

Na temelju članka 1. stavka 2. i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/11 i 119/14), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj _____ godine donijela

O D L U K U

o donošenju Strategije za suzbijanje pogrešaka, zlouporabe i korupcije na području socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine

I.

Donosi se Strategija za suzbijanje pogrešaka, zlouporabe i korupcije na području socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine, u tekstu koji je dostavilo Ministarstvo socijalne politike i mladih aktom, klase: 500-01/15-03/20, urbroja: 519-03-3-1/6-15-6, od 28. listopada 2015. godine.

II.

Zadužuje se Ministarstvo socijalne politike i mladih da o ovoj Odluci, na odgovarajući način, izvršiti nadležna tijela, nositelji provedbe mjera i aktivnosti iz Strategije iz točke 1. ove Odluke.

III.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Klasa:
Urbroj:

Zagreb,

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović

OBRAZLOŽENJE

Vlada RH započela je provedbu široke reforme u sustavu socijalne zaštite. Usporedo s Vladinim programom reformi, u suradnji sa Svjetskom bankom razvijen je Projekt modernizacije sustava socijalne zaštite kojim će se osigurati financijska i praktična potpora, kao što su ulaganje u informacijsku tehnologiju, stručna znanja o politici i tehničkim pitanjima, za Vladine reforme sustava socijalne zaštite, uključujući smanjenje pogrešaka, zlouporaba i korupcije. U okviru Projektnog područja Suzbijanja pogrešaka zlouporaba i korupcije (dalje u tekstu: PZK), a u cilju poboljšanja učinkovitosti i isplativosti rada na PZK, Ministarstvo socijalne politike i mladih (MSPM) te Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (MRMS), predlažu Strategiju za suzbijanje pogrešaka, zlouporabe i korupcije na području socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Dokument je izradila Radna skupina u kojoj su, osim MSPM te MRMS, sudjelovali i predstavnici Svjetske banke.

Cilj međuministarske Strategije za suzbijanje PZK je osnažiti tijela koja obavljaju inspekcijski nadzor u navedenim resornim ministarstvima i službi za inspekcijski nadzor. Kako bi osigurala učinkovitu zaštitu programa socijalne zaštite i rashoda od rizika PZK, Strategijom će se osnažiti postojeće preventivne mjere odvrćanja, ukloniti prepreke u otkrivanju, prevenciji i praćenju PZK te usmjeriti na postizanje sljedećih 5 ciljeva:

1. Unaprijediti odgovornosti (*Nositelj*: HZMO; Samostalni sektor za reviziju MRMS; Inspektorat rada; ZOSI; MSPM);
2. Dodatno osnažiti mjere sprečavanja (*Nositelj*: HZMO; Samostalni sektor za reviziju MRMS; Inspektorat rada; ZOSI; MSPM);
3. Izgraditi kapacitete i sposobnosti za otkrivanje (*Nositelj*: HZMO; Samostalni sektor za reviziju MRMS; Inspektorat rada; MSPM);
4. Razviti i uvesti mjere odvrćanja (*Nositelj*: HZMO; Samostalni sektor za reviziju MRMS; MSPM);
5. Unaprijediti praćenje i izvješćivanje odvrćanja (*Nositelj*: HZMO; Samostalni sektor za reviziju MRMS; Inspektorat rada; MSPM).

Za koordinaciju izrade akcijskog plana zaduženo je MSPM. Nositelji glavnih strateških aktivnosti obvezni su u svojoj nadležnosti provoditi i pratiti provođenje mjera predviđenih akcijskim planom, te o tome dostavljati redovita izvješća MSPM koje će sva zaprimljena izvješća objedinjavati kao imenovani nositelj akcijskog plana. O provedbi i utjecaju mjera, eventualnim problemima u provedbi, novim pojavama i sukladno tome donošenju odluka o novim potezima, odnosno izmjenama i prilagodbama politike, podnositi će se godišnja izvješća Vladi Republike Hrvatske. Strategijom se predviđa izrada provedbenih programa za razdoblje od **dvije godine** s ciljanim mjerama usmjerenima k ostvarenju smanjenja suzbijanja rizika pogrešaka, zlouporabe i korupcije na području socijalne zaštite u RH, točno naznačenim nositeljima mjera i rokovima, a sukladno strateškim aktivnostima naznačenima u Strategiji.

Temeljem Zakona o potvrđivanju Ugovora o zajmu između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj za Projekt modernizacije sustava socijalne zaštite Republika Hrvatska (NN, Međunarodni ugovori br. 8/14) u iznosu od 70 milijuna eura za Projekt modernizacije sustava socijalne zaštite, osigurana su sredstva za izvršavanje Ugovora o zajmu, uključivo Projektnog područja Suzbijanja pogrešaka zlouporaba i korupcije te provedbe aktivnosti Strategije za suzbijanje PZK.

Prijedlog
Strategije za suzbijanje pogrešaka, zlouporabe i korupcije
na području socijalne zaštite u Republici Hrvatskoj
za razdoblje od 2015. do 2020.godine

Zagreb, listopad 2015. godine

Sadržaj

Popis kratica	3
1. OCJENA STANJA.....	4
1.1. <i>Proces vještačenja</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Pravo na invalidsku mirovinu.....</i>	<i>5</i>
1.3. <i>Pravo na doplatak za djecu</i>	<i>5</i>
1.4. <i>Inspektorat rada</i>	<i>6</i>
1.5. <i>Pravo na zajamčenu minimalnu naknadu</i>	<i>6</i>
2. KONTEKST POGREŠAKA, ZLOUPORABA I KORUPCIJE	7
2.1. <i>Postojeći rizici u procesu vještačenja i revizije.....</i>	<i>7</i>
2.2. <i>Uzroci nepripadne isplate invalidskih mirovina.....</i>	<i>7</i>
2.3. <i>Uzroci nepripadne isplate doplatka za djecu</i>	<i>8</i>
2.4. <i>Postojeći rizici - Inspektorat rada</i>	<i>8</i>
2.5. <i>Postojeći rizici u sustavu socijalne skrbi</i>	<i>8</i>
3. SUSTAV POSTOJEĆE KONTROLE	8
3.1. <i>Postojeće kontrole u ZOSI.....</i>	<i>8</i>
3.2. <i>Postojeće kontrole u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS</i>	<i>9</i>
3.3. <i>Postojeće kontrole u sprječavanju nepripadne isplate invalidskih mirovina</i>	<i>9</i>
3.4. <i>Postojeće kontrole u sprječavanju nepripadne isplate doplatka za djecu.....</i>	<i>11</i>
3.5. <i>Postojeće kontrole u Inspektoratu rada.....</i>	<i>11</i>
3.6. <i>Postojeće kontrole u sustavu socijalne skrbi</i>	<i>11</i>
4. POUZDANOST KONTROLA.....	12
4.1. <i>Kontrola u ZOSI.....</i>	<i>12</i>
4.2. <i>Kontrola u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS</i>	<i>12</i>
4.3. <i>Kontrola u HZMO.....</i>	<i>12</i>
4.4. <i>Kontrola u Inspektoratu rada</i>	<i>13</i>
4.5. <i>Kontrola u sustavu socijalne skrbi</i>	<i>13</i>
5. RAZMJERI POGREŠAKA, ZLOUPORABE I KORUPCIJA.....	14
6. UČINKOVITA STRATEGIJA SUZBIJANJA PZK.....	14
6.1. <i>Strateške aktivnosti.....</i>	<i>15</i>
7. IZRADA PROGRAMA PROVEDBE, PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE	22

POPIS KRATICA:

1. **CZSS** – centar za socijalnu skrb
2. **HZMO** – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
3. **HZZ** – Hrvatski zavod za zapošljavanje
4. **HZZO** – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
5. **IT sustav** – informatički sustav
6. **JCN** –jedinstveni centar za naknade
7. **JTV** – jedinstveno tijelo vještačenja
8. **MBG** – matični broj građana
9. **MRMS** – Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
10. **MSPM** – Ministarstvo socijalne politike i mladih
11. **MU** – Ministarstvo uprave
12. **MUP** – Ministarstvo unutarnjih poslova
13. **OIB** – osobni identifikacijski broj
14. **OSS** (eng. *One stop shop*) – „ured sve na jednom mjestu“
15. **PZK** – rizik pogrešaka, zlouporaba i korupcije
16. **RH** – Republika Hrvatska
17. **Samostalni sektor za reviziju MRMS** – Samostalni sektor za reviziju i nadzor medicinskog vještačenja Ministarstva rada i mirovinskoga sustava
18. **ZMN** – zajamčena minimalna naknada
19. **ZOMO** – Zakon o mirovinskom osiguranju
20. **ZOSI** –Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom

1. OCJENA STANJA

1.1. Proces vještačenja

Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom¹ osnovan je Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (u daljnjem tekstu: ZOSI). Ustrojstvena jedinica tog Zavoda – tzv. jedinstveno tijelo vještačenja (u daljnjem tekstu: JTV) ustrojeno je Zakonom o jedinstvenom tijelu vještačenja², od 1. siječnja 2015. godine, za obavljanje poslova vještačenja u prvom i drugom stupnju u postupcima ostvarivanja prava iz područja socijalne skrbi, mirovinskog osiguranja, zdravstva, obrazovanja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom, zaštite ratnih i civilnih žrtava rata te drugim područjima u kojima se ostvaruju određena prava na temelju vještačenja, odnosno na temelju nalaza i mišljenja tijela vještačenja.

Uredbom o metodologijama vještačenja³, koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na temelju Zakona o jedinstvenom tijelu vještačenja propisana je metodologija vještačenja za utvrđivanje tjelesnog, intelektualnog, osjetilnog i mentalnog oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti osobe, razine potpore, radne sposobnosti osobe te način utvrđivanja tjelesnog oštećenja, odnosno oštećenja organizma osobe, funkcionalne sposobnosti, razine potpore, radne sposobnosti osobe, te tko su ovlašteni vještaci koji provode vještačenje za pojedine sustave, činjenice o kojima se vještači, način rada vještaka, i postupak njihova imenovanja te dokumentaciju potrebnu za vještačenje, stručni sastav vijeća vještaka koji provode vještačenje u svrhu ostvarivanja prava iz područja prema vrstama predmeta.

U okviru sustava mirovinskog osiguranja, Zakonom o mirovinskom osiguranju⁴ (u daljnjem tekstu: ZOMO), Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju⁵, kao i spomenutom Uredbom o metodologijama vještačenja, propisano je da postupak za ocjenu radne sposobnosti, pokreće izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite (u daljnjem tekstu: izabrani doktor medicine), kada ocijeni da se kod osiguranika zdravstveno stanje stabiliziralo, a da daljnje liječenje i medicinska rehabilitacija neće dovesti do ponovnog uspostavljanja radne sposobnosti te da je kao posljedica toga nastalo smanjenje radne sposobnosti.

Vještačenje o činjenici smanjenja radne sposobnosti, odnosno potpunog gubitka radne sposobnosti, potpunog gubitka radne sposobnosti člana obitelji osiguranika te tjelesnom oštećenju, u prvom i drugom stupnju obavljaju vještaci, odnosno viši vještaci ZOSI. Zahtjev za vještačenje u svrhu ostvarivanja prava iz pojedinog sustava, podnosi ZOSI nadležno tijelo koje odlučuje o pravu na temelju zahtjeva osiguranika/osobe odnosno izabranog doktora medicine, a na temelju zahtjeva osiguranika odnosno izabranog doktora medicine ovisno za potrebe kojega prava se provodi vještačenje, s tim da se uvijek uz ocjenu o radnoj sposobnosti obvezno vještači i funkcionalna sposobnost osobe i vrsta i stupanj oštećenja, odnosno tjelesnog oštećenja. U slučaju podnošenja zahtjeva za ocjenu radne sposobnosti i utvrđivanja tjelesnog oštećenja, zahtjev se podnosi Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO).

