj osobi, neovisno o njezinom statusu državljanstva, ako to zahtijevaju životne okolnosti u kojima se našla**. Drugim riječima ova naknada može biti priznata i npr. osobama na privremenom boravku, kao i tražiteljima azila te bi stoga bilo korisno kada bi obrazac bio dostupan i na drugom jeziku (barem na engleskom). **No, ovaj je obrazac većinom dostupan samo hrvatskom jeziku**. Iznimka su tri CZSS-a koji imaju obrasce za jednokratnu naknadu

objavljene **i na ukrajinskom jeziku**, kako je moguće pretpostaviti, uslijed dolaska raseljenih osoba iz Republike Ukrajine u RH.

Naposljetku, budući da smo analizirali i informativnost samih mrežnih stranica, u vezi jednokratne naknade smo ispitali i postoji li na mrežnim stranicama informacija o **mogućnosti priznavanja jednokratne naknade u većem iznosu** (do 10.000,00 kuna tj. 1.327,23 eura). Naime, u radu primjećujemo da korisnici vrlo rijetko znaju za ovu naknadu. Prema ranije iznesenim rezultatima 23% CZSS-a uopće nema objavljene informacije o pravima, a među onima koji imaju, **njih više od pola (54%) nema objavljenu informaciju o mogućnosti traženja ove naknade**. Ako gledamo mrežne stranice svih CZSS-a, pokazuje se da na samo 35% njih građani mogu naći informaciju o ovoj mogućnosti.

### 3.3.2. Zaključak i preporuke

Analiza obrazaca za jednokratnu naknadu pokazala je kako CZSS-i **koriste neujednačene, odnosno različite obrasce**, što znači da **građani u različitim dijelovima RH imaju različit pristup kod podnošenja zahtjeva, a time i kod ostvarivanja prava**. Osim toga, **dokumentacija koja se traži nije ujednačena**, u nekim slučajevima **nije jasno temeljem čega se traži neki dokument**, a većina dokumentacije koja se traži je iz evidencija javnopravnih tijela.

#### Preporuke za Hrvatski zavod za socijalni rad (jednokratna naknada)

- Pripremiti unificirani obrazac zahtjeva za jednokratnu naknadu, kako bi se ujednačilo postupanje (nacionalna naknada) prema građanima u svim dijelovima RH
- U obrascu tražiti samo podatke potrebne za provjeru zadovoljava li korisnik uvjete iz ZSS-a
- Ujednačiti potrebnu dokumentaciju, tražiti samo onu:
  - nužnu za provjeru ispunjava li korisnik uvjete iz ZSS-a
  - od korisnika tražiti onu koja se ne može pribaviti po službenoj dužnosti
- Pripremiti i pojednostavljeni obrazac za jednokratnu naknadu za korisnike koji već ostvaruju neka druga prava iz socijalne skrbi
- Omogućiti dostupnost obrazaca i na drugim jezicima (npr. na engleskom)
  
- Osigurati ujednačene obrasce za sve naknade i usluge i učiniti ih dostupnima i u papirnatom/fizičkom obliku i putem interneta.

#### 4. Završne napomene

Ovo istraživanje pokazalo je kako **građani ne mogu doći do potpunih niti najnovijih informacija o pravima iz socijalne skrbi online putem**. Kako je pojašnjeno, u trenutku provedbe istraživanja većina informacija **nije bila usklađena s novim ZSS-om, a jezik kojim su bile pisane nije bio jednostavan niti lako razumljiv svima**.

Osim toga, **potvrdili smo nacionalnu neujednačenost u pristupu pravima, kod pokretanja postupaka za njihovo priznavanje**. Kako je istraživanje pokazalo, od budućih korisnika iz različitih dijelova Hrvatske **traže se različiti podaci i dokumenti**, pri čemu je **često veliko administrativno opterećenje (prikupljanje dokumentacije) stavljeno na građane**.

Budući da smo istraživanje proveli šest mjeseci nakon stupanja na snagu ZSS-a, a od 1. siječnja 2023. stupile su na snagu i institucionalne promjene, **napravili smo i naknadnu dodatnu provjeru mrežnih stranica**. Na dan 21. veljače 2023. g. (dakle, više od godinu dana od stupanja na snagu ZSS-a) **provjerili smo ponovno sve mrežne stranice te utvrdili kako su njih 47 (57%) još uvijek stranice centara za socijalnu skrb, 34 nisu bile u funkciji (42%), a jedna mrežna stranica je nazvana Područnim ured HZSR, no nije moguće pristupiti nikakvom sadržaju**.

Osim toga, godinu dana nakon stupanja ZSS-a na snagu te dva mjeseca nakon početka rada, **ni sam Hrvatski zavod za socijalni rad nema vlastitu web stranicu na kojoj bi građani mogli naći informacije o institucionalnim promjenama, kontakte područnih ustrojstvenih jedinica ili druge potrebne informacije**.

Sve navedeno ukazuje kako su **građanima nedostupne informacije o pravima iz socijalne skrbi**, uključujući i kontakti nadležnih tijela, a institucionalne promjene nisu na vrijeme pripremljene.