



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

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



**Извјештај о накнадном прегледу провођења препорука
из Извјештаја ревизије учинка
„Ефективност остваривања права у социјалној заштити“**

Број: РУ 002-16-НП

Бања Лука, новембар 2021. године

САДРЖАЈ

1.	УВОД	1
2.	ПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА	3
2.1.	Препоруке за Владу Републике Српске, Министарство финансија, Министарство здравља и социјалне заштите	4
2.2.	Препоруке за ЈЛС	6
3.	ЗАКЉУЧАК	11
4.	ПРИЛОЗИ	12

**Накнадни преглед провођења препорука
из Извјештаја ревизије учинка
„Ефективност остваривања права у социјалној заштити“**

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

Циљ накнадног прегледа је да се испитају активности Владе Републике Српске, Министарства здравља и социјалне заштите и јединица локалне самоуправе по препорукама из Извјештаја ревизије учинка „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“.

Резултати накнадног прегледа приказани су у Извјештају о накнадном прегледу.

Накнадни преглед провођења препорука показује да су институције јавног сектора обухваћене ревизијом предузимале и проводиле одређене мјере и активности у области социјалне заштите и у оквиру тога предузимале и активности на провођењу препорука из Извјештаја ревизије учинка. Предузетим мјерама и активностима од стране надлежних институција, препоруке из Извјештаја ревизије учинка нису проведене у потпуности и постоји потреба да се интензивирају активности ради потпуног провођења препорука.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним овим накнадним прегледом, Министарству здравља и социјалне заштите и 28 јединица локалне самоуправе из посматраног узорка.

На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Општина Нови Град, Општина Рибник и Центар за социјални рад Бања Лука. Примједбе достављене од стране наведених субјеката су прихваћене, те су на основу истих извршене одређене корекције и потребна усклађивања у Извјештају о накнадном прегледу.

Коначан извјештај о накнадном прегледу је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске овакав Извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе овај накнадни преглед. Накнадни преглед провео је ревизорски тим у саставу Дарко Билић, вођа ревизорског тима и Владо Вујанић, члан тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
МФ	Министарство финансија
МЗСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЦСР	Центар за социјални рад
СЗ	Социјална заштита
НП	Новчана помоћ
ДПЊ	Додатак за помоћ и његу другог лица

1. УВОД

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (ГСРЈС РС) је провела ревизију учинка под називом „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“. Проведеном ревизијом су били обухваћени Министарство здравља и социјалне заштите (МЗСЗ), јединице локалне самоуправе (ЈЛС) и центри (ЦСР), односно службе за социјални рад. На основу налаза ревизије сачињен је Извјештај који је објављен у августу 2017. године.

Основна сврха проведене ревизије је било давање одговора на питање да ли је и у којој мјери функционисањем система СЗ осигурана његова ефективност те примјена основних принципа и достизање основних циљева у приступу и коришћењу појединих права у СЗ, као што су право на новчану помоћ (НП) и право на додатак за помоћ и његу другог лица (ДПЊ).

Налази ревизије су показали да корисницима СЗ, посматрано са аспекта права на НП и права на ДПЊ, у поступку остваривања права, није осигурана правовременост нити могући ниво равноправности свих корисника. Другим ријечима, утврђено је да корисници СЗ релативно дуго чекају на остваривање наведених права те да међу њима постоје значајне разлике у времену чекања.

У Извјештају ревизије учинка, на основу налаза и изнесених закључака, дате су препоруке о промјенама које је потребно учинити да би се унаприједило функционисање система СЗ, односно да би се кроз поступак остваривања права осигурала њена ефективност, а сам поступак учинио бржим и ефикаснијим.

Препоруке су упућене Влади Републике Српске (Влади РС), односно МЗСЗ, те ЈЛС, тј. институцијама које, у контексту испитиваног предмета ревизије, имају кључне улоге, надлежности и одговорности. Укупно су дате три препоруке, од којих су двије упућене Влади РС, односно МЗСЗ, а једна ЈЛС, како је приказано у Табели број 1.

Табела број 1 - Препоруке по нивоима надлежности
„Ефективност остваривања права у социјалној заштити“

РБ	Институције	Број препорука
1	Влада РС - МЗСЗ	2
2	ЈЛС	1
УКУПНО		3

Накнадни преглед подразумијева испитивање мјера и активности на провођењу препорука које су по основу Извјештаја ревизије учинка предузете од стране институција које су биле обухваћене ревизијом и којима су упућене препоруке, а то су: Влада РС, односно МЗСЗ као ресорно надлежно министарство за област СЗ и ЈЛС, које посредством ЦСР пружају помоћ лицима у стању социјалне потребе и проводе активности у циљу рјешавања права корисника из ове области. Накнадним прегледом обухваћен је период од објављивања Извјештаја до краја 2020. године.

Податке, информације и документацију, за потребе израде Нацрта извјештаја, ревизија је највећим дијелом прикупљала путем упитника од МЗСЗ, ЈЛС и ЦСР. Такође, одређене информације су прикупљене путем интервјуа са представницима МЗСЗ. Извори података су били и стратешки документи, законски и подзаконски прописи, програмски и плански документи, извјештаји, записници, преписка између надлежних институција, рјешења

корисника права и друга документација и информације релевантни за остваривање права из СЗ.

Након извршене анализе и вредновања прикупљених података и информација обезбијеђени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, који су били основа за формирање налаза у циљу оцјене нивоа проведености датих препорука ревизије учинка.

