



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387(0)51/247-408
Faks: +387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

Izveštaj revizije učinka
EFEKTIVNOST OSTVARIVANJA PRAVA U SOCIJALNOJ ZAŠTITI

Broj: RU 002-16

Banja Luka, avgust 2017. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD.....	7
1.1. Pozadina i motivi revizije	7
1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja	8
1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje.....	9
1.4. Obim i ograničenja	9
1.5. Izvori i metode	10
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	12
2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast.....	12
2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija	12
3. NALAZI.....	15
3.1. Čekanje korisnika na rješenje o priznavanju prava.....	17
3.1.1. Čekanje korisnika na mišljenje komisije	17
3.1.2. Pristupi organizovanju komisija i utvrđivanju naknada	18
3.1.3. Postupak priznavanja prava na osnovu rješenja CSR	21
3.2. Čekanje korisnika na prvu isplatu	22
3.2.1. Doznake sredstava iz budžeta RS	23
3.2.2. Osiguranje sredstava u budžetima JLS	24
3.2.3. Povezanost ostvarivanja prava sa stanjem i razvojem JLS	26
3.3. Nadzor i preispitivanje praksi rada.....	31
3.3.1. Nadzor u JLS i CSR.....	31
3.3.2. Nadzor u Vladi i ministarstvima	31
4. ZAKLJUČCI.....	32
5. PREPORUKE	35
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	37

EFEKTIVNOST OSTVARIVANJA PRAVA U SOCIJALNOJ ZAŠTITI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Efektivnost ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti“

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li je i u kojoj mjeri funkcionisanjem sistema socijalne zaštite osigurana njegova efektivnost, primjena osnovnih principa i dostizanje osnovnih ciljeva u pristupu i korišćenju prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica.

Revizija je ispitivala pravovremenost i ravnopravnost u ostvarivanju dijela prava u socijalnoj zaštiti, prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, te postupke, organizaciju i resurse nadležnih subjekata. Kako je svrha mjera u socijalnoj zaštiti da spriječe ili otklone posljedice stanja socijalne potrebe, vrijeme od nastanka stanja socijalne potrebe do intervencije kroz prvu isplatu prava je ključno za ispunjenje punog obima navedene svrhe. Ispitivanja su bila usmjerena na pitanja adekvatnosti dizajna, organizacije i povezanosti cijelog sistema, ali i na adekvatnost rješenja i kapaciteta svakog od subjekata u čijoj je nadležnosti ova oblast.

Revizijom su obuhvaćene ključne institucije sistema socijalne zaštite u segmentu prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, uključujući Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, 28 gradskih/opštinskih uprava i 23 centra za socijalni rad.

Revidiran je period od 2013. do 2017. godine, s fokusom ispitivanja na 2016. godinu.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, svakoj od 28 gradskih/opštinskih uprava i svakom od 23 centra za socijalni rad, koji su bili uključeni u ispitivanja sistema kroz definisani uzorak.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba dostaviti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite i jedinicama lokalnih samouprava čijom implementacijom je moguće socijalnu zaštitu učiniti efektivnijom i korišćenje namjenskih sredstava efikasnijim .

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo tim u sastavu Rosa Umićević, vođa revizorskog tima i Darko Bilić, član revizorskog tima.

Glavni revizor
Dr Duško Šnjegota

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MZSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
VRI	Vrhovna revizijska institucija
Zakon	Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske
SZ	Socijalna zaštita
JLS	Jedinica lokalne samouprave
R/SR/NR/INR JLS	Razvijene/Srednje razvijene/Nerazvijene/Izrazito nerazvijene
CSR	Centar za socijalni rad
NP	Novčana pomoć
DPNJ	Dodatak za pomoć i njegu drugog lica
KM	Konvertibilna marka
Komisija	Prvostepena stručna komisija za utvrđivanje sposobnosti i funkcionalnog stanja lica

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

„Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada RS, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Efektivnost ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti“.

Svrha izvršenih ispitivanja jeste davanje odgovora na pitanje da li je i u kojoj mjeri funkcionisanjem sistema socijalne zaštite osigurana njegova efektivnost, primjena osnovnih principa i dostizanje osnovnih ciljeva u pristupu i korišćenju određenih prava u socijalnoj zaštiti.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju:

- Od ukupno devet osnovnih prava iz Zakona o socijalnoj zaštiti, pravo na novčanu pomoć i pravo na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, koristilo je u 2016. godini 29 hiljada građana, što je 2% od ukupnog broja stanovnika. Od ovog broja se 5 hiljada odnosi na korisnike prava na novčanu pomoć, a 24 hiljade na korisnike prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica. Ukupan broj korisnika je u porastu, prosječan godišnji rast iznosi 10%, a u odnosu na 2013. godinu broj korisnika se povećao za 30%. U okviru takvog trenda, broj korisnika prava na novčanu pomoć je smanjen za 4%, a broj korisnika prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica je povećan za 38%.
- Sredstva budžeta Republike Srpske za isplate ovih prava planirana su u prethodnim godinama na nivou od 18 miliona konvertibilnih maraka i nisu se povećavala iako je to trend broja korisnika i rast osnovice za usklađivanje visine prava zahtijevao. Izvršenja budžeta na ovoj poziciji su bila iznad izvornog plana i kretala se do 21 milion konvertibilnih maraka. Ova sredstva čine 0,6% budžeta Republike Srpske.
- Postupak ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti trajao je u prosjeku duže od pola godine. Ovoliko čekanje na prava lica koja su se našla u teškom stanju socijalne potrebe, koja čekaju sredstva za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i osiguranje socijalnog minimuma za egzistenciju i za mogućnost funkcionisanja ukazuje na nepravovremenost i gubljenje pune svrhe samog prava.
- Manje od polovine ukupnog vremena čekanja korisnika odnosilo se na postupak donošenja rješenja o priznavanju prava, a nešto više od polovine odnosilo se na drugi dio postupka, čekanje na prvu isplatu nakon donošenja rješenja. Vremenom do donošenja rješenja značajno je prekoračen zakonski rok, a i vremenom čekanja na prvu isplatu prekoračeni su rokovi i narušena dinamika plaćanja mjesečnih obaveza budžeta i Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave.
- Među korisnicima su postojale visoke razlike u vremenu čekanja na ostvarenje prava, i do osam puta, posmatra li se prosjek po jedinicama lokalne samouprave. U dijelu jedinica lokalne samouprave korisnici su u prosjeku čekali 2,5 mjeseci a u dijelu i 19 mjeseci.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizije je zaključila da korisnicima prava u socijalnoj zaštiti, i to prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, u postupku ostvarivanja prava nije osigurana pravovremenost niti mogući nivo ravnopravnosti svih korisnika. U skladu sa tim, revizija je dala sljedeće zaključke:

- Vlada Republike Srpske, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Ministarstvo finansija ne preduzimaju potrebne mjere kako bi ostvarivanjem prava u socijalnoj zaštiti bila osigurana njena efektivnost, a korišćenje sredstva budžeta za tu namjenu učinjeno efikasnim.
- Male i nerazvijene jedinice lokalnih samouprava ne raspolažu sa kapacitetima kojima bi svojim korisnicima socijalne zaštite u postupku ostvarivanja prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica osigurali punu ravnopravnost sa korisnicima iz razvijenih jedinica lokalnih samouprava.
- Značajan dio jedinica lokalnih samouprava je na nisku efektivnost ostvarivanja prava svojih korisnika na novčanu pomoć i dodatak za pomoć i njegu uticao nedovoljnim aktivnostima i neadekvatnim rješenjima u organizaciji komisija, definisanju budžetskih prioriteta i redoslijedu isplata u izvršavanju budžeta.

Na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu finansija i Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite i jedinicama lokalnih samouprava o promjenama koje je potrebno činiti da bi funkcionisanjem sistema socijalne zaštite bio osiguran mogući nivo ostvarenje definisanih ciljeva i principa, značajno viši od postojećeg, neprihvatljivog nivoa. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Vlada Republike Srpske, Ministarstvo finansija i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite trebaju organizovati cjelovit nadzor u sistemu socijalne zaštite i u značajnom segmentu fokusirati se na ostvarivanje prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica.
- Vlada Republike Srpske i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite trebaju preispitati adekvatnost dijela regulatornih rješenja u oblasti socijalne zaštite i mogućnost njihove pune primjene i svrhe, usmjeravajući se posebno na model finansiranja i njegov uticaj na postojeće stanje.
- Jedinice lokalnih samouprava trebaju odgovornije pristupati razmatranju izvještaja iz oblasti socijalne zaštite, vršiti analizu pokazatelja i indikacija problema na koje izvještaji ukazuju i uz razmjenu iskustava izvršiti promjene u upravljanju segmentima iz svoje nadležnosti.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Pravo na socijalnu zaštitu je jedno od onih prava građana koje, uz Zakon o socijalnoj zaštiti³ garantuje i Ustav Republike Srpske definicijom da "Republika jamči minimum socijalne sigurnosti građana i obezbjeđuje funkcionisanje javnih službi".⁴

Kako je definisano Zakonom, SZ je djelatnost od opšteg interesa za RS, kojom se pruža pomoć licima koja se nađu u stanju socijalne potrebe i preduzimaju potrebne mjere radi sprečavanja nastajanja i otklanjanja posljedica takvog stanja. Zajedno sa citiranom definicijom iz Ustava, ovo dovoljno govori o značaju ove oblasti i njenog funkcionisanja u okviru ukupnog društvenog sistema.

SZ ima za cilj da podrži politike socijalne uključenosti kao jedan od bitnih uslova stabilnosti društva i njegovog razvoja. Ključna načela socijalne uključenosti koja preporučuje Evropska Unija⁵, čijem članstvu i čijim vrijednostima težimo kao društvu, između ostalih, jesu transparentnost, primjerenost i djelotvornost. Ova načela podrazumijevaju jasnost u donošenju odluka, njihovu adekvatnost potrebama i pravovremenost u pružanju i plaćanjima.

Tragom tih Evropskih načela, i RS se kao potpisnica Reformske agende za BiH za period 2015-2018. godina⁶ opredijelila za gradnju modernog i pažljivog društva koje mora brinuti za one koji ne mogu brinuti sami o sebi, za sistem SZ koji neće narušavati uslove u ekonomiji i koji će biti fiskalno održiv. Za izgradnju takvog sistema Vlada RS se obavezuje poboljšati ciljanje socijalne pomoći i donositi mjere kojima će SZ činiti efikasnom, efektivnom i pravičnom. Naglašeno je da SZ treba da bude u funkciji onih kojima je zaista potrebna i da mora biti postavljena na stabilne finansijske osnove.

Za oblast SZ i potencijalne korisnike koji pripadaju siromašnima i svim ostalim oblicima stanja socijalne potrebe, posebno je važno da se postupci za ostvarivanje prava vode po načelima Zakona o upravnom postupku⁷, a koji zahtijevaju da stranka što lakše zaštiti i ostvari svoja prava, da upozore stranku na mogućnost ostvarivanja nekog prava i da se postupak vodi efikasno i ekonomično.

Politike SZ, utvrđivane u okviru Vladinih godišnjih ekonomskih politika su uvijek bile usmjerene ka aktivnostima na poboljšanju SZ. Njihov je smisao bio u pružanju pomoći najsiromašnjima i onima kojima je to najpotrebnije. Kao jedan od načina za realizaciju toga naglašena je potreba za analizom funkcionalnosti Zakona i moguće izmjene i dopune istog u cilju bolje primjene postojećih neiskorišćenih modela za ostvarivanje prava. Planirane aktivnosti politika SZ tako obezbjeđuju poboljšanje ciljanja SZ i to kroz bolje ciljanje prioritetnih grupa i najugroženijih stanovnika ali i veću kontrolu socijalnih davanja.⁸

Zakonom je definisano devet prava u SZ, različitih po načinu njihovog ostvarivanja i izvorima finansiranja. Prema dostupnim informacijama, najbrojnija prava po broju korisnika i po visini sredstava su prava na novčanu pomoć i dodatak za pomoć i njegu

³ Zakon o socijalnoj zaštiti ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 37/12, 90/16)

⁴ Ustav Republike Srpske, član 61.

⁵ https://search.yahoo.com/yhs/search?hspart=iba&hsimp=yhs-1&type=ysds_5276_CRW_BA&p=socijalna+strategija+razvoja

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

⁷ Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 13/02, 80/07 i 50/10)

⁸ Ekonomska politika Republike Srpske za 2016. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 110/15)

drugog lica. Ova dva prava se finansiraju po 50% iz budžeta RS i budžeta JLS. Po ova dva osnova pravo ostvaruje više od 29 hiljada korisnika, što je 2% ukupnog broja stanovnika, a sa godišnjim sredstvima od 42 miliona KM⁹ čini više od 2,5% budžetskih prihoda RS za 2016. godinu.

Ostvarivanje prava iz SZ nije uvijek u skladu sa izjavljenim politikama i principima. Mediji često izvještavaju o kašnjenju ovih isplata, naglašavajući njihov nizak iznos u odnosu na svrhu i namjenu.¹⁰ Izvještaji revizije učinka GSRJS RS ukazuju na probleme u planiranju i odobravanju sredstava u budžetu RS vezanima za pitanje SZ.¹¹

Imajući u vidu složenost finansiranja ove oblasti, uslovljenu zakonskim rješenjima a sa druge strane značaj tih iznosa za očuvanje minimuma dostojanstva i socijalne uključenosti za blizu 30 hiljada građana, ovo pitanje postaje relevantno za reviziju učinka.

Ispitivanja revizije vršena u fazi predstudije potvrđuju indikacije problema u ostvarivanju prava u SZ naglašavane u medijima i izvještajima GSRJS RS. Identifikovani problemi su višedimenzionalni. Jedna od dimenzija je vezana za princip dostupnosti prava u samoj fazi podnošenja zahtjeva i dokumentovanja stanja socijalne potrebe, a zatim slijede pitanja vezana za očekivanu pravovremenost rješavanja po zahtjevu podnosioca ali i za očekivanu pravovremenost prve isplate nakon donošenja rješenja o priznavanju prava. Iz perspektive upravljanja javnim novcem značajno je pitanje efikasnog namjenskog korišćenja budžetskih sredstava izdvojenih i doznačenih na račune JLS za isplate korisnicima.

Imajući u vidu socijalno stanje korisnika posmatranih prava, podaci su ukazivali na složenost postupka, dugo čekanje i dugo zadržavanje namjenskih sredstava što ima za posljedicu ugrožavanje cilja i osnovne svrhe ove zaštite ali i veliku neravnopravnost, povezanu i sa neefikasnim korišćenjem sredstava budžeta RS namijenjenim i doznačenim JLS za isplatu navedenih prava.

Sve navedene indikacije problema i posljedice koje nastaju kao rezultat istih predstavljale su dovoljno motiva da se donese odluka o provođenju revizije u ovoj oblasti.

1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja

Problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste efektivnost prava u SZ posmatrana kroz pravovremenost i ravnopravnost u ostvarivanju prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica na području Republike, kao kroz efikasnost korišćenja sredstva namijenjenih ovim pravima.

Svrha izvršenih ispitivanja jeste davanje odgovora na pitanje da li je i u kojoj mjeri funkcionisanjem sistema SZ osigurana njegova efektivnost, primjena osnovnih principa i dostizanje osnovnih ciljeva u pristupu i korišćenju određenih prava u SZ.

U tom smislu ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

DA LI JE OSTVARIVANJEM PRAVA U SOCIJALNOJ ZAŠTITI OSIGURANA NJENA EFEKTIVNOST?