¹ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (Narodne novine, br. 157/13 i 152/14)

² Zakon o jedinstvenom tijelu vještačenja (Narodne novine, br. 85/14)

³ Uredba o metodologijama vještačenja (Narodne novine, br. 153/14)

⁴ Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157/13, 33/15 i 93/15)

⁵ Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine, br. 80/13 i 137/13)

Svi nalazi i mišljenja vještaka i viših vještaka ZOSI, o utvrđenom smanjenju radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, djelomičnom ili potpunom gubitku radne sposobnosti te profesionalnoj ili općoj nesposobnosti za rad prema posebnom propisu iz sustava mirovinskog osiguranja na temelju kojih se stječe pravo podliježu obaveznoj reviziji koja se provodi u Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava (u daljnjem tekstu: MRMS) i to u Samostalnom sektoru za reviziju i nadzor medicinskog vještačenja (u daljnjem tekstu: Samostalni sektor za reviziju MRMS), sukladno važećem ZOMO (revizija medicinskog vještačenja se do 01. ožujka 2013. godine obavljala u HZMO). Slijedom navedenoga, u odnosu na prava iz mirovinskog osiguranja, vještaci ZOSI donose nalaz i mišljenje o radnoj sposobnosti i tjelesnom oštećenju.

Sve „pozitivne“ ocjene radne sposobnosti podliježu obaveznoj reviziji koja se provodi u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS, što čini cjeloviti proces medicinskog vještačenja radne sposobnosti. U svim slučajevima kada vještaci revizori Samostalnog sektora za reviziju MRMS utvrde da nalaz i mišljenje vještaka ZOSI treba mijenjati, vještaci ZOSI su obvezni donijeti novi nalaz i mišljenje u skladu s mišljenjem vještaka revizora.

U Samostalnom sektoru za reviziju MRMS trenutno radi 8 vještaka revizora, koji rade na poslovima revizije nalaza i mišljenja ocjene radne sposobnosti donesenih u ZOSI. Osim toga, navedeni Samostalni sektor obavlja nadzor i kontrolu prava iz mirovinskog osiguranja prema ranije važećim propisima. Na temelju nalaza i mišljenja ZOSI, a nakon revizije Samostalnog sektora za reviziju MRMS i provedenog postupka ostvarivanja prava sukladno ZOMO, može se ostvariti pravo na invalidsku mirovinu, odnosno pravo na profesionalnu rehabilitaciju.

1.2. Pravo na invalidsku mirovinu

U ostvarivanju prava iz mirovinskog osiguranja, kao i u ostvarivanju prava na doplatak za djecu, sa stanovišta HZMO, jedan od rizika pogrešaka, zlouporaba i korupcije (u daljnjem tekstu: PZK) je mogućnost ostvarivanja nepripadne isplate mirovine i doplatka za djecu budući da je ostvarivanje tih prava u nadležnosti HZMO. Pravo na invalidsku mirovinu ostvaruje se prema ZOMO i drugim posebnim propisima na temelju zahtjeva za invalidsku mirovinu koji se podnosi HZMO uz priloženu medicinsku i ostalu dokumentaciju. Nadležno tijelo za rješavanje o pravima je HZMO. Vještačenje za potrebe ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu na temelju medicinske dokumentacije provodi se, kako je prethodno navedeno, u ZOSI prema Uredbi o metodologijama vještačenja, a svaki pozitivan nalaz i mišljenje o ocjeni radne sposobnosti za potrebe HZMO podliježe reviziji koju provodi Samostalni sektor za reviziju MRMS. Na temelju potvrđenog nalaza i mišljenja o potpunom gubitku/djelomičnom smanjenju radne sposobnosti HZMO donosi rješenje o priznanju prava na invalidsku mirovinu.

1.3. Pravo na doplatak za djecu

Pravo na doplatak za djecu ostvaruje se u HZMO u skladu sa odredbama Zakona o doplatku za djecu⁶. Doplatak za djecu novčano je primanje koje koristi roditelj ili druga osoba određena Zakonom, radi potpore uzdržavanja i odgoja djece. Pravo na doplatak za djecu stječe se i ostvaruje ovisno o broju djece i visini ukupnog dohotka članova kućanstva korisnika te drugim uvjetima utvrđenim Zakonom. Zahtjev za priznanje prava na doplatak za djecu se podnosi nadležnoj područnoj službi/uredu HZMO prema mjestu prebivališta podnositelja zahtjeva. Uz zahtjev se podnosi određena dokumentacija, ovisno o tome je li

⁶Zakon o doplatku za djecu (Narodne novine, br. 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12 i 82/15)

podnositelj zahtjeva već korisnik doplatka za djecu ili zahtjev podnosi prvi put. HZMO pribavlja službenim putem dokaze o ukupnom dohotku kućanstva podnositelja zahtjeva ostvarenom u Republici Hrvatskoj dok je korisnik obavezan dostavljati potvrde o plaći, mirovini ili drugom oporezivom dohotku članova kućanstva ostvarenom u inozemstvu. Na taj način nastoji se PZK svesti na najmanju moguću mjeru, a građanima ujedno olakšati ostvarivanje prava koja im pripadaju prema Zakonu. Na temelju dostavljenih i službenim putem prikupljenih dokaza o ispunjavanju uvjeta za priznanje prava, HZMO donosi rješenje o priznanju prava na doplatu za djecu.

1.4. Inspektorat rada

Zakonom o Inspektoratu rada⁷ ustrojen je Inspektorat rada kao upravna organizacija u sastavu MRMS, koji obavlja inspekcijske poslove u području radnih odnosa i zaštite na radu ako posebnim propisom nije drugačije propisano. Trenutno je u Inspektoratu rada 222 inspektora rada, od toga 120 inspektora rada koji nadziru propise iz radnih odnosa i 102 inspektora rada koji nadziru propise iz zaštite na radu, dok je prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu MRMS⁸ i Pravilniku o unutarnjem redu MRMS, u Inspektoratu rada predviđeno ukupno 266 državnih službenika s ovlastima obavljanja inspekcijskih poslova. Inspektori rada u području radnih odnosa nadziru provedbu zakona i drugih propisa kojima su uređeni radni odnosi između radnika i poslodavaca te obavljaju inspekcijske poslove i u drugim upravnim područjima, kada je to propisano posebnim zakonom. U 2014. godini posebno su pojačane aktivnosti na nadzoru otkrivanja nezakonitog (neprijavljenog) rada, osobito na provedbi propisa o radnim odnosima kojima se uređuje obveza poslodavaca da radnike u propisanom roku prijave nadležnim tijelima obveznog osiguranja te obveza sklapanja ugovora o radu, odnosno izdavanja potvrde o sklopljenom ugovoru o radu prije početka rada, kao i na utvrđivanju zakonitosti rada stranaca u Republici Hrvatskoj.

1.5. Pravo na zajamčenu minimalnu naknadu

Velik broj socijalnih naknada u RH (72) koje služe podmirenju sličnih potreba ili zaštiti od sličnih rizika, dovodi do multipliciranja i preklapanja prava u različitim područjima.

Sa ciljem smanjenja ukupnog broja socijalnih naknada Ministarstvo socijalne politike i mladih (u daljnjem tekstu: MSPM) je izradom novog Zakona o socijalnoj skrbi⁹, koji je stupio na snagu 01. siječnja 2014. godine, između ostalog, uvelo novo pravo „**zajamčena minimalna naknada**“ koju ostvaruje svaka osoba, odnosno kućanstvo s nedostatnim prihodima i imovinom za podmirenje osnovnih životnih potreba.

Zajamčena minimalna naknada (u daljnjem tekstu: ZMN) je novi oblik novčane naknade koja objedinjuje četiri dosadašnje naknade sa socijalnom komponentom (*produženu novčanu naknadu* koja je do sada bila uređena Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti¹⁰, *pomoć za uzdržavanje* koja je bila uređena Zakonom o socijalnoj skrbi¹¹ te prava na *opskrbnine* koje su uređene Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz

⁷Zakon o Inspektoratu rada (Narodne novine, br. 19/14)

⁸Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada i mirovinskoga sustava (Narodne novine, br. 25/14)

⁹Zakon o socijalnoj skrbi, (Narodne novine, br. 157/13, 152/14, 99/15)

¹⁰Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti („Narodne novine“, broj 80/08, 94/09, 121/10, 25/12, 118/12, 12/13 i 153/13)

¹¹Zakon o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 33/12)

¹²Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji („Narodne novine“, broj 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13 i 92/14)

¹³Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“ broj 33/92, 57/92 - Uredba o dopunama Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, 77/92, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 108/96 82/01, 94/01 i 103/03)

Domovinskog rata i članova njihovih obitelji¹² i Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata¹³).

Uvođenje ZMN predstavlja početak objedinjavanja novčanih davanja na razini države koje je otvorilo mogućnost pojednostavljenja procedure administriranja, usmjeravanja i kontrole te predstavlja temelj za implementaciju projekta uvođenja Jedinstvenog centra za naknade (u daljnjem tekstu: JCN) tzv. “ureda sve na jednom mjestu (*One stop shop*)”, kao jedne od reformskih mjera za smanjenje deficita koje je Vlada RH prihvatila Zaključkom od 26. rujna 2013. godine.

Uspostavljanjem JCN, od 1. ožujka 2016. godine, nadležnost u provođenju postupaka priznavanja prava na ZMN sa centara za socijalnu skrb prelazi na nadležne urede državne uprave u županijama, odnosno nadležni ured Grada Zagreba pri kojima će se uspostavljati JCN.

Uvođenje ZMN samo je početak konsolidacije socijalnih naknada koja će u narednom razdoblju integrirati dodatne socijalne naknade, a u cilju stvaranja transparentnog i učinkovitog sustava socijalne zaštite koji jamči usmjeravanje sredstava najugroženijim skupinama društva.

U narednom razdoblju predviđa se projektnim planom i prebacivanje administriranja doplatka za djecu, naknada za nezaposlene te roditeljskih i roditeljskih potpora (izvan sustava rada).

Uz ZMN, naknade koje neće postati dio ZMN, administrirat će se u jedinstvenim centrima za naknade uvodeći na taj način potpunu kontrolu sredstava. Putem integrirane automatske razmjene podataka tijela državne uprave preko sustava osobnog identifikacijskog broja (u daljnjem tekstu: OIB) korisnika u svrhu razmjene podataka o korisnicima, njihovoj imovini i dohotku postići će se dva osnovna cilja:

1. smanjenje mogućih zlouporaba i pogrešaka u sustavu socijalnih naknada i
2. omogućavanje lakšeg pristupa korisnika državnoj administraciji putem jedinstvenog upravnog mjesta (JCN), a zahvaljujući informatiziranoj platformi administracije, korisnik neće morati prikupljati nikakva dodatna papirnata uvjerenja.