У наставку овог документа, у другом поглављу, дат је преглед провођења препорука ГСРЈС РС из Извјештаја ревизије учинка „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“.

2. ПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА

У складу са препорукама датим у Извјештају, налази ревизије везани за њихово провођење приказани су у два дијела. У првом дијелу приказани су налази везани за активности Владе РС, односно МЗСЗ на провођењу препорука које се односе на израду стратешког оквира и планских докумената, надзор у систему СЗ, преиспитивање и комплетирања регулаторног оквира, креирање одговарајућег модела финансирања права, те дефинисање и реализацију свеобухватних мјера у области СЗ. У другом дијелу приказани су налази везани за активности ЈЛС на провођењу дате препоруке у складу са њиховим улогома, надлежностима и одговорностима.

Са аспекта степена проведености, препоруке се могу класификовати у сљедеће категорије:

Табела број 2 - Статус препорука ГСРЈС РС

ПОТПУНО ПРОВЕДЕНА	- институције су провеле или у континуитету проводе препоруку - потпуно провођење препоруке је документовано
ДЈЕЛИМИЧНО ПРОВЕДЕНА	- институције су предузеле активности на провођењу препоруке - активности институција се проводе али препорука није у потпуности проведена - дјелимично провођење препоруке је документовано
ПРОВОЂЕЊЕ У ТОКУ	- институције су предузеле активности на провођењу препоруке - активности институција се не проводе континуирано и планираном динамиком - препорука није проведена ни у потпуности, ни дјелимично - активности у току су документоване
НИЈЕ ПРОВЕДЕНА	- институције нису предузеле активности на провођењу препоруке - препорука није проведена ни дјелимично, ни у потпуности - није документовано да су се предузимале мјере на провођењу препоруке
НИЈЕ АКТУЕЛНА	- институције нису предузимале активности на провођењу препоруке, у међувремену су наступиле околности које су препоруку учиниле неактуелном, односно непроводивом (промјена законске регулативе, надлежности, одговорности и слично)

Институције јавног сектора које су биле обухваћене проведеном ревизијом учинка под називом „Ефективност остваривања права у социјалној заштити“ и којима су упућене препоруке, биле су у обавези, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, да у року од 60 дана од дана пријема Извјештаја сачине и доставе ГСРЈС РС и надлежном скупштинском одбору Акциони план за провођење препорука ревизије учинка. Према Извјештају ревизије учинка, 30 институција је било обавезно да сачини и достави акциони план ГСРЈС РС (МФ, МЗСЗ и 28 ЈЛС). У периоду након од објављивања Извјештаја, само једна ЈЛС (Општина Гацко) је израдила и доставила доставила Акциони план провођења препорука.

Поједине институције, којима су упућене препоруке ревизије, иако формално нису израдиле акциони план, у посматраном периоду, предузимале су и проводиле одређене мјере и активности у циљу побољшања ефективности остваривања права корисника СЗ, а које су истовремено биле у функцији провођења препорука из Извјештаја ревизије учинка.

2.1. Препоруке за Владу Републике Српске, Министарство финансија, Министарство здравља и социјалне заштите

Прва препорука за Владу РС, МФ и МЗСЗ

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

Статус препоруке: Дјелимично проведена

Иако није израдило Акциони план, накнадним прегледом је утврђено да је МЗСЗ предузимало одређене мјере и активности у циљу провођења препорука ревизије учинка. Како формирање Првостепене стручне комисије за утврђивање способности лица у поступку остваривања права из СЗ и организација њеног рада имају значајан утицај на трајање поступка остваривања наведених права из области СЗ, у складу са Правилником о вршењу стручног надзора¹ и годишњим планом рада, МЗСЗ сваке године врши редовни стручни надзор над радом установа СЗ, а између осталог и контролу њиховог непосредног рада са корисницима права. Такође, на приједлог корисника, установе, заинтересованих органа или грађана, МЗСЗ врши и ванредни стручни надзор над радом установа СЗ (ЦСР). У том контексту, Комисија за вршење стручног надзора је 2017, 2018. и 2019. године извршила седмнаест, шест и седам стручних надзора респективно. Током 2020. године се није проводио редован стручни надзор због поштовања епидемиолошких мјера, обављена су два ванредна надзора по предметним случајевима на захтјев судских органа. На основу резултата надзора, ЦСР као институцијама директно укљученим у поступак остваривања права корисника на ДПЊ, МЗСЗ је наложило да отклоне утврђене недостатке те да поступају у складу са датим препорукама и да их обавјештавају о реализацији истих. На тај начин МЗСЗ је обавезало ЦСР да достављају извјештаје о извршењу датих препорука, а тиме и извјештаје о раду Првостепене стручне комисије за утврђивање способности лица у поступку остваривања права из СЗ и функционалног стања корисника.

Такође, у циљу квалитетнијег и ефикаснијег рада првостепених стручних комисија, МЗСЗ је током 2018. и 2021. године проводило активности на едукацији првостепених стручних комисија за утврђивање способности лица у поступку остваривања права из СЗ и утврђивања функционалног стања корисника. Међутим, едукације нису биле у функцији постизања резултата оријентисаних на скраћење времена чекања корисника на остваривање права.