U okviru ovog glavnog pitanja revizijska ispitivanja su bila usmjerena na sljedeća tri potpitanja:

⁹ http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2017/04/07/RI039-17_Cyr.pdf

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

¹¹ Izvještaj revizije učinka „Planiranje budžetskih izdataka“

1. Da li je u pristupu i postupku rješavanja o pravu na novčanu pomoć i pravu na dodatak za pomoć i njegu drugog lica osigurana dostupnost i pravovremenost?
2. Da li se pravovremeno vrše isplate mjesečnih primanja korisnika SZ i efikasno raspolaže sredstvima budžeta raspoređenima za tu namjenu?
3. Da li se postojeći načinin ostvarivanja prava predmet nadzora i preispitivanja regulative i praksi u cilju efektivnijeg sistema SZ u cjelini?

1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje

Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja, revizija je koristila više kriterijuma, zavisno od pitanja i vrste nalaza.

Početni kriterijum u ovoj reviziji svakako su ciljevi i principi definisani zakonima, godišnjim ekonomskim politikama i osnovnim načelima socijalne uključenosti.

Sama svrha potrebe za intervencijom nadležnih institucija u situacijama zakonom definisanih stanja socijalne potrebe zahtijeva da intervencija bude pravovremena, a podrazumijeva se i u potrebnom obimu i kvaliteti, iako taj aspekt nije bio predmet revizije. To podrazumijeva najbržu moguću intervenciju posmatranu sa jedne strane kao neodložnu iz perspektive lica u stanju socijalne potrebe, a kao moguću iz perspektive nadležnih institucija, imajući u vidu njihove raspoložive resurse. Samo takva intervencija ima puni efekat, služi punoj svrsi, čuva dostojanstvo tih lica i podiže socijalnu uključenost. U ostalim situacijama se ona pretvara u formalno udovoljenje podnesenom zahtjevu korisnika. Lica sa pravom na NP su lica bez mogućnosti da na drugi način osiguraju osnovne artikle za prehranu, higijenu i troškove stanovanja i spora intervencija nosi rizik ugrožavanja zdravlja a time i dodatnih, manje efikasnih troškova društvu ali i rizik po život uopšte. Lica sa pravom na DPNj su lica koja ne mogu sama, bez tuđe pomoći zadovoljiti osnovne potrebe za hranom i higijenom i time su izloženi sličnim rizicima kao lica sa pravom na NP.

Uzimajući u obzir sve navedene aspekte posmatranog pitanja pravovremenosti ostvarivanja prava, ukupan postupak ostvarivanja prava ne bi trebalo da traje duže od 2,5 mjeseci, pa ni u JLS koje imaju apsolutno najmanji broj zahtjeva korisnika i korisnika samih, ali koje imaju i najveće probleme u kadrovskim i finansijskim kapacitetima.

Imajući u vidu navedeni kriterij pravovremenosti, ravnopravnost korisnika bi značila najmanje moguće razlike u čekanju, svedene na raspon između 1,5 i 2,5 mjeseci.

Efikasno korišćenje sredstava budžeta namijenjenih isplati prava na NP i DPNj, izraženo u vremenu zadržavanja od doznake MZSZ do konačne isplate korisnika, znači da sredstva ne bi trebalo zadržavati na računima opštinskih uprava duže od jednog dana u prosjeku. To u praksi znači da osiguranje sredstava iz oba izvora mora biti sinhronizovano i isplata vršena isti dan, osim u situacijama objektivnih tehničkih problema u plaćanju, kada se ona može produžiti na sljedeći radni dan.

1.4. Obim i ograničenja

U ovoj reviziji učinka su vršena ispitivanja, prikupljane informacije i pribavljani dokumenti u MZSZ, JLS, i CSR. To su institucije javnog sektora čije zakonom definisane uloge i nadležnosti i dodijeljeni instrumenti daju potreban i dovoljan okvir za osiguranje efektivnog ostvarivanja prava u SZ.

Izbor uzorka JLS i CSR je vršen na bazi više kriterija.

U izboru uzorka je bila ključna reprezentativnost JLS i CSR posmatrana kroz broj stanovnika, broj korisnika NP i DPNj, stepen razvijenosti JLS, obim i struktura budžeta i dostupne informacije o načinu ostvarivanja ovih prava.

Revizija je generalna kretanja i stanje u ovoj oblasti posmatrala za period od 4 godine, od 2013. do 2016. godine. Ispitivanja vezana za dostupnost i pravovremenost rješavanja o pravima i isplatama po istima su vršena detaljnije na uzorku zahtjeva, postupaka i isplata u 2016. godini, a dijelom i u 2015 i 2017. godini, zavisno od dužine trajanja ukupnog postupka.

Kako u posmatranom periodu nije bilo promjena regulatornog okvira za ovu oblast evidentna je stalnost po tom pitanju i dovoljnost vremena da se utvrde i u praksi ujednače načini primjene zakonskih odredbi i analizira njihova primjerenost i uspješnost. Imajući u vidu navedeno, smatrali smo da je ovakav obim revizije dovoljan za pouzdano zaključivanje o efektivnosti prava u SZ iz perspektive korisnika, za identifikaciji ključnih uzroka konstatovanih nedostataka i formulisanje preporuka za vršenje mogućih promjena i poboljšanja.

Revizija se nije bavila pitanjem primjene propisa u samom radu prvostepeni stručnih komisija niti upravljanjem sredstvima MZSZ u periodu njihovog zadržavanja od doznake do konačne isplate korisnicima. Osim toga, predmet revizije nisu bili ni adekvatnost obima i kvaliteta ostvarivanih prava niti pravilnost u obradi zahtjeva i redoslijeda u isplatama za sve korisnike.

1.5. Izvori i metode

Informacije i podaci prikupljeni u svrhu davanja odgovora na postavljena pitanja ove revizije zasnivali su se u najvećem dijelu na dokazima i dokumentima pribavljenima od:

- Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite
- Gradskih/Opštinskih uprava
- Centara za socijalni rad
- Komisija za utvrđivanje sposobnosti i funkcionalnog stanja lica u postupku
- Lica u stanju socijalne potrebe i korisnika prava
- Republičkog zavoda za statistiku, biltenima koji prati demografska kretanja i kretanja u oblasti SZ

Informacije i podaci su prikupljeni iz dostupnih dokumenata, regulatornih akata, strategija, programa razvoja i planova rada, izvještaja o radu, odluka i zaključaka, predmeta vezanih za rješavanje po zahtjevu korisnika i akata putem kojih subjekti revizije komuniciraju unutar i izvan sistema.

Prikupljanje potrebnih informacija je vršeno preuzimanjem dokumenata i putem upitnika kreiranih u reviziji koje su popunjavali revidirani subjekti. U reviziji su i posmatrane određene aktivnosti nadležnih organa i stanja korisnika i obavljani intervjui sa velikim brojem lica, kako odgovornih za ostvarivanje prava u okviru revidiranih nadležnih subjekata tako i sa korisnicima.

U MZSZ su intervjui obavljani sa Pomoćnikom Ministra i licima koje su uključene u ključne aktivnosti faza postupka koje su bile u fokusu revizije.

U JLS, vezano za nadležnost gradskih/opštinskih uprava, obavljani su intervjui sa gradonačelnicima i načelnicima gradskih/opštinskih uprava, načelnicima za finansije i načelnicima službi nadležnih za SZ u okviru gradskih/opštinskih uprava.

U JLS, vezano za nadležnost CSR, intervjui sa obavljeni sa direktorima, koordinatorima komisija, licima odgovornim za vođenje postupka po zahtjevu korisnika i licima odgovornim za finansijski aspekt posmatranih problema.

Vršeni su intervjui i posmatranje stanja u kojem žive i funkcionišu korisnici prava i oni koji su u postupku ostvarivanja prava.

Uz navedene metode intervjua i upitnika, podaci i informacije su pribavljani i uvidom u akte, dokumente i pojedinačne evidencije revidiranih subjekata i posmatranjem određenih procesa u okviru subjekata i odnosa i komunikacije između subjekata po određenim problemima i pitanjima.

Pribavljeni podaci su statistički obrađivani i zajedno sa prikupljenim dokumentima i zabilješkama sa intervjua analizirani korišćenjem metoda adekvatnih za svako pojedinačno pitanje i problem.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast

SZ je djelatnost kojom se pruža pomoć licima kada se nađu u stanju socijalne potrebe, odnosno licima kojima je neophodna pomoć radi savladavanja socijalnih i drugih poteškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, ukoliko se te potrebe ne mogu zadovoljiti u drugim sistemima socijalne sigurnosti.

Djelatnost SZ obuhvata mjere i aktivnosti na sprečavanju nastajanja i otklanjanja takvog stanja i stvaranja uslova za samostalan život i rad lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe ili za njihovo aktiviranje u skladu sa sposobnostima, obezbjeđivanje sredstava za život materijalno neobezbijeđenim i za rad nesposobnim licima i drugim građanima koji su u stanju socijalne potrebe.

Zakonom o socijalnoj zaštiti uređuje se sistem SZ, nosioci, korisnici i prava korisnika SZ, postupak i uslovi za ostvarivanje prava, djelatnost ustanova SZ, samostalno obavljanje poslova u oblasti SZ, finansiranje, nadzor i druga pitanja značajna za funkcionisanje i ostvarivanje SZ građana. Pored ovog Zakona, za funkcionisanje ove oblasti važan je i niz drugih zakona¹² i podzakonskih¹³ akata.

Prava iz ovog Zakona realizuju se novčanim davanjima, socijalnim uslugama i drugim mjerama koje se pružaju pojedincu, članovima porodice ili porodici u cjelini i koje imaju za cilj zadovoljavanje socijalnih potreba, te sprečavanje nastanka socijalnih problema.

2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija

Predmet ispitivanja ove revizije je bio postupak ostvarivanja prava na NP i prava na DPNj, kao i vrijeme čekanja korisnika na ostvarivanje istog.

Ova dva prava od ukupno devet osnovnih prava iz Zakona su bila predmet revizije iz razloga zato što broj korisnika ova dva prava zajedno čini skoro 80% od ukupnog broja korisnika svih devet osnovnih prava, a visina sredstava potrebnih za njihovo finansiranje čini 75% ukupnih sredstava koja su na godišnjem nivou potrebna za svih devet osnovnih prava iz SZ.

Cjelokupan sistem SZ je u nadležnosti većeg broja institucija na različitim nivoima vlasti. NS RS i Vlada RS definišu regulatorni okvir. Vlada RS prati stanje u oblasti SZ kroz dokumente koje uputi MZSZ. U skladu sa Zakonom o republičkoj upravi, MZSZ, između ostalog, obavlja i poslove u vezi sa ostvarivanjem prava iz SZ, planiranje i finansiranje ostvarivanja pojedinih prava iz SZ, predlaže i provodi mjere usmjerene na unapređenje sistema SZ. Takođe, MZSZ vrši i nadzor nad stručnim radom ustanova SZ.

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, JLS su dužne da prate socijalne potrebe građana, donose programe razvoja SZ, osnivaju ustanove SZ i obavljaju druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Pod ustanovom SZ podrazumijeva se CSR koju osniva JLS. Ustanove SZ, prema Zakonu o SZ, dužne su da obezbijede ravnopravnost u pristupu i korišćenju prava iz ovog Zakona i u svom djelovanju spriječe svaki vid diskriminacije.

Način osnivanja ustanova SZ, oblik organizovanja, njihova djelatnost, rad zaposlenih, kao i programi koje provode su propisani Zakonom.

¹² Prilog 1 Lista referenci – popis akata

¹³ Prilog 1 Lista referenci – popis akata

Prava iz SZ finansiraju se iz javnih prihoda koji se obezbjeđuju u budžetu Republike i u budžetima JLS. Zakonom je propisano da se u budžetu Republike i budžetima JLS obezbjeđuju sredstva za sufinansiranje prava na NP i prava na DPNj, kao i za zdravstveno osiguranje korisnika navedenih prava, i to u visini od 50% od iznosa koji je priznat rješenjem CSR, odnosno službe SZ.

Osnovica za utvrđivanje visine ova dva prava u tekućoj godini je prosječna neto plata u RS ostvarena u prethodnoj. Iznos novčane pomoći i dodatka za pomoć i njegu obračunava se u procentualnom iznosu od visine prosječne neto plate.

Postupak za ostvarivanje prava iz SZ vodi se po odredbama koji propisuje Zakon o opštem upravnom postupku.

U postupku ostvarivanja prava učestvuje više subjekata po različitim fazama, od čega je postupak odlučivanja/rješavanja o pravu u nadležnosti CSR, a postupak isplate/ostvarivanja prava u nadležnosti Republike i JLS.

Postupak ostvarivanja prava je složen proces i sastoji se od podnošenja zahtjeva lica u stanju socijalne potrebe CSR, obrade zahtjeva i stavljanje na prvostepenu komisiju, odlučivanje komisije o stanju i funkcionalnoj sposobnosti lica, donošenja rješenja od strane CSR, stavljanje korisnika na spisak za isplatu prava i slanje MZSZ, čekanje JLS na doznaku sredstava od MZSZ i isplata sredstava korisnicima iz budžeta JLS.

Prilikom predaje zahtjeva za ostvarivanje prava iz SZ lice je dužno priložiti i određeni broj dokumenata¹⁴, između sedam i devet, u zavisnosti od mjesta podnošenja zahtjeva i nadležnog CSR.

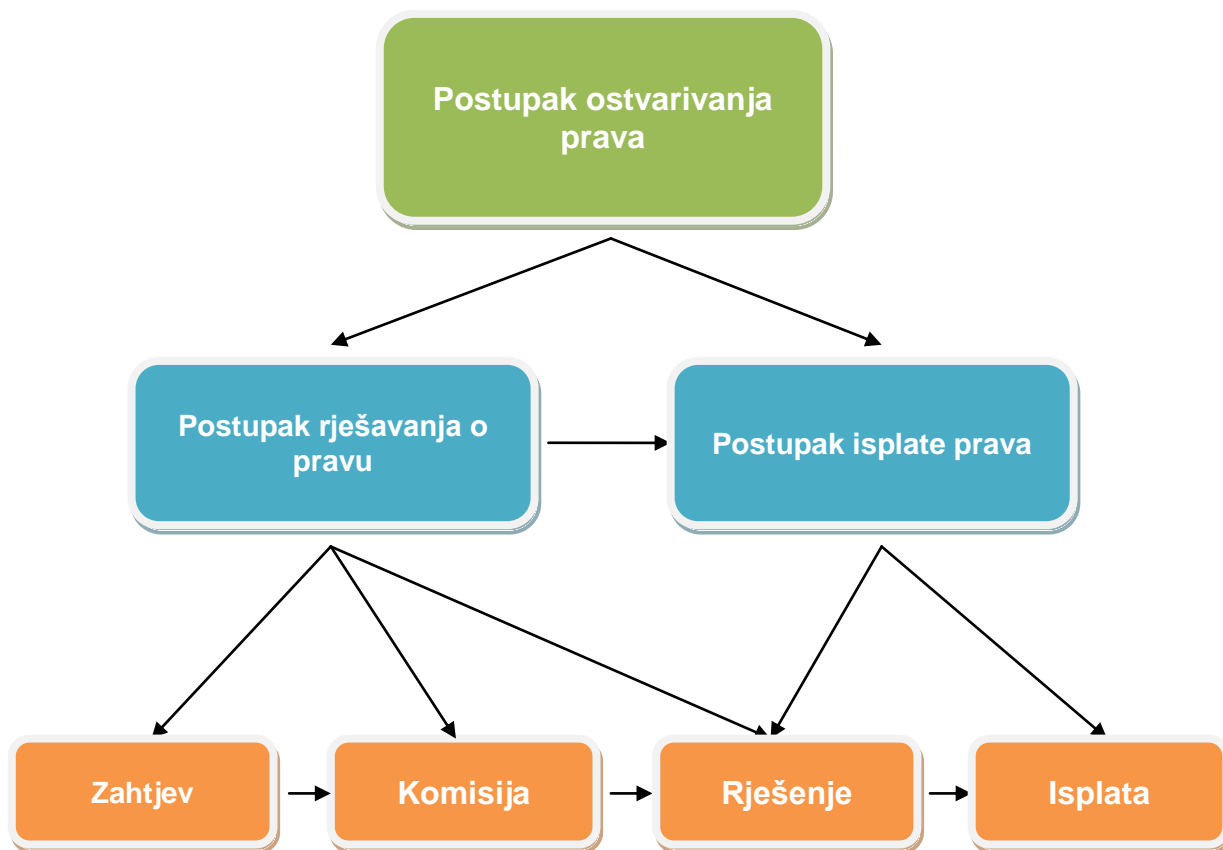
Važnu ulogu u postupku rješavanja o pravu jesu prvostepene stručne komisije za utvrđivanje sposobnosti i funkcionalnog stanja lica koje na period od četiri godine imenuju gradonačelnici/načelnici svake od JLS. Komisija se sastoji od tri stalna člana (predsjednik komisije i dva člana) i dva povremena člana koja se angažuju po potrebi. Komisija može biti vlastita/opštinska, odnosno da CSR ima svoju komisiju sa kadrovima sa područja iste opštine, vlastita ali sa kadrovima sa područja drugih opština i da CSR nemaju svoju komisiju, nego svoje korisnike šalju na komisiju koja pripada drugom CSR/JLS.