2. KONTEKST POGREŠAKA, ZLOUPORABA I KORUPCIJE

2.1. Postojeći rizici u procesu vještačenja i revizije

U postupku medicinskog vještačenja, mogući su PZK u postupku pripreme medicinske dokumentacije, potrebne za pokretanje postupka koja se pribavlja u sustavu zdravstva, kao i u postupku medicinskog vještačenja u ZOSI. Naime, medicinska dokumentacija potrebna za postupak ocjene radne sposobnosti u cijelosti se priprema u sustavu zdravstvenog osiguranja, odnosno izvan mirovinskog sustava. Započinje ga izabrani doktor medicine kada ocijeni da se kod osiguranika zdravstveno stanje stabiliziralo, a da daljnje liječenje i medicinska rehabilitacija neće dovesti do ponovnog uspostavljanja radne sposobnosti. Izabrani doktor medicine priprema medicinsku dokumentaciju i piše prijedlog ocjene radne sposobnosti.

Također, osiguranik pribavlja opis poslova od svog poslodavca (ukoliko je u radnom odnosu), pa stoga postoji rizik neispravno ili netočno popunjenog obrasca, što može utjecati na ocjenu radne sposobnosti koja se donosi temeljem zdravstvenog stanja u odnosu na poslove koje obavlja. Isti rizik postoji i kod osobe koja je nezaposlena, za koju obrazac koji se odnosi na opis poslova također ispunjava socijalni radnik. Osim toga, prijedlog ocjene radne sposobnosti s cjelovitom medicinskom i drugom dokumentacijom izabrani doktor medicine ili osiguranik osobno predaju odnosno šalju poštom u HZMO, s time da u slučaju kada osiguranik osobno predaje dokumentaciju, postoji rizik izmjene ili dodavanja podataka. Važno je napomenuti, da vještak ZOSI temeljem kliničkog pregleda osiguranika i priložene

medicinske i druge dokumentacije donosi ocjenu o radnoj sposobnosti pa postoji mogućnost pogreške u slučaju nedovoljne educiranosti vještaka. Isto tako, vještaci revizori Samostalnog sektora za reviziju MRMS, temeljem medicinske i druge dokumentacije potvrđuju ili odbacuju ocjenu vještaka ZOSI, odnosno daju upute vještaku o daljnjem postupanju te u postupku revizije postoji mogućnost neuočavanja nevjerodostojne ili neistinite (ne odgovara činjeničnom stanju) medicinske dokumentacije.

2.2. Uzroci nepripadne isplate invalidskih mirovina

Kod invalidskih mirovina rizik nastanka nepripadne isplate proizlazi iz okolnosti da je u postupku medicinskog vještačenja učinjena pogreška te se korisniku isplaćuje mirovina koja mu ne pripada. Također, moguća je nepripadna isplata mirovina u situacijama kada korisnik mirovine prima dvije ili više mirovina ili stekne svojstvo osiguranika. Nepripadna isplata mirovina kao rizik obuhvaća i nepravodobnu obustavu isplate mirovinskih primanja nakon smrti korisnika, osobito onih koji su umrli u inozemstvu, a mirovina im se isplaćivala na broj računa i adresu stanovanja u RH. Najveće svote i najduža razdoblja nepripadne isplate mirovina utvrđena su kod onih korisnika koji imaju evidentiranu adresu stanovanja i tekući račun na koji se isplaćuje mirovina u RH, a zaposleni su/obavljaju djelatnosti u inozemstvu za koje postoji obveza osiguranja. Do povećanja nepripadnih isplata dolazi i u situacijama kada su u bazama podataka neophodnih za isplatu mirovine uneseni pogrešni ili nepotpuni podaci.

2.3. Uzroci nepripadne isplate doplatka za djecu

Kod korištenja prava na doplatu za djecu također je moguća nepripadna isplata, koja se događa u situacijama kada korisnik dostavi netočne podatke važne za ostvarivanje prava na doplatu za djecu, kada su u bazama podataka uneseni pogrešni ili nepotpuni podaci, kada korisnici ne dojavu promjene koje se odnose na status ili na ostale činjenice koje utječu na ostvarivanje prava na doplatu za djecu. Ističe se problem mijenjanja statusa korisnika prava ili člana kućanstva u pogledu promjene visine ukupnih prihoda kućanstva korisnika što utječe na smanjenje iznosa ili dovodi do gubitka prava na doplatu za djecu. Primjerice, zaposlenjem nezaposlenog člana kućanstva mijenja se visina prihoda po članu kućanstva koji je jedan od kriterija na temelju kojeg se utvrđuje svota doplatka za djecu. Nedojavljivanje navedenog može dovesti do nepripadne isplate doplatka za djecu (u cijelosti ili stjecanja veće svote od svote propisane temeljem cenzusa po članu kućanstva) za cijelo razdoblje od trenutka nastanka promjene do trenutka utvrđivanja te činjenice službenim putem.

2.4. Postojeći rizici - Inspektorat rada

Trenutno je Inspektorat rada povezan samo s samo jednim dijelom baze podataka HZMO, dok s bazama podataka drugih tijela nije povezan. Nastavno tome, upravo je u tom dijelu nužno uspostaviti razmjenu podataka svih relevantnih tijela, što bi doprinijelo bržem i učinkovitijem obavljanju inspeksijskih nadzora, tj. inspektori rada bi na terenu odmah imali informaciju prima li osoba novčane naknade, a zatečena je u nezakonitom (neprijavljenom) radu, o čemu bi inspektor rada odmah obavijestio nadležno tijelo. Također, potrebno je osnažiti ljudske kapacitete vezano za zapošljavanje novih inspektora rada, jer bi to doprinijelo lakšem planiranju većeg broja ciljanih inspeksijskih nadzora s ciljem otkrivanja nezakonitog (neprijavljenog) rada. S trenutnim brojem inspektora rada i brojem zaprimljenih predstavi, nije moguće planirati veći broj ciljanih inspeksijskih nadzora vezano za nezakoniti (neprijavljeni) rad.

2.5. Postojeći rizici u sustava socijalne skrbi

Kod ostvarivanja **prava iz sustava socijalne skrbi** moguća je nepripadna naknada ukoliko korisnik nekog novčanog prava iz sustava socijalne skrbi dostavi netočne podatke vezane uz članove kućanstva, posjedovanje imovine koja je prepreka za ostvarivanje tog prava odnosno ne prijavi promjenu u prihodima, mirovinu ili promjenu vezanu uz članove kućanstva koja utječu na opseg ostvarivanja prava na novčanu naknadu, odnosno na samu naknadu. Kod ostvarivanja prava iz socijalne skrbi s osnove invaliditeta zloupotreba je moguća u djelu koji se odnosi na utvrđivanje zdravstvenog stanja korisnika - vještačenje, odnosno neujednačen ili neprofesionalan rad stručnjaka zaposlenih na poslovima vještačenja u ZOSI.

Rizik predstavlja kriva primjena propisa, odlučivanje na temelju nevjerodostojne dokumentacije i mogućnost priznanja prava na temelju postupka u kojima službenici nisu proveli odgovarajući dokazni postupak utvrđivanja svih relevantnih činjenica.

3. SUSTAV POSTOJEĆE KONTROLE PZK

3.1. Postojeće kontrole u ZOSI

Postojeće kontrole u sustavu ZOSI oslanjaju se na ručnu/vizualnu/kontrolu originalnosti medicinske dokumentacije zaprimljenu iz sustava nadležnih za ostvarivanje prava te znanje vještaka prilikom obavljanja pregleda osoba koje se vještače u jednom dijelu, a u drugom dijelu na mogućnost upućivanja osoba koje se vještače na dodatne medicinske i druge obrade u ustanove s kojima ZOSI ima potpisane sporazume o upućivanju na kontrolne preglede.

Također, u sustavu su ustrojene i kontrole na način da se sva vještačenja u I-stupnju vještačenja za potrebe ostvarivanja prava iz sustava skrbi o braniteljima obavezno podvrgavaju potvrdi nalaza i mišljenja od strane II-stupanjskog vijeća (vijeća viših vještaka), dok se svi „pozitivni nalazi i mišljenja“ u svezi ocjene radne sposobnosti iz sustava mirovinskog osiguranja podvrgavaju ocjeni/reviziji u sustavu revizije ministarstva nadležnog za mirovinski sustav.

Nadalje, sukladno Uredbi o metodologijama vještačenja, vještači se u vijećima vještaka od najmanje dva (2) vještaka, odnosno, viša vještaka, od kojih je obavezno jedan (i to predsjednik vijeća) specijalista određene grane medicine, drugi član vijeća iz redova stručnjaka drugih profila (socijalni radnici, psiholozi, logopedi, rehabilitatori), a po potrebi se vijeće proširuje specijalistima potrebnih grana medicine. Vijeća nisu unaprijed definirana već se utvrđuju sukladno potrebama vještačenja određenog predmeta.

U cilju smanjenja mogućnosti pogrešaka kao i u cilju ujednačavanja kriterija vještačenja predviđene su redovne edukacije vještaka ZOSI.

Mogućnosti smanjenja pogrešaka i sprečavanju zlouporabe u samom procesu cirkuliranja dokumentacije, pridonijet će i razvoj informacijskog sustava ZOSI u izradi kojeg su predviđeni najviši standardi zaštite podataka ne samo u smislu pristupa istima već i u smislu stvaranja i mijenjanja istih.

3.2. Postojeće kontrole u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS

Samostalni sektor za reviziju MRMS dio je cjelovitog procesa medicinskog vještačenja radne sposobnosti (dvostupanjska kontrola pozitivnih nalaza); te osim toga, provodi nadzor nad ranije stečenim pravima iz mirovinskog osiguranja (radna sposobnost i tjelesno oštećenje)

povodom anonimnih/neanonimnih prijava, kao i ciljane provjere utvrđenih skupina predmeta. Vještak revizor ocjenjuje nalaz i mišljenje vještaka i viših vještaka ZOSI te ako ocijeni da je to potrebno radi cjelovitog utvrđivanja stanja radne sposobnosti, može uputiti osiguranika na pregled, odnosno obradu u medicinskoj ustanovi ili liječniku-specijalisti određenom od strane MRMS. Također, raspoloživi kontrolni mehanizmi Samostalnog sektora za reviziju MRMS uključuju pregled dokumentacije, mogućnost kliničkog pregleda osiguranika te mogućnost dodatne provjere zdravstvenog stanja u relevantnim zdravstvenim ustanovama dogovorenim od strane MRMS.

3.3. Postojeće kontrole u sprječavanju nepripadne isplate invalidskih mirovina

Da bi se **spriječila** nepripadna isplata invalidskih mirovina, ZOMO predviđa i proširen pravni okvir za provođenje nadzora i kontrole prava utvrđenih na temelju smanjene radne sposobnosti ili djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, tjelesnog oštećenja ili potpunog gubitka radne sposobnosti članova obitelji tijekom korištenja tih prava. Također, donošenjem ZOMO proširena je mogućnost za obustavu isplate mirovine i drugih primanja iz mirovinskog osiguranja ako korisnik ne dostavi podatke ili dokumente koje zatraži HZMO. Prilikom priznanja prava na primanja iz mirovinskog osiguranja, u HZMO se vrši ocjena i provjera dokaza o ispunjenju uvjeta za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja. Nakon priznanja prava kontinuirano se provode redovne i izvanredne kontrole ispunjavanja propisanih uvjeta za ostvarivanje prava propisanih Zakonom.

Od 2010. godine u sklopu Projekta sprječavanja nastanka nepripadnih isplata, baza podataka HZMO sustavno je popunjavana s nedostajućim podacima kao što su osobni brojevi, matični broj građana (u daljnjem tekstu: MBG), datum rođenja, OIB. Time se nastoji spriječiti isplata nepripadnih mirovina. Također se korisnicima mjesečno na odresku od mirovine upućuje poziv za dojavu svake promjene osobnih podataka o kojem ovisi priznato pravo.