С обзиром на то да се право на НП и право на ДПЊ финансирају дијелом из буџета РС и да се ради о намјенским средствима, а да коначну одговорност за исплату средстава корисницима права имају ЈЛС, надзор над функционисањем система СЗ остварује се и путем буџетске инспекције МФ. Контрола исплате намјенских средстава за СЗ из буџета ЈЛС у посматраном периоду након провођења ревизије, буџетска инспекција вршила је на захтјев МЗСЗ, као ванредни инспекцијски надзор. У плану је да се ова врста контроле уведе као редовна активност у годишњи план рада МФ за одређени број ЈЛС, у зависности од расположивих капацитета. Такође, информације добијене од стране ЈЛС о исплати средстава са рачуна за посебне намјене, представљају један од начина на који МЗСЗ врши контролу трошења средстава из буџета РС намијењених за реализацију ових права.

¹ Правилник о вршењу стручног надзора ("Службени гласник Републике Српске", број 15/15)

Друга препорука за Владу РС и МЗСЗ

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

Статус препоруке: Дјелимично проведена

У периоду након провођења ревизије и објављивања Извјештаја ревизије учинка 2017. године, надлежне институције нису предузимале активности које би резултирале израдом стратешког и планског оквира и дефинисањем кључних одређења и праваца развоја у области СЗ.

Извршене су одређене измјене и допуне законских и подзаконских аката у циљу побољшања стања и остваривања права у овој области. Закон о социјалној заштити² из 2012. године, послје измјене 2016. године имао је још двије измјене, 2019. и 2020. године. Измјенама и допунама Закона прецизније су дефинисани корисници права СЗ, те су прописана нова права која се финансирају из буџета РС и обухваћен већи број лица, корисника права СЗ који се налазе у стању социјалне потребе. Такође, прописан је износ накнаде за рад чланова Првостепене стручне комисије на основу чијег налаза и мишљења се одлучује о праву на НП и праву на ДПЊ, а у циљу ефикаснијег рада стручних комисија у свим ЈЛС, а самим тим и правовременог рјешавања захтјева корисника за остваривања наведених права.

Измјеном Правилника о утврђивању способности лица којим су прописани услови за оцјењивање способности и функционалног стања корисника, 2017. године, извршене су одређене промјене у погледу услова за остваривање права на ДПЊ и поштрени су критеријуми за утврђивање функционалног стања корисника. Према Бартел тесту (индексу), којим се утврђује функционално стање лица, потпуна зависност од помоћи и њега другог лица се остварује уколико се приликом оцјењивања функционалног стања корисника овај индекс, умјесто ранијих 90, утврди у распону од 0-60 бодова, а дјелимична зависност уколико је оцјена функционалног стања корисника између 61-80 бодова.³

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

Упутством о начину исплате средстава јединицама локалне самоуправе⁴ дефинисан је начин исплате средстава ЈЛС из средстава буџета РС намијењених за исплату новчаних давања корисницима и суфинансирање наведених права из СЗ. По налогу МЗСЗ, у складу са Правилником, МФ врши уплату новчаних средстава на посебан рачун ЈЛС намијењен за СЗ. Средства дозначена из буџета Републике, заједно са средствима која се обезбјеђује у буџетима ЈЛС, исплаћују се корисницима права на НП и ДПЊ.

² Закон о социјалној заштити ("Службени гласник републике Српске", број 37/12, 90/16, 94/19 и 42/20)

³ Правилник о утврђивању способности лица у поступку остваривања права из социјалне заштите и утврђивању функционалног стања корисника ("Службени гласник Републике Српске", број 116/12, 111/13 и 9/17)

⁴ Упутство о начину исплате средстава јединицама локалне самоуправе ("Службени гласник Републике Српске", број 59/12, 82/20)

Накнадним прегледом је утврђено да је постојећи модел финансирања права из СЗ остао непромијењен. С тим да је 2017. године, на основу Информације⁵ МЗСЗ, али и под утицајем Извјештаја ревизије учинка, Влада РС донијела Закључак⁶ о исплати новчаних средстава за реализацију наведених права најкасније до 20. у мјесецу за претходни мјесец. Закључком је обезбијеђена редовност дозначавања средстава из буџета Републике према ЈЛС за ове намјене, што потврђују и изводи о стању и промјенама на рачунима ЈЛС.

2.2. Препоруке за ЈЛС

Препорука за јединице локалне самоуправе

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

Статус препоруке: Дјелимично проведена

Према препорукама ГСРЈС, у поступку остваривања права било је потребно скратити вријеме рјешавања о праву (захтјев-комисија-рјешење) и довести га у законски прописане оквире⁷ као и вријеме поступка исплате права након доношења рјешења од стране ЦСР.

Налази ревизије РУ002-16, засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, су показали:

- Да је поступак остваривања права на ДПЊ у просјеку, трајао дуже од пола године;
- Да се мање од половине укупног времена чекања корисника односило се на поступак доношења рјешења о признавању права, а нешто више од половине односило се на други дио поступка, чекање на прву исплату након доношења рјешења. Дужином трајања поступка рјешавања о праву значајно је прекорачен законски рок, а и временом чекања корисника на прву исплату, након доношења рјешења, прекорачени су рокови и погоршана динамика плаћања мјесечних обавеза из буџета ЈЛС према корисницима наведеног права;
- Да су међу корисницима постојале високе разлике у времену чекања на остварење права ако се посматра просјек по ЈЛС. У дијелу ЈЛС корисници су у просјеку чекали 2,5 мјесеци, а у дијелу ЈЛС и 19 мјесеци.⁸