Sjednici komisije prisustvuje koordinator koji prati rad komisije i vodi zapisnik sa sjednice. Koordinator, takođe, obrađuje i priprema predmete za sjednicu i dogovara termin održavanja sjednice sa članovima komisije. Nakon što članovi komisije izvrše procjenu funkcionalnog stanja lica kuca se Bartel test¹⁵ i pojedinačni nalazi i mišljenja svakog člana komisije, a zatim i zajednički nalaz za svakog korisnika koji potpisuju sva tri člana komisije, čime je predmet na komisiji kompletan i završen.

¹⁴ Prilog 2 Dokumentacija potrebna za ostvarivanje prava na NP i DPNj

¹⁵ Pravilnik o utvrđivanju sposobnosti lica u postupku ostvarivanja prava iz socijalne zaštite i utvrđivanja funkcionalnog stanja korisnika ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 116/12, 111/13 i 09/17)

Šematski prikaz faza i koraka u postupku ostvarivanja prava korisnika



Takođe, u ovoj reviziji istraživani su i preduslovi i pretpostavke za jednaku dostupnost prava i efikasno upravljanje navedenim procesima u najboljem interesu korisnika prava, a koji trebaju biti obezbijeđeni od strane Vlade, nadležnog ministarstava, JLS i CSR. Takođe na terenu su istraživane posljedice, efekti i ishodi postojećeg stanja i načina regulisanja ove oblasti.

3. NALAZI

Osnovni podaci vezani za SZ i prava na NP i DPNj dostupni su javnosti kroz biltene i mjesečno objavljivane informacije MZSZ. Oni pokazuju kretanje broja korisnika prava i visinu sredstava koja se osigurava iz budžeta RS za ove namjene. Ostale informacije, koje bi ukazivale na ostvarenje svrhe i osnovnih principa rada u ovoj oblasti, vezane između ostalog za način i kvalitet pružene SZ nisu dostupne javnosti.

Od ukupno devet osnovnih prava iz Zakona, ova dva prava koristilo je u 2016. godini 29 hiljada građana, što je 2% od ukupnog broja stanovnika. Od ovog broja se 5 hiljada odnosi na korisnike NP, a 24 hiljade na korisnike DPNj. Ukupan broj korisnika je u porastu, prosječan godišnji rast iznosi 10%, a u odnosu na 2013. broj korisnika se povećao za 30%. U okviru takvog trenda, broj korisnika NP je smanjen za 4%, a korisnika DPNj je povećan za 38%.

Sredstva budžeta RS za isplate ovih prava planirana su u prethodnim godinama na nivou od 18 miliona KM i nisu se povećavala iako je to trend broja korisnika i rast osnovice za usklađivanje visine prava zahtijevao. Izvršenja budžeta na ovoj poziciji su bila iznad izvornog plana i kretala se do 21 milion KM. Ova sredstva čine 0,6% budžeta RS.

Posmatrano po JLS, relativni broj korisnika varira i kreće se između 1% i 4,5% od broja stanovnika. Relativna visina sredstava potrebna za isplatu ovih prava po JLS varira u većem obimu od broja korisnika i kreće se između 2% i 15% budžeta pojedinih JLS. Ovako visoke razlike u učešću ove pozicije u budžetima JLS su jednim dijelom posljedica broja i strukture korisnika posmatrane po stepenu zavisnosti od drugog lica, a drugim dijelom su posljedica nepravovremenog uključivanja korisnika u prvu isplatu, u okviru koje se vrše isplate velikog broja zaostalih mjesečnih prava.

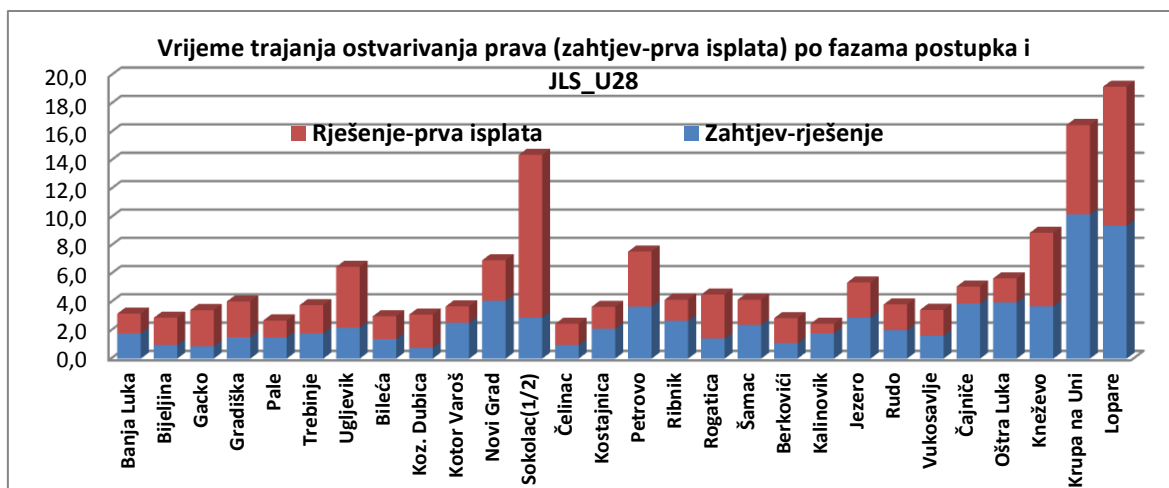
Postupak ostvarivanja prava u SZ trajao je u prosjeku duže od pola godine. Ovoliko čekanje na prava lica koja su se našla u teškom stanju socijalne potrebe, koja čekaju sredstva za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i osiguranje socijalnog minimuma za egzistenciju i za mogućnost funkcionisanja ukazuje na nepravovremenost i gubljenje pune svrhe samog prava.

Manje od polovine ukupnog vremena čekanja korisnika odnosilo se na postupak donošenja rješenja o priznavanju prava, a nešto više od polovine odnosilo se na drugi dio postupka, čekanje na prvu isplatu nakon donošenja rješenja. Vremenom do donošenja rješenja značajno je prekoračen zakonski rok¹⁶, a i vremenom čekanja na prvu isplatu prekoračeni su rokovi i narušena dinamika plaćanja mjesečnih obaveza budžeta i RS i JLS.

Dužinu ukupnog čekanja na ostvarivanje prava i strukturu posmatranu po ove dvije osnovne faze postupka prikazuje grafikon koji slijedi.

¹⁶ Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj, 13/02, 80/07, 50/10)

Grafikon broj 1



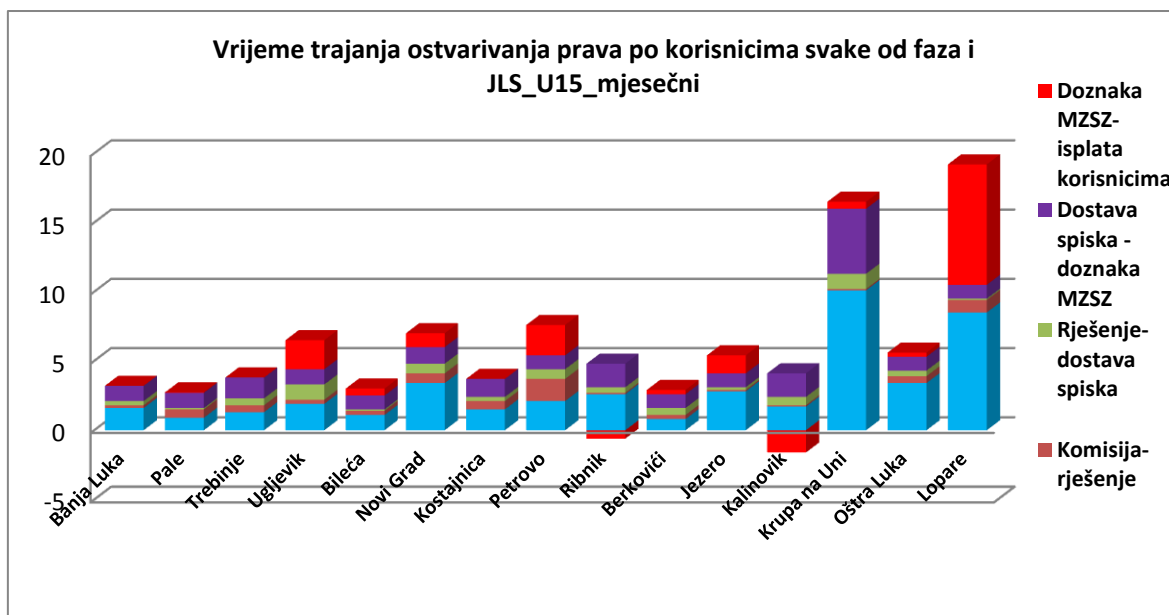
Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Među korisnicima su postojale visoke razlike u vremenu čekanja na ostvarenje prava, i do osam puta, posmatra li se prosjek po JLS. U dijelu JLS korisnici su u prosjeku čekali 2,5 mjeseci a u dijelu i 19 mjeseci.

Posmatra li se struktura vremena po svakom od ukupno pet koraka postupka svake od dvije navedene faze, pokazuje se vrlo neujednačeno učešće svakog koraka u ukupnom vremenu po JLS. U svim JLS korisnici su, u fazi od podnošenja zahtjeva do odlučivanja komisije, čekali dugo ali različito dok su u fazi od dostave spiska za isplatu do doznake sredstava od MZSZ čekali dugo ali dosta ujednačeno. Samo u dijelu JLS visoko je učešće vremena u koraku od mišljenja Komisije do donošenja rješenja i u koraku od doznake sredstava od MZSZ do konačne isplate korisnicima (zadržavanje sredstava MZSZ u JLS).

Grafikon koji slijedi ukazuje na ovu strukturalnu neujednačenost, a detaljna analiza vremena u svakom od koraka i njegova povezanost sa ključnim uzrocima su sadržaj poglavlja koja slijede.

Grafikon broj 2



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

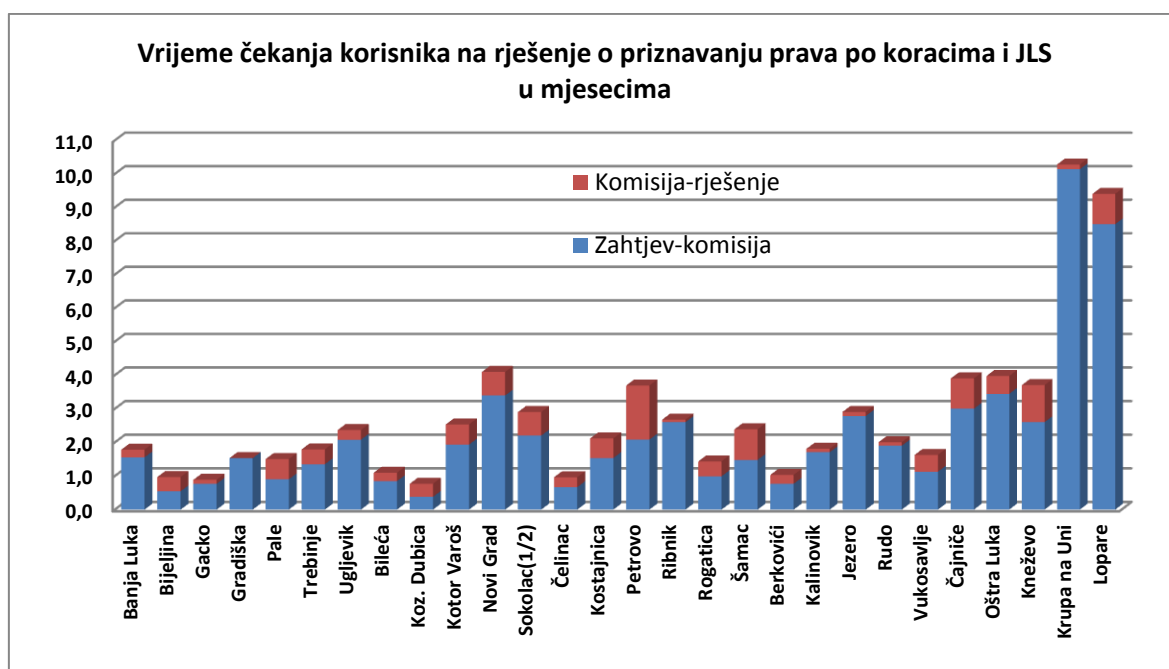
Visoke razlike, i do sedam puta, u čekanju na ostvarenje prava izražene su između korisnika u okviru iste JLS. Ove razlike su posebno izražene kod JLS sa najdužim prosječnim čekanjem. U dijelu njih korisnici su na prvu isplatu čekali najmanje sedam mjeseci a dio korisnika čekaao je i do tri godine. U okviru tako dugog čekanja korisnika najveći dio se odnosi na postupak do donošenja rješenja o priznavanju prava, i do dvije godine.

3.1. Čekanje korisnika na rješenje o priznavanju prava

Na završetak postupka rješavanja o pravu i donošenje rješenja o priznavanju istog korisnici čekaju u prosjeku tri mjeseca. Od tri važna koraka u ovoj fazi postupka najduže je čekanje u drugom koraku, čekanje na davanje mišljenja stručne komisije. Ovaj korak traje u prosjeku duže od dva mjeseca. Preostalo vrijeme čini obrada predmeta za stručnu komisiju i samo donošenje rješenja nakon i na bazi datog mišljenja Komisije.

Podaci o čekanju na donošenje rješenja o priznavanju prava ukazuju na razlike po JLS koje se kreću i do 13 puta. Postupak rješavanja o pravu korisnika traje po JLS između 0,8 i 10,3 mjeseci. U više od 1/2 posmatranih JLS zahtjevi korisnika nisu riješeni u zakonskom roku od dva mjeseca.

Grafikon broj 3



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

3.1.1. Čekanje korisnika na mišljenje komisije

Vrijeme čekanja korisnika na održavanje prvostepene stručne komisije i davanja nalaza i mišljenja u prosjeku trajalo je duže od dva mjeseca. Među korisnicima su postojale visoke razlike u vremenu čekanja na komisiju, čak i do 25 puta, posmatra li se prosjek po JLS. Korisnici su na komisiju u prosjeku čekali između 0,4 i 10,1 mjeseci.