Nadalje, tijekom 2012. godine sklopljen je Sporazum o načinu dostave podataka o smrti između Ministarstva uprave (u daljnjem tekstu: MU) i HZMO, u skladu sa Strategijom razvitka elektroničke uprave u RH za razdoblje od 2009. do 2012. godine, a radi unapređenja dostave zakonom propisanih podataka o smrti, ubrzavanja evidentiranja podataka i uklanjanje mogućnosti pogreške pri ručnom upisu podataka. Na temelju navedenog sporazuma MU HZMO dostavlja podatke kojima raspolaže i o kojima vodi službenu evidenciju, potrebnu za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja i doplatka za djecu: OIB, MBG (ili u slučaju da nema identifikacijskih oznaka, datum rođenja) te ime, prezime i datum smrti, čime se kontrolira pravilnost isplate pripadajućih mirovinskih primanja.

HZMO svake godine dostavlja na ovjeru potvrde o životu korisnicima kojima se mirovina isplaćuje u inozemstvo te se tako sprječavaju i kontroliraju eventualne nepripadne isplate mirovina. Radi sprječavanja nepripadnih isplata mirovina zbog smrti korisnika tijekom 2014. godine pokrenut je projekt Razmjene podataka o činjenici smrti s inozemnim nositeljima u sklopu kojeg su nositelji mirovinskog osiguranja u Sloveniji i Hrvatskoj sklopili sporazum i tehnički protokol, čime je i uspostavljena elektronička razmjena podataka o činjenici smrti za korisnike hrvatske mirovine koji prebivaju u Republici Sloveniji kao i za korisnike slovenske mirovine koji prebivaju u RH. Navedenom razmjenom podataka HZMO jednom mjesečno dobiva informaciju o umrlim korisnicima hrvatske mirovine koja se isplaćuje u Republiku Sloveniju te im se automatskim putem obustavlja isplata mirovine.

Također, tijekom 2014. godine sklopljeni su i sporazumi odnosno protokoli s nositeljima osiguranja u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori te je od siječnja 2015. godine s njima uspostavljena i elektronička razmjena podataka. U završnoj fazi je i postupak potpisivanja sporazuma o elektroničkoj razmjeni podataka s Republikom Makedonijom, Poljskom i SR Njemačkom.

Prilikom provjere podataka o prebivalištu i boravištu temeljem kojih se ostvaruje pravo iz mirovinskog osiguranja, HZMO vrši provjeru vjerodostojnosti dostavljenih elektroničkih zapisa o prebivalištu i boravištu građana u RH izdanih od strane MUP u okviru projekta *e-Građani*.

Svi navedeni postupci sprečavanja nastanka nepripadnih isplata mirovina detaljno su obuhvaćeni uputama o načinu postupanja.

Kako bi se **otkrile** eventualne nepripadne isplate mirovina osobama koje se tijekom korištenja mirovine zaposle, baze podataka korisnika mirovina i osiguranika HZMO međusobno su povezane te se provode svakodnevne redovne kontrole, kako prema ispisima iz banaka podataka, tako i kontrolom pojedinačnih spisa predmeta. Također su povezane i financijske banke podataka i baza podataka umirovljenika, kako bi se otkrile eventualne nepripadne isplate mirovina prilikom promjene opsega prava. Podaci o otkrivenim nepripadnim isplatama šalju se svakodnevno nadležnim područnim službama/uredima ili Središnjoj službi HZMO, kako bi se izradilo rješenje o nepripadnoj isplati i ažurirala baza podataka umirovljenika.

U HZMO se provode mjesečne i ciljane provjere korisnika putem ispisa prema različitim kriterijima (npr. svi korisnici stariji od 80 godina, isto ime i prezime i sl.), koji se dostavljaju u područne službe/urede radi provjere činjenica o kojima ovisi pravo u konkretnim spisima.

Ured za kontrolu i nadzor HZMO obavlja postupak ispitivanja i utvrđivanja pravilnosti primjene zakona i drugih propisa, općih i pojedinačnih akata, uputa, radnih postupaka, evidencija i drugih radnji u obavljanju poslova iz djelatnosti HZMO, kao i ispitivanje i utvrđivanje pravilnosti obavljanja svih poslova iz djelatnosti HZMO radi otklanjanja uočenih nepravilnosti, prekršaja ili kaznenih djela, koji mogu dovesti do nepripadnih isplata mirovinskih primanja. Nakon detektiranja nepripadno isplaćenih mirovinskih primanja i donošenja rješenja o nepripadnoj isplati, provodi se postupak povrata nepripadno isplaćenih primanja. Nakon isteka rokova za povrat, unutarne ustrojstvene jedinice HZMO zadužene za imovinsko-pravne poslove vode daljnji postupak za naplatu potraživanja (izvansudski i sudski). Sva potraživanja se evidentiraju u bazama podataka HZMO.

Nadalje, prema nalogu ravnatelja HZMO, a radi **praćenja** provedbe postupaka sprječavanja i otkrivanja nepripadnih isplata mirovina, Ured unutarnje revizije HZMO provodi kontrolu nepripadnih isplata mirovinskih primanja. Izvještaj revizije sa nalazom i preporukama predstavlja smjernice za unapređenje postupaka sprečavanja i otkrivanja nepripadnih isplata. U izvještaju revizije navedene su osobe odgovorne za provedbu preporučenih mjera za unapređenje postupanja, te krajnji rok izvršenja.

3.4.Postojeće kontrole u sprječavanju nepripadne isplate doplatka za djecu

Kako bi se spriječila nepripadna isplata doplatka za djecu, HZMO u postupku rješavanja o pravu na doplatu za djecu, službenim putem prikuplja sve činjenice koje se trebaju utvrditi na osnovi podataka o kojima evidenciju vode Porezne uprave, HZZO, centri za socijalnu skrb (novčane naknade), HZZ (novčane naknade zbog nezaposlenosti), kao i podatke iz evidencije *E-matice* o redovitom školovanju djece.

Radi otkrivanja PZK, u HZMO je u 2014. godini izrađen plan aktivnosti revizije i naknadne kontrole priznatih prava i statusa korisnika doplatka za djecu s ciljem provjere zakonom propisanih uvjeta i činjenica za ostvarivanje i korištenje prava, a u svrhu ispravljanja pogrešnih ili lažnih podataka unesenih u sustav doplatka za djecu. Navedene se aktivnosti provode na način da se unakrsno provjeravaju podaci o korisnicima usporedbom s drugim bazama podataka unutar *E-pristupačnih* sustava u HZMO i izvan njega, neposrednom kontrolom i provjerom radnih postupaka i točaka visokog rizika u postupku rješavanja

zahtjeva i nastavnog korištenja prava. Nadalje, provodi se i neposredna kontrola i provjera pravno relevantnih činjenica u konkretnim spisima, na način da Središnja služba HZMO mjesečno preuzima riješene predmete doplatka za djecu iz područnih službi/ureda. Ukoliko se prilikom kontrola utvrdi da se korisniku isplaćuje doplatak za djecu koji mu ne pripada ili mu pripada u manjoj svoti od isplaćene, područna služba/ured HZMO, po službenoj dužnosti pokreće postupak u skladu sa ovlastima iz Zakona o doplatku za djecu o naknadi štete.

3.5. Postojeće kontrole u Inspektoratu rada

U Inspektoratu rada oko 120 inspektora rada provodi inspekcijske nadzore na okolnost mogućeg kršenja propisa iz radnih odnosa te ukoliko tijekom obavljanja inspekcijskog nadzora uoče nezakonitosti, koje se odnose na nadležnost drugog tijela (MSPM, HZZ, HZMO, HZZO i dr.), izvijestiti će to tijelo o utvrđenim nepravilnostima, no Inspektorat rada nije aktivno uključen u suzbijanje PZK u programima novčanih naknada u području socijalne zaštite.

Inspektori rada u području radnih odnosa su tijekom 2014. godine obavili ukupno 11.861 inspekcijski nadzor, a na temelju činjeničnog stanja, zbog osnovane sumnje u počinjenje ukupno 6.853 prekršaja, protiv poslodavaca fizičkih i pravnih osoba nadležnim prekršajnim sudovima je podneseno 2.957 optužnih prijedloga, izdano je 258 obaveznih prekršajnih naloga i 118 prekršajnih naloga te je izrečeno 55 kazni na mjestu izvršenja prekršaja. Nadalje, u 2014. godini utvrđeno je da je kod poslodavaca radilo 774 radnika koje poslodavci nisu prijavili na obvezno mirovinsko osiguranje s prvim danom početka rada ili na odgovarajuće radno vrijeme i 93 stranaca koji su radili protivno odredbama Zakona o strancima⁹, kojima je utvrđena obveza ishođenja dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada.

3.6. Postojeće kontrole u sustavu socijalne skrbi

U sustavu socijalne skrbi nadzor nad radom ustanova socijalne skrbi provodi se kroz unutarnji nadzor, inspekcijski nadzor i upravni nadzor. Unutarnji nadzor nad zakonitošću rada, stručnim radom i kvalitetom pružanja socijalnih usluga provodi ustanova socijalne skrbi. Inspekcijski nadzor nad primjenom i izvršavanjem zakona, nad stručnim radom doma socijalne skrbi, centra za pružanje usluga u zajednici, centra za pomoć u kući te druge pravne ili fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi provode inspektori MSPM.

U provedbi upravnog nadzora nadzire se osobito zakonitost rada i postupanja, rješavanja u upravnim stvarima, djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, provode ga ovlašteni državni službenici zaposleni u MSPM na način da pregledavaju sadržaj predmeta priznavanja određenog materijalnog prava ili prava na usluge. U 2014. godini 6 državnih službenika (viši upravni i stručni savjetnici) proveli su 16 cjelovitih nadzora te 16 izvanrednih nadzora u centrima za socijalnu skrb. Također, jedan viši upravni savjetnik proveo je upravni nadzor nad radom 19 jedinica lokalne samouprave nad priznavanjem prava na podmirenje troškova stanovanja.

Tijekom upravnog nadzora nad jednim subjektom, vrši se uvid u cca. 100 pojedinačnih predmeta.

Također nadzor nad zakonitošću rada centara za socijalnu skrb vrši se tijekom rješavanja žalbi na rješenja prvostupajskih tijela (centara za socijalnu skrb) koji se poslovi izvršavaju u Službi za drugostupajski postupak i vještačenje, ustrojbenoj jedinici Samostalnog sektora za pravne poslove MSPM. Tijekom 2014. godine poslove drugog stupnja obavljalo je 5 izvršitelja koji poslove upravnih savjetnika obavljaju na neodređeno vrijeme.

¹⁴Zakon o strancima (Narodne novine, br. 130/11 i 74/13)

Prema podacima iz upisnika upravnih predmeta broj ukupno zaprimljenih predmeta u 2014. godini bio je 3.411 predmeta. Broj prenesenih upravnih predmeta iz prethodnih razdoblja, a koji su rješavani u 2014. godini iznosio je 4.056 upravnih predmeta što s obzirom na mali broj izvršitelja rezultira nepravovremenim rješavanjem žalbi kao i nepravovremenim otkrivanjem pogrešaka u postupanju centara za socijalnu skrb.

4. POUZDANOST KONTROLA

4.1. Kontrola u ZOSI

Osim već navedenih postojećih kontrolnih mehanizama, dodatnu pozornost kao što je rečeno dati će razvoj informacijskog sustava ZOSI.