Формирање Комисије и организација њеног рада има значајан утицај на вријеме трајања поступка рјешавања о праву, а тиме и на правовременост у остваривању права за лица која се налазе у стању социјалне потребе. Анализом података из упитника попуњених од стране 20 ЈЛС, по захтјеву ГСРЈС РС, утврђено је да је, у већини посматраних ЈЛС, комисија засједала редовно једном мјесечно. Уколико постоји потреба, у појединим ЈЛС, у зависности од броја предмета, рад Комисије се организује и до два пута мјесечно. У мањим и слабије развијеним ЈЛС и даље је присутан проблем у организацији рада комисије и учесталости њеног засједања. Узроци се огледају у недовољном (малом) броју захтјева за утврђивање стања социјалне

⁵ Информација о недостатку средстава у Буџету Републике Српске за суфинансирање права из социјалне заштите, октобар 2016. године

⁶ Закључак Владе Републике Српске, октобар, 2017. године

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

⁸ Извјештај ревизије учинка РУ 002-16 "Ефективност остваривања права у социјалној заштити", август 2017. године

потребе као и (не)доступности чланова Комисије у складу са потребама корисника СЗ, услед недостатка љекара специјалиста за одређену област.

Комисије се у свом раду неријетко суочавају и са ситуацијом у којој потенцијални корисници поднесу непотпун захтјев за остваривање права те у многим случајевима, након поднесеног захтјева, не достављају потребне доказе (љекарске налазе) или их доставе неколико мјесеци након подношења захтјева, што директно утиче на вријеме чекања на остваривање права, јер вријеме чекања на остваривање права за корисника почиње да тече од момента подношења захтјева, без обзира да ли је документација коју је лице приложило потпуна или непотпуна. Другим ријечима, период остваривања права условљен је неадекватним начином информисања корисника права али и њиховим понашањем. Током 2020. године ЈЛС су се сусретале са потешкоћама у организацији рада првостепених комисија услед ситуације проузроковане пандемијом корона вируса, што је у одређеној мјери утицало на динамику одржавања истих, а тиме и на вријеме чекања корисника.

15 од 20 ЈЛС, које су доставиле попуњене упитнике о предузетим мјерама и активностима у области СЗ, навело је да је, у периоду након провођења ревизије, скратило вријеме рјешавања о праву (захтјев-рјешење) и довело га у законски прописане оквире од два мјесеца. Када је у питању друга фаза поступка остваривања права, односно исплата права кориснику након доношења рјешења о признавању права, анализом упитника утврђено је да се од 20 посматраних ЈЛС, у десет ЈЛС исплата права вршила редовно, с тим да је само у појединим ЈЛС утврђен приоритет при исплати новчаних средстава за реализацију наведених права.

Вријеме трајања поступка остваривања права на ДПЊ

Како би се утврдило да ли се предузетим мјерама и проведеним активностима надлежних институција побољшало стање и какав су утицај проведене активности имале на вријеме чекања корисника на остваривање права, ревизија је накнадним прегледом извршила упоредну анализу времена трајања остваривања права 2020. у односу на 2016. годину. Резултати анализе приказани су у наставку. Накнадним прегледом је утврђено да је дошло до:

- ✓ Скраћења просјечног времена трајања поступка остваривања права корисника СЗ и његовог приближавања законском оквиру;
- ✓ Повећања нивоа ефикасности коришћења средстава дозначених из републичког буџета.

Компаративна анализа, извршена у оквиру накнадног прегледа, заснована на узорку од 24 ЈЛС/ЦСР, показала је да је вријеме трајања поступка остваривања права на ДПЊ, 2020. године у односу на 2016. годину, у просјеку, било краће. Другим ријечима, накнадним прегледом је утврђено да је просјечно вријеме чекања корисника СЗ у РС на признавање права на ДПЊ и исплату новчаних средстава скраћено за 1,2 мјесеца. Просјечно вријеме чекања на остваривање наведеног права, мјерено од датума подношења захтјева до датума прве исплате новчаних средстава из буџета ЈЛС, скраћено је са 5,1 мјесеци 2016. године на 3,9 мјесеци 2020. године.

Такође, интервал варијација (минимално и максимално вријемена чекања на прву исплату новчаних средстава - екстремне вриједности), посматран као просјечно вријеме чекања корисника на остваривање права по ЈЛС, који се 2016. године кретао у распону од 2,5 до 16,5 мјесеци, током 2020. године је мањи и кретао се у распону од два мјесеца (Соколац и Бијељина) до 8,8 мјесеци (Нови Град). Иако су забиљежене мање екстремне вриједности, утврђено је да су и 2020. године међу корисницима, у погледу времена чекања на остварење права, постојале значајне разлике.

Такође, од 24 ЈЛС/ЦСР обухваћене узорком, утврђено је да је просјечно вријеме чекања на остваривање права на ДПЊ код:

- 13 ЈЛС смањено (Соколац за 12,4 мјесеца, Крупа на Уни за 11,6 мјесеци, Кнежево за 5,2 мјесеци, Оштра Лука за 3,1 мјесеца, Требиње за 1 мјесец, Бијељина за 0,9 мјесеци, Рогатица за 0,9 мјесеци, Гацко за 0,7 мјесеци, Рудо за 0,7 мјесеци, Берковићи за 0,6 мјесеци, Бања Лука за 0,5 мјесеци, Пале за 0,5 мјесеци и Чајниче за 0,4 мјесеца),
- четири ЈЛС остало непромијењено или се није значајније промијенило (Билећа -3 дана, Котор Варош 0 дана, Рибник +3 дана, Шамац +6 дана),
- седам ЈЛС повећано (Градишка за 0,7 мјесеци, Вукосавље за 0,8 мјесеци, Козарска Дубица за 1,1 мјесец, Костајница за 1,4 мјесеца, Калиновик за 1,6 мјесеци, Угљевик за 1,7 мјесеци и Нови Град за 1,9 мјесеци).⁹