Vrijeme čekanja u pravilu je duže kod manjih i nerazvijenih JLS i raste sa manjim stepenom razvijenosti JLS. Posmatrano po stepenu razvijenosti JLS vremena čekanja korisnika na mišljenje komisije razlikuju se i do tri puta i kreću se u prosjeku od 1,2 mjeseci kod R JLS do 3,6 mjeseci kod INR JLS.

3.1.2. Pristupi organizovanju komisija i utvrđivanju naknada

Revizija je uticaj rada komisije na vrijeme čekanja korisnika posmatrala analizirajući pristupe organizovanju komisija i pristupe u organizovanju sjednica. U okviru toga posmatran je uticaj pet elemenata: da li su komisije vlastite ili ne, da li su kadrovi vlastiti ili ne, da li je organizovan dovoljan broj sjednica ili ne, da li je prisutna adekvatna dinamika održavanja sjednica i da li komisije ažurno rješavaju predmete.

Dovoljnost broja sjednica podrazumijeva da se, u slučaju velikog broja zahtjeva sjednice održavaju najmanje jednom u 30 dana, a u slučaju malog broja predmeta, sjednice održavaju po potrebi s tim da korisnici ne smiju čekati duže od 30 dana.

Adekvatnost dinamike održavanja sjednica podrazumijeva održavanje sjednica u jednakim vremenskim intervalima.

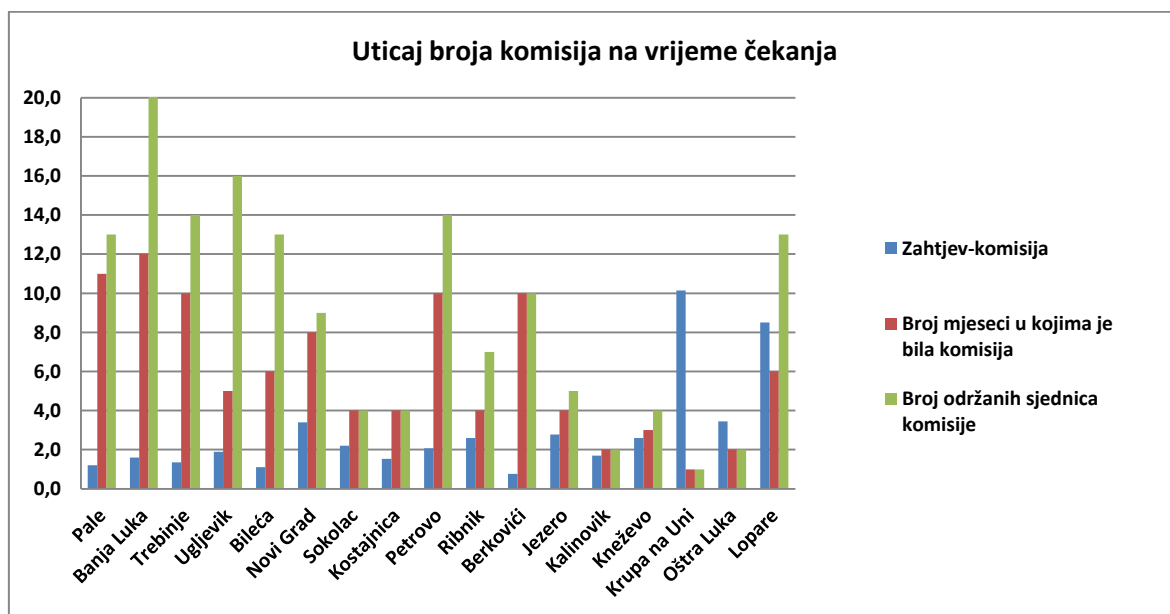
Ažurnost razmatranja zahtjeva podrazumijeva da je komisija na sjednici razmatrala sve do tada obrađene i dostavljene predmete od strane koordinatora.

Provedena ispitivanja su pokazala da se prakse i organizacija rada komisija razlikuju između CSR. Različite prakse u organizovanju rada komisija po CSR uticale su i na razlike u vremenu čekanja korisnika na mišljenje komisije.

Broj i dinamika održavanja sjednica je različita među CSR i uveliko zavisi od broja korisnika, odnosno broja novih zahtjeva po JLS, naročito kod manjih i nerazvijenih JLS. U manjim i nerazvijenim JLS praksa je da komisija zasjeda kad se skupi određeni broj zahtjeva, najčešće oko deset, što uveliko utiče na vrijeme čekanja korisnika.

Grafikon koji slijedi jasno ukazuje na visoku korelaciju vremena čekanja korisnika na mišljenje komisije sa brojem održanih sjednica. Vrijeme čekanja na mišljenje komisije u pravilu je bilo kraće kod onih JLS u kojima su sjednice komisije održavale često i redovno. U JLS gdje komisija nije zasjedala često duže je i bilo vrijeme čekanja korisnika.

Grafikon broj 4



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Međutim, veliki broj sjednica ne znači uvijek i kratko vrijeme čekanja korisnika što potvrđuju izuzeci u dijelu JLS.

Pored broja, odnosno učestalosti održavanja sjednica komisije, na dužinu vremena čekanja korisnika na mišljenje komisije uticala je i dinamika održavanja sjednica kao i ažurnost u razmatranju zahtjeva korisnika

Prakse i organizacija rada komisija po CSR, kao i njihova veza sa vremenom čekanja korisnika prikazani su u narednoj tabeli.

Tabela 1. Pregled i organizacija rada komisija po CSR/JLS

Vrijeme čekanja na komisiju (u mj)	Vlastita komisija/ vlastiti kadrovi	Dovoljnost broja sjednica	Adekvatnost dinamike održavanja sjednica	Ažurnost u razmatranju zahtjeva korisnika
do 1,5	DA/DA	DA	DA	DA
1,7	DA/NE	NE	DA	DA
1,9	DA/DA	DA	NE	NE
2,1	NE/NE	DA	DA	NE
2,2	DA/DA	NE	DA	DA
2,6	DA/NE	NE	NE	DA
3,4	DA/DA	DA	NE	NE
	NE/NE	DA	DA	NE
8,5	DA/DA	DA	NE	NE
10,1	DA/NE	NE	DA	DA

Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

U dijelu JLS, gdje su korisnici po CSR čekali na mišljenje komisije do 1,5 mjeseci prisutno je bilo poštovanje svih gore navedenih elemenata u radu komisije, u CSR koji imaju vlastite komisije, sjednice su bile česte i održavale su se po potrebi i adekvatnom dinamikom, a zahtjevi korisnika su se razmatrali ažurno.

Vrijeme čekanja korisnika se mijenjalo i povećavalo sa odsustvom jednog ili više navedenih elemenata u radu komisije.

Vrijeme čekanja korisnika od 1,7 mjeseci karakteriše praksa nedovoljnog broja održanih sjednica, a kao posljedica nepostojanje vlastitih kadrova u radu komisije i dodatnih troškova u organizovanju rada komisije. Pored toga ispunjeni su ostali elementi u organizaciji rada komisije, adekvatna dinamika sjednica kao i ažurnost razmatranja zahtjeva korisnika.

Vrijeme čekanja korisnika od 1,9 mjeseci karakteriše praksa u kojoj nije ispunjeno dva od pet navedenih elemenata. I pored velikog broja sjednica komisije prisutna je bila praksa

neadekvatne dinamike održavanja istih, neažurnog rješavanja zahtjeva, kao i malog broja riješenih zahtjeva po sjednici. Komisija je u godini zasjedala tri puta mjesečno u pet mjeseci. Iako vlastita, komisija nije radila od februara do avgusta, a po jednoj održanoj sjednici razmatralo se svega pet zahtjeva korisnika.

Vrijeme čekanja korisnika na mišljenje komisije od 2,6 mjeseci karakteriše praksa nedovoljnog broja i neadekvatne dinamike održavanja sjednica, kao posljedica nepostojanja vlastitih kadrova u radu komisije. Članovi komisije su sa teritorije druge opštine pa se sjednice ne održavaju uvijek redovno, održano sedam sjednica u četiri mjeseca, odnosno četiri sjednice u tri mjeseca. Da su se sjednice komisije održavale jednom mjesečno u jednakim razmacima vrijeme čekanja korisnika na mišljenje komisije moglo je biti kraće za mjesec dana.

Vrijeme čekanja korisnika od 3,4 mjeseca karakterišu različite prakse u radu komisija. Jednu praksu karakteriše dovoljan broj sjednica, ali ne i adekvatna dinamika, kao ni ažurnost u razmatranju zahtjeva korisnika. I pored velikog broja zahtjeva, po jednoj sjednici komisija je obrađivala prosječno deset predmeta, manje od 30% podnesenih zahtjeva. Neriješeni zahtjevi iz prethodnog mjeseca razmatrani su dijelom na narednim komisijama pa se dešavalo da prođe i više od tri mjeseca od predaje zahtjeva korisnika do razmatranja na komisiji. Drugu praksu, sa istim vremenom čekanja korisnika, karakteriše izostanak vlastite komisije kao i kadrova. Zbog malog broja korisnika kao i novih zahtjeva oni se nisu razmatrali ažurno, iako je komisija iz druge opštine zasjedala često i redovno, već su čekali da se skupi veći broj zahtjeva koji bi tek onda bili razmatrani na komisiji.

Dugo vrijeme čekanja korisnika na komisiju koje je iznosilo 8,5 mjeseci je rezultat prakse gdje i pored velikog broja sjednice komisije prisutna neadekvatna dinamika održavanja sjednica, neažurnog rješavanja zahtjeva, kao i malog broja riješenih zahtjeva po jednoj sjednici. Komisija je u godini održala 13 sjednica u šest mjeseci, s tim da komisija uopšte nije radila od januara do jula, da bi od septembra zasjedala svaki mjesec. Po jednoj održanoj sjednici komisija je prosječno obrađivala svega šest predmeta. Tokom tekuće obrađivali su se i prenijeti zahtjevi iz prethodne godine uporedo sa novim pristiglim zahtjevima korisnika. Novi zahtjevi koji su bili podneseni do maja mjeseca razmatrani su tek na poslednjoj komisiji u decembru iako je prva naredna komisija bila u julu mjesecu. Istovremeno postojanje većeg broj predmeta na dužem čekanju na komisiju iz prethodnih mjeseci, a rješavanje malog broja predmeta po jednoj sjednici komisije. Da su predmeti ažurirani i na sjednici završeni svi do tada obrađeni i pripremljeni za komisiju, vrijeme čekanja korisnika po ovoj praksi bi bilo skraćeno za najmanje pet mjeseci.

Najduže vrijeme čekanja korisnika na komisiju koje je iznosilo preko 10 mjeseci je rezultat nedovoljnog broja komisija, samo jedna održana sjednica u godini. Kako se prosječan broj zahtjeva korisnika godišnje kreće oko 20 i kako ih je komisija rješavala na jednoj sjednici, a plaćanje naknade komisiji po jednom obrađenom predmetu jasno je zašto sjednice komisija nisu češće održavane. U okviru takve prakse moguće su razlike u vremenu čekanja korisnika i preko 20 puta, jer zahtjevi korisnika razmatrani i ocijenjeni kao nepotpuni na jednoj sjednici komisije i koji su već na čekanju bili blizu godinu dana, morali su čekati sledeću sjednicu, a to znači dodatno još jednu godinu čekanja.

Način utvrđivanja i isplata naknade za rad članova komisije razlikuju se između JLS.

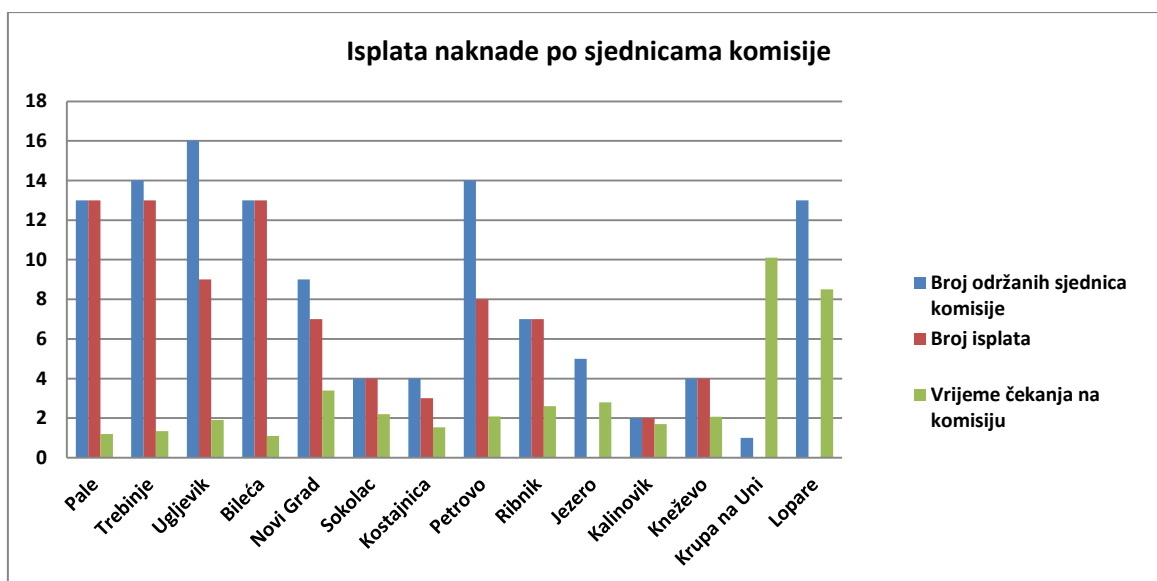
Važan faktor koji utiče na rad komisije i vrijeme čekanja korisnika je i isplata naknade za rad članova komisije. Odluku o visini i isplati naknade za rad članova komisije donose gradonačelnici/načelnici JLS. Način utvrđivanja i visina naknade razlikuju se po JLS. Naknada za rad članova komisije može biti utvrđena i obračunata po predmetu, po sjednici i na mjesečnom nivou. Visina naknade razlikuje se i između članova u okviru iste komisije. Za svoj rad najviše je plaćen predsjednik komisije, dok su članovi komisije plaćeni jednako. Koordinator za svoj rad ne dobija naknadu u većini JLS/CSR. Visina

naknade po JLS kreće se od 10 do 40 KM za predsjednika komisije, odnosno od osam do 20 KM za članove. Prosječna visina naknade po jednom članu komisije po jednom obrađenom predmetu iznosi 14 KM. U JLS Berkovići komisija za svoj rad ne dobija naknadu.

U JLS gdje su članovi komisije plaćeni po jednoj održanoj sjednici, s tim da moraju dati mišljenje za određeni broj lica, prisutna je praksa čestog organizovanja rada komisije i datih mišljenja za minimalan broj lica definisan odlukom o visini i isplati naknade.

(Ne)redovnost plaćanja naknade i njen uticaj na održavanje sjednica komisija izraženiji je u malim i nerazvijenim JLS. Članovi komisije nisu motivisani da rade ako im nije isplaćena naknada za njihov rad. Sjednice komisije se, i pored kašnjenja u isplati, održavaju ali smanjenom dinamikom što produžava vrijeme čekanja korisnika na mišljenje komisije.

Grafikon broj 5



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Iz grafikona iznad se vidi da JLS Jezero, Krupa na Uni i Lopare, kod kojih je prisutno veliko vrijeme čekanja korisnika, nisu u 2016. godini bili isplatili naknadu članovima komisije za svoj rad iste godine. Međutim, neredovnost plaćanja naknade komisiji kod razvijenih JLS ne utiče značajnije na održavanje sjednica i vrijeme čekanja korisnika, isplata naknade se vrši u nekoliko mjeseci za veći broj sjednica i članovi komisije za svoj rad budu isplaćeni do kraja godine.

Od JLS iz uzorka samo njih četiri redovno isplaćuju naknadu nakon svake održane sjednice, odnosno do naredne sjednice komisija dobije naknadu za prethodnu.

3.1.3. Postupak priznavanja prava na osnovu rješenja CSR

Nakon nalaza i mišljenja komisije pristupa se izradi rješenja o priznavanju/ nepriznavanju prava za korisnika od strane centra/službe za socijalni rad.

Vrijeme donošenja rješenja ne utiče značajnije na dužinu vremena priznavanja prava za korisnika. Prosječno vrijeme potrebno za izradu rješenja o pravu korisnika iznosi pola mjeseca i kreće se od jednog dana do 1,6 mjeseci između CSR.

Grafikon broj 6



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Vrijeme potrebno za izradu rješenja, koje u pojedinim CSR iznosi i više od mjesec dana, zavisi od rada komisije i pravovremenosti dostave nalaza i mišljenja. Naime, u CSR kod kojih je komisija ili su članovi komisije sa teritorije druge opštine, dešava se da nakon održane sjednice članovi komisije odmah ne potpisuju nalaz i mišljenje, pa zna proći i vrijeme do sljedeće sjednice dok ne dostave potpisane nalaze.

3.2. Čekanje korisnika na prvu isplatu

Od donošenja rješenja o priznavanju prava pa do prve isplate korisnici prosječno čekaju preko 3 mjeseca, što zajedno sa prethodnom fazom postupka čini ukupno prosječno čekanje preko pola godine. Posmatrano po JLS, u ovom dijelu postupka ostvarivanja prava prisutne su razlike u prosječnom čekanju korisnika i do 8 puta. U okviru takvog raspona, korisnici su u dijelu JLS prosječno čekali 2,5 mjeseci, a u dijelu JLS i do 19,2 mjeseci.

Vrijeme čekanja od rješenja do prve isplate prava se odnosi na tri ključna koraka i na tri različite institucije odgovorne za određene, specifične aktivnosti obavljane u okviru svakog od koraka.

Najkraći dio vremena, do pola mjeseca u prosjeku, odnosi se na vrijeme od donošenja rješenja do dostave spiska MZSZ. Dostavljanje spiskova je u nadležnosti CSR, a dostavljaju ih upravama, a i MZSZ kako bi mogla biti doznačena polovina potrebnih sredstava na račune gradskim/opštinskim upravama i izvršena ukupna isplata iz oba izvora. Posmatrano po JLS ovo vrijeme je dosta ujednačeno i CSR ne mogu značajnije uticati na njegovo skraćenje. Sa jedne strane su zavisni od dinamike sjednica komisije i pravovremenosti dostave njihovih mišljenja kao osnove za donošenje rješenja, a sa druge strane su uslovljeni rokom MZSZ za dostavu spiska/zahtjeva za sredstvima. Taj rok je u pravilu 25. dan u mjesecu za tekući mjesec prava.

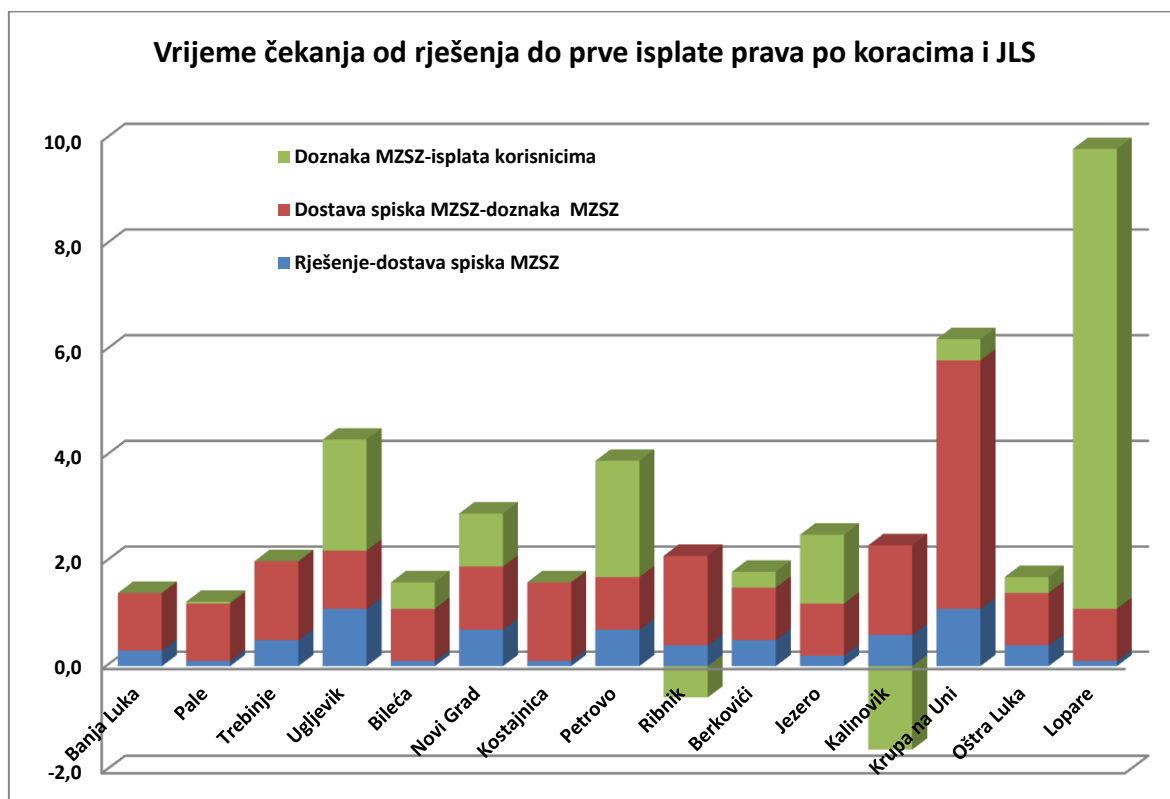
Vrijeme od datuma dostave zahtjeva i spiska za doznaku sredstava MZSZ do datuma doznake sredstava iznosi u prosjeku 1,4 mjeseca i u pravilu je ujednačeno po JLS. Osim izuzetaka za nekoliko mjeseci i nekoliko JLS, doznake se vrše isti dan za korisnike iz svih JLS.

Vrijeme od doznake sredstava MZSZ na račune gradskih/opštinskih uprava i prve isplate istih korisnicima nakon rješenja o priznavanju prava traje u prosjeku duže od mjesec

dana. Posmatrano kao prosjek za korisnike po JLS, ovo vrijeme zadržavanja sredstava MZSZ i prikupljanja dijela vlastitih karakterišu izuzetno visoke razlike između JLS. U dijelu JLS isplate se vrše znatno prije navedene doznake sredstava MZSZ, a dijelu se doznačena sredstva zadržavaju i do devet mjeseci u prosjeku.

Grafikon koji slijedi ukazuje na dužinu i strukturu vremena čekanja od donošenja rješenja do prve isplate po istom i na razlike u trajanju prosječnog čekanja po JLS.

Grafikon broj 7



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Ispitivanja pokazuju da na navedene evidentne razlike i na neravnopravnost korisnika posmatranih po JLS imaju uticaj različiti subjekti i različiti uzroci u okviru njihovog načina rada i organizacije. U sljedećim poglavljima se taj problem analizira upravo iz te perspektive, po subjektima i ključnim uzrocima i preprekama.

3.2.1. Doznake sredstava iz budžeta RS

Kako se iz budžeta RS, sa pozicije MZSZ, finansira 50% posmatranih prava u SZ i kako skoro sve JLS čekaju na ovu doznaku da bi izvršile isplatu korisnicima, MZSZ kroz pravovremenost i istovremenost ovih doznaka za korisnike u svim JLS značajno utiče na ukupan proces ostvarivanja ovih prava.

Doznake sredstava za prava u SZ na račune JLS najčešće su vršene krajem mjeseca za pravo iz prethodnog mjeseca. Po redoslijedu doznaka za mjesečne obaveze budžeta, ovo je znatno kasnije od isplata penzija, kasnije od ostalih isplata iz grupe socijalnih davanja, a kasnije i od isplata plata zaposlenih u republičkoj upravi. I pored takvog redoslijeda, doznake nisu izvršavane u roku ni redovno. U toku 2016. godine je umjesto 12 izvršeno 11 doznaka ali po neujednačenoj dinamici. Samo pet od 11 doznaka je izvršeno u roku, krajem mjeseca za prethodni, a za preostalih šest je doznaka prenesena u naredni mjesec. Narušena redovnost isplate pokazuje da u pet od 12 mjeseci nije bilo

isplata, da je u tri mjeseca izvršena po jedna isplata, a da su u četiri mjeseca izvršene po dvije isplate.

Iako podaci ukazuju na najčešće prisustvo istovremenosti neredovnih doznaka svim JLS, prisutna je i selektivnost u doznakama sredstava, naglašena krajem 2016. godine, za prava korisnika za septembar, oktobar i novembar iste godine. Za korisnike prava iz devet od 62 JLS su doznake za ove mjesece izvršene do tri mjeseca kasnije u odnosu na preostalih 53 JLS. Ni za ovih devet JLS nisu istovremeno izvršene ove zakašnjele doznake. Većina od ovih devet JLS su male i nerazvijene, JLS sa već prethodno prisutnim visoko izraženim problemom u ostvarivanju prava. Ovom selektivnošću je problem dodatno naglašen a korisnici iz ovih JLS dovedeni u još neravnopravni položaj.

Iako nisu dokumentovani i argumentovani razlozi navedene privremene obustave i izostanka doznaka za dio JLS, podaci ukazuju na nedovoljnost sredstava za ovu namjenu definisanu operativnim budžetom, a na koju je MZSZ bezuspješno ukazivalo već u samom procesu planiranja budžeta. Za isplate zakonskih mjesečnih prava korisnicima nisu tražene druge mogućnosti i korišćeni drugi raspoloživi instrumenti rješavanja problema. Posljedice su snosili korisnici prava u nerazvijenim JLS čije je ostajanje bez isplate prava u mjesecu novembru u ukupnom iznosu od 129 hiljada KM predstavljalo samo 0,05% budžeta ili 7% ukupne mjesečne doznake za ovu namjenu.

Privremeno obustavljene i zakašnjele septembarske doznake sredstava dijelu JLS, umjesto 03.11.2016. godine su doznačene naknadno ali ne i istovremeno svima. Dijelu njih je doznaka uslijedila već u decembru, dijelu u januaru 2017, a dijelu tek u februaru 2017. godine. Ovo tromjesečno kašnjenje u doznaci za septembar je značilo za korisnike dijela JLS dodatno produženje već prisutnog dugog čekanja u prethodnim fazama postupka. U nekim JLS je prosječno čekanje, mjereno od predaje zahtjeva korisnika, dostiglo i 19 mjeseci, a dio korisnika u okviru toga čekao je na prvu isplatu i preko 2 godine.

3.2.2. Osiguranje sredstava u budžetima JLS

Kako se iz budžeta JLS finansira druga polovina prava u SZ, gradske/opštinske uprave kroz osiguranje ovih sredstava iz budžeta JLS i vršenje isplata korisnicima preko banaka ili pošte, ključno utiču na ukupno vrijeme čekanja na isplatu.

Isplata prava u SZ je vršena nakon više od mjesec dana od doznake prve polovine sredstava od MZSZ, posmatrano u prosjeku za sve JLS. To je period u kojem su zadržavana ova namjenska sredstva na računima JLS, a korisnici su čekali svoje pravo.

Navedeno prosječno čekanje i vrijeme zadržavanja namjenskih sredstava MZSZ je rezultat visokih razlika, i preko 10 puta, posmatramo li te rezultate kao prosjeke po JLS. U dijelu JLS su vršene isplate i više od mjesec dana prije doznaka od MZSZ, a u dijelu su doznačena sredstva zadržavana i isplata pomjerana i devet mjeseci nakon doznake.

U okviru jedinstvenog prava i iste regulative, po JLS je evidentan veliki broj potpuno različitih pristupa i praksi vezanih za postupak vršenja isplata korisnicima, najdirektnije povezanih sa navedenim razlikama u vremenu zadržavanja namjenskih sredstava od MZSZ, što pokazuje tabela koja slijedi.

Tabela broj 2

PRAKSE U ISPLATAMA PRAVA NA NOVČANU POMOĆ I DODATAK ZA POMOĆ I NJEGU							
ISPLATA 100% PRAVA (UKUPNO)					ISPLATA PO 50% PRAVA (POLOVINA)		
					Dio iz budžeta RS	Dio iz budžeta JLS	
Uvijek tekućem mjesecu	Uvijek u narednom mjesecu	U narednom/im mjesecima			U narednom/im mjesecima	Uvijek u narednom mjesecu	U narednim mjesecima
<i>Najmanje mjesec dana prije doznake MZSZ</i>	<i>Bez obzira na doznaku MZSZ</i>	<i>Neposredno po doznaci MZSZ</i>	<i>Kašnjenje u odnosu na doznaku MZSZ</i>	<i>Visoko kašnjenje u odnosu na doznaku MZSZ</i>	<i>Neposredno po doznaci MZSZ</i>	<i>Bez obzira na doznaku MZSZ</i>	<i>Visoko kašnjenje u odnosu na doznaku MZSZ</i>
<i>1,1 mjesec prije</i>	<i>0,2 mjeseca prije</i>	<i>do 0,1 mjesec poslije</i>	<i>do 1 mjesec poslije</i>	<i>od 1 do 9. mjeseci poslije</i>	<i>do 0,1 mjesec poslije</i>	<i>0,1 mjesec prije</i>	<i>od 1 do 19 mjeseci poslije</i>

Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Ispitivanja pokazuju da se jedinstveno zakonsko pravo korisnika u SZ isplaćuje vrlo neujednačeno, i po visini i po vremenu čekanja, pa i u uslovima istovremenih doznaka prve polovine sredstava od MZSZ. U dijelu JLS se isplaćuje po polovina prava, a u dijelu ukupno pravo.

Posmatrano kroz pitanje istovremenosti isplata, razlike i naravnopravnost korisnika su posebno naglašene. Tako se u istom mjesecu vrše isplate prava za različite mjesece i to: u jednom dijelu JLS se vrši isplata za tekući mjesec, u drugom dijelu isplata prava za prethodni mjesec, u trećem dijelu isplata za neki od prethodnih mjeseci, a u četvrtom za neki od mjeseci iz prethodnih godina. Tabela koja slijedi jasno ukazuje na prisustvo navedenog ovako visokog stepena neistovremenosti isplata i neravnopravnosti korisnika.

Tabela broj 3

RAVNOPRAVNOST/ISTOVREMENOST DOZNAKA I ISPLATA PRAVA U ISTOM MJESECU PO JLS						
2016. godina	DOZNAKA MZSZ 50% sredstava ZA:	KALINOVIK 100%	KOSTAJNICA 100%	LOPARE 100%	SOKOLAC 50%_JLS	SOKOLAC 50%_MZSZ
U JANUARU	Nema doznake	JANUAR /16		MAJ /15	SEPTEMBAR/ 14	nema isplate
U FEBRUARU	DECEMBAR/ 15	FEBRUAR/16	DECEMBAR/ 15	nema isplate	nema isplate	DECEMBAR/ 15
	JANUAR/16		JANUAR/16			JANUAR/16
U NOVEMBU	SEPTEMBAR /16	NOVEMBAR/ 16	SEPTEMBAR /16	JANUAR /16	DECEMBAR/1 4	Nema isplate
					JANUAR/15	
U DECEMBU	OKTOBAR /16	DECEMBAR/1 6	OKTOBAR /16	(nema ni doznake ni isplate)	Nema isplate	nema ni doznake ni isplate

Izvor: MZSZ, OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Na stepen neravnopravnosti korisnika i pravovremenosti isplata jasno ukazuju podaci iz prethodnog grafikona, činjenice da je MZSZ u mjesecu novembru 2016. godine izvršilo doznaku za mjesec septembar 2016. godine, a da je tom mjesecu u Kalinoviku vršena isplata ukupnog prava za novembar 2016. godine, u Kostajnici ukupnog prava za septembar 2016. godine, u Loparama ukupnog prava za januar 2016. godine, u Sokocu nije vršena isplata 50% prava iz sredstava MZSZ, a vršena je isplata 50% prava iz sredstava JLS, ali za decembar 2014. godine.