4.2. Kontrola u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS

Na pouzdanost kontrola u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS može utjecati mogućnost gubitka dokumentacije, izmjene ili dodavanja podataka u procesu cirkuliranja predmeta između HZMO, ZOSI i Samostalnog sektora za reviziju MRMS. Osim toga, od značajnog je utjecaja na pouzdanost kontrola i nepostojanje informatizacije radnog procesa kao niti standardizacija istog, čime je mogućnost ljudske pogreške velika.

4.3. Kontrola u HZMO

Na pouzdanost kontrola u HZMO utječe razina automatizacije poslovnog procesa, pogreške na umrežavanju podataka na razinama informatičkih kontrola, pogreške prilikom unosa podataka važnih za isplatu mirovine i pogrešno postupanje prema uputama za postupanje. Od 2010. godine u HZMO se provodi Projekt sprječavanja nastanka nepripadnih isplata mirovina. Ispis iz relevantnih baza podataka HZMO se dostavlja u rad načelniku odjela rješavanja o pravima u prvom stupnju područnih službi/ureda, koji daje nalog da se spisi prema zaprimljenim ispisima dostave u rad referentima koji moraju postupati prema dostavljenim ispisima, a njihova se ažurnost prati putem tjednih izvješća o postupanju. Predstojnik područne službe/ureda zadužen je za zaprimanje izvješća o postupanju s ispisom, traženje izvješća od načelnika o postupanju s ispisom nakon isteka roka i dostavljanje povratne informacije, jednom mjesečno, u Središnju službu HZMO. Navedenim postupcima osigurana je kontrola i ažurnost u postupanju na nekoliko nivoa odgovornosti u HZMO. Cijeli Projekt sprječavanja nastanka nepripadnih isplata mirovina kontrolira Ured unutarnje revizije HZMO koji prati poboljšanje sustava unutarnjih kontrola nakon poduzetih aktivnosti prema preporukama. Ured za unutarnju reviziju ocjenjuje poslovne aktivnosti kojima je cilj smanjenje ukupnog broja nepripadnih isplata, poslovne aktivnosti u odjelima za imovinsko-pravne poslove i obuhvat evidentiranja nepripadnih isplata u poslovnim knjigama i pomoćnim evidencijama HZMO.

HZMO provodi odvracanje korisnika od zloupotrebe sustava na način da se povremeno putem medija objavljuju slučajevi u kojima su donesene pravomoćne presude kojima su osobe osuđene radi kaznenih djela vezanih uz nezakonito ostvarivanje prava. Nadalje, HZMO nastoji službenim putem pribaviti što više činjenica potrebnih za ostvarivanje prava iz mirovinskog sustava i doplatka za djecu, kako bi se izbjegla mogućnost da osiguranici/korisnici utječu na njihovu točnost. Time je osiguranicima/korisnicima pojednostavljen postupak ostvarivanje njihovih prava. U postojećim uvjetima nepripadne isplate doplatka za djecu svedene su na najmanju moguću mjeru, budući da HZMO preuzima

podatke o visini dohotka kućanstva korisnika od Poreznih uprava te druge potrebne podatke od HZZO i HZZ, a postupak donošenja rješenja (dakle i kontrola ispunjavanja uvjeta) u potpunosti je automatiziran.

4.4. Kontrola u Inspektoratu rada

Inspektori rada iz područja radnih odnosa su u 2014. godini, u skladu s odredbama članka 35. Zakona o inspektoratu rada, u 2.099 slučajeva izvijestili druga nadležna tijela, o nezakonitostima koje su uočili tijekom inspeksijskog nadzora iz nadležnosti tih tijela, a u pogledu kojih inspektori rada nisu ovlašteni postupati, već je nadležno postupati drugo tijelo. Međutim, Inspektorat rada nema povratnih informacija o tome na koji način su nadležna tijela postupila o nezakonitostima koje su inspektori rada uočili tijekom inspeksijskog nadzora i o tome izvijestili nadležna tijela.

4.5. Kontrola u sustavu socijalne skrbi

Kod ostvarivanja prava iz socijalne skrbi provodi se ispitni postupak u kojem se ispituju sve činjenice i okolnosti važne za ostvarivanje prava. Informatizacijom sustava socijalne skrbi i umrežavanjem tog sustava s drugim sustavima preko sustava OIB korisnika u svrhu razmjene podataka o korisnicima, njihovo imovinskom stanju (imovini i prihodima) postiglo se smanjenje administrativnih troškova kao i pojednostavljivanje samog postupka priznavanja i ostvarivanja prava. Na taj način je poboljšana pouzdanost kontrola tijekom samog postupka, ali neke se činjenice i dalje moraju utvrditi neposrednim uvidom službene osobe što predstavlja najveći rizik PZK. Kako bi se utjecalo na usmjeravanje socijalnih naknada prema onima kojima je to uistinu neophodno novim Zakonom o socijalnoj skrbi jasno je definiran imovinski cenzus, odnosno definirana je imovina u vlasništvu korisnika i članova kućanstva koja je zapreka za ostvarivanje prava na zajamčenu minimalnu naknadu (u daljnjem tekstu: ZMN). Na ovaj način omogućuje se usmjeravanje ZMN prema korisnicima kojima je pomoć države za ostvarivanje osnovnih životnih potreba najpotrebnija. Zakonom o socijalnoj skrbi propisana je obveza korisniku socijalne skrbi da službenoj osobi koja rješava o zahtjevu da istinite podatke o kojima ovisi ostvarivanje prava te je u slučaju davanja neistinitih i netočnih podataka kao i ne prijavljivanja promjene koja utječe na prestanak ili opseg prava, korisnik dužan nadoknaditi štetu koja je time nastala. Također, centri za socijalnu skrb obvezni su po potrebi, a najmanje jedanput godišnje preispitati postojanje činjenica i okolnosti koje su bile odlučujuće za donošenje rješenja o priznavanju prava iz socijalne skrbi te donijeti novo rješenje ako su se promijenile okolnosti o kojima ovisi ostvarivanje ili opseg priznatog prava.

Postojeći sustav socijalne skrbi ima veći broj različitih prava i pomoći te složeni administrativni postupak kako za tražitelje pomoći u vidu ZMN tako i za stručnjake koji rade u sustavu socijalne skrbi što se negativno odražava na mogućnost kvalitetnog stručnog rada kao i kontrolu ispravnosti ostvarenih prava korisnika, s obzirom na vrijeme koje stručni radnici provode u administriranju vezanom uz socijalne naknade. Uvođenjem JCN omogućit će se da stručni djelatnici imaju više vremena za obavljanje stručnog rada u pogledu neposrednog uvida službene osobe (terenskog rada) za utvrđivanje pojedinih činjenica vezanih uz ostvarivanje prava korisnika u sustavu socijalne skrbi.

5. RAZMJERI POGREŠAKA, ZLOUPORABE I KORUPCIJA

U cilju sprečavanja pogrešaka i zlouporaba u sustavu invalidskih mirovina, Hrvatska je 2013. uspostavila dvostupanjski sustav vještačenja, gdje Samostalni sektor za reviziju MRMS

provodi reviziju svih zahtjeva za invalidske mirovine odobrenih od strane HZMO. U 2013. godini, Samostalni sektor za reviziju MRMS je odbio 26,7% novih zahtjeva za invalidsku mirovinu. Poboljšanom zaštitom sustava invalidskih mirovina smanjen je broj pozitivnih mišljenja o invalidnosti od strane stručnjaka HZMO, sa 6129 predmeta u 2013. na 4088 predmeta u 2014. godini, kao i ukupni broj zahtjeva za potvrdom invaliditeta za 5524 (14%) u 2014. godini. To ukazuje da aktivnost koju provodi tim iz Samostalnog sektora za reviziju MRMS ima i odvratajući učinak na eventualno lažna potraživanja zahtjeva za invalidskim mirovinama. Preventivno djelovanje Samostalnog sektora za reviziju MRMS je i dalje ostalo jako u 2014., kada je tim Samostalnog sektora za reviziju MRMS odbio još 23,3% novih zahtjeva za invalidskom mirovinom prihvaćenih od HZMO u prvom stupnju (tj. smanjena radna sposobnost nije potvrđena u postupku revizije). Usporedba administrativnih troškova djelovanja Samostalnog sektora za reviziju MRMS s prednostima aktivnosti koje provodi Samostalni sektor za reviziju MRMS ukazuje na impresivno visok pozitivan omjer koristi i troškova iznad 20 (tj. stopu povrata preko 2000%). Tijekom sljedeće tri godine, aktivnosti Samostalnog sektora za reviziju MRMS će se nastaviti i proširiti.

Tablica X. Rezultati drugostupanjskog pregleda invalidskih mirovina od strane tima Samostalnog sektora za reviziju MRMS

Godina	Ukupni broj zahtjeva za invalidsku mirovinu	Broj slučajeva nad kojima je provedena revizija	Broj potvrđenih slučajeva invalidnosti	Broj odbijenih slučajeva	% slučajeva odbijenih tijekom revizije
2013	38598	8356	6129	2227	26.7%
2014	33074	5330	4088	1242	23.3%
Razlika	-5524	-3026	-2041		

Broj novih invalidskih mirovina je u posljednjih 5 godina u stalnom padu te se udio invalidskih mirovina smanjio sa ukupno 26% na 24,4%, dok je ukupan udio invalidskih mirovina, u smislu Zakona o mirovinskom osiguranju, manji od 20%. Dodatno smanjenje u upravnim postupcima ukupnog udjela korisnika invalidskih mirovina u 2015. godini rezultat je procesa prebacivanja većeg broja korisnika invalidske mirovine u kategoriju starosnih mirovina, ali podaci nisu usporedivi s prethodnim godinama.

Status na dan	<u>UKUPAN broj korisnika mirovina</u>	Korisnici invalidskih mirovina (Zakon o mirovinskom osiguranju)	<u>Ukupni broj invalidskih mirovina (Zakon o mirovinskom osiguranju + Vojno osoblje + Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji + Hrvatsko vijeće obrane (HVO))</u>	Udio invalidskih mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju u ukupnom broju mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju	Udio UKUPNOG broja invalidskih mirovina u UKUPNOM broju mirovina
31.12.2013.	1 190 815	231 498	305 008	21,06%	25,61%
31.12.2014.	1 223 738	229 191	302 332	20,26%	24,71%
30.06.2015.	1 222 829	225 031*	297 815*	19,91*%	24,35*%

* sa korisnicima koji su prethodno registrirani iz invalidske u starosnu mirovinu u 2015..

Međutim, Samostalni sektor za reviziju MRMS još nije počeo sustavni pregled i reviziju postojećih korisnika invalidskih mirovina. Izmjene i dopune Zakona o mirovinskom osiguranju u 2013. godini su uspostavile obveznu kontrolu provjere invalidnosti u roku od tri godine za sve korisnike invalidske mirovine za koje je nakon 2013. procijenjena smanjena radna sposobnost ili gubitak iste. Nadalje, navedeni Zakon je ovlastio ZOSI i MRMS da promijene prethodno ocijenjene razine radne sposobnosti, ili da ocijene kako ne postoji smanjena radna sposobnost ili gubitak iste, u slučajevima kada korisnik invalidske mirovine nad kojim se provodi revizija odbija kontrolu i reviziju. ZOSI i MRMS uglavnom reagiraju na anonimne pritužbe bez planiranja i poduzimanja ciljanih kampanja.

