



**ГЛАВНА СЛУЖБА  
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4  
Република Српска, БиХ  
Тел: +387(0)51/247-408  
Факс: +387(0)51/247-497  
e-mail: revizija@gsr-rs.org

---

**Извјештај ревизије учинка  
ЕФЕКТИВНОСТ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА У СОЦИЈАЛНОЈ  
ЗАШТИТИ**

**Број: РУ 002-16**

**Бања Лука, август 2017. године**



## САДРЖАЈ

<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. УВОД.....</b>	<b>7</b>
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	7
1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања.....	8
1.3. Критеријуми за оцјењивање .....	9
1.4. Обим и ограничења .....	10
1.5. Извори и методе .....	10
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>12</b>
2.1. Правна регулатива карактеристична за област .....	12
2.2. Опис предмета ревизије, улоге и одговорности институција .....	12
<b>3. НАЛАЗИ.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Чекање корисника на рјешење о признавању права .....</b>	<b>17</b>
3.1.1. Чекање корисника на мишљење комисије.....	17
3.1.2. Приступи организовању комисија и утврђивању накнада.....	18
3.1.3. Поступак признавања права на основу рјешења ЦСР .....	22
<b>3.2. Чекање корисника на прву исплату .....</b>	<b>22</b>
3.2.1. Дознаке средстава из буџета РС.....	24
3.2.2. Осигурање средстава у буџетима ЈЛС .....	24
3.2.3. Повезаност остваривања права са стањем и развојем ЈЛС.....	26
<b>3.3. Надзор и преиспитивање пракси рада .....</b>	<b>31</b>
3.3.1. Надзор у ЈЛС и ЦСР.....	31
3.3.2. Надзор у Влади и министарствима .....	31
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ .....</b>	<b>33</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>36</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....</b>	<b>38</b>



## ЕФЕКТИВНОСТ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“

Основни циљ ове ревизије јесте давање одговора на питање да ли је и у којој мјери функционисањем система социјалне заштите осигурана његова ефективност, примјена основних принципа и достизање основних циљева у приступу и коришћењу права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица.

Ревизија је испитивала правовременост и равноправност у остваривању дијела права у социјалној заштити, права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица, те поступке, организацију и ресурсе надлежних субјеката. Како је сврха мјера у социјалној заштити да спријече или отклоне последице стања социјалне потребе, вријеме од настанка стања социјалне потребе до интервенције кроз прву исплату права је кључно за испуњење пуног обима наведене сврхе. Испитивања су била усмјерена на питања адекватности дизајна, организације и повезаности цијелог система, али и на адекватност рјешења и капацитета сваког од субјеката у чијој је надлежности ова област.

Ревизијом су обухваћене кључне институције система социјалне заштите у сегменту права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица, укључујући Министарство здравља и социјалне заштите, 28 градских/општинских управа и 23 центра за социјални рад.

Ревидиран је период од 2013. до 2017. године, с фокусом испитивања на 2016. годину.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја Министарству здравља и социјалне заштите, свакој од 28 градских/општинских управа и сваком од 23 центра за социјални рад, који су били укључени у испитивања система кроз дефинисани узорак.

Примједби на Нацрт извјештаја није било.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске треба доставити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, Министарству здравља и социјалне заштите и јединицама локалних самоуправа чијом имплементацијом је могуће социјалну заштиту учинити ефективнијом и коришћење намјенских средстава ефикаснијим .

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео тим у саставу Роса Умићевић, вођа ревизорског тима и Дарко Билић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор  
Др Душко Шњегота

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
МЗСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
ВРИ	Врховна ревизијска институција
Закон	Закон о социјалној заштити Републике Српске
СЗ	Социјална заштита
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
Р/СР/НР/ИНР ЈЛС	Развијене/Средње развијене/Неразвијене/Изразито неразвијене
ЦСР	Центар за социјални рад
НП	Новчана помоћ
ДПЊ	Додатак за помоћ и његу другог лица
КМ	Конвертибилна марка
Комисија	Првостепена стручна комисија за утврђивање способности и функционалног стања лица

## ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумејева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.<sup>1</sup>

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:<sup>2</sup>

- Принцип економичности подразумејева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумејева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

***„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300***

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 параграф 11

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада РС, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.



## РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“.

Сврха извршених испитивања јесте давање одговора на питање да ли је и у којој мјери функционисањем система социјалне заштите осигурана његова ефективност, примјена основних принципа и достизање основних циљева у приступу и коришћењу одређених права у социјалној заштити.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују:

- Од укупно девет основних права из Закона о социјалној заштити, право на новчану помоћ и право на додатак за помоћ и његу другог лица, користило је у 2016. години 29 хиљада грађана, што је 2% од укупног броја становника. Од овог броја се 5 хиљада односи на кориснике права на новчану помоћ, а 24 хиљаде на кориснике права на додатак за помоћ и његу другог лица. Укупан број корисника је у порасту, просјечан годишњи раст износи 10%, а у односу на 2013. годину број корисника се повећао за 30%. У оквиру таквог тренда, број корисника права на новчану помоћ је смањен за 4%, а број корисника права на додатак за помоћ и његу другог лица је повећан за 38%.
- Средства буџета Републике Српске за исплате ових права планирана су у претходним годинама на нивоу од 18 милиона конвертибилних марака и нису се повећавала иако је то тренд броја корисника и раст основице за усклађивање висине права захтијевао. Извршења буџета на овој позицији су била изнад изворног плана и кретала се до 21 милион конвертибилних марака. Ова средства чине 0,6% буџета Републике Српске.
- Поступак остваривања права у социјалној заштити трајао је у просјеку дуже од пола године. Оволико чекање на права лица која су се наша у тешком стању социјалне потребе, која чекају средства за задовољавање основних животних потреба и осигурање социјалног минимума за егзистенцију и за могућност функционисања указује на неправовременост и губљење пуне сврхе самог права.
- Мање од половине укупног времена чекања корисника односило се на поступак доношења рјешења о признавању права, а нешто више од половине односило се на други дио поступка, чекање на прву исплату након доношења рјешења. Временом до доношења рјешења значајно је прекорачен законски рок, а и временом чекања на прву исплату прекорачени су рокови и нарушена динамика плаћања мјесечних обавеза буџета и Републике Српске и јединица локалне самоуправе.
- Међу корисницима су постојале високе разлике у времену чекања на остварење права, и до осам пута, посматра ли се просјек по јединицама локалне самоуправе. У дијелу јединица локалне самоуправе корисници су у просјеку чекали 2,5 мјесеци а у дијелу и 19 мјесеци.

На основу презентованих налаза ревизије је закључила да корисницима права у социјалној заштити, и то права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица, у поступку остваривања права није осигурана правовременост нити могући ниво равноправности свих корисника. У складу са тим, ревизија је дала сљедеће закључке:

- Влада Републике Српске, Министарство здравља и социјалне заштите и Министарство финансија не предузимају потребне мјере како би остваривањем права у социјалној заштити била осигурана њена ефективност, а коришћење средства буџета за ту намјену учињено ефикасним.
- Мале и неразвијене јединице локалних самоуправа не располажу са капацитетима којима би својим корисницима социјалне заштите у поступку остваривања права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица осигурали пуну равноправност са корисницима из развијених јединица локалних самоуправа.
- Значајан дио јединица локалних самоуправа је на ниску ефективност остваривања права својих корисника на новчану помоћ и додатак за помоћ и његу утицао недовољним активностима и неадекватним рјешењима у организацији комисија, дефинисању буџетских приоритета и редослиједу исплата у извршавању буџета.

На темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству финансија и Министарству здравља и социјалне заштите и јединицама локалних самоуправа о промјенама које је потребно чинити да би функционисањем система социјалне заштите био осигуран могући ниво остварење дефинисаних циљева и принципа, значајно виши од постојећег, неприхватљивог нивоа. У складу са тим ревизија даје сљедеће препоруке:

- Влада Републике Српске, Министарство финансија и Министарство здравља и социјалне заштите требају организовати cjеловит надзор у систему социјалне заштите и у значајном сегменту фокусирати се на остваривање права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица.
- Влада Републике Српске и Министарство здравља и социјалне заштите требају преиспитати адекватност дијела регулаторних рјешења у области социјалне заштите и могућност њихове пуне примјене и сврхе, усмјеравајући се посебно на модел финансирања и његов утицај на постојеће стање.
- Јединице локалних самоуправа требају одговорније приступати разматрању извјештаја из области социјалне заштите, вршити анализу показатеља и индикација проблема на које извјештаји указују и уз размјену искустава извршити промјене у управљању сегментима из своје надлежности.

## 1. УВОД

### 1.1. Позадина и мотиви ревизије

Право на социјалну заштиту је једно од оних права грађана које, уз Закон о социјалној заштити<sup>3</sup> гарантује и Устав Републике Српске дефиницијом да "Република јамчи минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби".<sup>4</sup>

Како је дефинисано Законом, СЗ је дјелатност од општег интереса за РС, којом се пружа помоћ лицима која се нађу у стању социјалне потребе и предузимају потребне мјере ради спречавања настајања и отклањања посљедица таквог стања. Заједно са цитираном дефиницијом из Устава, ово довољно говори о значају ове области и њеног функционисања у оквиру укупног друштвеног система.

СЗ има за циљ да подржи политике социјалне укључености као један од битних услова стабилности друштва и његовог развоја. Кључна начела социјалне укључености која препоручује Европска Унија<sup>5</sup>, чијем чланству и чијим вриједностима тежимо као друштво, између осталих, јесу транспарентност, примјереност и дјелотворност. Ова начела подразумевају јасност у доношењу одлука, њихову адекватност потребама и правовременост у пружању и плаћањима.

Трагом тих Европских начела, и РС се као потписница Реформске агенде за БиХ за период 2015-2018. година<sup>6</sup> определијелила за градњу модерног и пажљивог друштва које мора бринути за оне који не могу бринути сами о себи, за систем СЗ који неће нарушавати услове у економији и који ће бити фискално одржив. За изградњу таквог система Влада РС се обавезује побољшати циљање социјалне помоћи и доносити мјере којима ће СЗ чинити ефикасном, ефективном и правичном. Наглашено је да СЗ треба да буде у функцији оних којима је заиста потребна и да мора бити постављена на стабилне финансијске основе.

За област СЗ и потенцијалне кориснике који припадају сиромашнима и свим осталим облицима стања социјалне потребе, посебно је важно да се поступци за остваривање права воде по начелима Закона о управном поступку<sup>7</sup>, а који захтијевају да странка што лакше заштити и оствари своја права, да упозоре странку на могућност остваривања неког права и да се поступак води ефикасно и економично.

Политике СЗ, утврђиване у оквиру Владиних годишњих економских политика су увијек биле усмјерене ка активностима на побољшању СЗ. Њихов је смисао био у пружању помоћи најсиромашнијима и онима којима је то најпотребније. Као један од начина за реализацију тога наглашена је потреба за анализом функционалности Закона и могуће измјене и допуне истог у циљу боље примјене постојећих неискоришћених модела за остваривање права. Планиране активности политика СЗ

---

<sup>3</sup> Закон о социјалној заштити ("Службени гласник Републике Српске", број 37/12, 90/16)

<sup>4</sup> Устав Републике Српске, члан 61.

<sup>5</sup> [https://search.yahoo.com/yhs/search?hspart=iba&hsimp=yhs-1&type=ysds\\_5276\\_CRW\\_BA&p=socijalna+strategija+razvoja](https://search.yahoo.com/yhs/search?hspart=iba&hsimp=yhs-1&type=ysds_5276_CRW_BA&p=socijalna+strategija+razvoja)

<sup>6</sup> <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Reformaska%20agenda%20za%20BiH.pdf>

<sup>7</sup> Закон о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Српске", број 13/02, 80/07 и 50/10)

тако обезбјеђују побољшање циљања СЗ и то кроз боље циљање приоритетних група и најугроженијих становника али и већу контролу социјалних давања.<sup>8</sup>

Законом је дефинисано девет права у СЗ, различитих по начину њиховог остваривања и изворима финансирања. Према доступним информацијама, најбројнија права по броју корисника и по висини средстава су права на новчану помоћ и додатак за помоћ и његу другог лица. Ова два права се финансирају по 50% из буџета РС и буџета ЈЛС. По ова два основа право остварује више од 29 хиљада корисника, што је 2% укупног броја становника, а са годишњим средствима од 42 милиона КМ<sup>9</sup> чини више од 2,5% буџетских прихода РС за 2016. годину.

Остваривање права из СЗ није увијек у складу са изјављеним политикама и принципима. Медији често извјештавају о кашњењу ових исплата, наглашавајући њихов низак износ у односу на сврху и намјену.<sup>10</sup> Извјештаји ревизије учинка ГСРЈС РС указују на проблеме у планирању и одобравању средстава у буџету РС везанима за питање СЗ.<sup>11</sup>

Имајући у виду сложеност финансирања ове области, условљену законским рјешењима а са друге стране значај тих износа за очување минимума достојанства и социјалне укључености за близу 30 хиљада грађана, ово питање постаје релевантно за ревизију учинка.

Испитивања ревизије вршена у фази предстудије потврђују индикације проблема у остваривању права у СЗ наглашаване у медијима и извјештајима ГСРЈС РС. Идентификовани проблеми су вишедимензионални. Једна од димензија је везана за принцип доступности права у самој фази подношења захтјева и документовања стања социјалне потребе, а затим слиједе питања везана за очекивану правовременост рјешавања по захтјеву подносиоца али и за очекивану правовременост прве исплате након доношења рјешења о признавању права. Из перспективе управљања јавним новцем значајно је питање ефикасног намјенског коришћења буџетских средстава издвојених и дозначених на рачуне ЈЛС за исплате корисницима.