Посмтрано са аспекта дате препоруке, резултати анализе су показали да је просјечно вријеме чекања на остваривање права на ДПЊ код 10 од 24 ЈЛС или остало непромијењено или је повећано те да су четири ЈЛС просјечно вријеме чекања на остваривање права на ДПЊ скратиле за више од два мјесеца. При томе, може се примјетити да су просјечно вријеме чекања на остваривање права на ДПЊ за више од два мјесеца скратиле оне ЈЛС које су 2016. године забиљежиле његове екстремне вриједности. Ако бисмо из анализе привремено искључили Соколац (вријеме чекања скраћено за 12,4 мјесеца), Крупу на Уни (за 11,6 мјесеци), Кнежево (за 5,2 мјесеца), као ЈЛС код којих је 2016. године забиљежено значајно дуже вријеме чекања на прву исплату у односу на просјечно вријеме чекања, долази се до резултата који показује да је 2020. године просјечно вријеме чекања на остваривање права на ДПЊ износило четири мјесеца колико је било и 2016. године.

Ако укупно вријеме трајања поступка остваривања права посматрамо према степену развијености ЈЛС, резултати анализе показују да је на нивоу развијених ЈЛС, 2020. године, просјечно вријеме чекања на коначну исплату новчаних средстава, а тиме и остваривање права, износило 3,6 мјесеци и кретало се у распону од два мјесеца у Бијељини до 8,2 мјесеци у Угљеву те је у односу на 2016. годину скраћено за 0,2 мјесеца. У ЈЛС из групе развијених, просјечно вријеме трајања поступка остваривања права најчешће се кретало у распону од два до три мјесеца, и то у пет од седам ЈЛС.

Унутар групе средње развијених ЈЛС, 2020. године, просјечно вријеме чекања на коначну исплату новчаних средстава било је 3,2 мјесеца и кретало се у распону од два мјесеца у Сокоцу до 4,2 мјесеца у Козарској Дубици те је у односу на 2016. годину скраћено за 2,8 мјесеци.¹⁰

Унутар неразвијених ЈЛС, 2020. године, просјечно вријеме чекања на коначну исплату новчаних средстава било је 5,2 мјесеци и кретало се у распону од 3,6 мјесеца у Рогатици до 8,8 мјесеци у Новом Граду те је у односу на 2016. годину, у просјеку, продужено за 0,5 мјесеца.

На нивоу изразито неразвијених ЈЛС, 2020. године, просјечно вријеме чекања на коначну исплату новчаних средстава било је 3,7 мјесеци и кретало се у распону од 2,2 мјесеца у Берковићима, до 4,8 мјесеци у Чајничу те је у односу на 2016. годину, у просјеку, скраћено за 2,4 мјесеца.

За разлику од 2016. године када су екстремне вриједности, у смислу чекања на прву исплату утврђеног новчаног износа, забиљежене у оквиру средње развијених (Соколац – 14,4 мјесеца) и изразито неразвијених ЈЛС (Крупа на Уни – 16,5 мјесеци), током 2020. године најдуже чекање

⁹ Прилог 2. Укупно вријеме трајања поступка остваривања права по ЈЛС за 2016 и 2020. годину

¹⁰ Један од разлога скраћења просјечног времена чекања на коначну исплату на нивоу средње развијених ЈЛС, је и тај што је општина Нови Град, Одлуком Владе Републике Српске, за 2020. годину категорисана, умјесто средње развијена, као неразвијена ЈЛС.

корисника права из СЗ на прву исплату утврђеног новчаног износа остварено је у оквиру развијених (Угљевик - 8,2 мјесеца) и неразвијених ЈЛС (Нови Град - 8,8 мјесеци).

Претходно приказани резултати анализе показују да су и 2020. године међу корисницима права из СЗ, у погледу времена чекања на остварење права, постојале значајне разлике посматрано унутар наведених група. Посматра ли се просјек по ЈЛС, највеће разлике међу корисницима права остварене су у групи развијених ЈЛС.

Посматрано по основним фазама поступка остваривања права на додатак за помоћ и његу другог лица (*I фаза*: поступак рјешавања/одлучивања о праву, *II фаза*: поступак исплате права), резултати анализе откривају да су многе ЈЛС забиљежиле продужење просјечног времена чекања корисника СЗ у првој фази поступка, док је вријеме трајања друге фазе поступка скраћено или је остало готово непромијењено.

Утврђено је да су корисници права, 2020. у односу на 2016. годину, доношење Рјешења Првостепене комисије, у просјеку, дуже чекали 0,2 мјесеца. Односно, просјечно вријеме трајања прве фазе поступка остваривања наведеног права, тј. поступка рјешавања/одлучивања о праву, је са 2,5 мјесеца 2016. године продужено за 0,2 мјесеца, на 2,7 мјесеци 2020. године. Такође, испитивања су показала да су корисници права, након доношења рјешења којим се подносиоцу захтјева признаје право на ДПЊ, на исплату утврђеног новчаног износа из буџета ЈЛС, у просјеку, чекали краће 1,4 мјесеца. Просјечно вријеме чекања на исплату новчаних средстава од 2,6 мјесеци 2016. године скраћено је на 1,2 мјесеца 2020. године.