Samostalni sektor za reviziju MRMS je obavio i 966 ad hoc nadzora ranije ostvarenih prava iz mirovinskog osiguranja po anonimnim/neanonimnim prijavama, odnosno posebnim odlukama. Od toga se 568 nadzora odnosi na tjelesno oštećenje, s time da je u 218 (38,4%) predmeta ranije utvrđeno tjelesno oštećenje smanjeno ili ukinuto. U 398 predmeta proveden je nadzor ocjena radne sposobnosti te je u 27 predmeta utvrđeno da više ne postoji smanjenje radne sposobnosti, odnosno ocjena je promijenjena.

U HZMO je 31. prosinca 2014. godine, bilo ukupno 1.223.738 korisnika mirovinskih primanja. U 1.432 slučaja je utvrđena nepripadna isplata mirovina te se vodi postupak naplate tih potraživanja. U prosincu 2014. godine u HZMO je bilo 201.655 korisnika doplatka za djecu za 374.900 djece. Tijekom 2014. godine ukupno je započeto 878 regresnih postupaka doplatka za djecu, a postupci su završeni i naplaćeni u 321 slučaju, dok se u ostalim još vode.

Postupak preispitivanja prava u sustavu socijalne skrbi redovan je, Zakonom o socijalnoj skrbi propisan postupak, kojega je centar za socijalnu skrb dužan provoditi najmanje jednom u godini dana. U postupku preispitivanja prava tijekom 2013. i 2014. godine na području Osječko-baranjske županije (gdje djeluje 6 centara za socijalnu skrb) ukinuto je ukupno 708 socijalnih pomoći s tog područja. Na području Brodsko-posavske županije (djeluju 2 centra za socijalnu skrb), ukupno ukinutih socijalnih pomoći s tog područja je 371. Na području Istarske županije (djeluje 6 centra za socijalnu skrb), ukinute su 394 socijalne pomoći. Broj ukinutih prava ovisi u mnogome i o ukupnom broju korisnika na pojedinom području, a broj korisnika o gospodarskoj situaciji na tom području.

6. UČINKOVITA STRATEGIJA SUZBIJANJA PZK

Vlada RH započela je provedbu široke reforme u sustavu socijalne zaštite.

U odnosu na reformu medicinskog vještačenja uspostavljen je novi zakonodavni okvir, kojim je između ostaloga, uređen način i postupak vještačenja u svim sustavima na području socijalne zaštite u kojima se prava ostvaruju na temelju nalaza i mišljenja tijela vještačenja kada je to propisano Zakonom o jedinstvenom tijelu vještačenja ili posebnim propisima.

Time medicinsko vještačenje na temelju utvrđene jedinstvene metodologije za sve sustave na jednom mjestu postaje transparentnije i mnogo učinkovitije. Umjesto nekoliko vještačenja po korisniku, ovisno o vrsti vještačenja, na sve korisnike primjenjuje se jedinstvena metodologija za utvrđivanje tjelesnog, intelektualnog, osjetilnog i mentalnog oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti, razine potpore te radne sposobnosti osobe, čime će se osigurati ujednačeni kriteriji i skratiti postupak (ista metoda primjenjivat će se na sve osobe s invaliditetom).

Međutim, unatoč objedinjenom vještačenju u ZOSI, obzirom da su prava iz mirovinskog osiguranja dugotrajna prava (invalidska mirovina), Samostalni sektor za reviziju MRMS i nadalje čini nedjeljivi dio u postupku utvrđivanja radne sposobnosti, odnosno obavljaju reviziju svih pozitivnih ocjena radne sposobnosti i nadzor.

Pozitivni utjecaj koji Samostalni sektor za reviziju pri MRMS ima u prevenciji i odvrćanju od pogrešaka i prijevara u sustavu invalidskih mirovina zahtijeva nastavak takvih aktivnosti, kao i jaćanje te širenje. U smislu širenja težište bi bilo uglavnom na poboljšanju obavještajnih podataka u slučajevima invalidskih mirovina u kojima postoji sumnja u pogreške i prijere, kroz razvoj kapaciteta statističke analize zahtijeva za invalidskom mirovinom unutar HZMO i MRMS, kao i kroz ciljane unakrsne provjere podataka o umirovljenicima/korisnicima invalidske mirovine. Daljnjim ulaganjem u informacijske tehnologije unutar JTV-a, HZMO-a i MRMS-a bila bi obuhvaćena područja upravljanja E-dokumentacijom, kako bi se olakšala identifikacija predmeta u kojim postoji visoka vjerojatnost neusklađenosti s procedurama.

Potrebno je daljnje jaćanje kapaciteta Inspektorata rada, čije područje nadležnosti, koje se odnosi na nadzor mogućeg kršenja propisa u području radnih odnosa, ima sinergiju sa suzbijanjem PZK u području neprijavljenog rada („rada na crno“).

Kako bi se osiguralo da novćanu pomoć primaju najugroženije osobe i sprijećile moguće zlouporabe u sustavu novćanih naknada potrebno je postići njihovu bolju ciljanost. Stoga je potrebno nastaviti: s daljnjom revizijom sustava naknada i poreznih mjera u cilju daljnje konsolidacije naknada sa socijalnom komponentom, s jaćanjem informatičkog sustava sa ciljem potpunog informatičkog umrežavanja sustava te razmjenom podataka s drugim sustavima radi lakšeg ostvarivanja prava, te usklađivanjem statistike socijalne skrbi sa službenom statistikom u svrhu osiguranja kvalitetnih podloga za izradu analiza na kojima će se bazirati daljnji razvoj sustava socijalne skrbi.

Informatičkom povezanošću s drugim sustavima stvoreni su preduvjeti za unapređenje koordinacije sustava socijalnih pomoći i usluga na državnoj i lokalnoj razini, povezivanje svih pružatelja usluga i naknada sa ciljem kvalitetnije zaštite najugroženijih skupina u društvu te preveniranje mogućih zloupotreba neosnovanog isplaćivanja novćanih sredstava.

Javnost bi trebala biti upoznata s dalekosežnim promjenama u sustavu socijalnih naknada radi jaćanja svijesti o tome da se pomoć isplaćuje onim građanima kojima je najpotrebnija, odnosno onima koji ispunjavaju uvjete za primanje pomoći. To bi se postiglo putem državnih i drugih institucija, nevladinih organizacija te medija.

Uspostavljanjem jedinstvenog centra za naknade u uredima državne uprave, odnosno nadležnom uredu Grada Zagreba osigurat će se racionalno korištenje ljudskih i prostornih kapaciteta i unaprijediti kontrola isplata, što bi onemogućilo preklapanje prava ali i olakšalo pristup korisnika u ostvarivanju prava.

Usporedo s Vladinim programom reformi, u suradnji sa Svjetskom bankom razvijen je projekt kojim će se osigurati financijska i praktična potpora (kao što su ulaganje u informacijsku tehnologiju, stručna znanja o politici i tehničkim pitanjima) za Vladine reforme sustava socijalne zaštite, uključujući smanjenje pogrešaka, zlouporaba i korupcije. Ovim će se projektom pomoći Vladi u ostvarenju znatnog napretka i ključnih prekretnica u ovim područjima tijekom sljedeće četiri godine.

Sveobuhvatna buduća strategija suzbijanja PZK-a za razdoblje od 2016. do 2020. godine

Ključno načelo na kojem će počivati učinkovita strategija suzbijanja PZK-a u RH jest činjenica da će svako ministarstvo, ustanova i upravno tijelo nadležno za politiku, izradu, zakonodavstvo ili odvijanje programa socijalne zaštite biti odgovorno i za osiguranje odgovarajućih kontrola PZK u okviru pojedinačnih programa koji su u njihovoj nadležnosti.

Kako bi osigurala učinkovite mjere zaštite programa socijalne zaštite i rashoda od rizika PZK, hrvatska će Vlada osnažiti postojeće mjere sprječavanja te ukloniti nedostatke u otkrivanju, odvrćanju i praćenju provođenjem mjera navedenih u nastavku:

i. Unaprjeđenje odgovornosti

- MSPM, odnosno MRMS će detaljno propisati ovlasti i postupke u njihovoj nadležnosti za provedbu učinkovitih kontrola PZK-a u okviru programa novčanih naknada za koje su nadležni
- JCN, HZMO, HZZO, ZOSI i Samostalni sektor za reviziju MRMS djelovat će na promicanju svijesti o PZK među svojim zaposlenicima te osigurati jasno razdvajanje odgovornosti između jedinica koje su zadužene za priznavanje prava i jedinica koje nadziru kontrolu i reviziju tih prava
- MSPM, odnosno MRMS, jasno će utvrditi uloge i odgovornosti Jedinice za nadzor pri MSPM-u i Inspektorata rada s obzirom na programe inspekcijskog nadzora te za otkrivanje i rješavanje slučajeva sumnje na PZK

ii. Dodatno osnaživanje mjera sprječavanja

- MSPM će postići bolje razumijevanje programa socijalne zaštite i uvjeta za ostvarenje prava u javnosti tako što će unaprijediti opseg i kvalitetu informacija koje objavljuje na internetu i u tiskanom obliku
- HZMO će pregledavati i revidirati priručnike i postupke donošenja rješenja o ostvarenju prava i provoditi preventivne provjere i kontrole i upoznati osoblje s promjenama
- Samostalni sektor za reviziju MRMS osigurat će usklađene kriterije za vještačenje radne sposobnosti na seminarima i smjernicama o postupku vještačenja, standardizirat će postupke i spriječiti manipulaciju ili pogreške pri prijepisu medicinskih podataka, tako što će dokumente u papirnatom obliku zamijeniti elektroničkim evidencijama i informiranjem

iii. Izgradnja kapaciteta i sposobnosti za otkrivanje

- MSPM i MRMS će provesti pregled postojećih zakonskih ovlasti Jedinice za nadzor pri MSPM, te kontrolu invalidskih mirovina izdanih od strane JTV, HZMO te Samostalnog sektora za reviziju MRMS, u cilju utvrđivanja postojećih istražnih ovlasti u izricanju sankcija protiv korisnika/neprijavljenih radnika/poslodavaca suučesnika u prevari, kako bi utvrdili eventualne propuste i, ukoliko je nužno, razviti odgovarajuće dodatne zakonske ovlasti