Имајући у виду социјално стање корисника посматраних права, подаци су указивали на сложеност поступка, дуго чекање и дуго задржавање намјенских средстава што има за посљедицу угрожавање циља и основне сврхе ове заштите али и велику неправност, повезану и са неефикасним коришћењем средстава буџета РС намијењеним и дозначеним ЈЛС за исплату наведених права.

Све наведене индикације проблема и посљедице које настају као резултат истих представљале су довољно мотива да се донесе одлука о провођењу ревизије у овој области.

## 1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања

Проблем којим се бавила ова ревизија учинка јесте ефективност права у СЗ посматрана кроз правовременост и равноправност у остваривању права на новчану

---

<sup>8</sup> Економска политика Републике Српске за 2016. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 110/15)

<sup>9</sup> [http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report\\_attachments/2017/04/07/RI039-17\\_Cyr.pdf](http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2017/04/07/RI039-17_Cyr.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.atvbl.com/kasne-isplate-socijalnim-kategorijama/>

<sup>11</sup> Извјештај ревизије учинка „Планирање буџетских издатака“

помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица на подручју Републике, као кроз ефикасност коришћења средства намијењених овим правима.

Сврха извршених испитивања јесте давање одговора на питање да ли је и у којој мјери функционисањем система СЗ осигурана његова ефективност, примјена основних принципа и достизање основних циљева у приступу и коришћењу одређених права у СЗ.

У том смислу ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

**ДА ЛИ ЈЕ ОСТВАРИВАЊЕМ ПРАВА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ ОСИГУРАНА ЊЕНА ЕФЕКТИВНОСТ?**

У оквиру овог главног питања ревизијска испитивања су била усмјерена на сљедећа три потпитања:

1. Да ли је у приступу и поступку рјешавања о праву на новчану помоћ и праву на додатак за помоћ и његу другог лица осигурана доступност и правовременост?
2. Да ли се правовремено врше исплате мјесечних примања корисника СЗ и ефикасно располаже средствима буџета распоређенима за ту намјену?
3. Да ли се постојећи начини остваривања права предмет надзора и преиспитивања регулативе и пракси у циљу ефективнијег система СЗ у цјелини?

### **1.3. Критеријуми за оцјењивање**

За оцјену и закључивање о налазима проистеклим из проведених испитивања, ревизија је користила више критеријума, зависно од питања и врсте налаза.

Почетни критеријум у овој ревизији свакако су циљеви и принципи дефинисани законима, годишњим економским политикама и основним начелима социјалне укључености.

Сама сврха потребе за интервенцијом надлежних институција у ситуацијама законом дефинисаних стања социјалне потребе захтијева да интервенција буде правовремена, а подразумијева се и у потребном обиму и квалитету, иако тај аспект није био предмет ревизије. То подразумијева најбржу могућу интервенцију посматрану са једне стране као неодложну из перспективе лица у стању социјалне потребе, а као могућу из перспективе надлежних институција, имајући у виду њихове расположиве ресурсе. Само таква интервенција има пуни ефекат, служи пуној сврси, чува достојанство тих лица и подиже социјалну укљученост. У осталим ситуацијама се она претвара у формално удовољење поднесеном захтјеву корисника. Лица са правом на НП су лица без могућности да на други начин осигурају основне артикле за прехрану, хигијену и трошкове становања и спора интервенција носи ризик угрожавања здравља а тиме и додатних, мање ефикасних трошкова друштву али и ризик по живот уопште. Лица са правом на ДПЊ су лица која не могу сама, без туђе помоћи задовољити основне потребе за храном и хигијеном и тиме су изложени сличним ризицима као лица са правом на НП.

Узимајући у обзир све наведене аспекте посматраног питања правовремености остваривања права, укупан поступак остваривања права не би требало да траје дуже од 2,5 мјесеци, па ни у ЈЛС које имају апсолутно најмањи број захтјева корисника и корисника самих, али које имају и највеће проблеме у кадровским и финансијским капацитетима.

Имајући у виду наведени критериј правовремености, равноправност корисника би значила најмање могуће разлике у чекању, сведене на распон између 1,5 и 2,5 мјесеци.

Ефикасно коришћење средстава буџета намијењених исплати права на НП и ДПЊ, изражено у времену задржавања од дознаке МЗСЗ до коначне исплате корисника, значи да средства не би требало задржавати на рачунима општинских управа дуже од једног дана у просјеку. То у пракси значи да осигурање средстава из оба извора мора бити синхронизовано и исплата вршена исти дан, осим у ситуацијама објективних техничких проблема у плаћању, када се она може продужити на сљедећи радни дан.

#### **1.4. Обим и ограничења**

У овој ревизији учинка су вршена испитивања, прикупљане информације и прибављани документи у МЗСЗ, ЈЛС, и ЦСР. То су институције јавног сектора чије законом дефинисане улоге и надлежности и додијељени инструменти дају потребан и довољан оквир за осигурање ефективног остваривања права у СЗ.

Избор узорка ЈЛС и ЦСР је вршен на бази више критерија.

У избору узорка је била кључна репрезентативност ЈЛС и ЦСР посматрана кроз број становника, број корисника НП и ДПЊ, степен развијености ЈЛС, обим и структура буџета и доступне информације о начину остваривања ових права.

Ревизија је генерална кретања и стање у овој области посматрала за период од 4 године, од 2013. до 2016. године. Испитивања везана за доступност и правовременост рјешавања о правима и исплатама по истима су вршена детаљније на узорку захтјева, поступака и исплата у 2016. години, а дијелом и у 2015 и 2017. години, зависно од дужине трајања укупног поступка.

Како у посматраном периоду није било промјена регулаторног оквира за ову област евидентна је сталност по том питању и довољност времена да се утврде и у пракси уједначе начини примјене законских одредби и анализира њихова примјереност и успјешност. Имајући у виду наведено, сматрали смо да је овакав обим ревизије довољан за поуздано закључивање о ефективности права у СЗ из перспективе корисника, за идентификацији кључних узрока констатованих недостатака и формулисање препорука за вршење могућих промјена и побољшања.

Ревизија се није бавила питањем примјене прописа у самом раду првостепених стручних комисија нити управљањем средствима МЗСЗ у периоду њиховог задржавања од дознаке до коначне исплате корисницима. Осим тога, предмет ревизије нису били ни адекватност обима и квалитета оствариваних права нити правилност у обради захтјева и редослиједа у исплатама за све кориснике.

#### **1.5. Извори и методе**

Информације и подаци прикупљени у сврху давања одговора на постављена питања ове ревизије заснивали су се у највећем дијелу на доказима и документима прибављенима од:

- Министарства здравља и социјалне заштите
- Градских/Општинских управа
- Центара за социјални рад
- Комисија за утврђивање способности и функционалног стања лица у поступку
- Лица у стању социјалне потребе и корисника права

- Републичког завода за статистику, билтенима који прати демографска кретања и кретања у области СЗ

Информације и подаци су прикупљани из доступних докумената, регулаторних аката, стратегија, програма развоја и планова рада, извјештаја о раду, одлука и закључака, предмета везаних за рјешавање по захтјеву корисника и аката путем којих субјекти ревизије комуницирају унутар и изван система.

Прикупљање потребних информација је вршено преузимањем докумената и путем упитника креираних у ревизији које су попуњавали ревидирани субјекти. У ревизији су и посматране одређене активности надлежних органа и стања корисника и обављани интервјуи са великим бројем лица, како одговорних за остваривање права у оквиру ревидираних надлежних субјеката тако и са корисницима.

У МЗСЗ су интервјуи обављани са Помоћницом Министра и лицима које су укључене у кључне активности фаза поступка које су биле у фокусу ревизије.

У ЈЛС, везано за надлежност градских/општинских управа, обављани су интервјуи са градоначелницима и начелницима градских/општинских управа, начелницима за финансије и начелницима служби надлежних за СЗ у оквиру градских/општинских управа.

У ЈЛС, везано за надлежност ЦСР, интервјуи са обављани са директорима, координаторима комисија, лицима одговорним за вођење поступка по захтјеву корисника и лицима одговорним за финансијски аспект посматраних проблема.

Вршени су интервјуи и посматрање стања у којем живе и функционишу корисници права и они који су у поступку остваривања права.

Уз наведене методе интервјуа и упитника, подаци и информације су прибављани и увидом у акте, документе и појединачне евиденције ревидираних субјеката и посматрањем одређених процеса у оквиру субјеката и односа и комуникације између субјеката по одређеним проблемима и питањима.

Прибављени подаци су статистички обрађивани и заједно са прикупљеним документима и забиљешкама са интервјуа анализирани коришћењем метода адекватних за свако појединачно питање и проблем.

## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Правна регулатива карактеристична за област

СЗ је дјелатност којом се пружа помоћ лицима када се нађу у стању социјалне потребе, односно лицима којима је неопходна помоћ ради савладавања социјалних и других потешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, уколико се те потребе не могу задовољити у другим системима социјалне сигурности.

Дјелатност СЗ обухвата мјере и активности на спречавању настајања и отклањања таквог стања и стварања услова за самосталан живот и рад лица која се налазе у стању социјалне потребе или за њихово активирање у складу са способностима, обезбјеђивање средстава за живот материјално необезбијеђеним и за рад неспособним лицима и другим грађанима који су у стању социјалне потребе.

Законом о социјалној заштити уређује се систем СЗ, носиоци, корисници и права корисника СЗ, поступак и услови за остваривање права, дјелатност установа СЗ, самостално обављање послова у области СЗ, финансирање, надзор и друга питања значајна за функционисање и остваривање СЗ грађана. Поред овог Закона, за функционисање ове области важан је и низ других закона<sup>12</sup> и подзаконских<sup>13</sup> аката.

Права из овог Закона реализују се новчаним давањима, социјалним услугама и другим мјерама које се пружају појединцу, члановима породице или породици у цјелини и које имају за циљ задовољавање социјалних потреба, те спречавање настанка социјалних проблема.

### 2.2. Опис предмета ревизије, улоге и одговорности институција

Предмет испитивања ове ревизије је био поступак остваривања права на НП и права на ДПЊ, као и вријеме чекања корисника на остваривање истог.

Ова два права од укупно девет основних права из Закона су била предмет ревизије из разлога зато што број корисника ова два права заједно чини скоро 80% од укупног броја корисника свих девет основних права, а висина средстава потребних за њихово финансирање чини 75% укупних средстава која су на годишњем нивоу потребна за свих девет основних права из СЗ.

Цјелокупан систем СЗ је у надлежности већег броја институција на различитим нивоима власти. НС РС и Влада РС дефинишу регулаторни оквир. Влада РС прати стање у области СЗ кроз документе које упути МЗСЗ. У складу са Законом о републичкој управи, МЗСЗ, између осталог, обавља и послове у вези са остваривањем права из СЗ, планирање и финансирање остваривања појединих права из СЗ, предлаже и проводи мјере усмјерене на унапређење система СЗ. Такође, МЗСЗ врши и надзор над стручним радом установа СЗ.

У складу са Законом о локалној самоуправи, ЈЛС су дужне да прате социјалне потребе грађана, доносе програме развоја СЗ, оснивају установе СЗ и обављају друге послове у складу са овим законом.

Под установом СЗ подразумијева се ЦСР коју оснива ЈЛС. Установе СЗ, према Закону о СЗ, дужне су да обезбиједу равноправност у приступу и коришћењу права из овог Закона и у свом дјеловању спријече сваки вид дискриминације.

---

<sup>12</sup> Прилог 1 Листа референци – попис аката

<sup>13</sup> Прилог 1 Листа референци – попис аката



Начин оснивања установа СЗ, облик организовања, њихова дјелатност, рад запослених, као и програми које проводе су прописани Законом.

Права из СЗ финансирају се из јавних прихода који се обезбјеђују у буџету Републике и у буџетима ЈЛС. Законом је прописано да се у буџету Републике и буџетима ЈЛС обезбјеђују средства за суфинансирање права на НП и права на ДПЊ, као и за здравствено осигурање корисника наведених права, и то у висини од 50% од износа који је признат рјешењем ЦСР, односно службе СЗ.

Основица за утврђивање висине ова два права у текућој години је просјечна нето плата у РС остварена у претходној. Износ новчане помоћи и додатка за помоћ и његу обрачунава се у процентуалном износу од висине просјечне нето плате.

Поступак за остваривање права из СЗ води се по одредбама који прописује Закон о општем управном поступку.

У поступку остваривања права учествује више субјеката по различитим фазама, од чега је поступак одлучивања/рјешавања о праву у надлежности ЦСР, а поступак исплате/остваривања права у надлежности Републике и ЈЛС.

Поступак остваривања права је сложен процес и састоји се од подношења захтјева лица у стању социјалне потребе ЦСР, обраде захтјева и стављање на првостепену комисију, одлучивање комисије о стању и функционалној способности лица, доношења рјешења од стране ЦСР, стављање корисника на списак за исплату права и слање МЗСЗ, чекање ЈЛС на дознаку средстава од МЗСЗ и исплата средстава корисницима из буџета ЈЛС.

Приликом предаје захтјева за остваривање права из СЗ лице је дужно приложити и одређени број докумената<sup>14</sup>, између седам и девет, у зависности од мјеста подношења захтјева и надлежног ЦСР.

Важну улогу у поступку рјешавања о праву јесу првостепене стручне комисије за утврђивање способности и функционалног стања лица које на период од четири године именују градоначелници/начелници сваке од ЈЛС. Комисија се састоји од три стална члана (предсједник комисије и два члана) и два повремена члана која се ангажују по потреби. Комисија може бити властита/општинска, односно да ЦСР има своју комисију са кадровима са подручја исте општине, властита али са кадровима са подручја других општина и да ЦСР немају своју комисију, него своје кориснике шаљу на комисију која припада другом ЦСР/ЈЛС.