Прва фаза поступка остваривања права

Посматрано на нивоу сваке појединачне ЈЛС/ЦСР обухваћене узорком, накнадним прегледом је утврђено да је, 2020. у односу на 2016. годину, просјечно вријеме трајања прве фазе поступка (захтјев - доношење рјешења о признавању права), код:

- осам ЈЛС скраћено (Крупа на Уни за 6,4 мјесеци, Оштра Лука за 1,5 мјесеци, Соколац за 1,4 мјесеци, Кнежево за 1,1 мјесеци и Бања Лука за 0,5 мјесеци, Берковићи за 0,3 мјесеца, Гацко за 0,3 мјесеца, Рудо за 0,2 мјесеца),
- шест ЈЛС остало непромијењено или се није значајније промијенило (Билећа -5 дана, Котор Варош -1 дан, Требиње -1 дан, Бијељина +1 дан, Пале +2 дана, Рибник +3 дана),
- 10 ЈЛС значајније продужено (Чајниче за 0,2 мјесеца и Рогатица за 0,3 мјесеца, Шамац за 0,8 мјесеци, Вукосавље за 1,7 мјесеци, Калиновик за 1,8 мјесеци, Козарска Дубица за 2,1 мјесеца, Градишка за 2,1 мјесеца, Костајница за 2,4 мјесеца, Нови Град за 2,5 мјесеци и Угљевик за 2,7 мјесеци).¹¹

Ако вријеме чекања рјешавања о праву посматрано према степену развијености ЈЛС, резултати анализе показују да је, 2020. у односу на 2016. годину, само једна ЈЛС из групе средње развијених (Соколац) и три ЈЛС из групе изразито неразвијених (Кнежево, Оштра Лука и Крупа на Уни), тј. 1/6 од укупног броја ЈЛС из узорка, вријеме трајања прве фазе поступка скратило за више од мјесец дана. Даље испитавање је показало да то није било довољно да би се, у сегменту рјешавања о праву, просјечно вријеме доношења рјешења о признавању права, на нивоу свих ЈЛС обухваћених узорком, скрати за мјесец дана, нити да се на нивоу неразвијених ЈЛС скрати за три мјесеца, како је то садржано у препоруци.

Наиме, утврђено је да је у фази поступка рјешавања о праву, 2020. у односу на 2016. годину, на нивоу ЈЛС које имају статус развијених, средње развијених, а нарочито на нивоу ЈЛС са статусом неразвијених дошло до продужења просјечног времена рјешавања о праву, тј. до

¹¹ Прилог 3. Вријеме трајања остваривања права по фазама поступка за 2016. и 2020. годину

дужег чекања корисника СЗ на доношење рјешења о признавању права, и то за 0,6 и 0,1, односно за 1,2 мјесеца, респективно. У истом периоду, прије свега због значајно бржег доношења рјешења о признавању права у општини Крупа на Уни, просјечно вријеме трајања ове фазе поступка скраћено је само на нивоу изразито неразвијених ЈЛС, и то за 0,7 мјесеци.

Друга фаза поступка остваривања права

Анализом упитника утврђено је да је 2020. године, у односу на 2016. годину, просјечно вријеме трајања друге фазе поступка (рјешење - прва исплата) код 20 ЈЛС скраћено и то у распону од 0,3 мјесеца (Берковићи, Калиновик) до 11 мјесеци (Соколац), док је код преостале четири ЈЛС (Бања Лука, Билећа, Котор Варош и Рибник) вријеме трајања ове фазе поступка остало готово непромијењено.

Посматрано према степену развијености ЈЛС, утврђено је да је у фази обезбјеђивања новчаних средстава за исплату права из буџета ЈЛС и правремености истог у односу на дио дозначених средстава буџета Републике, 2020. у односу на 2016. годину, на нивоу све четири групе ЈЛС остварено скраћење просјечног времена чекања на прву исплату и то за три мјесеца на нивоу средње развијених, 1,7 мјесеци на нивоу групе изразито неразвијених и 0,7 мјесеци како на нивоу групе развијених тако и на нивоу групе неразвијених ЈЛС. Међутим, само је на нивоу групе коју чине средње развијене ЈЛС скраћење просјечног времена чекања на прву исплату остварено у складу са датом препоруком. При томе, потребно је нагласити да су, у овој групи ЈЛС, двије од четири ЈЛС незнатно продужиле вријеме чекања на прву исплату и то за 0,1 мјесеца.

Истовремено, све ЈЛС из групе изразито неразвијених су скратиле вријеме друге фазе поступка, тј. скратиле су вријеме чекања на прву исплату новчаних средстава и то у распону од 0,3 до 5,2 мјесеца. Детаљнија анализа је показала да су двије од осам ЈЛС из ове групе вријеме чекања скратиле у складу са датом препоруком. Прецизније речено, док су општине Берковићи, Калиновик, Рудо, Чајниче, Вукосавље и Оштра Лука вријеме трајања друге фазе поступка скратиле за мање од два мјесеца, општине Кнежево и Крупа на Уни су трајање ове фазе скратиле за 4,1 и 5,2 мјесеци, респективно.

У истом периоду, како у групи развијених тако и у групи неразвијених ЈЛС, нити једна ЈЛС, другу фазу поступка, није скратила за више два мјесеца. Тако, у групи развијених ЈЛС, вријеме трајања друге фазе поступка је или остало непромијењено (Бања Лука) или је скраћено највише за 1,3 мјесеца (Градишка). У групи неразвијених ЈЛС, слично као и у групи развијених ЈЛС, вријеме трајања друге фазе поступка је или остало непромијењено (Рибник) или је скраћено највише за 1,2 мјесеца (Рогатица).