- MSPM i MRMS osigurat će odgovarajuće resurse za obavljanje nadzora u cilju otkrivanja PZK u svim programima socijalne zaštite povećanjem broja ovlaštenih državnih službenika za nadzor programa socijalne zaštite kako bi se osigurali održivi resursi za obavljanje poslova nadzora u jedinici MSPM za nadzor te povećanjem resursa za provođenje sustavnih nadzora i kontrola u Samostalnom sektoru za reviziju MRMS na najmanje 20 stručnjaka
- MSPM proširit će ovlasti Jedinice za nadzor, kako bi se obuhvatili poslovi nadzora i sankcije u okviru programa novčanih naknada u nadležnosti JCN te programa koji će ostati u nadležnosti HZZO i HZMO (prijelazna faza nakon uvođenja JCN)
- MSPM i MRMS unaprijedit će sposobnost za otkrivanje uvidom u podatke u drugim bazama podataka (npr. Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva financija), kako bi se utvrdilo jesu li podatci odgovarajući, kompatibilni, kvalitetni i točni; osigurat će tehnički kapacitet odnosnih informacijskih sustava radi izdvajanja i prijenosa/unosa velikih količina podataka, kao i potrebne zakonske ovlasti, protokole i tehničke uvjete potrebne za lakšu razmjenu podataka i početak uparivanja velikih količina podataka (usporedne provjere) o pravima korisnika s podacima u drugim bazama podataka
- Jedinica za inspekcijski nadzor pri MSPM provodit će i nadzor korisnika programa na temelju nepravilnosti utvrđenih uparivanjem podataka
- MSPM i MRMS će u suradnji s vanjskim konzultantima i analitičarima, pri svakom ministarstvu provoditi analize statističkih podataka u cilju analize potvrđenih slučajeva PZK (na temelju uparivanja podataka, rezultata provedenih nadzora programa itd.) te će razviti profile rizika PZK za utvrđivanje predmeta u kojima je prisutna najveća vjerojatnost PZK
- Jedinica za nadzor pri MSPM, Inspektorat rada i HZMO planirat će i provoditi nadzore na temelju rizika

iv. Razvoj i uvođenje mjera odvratanja

- MSPM i MRMS će provesti pregled postojećih ovlasti i postupaka povrata nepripadnih naknada isplaćenih korisniku
- Centri za socijalnu skrb, HZMO, HZZO i JCN osigurat će dosljedne postupke za povrat prekomjerno isplaćenih sredstava na ime svih naknada
- MSPM i MRMS izradit će i početi primjenjivati okvir razmjernih sankcija, kao i pripadajuće smjernice za ovlaštene državne službenike koji će ih, prema potrebi, primjenjivati na počinitelje zlorporaba. Sankcije će biti u rasponu od upozorenja i novčanih kazni do kaznenog progona, ovisno o prirodi, ozbiljnosti i iznosu zlorporabe

v. Unaprijeđenje praćenja i izvješćivanja

- Jedinica za nadzor pri MSPM, Inspektorat rada, JTV, HZMO i Samostalni sektor za reviziju MRMS uvest će sustavno evidentiranje, izvješćivanje i analizu uparivanja podataka i rezultata nadzora iz svoje nadležnosti, te povrata nepripadnih isplata, kako

bi se omogućilo utvrđivanje opsega PZK, utvrđivanje glavnih uzroka PZK, kao i revizija rizika/sustava kontrole.

Provedba

Uspješna provedba ove strategije ovisit će o brojnim čimbenicima, kao što su:

- nove politike, npr. sankcije,
- resursi, npr. dodatno osoblje za nadzor u djelatnosti socijalne skrbi, statistički analitičari,
- zakonodavne ovlasti, npr. za sankcije,
- informacijske tehnologije, npr. uparivanje podataka,
- stručno obrazovanje, npr. novih ovlaštenih državnih službenika za nadzor u djelokrugu socijalne skrbi ili za provedbu nadzora na temelju rizika,
- usuglašeni protokoli, npr. s vlasnicima drugih baza podataka,
- revidirani postupci ili priručnici, npr. tematski nadzori,
- organizacijski preustroj.

Svjetska će banka pružiti potporu MSPM i MRMS u obliku stručne tehničke pomoći tamo gdje ministarstvima nedostaju potrebna stručna znanja za uspješnu provedbu.

Takva tehnička pomoć, ukoliko je nužna, mogla bi obuhvatiti stručna znanja u razvoju politike sankcija, u provedbu uparivanja podataka, osmišljavanju programa stručnog obrazovanja za ovlaštene državne službenike koji provode nadzor u slučajevima socijalnih naknada u kojima su primjetne pogreške ili postoji sumnja na prijevaru, u izradi profila rizika, itd.

Kako bi se osiguralo uspješno i pravovremeno ostvarivanje rezultata ove Strategije, potrebno je izraditi i provesti detaljan akcijski plan u kojem će biti sadržane sve aktivnosti potrebne za ostvarivanje tih rezultata i ispunjenje preuzetih obveza u vezi s pokazateljima postignutih rezultata temeljem kojih se odobrava povlačenje sredstava zajma (DLI), koji su usuglašeni u okviru uvjeta zajma između Vlade RH i Svjetske banke.

U nastavku su navedeni:

- i. Rokovi koji predstavljaju pregled plana za provedbu ove Strategije u skladu sa sporazumima sa Svjetskom bankom, ali ukazuju i na to kako se provedba Strategije suzbijanja PZK-a uklapa u nastavak reformi programa socijalne zaštite u Hrvatskoj;
- ii. indikativan popis strateških aktivnosti koje se odnose na ključne elemente sveobuhvatnog strategije suzbijanja PZK koje će se i dalje razvijati i biti uključene u detaljan akcijski plan.

Reforma socijalne skrbi i Strategija suzbijanja PZK, plan i rokovi

Reforme u tijeku i odgovornost za PZK	2015.	2016.	2017.	2018.-2020.
JCN		Početak obrade ZMN, naknade za nezaposlene, a zatim i roditeljskih naknada za neosigurane osobe	Početak obrade doplatka za djecu	Postignuta stabilnost
HZZO	Obrada svih roditeljskih i roditeljskih naknada Obrada naknada za nezaposlene i ostalih novčanih naknada /prava	Rodiljne i roditeljske naknade, osim za neosigurane osobe	Od 2016.	Od 2017.
HZMO		Obrada svih invalidskih, starosnih mirovina i doplatka za djecu	Obrada invalidskih, starosnih i obiteljskih mirovina (doplatka za djecu sada u okviru JCN)	Od 2017.
HZZ		Ostale novčane naknade /prava (ali naknade za nezaposlene u okviru JCN)	Od 2016.	Od 2016.
JTV/ZOSI	Ustrojavanje	Postupno preuzimanje poslova	Samostalno djelovanje Ujednačeno postupanje Centralizirana obrada vještačenja	Postignuta stabilnost

--	--	--	--	--

Strategija suzbijanja PZK (plan provedbe visoke razine)	2015.	2016.	2017.	2018.- 2020.
Strategija	VRH - završetak pripreme, prihvaćanje i širenje strategije suzbijanja PZK			
Sprječavanje		MSPM, MRMS, HZMO provode aktivnosti usmjerene na osnaživanje sprječavanja, koje obuhvaćaju, informiranje, provjere, priručnike, elektroničke evidencije		
Otkrivanje		Povećani resursi za PZK u Jedinici za nadzor pri MSPM i MRMS, pregled i povrat sredstava, osposobljeni istražni timovi, izrađene operativne smjernice i priručnici MSPM i MRMS provjeravaju podatke dostupne u drugim bazama podataka radi	Započelo uparivanje podataka s podacima u drugim bazama podataka Provode se nadzori na temelju rezultata uparivanja podataka Provedena statistička analiza	Jedinica za nadzor pri MSPM, Inspektorat rada i MRMS provode nadzore većih razmjera na temelju rezultata procjene rizika

		uparivanja s podacima o korisnicima, uređene potrebne zakonske ovlasti za razmjenu podataka i stvoreni informatičke uvjeti za uparivanje podataka MSPM i MRMS ustrojili timove stručnjaka za analizu statističkih podataka radi analize PZK i izradu profila rizika	rezultata nadzora radi utvrđivanja pokazatelja rizika PZK i izrade profila rizika	
Odvraćanje	MSPM i MRMS izvršili provjeru postojećih zakonskih ovlasti i postupaka za povrat nepripadnih isplata i sankcija za počinitelje zlouporaba	Izrada koherentne i razmjerne politike sankcija i mjera, osiguranje potrebnih zakonskih ovlasti		
Praćenje		Jedinica za nadzor pri MSPM, Inspektorat rada i MRMS izradili i proveli unaprijedene postupke evidentiranja i izvješćivanja u svrhu učinkovitog otkrivanja nepripadnih naknada i povrata sredstava isplaćenih u većoj		

		svoti od pripadajuće		
--	--	-------------------------	--	--

6.1. Strateške aktivnosti

Kako bi osigurala učinkovitu zaštitu programa socijalne zaštite i rashoda od rizika PZK, ovom Strategijom osnažit će se postojeće preventivne mjere i mjere odvracanja, ukloniti prepreke u otkrivanju, prevenciji i praćenju PZK te usmjeriti na postizanje sljedećih pet ciljeva:

Glavna strateška aktivnost 1: Unaprijediti odgovornosti

Nositelj: HZMO

- HZMO će uspostaviti preciznu nadležnost i područje rada između jedinice za kontrolu i reviziju ostvarivanja svih prava, pa i prava na invalidsku mirovinu i doplatak za djecu s jedinicom Unutarnje kontrole HZMO.

Nositelj: Samostalni sektor za reviziju MRMS

Samostalni sektor za reviziju i nadzor medicinskog vještačenja:

- provodit će redovite revizije i nadzor ostvarenih prava iz mirovinskog osiguranja u skladu sa zakonskim odredbama,
- djelovat će na promicanju svijesti o PZK među svojim zaposlenicima.

Nositelj: Inspektorat rada

Inspektorat rada će:

- kontinuirano pratiti i kontrolirati provedbu godišnjeg programa rada, posebice u dijelu koji se odnosi na nadzor nezakonitog zapošljavanja („rada na crno“),
- kontrolirati unos u sustav evidencija podataka o PZK iz djelokruga Inspektorata rada.

Nositelj: ZOSI

ZOSI će unaprijediti odgovornost za postupak vještačenja na način:

- ujednačavanja kriterija vještačenja svojih vještaka,
- edukacijom vještaka,
- postavljanjem razina odgovornosti.

Nositelj: MSPM

MSPM će svojim internim aktom uspostaviti jasnu podjelu odgovornosti za preveniranje, otkrivanje, obavještanje i evidentiranje PZK između:

- ustrojstvene jedinice za nadzor
- ustrojstvene jedinice za drugostupanjski postupak
- ustrojstvene jedinice za stručnu podršku CZSS

Također, MSPM će edukacijom zaposlenika u sustavu socijalne skrbi te pisanim uputama o postupanju utjecati na smanjenje pogrešaka u radu te postići ujednačeno postupanje unutar sustava socijalne skrbi.

Glavna strateška aktivnost 2: Dodatno osnažiti mjere sprečavanja

Nositelj: HZMO

Tim kontrolora iz jedinica za kontrolu i reviziju HZMO provest će:

- reviziju uputa, pravilnika, protokola, postupaka i informacijskih sustava radi ocjene primjerenosti i pouzdanosti postojećih kontrola,
- reviziju preventivne provjere i kontrole,
- promicanje svijesti službenika o PZK, putem seminara, informativnih sastanaka, prezentacija i informativnih letaka,
- ažuriranje i dopunu postojećih uputa o preventivnim kontrolama, izraditi priručnik kojim će biti obuhvaćene sve upute,
- upoznavanje djelatnika sa priručnikom, putem seminara za načelnike u Središnjoj službi HZMO, koji će sa priručnikom upoznati djelatnike u područnim službama/uredima.

Nositelj: Samostalni sektor za reviziju MRMS

- Samostalni sektor za reviziju nadzor medicinskog vještačenja osigurat će ujednačene kriterije u postupku vještačenja radne sposobnost kroz radionice, seminare i dodatne edukacije, odnosno kreiranjem smjernice,
- Standardizirat će operativne postupke te spriječiti moguću manipulaciju dokumentacijom, kao i moguće pogreške pri prijepisu podataka tako što će dokumente u papirnatom obliku zamijeniti elektroničkim kroz sustav upravljanja dokumentacijom („document management“) odnosno kroz informatizaciju radnog procesa. Isto tako, uspostaviti će protokole o razmjeni podataka među povezanim institucijama, sadržaju, učestalosti, mediju, čuvanju i sigurnosti preuzetih podataka, prihvatljivih za sve sudionike.

Nositelj: Inspektorat rada

- Inspektorat rada u okviru svoga rada će kontinuirano prikupljati statističke podatke prikupljene u postupku inspekcijskih nadzora, godišnjim programom rada planirat će obavljanje inspekcijskih nadzora na okolnost nezakonitog rada („rada na crno“).