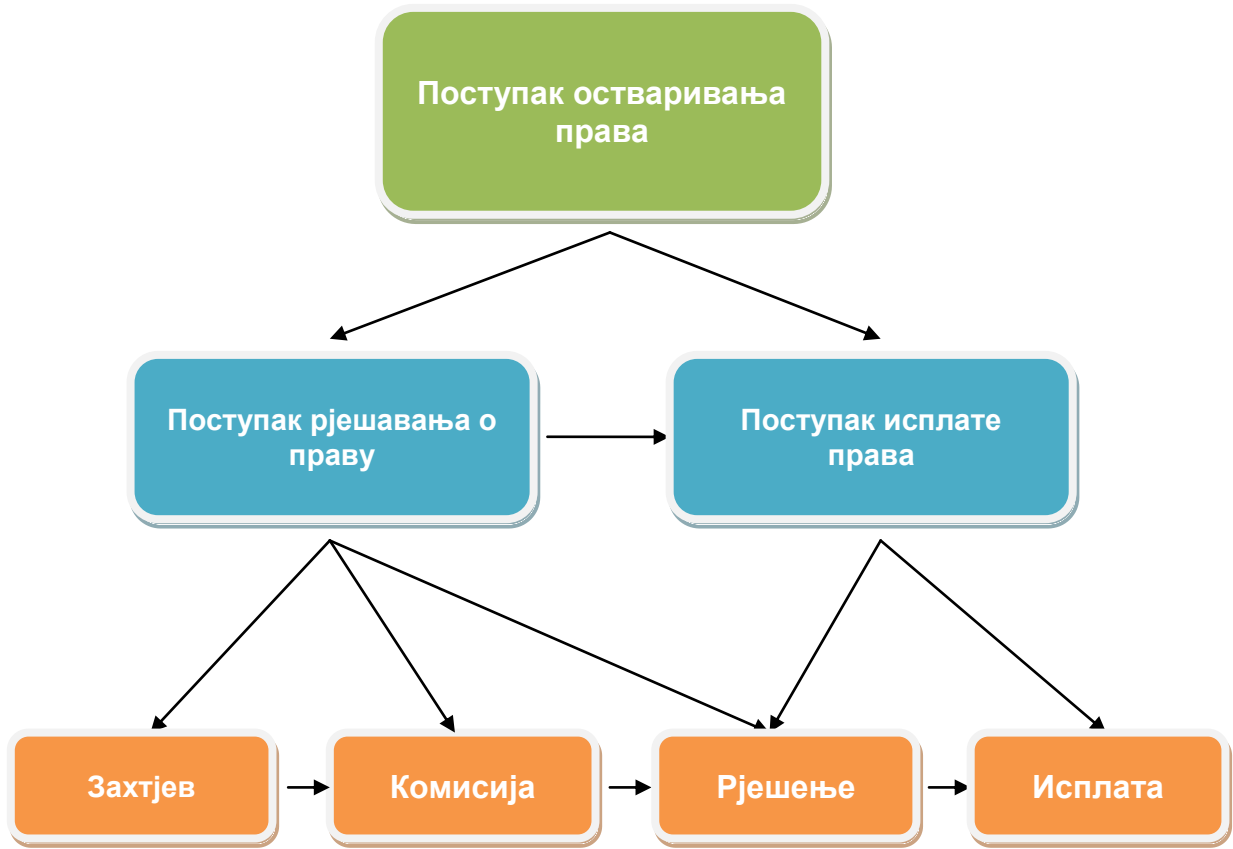
Сједници комисије присуствује координатор који прати рад комисије и води записник са сједнице. Координатор, такође, обрађује и припрема предмете за сједницу и договара термин одржавања сједнице са члановима комисије. Након што чланови комисије изврше процјену функционалног стања лица куца се Бартел тест<sup>15</sup> и појединачни налази и мишљења сваког члана комисије, а затим и заједнички налаз за сваког корисника који потписују сва три члана комисије, чиме је предмет на комисији комплетан и завршен.

---

<sup>14</sup> Прилог 2 Документација потребна за остваривање права на НП и ДПЊ

<sup>15</sup> Правилник о утврђивању способности лица у поступку остваривања права из социјалне заштите и утврђивања функционалног стања корисника ("Службени гласник Републике Српске", број 116/12, 111/13 и 09/17)

Шематски приказ фаза и корака у поступку остваривања права корисника



Такође, у овој ревизији истраживани су и предуслови и претпоставке за једнаку доступност права и ефикасно управљање наведеним процесима у најбољем интересу корисника права, а који требају бити обезбијеђени од стране Владе, надлежног министарства, ЈЛС и ЦСР. Такође на терену су истраживане посљедице, ефекти и исходи постојећег стања и начина регулисања ове области.

### 3. НАЛАЗИ

Основни подаци везани за СЗ и права на НП и ДПЊ доступни су јавности кроз билтене и мјесечно објављиване информације МЗСЗ. Они показују кретање броја корисника права и висину средстава која се осигурава из буџета РС за ове намјене. Остале информације, које би указивале на остварење сврхе и основних принципа рада у овој области, везане између осталог за начин и квалитет пружене СЗ нису доступне јавности.

Од укупно девет основних права из Закона, ова два права користило је у 2016. години 29 хиљада грађана, што је 2% од укупног броја становника. Од овог броја се 5 хиљада односи на кориснике НП, а 24 хиљаде на кориснике ДПЊ. Укупан број корисника је у порасту, просјечан годишњи раст износи 10%, а у односу на 2013. број корисника се повећао за 30%. У оквиру таквог тренда, број корисника НП је смањен за 4%, а корисника ДПЊ је повећан за 38%.

Средства буџета РС за исплате ових права планирана су у претходним годинама на нивоу од 18 милиона КМ и нису се повећавала иако је то тренд броја корисника и раст основице за усклађивање висине права захтијевао. Извршења буџета на овој позицији су била изнад изворног плана и кретала се до 21 милион КМ. Ова средства чине 0,6% буџета РС.

Посматрано по ЈЛС, релативни број корисника варира и креће се између 1% и 4,5% од броја становника. Релативна висина средстава потребна за исплату ових права по ЈЛС варира у већем обиму од броја корисника и креће се између 2% и 15% буџета појединих ЈЛС. Овако високе разлике у учешћу ове позиције у буџетима ЈЛС су једним дијелом последица броја и структуре корисника посматране по степену зависности од другог лица, а другим дијелом су последица неправовременог укључивања корисника у прву исплату, у оквиру које се врше исплате великог броја заосталих мјесечних права.

Поступак остваривања права у СЗ трајао је у просјеку дуже од пола године. Оволико чекање на права лица која су се нашла у тешком стању социјалне потребе, која чекају средства за задовољавање основних животних потреба и осигурање социјалног минимума за егзистенцију и за могућност функционисања указује на неправовременост и губљење пуне сврхе самог права.

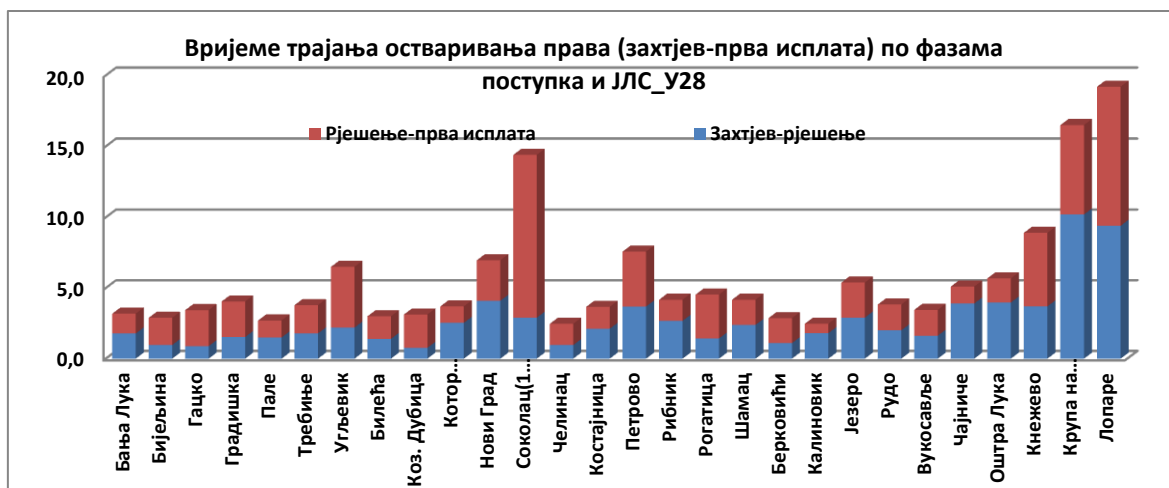
Мање од половине укупног времена чекања корисника односило се на поступак доношења рјешења о признавању права, а нешто више од половине односило се на други дио поступка, чекање на прву исплату након доношења рјешења. Временом до доношења рјешења значајно је прекорачен законски рок<sup>16</sup>, а и временом чекања на прву исплату прекорачени су рокови и нарушена динамика плаћања мјесечних обавеза буџета и РС и ЈЛС.

Дужину укупног чекања на остваривање права и структуру посматрану по ове двије основне фазе поступка приказује графикон који слиједи.

---

<sup>16</sup> Закон о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Српске" број, 13/02, 80/07, 50/10)

Графикон број 1



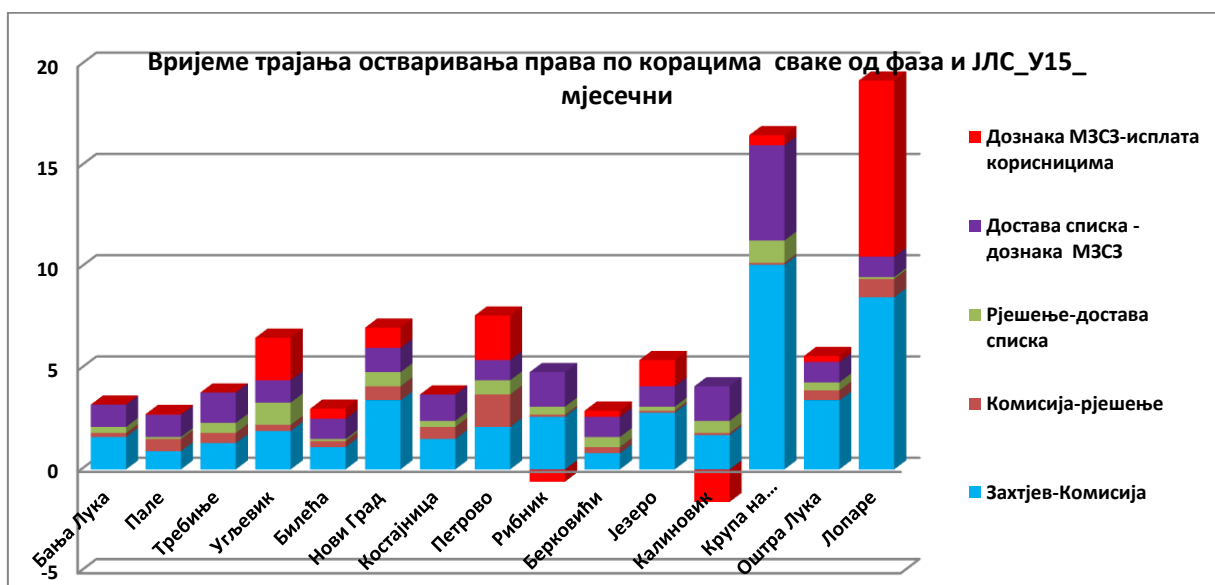
Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Међу корисницима су постојале високе разлике у времену чекања на остварење права, и до осам пута, посматра ли се просјек по ЈЛС. У дијелу ЈЛС корисници су у просјеку чекали 2,5 мјесеци а у дијелу и 19 мјесеци.

Посматра ли се структура времена по сваком од укупно пет корака поступка сваке од двије наведене фазе, показује се врло неуједначено учешће сваког корака у укупном времену по ЈЛС. У свим ЈЛС корисници су, у фази од подношења захтјева до одлучивања комисије, чекали дуго али различито док су у фази од доставе списка за исплату до дознаке средстава од МЗСЗ чекали дуго али доста уједначено Само у дијелу ЈЛС високо је учешће времена у кораку од мишљења Комисије до доношења рјешења и у кораку од дознаке средстава од МЗСЗ до коначне исплате корисницима (задржавање средстава МЗСЗ у ЈЛС).

Графикон који слиједи указује на ову структуралну неуједначеност, а детаљна анализа времена у сваком од корака и његова повезаност са кључним узроцима су садржај поглавља која слиједу.

Графикон број 2



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

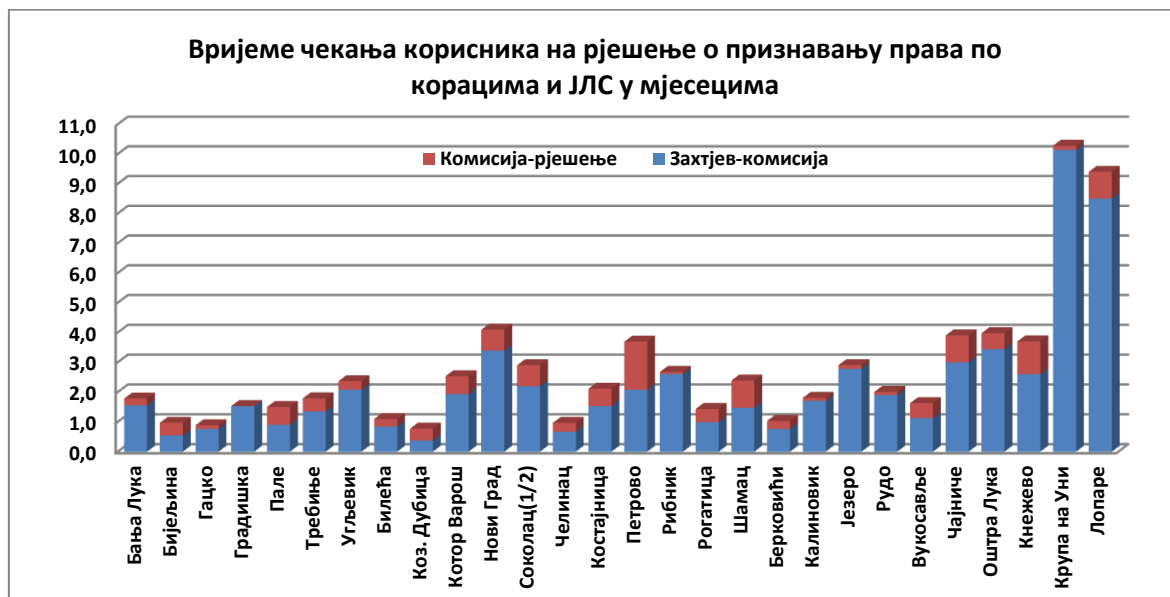
Високе разлике, и до седам пута, у чекању на остварење права изражене су између корисника у оквиру исте ЈЛС. Ове разлике су посебно изражене код ЈЛС са најдужим просјечним чекањем. У дијелу њих корисници су на прву исплату чекали најмање седам мјесеци а дио корисника чекао је и до три године. У оквиру тако дугог чекања корисника највећи дио се односи на поступак до доношења рјешења о признавању права, и до двије године.

### 3.1. Чекање корисника на рјешење о признавању права

На завршетак поступка рјешавања о праву и доношење рјешења о признавању истог корисници чекају у просјеку три мјесеца. Од три важна корака у овој фази поступка најдуже је чекање у другом кораку, чекање на давање мишљења стручне комисије. Овај корак траје у просјеку дуже од два мјесеца. Преостало вријеме чини обрада предмета за стручну комисију и само доношење рјешења након и на бази датог мишљења Комисије.

Подаци о чекању на доношење рјешења о признавању права указују на разлике по ЈЛС које се крећу и до 13 пута. Поступак рјешавања о праву корисника траје по ЈЛС између 0,8 и 10,3 мјесеца. У више од 1/2 посматраних ЈЛС захтјеви корисника нису ријешени у законском року од два мјесеца.

Графикон број 3



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

#### 3.1.1. Чекање корисника на мишљење комисије

Вријеме чекања корисника на одржавање првостепене стручне комисије и давања налаза и мишљења у просјеку трајало је дуже од два мјесеца. Међу корисницима су постојале високе разлике у времену чекања на комисију, чак и до 25 пута, посматрали се просјек по ЈЛС. Корисници су на комисију у просјеку чекали између 0,4 и 10,1 мјесеци.

Вријеме чекања у правилу је дуже код мањих и неразвијених ЈЛС и расте са мањим степеном развијености ЈЛС. Посматрано по степену развијености ЈЛС времена чекања корисника на мишљење комисије разликују се и до три пута и крећу се у просјеку од 1,2 мјесеци код Р ЈЛС до 3,6 мјесеци код ИНР ЈЛС.

### 3.1.2. Приступу организовању комисија и утврђивању накнада

Ревизија је утицај рада комисије на вријеме чекања корисника посматрала анализирајући приступе организовању комисија и приступе у организовању сједница. У оквиру тога посматран је утицај пет елемената: да ли су комисије властите или не, да ли су кадрови властити или не, да ли је организован довољан број сједница или не, да ли је присутна адекватна динамика одржавања сједница и да ли комисије ажурно рјешавају предмете.

Довољност броја сједница подразумијева да се, у случају великог броја захтјева сједнице одржавају најмање једном у 30 дана, а у случају малог броја предмета, сједнице одржавају по потреби с тим да корисници не смију чекати дуже од 30 дана.

Адекватност динамике одржавања сједница подразумијева одржавање сједница у једнаким временским интервалима.

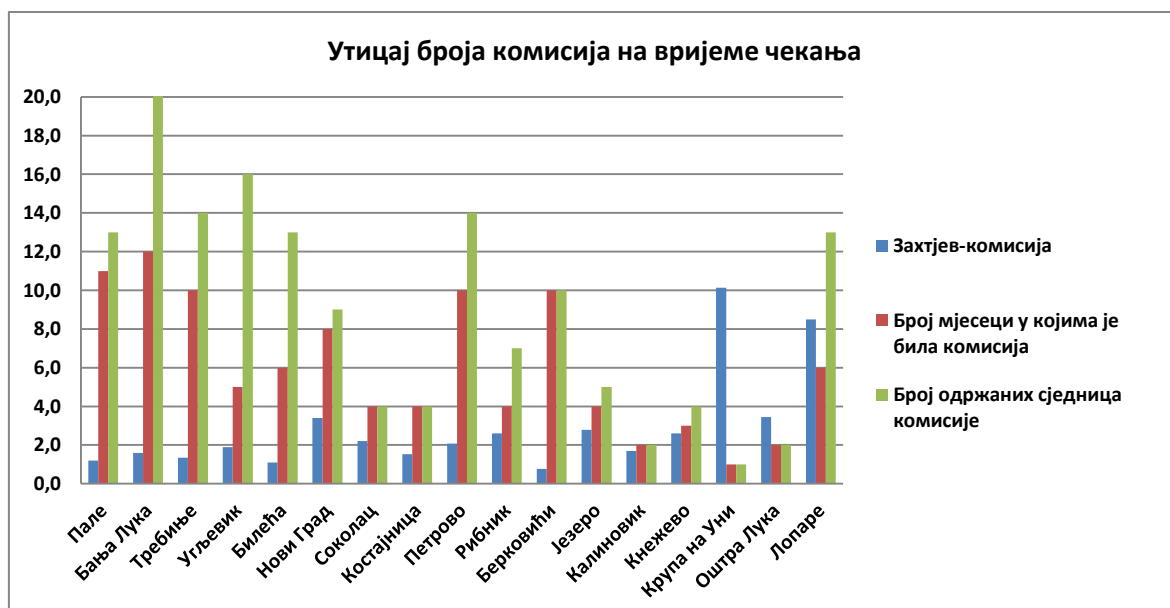
Ажурност разматрања захтјева подразумијева да је комисија на сједници разматрала све до тада обрађене и достављене предмете од стране координатора.

Проведена испитивања су показала да се праксе и организација рада комисија разликују између ЦСР. Различите праксе у организовању рада комисија по ЦСР утицале су и на разлике у времену чекања корисника на мишљење комисије.

Број и динамика одржавања сједница је различита међу ЦСР и увелико зависи од броја корисника, односно броја нових захтјева по ЈЛС, нарочито код мањих и неразвијених ЈЛС. У мањим и неразвијеним ЈЛС пракса је да комисија засједа кад се скупи одређени број захтјева, најчешће око десет, што увелико утиче на вријеме чекања корисника.

Графикон који слиједи јасно указује на високу корелацију времена чекања корисника на мишљење комисије са бројем одржаних сједница. Вријеме чекања на мишљење комисије у правилу је било краће код оних ЈЛС у којима су сједнице комисије одржавале често и редовно. У ЈЛС гдје комисија није засједала често дуже је и било вријеме чекања корисника.

Графикон број 4



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Међутим, велики број сједница не значи увијек и кратко вријеме чекања корисника што потврђују изузеци у дијелу ЈЛС.

Поред броја, односно учесталости одржавања сједница комисије, на дужину времена чекања корисника на мишљење комисије утицала је и динамика одржавања сједница као и ажурност у разматрању захтјева корисника

Праксе и организација рада комисија по ЦСР, као и њихова веза са временом чекања корисника приказани су у наредној табели.

Табела 1. Преглед и организација рада комисија по ЦСР/ЈЛС

Вријеме чекања на комисију (у мј)	Властина комисија/ властити кадрови	Довољност броја сједница	Адекватност динамике одржавања сједница	Ажурност у разматрању захтјева корисника
до 1,5	ДА/ДА	ДА	ДА	ДА
1,7	ДА/НЕ	НЕ	ДА	ДА
1,9	ДА/ДА	ДА	НЕ	НЕ
2,1	НЕ/НЕ	ДА	ДА	НЕ
2,2	ДА/ДА	НЕ	ДА	ДА
2,6	ДА/НЕ	НЕ	НЕ	ДА
3,4	ДА/ДА	ДА	НЕ	НЕ
	НЕ/НЕ	ДА	ДА	НЕ
8,5	ДА/ДА	ДА	НЕ	НЕ
10,1	ДА/НЕ	НЕ	ДА	ДА

Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

У дијелу ЈЛС, гдје су корисници по ЦСР чекали на мишљење комисије до 1,5 мјесеци присутно је било поштовање свих горе наведених елемената у раду комисије, у ЦСР који имају властите комисије, сједнице су биле честе и одржавале су се по потреби и адекватном динамиком, а захтјеви корисника су се разматрали ажурно.

Вријеме чекања корисника се мијењало и повећавало са одсуством једног или више наведених елемената у раду комисије.

Вријеме чекања корисника од 1,7 мјесеци карактерише пракса недовољног броја одржаних сједница, а као посљедица непостојање властитих кадрова у раду комисије и додатних трошкова у организовању рада комисије. Поред тога испуњени

су остали елементи у организацији рада комисије, адекватна динамика сједница као и ажурност разматрања захтјева корисника.

Вријеме чекања корисника од 1,9 мјесеци карактерише пракса у којој није испуњено два од пет наведених елемената. И поред великог броја сједница комисије присутна је била пракса неадекватне динамике одржавања истих, неажурног рјешавања захтјева, као и малог броја ријешених захтјева по сједници. Комисија је у години засједала три пута мјесечно у пет мјесеци. Иако властита, комисија није радила од фебруара до августа, а по једној одржаној сједници разматрало се свега пет захтјева корисника.

Вријеме чекања корисника на мишљење комисије од 2,6 мјесеци карактерише пракса недовољног броја и неадекватне динамике одржавања сједница, као последица непостојања властитих кадрова у раду комисије. Чланови комисије су са територије друге општине па се сједнице не одржавају увијек редовно, одржано седам сједница у четири мјесеца, односно четири сједнице у три мјесеца. Да су се сједнице комисије одржавале једном мјесечно у једнаким размацама вријеме чекања корисника на мишљење комисије могло је бити краће за мјесец дана.

Вријеме чекања корисника од 3,4 мјесеца карактеришу различите праксе у раду комисија. Једну праксу карактерише довољан број сједница, али не и адекватна динамика, као ни ажурност у разматрању захтјева корисника. И поред великог броја захтјева, по једној сједници комисија је обрађивала просјечно десет предмета, мање од 30% поднесених захтјева. Неријешени захтјеви из претходног мјесеца разматрани су дијелом на наредним комисијама па се дешавало да прође и више од три мјесеца од предаје захтјева корисника до разматрања на комисији. Другу праксу, са истим временом чекања корисника, карактерише изостанак властите комисије као и кадрова. Због малог броја корисника као и нових захтјева они се нису разматрали ажурно, иако је комисија из друге општине засједала често и редовно, већ су чекали да се скупи већи број захтјева који би тек онда били разматрани на комисији.

Дуго вријеме чекања корисника на комисију које је износило 8,5 мјесеци је резултат праксе гдје и поред великог броја сједнице комисије присутна неадекватна динамика одржавања сједница, неажурног рјешавања захтјева, као и малог броја ријешених захтјева по једној сједници. Комисија је у години одржала 13 сједница у шест мјесеци, с тим да комисија уопште није радила од јануара до јула, да би од септембра засједала сваки мјесец. По једној одржаној сједници комисија је просјечно обрађивала свега шест предмета. Током текуће обрађивали су се и пренијети захтјеви из претходне године упоредо са новим пристиглим захтјевима корисника. Нови захтјеви који су били поднесени до маја мјесеца разматрани су тек на последњој комисији у децембру иако је прва наредна комисија била у јулу мјесецу. Истовремено постојање већег броја предмета на дужем чекању на комисију из претходних мјесеци, а рјешавање малог броја предмета по једној сједници комисије. Да су предмети ажурирани и на сједници завршени сви до тада обрађени и припремљени за комисију, вријеме чекања корисника по овој пракси би било скраћено за најмање пет мјесеци.

Најдуже вријеме чекања корисника на комисију које је износило преко 10 мјесеци је резултат недовољног броја комисија, само једна одржана сједница у години. Како се просјечан број захтјева корисника годишње креће око 20 и како их је комисија рјешавала на једној сједници, а плаћање накнаде комисији по једном обрађеном предмету јасно је зашто сједнице комисија нису чешће одржаване. У оквиру такве праксе могуће су разлике у времену чекања корисника и преко 20 пута, јер захтјеви корисника разматрани и оцијењени као непотпуни на једној сједници комисије и који су већ на чекању били близу годину дана, морали су чекати следећу сједницу, а то значи додатно још једну годину чекања.



Начин утврђивања и исплата накнаде за рад чланова комисије разликују се између ЈЛС.

Важан фактор који утиче на рад комисије и вријеме чекања корисника је и исплата накнаде за рад чланова комисије. Одлуку о висини и исплати накнаде за рад чланова комисије доносе градоначелници/начелници ЈЛС. Начин утврђивања и висина накнаде разликују се по ЈЛС. Накнада за рад чланова комисије може бити утврђена и обрачуната по предмету, по сједници и на мјесечном нивоу. Висина накнаде разликује се и између чланова у оквиру исте комисије. За свој рад највише је плаћен предсједник комисије, док су чланови комисије плаћени једнако. Координатор за свој рад не добија накнаду у већини ЈЛС/ЦСР. Висина накнаде по ЈЛС креће се од 10 до 40 КМ за предсједника комисије, односно од осам до 20 КМ за чланове. Просјечна висина накнаде по једном члану комисије по једном обрађеном предмету износи 14 КМ. У ЈЛС Берковићи комисија за свој рад не добија накнаду.

У ЈЛС гдје су чланови комисије плаћени по једној одржаној сједници, с тим да морају дати мишљење за одређени број лица, присутна је пракса честог организовања рада комисије и датих мишљења за минималан број лица дефинисан одлуком о висини и исплати накнаде.