3.2.3. Povezanost ostvarivanja prava sa stanjem i razvojem JLS

Ispitivanja su pokazala da su brojne i visoke razlike u pokazateljima stanja kapaciteta i razvijenosti JLS koji mogu uticati i biti uzrokom navedenih razlika, nepravovremenosti i neravnopravnosti u ostvarivanju prava između korisnika posmatranih po JLS. Revizija se bavila ispitivanjem uzroka vezanih za opterećenje JLS brojem korisnika prava i visinom sredstava, posmatranom u odnosu na broj stanovnika i budžet. Uzroci su posmatrani i iz perspektive razvijenosti JLS. Ova perspektiva ispitivanja je podrazumijevala grupisanje JLS u tri grupe prema stepenu razvijenosti, pri čemu su grupe JLS zasnovane na Odluci Vlade o stepenu razvijenosti JLS za 2016. godinu¹⁷, uz određena prilagođavanja. Grupisanje za potrebe analize ovih pitanja je za razvijene i izrazito nerazvijene JLS zadržano u izvornom obliku, a samo je izvršeno objedinjavanje u jednu grupu za srednje razvijene i nerazvijene, kao srednji stepen razvijenosti između prethodna dva navedena. Svrha takvog prilagođavanja grupa bila je u izoštravanju slike i isključenja uticaja malih

¹⁷ Prilog 1 Lista referenci – popis akata

razlika između razvijenosti pojedinih JLS na samoj granici i prelazu iz jedne u drugu od grupa definisanih po Odluci Vlade.

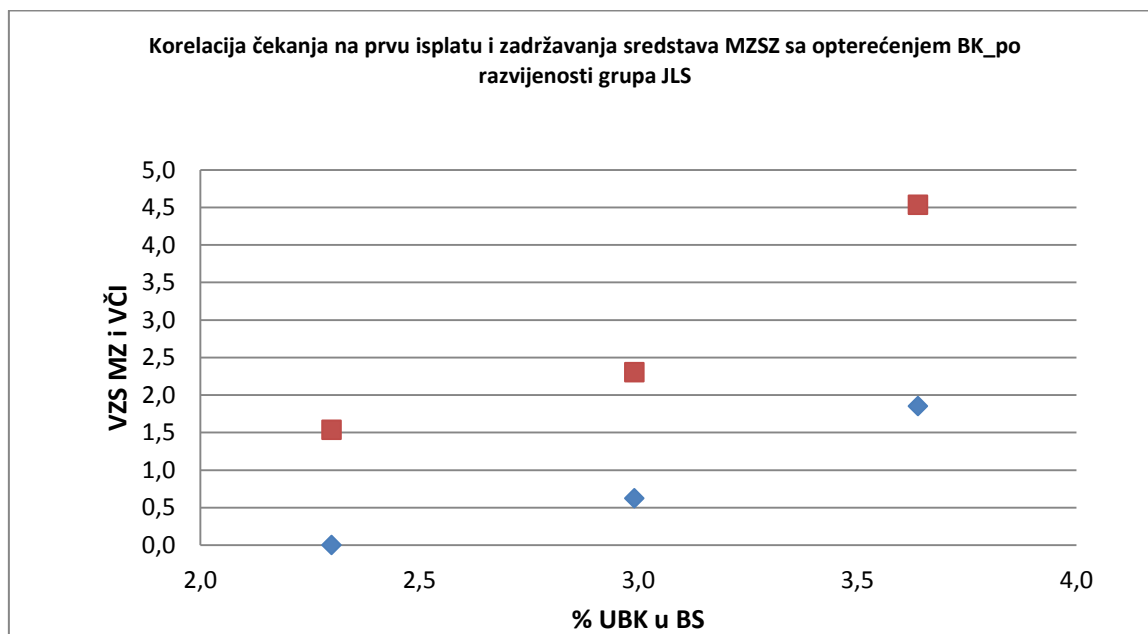
Između JLS postoje visoke razlike, preko četiri puta, u stepenu opterećenja stvarnim brojem korisnika prava, a koje su u visokoj korelaciji sa razlikama u vremenu čekanja na isplatu i zadržavanju sredstava MZSZ. Opterećenje, mjereno kao učešće broja korisnika u broju stanovnika u dijelu JLS je iznosilo samo 1% a u dijelu i 4,4% .

Međutim, ispitivanja pokazuju da stvarni broj korisnika iskazan na spiskovima za isplatu nije dovoljno pouzdan, posebno u JLS sa dužim čekanjem na prvu isplatu. Time ovi podaci na mjesečnom nivou postaju i neuporedivi sa ostalim JLS. U navedenim JLS se u jednom mjesecu isplaćuju razlike za više mjeseci pa i godina unazad što znači da u cijelom tom periodu nije bio tačno iskazan broj korisnika. Sa druge strane, visina isplate u mjesecu sa isplatama razlika nije adekvatna navedenom broju korisnika na spisku i nisu uporediva isplaćena sredstva po korisniku za sve JLS. U svrhu pouzdanosti i uporedivosti, za potrebe kvalitetnog ispitivanja je izračunat pokazatelj uslovnog broja korisnika. Izračunat je na bazi visine mjesečnih sredstava za isplatu i znači broj korisnika sa isplaćenom jednakom visinom prava za djelimičnu zavisnost (83,10 KM za 2016. godinu). Time je za potrebe poređenja isključen uticaj navedenih razlika u kašnjenju isplata ali i razlika u strukturi korisnika po stepenu zavisnosti od drugog lica, a time i visini prava.

U pokazatelju opterećenja JLS sa uslovnim brojem korisnika prava razlike između JLS se povećavaju i iznose i šest puta, krećući se između 1,3% i 7,5%. Ovi pokazatelji znače da za mjesečnu isplatu prava, uslovno po 83 KM po korisniku, treba osigurati u dijelu JLS za svakog svog 13. stanovnika, a u dijelu JLS tek za svakog 77. stanovnika.

JLS čiji korisnici u prosjeku najduže čekaju na isplatu prava imaju i najviši stepen opterećenja brojem korisnika i u najvećoj mjeri su to male i nerazvijene JLS. Prema grafikonu koji slijedi evidentna je povezanost ovih elemenata.

Grafikon broj 8



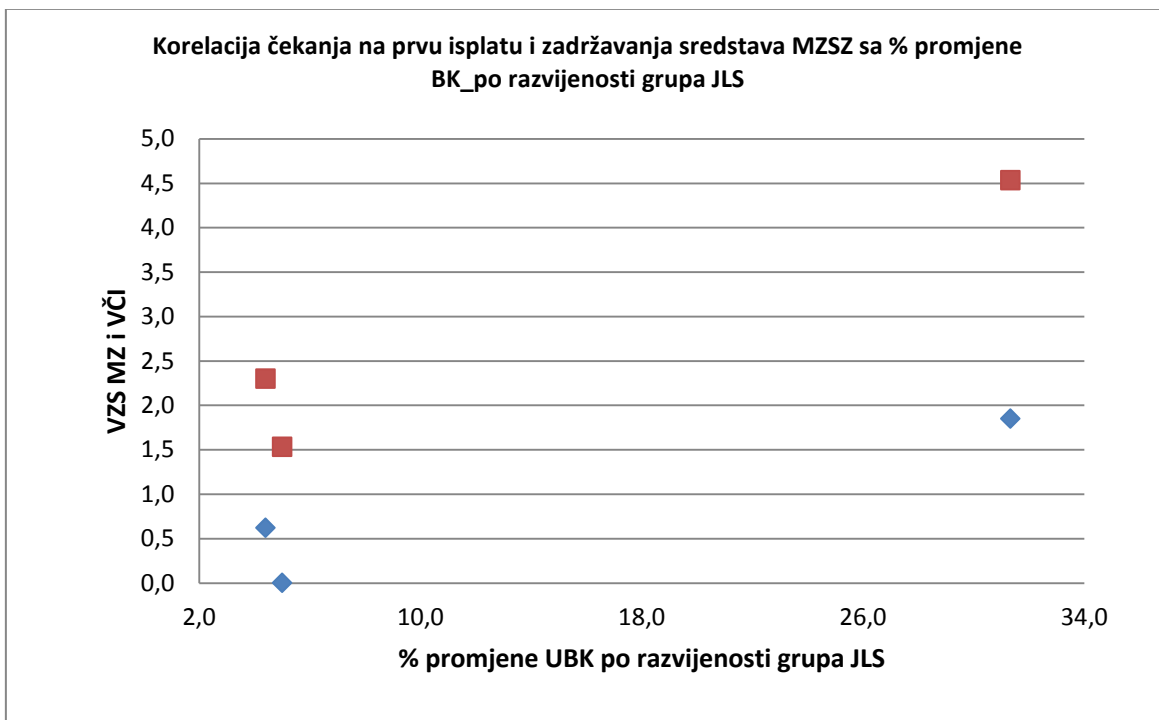
Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Prethodni grafikon jasno ukazuje da korisnici u nerazvijenim JLS trostruko duže čekaju od rješenja do isplate od razvijenih, a skoro dvostruko od nerazvijenih.

Ovo je visoko povezano sa razlikama u opterećenju s obzirom da imaju 1,6 puta veće opterećenje od razvijenih, a 1,3 puta od srednje razvijenih.

Ispitivanja pokazuju da su postojale visoke razlike u procentu porasta broja korisnika prava i da je taj porast povezan sa razlikama u vremenu čekanja na prvu isplatu prava i prosječnim zadržavanjem sredstava MZSZ, a da je to oboje u korelaciji sa veličinom i stepenom razvijenosti JLS. Korelacija pokazuje da povećanje zadržavanja sredstava i produženje čekanje na isplatu u JLS raste sa rastom procenta promjene broja korisnika, ali sa padom stepena razvijenosti JLS, a što pokazuje sljedeći grafikon.

Grafikon broj 9

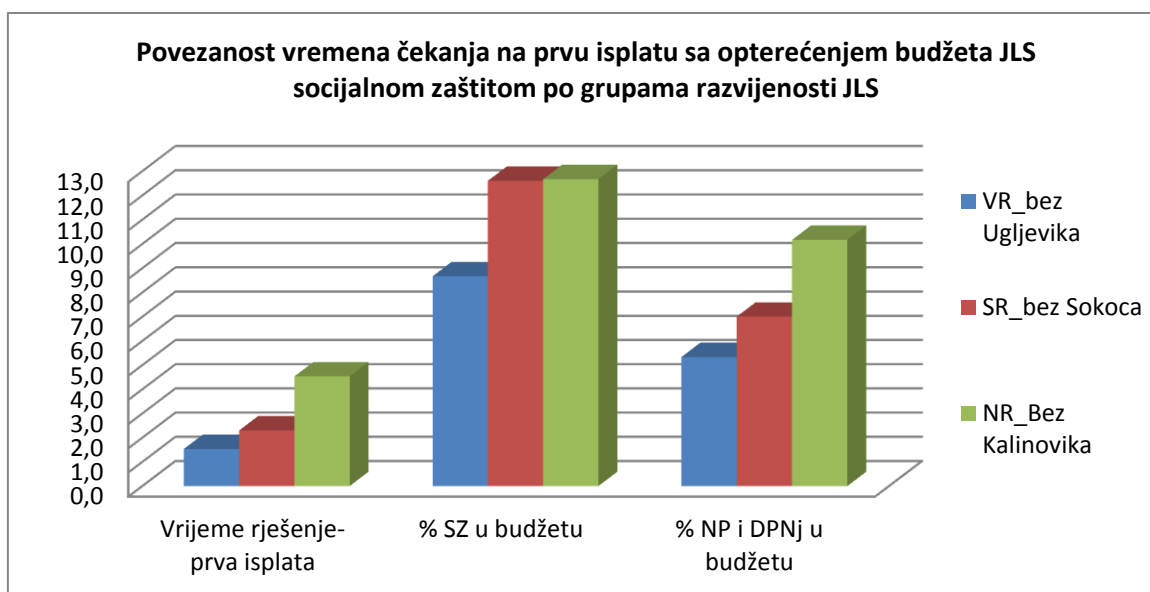


Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Jedan od uzroka prosječnog dvomjesečnog zadržavanje sredstava MZSZ u malim i nerazvijenim JLS i tri puta duže čekanje na isplatu prava nego u razvijenima jeste 2,5 puta brži porast uslovnog broja korisnika u toku jedne godine.

Visoke razlike u vremenu čekanja na isplatu i zadržavanju sredstava MZSZ u značajnoj su mjeri povezane sa razlikama u opterećenju budžeta JLS sa izdvajanjima za ukupnu SZ, a još naglašenije sa razlikama u izdvajanjima za posmatrana dva prava. Učešće ukupne SZ u budžetima dijela JLS iznosi 6% a u dijelu i 15%, što ukazuje na više od dvostruko većeg opterećenja. Razlike u opterećenju budžeta JLS sredstvima potrebnim za isplatu posmatrana dva prava u SZ kreću se i preko pet puta. Najveće opterećenje imaju male i nerazvijene JLS, a što pokazuje i grafikon koji slijedi.

Grafikon broj 10

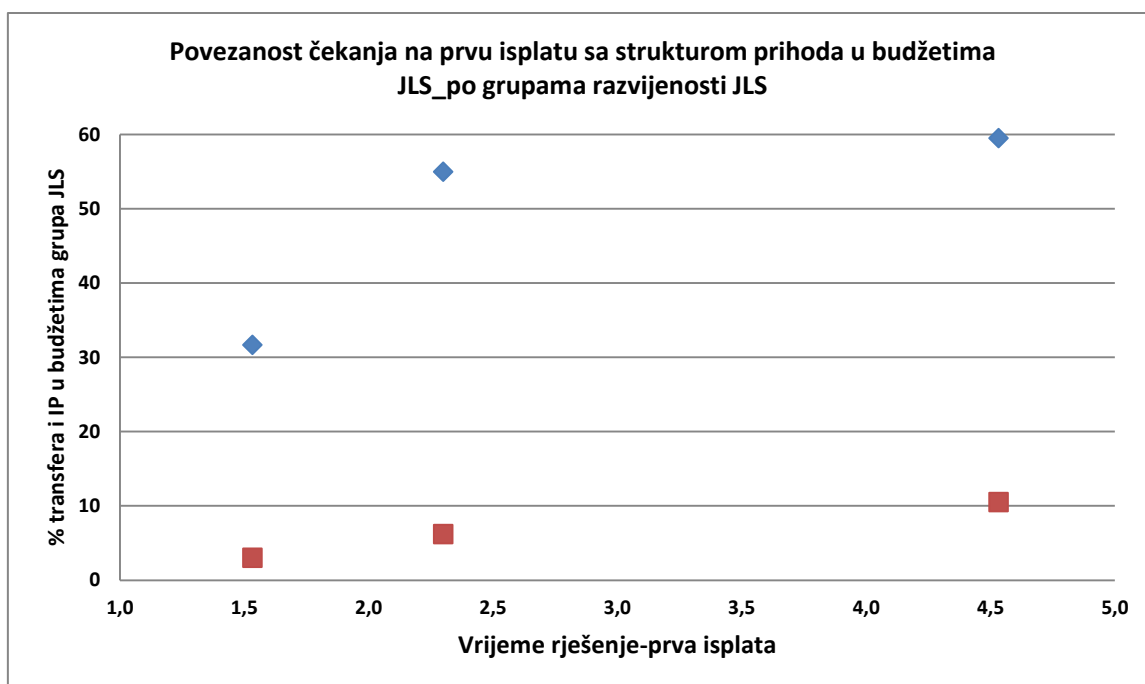


Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Male i nerazvijene JLS, čiji korisnici tri puta duže čekaju na prvu isplatu prava od korisnika iz razvijenih JLS, imaju dva puta veće opterećenje budžeta sredstvima za posmatrana prava a za 50% veće opterećenje sredstvima za ukupnu SZ. Razlika u odnosima ova dva pokazatelja opterećenja je rezultat strukture prava u SZ i prisustva velikog broja proširenih prava u razvijenim JLS. U razvijenim JLS je ukupna SZ dvostruko veća od posmatrana dva prava, dok se u nerazvijenim JLS ukupna SZ najvećim dijelom svodi na ova dva zakonska prava, što dodatno ukazuje na narušavanje principa ravnopravnosti u ostvarivanju prava u SZ.

Ispitivanja pokazuju da JLS sa najdužim čekanjem na isplatu prava i najdužim zadržavanjem sredstava MZSZ imaju specifičnu strukturu budžetskih prihoda, znatno drugačiju od strukture prihoda razvijenih JLS. Između ostalog, nerazvijene JLS u svojim budžetima imaju dvostruko veće učešće indirektnih poreza od razvijenih i utoliko niže učešće direktnih poreza i neporeskih prihoda. Istovremeno, nerazvijene JLS imaju visoko učešće transfera sa republičkog nivoa, višestruko veće nego što imaju razvijene. Grafikon koji slijedi ukazuje na povezanost ovih pokazatelja sa pravovremenošću i ravnopravnošću ostvarivanja prava korisnika posmatranih po grupama razvijenosti JLS.

Grafikon broj 11



Izvor: OU i CSR; popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Upućenost budžeta nerazvijenih JLS najvećim dijelom na indirektno poreze, na čiju visinu one nemaju ni najmanjeg uticaja, posljedica je broja i strukture poreskih obveznika na njihovom području, znatno drugačije od iste u razvijenim JLS. Male i nerazvijene JLS sa jedne strane imaju relativno mali broj zaposlenih kao izvor poreza na dohodak, a sa druge nisu privlačne za investitora kao mogući izvor neporeskih prihoda i poreza na imovinu. Dio njih ima značajnije učešće naknada za korišćenje prirodnih bogatstava u svom budžetu ali je izvršenje istog znatno drugačije jer je prisutan nizak stepen naplate istih i visoko kašnjenje u naplati.

Značajna upućenost nerazvijenih JLS na transfere uglavnom se odnosi na transfere Ministarstva uprave i lokalne samouprave, čije doznake nisu vršene ni redovno ni pravovremeno. Samo postojanje i visina ovih transfera su potvrda neadekvatnosti njihovih budžeta naspram potreba koje su u obavezi finansirati, posebno u oblasti socijalnog sektora. Podaci pokazuju da u dijelu JLS ukupna visina ovih transfera ne pokriva dio sredstava koji one trebaju iz svojih budžeta izdvojiti za finansiranje zakonskih prava u SZ. Ispitivanja pokazuju da ovi i ovakvi transferi imaju značajan uticaj na nepravovremenost isplata posmatranih prava u SZ u nerazvijenim JLS.

JLS čiji korisnici dugo čekaju na svoja prava i koje kasne sa isplatama u odnosu na doznake MZSZ imaju u pravilu specifičnu i drugačiju strukturu budžetskih izdataka u svojim godišnjim budžetima, sa posebno naglašenim učešćem socijalne komponente. Pozicija izdataka za NP i DPNj u njihovim budžetima ima dvostruko veće učešće nego u budžetima razvijenih. Učešće izdataka za bruto lična primanja je takođe znatno više iako imaju znatno niže prosječne plate, zasnovano i na nižim koeficijentima i na nižoj cijeni rada. Nerazvijene JLS, u odnosu na razvijene, imaju znatno niže učešće investicija, izdataka za nefinansijsku imovinu u svojim budžetima ali i izdataka za otplatu duga. Kapaciteti budžeta ovih JLS su toliko ograničeni da i u okolnostima ovakve relativne strukture budžeta, najviše opterećene socijalnom komponentom, nije bilo moguće osigurati pravovremenost isplata.

3.3. Nadzor i preispitivanje praksi rada

Imajući u vidu broj subjekata i nivoa vlasti koji značajno utiču na ostvarivanje prava u SZ, dobra koordinacija, kvalitetan nadzor i kontinuirano preispitivanje rješenja i praksi rada je osnova uspješnog funkcionisanja ovako složenog sistema.

3.3.1. Nadzor u JLS i CSR

JLS u ulozi osnivača CSR i nivoa vlasti koji u potpunosti finansira troškove njihovog poslovanja sa jedne strane i u ulozi nivoa koji finansira 50% sredstava potrebnih za dva navedena prava u SZ, različito su, ali u pravilu nedovoljno, fokusirane na pitanja svrhe, pravovremenosti i ravnopravnosti u ostvarivanju prava.

Česta izjava povodom prezentovanog stanja u ostvarivanju posmatranih prava „ali pravo je ostvareno“ iako često u većem dijelu tek nakon smrti korisnika, upućuje i na nedovoljno razumijevanje same svrhe i osnovnih principa rada u oblasti SZ.

Iako postoje i primjeri dobrih praksi i praktičnih rješenja u ostvarivanju ovih prava, JLS nisu u potrebnoj mjeri razmjenjivale iskustva i tražile rješenja kroz taj oblik komunikacije.

Odgovorna lica u JLS imaju jasnu sliku stanja vezanog za nedostatak kapaciteta za organizovanje komisija, ali to nije rezultiralo aktivnostima i konkretnim prijedlozima prema MZSZ za moguće otklanjanje ovog uskog grla. Istovremeno, nije se nadzirao rad komisija u smislu obima i pravovremenosti njihovog rada na zahtjevima korisnika i adekvatnosti istog naspram načina i visine naknade koje su im za taj rad obračunavate i isplaćivane.

Iako je očit nedostatak kapaciteta budžeta dijela JLS za ravnopravno osiguranje posmatranih prava u odnosu na ostale JLS, dio JLS je to stanje dodatno pogoršavao neadekvatnom pozicijom ovih prava u definisanju budžetskih prioriteta, a zatim i narušavanjem takvog redoslijeda u izvršavanju budžeta.

3.3.2. Nadzor u Vladi i ministarstvima

Vlada RS i MZSZ sa ulogom odgovornih za zakonska rješenja i nadzor nad cijelim sistemom SZ, nisu u ukupnom okviru brojnih aktivnosti koje su preduzimali bili fokusirani na pitanja pravovremenosti i ravnopravnosti u ostvarivanju dva osnovna i najbrojnija prava.

Ključno pitanje u ostvarivanju ovih prava, finansiranje istih, nije predmetom nadzora niti preispitivanja adekvatnosti modela ili pravilne i ujednačene primjene postojećeg modela na cijelom području primjene Zakona. Ovom vrstom nadzora podjednako i koordinirano su se trebali baviti i Ministarstvo finansija i MZSZ.

Informacije i izvještaji MZSZ o stanju u ovoj oblasti dijelom su doticali i ostvarivanje posmatrana dva prava, uglavnom iz perspektive nedovoljnosti sredstava u budžetu za puno i pravovremeno finansiranje pripadajućeg dijela prava. Međutim, takvim zahtjevima nije udovoljavano i neadekvatnost budžetske pozicije za ovu namjenu ostajala je i u narednim budžetima.

Iako su ekonomskim politikama najavljivane mjere boljeg ciljanja u SZ i preraspodjela sredstava u korist najsiromašnijih, iako su u svim intervjuima naglašavane indicije i potreba za takvim promjenama, nije uslijedila realizacija istih. Jedna od mogućih i često naglašavanih je mogućnost preraspodjele u okviru samog prava na DPNj, vezanog za selektivan iznos prava zavisno o visini ličnih primanja korisnika iz drugih izvora.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je izvršila reviziju učinka na temu efektivnosti ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti, sa fokusom na pravo na novčanu pomoć i pravo na dodatak za pomoć i njegu drugog lica. Kako je za lica koja se nađu u stanju socijalne potrebe posebno važna pravovremenost djelovanja nadležnih organa i ravnopravnost u ostvarivanju prava za područje cijele Republike Srpske, revizija se bavila upravo ovim aspektima problema. Nalazi revizije su ukazali na postojanje značajnog problema u funkcionisanju ove oblasti i ostvarivanju prava ali i na značajan dio uzroka takvog stanja.

Korisnicima prava u socijalnoj zaštiti, prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, u postupku ostvarivanja prava nije osigurana pravovremenost niti mogući nivo ravnopravnosti svih korisnika.

Ispitivanja revizije su pokazala da lica u stanju potrebe za tuđom njegom i pomoći i lica bez sredstava za zadovoljenje osnovnih životnih potreba čekaju na prvu intervenciju nadležnih organa u prosjeku preko pola godine. U tom, prosječno dugom čekanju, postojale su višestruke razlike posmatra li se prosjek po jedinicama lokalnih samouprava ali po korisnicima unutar iste jedinice lokalne samouprave. Ovakvim vremenom čekanja i visokim razlikama su narušeni principi pravovremenosti i ravnopravnosti za sve korisnike a posebno su u tom okviru bili oštećeni korisnici iz malih i nerazvijenih jedinica lokalnih samouprava.

Narušavanje navedenih principa ima za posljedicu ugrožavanje zdravlja pa i života korisnika, imajući u vidu da su sredstva namijenjena za minimalno zadovoljenje potreba za hranom, higijenom i funkcionisanjem lica uopšte. Kako su ovo svakodnevne potrebe, njihovo ostvarenje nije moguće kumulirati i zadovoljiti kroz zakašnjele isplate od nekoliko mjeseci pa i godina. Na to ukazuju podaci o stepenu smrtnosti korisnika i prisutnosti značajnog dijela isplaćenih prava nakon smrti korisnika. Izostanak pravovremene isplate na početku stanja socijalne potrebe nije mogao biti nadomješten isplatama nakon smrti i daje dodatnu dimenziju navedenoj neefektivnosti.

Višestruki su i višedimenzionalni uzroci nedovoljne efektivnosti ostvarenja posmatranih prava u socijalnoj zaštiti, a povezani sa nivoima vlasti i institucijama u okviru njih, nadležnima za određene segmente ostvarivanja ovih, po zakonu cjelovitih i nedjeljivih prava.

4.1 Vlada Republike Srpske, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Ministarstvo finansija ne preduzimaju potrebne mjere kako bi ostvarivanjem prava u socijalnoj zaštiti bila osigurana njena efektivnost, a korišćenje sredstva budžeta za tu namjenu učinjeno efikasnim.

Jedinice lokalnih samouprava su u prosjeku čekale 1,3 mjeseca na doznaku sredstava iz budžeta Republike Srpske, računajući od datuma dostavljanja zahtjeva i spiskova Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite. Ovo prosječno vrijeme čekanja na doznaku je variralo od mjeseca do mjeseca, ali i između jedinica lokalnih samouprava. Tako je ovom aktivnošću značajno narušen princip pravovremenosti ali i ujednačenosti doznaka po jedinicama lokalnih samouprava. Ispitivanja su pokazala da je ovo čekanje moguće skratiti za jednu trećinu i da ono može trajati najviše pola mjeseca.

Po redosljedu mjesečnih isplata prava iz budžeta Republike Srpske, doznake za novčanu pomoć i dodatak za pomoć i njegu drugog lica nisu u grupi ostalih prava u socijalnoj oblasti nego su pri kraju mjeseca, pa i iza plata zaposlenih u republičkoj upravi. U izvršavanju budžeta i vršenju doznaka Ministarstvo finansija nije uvijek poštovalo navedeni rok niti je uvijek vršilo istovremene doznake svim jedinicama lokalnih

samouprava pa je time dodatno povećano čekanje na isplatu u nekim mjesecima i nekim jedinicama lokalnih samouprava, prije svega u malim i nerazvijenim.

U kreiranju i predlaganju budžeta, Vlada Republike Srpske ne uvažava prijedloge Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite za osiguranjem dovoljne mase sredstava za isplatu prava za novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica, iako je i procjena i iskustvo prethodnih godina upućivalo da pozicija u budžetu nije dovoljna i da treba biti povećana. Rezultat ovog bio je nedovoljan operativni budžet u zadnjem kvartalu godine i uvođenje mjere privremene obustave doznaka za dio jedinica lokalnih samouprava. Obustavom doznaka je iznos isplate doveden u okvire operativnog budžeta a da nisu preduzete neke druge moguće mjere čije bi posljedice bile manje, posebno za ovaj dio građana. Ova mjera je imala za posljedicu dodatnu neravnopravnost korisnika posmatranih po jedinicama lokalnih samouprava ali i dodatna tri mjeseca čekanja korisnika na prvu isplatu. Posljedice ove mjere snosili su korisnici u malim i nerazvijenim jedinicama lokalnih samouprava, u onima gdje je čekanje već bilo naglašeno i znatno duže u odnosu na druge.

Nadzor Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite u oblasti socijalne zaštite, informacije dostavljane Vladi Republike Srpske i mjere koje time rezultiraju, zajedno posmatrani, nisu fokusirani na pitanja pravovremenosti niti zakonskog roka u ostvarivanju prava, kao ni na pitanja primjene principa ravnopravnosti korisnika i efikasnog korišćenja doznačenih budžetskih sredstava na račune jedinica lokalnih samouprava.

4.2 Male i nerazvijene jedinice lokalnih samouprava ne raspolažu sa kapacitetima kojima bi svojim korisnicima socijalne zaštite u postupku ostvarivanja prava na novčanu pomoć i dodatak za pomoć i njegu drugog lica osigurali punu ravnopravnost sa korisnicima iz razvijenih jedinica lokalnih samouprava.

Ispitivanja su pokazala da male jedinice lokalnih samouprava, iako visoko opterećene brojem korisnika u odnosu na broj stanovnika, sa jedne strane imaju relativno mali broj zahtjeva u toku godine, a sa druge strane nemaju potrebne vlastite kadrovske kapaciteta za organizaciju vlastitih komisija. U takvim okolnostima se otežano i uz visoke troškove ili organizuju vlastite komisije sa kadrovima iz susjednih jedinica lokalnih samouprava ili se na temelju ugovora ovaj posao povjerava već postojećim komisijama susjednih jedinica lokalnih samouprava. U oba slučaja ovo znatno utiče na vrijeme čekanja na donošenje rješenja o priznavanju prava i čini ga višestruko dužim od vremena čekanja u većim jedinicama lokalnih samouprava.

Male i nerazvijene jedinice lokalnih samouprava, zbog razlika u obimu i strukturi budžeta u odnosu na veće i razvijene jedinice lokalnih samouprava, nemaju adekvatan kapacitet za finansiranje prava u socijalnoj zaštiti i osiguranje pune ravnopravnosti u čekanju na isplatu prava. Ispitivanja su pokazala da su budžeti ovih jedinica lokalnih samouprava višestruko više opterećeni izdvajanjima za socijalnu zaštitu, da imaju specifičnu strukturu prihoda i otežanu naplatu istih i da, i pored relativno nižih ostalih rashoda nisu u prosjeku uspijevale osigurati pravovremenost i ravnopravnost svojih sa ostalim korisnicima. Posljedica nedostatka kapaciteta u malim i nerazvijenim jedinicama lokalnih samouprava bila je u većini njih, čekanje lica u stanju socijalne potrebe na intervenciju između četiri i 19 mjeseci u prosjeku, a u okviru jedinica lokalnih samouprava dio korisnika je čekao je više godina.

4.3 Značajan dio jedinica lokalnih samouprava je na nisku efektivnost ostvarivanja prava svojih korisnika na novčanu pomoć i dodatak za pomoć i njegu uticao nedovoljnim aktivnostim i neadekvatnim rješenjima u organizaciji komisija, definisanju budžetskih prioriteta i redoslijedu isplata u izvršavanju budžeta.

Ispitivanja su pokazala da u gradskim/opštinskim upravama nije bilo mjera i aktivnosti usmjerenih na poboljšavanje stanja u oblasti ostvarivanja prava, a često to stanje i nije bilo poznato ni donosiocima odluka. U tom smislu ni vrijeme čekanjanja na komisiju nije bilo predmet analize i razmatranja, posebno iz perspektive organizovanja rada komisije i njihovih sjednica. Ove aktivnosti su u potpunoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Dio jedinica lokalne samouprave nije u odlučivanju o budžetu naglašavao prioritet sredstava za posmatrana dva prava, posebno imajući u vidu zakonsku definisanost i po visini i po strukturi. U dijelu takvih jedinica lokalne samouprave problem je dodatno uvećan izvršavanjem budžeta na način da su za određene rashode vršene isplate iznad okvira budžeta a socijalna zaštita nije izvršena ni na definisanom nivou.

Promjenama u navedenim segmentima u nadležnosti gradskih/opštinskih uprava i komisija prosječno čekanje korisnika u malim i nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave moguće je u prosjeku skratiti za najmanje četiri mjeseca, a u dijelu njih, uz određene regulatorne promjene vrijeme bi se skratilo i do 10 mjeseci.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi, Ministarstvu finansija i Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite i jedinicama lokalnih samouprava o promjenama koje je potrebno činiti da bi funkcionisanjem sistema socijalne zaštite bio osiguran mogući nivo ostvarenje definisanih ciljeva i principa, značajno viši od postojećeg, neprihvatljivog nivoa.

5.1 Vlada Republike Srpske, Ministarstvo finansija i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite trebaju organizovati cjelovit nadzor u sistemu socijalne zaštite i u značajnom segmentu fokusirati se na ostvarivanje prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica.

Ovo pravo odnosi se na blizu 30 hiljada građana koji su se zbog nemogućnosti zadovoljenja osnovnih životnih potreba i svakodnevnog funkcionisanja našli u stanju socijalne potrebe. Nadležne institucije vlasti moraju pravovremeno imati jasnu, objektivnu i pouzdanu sliku stanja u toj oblasti. Ispitivanje je pokazalo da dio ključnih informacija vezanih za ostvarivanje prava nisu bile poznate ili nisu bile zasnovane na relevantnim izvorima. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite treba razviti sistem nadzora nad svim institucijama uključenima u postupak ostvarivanja prava i kreirati mjere adekvatne svojim nadležnostima. Posebno je važno da ovo Ministarstvo kao centralno-odgovorna karika sistema djeluje sa prijedlozima rješenja i prema centralnoj i prema lokalnoj vlasti i da se u dobroj koordinaciji pronalaze najbolja rješenja i čine moguća poboljšanja.

Posmatrano po segmentima postupka, promjenama u roku dostave zahtjeva i spiskova za isplatu, u redoslijedu, u dinamici mjesečnih isplata iz budžeta i poštovanjem definisanog redoslijeda, u okviru nadležnosti republičke vlasti, moguće je vrijeme ostvarivanja prava skratiti za mjesec dana. Iz perspektive svrhe posmatranih prava, ovakvo skraćenje bi značajno poboljšalo stanje i umanjilo štetne posljedice i po korisnike i društvo u cjelini.

5.2 Vlada Republike Srpske i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite trebaju preispitati adekvatnost dijela regulatornih rješenja u oblasti socijalne zaštite i mogućnost njihove pune primjene i svrhe, usmjeravajući se posebno na model finansiranja i njegov uticaj na postojeće stanje.

Kako su ispitivanja pokazala da dio institucija u sistemu socijalne zaštite na lokalnom nivou nema ni kadrovskih ni finansijskih kapaciteta da osigura pravovremenost i ravnopravnost svojih korisnika sa ostalima, kreatori propisa moraju preispitati njihovu primjenjivost i učiniti ih primjerenim objektivnim mogućnostima i kapacitetima. Dijelom se to odnosi na potrebna preispitivanja rješenja za komisije i definisanje specifičnih mogućnosti organizacije i sastava komisija u malim jedinicama lokalnih samouprava, sa relativno malim brojem zahtjeva, u prosjeku manje od pet mjesečno. Ključan uslov trebalo bi da bude da se zahtjevi korisnika rješavaju pravovremeno i u zakonskom roku ali i da su definisani uslovi u kojima je to moguće. Praksa dijela lokalnih zajednica u organizovanju rada komisija pokazuje da one mogu biti efikasne u rješavanju zahtjeva pa i u okolnostima malog broja zahtjeva i uz rad članova komisije bez naknade. Regulisanjem načina organizovanja rada komisija i okvirnog utvrđivanja prava na naknade bi se postigao potreban nivo ujednačenosti, a time i kraćeg čekanja i ravnopravnosti korisnika.

Model finansiranja prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu drugog lica se treba studiozno preispitati, jer je ispitivanje ukazalo na značajne indikacije povezanosti modela sa niskom efektivnošću u ostvarivanju prava i niskom efikasnošću korišćenja sredstava republičkog budžeta.

Ispitivanje je pokazalo da male i nerazvijene lokalne zajednice nemaju finansijski kapacitet da ravnopravno sa ostalima osiguraju pravovremenu socijalnu zaštitu. Rukovodeći se

logikom da princip ravnopravnosti teško može biti osiguran u okolnostima visokih razlika u razvijenosti i budžetskim kapacitetima jedinica lokalnih samouprava, i u zemljama u okruženju se pravo na novčanu pomoć i pravo na dodatak za pomoć i njegu u cjelini finansira iz republičkih budžeta.

5.3 Jedinice lokalnih samouprava trebaju odgovornije pristupati razmatranju izvještaja iz oblasti socijalne zaštite, vršiti analizu pokazatelja i indikacija problema na koje izvještaji ukazuju i uz razmjenu iskustava izvršiti promjene u upravljanju segmentima iz svoje nadležnosti.

U segmentu rješavanja o pravu potrebno je vrijeme rješavanja dovesti u zakonske okvire i skratiti ga za najmanje mjesec dana u prosjeku, u nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave za tri mjeseca u prosjeku, a u jednom dijelu nerazvijenih jedinica i do devet mjeseci. Ova poboljšanja moguće je postići kroz promjene akata vezanih za rad komisija u segmentu učestalosti i dinamici zasjedanja, načinu plaćanja članova komisije i povezivanjem plaćanja sa efikasnošću rada.

U segmentu osiguranja sredstava za isplatu prava iz budžeta jedinica lokalne samouprave i pravovremenost istog u odnosu na primljenu doznaku dijela iz republičkog budžeta, opštinske uprave trebaju učiniti promjene u definisanju prioriteta i redoslijeda isplata, a onda isto i poštovati u izvršavanju budžeta. Doznačena sredstva se zadržavaju i isplate korisnicima kasne i u jednom dijelu razvijenih jedinica lokalne samouprave, a posebno u većini nerazvijenih. I pored objektivnog nedostatka kapaciteta za finansiranje ovih prava i visokog opterećenja budžeta nerazvijenih jedinica lokalne samouprave ovim pravima, navedenim promjenama u nadležnosti opštinskih uprava je moguće vrijeme čekanja korisnika i neefikasnog korišćenja doznačenih sredstava skratiti za dva mjeseca. Takva promjena značila bi značajno poboljšanje i smanjenje posljedica stanja socijalne potrebe kod korisnika, ali i značajno podigla nivo efikasnosti korišćenja doznačenih sredstava republičkog budžeta.

Vođa revizorskog tima

Rosa Umićević

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 37/12, 90/16)
2. Ustav republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92 – prečišćeni tekst, 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. Zakon o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08")
4. Zakon o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12)
5. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16)
6. Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik republike Srpske", broj 13/02, 80/07 i 50/10)
7. Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godina
8. Ekonomska politika Republike Srpske za 2016. godinu ("Službeni glasnik republike Srpske", broj 110/15)
9. Pravilnik o utvrđivanju sposobnosti lica u postupku ostvarivanja prava iz socijalne zaštite i utvrđivanju funkcionalnog stanja korisnika ("Službeni glasnik republike Srpske", broj 116/12, 111/13 i 09/17)
10. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2016. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 110/15)
11. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2015. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 119/14)
12. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2014. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 107/13)
13. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2013. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 116/12)
14. Odluka o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2016. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 80/15)
15. Finansijska analiza Zakona o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj, Ekonomski institut Banja Luka, maj 2013. godine
16. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 24/2011)
17. Strategija razvoja socijalne zaštite, Prijedlog; Republika Srbija
18. Zakon o socijalnoj skrbi; Republika Hrvatska
19. Strateški plan Ministarstva socijalne politike i mladih 2016-2018, Republika Hrvatska
20. Izvještaj o provedenoj finansijskoj reviziji Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske za period 01.01-31.12.2016. godine
21. Izvještaj revizije učinka RU001-15 "Planiranje budžetskih izdataka"

Prilog broj 2

Spisak dokumentacije potrebne za ostvarivanje prava na NP i DPNj

R/b	Naziv dokumenta	Banja Luka		Ribnik		Petrovo		Ugljevik	
		NP	DPNj	NP	DPNj	NP	DPNj	NP	DPNj
1	Pismeni zahtjev	H	H	H	H	H	H	H	H
2	Fotokopija LK_podnosilac zahtjeva	H	H	H	H	H	H	H	
3	Izvod iz matične knjige rođenih				H		H	H	H
4	Mišljenje MZ	H							
5	Izjava o članovima porodičnog domaćinstva i srođnicima - kućna lista	H	H	H	H			H	H
5.1	Izjava podnosioca zahtjeva koliko djece ima, imenima i mjestu stanovanja			H					
6	Dokaz o prebivalištu							H	H
7	(Uvjerenje o prihodima_SVA punoljetna lica (PU)	H		H		H	H	H	
8	Uvjerenje o katastarskom prihodu za sve članove domaćinstva I Uvjerenje o posjedu	H		H		H			
9	Uvjerenje o (ne)posjedovanju pokretne imovine			H					
10	Uvjerenje Fonda PIO o statusu korisnika prava iz PIO/ Uvjerenje da nije korisnik prava iz PIO	H		H			H	H	H
11	Uvjerenje od Odjeljenja za BIZ da (ni)je korisnik dodatka za njegu i pomoć								H
12	Dokaz o (ne)zaposlenosti/ Uvjerenje sa biroa							H	
13	Izjava djece da li su u mogućnosti da izdržavaju roditelja			H					
13.1	Dokaz da niko od srođnika nije u mogućnosti pomoći izdržavanje podnosioca zahtjeva					H			
14	Klinički i laboratorijski nalazi (ne stariji od 6 mj		H		H				
14.1	Dijagnoze i mišljenja odgovarajućih ustanova kod koji se podnosilac zahtjeva liječio		H						
14.2	Zdravstveni karton podnosioca zahtjeva		H						
14.3	Nalazi zdravstvenog stanja u pogledu mogućnosti obavljanja samostalnih životnih potreba		H						
14.4	Nalaz ljekara specijaliste sa preporukom za pomoć i njegu drugog lica (ne stariji od mjesec dana)						H		H
14.5	P4 Obrazac_Nalaz porodičnog ljekara				H				
14.6	Medicinska dokumentacija koja je od značaja za priznavanje ovog prava						H		
14.7	Medicinska dokumentacija odgovarajućih ustanova o prethodnom liječenju								H
14.8	Nalazi i mišljenja po kojima je to pravo ranije koristio		H						
15	Ostala dokumentacija koja može ukazati na akutno stanje pojedinca ili cijele porodice					H			
16	Nalaz i mišljenje stručne komisije o radnoj nesposobnosti								
17	Broj tekućeg računa nosioca prava			H	H				
Ukupan broj dokumenata		7	8	9	7	7	7	9	8

Prilog broj 3

Vrijeme čekanja na ostvarivanje prava korisnika po fazama postupka i JLS

R.br._ SVI	R.br._ Grupe	JLS/ OU/ CSR	Vrijeme čekanja korisnika na ostvarivanje prava po fazama postupka (u mjesecima)		
			Zahtjev korisnika-rješenje CSR	Rješenje CSR - prva isplata	Ukupno vrijeme čekanja
1	1	Banja Luka	1,8	1,4	3,2
2	2	Bijeljina	1,0	1,9	2,9
3	3	Gacko	0,9	2,5	3,4
4	4	Gradiška	1,5	2,5	4,0
5	5	Pale	1,5	1,2	2,7
6	6	Trebinje	1,8	2,0	3,8
7	7	Ugljevik	2,2	4,3	6,5
8	1	Bileća	1,4	1,6	3,0
9	2	Koz. Dubica	0,8	2,4	3,1
10	3	Kotor Varoš	2,5	1,2	3,7
11	4	Novi Grad	4,1	2,9	7,0
12	5	Sokolac(1/2)	2,9	11,5	14,4
13	6	Čelinac	1,0	1,5	2,5
14	7	Kostajnica	2,1	1,6	3,7
15	8	Petrovo	3,7	3,9	7,6
16	9	Ribnik	2,7	1,5	4,2
17	10	Rogatica	1,4	3,1	4,5
18	11	Šamac	2,4	1,8	4,2
19	1	Berkovići	1,1	1,8	2,9
20	2	Kalinovik	1,8	0,7	2,5
21	3	Jezero	2,9	2,5	5,4
22	4	Rudo	2,0	1,8	3,8
23	5	Vukosavlje	1,6	1,8	3,5
24	6	Čajniče	3,9	1,2	5,1
25	7	Oštra Luka	4,0	1,7	5,7
26	8	Kneževo	3,7	5,2	8,9
27	9	Krupa na Uni	10,2	6,3	16,5
28	10	Lopare	9,4	9,8	19,2

Izvor: OU i CSR; Popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS

Prilog broj 4

Vrijeme čekanja na ostvarivanje prava korisnika po koracima postupka i JLS

		Vrijeme trajanja ostvarivanja prava korisnika na DPNj drugog lica po fazama i koracima					
R.br	JLS/ OU/ CSR	Zahtjev korisnika - Komisija	Komisija - rješenje CSR	Rješenje CSR -dostava spiska za doznaku	Dostava spiska za doznaku - doznaka MZSZ	Doznaka MZSZ - prva isplata korisnicima	Ukupno vrijeme čekanja
1	Banja Luka	1,6	0,2	0,3	1,1	0,0	3,2
2	Pale	0,9	0,6	0,1	1,1	0,0	2,7
3	Trebinje	1,3	0,5	0,5	1,5	0,0	3,8
4	Ugljevik	1,9	0,3	1,1	1,1	2,1	6,5
5	Bileća	1,1	0,3	0,1	1,0	0,5	3,0
6	Novi Grad	3,4	0,7	0,7	1,2	1,0	7,0
7	Kostajnica	1,5	0,6	0,3	1,3	0,0	3,7
8	Petrovo	2,1	1,6	0,7	1,0	2,2	7,6
9	Ribnik	2,6	0,1	0,4	1,7	-0,6	4,2
10	Berkovići	0,8	0,3	0,5	1,0	0,3	2,9
11	Jezero	2,8	0,1	0,2	1,0	1,3	5,4
12	Kalinovik	1,7	0,1	0,6	1,7	-1,6	2,5
13	Krupa na Uni	10,1	0,1	1,1	4,7	0,5	16,5
14	Oštra Luka	3,4	0,5	0,4	1,0	0,3	5,6
15	Lopare	8,5	0,9	0,1	1,0	8,7	19,2

Izvor: OU i CSR; Popunjeni upitnici po zahtjevu GSR JS RS