Nositelj: ZOSI

ZOSI će provoditi:

- kontinuirane edukacije vještaka,
- informatizacije procesa rada, odnosno uspostava sustava upravljanja dokumentacijom (*document management*) čime bi se onemogućila manipulacija medicinskom dokumentacijom te bi ista bila trajno pohranjena,
- standardiziranje dokumentacije za vještačenje,
- praćenje „ulaznih nalaza“ iz sustava zdravstva,
- praćenje „izlaznih nalaza“ iz sustava ZOSI.

Nositelj: MSPM

Jačanje javne svijesti kroz:

- informiranje o pravima i uvjetima za priznavanje prava putem raznih medija, pisanih na lako razumljiv način,
- javno objavljivanje besplatne telefonske linije za prijavu sumnje na PZK,
- edukaciju radnika u sustavu radi jačanja svijesti o potrebi sprječavanja PZK.

Glavna strateška aktivnost 3: Izgraditi kapacitete i sposobnosti za otkrivanje

Nositelj: HZMO

- osnovati stručni tim koji će analizirati dosadašnje djelatnosti na otkrivanju PZK,
- predložiti nove mjere, intenzivirati postojeće aktivnosti koje su ocijenjene kao efikasne,
- uputiti prijedloge nadležnom ministarstvu za eventualne izmjene zakonskih propisa i podzakonskih akata kako bi se učinkovitije provodili postupci otkrivanja PZK,
- objediniti sve postojeće i izraditi nove upute u jedinstveni priručnik,
- putem seminara, sastanaka i radionica upoznati djelatnike odgovorne za provođenje postupaka u vezi s nepripadnom isplatom mirovina sa novim priručnikom, kao i budućim promjenama priručnika,
- osnažiti i proširiti nadležnosti i odgovornosti djelatnika na otkrivanju PZK,
- povećati broj djelatnika koji sudjeluju u otkrivanju PZK,
- kontinuirano upoznavati djelatnike sa novim metodama kontrola,
- proširiti povezivanje baza podataka HZMO relevantnih za otkrivanje PZK te prema potrebi uspostaviti nove kriterije za usporedbu i kontrolu,
- obaviti reviziju informacija u drugim bazama podataka, radi utvrđivanja primjerenosti, kompatibilnosti, kvalitete i točnosti podataka,
- utvrditi obilježja za povezivanje i usporedbu s bazama podataka drugih institucija i testirati predviđena povezivanja i usporedbe,
- uspostaviti i ojačati informatičku bazu za otkrivanje PZK te povećati područja koja se kontroliraju.
- na temelju izmjene zakonskih propisa, uspostaviti povezivanje sa bazama podataka drugih institucija,
- upoznati djelatnike sa mogućnostima pristupa u baze podataka drugih institucija i uspostaviti sigurnosne protokole te dodijeliti ovlaštenje za pristup u te baze,
- proširiti zaduženja na poslovima analize pribavljenih podataka radi otkrivanja PZK,
- provesti postupak provjere mogućih PZK na nivou područnih službi/ureda te pojedinačnih slučajeva,
- na polugodišnjoj/godišnjoj razini sastaviti izvještaj i predložiti mjere poboljšanja otkrivanja PZK.

Nositelj: Samostalni sektor za reviziju MRMS

- kroz informatizaciju radnog procesa i povezivanjem s drugim bazama podataka prema točno određenim ovlaštenjima, unaprijediti sposobnost za otkrivanje uvidom u podatke u drugim bazama kako bi se utvrdilo jesu li podaci odgovarajući, kompatibilni, kvalitetni i točni,
- osigurati tehnički kapacitet odnosnih informacijskih sustava radi mogućnosti uvida u odgovarajuće podatke, kao i potrebne ovlasti,
- kontinuirano upoznavati svoje zaposlenike s novim metodama nadzora i kontrole,
- provoditi češće nadzore i kontrole stečenih prava slučajnim odabirom predmeta ili ciljanim akcijama,
- definirati „rizične“ slučajeve kod kojih će se nadzor i kontrola provoditi u kraćim vremenskim razmacima,
- osigurati vanjske konzultante za provođenje statističke analize podataka.

Nositelj: Inspektorat rada

Inspektorat rada u okviru svog rada provesti će:

- informativne sastanke i dati upute kojima će se inspektori rada upoznati s PZK, kako bi iste prepoznali tijekom obavljanja inspeksijskih nadzora, te o tome obavijestili nadležna tijela,
- edukativne radionice za inspektore rada,
- provoditi inspeksijske nadzore na okolnost mogućeg kršenja propisa iz radnih odnosa, posebno nezakonitog rada („rada na crno“),
- uspostaviti pristup bazama podataka drugih institucija, uspostaviti sigurnosne protokole, razmjene informacija i dodijeliti ovlaštenja za pristup u te baze,

- inspektore rada upoznati sa mogućnostima pristupa u baze podataka drugih tijela,
- nastaviti razvijati vlastiti elektronički očevidnik i umrežiti ga sa sustavom OIB korisnika te na taj način napraviti preduvjete umrežavanja s drugim relevantnim tijelima, što će u konačnici ubrzati trajanje inspekcijskog nadzora, a i osigurati bolju kontrolu od strane inspektora rada.

Nositelj: MSPM

U cilju izgradnje kapaciteta i podizanja sposobnosti za otkrivanje potrebno je:

- revidirati zakonske odredbe o nadzoru i sankcijama te predložiti izmjene koje omogućavaju brzo i precizno postupanje u otkrivanju PZK,
- osigurati odgovarajuću tehničku opremu i povećati broj izvršitelja na poslovima nadzora,
- internim aktom regulirati učestalost i obuhvatnost nadzora te poslovne procese prilikom provođenja nadzora,
- povezivati i učiniti dostupnim prilikom nadzora na terenu baze podataka drugih sustava,
- osigurati jedinicu za uparivanje i analizu baze podataka,
- provoditi ciljane nadzore na temelju rezultata analize i uparivanja podataka.

Glavna strateška aktivnost 4: Razviti i uvesti mjere odvracanja

Nositelj: HZMO

- razmotriti mogućnost predlaganja promjena u zakonodavnom okviru, radi unapređenja odvracanja od PZK,
- na temelju novih metoda otkrivanja PZK osigurati dosljedno provođenje već postojećih mogućnosti povrata nepripadno isplaćenih mirovinskih primanja, kao i provođenje eventualnih novih mogućnosti,
- obavijestiti osiguranike/korisnike putem javnih medija o uparivanju podataka sa drugim institucijama, kao i o rezultatima provedenih mjera na povratu nepripadno isplaćenih mirovinskih primanja.

Nositelj: Samostalni sektor za reviziju MRMS

- informirati javnosti o provođenju postupaka protiv PZK čime će se utjecati na promjenu javnog mnijenja i percepciju javnosti,
- sukladno zakonskim odredbama, a nakon provedenog nadzora i kontrole, u slučaju kada ranije stečena prava više ne postoje, izdati nalaz i mišljenje čime se stvara temelj HZMO za ukidanje prava i provođenje zakonski predviđenih sankcija.

Nositelj: MSPM

U cilju razvitka i uvođenja mjera odvracanja potrebno je:

- revidirati postojeće načine povrata nepripadno isplaćenih naknada,
- izraditi protokol postupanja u slučaju otkrića PZK radi ujednačavanja rada,
- informirati javnost o otkrivenim PZK većih razmjera,
- sankcionirati počinitelje PZK u suradnji s nadležnim tijelima (MUP, pravosuđe).

Glavna strateška aktivnost 5: Unaprijediti praćenje i izvješćivanje

Nositelj: HZMO

Osobe odgovorne za praćenje i nadzor PZK u HZMO:

- zadužiti će dio tima za nadzor i kontrolu za prikupljanje i analizu podataka iz obavljenih kontrola,

- dogovoriti učestalost dostavljanja podataka i analiza središnjem timu za nadzor PZK,
- na temelju uočenih nedostataka, kao i preporuka MRMS unaprijediti će ili promijeniti postojeće kontrole PZK u HZMO.

Nositelj: Samostalni sektor za reviziju MRMS

Iz podataka dobivenih, nakon provedenih revizija odnosno postupaka nadzora i kontrole, s vremenom će se dobiti dovoljno pouzdani podaci koji će se moći analizirati u statističke svrhe radi utvrđivanja pokazatelja rizika PZK. Ovi se pokazatelji zatim mogu primijeniti za utvrđivanje slučajeva u kojima postoji najveća vjerojatnost za PZK, a kako bi se to ostvarilo Samostalni sektor će:

- uvesti sustavno evidentiranje i analizu podataka, odnosno izvješćivanje uz pomoć vanjskih konzultanata i statističara,
- osigurati mogućnost primjene odgovarajućeg analitičkog računalnog programa,
- koristiti dobivene analitičke podatke u svrhu odabira rizičnih predmeta ili planiranja dodatnih nadzora.

Nositelj: Inspektorat rada

Inspektorat rada će:

- upotrijebiti analize rizika prilikom planiranja i provođenja ciljanih inspeksijskih nadzora, osigurati povratne informacije o provedenim nadzorima na temelju rizika u svrhu praćenja učinkovitosti pokazatelja rizika te ih ažurirati,
- utvrditi postupak za upućivanjem obavijesti o mogućim nepravilnostima iz nadležnosti drugih tijela, u cilju da to tijelo u što kraćem roku ima na raspolaganju potrebne podatke za postupanje.

Nositelj: MSPM

MSPM će unaprijediti praćenje i izvješćivanje na način da će:

- uspostaviti sustav evidentiranja, izvješćivanja i analize rezultata nadzora te povrata nepripadnih isplata i naplate kazni,
- javno objaviti godišnje izvješće rada jedinice za nadzor,
- informacije o pojedinim nadzorima učiniti dostupne drugim sustavima tako da ih mogu koristiti za svoje potrebe (MRMS, HZZO, HZZ, Inspekcija rada i sl.)

7. IZRADA PROGRAMA PROVEDBE, PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE

Strategijom se predviđa izrada provedbenih programa s ciljanim mjerama usmjerenima k ostvarenju smanjenja suzbijanja rizika pogrešaka, zlouporabe i korupcije na području socijalne zaštite u RH, točno naznačenim nositeljima mjera i rokovima, a sukladno strateškim aktivnostima naznačenima u ovom dokumentu.

Nositelji glavnih strateških aktivnosti obvezni su u svojoj nadležnosti provoditi i pratiti provođenje mjera predviđenih akcijskim planom, te o tome dostavljati redovita izvješća MSPM koje će sva zaprimljena izvješća objedinjavati kao imenovani nositelj akcijskog plana. O provedbi i utjecaju mjera, eventualnim problemima u provedbi, novim pojavama i sukladno tome donošenju odluka o novim postupcima, odnosno izmjenama i prilagodbama politike, podnositi će se godišnja izvješća Vladi RH.

Kako bi se na jasan i transparentan način pratila provedba mjera i aktivnosti te svih promjena koje utječu na njihovu realizaciju, predviđeno je da Izvješće uključuje i sljedeće stavke:

- ocjena stanja (provedba i utjecaj mjera, mogući problemi u provedbi) i
- preporuke za naredno razdoblje (prijedlog za izmjenama i prilagodbama pojedinih mjera).

U kontekstu mogućih promjena stanja u društvu i gospodarstvu, prilikama i politikama te u smislu europskih i međunarodnih obveza, ovi dokumenti trebaju biti podložni izmjenama i dopunama sa svrhom poboljšanja kvalitete uz osiguranje provedivosti zadanih mjera.