(Не)редовност плаћања накнаде и њен утицај на одржавање сједница комисија израженији је у малим и неразвијеним ЈЛС. Чланови комисије нису мотивисани да раде ако им није исплаћена накнада за њихов рад. Сједнице комисије се, и поред кашњења у исплати, одржавају али смањеном динамиком што продужава вријеме чекања корисника на мишљење комисије.

Графикон број 5



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Из графикана изнад се види да ЈЛС Језеро, Крупа на Уни и Лопаре, код којих је присутно велико вријеме чекања корисника, нису у 2016. години били исплатили накнаду члановима комисије за свој рад исте године. Међутим, нередовност плаћања накнаде комисији код развијених ЈЛС не утиче значајније на одржавање сједница и вријеме чекања корисника, исплата накнаде се врши у неколико мјесеци за већи број сједница и чланови комисије за свој рад буду исплаћени до краја године.

Од ЈЛС из узорка само њих четири редовно исплаћују накнаду након сваке одржане сједнице, односно до наредне сједнице комисија добије накнаду за претходну.

### 3.1.3. Поступак признавања права на основу рјешења ЦСР

Након налаза и мишљења комисије приступа се изради рјешења о признавању/непризнавању права за корисника од стране центра/службе за социјални рад.

Вријеме доношења рјешења не утиче значајније на дужину времена признавања права за корисника. Просјечно вријеме потребно за израду рјешења о праву корисника износи пола мјесеца и креће се од једног дана до 1,6 мјесеци између ЦСР.

Графикон број 6



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Вријеме потребно за израду рјешења, које у појединим ЦСР износи и више од мјесец дана, зависи од рада комисије и правовремености доставе налаза и мишљења. Наиме, у ЦСР код којих је комисија или су чланови комисије са територије друге општине, дешава се да након одржане сједнице чланови комисије одмах не потписују налаз и мишљење, па зна проћи и вријеме до сљедеће сједнице док не доставе потписане налазе.

### 3.2. Чекање корисника на прву исплату

Од доношења рјешења о признавању права па до прве исплате корисници просјечно чекају преко 3 мјесеца, што заједно са претходном фазом поступка чини укупно просјечно чекање преко пола године. Посматрано по ЈЛС, у овом дијелу поступка остваривања права присутне су разлике у просјечном чекању корисника и до 8 пута. У оквиру таквог распона, корисници су у дијелу ЈЛС просјечно чекали 2,5 мјесеци, а у дијелу ЈЛС и до 19,2 мјесеци.

Вријеме чекања од рјешења до прве исплате права се односи на три кључна корака и на три различите институције одговорне за одређене, специфичне активности обављане у оквиру сваког од корака.

Најкраћи дио времена, до пола мјесеца у просјеку, односи се на вријеме од доношења рјешења до доставе списка МЗСЗ. Достављање списка је у надлежности ЦСР, а достављају их управама, а и МЗСЗ како би могла бити дозначена половина потребних средстава на рачуне градским/општинским управама

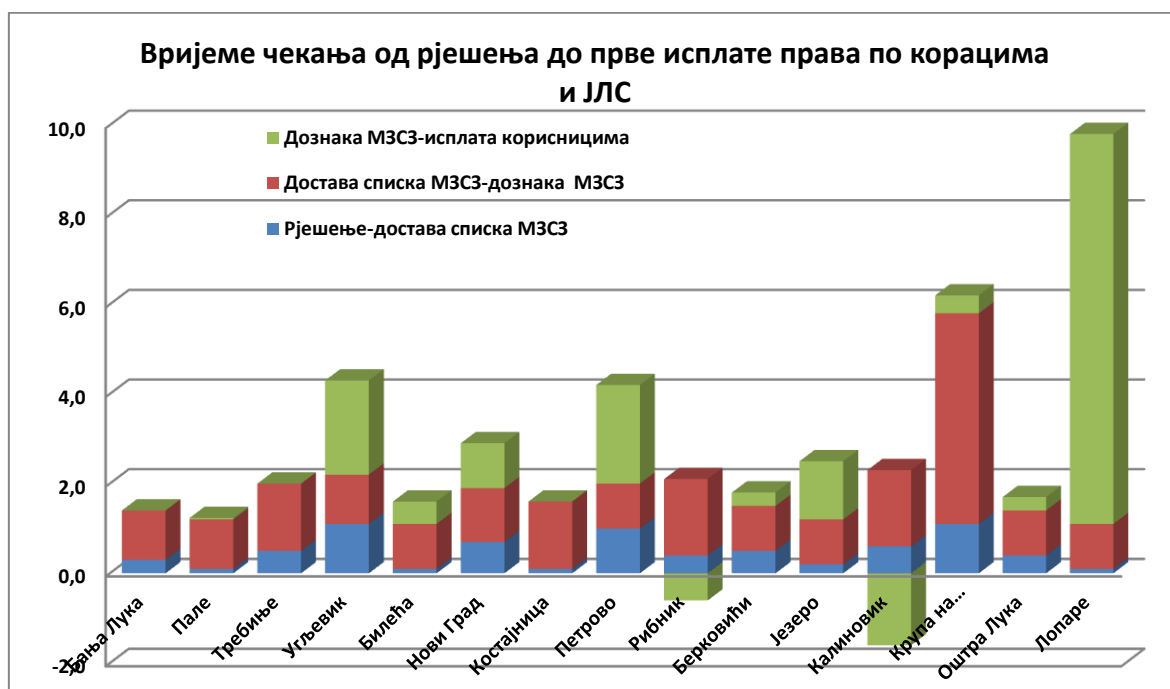
и извршена укупна исплата из оба извора. Посматрано по ЈЛС ово вријеме је доста уједначено и ЦСР не могу значајније утицати на његово скраћење. Са једне стране су зависни од динамике сједница комисије и правовремености доставе њихових мишљења као основе за доношење рјешења, а са друге стране су условљени роком МЗСЗ за доставу списка/захтјева за средствима. Тај рок је у правилу 25. дан у мјесецу за текући мјесец права.

Вријеме од датума доставе захтјева и списка за дознаку средстава МЗСЗ до датума дознаке средстава износи у просјеку 1,4 мјесеца и у правилу је уједначено по ЈЛС. Осим изузетака за неколико мјесеци и неколико ЈЛС, дознаке се врше исти дан за кориснике из свих ЈЛС.

Вријеме од дознаке средстава МЗСЗ на рачуне градских/општинских управа и прве исплате истих корисницима након рјешења о признавању права траје у просјеку дуже од мјесец дана. Посматрано као просјек за кориснике по ЈЛС, ово вријеме задржавања средстава МЗСЗ и прикупљања дијела властитих карактеришу изузетно високе разлике између ЈЛС. У дијелу ЈЛС исплате се врше знатно прије наведене дознаке средстава МЗСЗ, а дијелу се дозначена средства задржавају и до девет мјесеци у просјеку.

Графикон који слиједи указује на дужину и структуру времена чекања од доношења рјешења до прве исплате по истом и на разлике у трајању просјечног чекања по ЈЛС.

Графикон број 7



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Испитивања показују да на наведене евидентне разлике и на неравноправност корисника посматраних по ЈЛС имају утицај различити субјекти и различити узроци у оквиру њиховог начина рада и организације. У сљедећим поглављима се тај проблем анализира управо из те перспективе, по субјектима и кључним узроцима и препрекама.

### 3.2.1. Дознаке средстава из буџета РС

Како се из буџета РС, са позиције МЗСЗ, финансира 50% посматраних права у СЗ и како скоро све ЈЛС чекају на ову дознаку да би извршиле исплату корисницима, МЗСЗ кроз правовременост и истовременост ових дознака за кориснике у свим ЈЛС значајно утиче на укупан процес остваривања ових права.

Дознаке средстава за права у СЗ на рачуне ЈЛС најчешће су вршене крајем мјесеца за право из претходног мјесеца. По редослиједу дознака за мјесечне обавезе буџета, ово је знатно касније од исплата пензија, касније од осталих исплата из групе социјалних давања, а касније и од исплата плата запослених у републичкој управи. И поред таквог редослиједа, дознаке нису извршаване у року ни редовно. У току 2016. године је умјесто 12 извршено 11 дознака али по неуједначеној динамици. Само пет од 11 дознака је извршено у року, крајем мјесеца за претходни, а за преосталих шест је дознака пренесена у наредни мјесец. Нарушена редовност исплате показује да у пет од 12 мјесеци није било исплата, да је у три мјесеца извршена по једна исплата, а да су у четири мјесеца извршене по двије исплате.

Иако подаци указују на најчешће присуство истовремености нередовних дознака свим ЈЛС, присутна је и селективност у дознакама средстава, наглашена крајем 2016. године, за права корисника за септембар, октобар и новембар исте године. За кориснике права из девет од 62 ЈЛС су дознаке за ове мјесеце извршене до три мјесеца касније у односу на преосталих 53 ЈЛС. Ни за ових девет ЈЛС нису истовремено извршене ове закашњеле дознаке. Већина од ових девет ЈЛС су мале и неразвијене, ЈЛС са већ претходно присутним високо израженим проблемом у остваривању права. Овом селективношћу је проблем додатно наглашен а корисници из ових ЈЛС доведени у још неравноправнији положај.

Иако нису документовани и аргументовани разлози наведене привремене обуставе и изостанка дознака за дио ЈЛС, подаци указују на недовољност средстава за ову намјену дефинисану оперативним буџетом, а на коју је МЗСЗ безуспјешно указивало већ у самом процесу планирања буџета. За исплате законских мјесечних права корисницима нису тражене друге могућности и коришћени други расположиви инструменти рјешавања проблема. Посљедице су сносили корисници права у неразвијеним ЈЛС чије је остајање без исплате права у мјесецу новембру у укупном износу од 129 хиљада КМ представљало само 0,05% буџета или 7% укупне мјесечне дознаке за ову намјену.

Привремено обустављене и закашњеле септембарске дознаке средстава дијелу ЈЛС, умјесто 03.11.2016. године су дозначене накнадно али не и истовремено свима. Дијелу њих је дознака успиједила већ у децембру, дијелу у јануару 2017, а дијелу тек у фебруару 2017. године. Ово тромјесечно кашњење у дознаци за септембар је значило за кориснике дијела ЈЛС додатно продужење већ присутног дугог чекања у претходним фазама поступка. У неким ЈЛС је просјечно чекање, мјерено од предаје захтјева корисника, достигло и 19 мјесеци, а дио корисника у оквиру тога чекао је на прву исплату и преко 2 године.

### 3.2.2. Осигурање средстава у буџетима ЈЛС

Како се из буџета ЈЛС финансира друга половина права у СЗ, градске/општинске управе кроз осигурање ових средстава из буџета ЈЛС и вршење исплата корисницима преко банака или поште, кључно утичу на укупно вријеме чекања на исплату.

Исплата права у СЗ је вршена након више од мјесец дана од дознаке прве половине средстава од МЗСЗ, посматрано у просјеку за све ЈЛС. То је период у којем су

задржавана ова намјенска средства на рачунима ЈЛС, а корисници су чекали своје право.

Наведено просјечно чекање и вријеме задржавања намјенских средстава МЗСЗ је резултат високих разлика, и преко 10 пута, посматрамо ли те резултате као просјеке по ЈЛС. У дијелу ЈЛС су вршене исплате и више од мјесец дана прије дознака од МЗСЗ, а у дијелу су дозначена средства задржавана и исплата помјерана и девет мјесеци након дознаке.

У оквиру јединственог права и исте регулативе, по ЈЛС је евидентан велики број потпуно различитих приступа и пракси везаних за поступак вршења исплата корисницима, најдиректније повезаних са наведеним разликама у времену задржавања намјенских средстава од МЗСЗ, што показује табела која слиједи.

Табела број 2

ПРАКСЕ У ИСПЛАТАМА ПРАВА НА НОВЧАНУ ПОМОЋ И ДОДАТАК ЗА ПОМОЋ И ЊЕГУ							
ИСПЛАТА 100% ПРАВА (УКУПНО)					ИСПЛАТА ПО 50% ПРАВА (ПОЛОВИНА)		
					Дио из буџета РС		Дио из буџета ЈЛС
Увијек текућем мјесецу	Увијек у наредном мјесецу	У наредном/им мјесецима			У наредном/им мјесецима	Увијек у наредном мјесецу	У наредним мјесецима
Најмање мјесец дана прије дознаке МЗСЗ	Без обзира на дознаку МЗСЗ	Непосредно по дознаци МЗСЗ	Кашњење у односу на дознаку МЗСЗ	Високо кашњење у односу на дознаку МЗСЗ	Непосредно по дознаци МЗСЗ	Без обзира на дознаку МЗСЗ	Високо кашњење у односу на дознаку МЗСЗ
1,1 мјесец прије	0,2 мјесеца прије	до 0,1 мјесец послије	до 1 мјесец послије	од 1 до 9 мјесеци послије	до 0,1 мјесец послије	0,1 мјесец прије	од 1 до 19 мјесеци послије

Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Испитивања показују да се јединствено законско право корисника у СЗ исплаћује врло неуједначено, и по висини и по времену чекања, па и у условима истовремених дознака прве половине средстава од МЗСЗ. У дијелу ЈЛС се исплаћује по половина права, а у дијелу укупно право.

Посматрано кроз питање истовремености исплата, разлике и наравноправност корисника су посебно наглашене. Тако се у истом мјесецу врше исплате права за различите мјесеце и то: у једном дијелу ЈЛС се врши исплата за текући мјесец, у другом дијелу исплата права за претходни мјесец, у трећем дијелу исплата за неки од претходних мјесеци, а у четвртном за неки од мјесеци из претходних година. Табела која слиједи јасно указује на присуство наведеног овако високог степена неистовремености исплата и неравноправности корисника.

Табела број 3

РАВНОПРАВНОСТ/ИСТОВРЕМЕНОСТ ДОЗНАКА И ИСПЛАТА ПРАВА У ИСТОМ МЈЕСЕЦУ ПО ЈЛС						
2016. година	ДОЗНАКА МЗСЗ 50% средстава ЗА:	КАЛИНОВИК 100%	КОСТАЈНИЦА А 100%	ЛОПАРЕ 100%	СОКОЛАЦ 50%_ЈЛС	СОКОЛАЦ 50%_МЗСЗ
У ЈАНУАРУ	Нема дознаке	ЈАНУАР /16		МАЈ /15	СЕПТЕМБАР/14	нема исплате
У ФЕБРУАРУ	ДЕЦЕМБАР/15	ФЕБРУАР/16	ДЕЦЕМБАР/15	нема исплате	нема исплате	ДЕЦЕМБАР/15
	ЈАНУАР/16		ЈАНУАР/16			ЈАНУАР/16
У НОВЕМБУ	СЕПТЕМБАР /16	НОВЕМБАР/16	СЕПТЕМБАР /16	ЈАНУАР /16	ДЕЦЕМБАР/14	Нема исплате
					ЈАНУАР/15	
У ДЕЦЕМБУ	ОКТОБАР /16	ДЕЦЕМБАР/16	ОКТОБАР /16	(нема ни дознаке ни исплате)	Нема исплате	нема ни дознаке ни исплате

Извор: МЗСЗ, ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

На степен неравноправности корисника и правовремености исплата јасно указују подаци из претходног графикана, чињенице да је МЗСЗ у мјесецу новембру 2016. године извршило дознаку за мјесец септембар 2016. године, а да је том мјесецу у Калиновику вршена исплата укупног права за новембар 2016. године, у Костајници укупног права за септембар 2016. године, у Лопарама укупног права за јануар 2016. године, у Сокоцу није вршена исплата 50% права из средстава МЗСЗ, а вршена је исплата 50% права из средстава ЈЛС, али за децембар 2014. године.

### 3.2.3. Повезаност остваривања права са стањем и развојем ЈЛС

Испитивања су показала да су бројне и високе разлике у показатељима стања капацитета и развијености ЈЛС који могу утицати и бити узроком наведених разлика, неправовремености и неравноправности у остваривању права између корисника посматраних по ЈЛС. Ревизија се бавила испитивањем узрока везаних за оптерећење ЈЛС бројем корисника права и висином средстава, посматраном у односу на број становника и буџет. Узроци су посматрани и из перспективе развијености ЈЛС. Ова перспектива испитивања је подразумијевала груписање ЈЛС у три групе према степену развијености, при чему су групе ЈЛС засноване на Одлуци Владе о степену развијености ЈЛС за 2016. годину<sup>17</sup>, уз одређена прилагођавања. Груписање за потребе анализе ових питања је за развијене и изразито неразвијене ЈЛС задржано у изворном облику, а само је извршено обједињавање у једну групу за средње развијене и неразвијене, као средњи степен

<sup>17</sup> Прилог 1 Листа референци – попис аката

развијености између претходна два наведена. Сврха таквог прилагођавања група била је у изоштравању слике и искључења утицаја малих разлика између развијености појединих ЈЛС на самој граници и прелазу из једне у другу од група дефинисаних по Одлуци Владе.

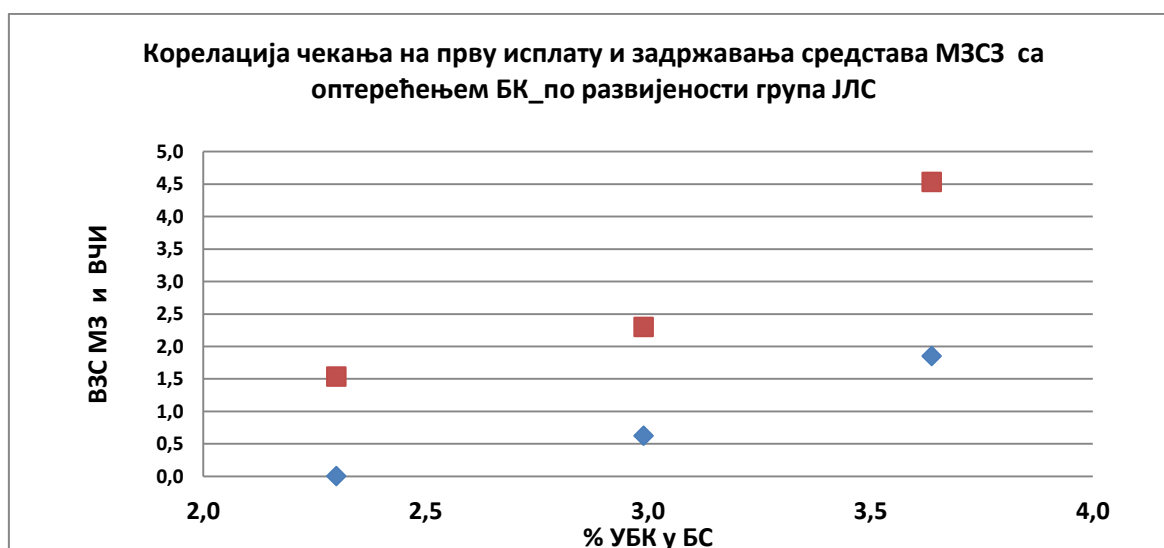
Између ЈЛС постоје високе разлике, преко четири пута, у степену оптерећења стварним бројем корисника права, а које су у високој корелацији са разликама у времену чекања на исплату и задржавању средстава МЗСЗ. Оптерећење, мјерено као учешће броја корисника у броју становника у дијелу ЈЛС је износило само 1% а у дијелу и 4,4% .

Међутим, испитивања показују да стварни број корисника исказан на списковима за исплату није довољно поуздан, посебно у ЈЛС са дужим чекањем на прву исплату. Тиме ови подаци на мјесечном нивоу постају и неупоредиви са осталим ЈЛС. У наведеним ЈЛС се у једном мјесецу исплаћују разлике за више мјесеци па и година уназад што значи да у цијелом том периоду није био тачно исказан број корисника. Са друге стране, висина исплате у мјесецу са исплатама разлика није адекватна наведеном броју корисника на списку и нису упоредива исплаћена средства по кориснику за све ЈЛС. У сврху поузданости и упоредивости, за потребе квалитетног испитивања је израчунат показатељ условног броја корисника. Израчунат је на бази висине мјесечних средстава за исплату и значи број корисника са исплаћеном једнаком висином права за дјелимичну зависност (83,10 КМ за 2016. годину). Тиме је за потребе поређења искључен утицај наведених разлика у кашњењу исплата али и разлика у структури корисника по степену зависности од другог лица, а тиме и висини права.

У показатељу оптерећења ЈЛС са условним бројем корисника права разлике између ЈЛС се повећавају и износе и шест пута, крећући се између 1,3% и 7,5%. Ови показатељи значе да за мјесечну исплату права, условно по 83 КМ по кориснику, треба осигурати у дијелу ЈЛС за сваког свог 13. становника, а у дијелу ЈЛС тек за сваког 77. становника.

ЈЛС чији корисници у просјеку најдуже чекају на исплату права имају и највиши степен оптерећења бројем корисника и у највећој мјери су то мале и неразвијене ЈЛС. Према графикону који слиједи евидентна је повезаност ових елемената.

Графикон број 8



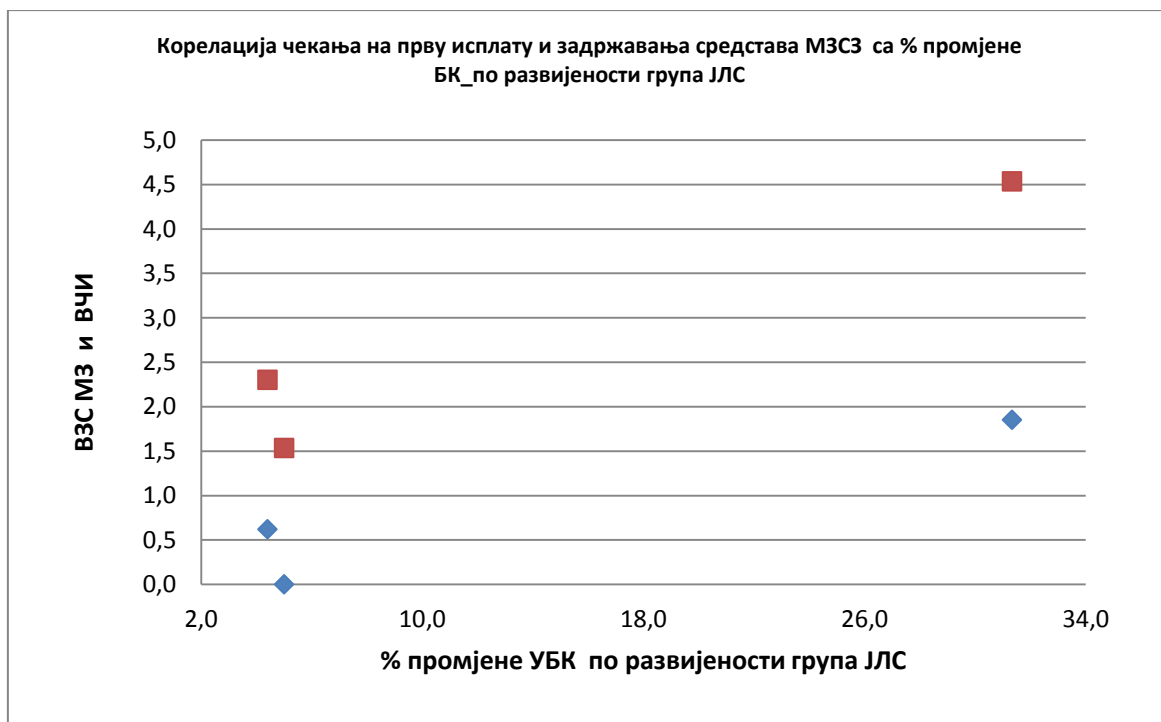
Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Претходни графикон јасно указује да корисници у неразвијеним ЈЛС троstrуко дуже чекају од рјешења до исплате од развијених, а скоро двоструко од неразвијених.

Ово је високо повезано са разликама у оптерећењу с обзиром да имају 1,6 пута веће оптерећење од развијених, а 1,3 пута од средње развијених.

Испитивања показују да су постојале високе разлике у проценту пораста броја корисника права и да је тај пораст повезан са разликама у времену чекања на прву исплату права и просјечним задржавањем средстава МЗСЗ, а да је то обоје у корелацији са величином и степеном развијености ЈЛС. Корелација показује да повећање задржавања средстава и продужење чекање на исплату у ЈЛС расте са растом процента промјене броја корисника, али са падом степена развијености ЈЛС, а што показује сљедећи графикон.

Графикон број 9



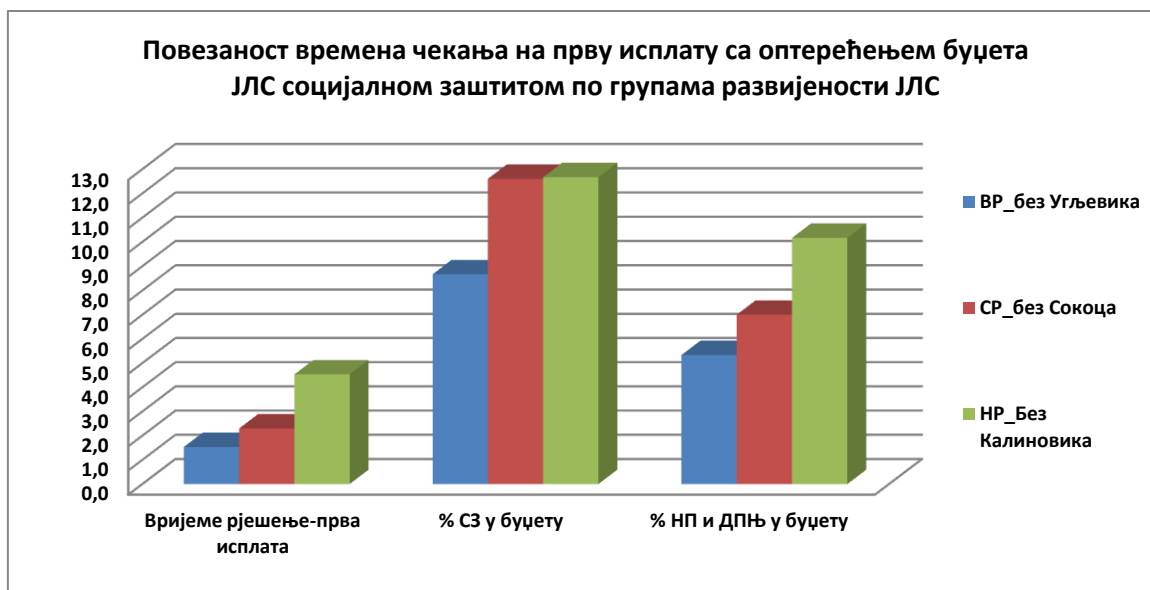
Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Један од узрока просјечног двомјесечног задржавања средстава МЗСЗ у малим и неразвијеним ЈЛС и три пута дуже чекање на исплату права него у развијенима јесте 2,5 пута бржи пораст условног броја корисника у току једне године.

Високе разлике у времену чекања на исплату и задржавању средстава МЗСЗ у значајној су мјери повезане са разликама у оптерећењу буџета ЈЛС са издвајањима за укупну СЗ, а још наглашеније са разликама у издвајањима за посматрана два права. Учешће укупне СЗ у буџетима дијела ЈЛС износи 6% а у дијелу и 15%, што указује на више од двоструко већег оптерећења. Разлике у оптерећењу буџета ЈЛС средствима потребним за исплату посматрана два права у СЗ крећу се и преко пет пута. Највеће оптерећење имају мале и неразвијене ЈЛС, а што показује и графикон који слиједи.



Графикон број 10



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Мале и неразвијене ЈЛС, чији корисници три пута дуже чекају на прву исплату права од корисника из развијених ЈЛС, имају два пута веће оптерећење буџета средствима за посматрана права а за 50% веће оптерећење средствима за укупну СЗ. Разлика у односима ова два показатеља оптерећења је резултат структуре права у СЗ и присуства великог броја проширених права у развијеним ЈЛС. У развијеним ЈЛС је укупна СЗ двоструко већа од посматрана два права, док се у неразвијеним ЈЛС укупна СЗ највећим дијелом своди на ова два законска права, што додатно указује на нарушавање принципа равноправности у остваривању права у СЗ.

Испитивања показују да ЈЛС са најдужим чекањем на исплату права и најдужим задржавањем средстава МЗСЗ имају специфичну структуру буџетских прихода, знатно другачију од структуре прихода развијених ЈЛС. Између осталог, неразвијене ЈЛС у својим буџетима имају двоструко веће учешће индиректних пореза од развијених и утолико ниже учешће директних пореза и непореских прихода. Истовремено, неразвијене ЈЛС имају високо учешће трансфера са републичког нивоа, вишеструко веће него што имају развијене. Графикон који слиједи указује на повезаност ових показатеља са правовременошћу и равноправношћу остваривања права корисника посматраних по групама развијености ЈЛС.

Графикон број 11



Извор: ОУ и ЦСР; попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

Упућеност буџета неразвијених ЈЛС највећим дијелом на индиректне порезе, на чију висину оне немају ни најмањег утицаја, последица је броја и структуре пореских обвезника на њиховом подручју, знатно другачије од исте у развијеним ЈЛС. Мале и неразвијене ЈЛС са једне стране имају релативно мали број запослених као извор пореза на доходак, а са друге нису привлачне за инвеститора као могући извор непореских прихода и пореза на имовину. Дио њих има значајније учешће накнада за коришћење природних богатстава у свом буџету али је извршење истог знатно другачије јер је присутан низак степен наплате истих и високо кашњење у наплати.

Значајна упућеност неразвијених ЈЛС на трансфере углавном се односи на трансфере Министарства управе и локалне самоуправе, чије дознаке нису вршене ни редовно ни правовремено. Само постојање и висина ових трансфера су потврда неадекватности њихових буџета наспрам потреба које су у обавези финансирати, посебно у области социјалног сектора. Подаци показују да у дијелу ЈЛС укупна висина ових трансфера не покрива дио средстава који оне требају из својих буџета издвојити за финансирање законских права у СЗ. Испитивања показују да ови и овакви трансфери имају значајан утицај на неправовременост исплата посматраних права у СЗ у неразвијеним ЈЛС.

ЈЛС чији корисници дуго чекају на своја права и које касне са исплатама у односу на дознаке МЗСЗ имају у правилу специфичну и другачију структуру буџетских издатака у својим годишњим буџетима, са посебно наглашеним учешћем социјалне компоненте. Позиција издатака за НП и ДПЊ у њиховим буџетима има двоструко веће учешће него у буџетима развијених. Учешће издатака за бруто лична примања је такође знатно више иако имају знатно ниже просјечне плате, засновано и на нижим коефицијентима и на нижој цијени рада. Неразвијене ЈЛС, у односу на развијене, имају знатно ниже учешће инвестиција, издатака за нефинансијску имовину у својим буџетима али и издатака за отплату дуга. Капацитети буџета ових ЈЛС су толико ограничени да и у околностима овакве релативне структуре буџета, највише оптерећене социјалном компонентом, није било могуће осигурати правовременост исплата.

### **3.3. Надзор и преиспитивање пракси рада**

Имајући у виду број субјеката и нивоа власти који значајно утичу на остваривање права у СЗ, добра координација, квалитетан надзор и континуирано преиспитивање рјешења и пракси рада је основа успјешног функционисања овако сложене система.

#### **3.3.1. Надзор у ЈЛС и ЦСР**

ЈЛС у улози оснивача ЦСР и нивоа власти који у потпуности финансира трошкове њиховог пословања са једне стране и у улози нивоа који финансира 50% средстава потребних за два наведена права у СЗ, различито су, али у правилу недовољно, фокусиране на питања сврхе, правовремености и равноправности у остваривању права.

Честа изјава поводом презентованог стања у остваривању посматраних права „али право је остварено“ иако често у већем дијелу тек након смрти корисника, упућује и на недовољно разумијевање саме сврхе и основних принципа рада у области СЗ.

Иако постоје и примјери добрих пракси и практичних рјешења у остваривању ових права, ЈЛС нису у потребној мјери размјењивале искуства и тражиле рјешења кроз тај облик комуникације.

Одговорна лица у ЈЛС имају јасну слику стања везаног за недостатак капацитета за организовање комисија, али то није резултирало активностима и конкретним приједлозима према МЗСЗ за могуће отклањање овог уског грла. Истовремено, није се надзирао рад комисија у смислу обима и правовремености њихог рада на захтјевима корисника и адекватности истог наспрам начина и висине накнаде које су им за тај рад обрачунавате и исплаћиване.

Иако је очит недостатак капацитета буџета дијела ЈЛС за равноправно осигурање посматраних права у односу на остале ЈЛС, дио ЈЛС је то стање додатно погоршавао неадекватном позицијом ових права у дефинисању буџетских приоритета, а затим и нарушавањем таквог редослиједа у извршавању буџета.

#### **3.3.2. Надзор у Влади и министарствима**

Влада РС и МЗСЗ са улогом одговорних за законска рјешења и надзор над цијелим системом СЗ, нису у укупном оквиру бројних активности које су предузимали били фокусирани на питања правовремености и равноправности у остваривању два основна и најбројнија права.

Кључно питање у остваривању ових права, финансирање истих, није предметом надзора нити преиспитивања адекватности модела или правилне и уједначене примјене постојећег модела на цијелом подручју примјене Закона. Овом врстом надзора подједнако и координирано су се требали бавити и Министарство финансија и МЗСЗ.

Информације и извјештаји МЗСЗ о стању у овој области дијелом су дотицали и остваривање посматрана два права, углавном из перспективе недовољности средстава у буџету за пуно и правовремено финансирање припадајућег дијела права. Међутим, таквим захтјевима није удовољавано и неадекватност буџетске позиције за ову намјену остала је и у наредним буџетима.

Иако су економским политикама најављиване мјере бољег циљања у СЗ и прерасподјела средстава у корист најсиромашнијих, иако су у свим интервјуима наглашаване индиције и потреба за таквим промјенама, није успјела реализација истих. Једна од могућих и често наглашаваних је могућност

прерасподјеле у оквиру самог права на ДПЊ, везаног за селективан износ права зависно о висини личних примања корисника из других извора.

## 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је извршила ревизију учинка на тему ефективности остваривања права у социјалној заштити, са фокусом на право на новчану помоћ и право на додатак за помоћ и његу другог лица. Како је за лица која се нађу у стању социјалне потребе посебно важна правовременост дјеловања надлежних органа и равноправност у остваривању права за подручје цијеле Републике Српске, ревизија се бавила управо овим аспектима проблема. Налази ревизије су указали на постојање значајног проблема у функционисању ове области и остваривању права али и на значајан дио узрока таквог стања.

**Корисницима права у социјалној заштити, права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица, у поступку остваривања права није осигурана правовременост нити могући ниво равноправности свих корисника.**

Испитивања ревизије су показала да лица у стању потребе за туђом његом и помоћи и лица без средстава за задовољење основних животних потреба чекају на прву интервенцију надлежних органа у просјеку преко пола године. У том, просјечно дугом чекању, постојале су вишеструке разлике посматра ли се просјек по јединицама локалних самоуправа али по корисницима унутар исте јединице локалне самоуправе. Оваквим временом чекања и високим разликама су нарушени принципи правовремености и равноправности за све кориснике а посебно су у том оквиру били оштећени корисници из малих и неразвијених јединица локалних самоуправа.

Нарушавање наведених принципа има за посљедицу угрожавање здравља па и живота корисника, имајући у виду да су средства намијењена за минимално задовољење потреба за храном, хигијеном и функционисањем лица уопште. Како су ово свакодневне потребе, њихово остварење није могуће кумулирати и задовољити кроз закашњеле исплате од неколико мјесеци па и година. На то указују подаци о степену смртности корисника и присутности значајног дијела исплаћених права након смрти корисника. Изостанак правовремене исплате на почетку стања социјалне потребе није могао бити надомјештен исплатама након смрти и даје додатну димензију наведеној неефективности.

Вишеструки су и вишедимензионални узроци недовољне ефективности остварења посматраних права у социјалној заштити, а повезани са нивоима власти и институцијама у оквиру њих, надлежнима за одређене сегменте остваривања ових, по закону цјеловитих и недјелјивих права.

**4.1 Влада Републике Српске, Министарство здравља и социјалне заштите и Министарство финансија не предузимају потребне мјере како би остваривањем права у социјалној заштити била осигурана њена ефективност, а коришћење средства буџета за ту намјену учињено ефикасним.**

Јединице локалних самоуправа су у просјеку чекале 1,3 мјесеца на дознаку средстава из буџета Републике Српске, рачунајући од датума достављања захтјева и списка Министарства здравља и социјалне заштите. Ово просјечно вријеме чекања на дознаку је варијало од мјесеца до мјесеца, али и између јединица локалних самоуправа. Тако је овом активношћу значајно нарушен принцип правовремености али и уједначености дознака по јединицама локалних самоуправа. Испитивања су показала да је ово чекање могуће скратити за једну трећину и да оно може трајати највише пола мјесеца.

По редослиједу мјесечних исплата права из буџета Републике Српске, дознаке за новчану помоћ и додатак за помоћ и његу другог лица нису у групи осталих права у социјалној области него су при крају мјесеца, па и иза плата запослених у

републичкој управи. У извршавању буџета и вршењу дознака Министарство финансија није увијек поштовало наведени рок нити је увијек вршило истовремене дознаке свим јединицама локалних самоуправа па је тиме додатно повећано чекање на исплату у неким мјесецима и неким јединицама локалних самоуправа, прије свега у малим и неразвијеним.

У креирању и предлагању буџета, Влада Републике Српске не уважава приједлоге Министарства здравља и социјалне заштите за осигурањем довољне масе средстава за исплату права за новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица, иако је и процјена и искуство претходних година упућивало да позиција у буџету није довољна и да треба бити повећана. Резултат овог био је недовољан оперативни буџет у задњем кварталу године и увођење мјере привремене обуставе дознака за дио јединица локалних самоуправа. Обуставом дознака је износ исплате доведен у оквиру оперативног буџета а да нису предузете неке друге могуће мјере чије би посљедице биле мање, посебно за овај дио грађана. Ова мјера је имала за посљедицу додатну неправноност корисника посматраних по јединицама локалних самоуправа али и додатна три мјесеца чекања корисника на прву исплату. Посљедице ове мјере сносили су корисници у малим и неразвијеним јединицама локалних самоуправа, у онима гдје је чекање већ било наглашено и знатно дуже у односу на друге.

Надзор Министарства здравља и социјалне заштите у области социјалне заштите, информације достављане Влади Републике Српске и мјере које тиме резултирају, заједно посматрани, нису фокусирани на питања правовремености нити законског рока у остваривању права, као ни на питања примјене принципа равноправности корисника и ефикасног коришћења дозначених буџетских средстава на рачуне јединица локалних самоуправа.

#### **4.2 Мале и неразвијене јединице локалних самоуправа не располажу са капацитетима којима би својим корисницима социјалне заштите у поступку остваривања права на новчану помоћ и додатак за помоћ и његу другог лица осигурали пуну равноправност са корисницима из развијених јединица локалних самоуправа.**

Испитивања су показала да мале јединице локалних самоуправа, иако високо оптерећене бројем корисника у односу на број становника, са једне стране имају релативно мали број захтјева у току године, а са друге стране немају потребне властите кадровске капацитета за организацију властитих комисија. У таквим околностима се отежано и уз високе трошкове или организују властите комисије са кадровима из сусједних јединица локалних самоуправа или се на темељу уговора овај посао повјерава већ постојећим комисијама сусједних јединица локалних самоуправа. У оба случаја ово знатно утиче на вријеме чекања на доношење рјешења о признавању права и чини га вишеструко дужим од времена чекања у већим јединицама локалних самоуправа.

Мале и неразвијене јединице локалних самоуправа, због разлика у обиму и структури буџета у односу на веће и развијене јединице локалних самоуправа, немају адекватан капацитет за финансирање права у социјалној заштити и осигурање пуне равноправности у чекању на исплату права. Испитивања су показала да су буџети ових јединица локалних самоуправа вишеструко више оптерећени издвајањима за социјалну заштиту, да имају специфичну структуру прихода и отежану наплату истих и да, и поред релативно нижих осталих расхода нису у просјеку успијевале осигурати правовременост и равноправност својих са осталим корисницима. Посљедица недостатка капацитета у малим и неразвијеним јединицама локалних самоуправа била је у већини њих, чекање лица у стању

социјалне потребе на интервенцију између четири и 19 мјесеци у просјеку, а у оквиру јединица локалних самоуправа дио корисника је чекао је више година.

**4.3        Значајан дио јединица локалних самоуправа је на ниску ефективност остваривања права својих корисника на новчану помоћ и додатак за помоћ и његу утицао недовољним активностима и неадекватним рјешењима у организацији комисија, дефинисању буџетских приоритета и редослиједу исплата у извршавању буџета.**

Испитивања су показала да у градским/општинским управама није било мјера и активности усмјерених на побољшавање стања у области остваривања права, а често то стање и није било познато ни доносиоцима одлука. У том смислу ни вријеме чекања на комисију није било предмет анализе и разматрања, посебно из перспективе организовања рада комисије и њихових сједница. Ове активности су у потпуној надлежности јединица локалне самоуправе.

Дио јединица локалне самоуправе није у одлучивању о буџету наглашавао приоритет средстава за посматрана два права, посебно имајући у виду законску дефинисаност и по висини и по структури. У дијелу таквих јединица локалне самоуправе проблем је додатно увећан извршавањем буџета на начин да су за одређене расходе вршене исплате изнад оквира буџета а социјална заштита није извршена ни на дефинисаном нивоу.

Промјенама у наведеним сегментима у надлежности градских/општинских управа и комисија просјечно чекање корисника у малим и неразвијеним јединицама локалне самоуправе могуће је у просјеку скратити за најмање четири мјесеца, а у дијелу њих, уз одређене регулаторне промјене вријеме би се скратило и до 10 мјесеци.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу представљених налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Влади, Министарству финансија и Министарству здравља и социјалне заштите и јединицама локалних самоуправа о промјенама које је потребно чинити да би функционисањем система социјалне заштите био осигуран могући ниво остварење дефинисаних циљева и принципа, значајно виши од постојећег, неприхватљивог нивоа.

### **5.1 Влада Републике Српске, Министарство финансија и Министарство здравља и социјалне заштите требају организовати cjеловит надзор у систему социјалне заштите и у значајном сегменту фокусирати се на остваривање права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица.**

Ово право односи се на близу 30 хиљада грађана који су се због немогућности задовољења основних животних потреба и свакодневног функционисања нашли у стању социјалне потребе. Надлежне институције власти морају правовремено имати јасну, објективну и поуздану слику стања у тој области. Испитивање је показало да дио кључних информација везаних за остваривање права нису биле познате или нису биле засноване на релевантним изворима. Министарство здравља и социјалне заштите треба развити систем надзора над свим институцијама укљученима у поступак остваривања права и креирати мјере адекватне својим надлежностима. Посебно је важно да ово Министарство као централно-одговорна карика система дјелује са приједлозима рјешења и према централној и према локалној власти и да се у доброј координацији проналазе најбоља рјешења и чине могућа побољшања.

Посматрано по сегментима поступка, промјенама у року доставе захтјева и спискова за исплату, у редослиједу, у динамици мјесечних исплата из буџета и поштовањем дефинисаног редослиједа, у оквиру надлежности републичке власти, могуће је вријеме остваривања права скратити за мјесец дана. Из перспективе сврхе посматраних права, овакво скраћење би значајно побољшало стање и умањило штетне посљедице и по кориснике и друштво у цјелини.

### **5.2 Влада Републике Српске и Министарство здравља и социјалне заштите требају преиспитати адекватност дијела регулаторних рјешења у области социјалне заштите и могућност њихове пуне примјене и сврхе, усмјеравајући се посебно на модел финансирања и његов утицај на постојеће стање.**

Како су испитивања показала да дио институција у систему социјалне заштите на локалном нивоу нема ни кадровских ни финансијских капацитета да осигура правовременост и равноправност својих корисника са осталима, креатори прописа морају преиспитати њихову примјенљивост и учинити их примјереним објективним могућностима и капацитетима. Дијелом се то односи на потребна преиспитивања рјешења за комисије и дефинисање специфичних могућности организације и састава комисија у малим јединицама локалних самоуправа, са релативно малим бројем захтјева, у просјеку мање од пет мјесечно. Кључан услов требало би да буде да сезахтјеви корисника рјешавају правовремено и у законском року али и да су дефинисани услови у којима је то могуће. Пракса дијела локалних заједница у организовању рада комисија показује да оне могу бити ефикасне у рјешавању захтјева па и у околностима малог броја захтјева и уз рад чланова комисије без накнаде. Регулисањем начина организовања рада комисија и оквирног утврђивања права на накнаде би се постигао потребан ниво уједначености, а тиме и краћег чекања и равноправности корисника.



Модел финансирања права на новчану помоћ и права на додатак за помоћ и његу другог лица се треба студиозно преиспитати, јер је испитивање указало на значајне индикације повезаности модела са ниском ефикасношћу у остваривању права и ниском ефикасношћу коришћења средстава републичког буџета.

Испитивање је показало да мале и неразвијене локалне заједнице немају финансијски капацитет да равноправно са осталима осигурају правовремену социјалну заштиту. Руководећи се логиком да принцип равноправности тешко може бити осигуран у околностима високих разлика у развијености и буџетским капацитетима јединица локалних самоуправа, и у земљама у окружењу се право на новчану помоћ и право на додатак за помоћ и његу у цјелини финансира из републичких буџета.

**5.3 Јединице локалних самоуправа требају одговорније приступати разматрању извјештаја из области социјалне заштите, вршити анализу показатеља и индикација проблема на које извјештаји указују и уз размјену искустава извршити промјене у управљању сегментима из своје надлежности.**

У сегменту рјешавања о праву потребно је вријеме рјешавања довести у законске оквире и скратити га за најмање мјесец дана у просјеку, у неразвијеним јединицама локалне самоуправе за три мјесеца у просјеку, а у једном дијелу неразвијених јединица и до девет мјесеци. Ова побољшања могуће је постићи кроз промјене аката везаних за рад комисија у сегменту учесталости и динамици засједања, начину плаћања чланова комисије и повезивањем плаћања са ефикасношћу рада.

У сегменту осигурања средстава за исплату права из буџета јединица локалне самоуправе и правовременост истог у односу на примљену дознаку дијела из републичког буџета, општинске управе требају учинити промјене у дефинисању приоритета и редослиједа исплата, а онда исто и поштовати у извршавању буџета. Дозначена средства се задржавају и исплате корисницима касне и у једном дијелу развијених јединица локалне самоуправе, а посебно у већини неразвијених. И поред објективног недостатка капацитета за финансирање ових права и високог оптерећења буџета неразвијених јединица локалне самоуправе овим правима, наведеним промјенама у надлежности општинских управа је могуће вријеме чекања корисника и неефикасног коришћења дозначених средстава скратити за два мјесеца. Таква промјена значила би значајно побољшање и смањење посљедица стања социјалне потребе код корисника, али и значајно подигла ниво ефикасности коришћења дозначених средстава републичког буџета.

Вођа ревизорског тима

Роса Умићевић

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

### *Прилог број 1*

#### **Листа референци – попис аката**

1. Закон о социјалној заштити Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 37/12, 90/16)
2. Устав републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
3. Закон о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08")
4. Закон о републичкој управи ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12)
5. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 97/16)
6. Закон о општем управном поступку ("Службени гласник републике Српске", број 13/02, 80/07 и 50/10)
7. Реформска агенда за Босну и Херцеговину за период 2015-2018. година
8. Економска политика Републике Српске за 2016. годину ("Службени гласник републике Српске", број 110/15)
9. Правилник о утврђивању способности лица у поступку остваривања права из социјалне заштите и утврђивању функционалног стања корисника ("Службени гласник републике Српске", број 116/12, 111/13 и 09/17)
10. Одлука о усвајању Буџета Републике Српске за 2016. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 110/15)
11. Одлука о усвајању Буџета Републике Српске за 2015. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 119/14)
12. Одлука о усвајању Буџета Републике Српске за 2014. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 107/13)
13. Одлука о усвајању Буџета Републике Српске за 2013. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 116/12)
14. Одлука о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2016. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 80/15)
15. Финансијска анализа Закона о социјалној заштити у Републици Српској, Економски институт Бања Лука, мај 2013. године
16. Закон о социјалној заштити Републике Србије ("Службени гласник РС", број 24/2011)
17. Стратегија развоја социјалне заштите, Приједлог; Република Србија
18. Закон о социјалној скрби; Република Хрватска
19. Стратешки план Министарства социјалне политике и младих 2016-2018, Република Хрватска
20. Извјештај оведеној финансијској ревизији Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске за период 01.01-31.12.2016. године
21. Извјештај ревизије учинка РУ001-15 "Планирање буџетских издатака"

**Прилог број 2**

**Списак документације потребне за остваривање права на НП и ДПЊ**

Р/б	Назив документа	Бања Лука		Рибник		Петрово		Угљевик	
		НП	ДПЊ	НП	ДПЊ	НП	ДПЊ	НП	ДПЊ
1	Писмени захтјев	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
2	Фотокопија ЛК_подносилац захтјева	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	
3	Извод из матичне књиге рођених				Х		Х	Х	Х
4	Мишљење МЗ	Х							
5	Изјава о члановима породичног домаћинства и сродницима - <b>кућна листа</b>	Х	Х	Х	Х			Х	Х
5.1	Изјава подносиоца захтјева колико дјеце има, именима и мјесту становања			Х					
6	Доказ о пребивалишту							Х	Х
7	(Увјерење о приходима_СВА пунољетна лица (ПУ)	Х		Х		Х	Х	Х	
8	Увјерење о катастарском приходу за све чланове домаћинства И Увјерење о посједу	Х		Х		Х			
9	Увјерење о (не)посједовању покретне имовине			Х					
10	Увјерење Фонда ПИО о статусу корисника права из ПИО/ Увјерење да није корисник права из ПИО	Х		Х			Х	Х	Х
11	Увјерење од Одјељења за БИЗ да (ни)је корисник додатка за његу и помоћ								Х
12	Доказ о (не)запослености/ Увјерење са бироа							Х	
13	Изјава дјеце да ли су у могућности да издржавају родитеља			Х					
13.1	Доказ да нико од сродника није у могућности помоћи издржавање подносиоца захтјева					Х			
14	Клинички и лабораторијски налази (не старији од 6 мј)		Х		Х				
14.1	Дијагнозе и мишљења одговарајућих установа код који се подносилац захтјева лијечио		Х						
14.2	Здравствени картон подносиоца захтјева		Х						
14.3	Налази здравственог стања у погледу могућности обављања самосталних животних потреба		Х						
14.4	Налаз љекара специјалисте са препоруком за помоћ и његу другог лица (не старији од мјесец дана)						Х		Х
14.5	П4 Образац_Налаз породичног љекара				Х				
14.6	Медицинска документација која је од значаја за признавање овог права						Х		
14.7	Медицинска документација одговарајућих установа о претходном лијечењу								Х
14.8	Налази и мишљења по којима је то право раније користио		Х						
15	Остала документација која може указати на акутно стање појединца или цијеле породице					Х			
16	Налаз и мишљење стручне комисије о радној неспособности								
17	Број текућег рачуна носиоца права			Х	Х				
<b>Укупан број докумената</b>		<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>8</b>

**Прилог број 3**

**Вријеме чекања на остваривање права корисника по фазама поступка и ЈЛС**

Р.бр._ СВИ	Р.бр._ Групе	ЈЛС/ ОУ/ ЦСР	Вријеме чекања корисника на остваривање права по фазама поступка (у мјесецима)		
			Захтјев корисника-рјешење ЦСР	Рјешење ЦСР - прва исплата	Укупно вријеме чекања
1	1	Бања Лука	1,8	1,4	3,2
2	2	Бијељина	1,0	1,9	2,9
3	3	Гацко	0,9	2,5	3,4
4	4	Градишка	1,5	2,5	4,0
5	5	Пале	1,5	1,2	2,7
6	6	Требиње	1,8	2,0	3,8
7	7	Угљевик	2,2	4,3	6,5
8	1	Билећа	1,4	1,6	3,0
9	2	Коз. Дубица	0,8	2,4	3,1
10	3	Котор Варош	2,5	1,2	3,7
11	4	Нови Град	4,1	2,9	7,0
12	5	Соколац(1/2)	2,9	11,5	14,4
13	6	Челинац	1,0	1,5	2,5
14	7	Костајница	2,1	1,6	3,7
15	8	Петрово	3,7	3,9	7,6
16	9	Рибник	2,7	1,5	4,2
17	10	Рогатица	1,4	3,1	4,5
18	11	Шамац	2,4	1,8	4,2
19	1	Берковићи	1,1	1,8	2,9
20	2	Калиновик	1,8	0,7	2,5
21	3	Језеро	2,9	2,5	5,4
22	4	Рудо	2,0	1,8	3,8
23	5	Вукосавље	1,6	1,8	3,5
24	6	Чајниче	3,9	1,2	5,1
25	7	Оштра Лука	4,0	1,7	5,7
26	8	Кнежево	3,7	5,2	8,9
27	9	Крупа на Уни	10,2	6,3	16,5
28	10	Лопаре	9,4	9,8	19,2

Извор: ОУ и ЦСР; Попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС

**Прилог број 4**

**Вријеме чекања на остваривање права корисника по корацима поступка и ЈЛС**

		Вријеме трајања остваривања права корисника на ДПЊ другог лица по фазама и корацима					
Р.бр	ЈЛС/ ОУ/ ЦСР	Захтјев корисника - Комисија	Комисија - рјешење ЦСР	Рјешење ЦСР - достава списка за дознаку	Достава списка за дознаку - дознака МЗСЗ	Дознака МЗСЗ - прва исплата корисници ма	Укупно вријеме чекања
1	Бања Лука	1,6	0,2	0,3	1,1	0,0	3,2
2	Пале	0,9	0,6	0,1	1,1	0,0	2,7
3	Требиње	1,3	0,5	0,5	1,5	0,0	3,8
4	Угљевик	1,9	0,3	1,1	1,1	2,1	6,5
5	Билећа	1,1	0,3	0,1	1,0	0,5	3,0
6	Нови Град	3,4	0,7	0,7	1,2	1,0	7,0
7	Костајница	1,5	0,6	0,3	1,3	0,0	3,7
8	Петрово	2,1	1,6	0,7	1,0	2,2	7,6
9	Рибник	2,6	0,1	0,4	1,7	-0,6	4,2
10	Берковићи	0,8	0,3	0,5	1,0	0,3	2,9
11	Језеро	2,8	0,1	0,2	1,0	1,3	5,4
12	Калиновик	1,7	0,1	0,6	1,7	-1,6	2,5
13	Крупа на Уни	10,1	0,1	1,1	4,7	0,5	16,5
14	Оштра Лука	3,4	0,5	0,4	1,0	0,3	5,6
15	Лопаре	8,5	0,9	0,1	1,0	8,7	19,2

Извор: ОУ и ЦСР; Попуњени упитници по захтјеву ГСР ЈС РС