Имајући у виду правременост дозначавања средстава из републичког буџета, претежно скраћење ове фазе поступка условило је повећање нивоа ефикасности њиховог коришћења.

3. ЗАКЉУЧАК

У посматраном периоду 2017-2020. година Влада Републике Српске, Министарство здравља и социјалне заштите и јединице локалне самоуправе, као институције које су обухваћене ревизијом учинка под називом "Ефективност остваривања права у социјалној заштити" и накнадним прегледом провођења препорука, предузимали су одређене мјере и активности на провођењу препорука које су резултирале њиховим дјелимичним провођењем.

Посматрано на нивоу сваке од датих препорука и надлежних институција на које се препорука односи, накнадним прегледом је утврђено да је Министарство здравља и социјалне заштите предузимало одређене активности у вршењу надзора над радом установа социјалне заштите, а тиме и над радом првостепених стручних комисија, у циљу побољшања квалитета и ефикасности њиховог рада. Такође, Закључком Владе Републике Српске, успостављена је већа стабилност и редовност исплате новчаних средстава из буџета Републике за суфинансирање права корисника социјалне заштите.

Накнадни преглед је показао да надлежне институције, у периоду након објављивања Извјештаја ревизије учинка нису приступиле изради неопходних стратешких докумената како би се утврдила кључна опредјељења и стратешки правци развоја система социјалне заштите, као битне претпоставке организације, функционисања и његовог развоја. Измјенама и допунама Закона о социјалној заштити у одређеној мјери унапријеђен је правни оквир у овој области. Међутим, изостале су активности на приспитувању адекватности постојећег модела финансирања и његовог утицаја на постојеће стање.

Посматрано са аспекта просјечног времена трајања основних фаза поступка остваривања права утврђено је да је вријеме трајања поступка рјешавања о праву продужено, а вријеме исплате права скраћено. Просјечно вријеме трајања друге фазе поступка скраћено је у већој мјери него што је просјечно вријеме трајања прве фазе поступка продужено. На тај начин корисници социјалне заштите, у просјеку, чекали су краће на остваривање права. Међутим, потребно је нагласити да је, 2020. у односу на 2016. годину, у многим јединицама локалне самоуправе вријеме чекања на прву исплату или остало непромијењено или је продужено. То се, у одређеној мјери, може се довести у везу са пандемијом корона вируса (COVID-19) која је условљавала рад првостепених стручних комисија на начин да је отежавала организацију њиховог рада. Такође, многе јединице локалне самоуправе и даље не располажу довољним кадровским и финансијским капацитетима што узрокује потешкоће у правовременој организацији рада комисија и исплати новчаних средстава за финансирање наведених права.

Влади Републике Српске, односно Министарству здравља и социјалне заштите, те јединицама локалне самоуправе, које имају најзначајније улоге, надлежности и одговорности у области социјалне заштите, се препоручује да интензивирају постојеће и предузму потребне мјере и активности у циљу потпуне реализације препорука датих у Извјештају ревизије учинка.

Вођа ревизорског тима

Дарко Билић, с.р.

4. ПРИЛОЗИ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Закон о социјалној заштити Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 37/12, 90/16, 94/19 и 42/20)
2. Закон о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Српске", број 13/02, 80/07 и 50/10)
3. Правилник о утврђивању способности лица у поступку остваривања права из социјалне заштите и утврђивању функционалног стања корисника ("Службени гласник Републике Српске", број 116/12, 111/13 и 9/17)
4. Правилник о вршењу стручног надзора ("Службени гласник Републике Српске", број 15/15)
5. Упутство о начину исплате средстава јединицама локалне самоуправе ("Службени гласник Републике Српске", број 59/12, 82/20)
6. Информација о недостатку средстава у Буџету Републике Српске за суфинансирање права из социјалне заштите, октобар 2016. године
7. Закључак Владе Републике Српске, октобар 2017. године
8. Упитници за јединице локалне самоуправе и центре за социјални рад
9. Извјештај ревизије учинка РУ 002-16 "Ефективност остваривања права у социјалној заштити", август 2017. године
10. Информације и подаци о проведеном стручном надзору над радом првостепених стручних комисија, МЗСЗ

Прилог број 2

Табела 1. Укупно вријеме трајања поступка остваривања права по ЈЛС за 2016. и 2020. годину

		ВРИЈЕМЕ ТРАЈАЊА У МЈЕСЕЦИМА		
РБ	Година	2016.	2020.	
1	1	Бања Лука	3,2	2,7
2	2	Бијељина	2,9	2,0
3	3	Гацко	3,4	2,8
4	4	Градишка	4,0	4,8
5	5	Пале	2,7	2,2
6	6	Требиње	3,8	2,8
7	7	Угљевик	6,5	8,2
		Р ЈЛС	3,8	3,6
8	1	Билећа	3,0	3,0
9	2	Коз. Дубица	3,1	4,2
10	3	Котор Варош	3,7	3,7
11	4	Соколац	14,4	2,0
		СР ЈЛС	6,1	3,2
12	1	Нови Град	7,0	8,8
13	2	Костајница	3,7	5,1
14	3	Рибник	4,2	4,3
15	4	Рогатица	4,5	3,6
16	5	Шамац	4,2	4,3
		НР ЈЛС	4,7	5,2
17	1	Берковићи	2,8	2,2
18	2	Калиновик	2,5	4,0
19	3	Рудо	3,8	3,1
20	4	Вукосавље	3,5	4,3
21	5	Чајниче	5,2	4,8
22	6	Оштра Лука	5,7	2,5
23	7	Кнежево	8,9	3,7
24	8	Крупа на Уни	16,5	4,9
		ИНР ЈЛС	6,0	3,7

Извор: ГСРЈС РС, Извјештај ревизије учинка РУ 002-16;
ЈЛС/ЦСР, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Прилог број 3

Табела 1. Вријеме трајања поступка остваривања права по ЈЛС за 2016. годину

2016. година			ВРИЈЕМЕ ТРАЈАЊА У МЈЕСЕЦИМА				
РБ			Захтјев - Комисија	Комисија - Рјешење	Захтјев - Рјешење	Рјешење - Исплата	Укупно
		1	2	3	4=1+2	5	6=4+5
1	1	Бања Лука	1,6	0,2	1,8	1,4	3,2
2	2	Бијељина	0,5	0,4	1,0	1,9	2,9
3	3	Гацко	0,8	0,1	0,9	2,5	3,4
4	4	Градишка	1,5	0,0	1,5	2,5	4,0
5	5	Пале	0,9	0,6	1,5	1,2	2,7
6	6	Требиње	1,3	0,4	1,8	2,0	3,8
7	7	Угљевик	1,9	0,3	2,2	4,3	6,5
		Р ЈЛС	1,2	0,3	1,5	2,3	3,8
8	1	Билећа	1,1	0,4	1,4	1,6	3,0
9	2	Коз. Дубица	0,4	0,4	0,8	2,4	3,1
10	3	Котор Варош	1,9	0,6	2,5	1,2	3,7
11	4	Соколац	2,2	0,7	2,9	11,5	14,4
		СР ЈЛС	1,4	0,5	1,9	4,2	6,1
12	1	Нови Град	3,4	0,7	4,1	2,9	7,0
13	2	Костајница	1,5	0,6	2,1	1,6	3,7
14	3	Рибник	2,6	0,1	2,7	1,5	4,2
15	4	Рогатица	1,0	0,4	1,4	3,1	4,5
16	5	Шамац	1,5	0,9	2,4	1,8	4,2
		НР ЈЛС	2,0	0,5	2,5	2,2	4,7
17	1	Берковићи	0,8	0,3	1,0	1,8	2,8
18	2	Калиновик	1,7	0,1	1,8	0,7	2,5
19	3	Рудо	1,9	0,1	2,0	1,8	3,8
20	4	Вукосавље	1,1	0,5	1,6	1,8	3,5
21	5	Чајниче	3,0	0,9	3,9	1,2	5,2
22	6	Оштра Лука	3,4	0,5	4,0	1,7	5,7
23	7	Кнежево	2,6	1,1	3,7	5,2	8,9
24	8	Крупа на Уни	10,1	0,1	10,3	6,2	16,5
		ИНР ЈЛС	3,1	0,4	3,5	2,5	6,0

Извор: ГСРЈС РС, Извјештај ревизије учинка РУ 002-16

Табела 2. Вријеме трајања поступка остваривања права по ЈЛС за 2020. годину

2020. година			ВРИЈЕМЕ ТРАЈАЊА У МЈЕСЕЦИМА				
	РБ		Захтјев - Комисија	Комисија - Рјешење	Захтјев - Рјешење	Рјешење - Исплата	Укупно
		1	2	3	4=1+2	5	6=4+5
1	1	Бања Лука	1,2	0,1	1,3	1,4	2,7
2	2	Бијељина	0,3	0,7	1,0	1,0	2,0
3	3	Гацко	0,6	0,0	0,6	2,2	2,8
4	4	Градишка	3,1	0,5	3,6	1,2	4,8
5	5	Пале	1,3	0,3	1,6	0,6	2,2
6	6	Требиње	0,6	1,2	1,8	1,0	2,8
7	7	Угљевик	4,6	0,3	4,9	3,3	8,2
		Р ЈЛС	1,7	0,4	2,1	1,5	3,6
8	1	Билећа	1,2	0,1	1,3	1,7	3,0
9	2	Коз. Дубица	2,7	0,2	2,9	1,3	4,2
10	3	Котор Варош	2,4	0,1	2,5	1,2	3,7
11	4	Соколац	0,9	0,6	1,5	0,5	2,0
		СР ЈЛС	1,8	0,2	2,0	1,2	3,2
12	1	Нови Град	5,8	0,8	6,6	2,2	8,8
13	2	Костајница	3,9	0,7	4,6	0,5	5,1
14	3	Рибник	2,5	0,3	2,8	1,5	4,3
15	4	Рогатица	0,7	1,0	1,7	1,9	3,6
16	5	Шамац	2,5	0,7	3,2	1,1	4,3
		НР ЈЛС	3,1	0,7	3,8	1,4	5,2
17	1	Берковићи	0,5	0,2	0,7	1,5	2,2
18	2	Калиновик	3,6	0,1	3,7	0,3	4,0
19	3	Рудо	1,7	0,1	1,8	1,3	3,1
20	4	Вуковаци	2,9	0,5	3,4	0,9	4,3
21	5	Чајнич	3,5	0,7	4,2	0,6	4,8
22	6	Оштра Лука	1,7	0,8	2,5	0,0	2,5
23	7	Кнежево	2,1	0,5	2,6	1,1	3,7
24	8	Крупа на Уни	2,7	1,2	3,9	1,0	4,9
		ИНР ЈЛС	2,3	0,5	2,8	0,9	3,7

Извор: ЈЛС/ЦСР, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС