



**Извјештај ревизије учинка
ПРОНАТАЛИТЕТНЕ МЈЕРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Број: РУ 001-20

Бања Лука, јун 2021. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	11
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије.....	12
1.3.1. Обим и ограничења ревизије	12
1.3.2. Извори ревизијских доказа.....	13
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.....	13
1.3.4. Критеријуми ревизије	14
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	15
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	16
2.1. Карактеристике предмета ревизије.....	16
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	17
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије ...	19
3. НАЛАЗИ	20
3.1. Стратешки, правни и институционални оквир за вођење пронаталитетне политике у Републици Српској.....	20
3.1.1. Стратешки и правни оквир за вођење пронаталитетне политике.....	20
3.1.2. Подјела улога, надлежности и одговорности за вођење пронаталитетне политике	24
3.2. Провођење и ефекат пронаталитетних мјера у Републици Српској	29
3.2.1. Приступ надлежних институција провођењу пронаталитетних мјера.....	29
3.2.2. Познавање, разумијевање и повјерење у пронаталитетне мјере.....	35
3.3. Праћење и извјештавање о ефектима пронаталитетних мјера Републике Српске.....	43
3.3.1. Праћење ефеката и преиспитивање пронаталитетних мјера	43
3.3.2. Извјештавање о демографском развоју и ефектима пронаталитетних мјера	46
4. ЗАКЉУЧЦИ	48
5. ПРЕПОРУКЕ	51
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	54

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА „ПРОНАТАЛИТЕТНЕ МЈЕРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром за ревизију јавног сектора, провела ревизију учинка „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити одговор Републике Српске на „феномен недовољног рађања“.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности: Владе Републике Српске, Министарства породице, омладине и спорта, Министарства здравља и социјалне заштите, Министарства просвјете и културе, Министарства рада и борачко-инвалидске заштите, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства финансија, Пореске управе, Инвестиционо-развојне банке, Јавног фонда за дјечију заштиту, Фонда здравственог осигурања, Фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Агенције за аграрна плаћања и Савјета за демографску политику Републике Српске.

Временски период који је обухваћен овом ревизијом је од 2016. до 2020. године.

Резултати ревизије су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да постоји потреба за систематизацијом, редефинисањем и унапређењем мјера за подстицање рађања како би се постигли постављени циљеви у погледу одрживог демографског развоја у Републици Српској.

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 овом ревизијом.

На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Министарство просвјете и културе, Пореска управа и Инвестиционо-развојна банка Републике Српске, а које су дјелимично прихваћене и укључене у Извјештај ревизије учинка.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којим 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.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, односно Министарству породице, омладине и спорта, те надлежним институцијама (министарствима и другим јавним институцијама) Републике Српске за провођење мјера и активности на подршци и подстицању рађања. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити стратешки, правни и институционални оквир, као и процес дефинисања, провођења, праћења, анализе и извјештавања о постигнутим ефектима пронаталитетних мјера у циљу остварења постављених циљева у погледу одрживог демографског развоја Републике Српске.

Главни ревизор донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу мр Слађана Јагодић и мр Рајко Врањеш.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПОС	Министарство породице, омладине и спорта
МЗСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите
МРБИЗ	Министарство рада и борачко-инвалидске заштите
МП	Министарство просвјете и културе
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МФ	Министарство финансија
ПУРС	Пореска управа Републике Српске
ИРБ	Инвестиционо-развојна банка Републике Српске
ЈФДЗ	Јавни фонд за дјечију заштиту Републике Српске
ФЗО	Фонд здравственог осигурања Републике Српске
ФПИО	Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске
ААП	Агенција за аграрна плаћања Републике Српске
Савјет за ДП	Савјет за демографску политику Републике Српске
РСРЛИМ	Републички секретаријат за расељена лица и миграције
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру за ревизију јавног сектора, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром за ревизију јавног сектора, провела ревизију учинка „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности на подстицању рађања дјеце, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити одговор Републике Српске на „феномен недовољног рађања“.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

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

- Рађање дјеце у Републици Српској не омогућава просто обнављање становништва. Стопа укупног фертилитета у Републици Српској је, у периоду од 2003. до 2020. године, уз мање варијације, била на нивоу око 1,3 рођене дјеце по жени у њеном фертилном периоду живота, што је испод стопе од 2,1 дјетета по жени која обезбјеђује просту репродукцију становништва;
- Од 2002. године природни прираштај у Републици Српској је негативан, односно сваке године више људи умре него што се роди дјеце. У посматраном периоду 2016-2020. година, у Републици Српској је скоро 30.000 више умрлих лица у односу на број живорођених;
- Влада Републике Српске је у својим програмско-планским актима поставила „демографску обнову Републике Српске“ као један од најважнијих дугорочних националних и политичких циљева и приоритета;
- Након усвајања Политике развоја становништва, надлежне институције су предузеле одређене мјере и активности у циљу покушаја рјешавања проблема „недовољног рађања“;
- У стратешком оквиру за вођење пронаталитетне политике Републике Српске постоји дисконтинуитет јер нацрти стратегија за унапређење и развој подршке породицама, након разматрања на сједницама Владе Републике Српске, нису усвојени;
- Мјере које имају пронаталитетни карактер су дефинисане у комплексном правном оквиру, који је био подложен честим измјенама и допунама у посматраном периоду, што је значајно отежавало њихово познавање, разумијевање и повјерење у подршку Републике подстицању рађања од стране потенцијалних корисника;
- Функционисање надлежних институција у области популационе и пронаталитетне политике у пракси се значајно разликује од оног дефинисаног у правном оквиру Републике Српске, те комуникација и координација између надлежних институција није на задовољавајућем нивоу;
- У Републици Српској је тренутно у примјени 30 мјера које имају директан или индиректан пронаталитетни карактер из различитих области. Мјере нису систематизоване ни у једном званичном акту Републике Српске, нити су јасно дефинисани сврха и циљеви који се желе њима постићи, као ни индикатори за праћење њихове успјешности;
- За реализацију мјера које имају пронаталитетни карактер у периоду 2016-2020. година је издвојено око 940 милиона КМ, од чега је око 80% финансирано из средстава прикупљених у систему обавезних доприноса;

- Увођење мјера које имају пронаталитетни карактер од стране надлежних институција Републике Српске је најчешће био резултат ад хок приступа без адекватних анализа и евалуација;
- Остваривање појединих права дефинисаних у мјерама које имају пронаталитетни карактер су пратили бројни проблеми у примјени, најчешће институционалне и финансијске природе;
- Од 30 мјера које имају пронаталитетни карактер, 11 мјера се остварује по аутоматизму, док њих 16 се остварује по захтјеву корисника, а 3 по конкурсној процедури;
- Надлежне институције у претходном периоду нису дале адекватан значај провођењу пронаталитетних мјера нефинансијског карактера, па су мјере едукативне и промотивне природе биле ограниченог обима, трајања и утицаја;
- Праћење и анализа успјешности мјера које имају пронаталитетни карактер од стране надлежних институција није вршена на адекватан начин. Информисање Народне скупштине и Владе Републике Српске о демографској ситуацији је било спорадично, док је извјештавање о успјешности мјера које имају пронаталитетни карактер изостало;

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци.

Основни закључак ове ревизије је да постоји потреба за систематизацијом, редефинисањем и унапређењем мјера за подстицање рађања како би се постигли постављени циљеви у погледу одрживог демографског развоја у Републици Српској.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Резултати ревизијског испитивања указују да није успостављен потпун стратешко-програмски оквир, а да је провођење мјера које имају пронаталитетни карактер дефинисано бројним законским и подзаконским актима, са учесталим измјенама и допунама у посматраном периоду;
- Улоге, надлежности и одговорности институција за вођење пронаталитетне политике у Републици Српској, у начелу су утврђене и разграничене, али је изостала њихова пуна примјена у пракси;
- Посматрани период карактерише тренд повећања броја мјера које имају пронаталитетни карактер, као и повећање издвајања финансијских средстава за њихову реализацију из различитих извора уз истовремено смањење броја корисника права. Провођење мјера које имају пронаталитетни карактер прате одређени ризици институционалне, правне, финансијске и административне природе;
- Поступање надлежних институција Републике Српске, приликом дефинисања, измјене и провођења мјера које имају пронаталитетни карактер, није било у функцији унапређивања познавања, разумијевања, прихватања и повјерења у мјере које имају пронаталитетни карактер од стране потенцијалних корисника;
- Праћење и анализа ефеката дефинисаних мјера које имају пронаталитетни карактер нису били на нивоу који би омогућавао њихово преиспитивање и прилагођавање са циљем да адекватније одговоре на присутне трендове у демографском развоју Републике Српске;
- Извјештавање надлежних институција Републике Српске о демографским показатељима и реализацији појединих мјера које имају пронаталитетни карактер, у посматраном периоду је било повремено. Извјештаји нису садржавали податке и показатеље о успјешности примјене мјера које имају пронаталитетни карактер.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају улоге, надлежности и одговорности у погледу усмјеравања демографског развоја Републике Српске, а то су: Влада Републике Српске, Министарство породице, омладине и спорта, те остале надлежне институције Републике Српске за провођење мјера и активности на подстицању рађања.

Министарство породице, омладине и спорта одговорно је да креира, проводи и предлаже мјере и активности из области популационе и пронаталитетне политике које ће бити у функцији постизања циљева одрживог демографског развоја Републике Српске.

Влада Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта, у координацији са другим министарствима у Влади Републике Српске, уз савјетодавну и стручну подршку Савјета за демографску политику Републике Српске, у функцији постизања циљева одрживог демографског развоја, потребно је да:

- Изради и предложи стратешко-програмски акт са јасним циљевима и одређењима у функцији демографског развоја Републике Српске, те систематизацију и поједностављење правног оквира који се односи на мјере које имају пронаталитетни карактер;
- Унапређује функционалност, ефективност и ефикасност институција које креирају, проводе, прате и извјештавају о успјешности пронаталитетних мјера;
- Анализирају примјену и евалуирају ефекте пронаталитетних мјера и на основу резултата анализе и евалуације, у оквиру постојећег институционалног и финансијског капацитета, систематизују, (ре)дефинишу и унапређују мјере у функцији одрживог демографског развоја Републике Српске;
- Успостави и примјењује оквир за извјештавање о демографском стању, како би се обезбиједило праћење успјешности пронаталитетних мјера и утицај на демографски развој Републике Српске.

Надлежне институције (министарства и друге јавне институције) Републике Српске за провођење мјера и активности на подршци и подстицању рађања, потребно је да:

- Пронаталитетне мјере учине приступачнијим потенцијалним корисницима уз поједностављивање административних процедура. Поред мјера које имају финансијски карактер проводити и мјере нефинансијског карактера;
- Континуирано и у складу са дефинисаним оквиром, извјештавају Владу Републике Српске о провођењу пронаталитетних мјера и утицају на демографски развој Републике Српске.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Према одредбама међународног права³, један од важних елемената једне државе је њено становништво, које представља основу њеног привредног и друштвеног развоја. Из тог разлога, свака држава, у складу са својим демографским специфичностима, проблемима и изазовима, дефинише и проводи одређене мјере путем којих покушава да усмјери свој демографски развој у складу са постављеним економским, социјалним, политичким и другим циљевима.

У развијеним дијеловима свијета је постало јасно да су људски ресурси ограничени и да свако промишљање о будућности мора водити рачуна о минимуму становништва, који је потребан за функционисање државе. Из тог разлога је постављен као општи циљ одрживог демографског развоја просто обнављање становништва, тј. стационарно становништво чије ће слjedeће генерације бити исте величине као што су и постојеће. За просто обнављање становништва или замјену генерација потребно је да стопа укупног фертилитета⁴ буде на нивоу око 2,1 дјетета⁵ по жени.

РС се суочава са комплексним демографским проблемима који се манифестују константним смањењем стопе рађања и негативним природним прираштајем, смањењем броја ученика у основним школама, процесима депопулације, нестајања села, старења становништва и емиграције фертилног и радно способног становништва у иностранство.⁶ Основни проблем становништва РС је „феномен недовољног рађања“ који је последица низа негативних фактора.⁷ Стручњаци све чешће упозоравају да бисмо као народ могли изумријети у блиској будућности уколико се рјешавању овог националног проблема не приступи брзо и озбиљно.⁸

Последњи попис становништва, који је на простору РС обављен 2013. године, показао је демографске губитке преко $\frac{1}{4}$ становништва у односу на претходно проведени попис 1991. године, те да је стопа укупног фертилитета испод 1,3. Савремене тенденције фертилитета на простору РС у ближој будућности оставиће несагледиве демографске, економске и социјалне последице.⁹

³ Члан 1. Међународне конвенције о правима и обавезама држава, закључене 1933. године у Монтевидеу, Перу

⁴ Стопа плодности или стопа фертилитета означава коефицијент који показује број рођене дјеце по жени у њеном плодном/фертилном периоду живота (од 15. до 49. године живота).

⁵ Свака жена у свом фертилном периоду треба да се надомјести једним женским дјететом (на нашим просторима на 100 дјевојчица се рађа од 105 до 107 дјечака).

⁶ Маринковић, Д: „Демографски развој и спровођење мјера популационе политике у Републици Српској“, Зборник Матице Српске за друштвене науке број 131, Нови Сад, 2010. година

⁷ Маринковић, Д, Мајкић, А: „Становништво Републике Српске – демографски фактори и индикатори“, Научна монографија, Бања Лука, 2018. година, стр. 7.

⁸ „Демографски потоп пред вратима Републике Српске“,

<https://nezavisne.com/novosti/drustvo/Demografski-potop-pred-vratima-RS/489478>

„За 10 година нестала општина већа од Зворника. Без иселјавања!“

<https://www.бyка.com/novosti/za-10-godina-nestala-opstina-veca-od-zvornika-bez-iseljavanja>

„Аларм: Држава се убрзано празни“ <http://www.rtvbn.com/3944443/alarm-drzava-se-ubrzano-prazni>

„РС: На сваких 5 година изгубимо по једну генерацију основношколаца!“,

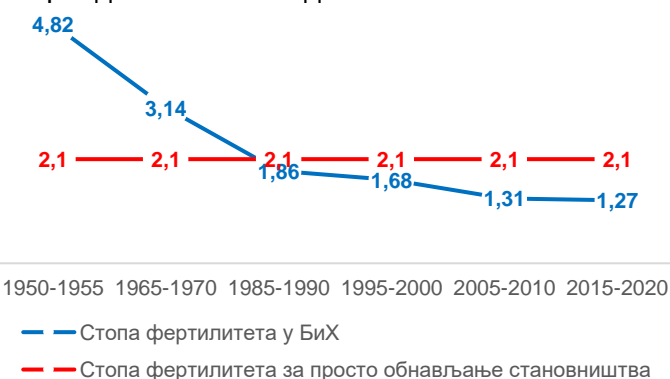
<https://www.бyка.com/novosti/rs-na-svaki-5-godina-izgubimo-po-jednu-generaciju-osnovnoskolaca>

⁹ Мајкић, А, Маринковић, Д: „Фертилне карактеристике становништва Републике Српске“, Зборник Матице Српске за друштвене науке број 167, Нови Сад, 2018. година

Рађање дјеце као позитивна демографска компонента непосредно утиче на ревитализацију обима становништва и његове старосне структуре само ако његов ниво омогућава бар просто обнављање становништва. Отуда, било који ниво рађања који онемогућава да оно врши ове двије функције је “недовољно рађање”, које раније или касније води у депопулацију и прекомјерно старење. Проблем недовољног рађања је тим већи што је он дубоко условљен и дугорочан феномен и што је, у условима релативно ниског нивоа морталитета становништва, основни природни динамичан фактор демографских промјена.¹⁰

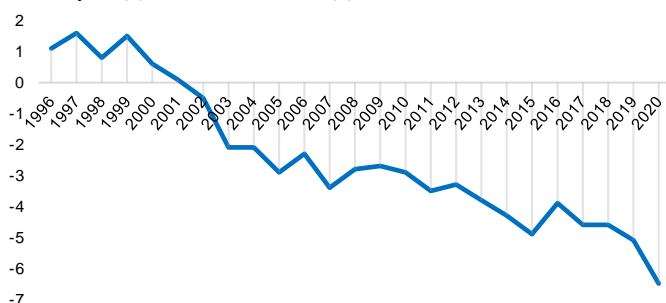
Рађање дјеце далеко испод потреба простог обнављања становништва обиљежава демографски развој РС, као и свих држава окружења и Европе.¹¹

Графикон 1 – Стопа фертилитета БиХ за период 1950-2020. година



Извор података: UN, World Population Prospects 2019, Demographic Profiles: Bosnia and Herzegovina

Графикон 2 – Стопа природног прираштаја РС за период 1996-2019. година



Извор података: Републички завод за статистику РС: Статистички годишњак за 2019. годину, Рођени и умрли у РС у 2020. години

огледао у 12, односно 3 више живорођених у односу на умрле. У 2019. и 2020. години ниједна од 63 ЈЛС није имала позитиван природни прираштај.¹⁵

И РС и БиХ су се са феноменом недовољног рађања суочиле прије скоро пола вијека (графикон 1). Од 1978. године стопа укупног фертилитета је пала испод потреба за просту замјену генерација. Ратна дешавања 90-тих су донијела додатно погоршање тренда ове демографске компоненте.

РС биљежи прво повећање рађања у послеријатном периоду да би од 2000. године почео тренд пада броја живорођене дјеце¹². Од 2002. године природни прираштај¹³ РС је негативан (графикон 2 и 3), те је највећа негативна вриједност забиљежена у 2020. години -6,5%, када биљежимо и најмањи број живорођене дјеце и највећи број умрлих лица од стварања РС. У периоду 2002-2020. година, само по основу негативног природног прираштаја РС је изгубила преко 75.000 становника.¹⁴

У 2018. години од 63 ЈЛС у РС, само Бања Лука и Источно Ново Сарајево су имали позитиван природни прираштај који се

¹⁰ Центар за демографска истраживања Института друштвених наука и Друштво демографа Србије: „Недовољно рађање дјеце – Феномен који упозорава“, Демографски преглед број 23/2007

¹¹ Прилог број 2 – Демографски показатељи РС, држава окружења и Европе у 2019. години

¹² Живорођеним дјететом се сматра свако дијете које приликом рођења дише и показује друге знакове живота (куцање срца, пулсирање пупчане врпце, кретање вољних мишића).

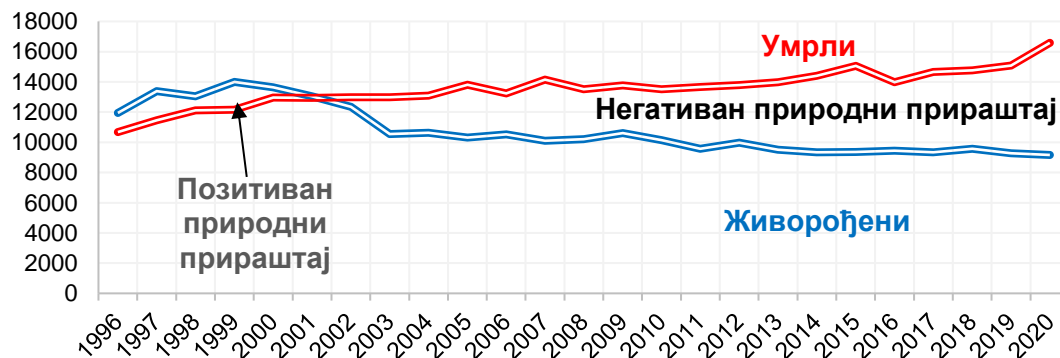
¹³ Природни прираштај је разлика између броја живорођених и умрлих у датом периоду.

¹⁴ Прилог број 3 – Демографска статистика РС у периоду 1996-2020. година

¹⁵ Републички завод за статистику РС: Статистички билтен Демографска статистика, 2019

Према статистичким подацима, РС тренутно недостаје око 7.200 или око 43% дјеце за замјену генерација на годишњем нивоу. Највећи удио у броју потребне дјеце имају прворођена и трећерођена дјеца. Према овом моделу оптимума, у РС прворођене и трећерођене дјеце недостаје око 49%.¹⁶

Графикон 3 – Природно кретање становништва у РС у периоду 1996-2020. година



Извор података: Републички завод за статистику РС: Статистички годишњак РС за 2019. годину и Рођени и умрли у РС у 2020. години

Због комплексних узрока ниског фертилитета у развијеним државама, као и његових тежих структурних последица, питање одговора државе на друштвени проблем “недовољног рађања” је вишеструко значајно и сложено. Искуства развијених држава указују да је у највећој мјери присутан индиректан приступ, којим се, преко политике подршке породици, односно низа релевантних политика (социјална сигурност, становање, запошљавање, и др.), експлицитно или имплицитно тежи стварању услова који би могли стимулативно утицати на рађање.¹⁷ Индиректан приступ је резултат отпора директном уплитању политике у сферу репродуктивног понашања индивидуе.¹⁸

Иако РС нема јединствену популациону/пронаталитетну политику, дјеловањем различитих институција, провођене су одређене мјере и активности које су у функцији подршке и подстицања рађања дјеце. Мјере које имају пронаталитетни карактер се могу пронаћи у областима заштите дјеце, родитеља и породице, образовања, рада и радних односа, здравствене и социјалне заштите, подршке руралном развоју, кредитне и пореске политике. За вријеме примјене ових мјера, заустављен је пад и стабилизован број живорођене дјеце, који се претходних година кретао између 9.000 и 9.500 на годишњем нивоу.

Оно што је посебно забрињавајуће је да све варијанте пројекција будућег демографског развоја простора РС указују на наставак и погоршање неповољних тенденција. Стручњаци из области демографије исказују бојазан, да без хитне реакције доносилаца одлука, друштва суочена са дуготрајном стопом укупног фертилитета испод 1,5 упадају у замку “ниског фертилитета” из које нема излаза, односно постоји дугорочна опасност за њихов демографски опстанак.¹⁹ Такође

¹⁶ Маринковић, Д, Мајкић, А: „Становништво Републике Српске – демографски фактори и индикатори“, Научна монографија, Бања Лука, 2018. година, стр. 289.

¹⁷ Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања и Друштво демографа Србије: „Сложеност политичког одговора на недовољно рађање“, Демографски преглед број 2/2000 и 63/2017

¹⁸ Чланом 36. Устава Републике Српске загарантовано је право човјека да слободно одлучује о рађању дјеце.

¹⁹ Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања: „Поруке демографа креаторима јавних политика у Србији“, књига сажетака са округлог стола, Београд, 2017.

констатују, како би се подстакло рађање, да је потребна шира друштвена акција из које треба да произађе стратегија демографског развоја и програм планирања породице чија ће „централна јединица бити жена и њена дјеца“.

У складу са тим, сматрају да је потребно интензивирати активности на систематизацији постојећих мјера популационе политике у РС и усмјерити их првенствено у пронаталитетне сврхе, као и провођење додатних, активнијих пронаталитетних мјера.²⁰

Имајући у виду друштвени проблем “недовољног рађања” са којима се суочава РС, као и све негативне последице које из њега произлазе, представљене индикаторе проблема и ризике, као и изражене могућности за давање доприноса унапређењу популационе и пронаталитетне политике РС, све наведено представља довољне разлоге и мотиве да се проведе ревизија учинка на тему пронаталитетних мјера у РС.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка, односно ревизијски проблем којим се бави ова ревизија учинка је ефикасност и ефективност мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, а које Влада и друге институције РС предузимају у функцији подстицања рађања дјете.

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, те да се на основу испитивања понуде препоруке чија имплементација од стране надлежних институција може унаприједити одговор РС на „феномен недовољног рађања“.

Приступ у овој ревизији учинка представља комбинацију системског и приступа оријентисаног на резултате. Системски приступ је усмјерен на испитивање јединственог, систематичног и досљедног поступања институција РС подстицању рађања у РС. Приступ оријентисан на резултате је усмјерен на испитивање постигнутих резултата у погледу подстицања рађања у РС у складу са постављеним стратешким одређењима и оперативним циљевима ради постизања одрживог демографског развоја РС. У складу са претходно наведеним, ова ревизија учинка се бави доминантно питањем ефикасности са одређеним елементима ефективности приступа подстицању рађања у РС.

Основно ревизијско питање на које се тражи одговор у овој ревизији учинка је:

Да ли су пронаталитетне мјере и активности РС у функцији подстицања рађања и одрживог демографског развоја РС?

Да би се добио одговор на основно ревизијско питање, ревизијска питања на која се тражи одговор у овој ревизији учинка су:

1. Да ли је успостављени стратешки, правни и институционални оквир у функцији успјешног подстицања рађања?
2. Да ли је приступ надлежних институција РС процесу провођења пронаталитетних мјера и активности у функцији повећања њиховог учинка?
3. Да ли је приступ надлежних институција РС процесу праћења и извјештавања о ефектима пронаталитетних мјера у функцији њиховог преиспитивања и прилагођавања новим демографским условима и трендовима у РС?

²⁰ Маринковић, Д, Мајкић, А: „Становништво Републике Српске – демографски фактори и индикатори“, Научна монографија, Бања Лука, 2018. година, стр. 290. и 298.

Маринковић, Д, Мајкић, А: „Популациона политика и планирање породице у Републици Српској – стање и тенденције“, Оригинални научни чланак, 5.107251/HER1714069M, 2013. година

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила детаљно испитивање улога, надлежности и одговорности Владе РС и њених институција: МПОС, МЗСЗ, МП, МРБИЗ, МПШВ, МФ, Савјет за ДП, ЈФДЗ, ФЗО, ФПИО, ААП, ПУ и ИРБ, у погледу подстицања рађања у РС.

Детаљнија испитивања су обухватила мјере и активности Владе РС и њених институција на дефинисању, провођењу, праћењу, надзору и извјештавању о ефектима мјера и активности у функцији подстицања рађања ради ублажавања негативних демографских трендова у РС. За поједине мјере, због њихове природе, карактера и начина остваривања права, није било могуће приказати број корисника и/или издвојени износ финансијских средстава. Обзиром на мали број тих мјера, ови подаци не утичу на резултате ревизије.

Одређени налази се заснивају на демографским подацима држава окружења и Европе како би се указало да је „феномен недовољног рађања“ присутан у цијелом окружењу РС.

У циљу давања одговора на питање о познавању, разумијевању, ставу и повјерењу циљне групе становништва у пронаталитетне мјере РС, ревизија је користила демографска испитивања која је провела стручна и академска заједница РС.²¹

Временски оквир који је обухватила ова ревизија учинка је период 2016-2020. година. Ревизија је по потреби у одређеним сегментима и случајевима обухватила и дужи временски период и то од 1996. до 2020. године (нарочито у погледу праћења статистичких података). Ова комплексна тема је захтијевала дужи временски обухват јер је за сагледавање постигнутих резултата пронаталитетних мјера потребно вријеме, те је потребно испратити измјене прописа, увођење, мијењање и примјену дефинисаних мјера, као и њихов ефекат на кретање фертилитета и наталитета.

Овако утврђен обим ревизије са организационо-институционалног, функционалног и временског аспекта омогућава реално разумијевање ревизијског проблема, формирање налаза и закључака ревизије, те креирање препорука.

Управљање демографским развојем путем популационе политике подразумијева, поред подстицања рађања, односно пронаталитетне политике, и политике које се баве морталитетом и миграцијама (унутрашњим и вањским), међутим ове политике нису биле предмет испитивања ове ревизије учинка.

Иако су идентификовани одређени напори, активности и мјере за подстицање рађања на локалном нивоу, ова ревизија учинка се бавила искључиво активностима и мјерама за подстицање рађања на републичком нивоу.

Академска и стручна заједница се бавила узроцима смањења жељеног броја дјете и савременог репродуктивног понашања, те покушала дати осврт и на друштвено-структурне посљедице које ће оно изазвати, те се ова ревизија учинка не бави истима.

²¹ Испитивања „фертилног капацитета и ставова о планирању породице породиља“ и „ставова о усклађивању рада и родитељства запослених жена млађих од 50 година“ проведена од стране Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци и Центра за демографска истраживања.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања су се прикупљала од МПОС, МЗСЗ, МП, МРБИЗ, МПШВ, МФ, Савјета за ДП, ЈФДЗ, ФЗО, ФПИО, ААП, ПУ и ИРБ.

Извори података и информација у наведеним институцијама били су:

- Стратегије, стратешко-развојна документа, политике, програми који се односе на подстицање рађања и вођење пронаталитетне политике у РС;
- Законски и подзаконски прописи који се односе на подстицање рађања и вођење пронаталитетне политике у РС;
- Подаци и информације који се односе на ресурсе који се ангажују на пословима повезаних са активностима и мјерама за подстицање рађања;
- Подаци о мјерама за подстицање рађања у РС (времену почетка примјене мјера, правном основу, обиму и начину остваривања права, броју корисника права, финансијским средствима потребним за остваривање права и сл.);
- Анализе, извјештаји и информације који се односе на подстицање рађања у РС;
- Кореспонденција између ресорно надлежних министарстава у Влади РС у погледу вођења пронаталитетне политике;
- Базе података и регистри у надлежним институцијама.

Одређени подаци и информације прикупљали су се и из других извора:

- Министарства за научно-технолошки развој, високо образовање и информационо друштво (пројекат „е-беба“);
- Републичког завода за статистику РС (резултати пописа, демографска саопштења, билтени, годишњаци, процјене, статистичке базе података);
- Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци и Центра за демографска истраживања Бања Лука у погледу резултата проведених демографских испитивања;
- Удружења грађана који окупљају кориснике или потенцијалне кориснике права из пронаталитетне политике РС;
- Стратешко-развојних докумената из области демографије, статистичких база података и пракси држава у окружењу и Европи;
- Стручне литературе, стручних и научних радова, као и студија, публикација и истраживања на тему подстицања рађања, вођења ефективне и ефикасне пронаталитетне политике, као и управљања одрживим демографским развојем.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављани су на следеће начине:

- Инспекцијом – прегледом документације;
- Упитницима;
- Интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Радно-консултативним састанцима са представницима научно-стручних, те других владиних и невладиних организација;
- Аналитичким поступцима;
- Идентификацијом и мапирањем активности и мјера за подстицање рађања у РС;
- Прегледом регистара, база података и информационих система;
- Проучавањем стратегија, политика, законских и подзаконских прописа РС;
- Проучавањем демографских података, стратешких одређења и пракси држава у окружењу и Европи;
- Студијама случаја.

Подаци и информације о активностима и мјерама које имају пронаталитетни карактер, времену почетка примјене мјера, правном основу, обиму и начину остваривања права, финансијским средствима потребним за остваривање права, итд., су се прикупила путем упитника од свих наведених институција које су биле предмет детаљнијег испитивања. Кроз процес прикупљања података путем упитника, обављено је преко 30 разговора са лицима запослених у наведеним институцијама, а која имају задужења за послове на дефинисању, провођењу, праћењу, надзору и извјештавању о ефектима мјера и активности које имају пронаталитетни карактер.

Значајни подаци и информације квантитативног и квалитативног карактера добијени су путем одржавања 19 састанка са око 50 представника институција обухваћених ревизијом на различитим управљачким позицијама, различитим улогама у погледу мјера које имају пронаталитетни карактер, различитим искуствима, те различитих струка и профила. Такође, одређени подаци и информације добијени су путем 4 радно-консултативна састанка у: Министарству за научно-технолошки развој, високо образовање и информационо друштво, Републичком заводу за статистику РС, Природно-математичком факултету/Центру за демографска истраживања и Удружењу породица са четворо и више дјеце РС.

Анализа и вредновање прикупљених података, информација и докумената извршени су примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а примјерено врсти и карактеру предмета ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- Методом анализе и синтезе;
- Квалитативном анализом садржаја документације, интервјуа и упитника;
- Анализом стратегија, политика, планова и програма који се односе на подстицање рађања и вођење пронаталитетне политике у РС;
- Анализом законских и подзаконских прописа;
- Систематизацијом активности и мјера за подстицање рађања у РС;
- Анализом демографских података, стратешких одређења и праксе подстицања рађања и вођења пронаталитетне политике у државама у окружењу и Европи;
- Анализом студија случаја;
- Компаративним методама;
- Методама статистичке и cost-effectiveness анализе.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прикупљени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те коришћењем дефинисаних критеријума формирано налази и закључци ревизије.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формирано су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Основни критеријум произилази из дефинисаног стратешког циља у Политици развоја становништва РС и програмима рада Владе РС у виду достизања стопе укупног фертилитета од 2,1 дјетета по жени, а што би омогућило просту замјену генерација и достизање нивоа стационарног становништва. Из овог основног критеријума, а у складу са домаћим и међународним препорукама за управљање одрживим демографским развојем, произилазе и остали критеријуми:

- Јединствен, систематичан и досљедан приступ РС подстицању рађања у РС;
- Јасан и усклађен стратешки и правни оквир за подстицање рађања и вођење пронаталитетне политике у РС са јасним циљевима и одређењима;
- Успостављена јасна подјела улога, надлежности и одговорности, као и изграђени одговарајући капацитети за вођење пронаталитетне политике у РС;
- У пракси присутна адекватна координација и комуникација надлежних институција за вођење пронаталитетне политике у РС;
- Дефинисане мјере за подстицање рађања у РС које прате животни циклус дјетета и родитељства са постављеним индикаторима за праћење њихове успјешности;
- Увођењу мјера за подстицање рађања претходи квалитетна анализа циљне групе становништва, обима и начина остваривања права у функцији адекватне процјене очекиваних ефеката и потребних финансијских средстава;
- Мјере за подстицање рађања у РС презентоване и промовисане циљној групи становништва као „осмишљен мотивациони пакет“;
- Постојање поузданих и комплетних евиденција и база података о становништву и мјерама за подстицање рађања у РС;
- Редовно, свеобухватно и благовремено извјештавање Владе РС и НС РС о демографским проблемима са критичким преиспитивањем постојећих мјера за подстицање рађања и њиховим прилагођавањем новим демографским условима и трендовима у РС;
- Добре праксе за вођење пронаталитетне политике у државама окружења и Европе.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

- 1 Увод** – основни разлози због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка о пронаталитетним мјерама РС. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије и изворе и методе прикупљања и анализе података.
- 2 Опис предмета ревизије** – предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област управљања демографским развојем – популациону и пронаталитетну политику РС.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
- 4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
- 5 Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе и надлежних институција РС би требало да обезбиједи одређене користи и побољшања у погледу дефинисања, провођења, праћења, надзора и извјештавања о ефектима мјера и активности у функцији подстицања рађања ради ублажавања негативних демографских трендова у РС.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

У стручној литератури, популациона политика се најчешће дефинише као скуп мјера, активности, пројеката и програма које проводи држава у циљу усмјеравања пожељних демографских промјена. Мјерама и активностима популационе политике се настоји извршити утицај на природно (наталитет и морталитет) и миграторно (унутрашња и вањска миграција) кретање становништва у складу са постављеним демографским циљевима.

Популациона политика се, према постављеним демографским циљевима, најчешће дијели на четири типа:

1. Експанзивну (пронаталитетна и/или имиграцијска) која има за циљ да подстиче раст становништва;
2. Рестриктивну (антинаталитетна и/или емиграцијска) која има за циљ смањење становништва;
3. Редистрибутивну која има за циљ повољнији територијални размјештај становништва;
4. Еугеничку која има за циљ заштиту биолошке (физичке и менталне) квалитете становништва који се остварује кроз мјере здравствене, образовне и неке мјере економске политике.

Према начину дефинисања и реализације, популациона политика се дијели на експлицитну и имплицитну. Експлицитна популациона политика подразумијева мјере и активности које доноси и проводи држава, са јасно постављеним демографским циљевима и фокусом на одређене компоненте кретања становништва (најчешће на наталитет и миграцију). Имплицитна популациона политика подразумијева политику према становништву која као таква није службено објављена и која подразумијева систем посебних мјера и активности, које се проводе у оквиру појединих секторских политика (социјална, здравствена, образовна, пореска, кредитна, стамбена политика и сл.) у циљу постизања утицаја на одређене компоненте кретања становништва.

Најчешћи тип популационе политике који се проводи на европском континенту, с обзиром на присутну демографску ситуацију, је пронаталитетна политика чије мјере и активности су усмјерене на повећање наталитета/фертилитета, односно подстицање рађања дјеце.

Право на слободно рађање је право које се налази у темељима савремене цивилизације. Сваки човјек има права да самостално, односно заједно са својим партнером/партнерком, донесе одлуку о томе да ли ће имати дјецу, колико ће их имати и како ће их подизати. Такво право припада корпусу основних људских права, односно непосредно проистиче из права на живот, права на физички и психички интегритет и права на људско достојанство.²² Како је наведено у закључцима Свјетске конференције о становништву одржане у Каиру 1994. године, основни и прихваћени принцип популационе политике је да “сви парови и појединци имају фундаментално право да слободно и одговорно одлуче о броју дјеце и времену њиховог рађања и да имају информације, образовање и средства да то учине”.²³

²² Члан 1. Универзалне декларације о људским правима, Уједињене нације, 1948.

²³ Акциони програм, Међународна конференција о становништву и развоју, Каиро, 1994.

Дакле, популациона политика не смије угрожавати фундаментална људска права појединаца, те стога не смије бити административна, принудна, кажњавајућа, негативна. Добра популациона политика мора бити позитивна и заснивати се на подстицајима, тј. стварати такав амбијент у коме ће се појединци, на основу слободне воље, одлучивати за одговарајући ниво рађања. Та је политика кооперативна и заснива се на помоћи друштва, односно државе појединцима и породицама путем разних врста бенефиција и подршке – како материјалне, тако и нематеријалне природе (промоција, едукација и савјетовање). Ова политика је, на неки начин, прикривена популациона политика, али ипак својим дјеловањем постиже одређене циљеве. Овај индиректан приступ у великом броју држава је резултат отпора директном уплитању политике у сферу репродуктивног понашања индивидуе.

Укупан процес дефинисања и реализације популационе политике може се подијелити у неколико фаза²⁴:

1. упознавање и анализа стања и развоја основних елемената демографског развоја за који се оцјењује да је неповољан и да није у складу са укупним друштвеним и економским развојем, па је неопходна друштвена интервенција у демографски развој;
2. дефинисање циљева популационе политике који се желе дугорочно остварити, односно избор одговарајућег типа популационе политике;
3. мјере, односно средства којима се постављени циљеви желе остварити, те њихова системска примјена;
4. стално праћење и анализа постигнутих резултата популационе политике, те евентуална корекција неких њених елемената уколико се постављени циљеви не остварују.

Генерални принцип је да, у условима довољних ресурса, мјере буду универзалне и дистрибуиране као елементарно право сваке породице, родитеља, односно дјетета. Мјере подршке породици добијају пронаталитетни смисао када се висина давања повећава према реду рођења дјетета у породици, а посебно када је право коришћења одређених давања лимитирано само за дјецу виших редова рођења.²⁵

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Улоге, надлежности и одговорности у погледу дефинисања, провођења, праћења, надзора и извјештавања о ефектима мјера и активности у функцији подстицања рађања ради ублажавања негативних демографских трендова у РС подијељене су између различитих институција јавног сектора на републичком нивоу власти.

Према члану 36. Устава Републике Српске, породица, мајка и дијете уживају посебну заштиту, те је загарантовано право човјека да слободно одлучује о рађању дјете. Према тачки 8, члана 68. Устава, Република уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце, између осталог, и демографског развоја. У том контексту, чланом 70. Устава Републике Српске је прописано да НС РС доноси законе, друге прописе и опште акте, као и план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун.

Према члану 90. Устава Републике Српске, Влада РС предлаже доношење горе поменутих аката НС РС, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, утврђује начела за унутрашњу организацију, те усклађује и усмјерава рад, као и врши надзор над органима републичке управе.

²⁴ Душан Милинковић, Популацијска политика, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, 1996.

²⁵ Ана Гавриловић, Мирјана Рашевић, Обновљање становништва Србије и популациона политика државе и локалне самоуправе, Службени гласник, Београд, 1999.

У правном оквиру РС посебно је изражена улога, надлежност и одговорност МПОС и Савјета за ДП у погледу питања везаних за демографски развој РС.

Према члану 22. Закона о републичкој управи (Службени гласник РС, број 115/18), МПОС обавља управне и друге стручне послове који се, између осталог, односе на: анализирање демографских кретања, праћење и предлагање пронаталитетне политике, промовисање породичних вриједности и одговорног родитељства, развијање и подржавање пројеката и програма удружења усмјерених на добробит дјеце и породице, међународну сарадњу у области подизања квалитета породичног живота, демографског развоја и права дјетета, пружање стручне и административно-техничке помоћи раду Савјета за демографску политику РС и др.

Одлуком о формирању Савјета за демографску политику Републике Српске (Службени гласник РС, број 34/12), Влада РС је формирала савјетодавно тијело Владе РС ради унапређења политика у области демографије. Савјет за демографску политику врши стручне, савјетодавне и друге послове из области демографске политике у РС и то:

- а) прати потребе демографског развоја;
- б) прати, анализира и предлаже мјере: полулационе политике, репродуктивног здравља, планирања породице, међугенерациске солидарности;
- в) предлаже Влади стратегију демографског развоја;
- г) даје мишљење и приједлоге у поступку доношења закона, стратегије и подзаконских аката из области демографске политике;
- д) остварује сарадњу са домаћим и страним надлежним органима, локалним заједницама и другим установама које се баве овом проблематиком;
- ђ) разматра и друга питања од значаја за област демографског развоја и обавља друге послове у складу са законом и другим прописима, на захтјев Министарства.

Према актуелним законским прописима, друга министарства и институције РС која из своје ресорне надлежности (самостално) дефинишу и реализују активности и мјере које имају пронаталитетни карактер су:

- МЗСЗ, ЈФДЗ, ФЗО и здравствене установе из области јавног здравства и здравствене, дјечије, породичне и социјалне заштите;
- МП и образовне установе из области (предшколског и основног) образовања;
- МРБИЗ и ФПИО из области запошљавања, рада, радних односа и пензијско-инвалидског осигурања;
- МПШВ и ААП из области руралног развоја;
- МФ, ПУРС и ИРБ из области пореске/фискалне и кредитне политике.

МФ, према члану 18. Закона о републичкој управи, обавља управне и друге стручне послове, а који се, између осталог, односе и на: систем финансирања општих друштвених потреба, систем планирања и плана развоја Републике и програме развоја у складу са тим планом, израду дугорочних и краткорочних прогноза о условима и могућностима привредног и друштвеног развоја, стратегију и политику развоја привредних и друштвених дјелатности, демографски развој, као и у склопу израде и извршења републичког буџета планирање и извршење средстава за реализацију пронаталитетних мјера у буџету РС према потребама које произилазе из усвојених стратешких и законских аката.

2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије

Опредјељења РС у погледу приједлога за рјешавање проблема „недовољног рађања“ у РС исказана су кроз стратешко-развојна документа и политике, као што су: Политика развоја становништва РС, Стратегија за развој породице у РС за период 2009-2014. година, Просторни план РС до 2015, односно његове измјене и допуне до 2025. године, Програми рада Владе РС у мандатном периоду 2014-2018. и 2018-2022. година, Програми економских реформи за период 2019-2021. и 2020-2022. година.

Појединачна опредјељења у погледу демографског развоја РС у оквиру секторских политика су садржана у сљедећим актима: Стратегија реформе пензијског система у РС из 2010. године, Политика унапређења здравља становништва РС до 2020. године, Програм за рани раст и развој дјеце у РС у периоду 2016-2020. година, Стратегија запошљавања РС за период 2016-2020. година, Акциони план спровођења реформских процеса у области предшколског, основног, средњег васпитања и образовања у РС из 2019. године, Стратегија развоја социјалног становања у РС за период 2020-2030. година, Омладинска политика РС за период 2010–2015. и 2016-2020. година, Стратегија ИРБ из 2007. године и др.

Правни оквир којом се прописује обим права у оквиру мјера које имају пронаталитетни карактер се односи на сложен сет законских и подзаконских прописа са великим бројем измјена и допуна у посматраном периоду. Законски прописи од значаја за ову област су: Породични закон, Закон о дјечијој заштити, Закон о раду, Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о предшколском васпитању и образовању, Закон о основном васпитању и образовању, Закон о лијечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнуте оплодње, Закон о обезбјеђењу и усмјеравању средстава за подстицање развоја пољопривреде и села, Закон о омладинском организовању, Закон о социјалном становању, Закон о порезу на доходак и Закон о порезу на непокретност, уз велики број припадајућих подзаконских аката, закључака Владе РС и НС РС, те одлука министара, управних одбора и директора надлежних институција јавног сектора РС.

Овим актима је дефинисано да РС обезбјеђује посебну заштиту породици, мајци и дјетету у складу са међународно признатим људским правима и основним слободама, те да у интересу слободног планирања породице, заштите рађања, развоја и подизања дјеце, Република ствара потребне услове, органе и кадрове за пружање савјета родитељима о свим значајним питањима везаним за њихова родитељска права и обавезе. Такође, овим актима су дефинисане мјере и активности којима се обезбјеђује:

- 1) подршка за рађање дјеце и усклађивање рада и родитељства;
- 2) стварање основних услова за уједначавање нивоа задовољавања развојних потреба дјеце;
- 3) помоћ породици са дјецом у остваривању њене репродуктивне, заштитне, васпитне и економске функције;
- 4) побољшање материјалног положаја породица са дјецом;
- 5) посебна финансијска подршка породици за рођење трећег и четвртог дјетета.

Сва важна стратешко-развојна, планска и правна акта која се односе на предмет ове ревизије учинка су наведена у Листи референци, која се налази у Прилогу број 1 овог извјештаја.

3. НАЛАЗИ

3.1. Стратешки, правни и институционални оквир за вођење пронаталитетне политике у Републици Српској

За успјех популационе политике, према домаћим и међународним препорукама за управљање одрживим демографским развојем, од кључног значаја је постојање јединственог, систематичног и досљедног приступа, као и једноставног и усклађеног стратешког и правног оквира са јасно утврђеним демографским циљевима и одређењима. Избору типа популационе политике, постављању циљева којим се њоме желе постићи, те изради стратешког и правног оквира потребно је да претходи анализа стања и трендова основних елемената укупног демографског развоја, посебно оног који је оцијењен као неповољан од стране надлежних институција.

Такође, веома је важна успостављена јасна подјела улога, надлежности и одговорности, као и одговарајућег институционалног капацитета за вођење популационе политике, као и адекватна координација и комуникација између надлежних институција.

У претходном поглављу смо указали на постојање проблема „недовољног рађања“ који представља ограничавајући фактор демографског развоја РС, што имплицира да је потребно да РС дефинише и проводи пронаталитетни тип популационе политике.

Прије дефинисања конкретних пронаталитетних мјера подразумијева се претходно провођење квалитетне анализе циљне групе становништва, испитивања њених потреба, сагледавања добрих и успјешних пракси за подстицање рађања, потенцијалних опција за обим и начин остваривања права у функцији адекватне процјене очекиваних ефеката и потребних финансијских средстава. Дефинисане мјере за подстицање рађања би требале да прате животни циклус дјетета и родитељства са постављеним индикаторима за праћење њихове успјешности.

3.1.1. Стратешки и правни оквир за вођење пронаталитетне политике

Као одговор на негативне демографске трендове у периоду 2000-2004. година, Влада РС је половином 2004. године формирала Савјет за ДП²⁶, а који је добио задатак да прати стање, анализира и предлаже мјере популационе политике, као и да предложи Влади РС стратегију демографског развоја РС. На приједлог Савјета за ДП, НС РС је 2005. године усвојила²⁷ Политику развоја становништва РС. Ова Политика је била прва званична оцјена стања и анализа проблема у демографском развоју РС, гдје је посебно истакнут проблем „недовољног рађања“. Такође, ова Политика представља и први документ надлежних институција РС у којем је као основни циљ постављена демографска обнова РС, односно стварање претпоставки за просто обнављање становништва РС. Саставни дио Политике је чинио и оквирни приједлог мјера и активности чија примјена би потенцијално омогућила да наведени циљ буде достигнут у року од 15 година од почетка њихове примјене, до 2020. године.

У Политици развоја становништва РС сугерисана је потреба израде посебног Програма популационе политике са дефинисаним циљевима, мјерама и активностима, релевантним институцијама задуженим за њихову реализацију, те финансијског и временског оквира уз неопходну евалуацију ефеката програма.

²⁶ Рјешење о именовању Републичког савјета за демографску политику (Службени гласник РС, број 60/04)

²⁷ Одлука о усвајању Политике развоја становништва РС (Службени гласник РС, број 108/05)

Политика је и предвиђала задужење Савјета за ДП да врши евалуацију примијењених мјера и очекиваних резултата једном годишње и да о томе, као и о приједлозима нових мјера, извјештава Владу РС и НС РС.

Тим поводом, НС РС је усвојила и закључак којим је обавезала Владу РС да до краја 2005. године изради конкретан Програм мјера за њену реализацију и да га предложи НС РС на разматрање и усвајање. Савјет за ДП је, у сарадњи са Одбором за здравство, рад и социјалну политику НС РС, Програм мјера израдио и прослиједио ресорно надлежном министарству. Међутим, према изјавама представника надлежних институција, исти није прослијеђен НС РС на разматрање и усвајање, нити је познато да ли је документ званично усвојен од стране Владе РС. Овим Програмом су биле предложене мјере које су се односиле на институционални и правни оквир за дефинисање и провођење пронаталитетних мјера, као и конкретне мјере на нивоу РС и ЈЛС, са циљем достизања стопе укупног фертилитета од 2,1 дјетета по мајци, што би омогућило просту замјену генерација, у складу са роковима постављеним у Политици развоја становништва РС.

Доступна документација, као и изјаве представника надлежних институција указују на то да се Политици развоја становништва РС, након пропуштања да се усвоји Програм за њену реализацију, није давао значај, нити је званично кориштена као подлога и основа за дефинисање и реализацију пронаталитетних мјера од стране надлежних институција РС.

НС РС, је на приједлог Владе РС, односно ресорног министарства, усвојила²⁸ Стратегију за развој породице у РС за период 2009-2014. године. Ова Стратегија је нагласила да је „потребно да држава преузме на себе дио трошкова рађања, подизања, издржавања и школовања дјете“. Као један од стратешких циљева постављене су мјере пронаталитетне популационе политике које су биле описне природе без њихове даље разраде, конкретизације и операционализације²⁹. Иако је у свим програмима рада Владе РС и НС РС у периоду 2015-2019. година било предвиђено разматрање Стратегије унапређивања и развоја подршке породицама у РС, иста није прошла процедуру усвајања³⁰, чиме је направљен дисконтинуитет у стратешком оквиру РС у овој области (графикон 4).

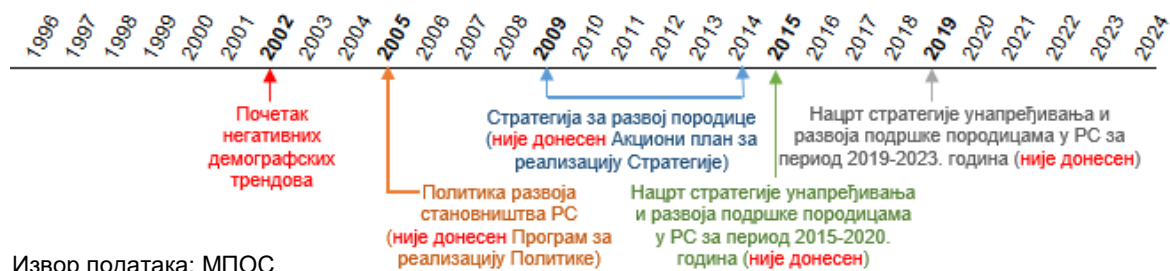
Од стратешких докумената РС, по свом системском значају, потребно је још споменути Просторни план РС до 2015, посебно његове измјене и допуне до 2025. године. У њему је наглашено да је, „у циљу повећања фертилитета становништва РС, потребна шира друштвена акција из које треба да произађу стратегија демографског развоја и програм планирања породице, који треба да узму у обзир број дјете који је потребан за замјену генерација на овом простору“.

²⁸ Одлука о усвајању Стратегије за развој породице у РС за период 2009-2014. година (Службени гласник РС, број 15/09)

²⁹ Иако је било предвиђено да ће Влада РС утврдити Акциони план за провођење ове Стратегије у року од 6 мјесеци од њеног објављивања, исти није израђен.

³⁰ Влада РС је разматрала Нацрт стратегије унапређивања и развоја подршке породицама у РС за период 2015-2020. година (42. сједница одржана 01.10.2015. године), као и за период 2019-2023. година (29. сједница одржана 18.07.2019. године), међутим ниједан од ових нацрта није дошао до фазе приједлога.

Графикон 4 - Стратешки оквир за дефинисање и провођење мјера пронаталитетне политике РС



Извор података: МПОС

Указивање на проблеме у демографском развоју РС услед „недовољног рађања“, као и исказивање одређених одређења у том погледу је вршено и у другим стратешким актима РС, међутим сваки из своје предметне области.³¹

Влада РС је, такође, у претходном периоду у својим програмско-планским актима³², као једну од кључних препрека за опстанак, раст и развој РС, идентификовала „неодрживу демографску слику РС“, те сходно томе као један од основних националних и политичких циљева и приоритета поставила “демографску обнову РС”. Посебно је наглашено да су “економски и фискални услови потребни за краткорочну одрживост, а демографске прилике неопходан услов за дугорочну одрживост Републике у сваком смислу”, те да “побољшање демографске позиције РС захтијева дугорочне политике, а не политике само на мандатни период једне Владе”.

Иако су МПОС и Савјет за ДП, провели током 2008. године научно-истраживачку студију на тему демографске ситуације и провођења пронаталитетних мјера и активности у РС, а потом исту иницирала и предсједница РС 2019. године³³, ове активности нису дале за резултат „Национални програм демографске обнове РС“, чије доношење су најављивали представници институција РС³⁴, а који би поставио јасне циљеве и одређења у наредном периоду у погледу санирања посљедица које су оставили неповољни демографски трендови у РС уназад двије деценије.

Правни оквир којим се прописује обим права у оквиру мјера које имају пронаталитетни карактер, на крају 2020. године, подразумеива бројне и комплексне законске и подзаконске прописе са великим бројем измјена и допуна у посматраном периоду, закључака НС РС и Владе РС, одлука министара у Влади РС, те руководилаца и управљачких органа у надлежним институцијама РС (табела 1).

³¹ Стратегија реформе пензијског система у РС из 2010. године, Политика унапређења здравља становништва РС до 2020. године, Програм за рани раст и развој дјете у РС у периоду 2016-2020. година, Стратегија запошљавања РС за период 2016-2020. година, Акциони план спровођења реформских процеса у области предшколског, основног, средњег васпитања и образовања у РС из 2019. године, Стратегија развоја социјалног становања у РС за период 2020-2030. година, Омладинска политика РС за период 2010–2015. и 2016-2020. година, Стратегија ИРБ из 2007. године и др.

³² Програми рада Владе РС у мандатном периоду 2014-2018. и 2018-2022. година, Програми економских реформи за период 2019-2021. и 2020-2022. година

³³ Иницијатива предсједнице РС из области демографског развоја из 2019. године <http://www.predsjednikrs.net/na-inicijativu-predsjednice-republike-srpske-predstavljena-naucno-istrzivacka-studija-demografski-razvoj-i-populaciona-politika-republike-srpske-analiza-stanja-i-prijedlog-mjera/>, Конференције у Палати предсједнице РС 13.05. и 11.09.2019. године <https://m.youtube.com/watch?v=7W8RUsc9pcY>, <https://m.youtube.com/watch?v=-JiVW2Sf8Bc>

³⁴ Циљ институција – Национални програм демографске обнове РС, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Циљ-институција---Национални-програм-демографске-обнове.aspx

Познавање обима права у овако комплексном правном оквиру је веома отежано за потенцијалне кориснике. Управо због потребе за једноставношћу правног оквира, у Политици развоја становништва РС је предложено доношење Закона о планирању породице, у којем би се нормативно уредила сва значајна питања из ове области и извршила идентификација и систематизација постојећих прописа, те утврдиле обавезе надлежних институција. Изради овог законског рјешења није приступљено.

Табела 1 – Правни оквир за дефинисање и провођење мјера пронаталитетне политике РС (важећи на дан 31.12.2020. године)

Назив правног акта	Број Службеног гласника
ЗАКОНИ	
Породични закон	54/02, 41/08, 63/14
Закон о дјечијој заштити	14/17, 122/18, 107/19
Закон о раду	1/16, 66/18
Закон о заштити на раду	1/08 и 13/10
Закон о основном васпитању и образовању	44/17, 31/18, 84/19, 35/20, 63/20
Закон о предшколском васпитању и образовању	79/15, 63/20
Закон о здравственој заштити	106/99, 44/15
Закон о здравственом осигурању	18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16
Закон о лијечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнуте оплодње	68/20
Закон о условима и поступку за прекид трудноће	34/08
Закон о обезбјеђењу и усмјеравању средстава за подстицање развоја пољопривреде и села	43/02, 106/09
Закон о омладинском организовању	98/04, 119/08, 1/12
Закон о социјалном становању	54/19
Закон о порезу на доходак	60/15, 5/16, 66/18, 105/19, 123/20
Закон о порезу на непокретност	91/15
ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	
Правилник о субвенционисању каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове	90/12, 87/20
Правилник о критеријумима и условима за финансирање и суфинансирање пројеката и активности у области подршке породици	23/16
Правилник о начину организовања проширеног програма	37/19, 13/20
Правилник о нормативима и стандардима за финансирање основних школа	74/19, 77/19
Правилник о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту	102/11, 117/11, 128/11, 101/12, 28/16, 83/16, 109/17, 115/17, 17/18, 53/18, 59/18, 112/18, 17/19, 98/19, 21/20
Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад	63/08, 38/10, 61/11, 87/12, 100/14, 4/15, 8/16, 112/18, 87/19
Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села	7/20, 24/20
Правилник о поступку утврђивања услова за избор корисника пројекта "Изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама у Републици Српској"	111/20
Правила пласмана средстава по кредитним линијама и зајмовима	29/20
ОСТАЛИ АКТИ	
Закључци НС РС	02/1-021-201/19, 02/1-021-202/19 од 06.03.2019.
Закључци Владе РС	04//1-012-2-1740/20 од 26.06.2020.
Одлуке министара у Влади РС	
Одлуке управних одбора и директора ЈФДЗ и ФЗО	

Закон о планирању породице
(приједлог из Политике развоја становништва РС) ???

Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом, Службени гласник РС

3.1.2. Подјела улога, надлежности и одговорности за вођење пронаталитетне политике

У циљу успостављања одговарајућих капацитета у организационо-институционалном и управљачком смислу за вођење популационе и пронаталитетне политике, као што је већ у претходном тексту споменуто, формирано је савјетодавно тијело Владе РС, Савјет за ДП³⁵, а потом и ресорно надлежно министарство, МПОС³⁶. Правним оквиром је овим дјвјема институцијама дата кључна улога за праћење стања, провођење анализа и предлагање мјера у погледу демографског развоја Влади РС и НС РС (графикон 5).

Графикон 5 - Организациона шема надлежних институција у области популационе и пронаталитетне политике према правном оквиру РС



Извор података: Правни оквир РС

Од свог оснивања, Савјет за ДП је именован 5 пута са различитим саставима у погледу именованих лица³⁷, те је функционисао са промјењивом подршком, интензитетом рада, као и утицајем свог дјеловања.³⁸

На иницијативу Савјета за ДП, формирано је МПОС, као ресорно надлежно министарство за демографски развој и планирање породице. Међутим, у протеклих 15 година, у поменутом министарству нису изграђени одговарајући капацитети³⁹ како би остварило у пракси своју законом прописану улогу.

³⁵ Рјешење о именовању Републичког савјета за демографску политику (Службени гласник РС, број 60/04), Одлука о формирању Савјета за демографску политику (Службени гласник РС, број 34/12)

³⁶ Закон о измјенама и допунама Закона о министарствима (Службени гласник РС, број 33/06)

³⁷ Рјешења о именовању Савјета за демографску политику РС (Службени гласник РС, број 60/04, 38/05, 18/08, 62/12, 101/12, 53/17 и 11/19)

³⁸ Резултати ревизијског испитивања указују да Савјет за ДП није суштински оперативан након 2016. године јер сазив Савјета за ДП за период 2017-2018. година је одржао само једну сједницу на којој није могао да се постигне договор око избора предсједника Савјета, а сазив именован почетком 2019. године, састављен од углавном министара у Влади РС, се састао 3 пута гдје присуство чланова није било на потребном нивоу, те се бавио углавном процедуралним питањима око свог рада.

³⁹ Буџет МПОС за провођење стручних и промотивних активности, те рад савјета у области демографије и подршке породици се креће до 100.000 КМ на годишњем нивоу (који се често не реализују у планираном износу), те има три систематизована и попуњена радна мјеста Вишег стручног сарадника за демографију, пронаталитетну и популациону политику, односно студијско-аналитичке послове у области демографије, од чека се само један запосленик активно бави пословима који су наведени у опису радног мјеста.

Треба поменути да је Политиком развоја становништва РС, као и Стратегијом за развој породице у РС за период 2009-2014. година, било предложено формирање Завода за демографска истраживања, становништво и планирање породице у циљу институционализације, односно научног, систематичног и одговорног бављења овим питањима. Међутим, ова мјера у погледу повећања институционалних капацитета није реализована.

Одсуство јасних стратешких циљева и опредјељења, као и поштовања прописане подјеле улога, надлежности и одговорности, као и недостатка капацитета у кључним институцијама за вођење популационе и пронаталитетне политике РС, довело је ситуације да се активности и мјере које имају пронаталитетни карактер дефинишу, проводе и финансирају од стране више министарстава у Влади РС: МПОС, МЗСЗ, МРБИЗ, МП, МПШВ, МФ, РСРЛИМ и институција у њиховој надлежности (графикон 6).

Графикон 6 - Организациона шема надлежних институција РС у области популационе и пронаталитетне политике која функционише у пракси



Извор података: Анализа правног оквира и достављене документације од стране институција РС обухваћених ревизијом

Наведена министарства и институције у њиховој надлежности не посједују капацитете у погледу стручних квалификација из области демографије, односно немају систематизованих и попуњених радних мјеста чији опис радних задатака би се односио на дефинисање и провођење пронаталитетних мјера из њихове ресорне надлежности. Приликом дефинисања, провођења, праћења и извјештавања о мјерама које имају пронаталитетни карактер, у највећем броју случајева изостаје потребна комуникација и координација између горе наведених институција.

Прегледом правног оквира РС, достављене документације и кроз разговоре са представницима институција обухваћених ревизијом, идентификовано је 30 мјера које имају пронаталитетни карактер у областима које покрива ресорна надлежност горе наведених институција РС (табела 2), а које су биле у примјени на дан 31.12.2020. године, као и 5 мјера чија примјена се завршила прије претходно наведеног датума.⁴⁰

⁴⁰ Стамбено збрињавање за породице са петоро и више дјеце у периоду 2007-2011. година; Подршка samozапoшљавању жена у руралним крајевима у периоду 2007-2009. година; Подстицајна средства за породице са четворо и више дјеце у сеоском подручју за набавку пољопривредне механизације у 2008. години; Суфинансирање изградње вртића у руралним насељеним мјестима у 2010. години; Популациона едукација у школама кроз едукацију и анкетање наставног особља основних и средњих школа у 2019. години.

Табела 2 – Преглед мјера које имају пронаталитетни карактер по друштвеним областима, а које су биле у примјени на дан 31.12.2020. године

Област	Мјере које имају пронаталитетни карактер
Подршка и заштита дјеце, родитеља и породице	Помоћ за опрему новорођенчета; пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете; матерински додатак; додатак на дјецу; помоћ породицама у којима се роде тројке; субвенционисање каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове; додјела социјалних станова уз непрофитни закуп младим брачним паровима, самохраним родитељима и вишечланим породицама; програм „Дјечија недеља“; промоција породице и родитељства
Образовање	Бесплатни уџбеници за 1. и 2. разред основне школе; бесплатни уџбеници за треће и свако наредно дијете из вишечланих породица од 3. до 9. разреда основне школе; бесплатни уџбеници за одличне ученике из вишечланих породица без обзира на ред рођења од 3. до 9. разреда основне школе; продужени боравак у школама за ученике прва три разреда основне школе; субвенционисање трошкова превоза ученика који станују на удаљености већој од 4 km у оквиру уписног подручја школе; програм у години пред полазак у школу; предност при упису у предшколску установу за дјецу из вишечланих породица
Рад и радни односи	Породиљско одсуство за прво и друго дијете од 12 мјесеци, а за близанце, треће и свако наредно 18 мјесеци; право на накнаду плате за вријеме породилшког одсуства у висини просјечне плате која је остварена прије одласка на породилшко одсуство; накнада незапосленим породилжама у трајању од 12 мјесеци, а за близанце, треће и свако наредно дијете 18 мјесеци; ублажавање услова за одлазак у пензију женама по основу материнства (година дана по дјетету); мјере заштите жена, трудница и породилжа приликом заснивања, трајања и прекида радног односа
Здравствена заштита	Жене у току планирања трудноће, трудноће, порођаја и за вријеме трајања породилшког одсуства, укључујући прекид трудноће из медицинских разлога, те дјеца до навршених 15 година имају право на потпуну здравствену заштиту без личног учешћа у трошковима (преглед, лијечење, рехабилитација); субвенционисање прве три биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње
Рурални развој	Једнократна новчана помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима; изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама
Кредитна и пореска политика	Стамбени кредити за младе и младе брачне парове (нижа каматна стопа за младе брачне парове и вишечлане породице); пореска ослобађања послодавца за исплату једнократне помоћи за рођење дјетета и поклоне за дјецу запослених; умањење пореске основице за издржаване чланове домаћинства и износ плаћене камате на стамбени кредит; умањење пореске основице по основу пореза на непокретност за чланове домаћинства

Извор података: Анализа правног оквира и достављене документације од стране институција РС обухваћених ревизијом

Као што је из претходно приказане табеле видљиво, у примјени се налази велики број мјера из различитих области. Већина мјера има мјешовити карактер (пронаталитетни, социјални и заштитни), гдје у тексту регулаторног оквира или образложења које је пратило њихово разматрање и усвајање нису јасно дефинисани сврха и циљеви који се желе постићи овим мјерама, нити су постављени индикатори за праћење њихове успјешности. Треба напоменути да наведене мјере нису систематизоване ни у једном званичном акту РС, те да су представници надлежних институција РС углавном били упућени у постојање мјера из своје ресорне надлежности.

Уколико сагледамо временски оквир примјене ових мјера, може се констатовати да су мјере које имају системски карактер и које су финансијски најзначајније датирају још из периода бивше државе, те су преузете у правни оквир РС (графикон 7). Такође, поменути графикон указује да је, без обзира што Политика развоја становништва РС није добила адекватан значај, након њеног усвајања дошло до увођења одређених мјера и активности од стране надлежних институција у РС у циљу веће подршке породицама и родитељству.

Графикон 7 – Временски оквир примјене мјера које имају пронаталитетни карактер у РС



Извор података: Правни оквир РС, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Међутим, увођење ових мјера од стране надлежних институција је најчешће био резултат ад хок приступа, без претходне квалитетне анализе циљне групе становништва, испитивања њених потреба, сагледавања добрих и успјешних пракси за подстицање рађања, потенцијалних опција за обим и начин остваривања права у функцији адекватне процјене потенцијалног броја корисника, потребних финансијских средстава и очекиваних ефеката. Ни за једну од 30 мјера које имају пронаталитетни карактер, надлежне институције нису доставиле ревизији анализе као основу за њихово дефинисање и уврштавање у правни оквир, односно да су исту направиле прије почетка њихове примјене⁴¹.

Иако препоруке домаћих и међународних стручњака из области демографије наглашавају потребу дугорочног приступа приликом увођења пронаталитетних мјера, а који се огледа кроз уређен стратешко-регулаторни оквир, поједине мјере, иако се реализују у континуитету од скоро 15 година, још увијек нису адекватно формализоване. Дио мјера је уведен, односно проводе се на основу усмене одлуке министра⁴², док су поједине дуги низ година провођене или се проводе на основу годишњих одлука или закључака Владе РС⁴³. Овакав приступ не даје сигурност потенцијалним корисницима да се могу ослонити на ове мјере јер увијек постоји могућност да се исте, из било ког разлога, неће реализовати у наредном периоду.

Такође, иако поједине мјере имају доминантан пронаталитетни карактер, начин остваривања права у оквиру тих мјера није осмишљен на начин да подстакне рађање већ пружи помоћ породицама у тренутку остварења права⁴⁴. Услијед недостатка квалитетне комуникације и координације надлежних институција, проводе се мјере сличног обима и садржаја права⁴⁵, а дио мјера због строгих имовинских цензуса су више у функцији пружања социјалне помоћи⁴⁶ него помоћи породици око трошкова родитељства у функцији подстицања рађања.

⁴¹ МП је доставило ревизији одређене анализе за потребе провођења 6 мјера из своје ресорне надлежности, међутим исте нису рађене за потребе њиховог увођења, већ су настале током њихове примјене као потреба праћења одређених показатеља ради адекватног планирања и исплате потребних финансијских средстава за њихову реализацију.

⁴² Нпр. Помоћ породицама у којима се роде тројке се реализује од 2006. године, а подјела бесплатних уџбеника за одличне ученике из вишечланих породица без обзира на ред рођења од 3. до 9. разреда основне школе од 2007. године на основу усмених одлука тадашњег министра МПОС.

⁴³ Нпр. Пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете се од 2006. до уврштавања у одредбе новог Закона о дјечијој заштити 2017. године, исплаћивало на основу годишњих Одлука Владе РС о одобрењу пласмана средстава (Службени гласник РС, број 76/06, 53/11, 14/12, 9/13, 7/14, 15/15, 7/16, 41/17). Додјела бесплатних уџбеника за ученике 1. и 2. разреда основне школе се врши од 2007. године на основу Закључака Владе РС који се доносе за сваку школску годину.

⁴⁴ Нпр. Правила пласмана за стамбене кредите ИРБ за младе и младе брачне парове уважавају искључиво тренутни брачни статус, односно број дјете подносиоца захтјева у тренутку подношења захтјева за кредит, те ова правила нису предвидјела смањење каматне стопе у односу на повећање броја дјете у породици.

⁴⁵ Нпр. помоћ породицама у којима се роде тројке реализује МПОС у износу од 2.200 КМ по породици и ЈФДЗ кроз Програм дјечије недеље у износу од 700КМ по дјетету (2.100 по породици). МПОС од 2007. године врши подјелу бесплатних уџбеника за одличне ученике из вишечланих породица без обзира на ред рођења, док је МП у 2020. године вршило подјелу бесплатних уџбеника за треће и свако наредно дијете из вишечланих породица, од 3. до 9. разреда основне школе.

⁴⁶ Нпр. Матерински додатак до 2017. године и додатак на дјецу од 2002. године се додјељује на другорођено, трећерођено и четврторођено дијете у породицама које испуњавају прописане приходовне и имовинске цензусе.

3.2. Провођење и ефекат пронаталитетних мјера у Републици Српској

Према домаћим и међународним препорукама за управљање одрживим демографским развојем, за успјех популационе политике је веома важна системска, те континуирана примјена дефинисаних мјера у дужем временском периоду како би могао да се сагледа њихов ефекат на елементе демографског развоја који су оцијењени као неповољни од стране надлежних институција.

Од изузетног значаја је да се провођење дефинисаних мјера од стране надлежних институција врши кроз једноставне процедуре које су приступачне корисницима, уз минимално администрирање. Такође, с обзиром да провођење популационе политике, због свог обима и потребе за дуготрајном примјеном, захтијева значајна финансијска средства, потребно је извршити адекватну процјену потребних финансијских средстава, јасног одређивања извора финансирања и њиховог планирања у оквиру јавних финансија.

Такође, за успјех дефинисаних мјера, веома је важно да исте буду презентоване и промовисане циљној групи становништва као „осмишљен мотивациони пакет“, као и да надлежне институције континуирано испитују и прате познавање, разумијевање, став и повјерење циљне групе становништва у мјере популационе политике, те да у складу са добијеним информацијама унапређују како мјере, тако и своје поступање.

3.2.1. Приступ надлежних институција провођењу пронаталитетних мјера

Примјена мјера које имају пронаталитетни карактер од стране надлежних институција РС је у посматраном периоду била под утицајем бројних изазова и проблема. Поједине одредбе правног оквира које се односе на обим права за реализацију пронаталитетних мјера нису прецизно дефинисане, а која самим тим доводе до њиховог дискреционог тумачења и примјене у пракси⁴⁷. Такође, одсуство квалитетних анализа приликом увођења пронаталитетних мјера је доводило до ситуација да обим права није адекватно обухватао циљну групу становништва⁴⁸, а што је, након увиђања проблема у њиховој примјени, исправљано измјенама и допунама правног оквира. У претходном периоду је била присутна и измјена обима пронаталитетних права интерним актима надлежних институција за њихово провођење у циљу усклађивања са расположивим финансијским средствима⁴⁹, као и измјена начина остваривања ових права, без адекватних анализа о најбољем рјешењу.⁵⁰

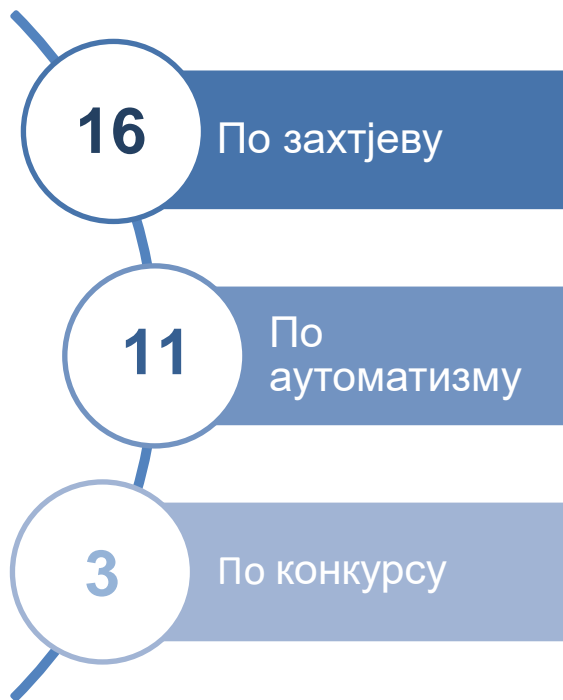
⁴⁷ Нпр. Остваривање права на здравствену заштиту жена које планирају трудноћу без личног учешћа у трошковима. Према члану 53. Правилника о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту, личног учешћа у трошковима здравствене заштите су ослобођена осигурана лица за прегледе и савјетовања у сврху планирања трудноће. Међутим, није прецизирао у којим случајевима, када и које врсте здравствених услуга се препоручују женама које планирају трудноћу, те је самим тим остављено специјалистима из области гинекологије на процјену када, коме и шта ће бити ослобођено од плаћања партиципације.

⁴⁸ Нпр. Чланом 15. Закона о дјечијој заштити из 2017. године је било прописано да право на матерински додатак може остварити мајка под условом да има пребивалиште у РС најмање годину дана прије рођења дјетета и да је незапослена шест мјесеци прије рођења дјетета. Ове проблеме у примјени је ријешила измјена и допуна Закона о дјечијој заштити из 2019. године.

⁴⁹ Нпр. Износ помоћи за опрему новорођенчета се, од 2000. до доношења Закона о дјечијој заштити 2017. године, одређивао одлукама Управног одбора ЈФДЗ, а који су били мањи од законом прописаног износа ради усклађивања са расположивим финансијским средствима.

⁵⁰ Нпр. Прелазак са „беби пакета“ на новчану помоћ за опрему новорођенчета 2006. године је извршен без адекватне анализе предности и недостатака различитих облика помоћи за опрему новорођенчета и критеријума за одабир најбољег облика овог вида помоћи.

Графикон 8 – Начин остваривања пронаталитетних мјера у РС



Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

У правном оквиру или у интерним актима надлежних институција за провођење мјера које имају пронаталитетни карактер је прописано да се већина права остварује по захтјеву корисника⁵¹ или у мањем броју случајева конкурсном процедуром, а не по аутоматизму⁵² (графикон 8), што утиче на повећано администрирање, настале трошкове и потребно вријеме за прикупљање потребне документације, предају захтјева и остваривања права. При том, надлежне институције често траже достављање и додатне документације за остваривање права, а која није прописана правним оквиром. Ако се још има у виду да је најчешће дефинисано да су корисници права мајке које су се тек породиле, овај пасивни приступ институција према корисницима права добија додатно на тежини.

Такође, надлежне институције нису донијеле потребна упутства за начин обрачуна обима права за поједине пронаталитетне мјере⁵³. У одређеним периодима било је присутно значајно кашњење у исплати права корисницима појединих пронаталитетних мјера⁵⁴.

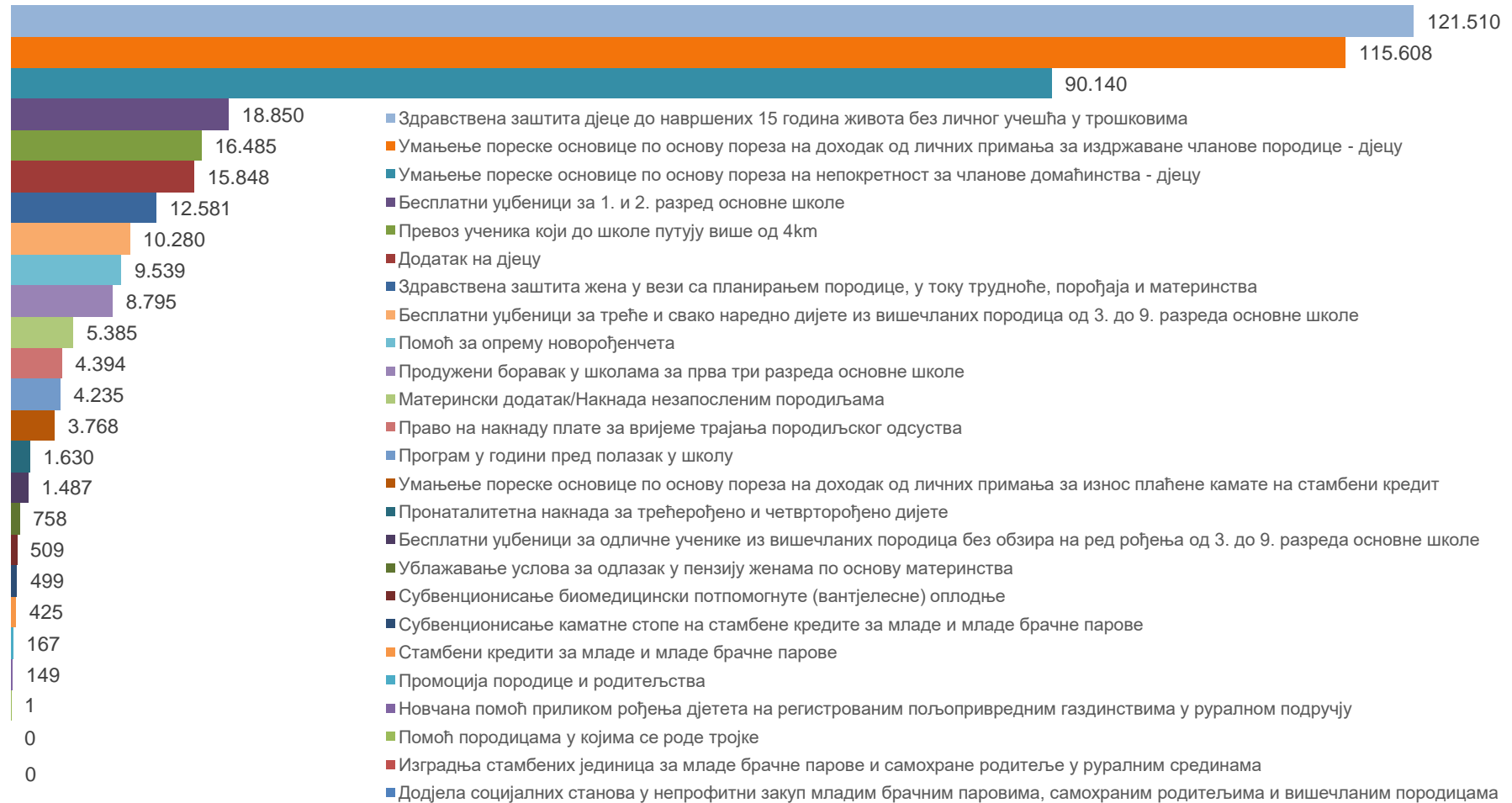
⁵¹ Уколико је (потенцијални) корисник упознат са својим правом, имајући у виду сложеност правног оквира у овој области који је изложен у претходном поглављу.

⁵² Ускоро ће бити имплементирани претпоставке за исто, кроз пројекат „е-беба“. Овим пројектом ће бити омогућено да мајке своју новорођенчад, док су још у породилиштима, упишу у матичне књиге рођених (Правилник о поступку издавања и обрасцу пријаве рођења дјетета, Службени гласник РС, број 36/21), као и да их пријаве за здравствено осигурање и мјесто пребивалишта, а да родитељи све потребне документе (родни лист, увјерење о држављанству, потврду о пребивалишту и здравствену књижицу) добију на кућну адресу путем поште. Систем би требао постати оперативан најкасније до 01.01.2022. године. Иако овим пројектом није предвиђено повезивање са базом података ЈФДЗ, доградњом овог система би се на исти начин могла остваривати и права из области дјечије заштите, поготово она која су везана за исплату једнократних материјалних давања приликом рођења дјетета.

⁵³ Нпр. Начин обрачуна пензије за жене које искористе право на ублажавање услова за одлазак у пензију по основу мајчинства (година по дјетету). Иако ФПИО врши обрачун висине пензије за ову категорију искључиво на основу година које је жена провела на раду и за које постоје уплаћени доприноси (не узимају у обзир године за ублажавање услова за пензионисање јер за исте не постоје уплаћени доприноси чиме се иде у корист ове категорије), овакав приступ обрачуна пензије за ову категорију становништва није прописан.

⁵⁴ Нпр. Исплата субвенција каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове је константно каснила и по неколико мјесеци у посматраном периоду, као и новчана помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима.

Графикон 9 - Преглед броја корисника мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у 2020. години



Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Подаци о броју корисника⁵⁵ мјера које имају пронаталитетни карактер показују да се, у периоду 2016-2020. година, за већину мјера број корисника смањује. Пронаталитетне мјере са највећим бројем корисника у 2020. години су пружање услуга здравствене заштите дјечи до навршених 15 година живота без личног учешћа у трошковима, те умањење пореске основице по основу пореза на доходак од личних примања на издржаване чланове и умањење пореске основице по основу пореза на непокретност за чланове домаћинства, односно дјечу (графикон 9).

У циљу утврђивања обима обухвата потенцијалних корисника и остваривања права у области пронаталитетне политике, ревизијом је утврђено да је велики број корисника здравствених услуга у популацији дјече до 15 година, условљен прије свега податком да између 85% и 90% ове популације у току године има потребу за овим услугама. Поредџи процијењене статистичке податке о броју дјече до 18 година старости са бројем корисника пореских олакшица је примјетно да за око 50% дјече у поменутом узрасту нису искориштене ове олакшице⁵⁶. Такође, поредџи званичне статистичке податке о броју живорођене дјече са бројем остварених права по основу помоћи за опрему новорођенчета и пронаталитетну накнаду за трећерођено дијете, може се констатовати да је у појединим или свим годинама посматраног периода број корисника по основу ова два права већи⁵⁷ од званичних статистичких података⁵⁸ о укупном броју живорођене и броју трећерођене дјече (табела 3).

Табела 3 – Остваривање права на помоћ за опрему новорођенчета и пронаталитетну накнаду за трећерођено дијете

Година	Помоћ за опрему новорођенчета			Пронаталитетна накнада за трећерођено дијете		
	Број живорођене дјече по подацима РС РС	Број остварених права по подацима ЈФДЗ	Разлика (број рођене дјече - број остварених права)	Број трећерођене дјече по подацима РС РС	Број остварених права по подацима ЈФДЗ	Разлика (број трећерођене дјече – број остварених права)
2016	9.452	9.111	341	1.172	1.227	-55
2017	9.339	8.996	343	1.225	1.358	-133
2018	9.568	9.705	-137	1.270	1.352	-82
2019	9.274	9.171	103	1.229	1.368	-139
2020	9.161	9.539	-378	1.159	1.445	-286
Укупно	46.794	46.522	272	6.055	6.750	-695

Извор података: Републички завод за статистику РС и ЈФДЗ

⁵⁵Прилог број 4 – Преглед броја корисника мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година

⁵⁶ Могући разлог за исто треба тражити у необавијештениости потенцијалних корисника, у одустајању од права због појачаног администрирања (подношење захтјева ПУРС на годишњем нивоу и/или приликом промјене услова за остваривање права) и малог износа олакшице (7,5 КМ на мјесечном нивоу по издржаваном дјетету), као и одређеном броју дјече држављана РС који живе и раде у иностранству. Измјенама Закона о порезу на доходак (Службени гласник РС, број 49/21, који ступа на снагу 1. јула 2021. године), висина олакшице је повећана са 7,5КМ на 15КМ на мјесечном нивоу по издржаваном дјетету.

⁵⁷ Члан 12. и 36. Закона о дјечијој заштити прописују да се захтјев за остварење ова два права може поднијети у року од годину дана од дана рођења дјетета. Међутим, разлика која настаје због временске дистанце у контексту биљежења статистичког податка и подношења захтјева за остваривање права није адекватно образложење за појављивање ове разлике у 2020. години за помоћ за опрему новорођенчета, као ни за посматрани период што се тиче пронаталитетне накнаде за трећерођено дијете (од почетка примјене мјере 2006/2007. године, сваке године је већи број корисника пронаталитетне накнаде за трећерођено дијете у односу на званични статистички податак о броју трећерођене дјече).

⁵⁸ Према Закону о матичним књигама (Службени гласник РС, број 11/09, 43/13 и 66/18) и методолошким статистичким упутствима, приликом уписа рођења и смрти у матичне књиге, матичари попуњавају статистичке обрасце ДЕМ-1 и ДЕМ-2, те исте прослеђују на обраду Републичком заводу за статистику РС.

Представници надлежних институција обухваћених ревизијом су изјавили да нису упознати са податком, нити је по њиховим сазнањима рађена анализа од стране надлежних институција која садржи податак колико РС на годишњем нивоу издваја буџетских/јавних средстава за провођење идентификованих мјера које имају пронаталитетни карактер. Мјере се не финансирају са једног мјеста (не постоји јединствена ставка у Буџету РС), већ су распоређене и уситњене у буџетима ресорно надлежних институција у областима у којима су идентификоване ове мјере.

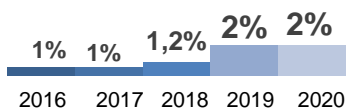
Током провођења ревизије, утврђено је да се на годишњем нивоу издваја око 190 милиона КМ, односно да је издвојено око 940 милиона КМ за финансирање мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година⁵⁹ (табела 4). Око 80% издвојених средстава је издвојено за провођење мјера које имају пронаталитетни карактер из области здравствене и дјечије заштите, односно преко ФЗО и ЈФДЗ.

Табела 4 – Преглед издвојених финансијских средстава за провођење пронаталитетних мјера у РС у периоду 2016-2020. година по надлежним институцијама

Институција РС	Износ финансијских средстава	Извор финансијских средстава
ФЗО	461.674.996	Допринос за здравствено осигурање
ЈФДЗ	282.361.377	Допринос за дјечију заштиту
ПУРС	62.529.921	Буџет РС
МЗСЗ	59.400.000	Буџет РС
ФПИО	30.884.782	Допринос за пензијско-инвалидско осигурање
МП	30.571.282	Буџет РС
МПОС	14.630.697	Буџет РС
МПШВ/ААП	74.500	Буџет РС
Средства из Буџета РС	198.091.181	21%
Средства из доприноса	744.036.373	79%
Укупно	942.127.554 КМ	

Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Графикон 10 – Издвајање за провођење пронаталитетних мјера из Буџета РС у периоду 2016-2020. година



Извор података: Буџет РС, Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Од наведеног износа у посматраном петогодишњем периоду, 198 милиона КМ или 1/5 је директно исплаћена из Буџета РС, а 744 милиона или 4/5 из прикупљених доприноса по основу обрачуна бруто плата запослених у РС, односно из система обавезних доприноса за: здравствено осигурање, дјечију заштиту и пензијско-инвалидско осигурање.

Интересантно је напоменути да се за финансирање мјера које имају пронаталитетни карактер, а које су пренесене из бивше државе, издваја скоро 80% наведеног износа, а да се 20% издваја за мјере које су дефинисане након усвајања Политике развоја становиштва РС.

Издавање из Буџета РС за провођење пронаталитетних мјера, у периоду 2016-2020. година, се удуплало због мијењања, односно повећања обима права на матерински додатак и бесплатне уџбенике за дјецу из вишечланих породица са 1% у 2016. на 2% у 2020. години у односу на износ укупног буџетског оквира у посматраним годинама (графикон 10).

⁵⁹ Прилог број 5 - Преглед издвојених финансијских средстава за провођење мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година

Графикон 11 - Преглед издвојених финансијских средстава за провођење мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година



Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

3.2.2. Познавање, разумијевање и повјерење у пронаталитетне мјере

Надлежне институције РС, приликом дефинисања и провођења мјера које имају пронаталитетни карактер, нису проводиле испитивања о познавању, разумијевању, ставу и повјерењу циљне групе становништва, како би провјериле на који начин циљна група прихвата и доживљава ове мјере, односно да ли су оне осмишљене на начин да пруже адекватну подршку мајчинству и родитељству и самим тим имају ефекат на подстицање рађања.

Графикон 12 – Циљна група становништва за пронаталитетну политику РС



Извор података: Републички завод за статистику РС, Процјене становништва РС 2013-2020

У току 2019 године, током провођења два пројекта, академска заједница и научно-стручна удружења⁶⁰ су проводила испитивања „фертилног капацитета и ставова о планирању породице породилца“⁶¹ и „ставова о усклађивању рада и родитељства запослених жена млађих од 50 година“⁶².

Ова испитивања су понудила неке веома важне одговоре, а који се тичу дефинисања одговора на испољене проблеме у демографском развоју РС.

Стручњаци из области демографије указују да је разлика између оствареног броја и броја жељене дјеце простор за дјеловање надлежних институција на подстицање рађање кроз подршку родитељима да остваре жељени број дјеце. Према поменутих испитивањима, просјечан број остварене дјеце испитаница је био између једног и двоје дјеце, а жељени између двоје и троје. Према одговорима испитаница, Република би могла својим мјерама и активностима да постигне рађање једног додатног дјетета по испитаници.

⁶⁰ Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци и Центар за демографска истраживања

⁶¹ Анкета је проведена на узорку од 536 породилца у Универзитетском клиничком центру РС и Савјетовалишту за новорођенчад и дојенчад Дома здравља у Бањој Луци у периоду 20. март – 20. април 2019. године. Суфинансирање овог испитивања је одобрено од стране Министарства за научно-технолошки развој, високо образовање и информационо друштво.

⁶² Анкета је проведена на узорку од 1.200 запослених жена на подручју бањалучке регије у више од 40 субјеката у јавном и приватном сектору у периоду 01. јун - 15. јул 2019. године. Суфинансирање овог испитивања је одобрено од стране Службе предсједнице РС.

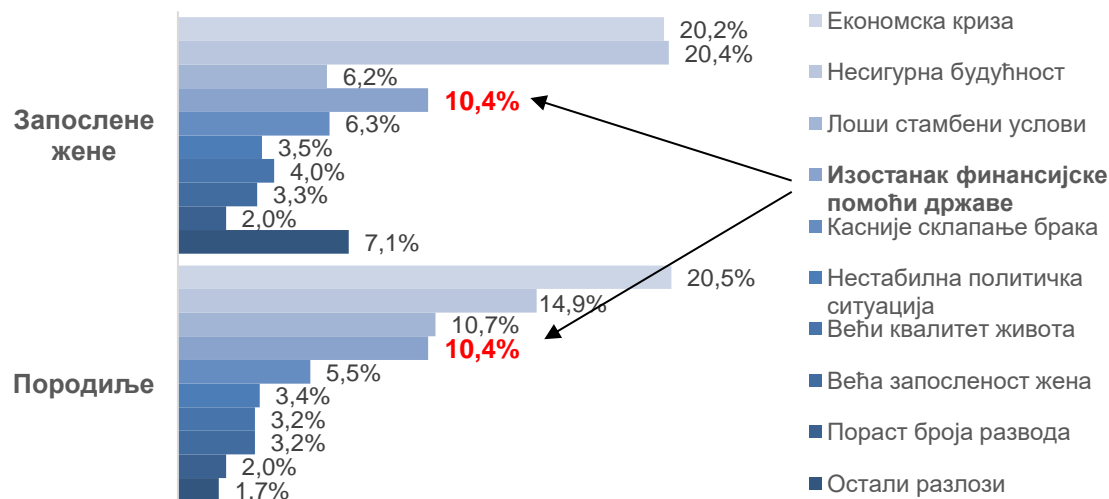
Графикон 13 – Разлика између оствареног и жељеног броја дјете



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породилја о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

Као појаву која највише утиче на рађање дјете, испитанице су означиле економску кризу, несигурну будућност, лоше стамбене услове, те на врло високо мјесто и изостанак финансијске помоћи државе.

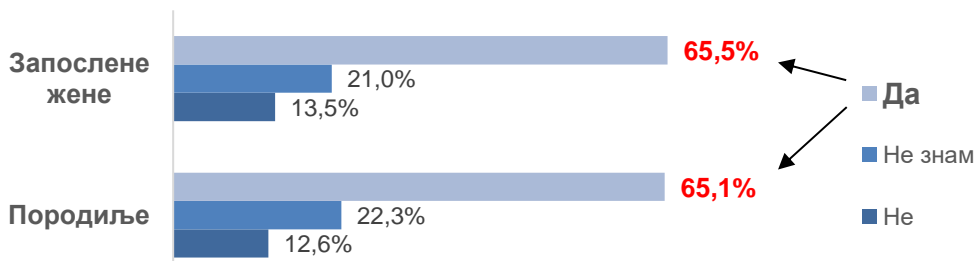
Графикон 14 - Појаве које утичу на рађање дјете у РС



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породилја о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

На питање „Да ли државни и локални органи власти треба да утичу на репродуктивно понашање појединаца и парова доношењем мјера популационе политике?“, испитанице су доминантно одговориле потврдно.

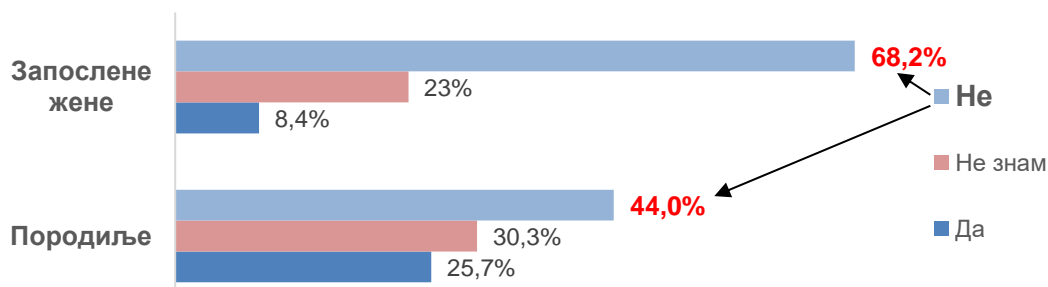
Графикон 15 – Потреба да држава утиче на репродуктивно понашање становништва



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породилја о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

Међутим, испитанице сматрају да постојеће мјере популационе политике РС нису у функцији подстицања рађања дјете.

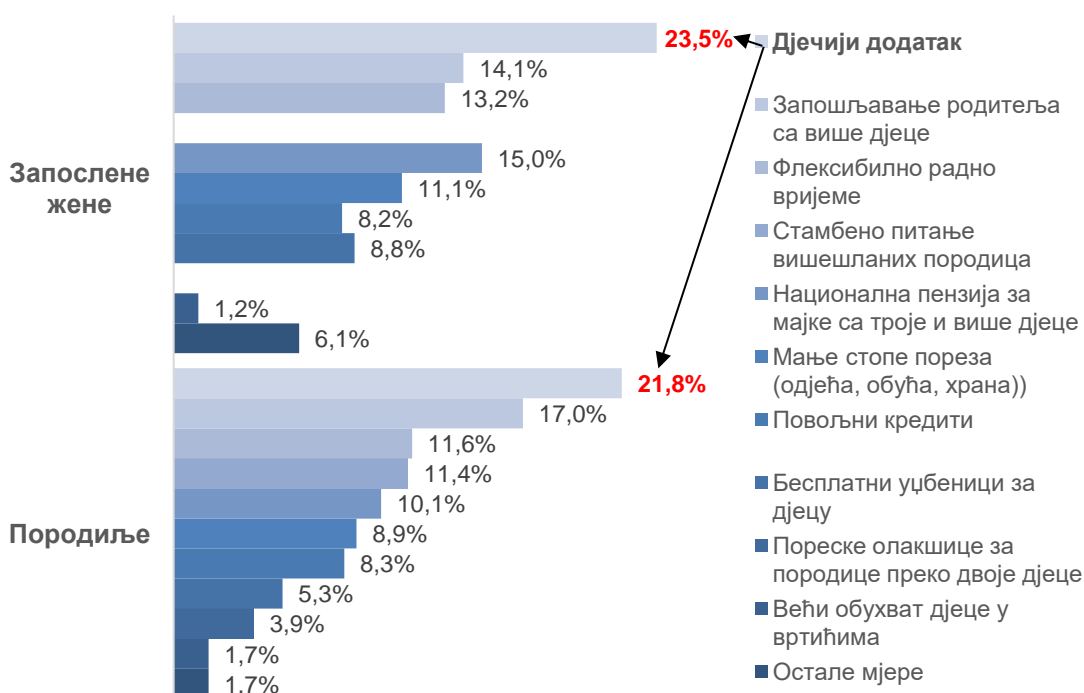
Графикон 16 - Утицај постојећих мјера популационе политике РС на подстицање рађања



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породиља о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

Као мјеру која би подстакла рађање, испитанице су доминантно означиле дјечији додаток као универзално право који би се повећавао са редом рођења дјете, затим запошљавање родитеља са више дјете, флексибилно радно вријеме, рјешавање стамбеног питања вишечланих породица и националну пензију за мајке троје и више дјете.

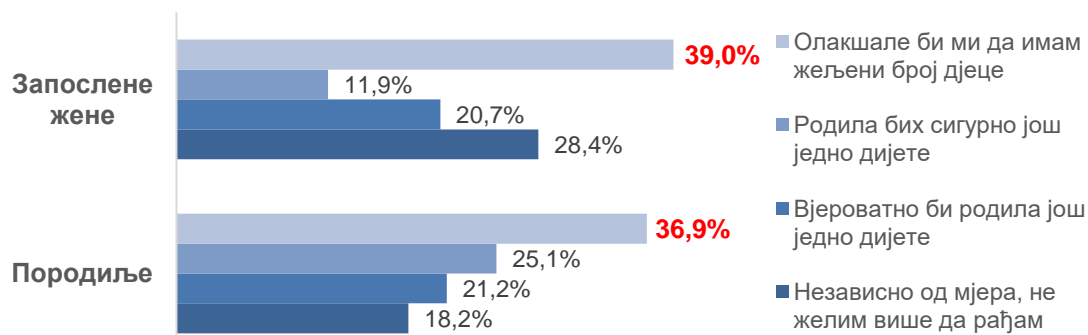
Графикон 17 - Мјере које би утицале на веће рађање у РС



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породиља о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

Испитанице су потврдиле да би увођењем горе наведених мјера, првенствено универзалног дјечијег додатка, имало значајног утицаја на њихову одлуку да роде још једно дијете. Чак четвртина породиља се изјаснила да би сигурно родила још једно дијете, а преко 20% и запослених жена и породиља је изјавило да би вјероватно родиле још једно дијете уколико би се увеле горе наведене мјере.

Графикон 18 – Утицај предложених мјера на одлуке о рађању



Извор података: Социо – демографска анализа ставова породиља о планирању породице и мјерама популационе политике у РС, Усклађивање рада и родитељства – ставови запослених жена

Према искуствима држава чија је пронаталитетна политика постигла жељени успјех, дјечији додатак се сматра једном од најважнијих материјалних давања за подршку родитељству и подстицање рађања, те стога није чудно да су испитанице понудиле баш ову мјеру као одговор државе на рјешавање присутних демографских проблема. Дјечији додатак, у облику у којем се примјењује у РС, није дефинисан у стимулативном облику, већ искључиво као социјална помоћ због приходовних и имовинских цензуса за његово остваривање. Ако сагледамо и остале приједлоге испитаница, можемо констатовати да у датим приједлозима постоји потенцијал за надоградњу мјера и активности које имају пронаталитетни карактер у РС. Нпр. што се тиче главе V Закона о раду, која поближе одређује радно вријеме, иста не предвиђа експлицитно појам флексибилног радног времена. Међутим, став 3 члана 67. дефинише да распоред радног времена у оквиру радне седмице утврђује послодавац, чиме је остављена могућност послодавцу да, тамо гдје природа посла то допушта, организује рад у флексибилном радном времену. Помоћ рјешавању стамбеног питања вишечланих породица се пружа кроз повољне услове кредитирања преко ИРБ стамбених кредита⁶³, те је најављена помоћ у стамбеном збрињавању вишечланим породицама⁶⁴ у руралним подручјима⁶⁵. У погледу националне пензије за мајке троје и више дјеце, став 4 члана 107. Закона о раду предвиђа да жена-мајка стиче право на пензију за једну годину стажа осигурања мање за свако рођено дијете у односу на услове за стицање права на пензију уређене Законом о пензијско-инвалидском осигурању⁶⁶.

⁶³ Међутим, у условима незапослености, ниских прихода и високих цијена стамбених јединица, за велики број породица, посебно оних вишечланих, ова погодност није на располагању. У прилог томе иде и податак да је од почетка пласмана ИРБ стамбених кредита свега 4% стамбених кредита пласирано вишечланим породицама (273 породице/самохрана родитеља са троје и више дјеце и 58 породица/самохраних родитеља са четворо и више дјеце).

⁶⁴ Влада РС је, преко МПОС, у периоду 2007-2011. године вршила стамбено збрињавање породица са петоро и више дјеце које нису имале ријешено стамбено питање. У поменутом периоду изграђено је 97 кућа у 29 ЈЛС за које је издвојено из Буџета РС око 7,5 милиона КМ.

⁶⁵ Влада РС, је у септембру 2020. године усвојила информацију о потреби улагања у пројекте из надлежности МПОС, којом је предвиђена изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама. Реализација пројекта била је планирана за октобар 2020. године, након што је урађен правилник којим су дефинисани критеријуми за реализацију овог пројекта и расписивање конкурса (Службени гласник РС, 111/20), али је због ситуације изазване вирусом корона расписивање конкурса одгођено.

⁶⁶ Према подацима ФПИО, од 3.720 жена које су оствариле ово право од ступања на снагу Закона о раду, њих око 700 или скоро 20% за чије пензије је издвојено 3,3 милиона КМ у протеклих 5 година, да није ове законске одредбе, највјероватније никада не би ушле у пензијски систем, те се може рећи да су оствариле право на „националну“ пензију.

Иницијатива за смањење ПДВ-а на производе намјењене дјечи је била упућена ка надлежним институцијама на нивоу БиХ 2011. године⁶⁷, међутим иста није прихваћена. Почетком 2019. године, НС РС је дала подршку грађанској иницијативи у вези са увођењем бесплатних уџбеника за све ученике основних школа у РС⁶⁸, међутим иста још увијек није реализована.

Препоруке за одрживи демографски развој⁶⁹ наглашавају значај тзв. нематеријалних популационих мјера (првенствено едукације, промоције и савјетовања) које могу имати велики значај за повећање освјештености о присутним демографским проблемима, те значајан психолошки утицај, како на доносиоце одлука у области пронаталитетне политике, тако и на циљну групу становништва. На основу претходно наведених података, као и података до којих се дошло кроз ревизијско испитивање, стиче се утисак да, због недовољне едукације и промоције, циљна група становништва, али ни представници надлежних институција, нису у потпуности упознати са демографским проблемима са којима се суочава РС, као ни појединим мјерама које имају пронаталитетни карактер⁷⁰.

У периоду од 2009. до 2019. године одржано је шест састанака у форми округлог стола, четири конференције и један семинар намијењених углавном представницима ЈЛС у освјетљавању њихове улоге у борби против „недовољног рађања“⁷¹, као и потреби и значају провођења пописа становништва.

⁶⁷ Стратегијом за развој породице за период 2009-2014. година је била предвиђена активност која се односи на израду позитивне политике цијена према дјечи кроз смањење или укидање стопе ПДВ на производе намијењене дјечи (средства за хигијену, дјечија храна, дјечија одјећа и обућа, опрема за дјецу и сл.). МФ је 22.03.2011. године, испред Владе РС, поднијело иницијативу Управном одбору Управе за индиректно опорезивање (УО УИО) за увођење диференциране стопе од 8% на основне животне намирнице, међу којима је и храна за дојенчад и бебе. Међутим, УО УИО, након мишљења Одјељења за макроекономске анализе, није усвојио иницијативу Владе РС за смањење стопе ПДВ са 17% на 8% за предложене производе јер би исто захтијевало да се општа стопа одреди на вишем нивоу од 17%. Влада РС, након овог покушаја, више није упућивала иницијативе овог типа.

⁶⁸ Закључцима, број 02/1-021-201/19 и 02/1-021-202/19 од 06.03.2019. године, НС РС је обавезала Владу РС да у буџету за 2020. годину, у складу са могућностима, планира средства за обезбјеђење бесплатних уџбеника за социјално осјетљиве категорије које похађају основну школу, као и да у наредном периоду изради Закон о бесплатним уџбеницима за ученике основних школа у РС. Влада РС је, на својој 77. сједници одржаној 26.06.2020. године, донијела Закључак да МП за школску 2020/2021. годину, поред бесплатних уџбеника за ученике првог и другог разреда, обезбиједи и бесплатне уџбенике за ученике од трећег до деветог разреда основних школа који су треће и свако наредно дијете из породица са троје и више дјеце. МП је, поступајући по овом закључку, у 2020. години за ову категорију набавило 10.280 комплета уџбеника вриједности преко 1,5 милион КМ. МП је направило процјену да би било потребно издвојити око 11 милиона КМ на годишњем нивоу за реализацију грађанске иницијативе, тј. за додјелу бесплатних уџбеника за све ученике основних школа у РС.

⁶⁹ Акциони програм, Међународна конференција о становништву и развоју, Каиро, 1994.

⁷⁰ Нпр. Новчана помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима у руралном подручју у износу од 500 КМ по дјетету је промовисана искључиво кроз неколико медијски пропраћених изјава представника МПШВ и ААП. У 2020. години за ову врсту помоћи је поднесено 155 захтјева, од којих је 145 позитивно ријешено за 149 дјеце. Узимајући у обзир број живорођене дјеце у 2020. години, податак према Попису становништва из 2013. године да 1/3 домаћинстава у РС обављају пољопривредну дјелатност, од којих 18% имају регистровано пољопривредно газдинство, број захтјева је могао да буде и до три пута већи. Представници већег броја надлежних институција РС, до момента провођења ревизије, нису били упућени у постојање ове мјере.

⁷¹ Посебан акценат је стављен на оснивање и управљање предшколским установама у контексту усклађивања рада и родитељства.

Влада РС, МПОС и Савјет за ДП су 2015. године израдили приручник под називом „Популациона едукација“ чија је реализација штампања и подјеле изостала, нити је извршена било каква промоција овог документа. Поред ове публикације, МПОС је у 2019. години израдио брошуру едукативног карактера „Породица у прописима РС“ чија је шира дистрибуција изостала.

Активирање система образовања и васпитања као једног од важних носилаца и имплементатора програма популационе едукације још увијек није заживјела. Наиме, Републички педагошки завод је, на иницијативу МП, формирао Тим за реализацију популационе едукације у школама РС, те у августу 2019. године одржао презентацију и анкетирао⁷² наставнике и стручне сараднике у основим и средњим школама на ту тему. Иако су резултати анкетирања⁷³ указали да скоро половина анкетираних сматра да популациона едукација може да допринесе повећању броја рођене дјеце, те да би популационом едукацијом требали бити обухваћени ученици средњих школа и студенти у РС, као и њихови родитељи, настава активности није било.

Од промотивних активности које су проводиле надлежне институције РС у овој области потребно је споменути три манифестације и двије промотивне кампање.

Манифестација „Конференција беба“, која за циљ има промовисање породице и породичних вриједности, свијести о значају породице као и указивање на проблем пада наталитета, одржава се под покровитељством МПОС⁷⁴ у организацији ЈЛС⁷⁵ које искажу своје интересовање за одржавање исте. Медијски покровитељ манифестације је Радио-телевизија РС. Због епидемиолошке ситуације изазване корона вирусом 2020. године по први пут манифестација није одржана⁷⁶.

Дјечија недјеља је манифестација која се у првој седмици октобра обиљежава у државама потписницама Конвенције УН о правима дјетета, па тако и у РС. На основу члана 51. Закона о дјечијој заштити, министар здравља доноси Програм активности за вријеме трајања „Дјечије недеље“ у РС“, а који се састоји од различитих активности посвећених дјечи, породици и породичном окружењу које се реализују на нивоу РС⁷⁷ и на нивоу ЈЛС.

⁷² Анкета је проведена на узорку од 3.042 испитаника на редовним годишњим савјетовањима васпитача, професора предметне и разредне наставе, педагога, психолога, вјероучитеља и свештеника широм РС. Циљ анкете је био утврдити потребу за едукацијом, као и најбољим начином и ресурсима за њено провођење.

⁷³ Анализу и презентацију резултата анкетирања је извршио Центар за демографска истраживања у новембру 2019. године.

⁷⁴ Конференција беба је први пут одржана на Палама 1999. године, када је неколико очева осмислило овај догађај и предочило га тадашњем руководству „Културног центра Пале“ који је и организовао ову манифестацију. Увидјевши значај саме манифестације за промоцију рађања и родитељства, од 2006. године Конференција беба се организује под покровитељством МПОС.

www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Почиње-манифестација-Конференција-беба-широм-Републике-Српске.aspx

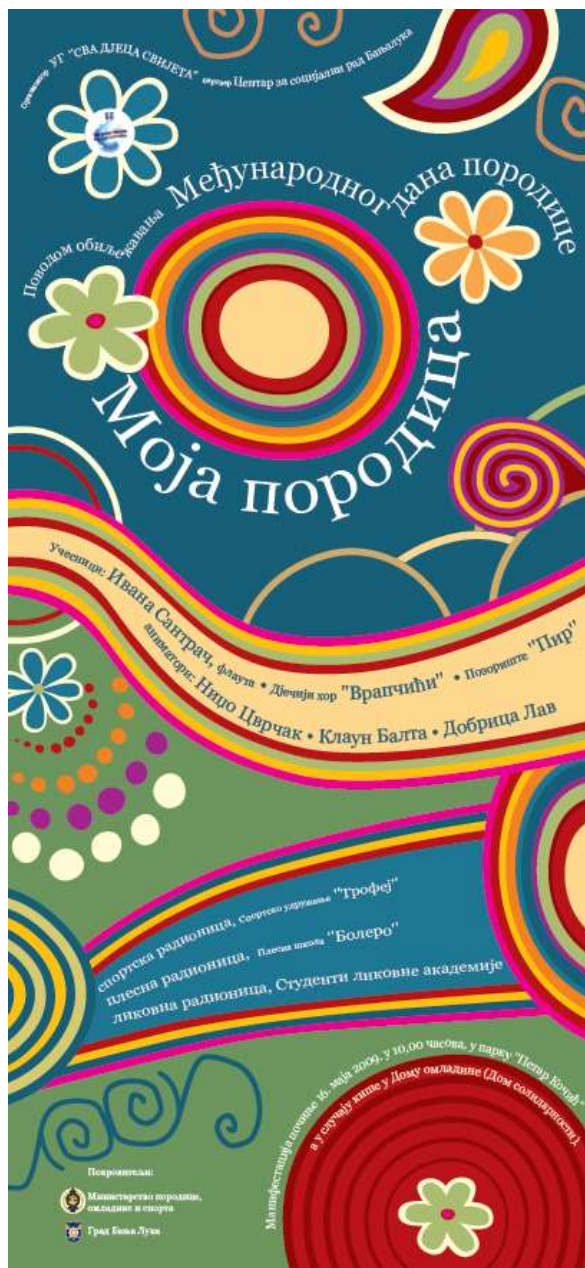
⁷⁵ ЈЛС обезбјеђују простор, програм манифестације и учеснике, а МПОС промотивни материјал. Такође, на иницијативу МПОС, али и ЈЛС, многобројни привредници укључивали су се у манифестацију и били спонзори исте. Сваке године се повећава број ЈЛС које организују ову манифестацију, од 7 у 2006. години до 39 у 2019. години.

⁷⁶ Из тог разлога МПОС је средства за ову намјену усмјерило на набавку постељине за сва породиштва у РС. Уз постељину достављена је и припремљена сликовница „Моја прва пјесма“, као и брошура „Породица у прописима РС“.

⁷⁷ Програмске активности реализују МЗСЗ, МПОС и МП, те институције у њиховој ресорној надлежности.

Сајам за дјецу и породицу⁷⁸ је манифестација који има за циљ промовисање породичних вриједности, бригу о дјечи, родитељство, креативност и спортски дух⁷⁹, а која се одржава уз почасно покровитељство МПОС у склопу обиљежавања Међународног дана породице⁸⁰.

Слика 1 –
Графички изглед плаката из кампање
„Породица за 5“



Извор података: МПОС

Двије промотивне кампање за подизање свијести о значају породице, породичних вриједности, одговорног родитељства и планирања породице, које је МПОС провео 2009. и 2019. године, биле су врло ограниченог обима и трајања са временском дистанцом од 10 година између истих, те нису имале карактер „осмишљеног мотивационог пакета“⁸¹.

Кампања проведена у 2009. години је била активност чије је провођење било предвиђено Стратегијом за развој породице за период 2009-2014. година. Кампања је, поред медијског представљања (промотивни видео, летак и плакат), обухватила и организацију неколико манифестација, прес конференција и округлих столова посвећених развоју породице. Кампања је проведена под слоганом „Породица за 5“ и поруком „(О)чувајмо нашу породицу“. Кампања је почела на Међународни дан породице и трајала током 2009. године. Током одржавања Конференције беба 2009. године, под паролом за „Љепшу и бројнију Српску“, 26. јуна 2009. године био је активан и хуманитарни број 1458, који су грађани могли позвати и доирати 1 КМ за бебе рођене на тај дан. Током новембра мјесеца је извршено приказивање промотивног спота и пуштање радио-џингла у медијима.

У оквиру кампање провођене од стране МПОС 2019. године која је гласила „За потпуну подршку породици“ дјеловало се на промоцији породице кроз различите облике медијског представљања (билборд, летак, ситилајт, банер и тв спот).

⁷⁸ Више информација на: <https://www.sajamzadjecuiporodicu.com/>

⁷⁹ Сајам се одржава од 2014. године у Бањој Луци и Бијељини

⁸⁰ Генерална скупштина Уједињених нација је 1993. године прогласила 15. мај Међународним даном породице. На тај начин је истакла важност породице као основне друштвене заједнице.

⁸¹ Прилог број 6 - Пронаталитетне мјере РС као “промотивни мотивациони пакет”

Кампања је представљена 13.11.2019. године на састанку⁸² који је МПОС организовао са представницима медијских кућа у РС на тему значаја медија у креирању јавног мњења у процесу демографске обнове. Том приликом су се поједини медији одазвали да промотивни спот⁸³ који је урађен за потребе кампање, емитују без накнаде одређено кратко вријеме у својим програмским шемама.

Слика 2 – Графички изглед билборда из кампање „За потпуну подршку породици“



Извор података: МПОС

У контексту регионалне сарадње у овој области, треба споменути и потписивање Меморандума о сарадњи између МПОС, Савјета за ДП и Центра за демографска истраживања Института друштвених наука Републике Србије 03.10.2008. године ради развијања сарадње на сагледавању, проучавању и праћењу стања, тенденција и проблема развоја становништва РС и Републике Србије. Иако је било предвиђено да се активности сарадње реализују кроз заједничко организовање или повремено учешће на научним и стручним семинарима, округлим столовима и другим програмима едукативног карактера, до реализације истих није дошло.

Потписан је и Меморандум о сарадњи у области демографије и популационе политике између МПОС и Кабинета Министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику Републике Србије 22.05.2019. године. Меморандум је прецизирао да ће се сарадња огледати у раду на заједничким пројектима, који би обухватили проучавање и анализирање свих појава демографског развоја и очекиване промјене у догледној будућности на овим просторима, али и последице у другим областима у којима је присутан популациони фактор, те изналажењу начина за рјешавање демографских питања у РС и Републици Србији. Такође, предвиђено је и да ће се остваривати сарадња и подршка у дефинисању докумената, мјера и препорука за Владе РС и Републике Србије за унапређење демографске политике. Међутим, до тренутка писања овог извјештаја није било активности на реализацији одредби овог меморандума.

⁸² Улога и значај медија у процесу демографске обнове, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Улога-и-значај-медија-у-процесу-демографске-обнове.aspx

⁸³ Спот је доступан на: <https://vimeo.com/359048257>

3.3. Праћење и извјештавање о ефектима пронаталитетних мјера Републике Српске

Домаће и међународне препоруке за управљање одрживим демографским развојем, наглашавају важност сталног праћења и анализе постигнутих резултата популационе политике, те евентуалних корекција неких њених елемената уколико се постављени циљеви не остварују.

У контексту РС, потребно је редовно, свеобухватно и благовремено извјештавање Владе РС и НС РС о демографском развоју са критичким преиспитивањем постојећих мјера за подстицање рађања и њиховим прилагођавањем новим демографским условима и трендовима у РС.

За праћење и анализу демографског развоја, као и успјешности одговора надлежних институција на исте, непоходно је постојање комплетних, поузданих и интегрисаних евиденција и база података о становништву и мјерама за подстицање рађања у РС.

3.3.1. Праћење ефеката и преиспитивање пронаталитетних мјера

Праћење ефеката и анализа дефинисаних пронаталитетних мјера од стране надлежних институција није била на нивоу који би омогућавао критичко преиспитивање и праћење ефекта пронаталитетних мјера на демографски развој РС.

Ни за једну од 30 мјера које имају пронаталитетних карактер, надлежне институције приликом њиховог дефинисања нису поставиле јасне циљеве који се желе са њима постићи, као ни индикаторе њихове успјешности. Такође, у релевантном правном оквиру није дефинисана обавеза надлежних институција за њиховим праћењем као ни критичким преиспитивањем. Иако дио мјера има примјену која траје преко једне деценије, која је подразумијевала значајна издвајања јавног новца, анализе у погледу њихових ефеката на подстицање рађања у РС од стране надлежних институција нису рађене. До измјене обима права појединих пронаталитетних мјера није долазило на основу њиховог критичког преиспитивања, већ најчешће из потребе усклађивања њиховог финансирања са расположивим средствима, рјешавања проблема који су се појавили у њиховој примјени или израженог интересовања корисника и јавности⁸⁴.

⁸⁴ Након вишегодишњих примједби пословне заједнице РС да није њихов задатак да финансирају наталитет и да то треба да ради Република, 2008. године је измјенама и допунама Закона о дјечијој заштити Република преузела обавезу рефундације послодавцима на име исплаћене нето плате породилњи 11 од 12 мјесеци породилског одсуства за прво и друго дијете умјесто претходних 8, те 17 од 18 мјесеци за близанце, треће и свако наредно дијете умјесто 11 како је то претходно било дефинисано. С обзиром да је остао терет исплате првих 30 дана коришћења породилског одсуства, као и комплетни порези и доприноси на исплаћену плату на терету послодаваца, исти нису били задовољни овим рјешењем. Након вишегодишњих преговора између Владе РС и Уније послодаваца РС, као и честих случајева у пракси гдје су послодавци оклијевали да запосле или условљавали запошљавање жена одсуством или одгађањем трудноће, као и отказивањем уговора о раду трудницама чак и непосредно пред порођај, Програмом економских реформи РС за период 2018–2020. године и Меморандумом закљученим између Уније удружења послодаваца и Владе РС утврђена је обавеза Владе РС да у трогодишњем периоду у цјелости преузме трошкове накнада бруто плате породилња послодавцима. На основу измјена и допуна Закона о дјечијој заштити (Службени гласник РС, број 122/18), од 01.01.2019. године, вршена је рефундација 80% бруто плате, а измјенама и допунама поменутог закона (Службени гласник РС, број 107/19), од 01.01.2020. године послодавцима се врши рефундација 100% бруто плате породилња.

Разлоге изостанка критичког преиспитивања постојећих пронаталитетних мјера треба тражити у непостојању јединственог стратешког и правног оквира, те јасно постављеног циља у погледу рјешавања и санирања демографских проблема који би на исто обавезивао, одсуства систематизације пронаталитетних мјера, непоштовања прописане институционалне подјеле улога, надлежности и одговорности, као и неадекватних кадровских капацитета у надлежним институцијама из ове области, а који су детаљније обрађени у претходним поглављима овог извјештаја.

Додатну, отежавајућу околност за дефинисање, провођење, праћење, надзор и извјештавање о ефектима мјера које имају пронаталитетни карактер представља одсуство комплетних, поузданих и интегрисаних евиденција и база података о становништву у РС. Иницијативе Савјета за ДП и академске заједнице, да се услијед немогућности провођења благовременог и квалитетног пописа⁸⁵ изради регистар становништва РС⁸⁶, нису уродиле плодом⁸⁷.

Несумњиво је да су „пронаталитетне мјере“ у примјени дале одређене ефекте јер је за вријеме њихове примјене дошло до стабилизације укупног броја живорођене дјеце у РС, мада се разлика у погледу броја дјеце рођене од стране родитеља који имају стално пребивалиште у РС и родитеља који нису одсутни дуже од 12 мјесеци, у посматраном периоду повећава (табела 5).

Табела 5 – Подаци о броју живорођених у РС у периоду 2016-2020. године

Година	Укупан број живорођене дјеце држављана РС (укључујући и оне који у РС нису одсутни дуже од 12 мјесеци)	Број живорођене дјеце у породицима РС	Разлика (број живорођене дјеце рођене ван РС)
2016	9.452	9.256	196
2017	9.339	9.048	291
2018	9.568	9.172	396
2019	9.274	8.821	453
2020	9.161	8.494	667

Извор података: Републички завод за статистику РС, Мјесечни статистички преглед, Рођени и умрли у РС

Међутим, анализе сачињене од стране ревизије⁸⁸ указују да исте нису успјеле да значајније подигну стопу укупног фертилитета која би допринијела простом обнављању становништва РС (графикон 19), те да пројекције кретања становништва РС за будући период на основу тренутних стопа укупног фертилитета нису обећавајуће јер указују на значајно смањење и старење становништва РС (графикон 20).

⁸⁵ До објаве резултата Пописа из 2013. године, за потребе израде свих стратешких и планских аката у РС су се користиле процјене становништва Републичког завода за статистику РС. Након објаве пописних резултата, извршена је ревизија ових процјена. Укупан процијењени ревидирани број становника за 2013. годину на основу Пописа из 2013. године био је 1.171.179 док је прије ревизије процијењени број становника за 2013. годину био 1.421.310. Дакле, процјене прије пописа су прецењивале број становника у РС за скоро 20%.

⁸⁶ Извјештај о раду Савјета за ДП за мандатни период 2008-2012. година

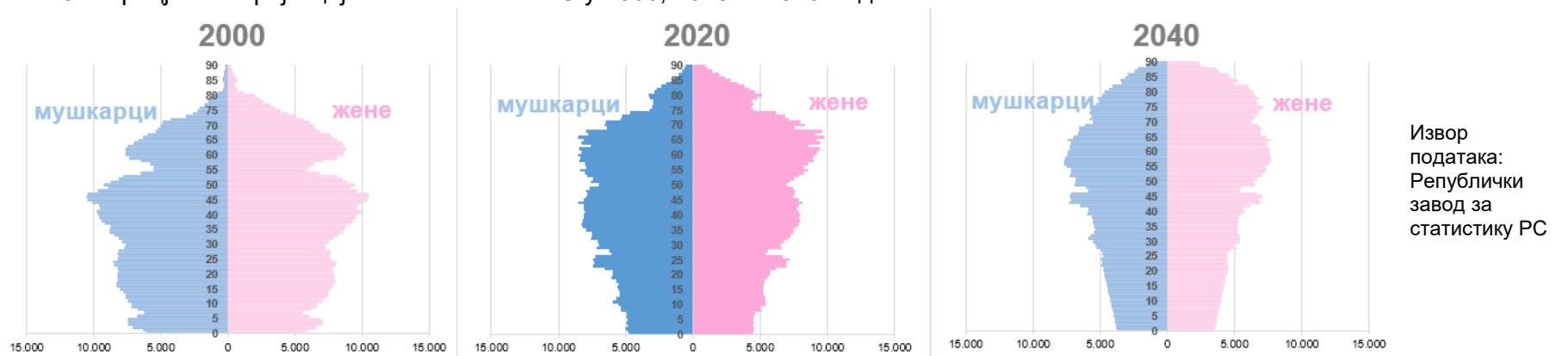
⁸⁷ Нпр. Република Србија је у 2019. години донијела Закон о централном регистру становништва, а крајем 2020. године је исти успостављен, те доступан на интернет страници: <https://euprava.gov.rs/centralniregistar/pocetna?>. Република Хрватска намјерава да успостави исти након проведеног пописа у 2021. години, у циљу стварања адекватне основе за израду јавних политика и развојних стратегија, те у складу са препорукама Уједињених нација <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/popreg/popregmethods.htm>

⁸⁸ Прилог број 7 – Анализа мјера РС које имају пронаталитетни карактер

Графикон 19 – Кретање стопе укупног фертилитета и броја пронаталитетних мјера у примјени у РС у периоду 1998-2020. година



Графикон 20 – Процјене и пројекције становништва РС у 2000, 2020. и 2040. години



3.3.2. Извјештавање о демографском развоју и ефектима пронаталитетних мјера

Извјештавање НС РС и Влади РС о присутним демографским проблемима и изазовима је у посматраном периоду било спорадично, док је услед одсуства адекватног праћења и анализе, извјештавање о ефектима дефинисаних мјера изостало.

Сем извјештавања НС РС приликом усвајања Политике развоја становништва 2005. године, те усвајања Стратегије развоја породице за период 2009-2014. година, у НС РС су упућене само годишње информације за реализацију претходно поменуте стратегије за период њеног важења.

Савјет за ДП је упућивао извјештаје о свом раду ресорно надлежном МПОС и Влади РС на годишњем нивоу, а који се састојао од прегледа реализованих активности у складу са програмом његовог рада.

МПОС, заједно са Савјетом за ДП, је 2015. године упутио на разматрање Влади РС „Информацију о демографском стању РС са приједлогом мјера у оквиру популационе политике у 2015. години“ у којој је наведен као општи циљ одрживог демографског развоја РС стационарно становништво, те дата оцјена: „Примјена мјера досадашње популационе политике није РС донијела очекиване резултате, упркос релативно значајно утрошеним средствима из републичког и локалних буџета...“, без даљег елаборирања, те указано на стање у погледу мањка дјеце потребне за просту репродукцију становништва на основу података из 2014. године (табела 6).

Табела 6 – Мањак дјеце у РС према реду рођења дјетета

Ред рођења	Стање		Модел оптимума		Мањак	
	% дјеце	број дјеце	% дјеце	број дјеце	% дјеце	број дјеце
1	45,8	4.271	52,0	8.682	-50,8	-4.411
2	37,6	3.514	30,0	5.009	-29,8	-1.495
3+	16,6	1.550	18,0	3.005	-48,4	-1.455
Укупно	100,0	9.335	100,0	16.697	-44,2	-7.361

Извор података: Информација МПОС и Савјета за ДП о демографском стању РС са приједлогом мјера у оквиру популационе политике упућена на разматрање Влади РС у 2015. години

У информацији је дат приједлог за интензивирање активности на популационој едукацији кроз систем образовања и васпитања, успостављање популационе политике у ЈЛС, те оснивање посебног Фонда за подршку породици са дјецом. Предложено је и да министар надлежан за послове популационе политике, као и Савјет за ДП утврде план активности МПОС и Савјета за ДП за реализацију утврђених мјера популационе политике (посебно популационе едукације). Такође, у овој информацији је наведено да ће „МПОС, периодично, најмање сваке године проводити евалуацију постигнутих стратешких активности и остварених резултата са циљем откривања стратешки спорних питања и идентификовања могуће потребе да се стратешки документи прилагоде новонасталим околностима и предлагања да се план активности усклади са реалним потребама“. Међутим, остало је нејасно на које конкретно стратешке документе се ово односило, с обзиром да исти из области популационе политике, као што је објашњено у претходним поглављима, не постоје. Након усвајања ове Информације од стране Владе РС⁸⁹, значајнијих активности на реализацији предложених мјера није било.

⁸⁹ Извод из Записника са 34. сједнице Владе РС, одржане 13.08.2015. године

МПОС је 27. априла 2018. године упутило Влади РС „Информацију о актуелним демографским процесима у РС“ са приједлогом да се иста разматра на посебној тематској сједници. У овој информацији је стављен нагласак на сљедеће: „Према садашњем стању, али и претпоставкама будућег демографског развоја РС, пронаталитетна популациона политика је потреба и неопходност“, „Узимајући у обзир да је у РС од 2002. године негативан природни прираштај, наш задатак у наредном периоду треба да буде заустављање тих неповољних трендова, како би на крају постигли поменути циљ у овом периоду, а то је стационарни ниво становништва“, „За резултате, уз све мјере за подстицање рађања, потребно је вријеме. Процјене стручњака су да је за провјеру успјешности мјерна јединица од једне до двије деценије“. У информацији МПОС је предложило измјену/проширење права двије постојеће пронаталитетне мјере:

1. Да се дјечији додатак уведе као системска мјера од 100КМ на мјесечном нивоу и да истом буду обухваћена сва живорођена дјеца почев од 01.01.2018. године, па све до навршених 18 година живота, те да се средства намјењена за помоћ за опрему новорођенчета, уз додатно издвајање из Буџета РС, преусмјери на реализацију ове мјере;
2. Да се и трећа процедура биомедицински потпомогнуте оплодње финансира из Буџета РС јер се велики број парова за исто обраћа ЈЛС.

Тематска сједница Владе РС по овом питању није одржана па самим тим није ни дошло до званичног разматрања ове информације. Оно што је интересантно је да је Управни одбор ФЗО, на својој сјединици одржаној два мјесеца касније, проширио право⁹⁰ са две на три процедуре биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње.

МПОС је 23. септембра 2020. године упутило на разматрање Влади РС „Информацију о потреби улагања у пројекте из ресорне надлежности МПОС са приједлогом за изградњу стамбених јединица за младе брачне парове у руралним срединама у РС“, што је Влада РС и прихватила на својој 89. сједници, одржаној дан послѣје упућивања информације на разматрање.

Од 30 мјера које имају пронаталитетни карактер, за само 4 мјере⁹¹ су надлежне институције на годишњем нивоу слале информације на Владу РС у погледу њихове реализације са сврхом правдања утрошка финансијских средстава, те приједлога Влади РС да се настави са њиховом реализацијом.

⁹⁰ Правилник о измјени Правилника о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту (Службени гласник РС, број 59/18)

⁹¹ МПОС - Информација о реализацији популационе мјере „Фонд треће и четврто дијете“ закључно са 2018. годином и Информација о реализацији Посебног програма субвенционисања каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове у РС; МП – Информација о обезбјеђивању бесплатних уџбеника за ученике првих и других разреда основне школе и Информација о начину утрошка средстава за предшколски програм за дјецу у години пред полазак у школу.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка из области демографског развоја са циљем да испита ефикасност и ефективност мјера и активности које Влада и друге институције Републике Српске предузимају у функцији подстицања рађања дјеце.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да постоји потреба за систематизацијом, редефинисањем и унапређењем мјера за подстицање рађања како би се постигли постављени циљеви у погледу одрживог демографског развоја у Републици Српској.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1. Резултати ревизијског испитивања указују да није успостављен потпун стратешко-програмски оквир, а да је провођење мјера које имају пронаталитетни карактер дефинисано бројним законским и подзаконским актима, са учесталим измјенама и допунама у посматраном периоду.

У посматраном периоду нису усвојени стратешко-програмски акти који би у пракси омогућили постизање постављених демографских циљева у Политици развоја становништва Републике Српске.

Обим, услови и начин остваривања права у оквиру мјера које имају пронаталитетни карактер је прописан бројним законским и подзаконским прописима са велики бројем измјена и допуна у посматраном периоду. Један дио мјера и права је утврђиван закључцима Народне скупштине и Владе Републике Српске, одлукама министара, те руководилаца и управљачких органа надлежних институција, што је, обзиром на њихов карактер, утицало на (не)извјесност и континуитет права јер су се одређене одлуке доносиле на краткорочној – годишњој основи.

4.2. Улоге, надлежности и одговорности институција за вођење пронаталитетне политике у Републици Српској, у начелу су утврђене и разграничене, али је изостала њихова пуна примјена у пракси.

Релевантним правним оквиром Републике Српске, кључна улога за праћење стања, провођење анализа и предлагања мјера у погледу демографског развоја је дата Министарству породице, омладине и спорта и Савјету за демографску политику Републике Српске. Међутим, у пракси мјере и активности које имају пронаталитетни карактер се дефинишу и проводе од стране шест министарстава и једним секретаријатом у Влади Републике Српске, једном агенцијом, управом и инвестиционо-развојном банком, три фонда обавезног социјалног осигурања и других јавних установа.

Надлежне институције немају довољне и одговарајуће капацитете за остваривање додијељених улога, што уз недовољно ефективну и ефикасну комуникацију и координацију утиче на процес дефинисања и провођења мјера и активности које имају пронаталитетни карактер.

4.3. Посматрани период карактерише тренд повећања броја мјера које имају пронаталитетни карактер, повећање издвајања финансијских средстава за њихову реализацију из различитих извора уз истовремено смањење броја корисника права. Провођење мјера које имају пронаталитетни карактер прате

одређени ризици институционалне, правне, финансијске и административне природе.

У Републици Српској је у примјени 30 директних и/или индиректних пронаталитетних мјера из различитих области. Разматрању и усвајању ових мјера нису претходиле одговарајуће анализе, нису јасно дефинисани сврха и циљеви које се желе постићи овим мјерама, нити су постављени индикатори за праћење њихове успјешности. Већина мјера нема искључиво пронаталитетни, већ мјешовити карактер (пронаталитетни, социјални и заштитни). Дио мјера још увијек није адекватно формализован у правном оквиру, нити су мјере које имају пронаталитетни карактер у Републици Српској адекватно систематизоване.

У посматраном периоду дошло је до повећања броја мјера које имају пронаталитетни карактер са 25 у 2016. години на 30 у 2020. години, те повећања издвојених финансијских средстава за њихову реализацију са 166 милиона КМ у 2016. години на 202 милиона КМ у 2020. години. Истовремено број корисника ових мјера се у посматраном периоду налази у опадању са око 479.000 у 2016. години на око 445.000 у 2020. години. За потребе финансирања ових мјера је у периоду 2016-2020. година издвојено око 940 милиона КМ из система обавезних доприноса и Буџета Републике Српске.

Надлежне институције су мијењале обим и начин остваривања права интерним актима у циљу усклађивања са расположивим финансијским средствима, као и начин остваривања ових права без адекватних анализа о најбољем рјешењу.

Остваривање права се углавном врши путем захтјева за више од половине мјера које имају пронаталитетни карактер, а у мањем дијелу по аутоматизму и путем конкурсне процедуре, што усложњава процедуре и повећава трошкове за остваривање права, уз изражене мањкавости у систему интерних контрола надлежних институција.

4.4. Поступање надлежних институција Републике Српске, приликом дефинисања, измјене и провођења мјера које имају пронаталитетни карактер, није било у функцији унапређивања познавања, разумијевања, прихватања и повјерења у мјере које имају пронаталитетни карактер од стране потенцијалних корисника.

Демографска испитивања које је провела стручно-академска заједница су показала да испитанице имају мањи број дјеце од жељеног броја, те да је и адекватна подршка Републике један од значајних фактора за наведено. Испитивања су показала да испитанице сматрају да је потребно да Република утиче на репродуктивно понашање становништва, да постојеће мјере пронаталитетне политике нису у функцији подстицања рађања дјеце, те да је потребно редефинисати и унаприједити поједине мјере које би имале значајног утицаја на њихову одлуку да имају још дјеце.

Едукативне активности у области пронаталитетне политике су биле скромног карактера, док промотивне активности надлежних институција Републике Српске ка циљној групи становништва нису дале за резултат презентовање и популарисање мјера пронаталитетне политике Републике Српске као „осмишљеног мотивационог пакета“.

4.5. Праћење и анализа ефеката дефинисаних мјера које имају пронаталитетни карактер нису били на нивоу који би омогућавао њихово преиспитивање и прилагођавање са циљем да адекватније одговоре на присутне трендове у демографском развоју Републике Српске.

Правним оквиром, којим су дефинисане мјере које имају пронаталитетни карактер, нису на адекватан начин прописане обавезе надлежних институција у погледу

праћења и анализа ефеката које су оне постигле. До измјене обима права није долазило на основу њиховог критичког преиспитивања, већ најчешће из потребе њиховог усклађивања са расположивим финансијским средствима, рјешавања проблема који су се појавили у њиховој примјени или израженог интересовања корисника и јавности.

Отежавајућу околност за дефинисање, провођење, праћење, надзор и извјештавање о ефектима мјера које имају пронаталитетни карактер представља и непостојање комплетних, поузданих и интегрисаних евиденција и база података о становништву Републике Српске.

Резултати ревизијског испитивања указују да пронаталитетне мјере у примјени нису успјеле да значајније подигну стопу укупног фертилитета која би допринијела простом обнављању становништва Републике Српске. Стопа укупног фертилитета је, у периоду од 2003-2020. године, без обзира на број мјера у примјени, уз мање варијације, била на нивоу око 1,3 рођене дјеце по жени у њеном фертилном периоду живота, што је значајно испод стопе од 2,1 дјетета по жени која обезбјеђује просту репродукцију становништва.

4.6. Извјештавање надлежних институција Републике Српске о демографским показатељима и реализацији појединих мјера које имају пронаталитетни карактер, у посматраном периоду је било повремено. Извјештаји нису садржавали податке и показатеље о успјешности примјене мјера које имају пронаталитетни карактер.

Информације које су упућивале надлежне институције Влади и Народној скупштини нису биле редовне нити потпуне, те су се ограничавале на приказ присутних демографских трендова у Републици Српској, правдање утрошених средстава, те обезбјеђивања основе за наставак њихове реализације, без критичког осврта на проблеме у реализацији мјера које имају пронаталитетни карактер или њихову успјешност на подстицање рађања дјеце.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије.

Препоруке су усмјерене ка Влади Републике Српске као носиоцу извршне власти и кључном предлагачу стратегија, политика и законских аката и доносиоцу подзаконских аката, Министарству породице, омладине и спорта, као ресорно надлежном министарству и осталим министарствима у Влади Републике Српске која припремају и предлажу стратешка и правна акта, те доносе одређена подзаконска акта из ове области. Препоруке се упућују и надлежним институцијама Републике Српске које проводе мјере и активности на подстицању рађања.

Провођењем ових препорука могуће је унаприједити стратешки, правни и институционални оквир, као и процес дефинисања, провођења, праћења, анализе и извјештавања о постигнутим ефектима пронаталитетних мјера у циљу остварења постављених циљева у погледу одрживог демографског развоја Републике Српске.

Препоруке за Владу Републике Српске и Министарство породице, омладине и спорта

Министарство породице, омладине и спорта треба да креира, предлаже Влади Републике Српске, те проводи мјере и активности из области популационе и пронаталитетне политике које ће бити у функцији постизања циљева одрживог демографског развоја Републике Српске.

Влада Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта, у координацији са другим министарствима у Влади Републике Српске, уз савјетодавну и стручну подршку Савјета за демографску политику Републике Српске, у функцији постизања циљева одрживог демографског развоја, потребно је да:

5.1. Изради и предложи стратешко-програмски акт са јасним циљевима и одређенима у функцији демографског развоја Републике Српске, те систематизацију и поједностављење правног оквира који се односи на мјере које имају пронаталитетни карактер.

На основу анализе демографског стања у Републици Српској, Министарство породице, омладине и спорта треба да, у координацији са другим институцијама Републике Српске, изради и предложи стратешко-програмски акт који би садржавао стратешке правце, одређења и циљеве који се желе постићи у демографском развоју Републике Српске. Стратешки акт треба да прати акциони план са пронаталитетним мјерама и активностима, носиоцима активности, роковима, потребним ресурсима и очекиваним резултатима који ће бити у функцији постизања постављених стратешких циљева.

Потребно је систематизовати актуелне законске и подзаконске прописе који се односе на пронаталитетне мјере, анализирати улоге, надлежности и одговорности институција у односу на пронаталитетне мјере и на основу тога креирати јединствен законски пропис чија примјена ће омогућити ефикаснији рад надлежних институција, те успјешније провођење пронаталитетних мјера.

5.2. Унапређује функционалност, ефективност и ефикасност институција које креирају, проводе, прате и извјештавају о успјешности пронаталитетних мјера.

Провођење ове препоруке подразумијева анализу остваривања улога, надлежности и одговорности институција које креирају и проводе пронаталитетне мјере, те начина остваривања њихове улоге са расположивим ресурсима и капацитетима, како би се предузеле мјере на њиховом ефикаснијем и ефектнијем дјеловању.

Институције, креатори и имплементатори пронаталитетних мјера требају успоставити евиденције, те имати ажурне и поуздане податке о мјерама, корисницима и ангажованим ресурсима како би се путем размјене података успоставила јединствана база података која ће бити у функцији креирања, планирања, провођења и извјештавања о успјешности пронаталитетних мјера.

Ради унапређења ефикасности рада надлежних институција, ефикасности поступака и процедура у остваривању права, као и ефективности мјера потребно је интензивирати комуникацију и координацију институција, а посебно у погледу размјене података и информација.

5.3. Анализирају примјену и евалуирају ефекте пронаталитетних мјера и на основу резултата анализе и евалуације, у оквиру постојећег институционалног и финансијског капацитета, систематизују, (ре)дефинишу и унапређују мјере у функцији одрживог демографског развоја Републике Српске.

У оквиру постојећег институционалног капацитета и расположивих финансијских ресурса потребно је преиспитати мјере пронаталитетног карактера. На бази проведене анализе и евалуације пронаталитетних мјера, користећи и друга доступна истраживања, потребно је приступити њиховом (ре)дефинисању и систематизацији на начин којим ће се у складу са расположивим финансијским средствима утврдити мјере чијим провођењем ће се остварити резултати које ћи бити у функцији стабилизације и демографског развоја Републике Српске.

(Ре)дефинисању конкретних пронаталитетних мјера би требало да претходе квалитетне анализе и истраживања, разматрање потенцијалних опција за обим и начин остваривања права у функцији процјене очекиваних ефеката и потребних финансијских средстава, а њихово усвајање квалитетно образложење са постављеним циљевима и индикаторима успјешности.

Пронаталитетне мјере треба да представљају комбинацију мјера финансијског и нефинансијског карактера, које у циљу постизања дугорочних ефеката у демографском развоју треба да се усклађују са мјерама развојних, економских, демографских, социјалних и других политика Републике Српске.

5.4. Успостави и примјењује оквир за извјештавање о демографском стању, како би се обезбиједило праћење успјешности пронаталитетних мјера и утицај на демографски развој Републике Српске.

Влада Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта треба да утврди оквир извјештавања о демографском стању у Републици Српској који ће бити обавезујући за све институције укључене у демографски развој. Оквиром извјештавања потребно је прописати обвезнике извјештавања, начин извјештавања, рокове извјештавања, садржај извјештаја, као и начин размјене података и информација.

На основу извјештаја и информација министарства и других јавних институција, Влада Републике Српске ће извјештавати Народну скупштину Републике Српске. Извјештаји треба да садрже податке, информације и показатеље које ће омогућити Народној скупштини Републике Српске праћење успјешности провођења пронаталитетних мјера и утицај на укупни демографски развој Републике Српске, као и доношење одлука које ће бити у функцији демографског развоја.

Надлежне институције (министарства и друге јавне институције) Републике Српске за провођење мјера и активности на подршци и подстицању рађања, потребно је да:

5.5. Пронаталитетне мјере учине приступачнијим потенцијалним корисницима уз поједностављивање административних процедура. Поред мјера које имају финансијски карактер проводити и мјере нефинансијског карактера.

Ефикасност рада надлежних институција подразумијева поједностављивање административних поступака и процедура у погледу остваривања права, а посебно једноставније поступке и процедуре у погледу прикупљања потребне документације, смањења трошкова и скраћивања времена за остваривање права.

Потребно је користити могућност информационо-комуникационих технологија како би се повећао број пронаталитетних мјера и права који се остварају путем аутоматизма, по основу размјене података и информација између надлежних институција.

Поред пронаталитетних мјера финансијског карактера, потребно је проводити и пронаталитетне мјере нефинансијског карактера као што су промотивне, едукативне и друге мјере како би се на тај начин омогућило боље познавање, разумијевање пронаталитетних мјера и повјерење у институционалну подршку подстицању рађања.

5.6. Континуирано и у складу са оквиром за извјештавање извјештавају Владу Републике Српске о провођењу пронаталитетних мјера и утицају на демографски развој Републике Српске.

Министарства и друге јавне институције које проводе пронаталитетне мјере треба да у складу са оквиром за извјештавање који утврди Влада Републике Српске, извјештавају редовно и у континуитету Владу Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта о провођењу пронаталитетних мјера, корисницима, утрошеним финансијским средствима, проблемима и потешкоћама у провођењу мјера и приједлозима за унапређење успјешности пронаталитетних мјера у циљу побољшања демографског стања у Републици Српској.

Вођа ревизорског тима

Слађана Јагодић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 - Листа референци – попис аката

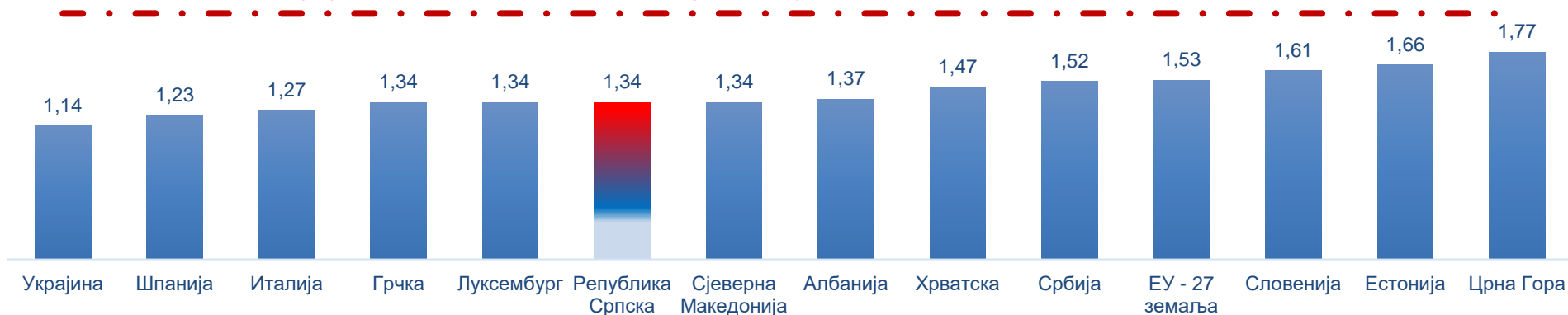
1. Устав Републике Српске
2. Стратегија за развој породице у Републици Српској за период од 2009. до 2014. године
3. Стратегија реформе пензионог система у Републици Српској, 2010. година
4. Стратегија запошљавања Републике Српске 2016 – 2020. година
5. Стратегија развоја социјалног становања у Републици Српској 2020 – 2030. година
6. Стратегија Инвестиционо – развојне банке а.д. Бањалука, 2007. година
7. Просторни план Републике Српске до 2015. године (Службени гласник Републике Српске, број 86/07 и 71/11); Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године (Службени гласник Републике Српске, број 15/15)
8. Политика развоја становништва Републике Српске (Одлука о усвајању Политике, Службени гласник Републике Српске, број 108/05); Програм мјера за реализацију политике развоја становништва Републике Српске (приједлог)
9. Омладинска политика Републике Српске 2016-2020. година
10. Омладинска политика Републике Српске 2010-2015. година
11. Политика унапређења здравља становништва Републике Српске до 2020. године
12. Програм за радни раст и развој дјеце у Републици Српској 2016 – 2020. година
13. Акциони план спровођења реформских процеса у области предшколског, основног, средњег васпитања и образовања, 2019. година
14. Програм рада Владе Републике Српске за мандатни период 2014 – 2018.
15. Програм Владе Републике Српске за мандатни период 2018 – 2022. година
16. Програм економских реформи Републике Српске за период 2019 – 2021. године (Службени гласник Републике Српске, број 122/18)
17. Програм економских реформи Републике Српске за период 2020 – 2022. године (Службени гласник Републике Српске, број 119/19)
18. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
19. Закон о министарствима (Службени гласник Републике Српске, број 70/02, 33/04 и 118/05)
20. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18)
21. Породични закон Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 54/02, 41/08 и 63/14)
22. Закон о дјечијој заштити (Службени гласник Републике Српске, број 114/17, 122/18 и 107/19)
23. Закон о дјечијој заштити неважећи (Службени гласник Републике Српске, број 15/96, 10/98, 26/01, 17/08 и 01/09), Правилник о остваривању права из дјечије заштите (Службени гласник Републике Српске, број 80/05), Упутство о начину и поступку исплате новчане накнаде за треће и четврто дијете по одлуци о одобравању пласмана средстава Владе Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 82/06), Упутство о начину и поступку исплате новчане накнаде мајци за новорођено треће и четврто дијете по одлуци о одобрењу пласмана средстава (Службени гласник Републике Српске, број 40/12)
24. Закон о раду (Службени гласник Републике Српске, број 1/16 и 66/18)
25. Закон о здравственој заштити (Службени гласник Републике Српске, број 106/09 и 44/15)
26. Закон о здравственом осигурању (Службени гласник Републике Српске, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 01/09, 106/09 и 110/16)
27. Закон о предшколском васпитању и образовању Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 79/15 и 63/20)

28. Закон о основном васпитању и образовању (Службени гласник Републике Српске, број 44/17, 31/18, 84/19 и 63/20)
29. Закон о лијечењу неплодности поступцима биомедицински потпомугнуте оплодње (Службени гласник Републике Српске, број 68/20)
30. Закон о обезбјеђењу и усмјеравању средстава за подстицање развоја пољопривреде и села (Службени гласник Републике Српске, број 43/02 и 106/09)
31. Закон о омладинском организовању (Службени гласник Републике Српске, број 98/04, 119/08 и 1/12)
32. Закон о социјалном становању Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 54/19)
33. Закон о порезу на доходак (Службени гласник Републике Српске, број 91/06, 128/06, 120/08, 71/10, 1/11 и 107/13)
34. Закон о порезу на доходак (Службени гласник Републике Српске, број 60/15, 5/16, 66/18 и 105/19)
35. Закон о порезу на непокретност (Службени гласник Републике Српске, број 91/15)
36. Закон о матичним књигама (Службени гласник Републике Српске, број 11/09, 43/13 и 66/18)
37. Правилник о субвенционисању каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове (Службени гласник Републике Српске, број 90/12 и 87/20)
38. Правилник о критеријумима и условима за финансирање и суфинансирање пројеката и активности у области подршке породици (Службени гласник Републике Српске, број 23/16)
39. Правилник о начину организовања проширеног програма (Службени гласник Републике Српске, број 37/19 и 13/20)
40. Правилник о нормативима и стандардима за финансирање основних школа (Службени гласник Републике Српске, број 74/19 и 77/19)
41. Правилник о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту (Службени гласник Републике Српске, број 102/11, 117/11, 128/11, 101/12, 28/16, 86/16, 109/17, 115/17, 17/18, 53/18, 59/18, 112/18, 17/19, 98/19 и 21/20)
42. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села (Службени гласник Републике Српске, број 07/20 и 24/20)
43. Правилник о поступку утврђивања услова за избор корисника пројекта „Изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама у Републици Српској“ (Службени гласник Републике Српске, број 111/20)
44. Правила пласмана по кредитним линијама и зајмовима ИРБ (Службени гласник Републике Српске, број 29/20)
45. Одлука о формирању Савјета за демографску политику Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 34/12)
46. Рјешење о именовању Републичког савјета за демографску политику Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 60/04, 38/05, 18/08, 62/12, 101/12, 53/17 и 11/19)
47. Закључци Народне скупштине и Владе Републике Српске у вези са обезбјеђивањем бесплатних уџбеника за ученике основних школа и стамбено збрињавање вишечланих породица
48. Одлуке руководиоца и управљачких органа надлежних институција
49. Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске
50. Међународне конвенције, декларације, програми и публикације, као и научно-стручни радови домаћих и међународних стручњака из области одрживог демографског развоја
51. Публикације Републичког завода за статистику Републике Српске
52. База података Еуростат

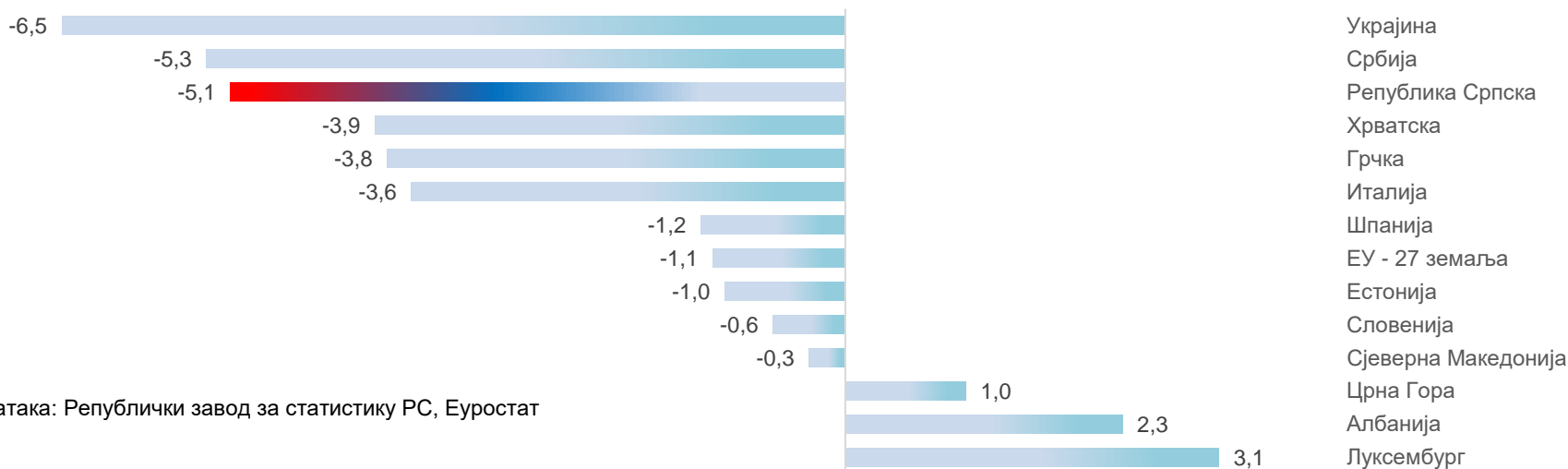
Прилог број 2: Демографски показатељи РС, држава окружења и Европе у 2019. години

Стопа укупног фертилитета у државама окружења, Европској унији и РС у 2019. години

Стопа укупног фертилитета 2,1 која омогућава просто обнављање становништва



Стопа природног прираштаја у државама окружења, Европској унији и РС у 2019. години



Извор података: Републички завод за статистику РС, Еуростат

Прилог број 3: Демографска статистика Републике Српске у периоду 1996-2020. година

Година	Број становника (процјена)	Живорођени	Умрли	Природни прираштај
1996	1.193.656	11.939	10.676	1.263
1997	1.194.919	13.374	11.464	1.910
1998	1.196.829	13.046	12.123	923
1999	1.197.086	13.995	12.152	1.843
2000	1.196.395	13.643	12.960	683
2001	1.195.299	13.047	12.932	115
2002	1.194.178	12.336	12.980	-644
2003	1.192.622	10.537	12.988	-2.451
2004	1.190.526	10.628	13.082	-2.454
2005	1.187.940	10.322	13.802	-3.480
2006	1.185.145	10.524	13.232	-2.708
2007	1.182.217	10.110	14.146	-4.036
2008	1.179.717	10.198	13.501	-3.303
2009	1.177.995	10.603	13.775	-3.172
2010	1.176.419	10.147	13.517	-3.370
2011	1.174.420	9.561	13.658	-4.097
2012	1.173.131	9.978	13.796	-3.818
2013	1.171.179	9.510	13.978	-4.468
2014	1.167.082	9.335	14.409	-5.074
2015	1.162.164	9.357	15.059	-5.702
2016	1.157.516	9.452	13.970	-4.518
2017	1.153.017	9.339	14.663	-5.324
2018	1.147.902	9.568	14.768	-5.195
2019	1.142.495	9.274	15.081	-5.807
2020	1.136.274	9.161	16.582	-7.421
2002-2020	...	189.940	266.982	-77.042

Извор података: Статистички годишњак РС за 2019. годину, процјене становништва и статистичка саопштења

Прилог број 4 – Преглед броја корисника мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година

Мјере у примјени које имају пронаталитетни карактер	2016	2017	2018	2019	2020	Укупно
Здравствена заштита дјеце до навршених 15 година живота	135.330	132.973	132.459	133.831	121.510	656.103
Умањење пореске основице по основу пореза на доходак од личних примања за издржаване чланове породице - дјецу	113.683	111.182	109.448	124.119	115.608	574.040
Умањење пореске основице по основу пореза на непокретност за чланове домаћинства - дјецу	111.988	111.697	104.813	96.800	90.140	515.438
Додатак на дјецу	29.182	27.295	22.205	18.357	15.848	112.887
Бесплатни уџбеници за 1. и 2. разред основне школе	21.000	20.000	19.800	19.000	18.850	98.650
Превоз ученика који до школе путују више од 4km	19.021	18.508	17.315	16.549	16.485	87.878
Здравствена заштита жена у вези са планирањем породице, у току трудноће, порођаја и материнства	13.584	13.286	13.202	13.070	12.581	65.723
Помоћ за опрему новорођенчета	9.111	8.996	9.705	9.171	9.539	46.522
Продужени боравак у школама за прва три разреда основне школе	4.637	5.748	6.670	7.518	8.795	33.368
Програм у години пред полазак у школу	4.478	4.662	4.786	4.349	4.235	22.510
Матерински додатак/Накнада незапосленим породилјама	2.428	2.188	4.815	5.146	5.385	19.962
Умањење пореске основице по основу пореза на доходак од личних примања за износ плаћене камате на стамбени кредит	4.249	4.118	4.026	3.800	3.768	19.961
Право на накнаду плате за вријеме трајања породилшког одсуства	3.480	3.717	4.255	3.977	4.394	19.823
Бесплатни уџбеници за треће и свако наредно дијете из вишечланих породица од 3. до 9. разреда основне школе	0	0	0	0	10.280	10.280
Бесплатни уџбеници за одличне ученике из вишечланих породица рођења од 3. до 9. разреда основне школе	1.730	1.770	1.863	1.844	1.487	8.694
Пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете	1.546	1.584	1.591	1.655	1.630	8.006
Ублажавање услова за одлазак у пензију женама по основу материнства	738	641	797	780	758	3.714
Субвенционисање биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње	433	441	463	606	509	2.452
Стамбени кредити за младе и младе брачне парове	342	211	250	347	425	1.575
Субвенционисање каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове	0	460	165	450	499	1.574
Промоција породице и родитељства	86	94	118	98	167	563
Новчана помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима у руралном подручју	0	0	0	0	149	149
Помоћ породицама у којима се роде тројке	2	5	4	1	1	13
Изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама	0	0	0	0	0	0
Додјела социјалних станова уз непрофитни закуп младим брачним паровима, самохраним и вишечланим породицама	0	0	0	0	0	0
*Програм "Дјечија недеља"						
**Право на породилшко одсуство родитеља						
**Предност при упису у предшколску установу, те попусти за боравак дјеце из вишечланих породица						
**Мјере заштите жена, трудница и породилја приликом заснивања, трајања и прекида радног односа						
**Ослобођење послодавца од пореза на доходак на исплату једнократне помоћи за рођење дјетета и на поклоне за дјецу						
Укупно	479.064	471.593	460.768	463.487	445.063	2.309.885
*Корисници Програма „Дјечија недеља“ су породице, дјеца, организације, те су финансиране и одређене промотивне активности, те број корисника није могуће адекватно изразити						
**Мјере нематеријалне природе за које надлежне институције не располажу са податком о броју њихових корисника						

Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Прилог број 5 - Преглед издвојених финансијских средстава за провођење мјера које имају пронаталитетни карактер у РС у периоду 2016-2020. година

Мјере у примјени које имају пронаталитетни карактер	2016	2017	2018	2019	2020	Укупно
Здравствена заштита дјеце до навршених 15 година живота без личног учешћа у трошковима	79.555.590	86.073.566	86.891.377	87.357.358	57.299.343	397.177.234
Право на накнаду плате за вријеме трајања породилског одсуства	27.854.812	25.747.778	28.501.208	40.475.738	57.133.428	179.712.964
Додатак на дјецу	19.288.000	18.279.980	16.179.641	13.431.960	12.816.387	79.995.968
Матерински додатак/Накнада незапосленим породиљама	2.039.380	1.849.260	12.674.590	25.003.485	26.163.405	67.730.120
Здравствена заштита жена у вези са планирањем породице, у току трудноће, порођаја и материнства	10.808.318	10.998.120	10.946.978	10.558.852	10.006.162	53.318.430
Умањење пореске основице по основу пореза на доходак од личних примања за издржаване чланове породице - дјецу	9.810.225	9.585.360	9.345.353	10.819.245	10.118.475	49.678.658
Ублажавање услова за одлазак у пензију женама по основу материнства	946.606	3.397.014	5.936.772	8.788.140	11.816.250	30.884.782
Превоз ученика који до школе путују више од 4km	4.414.499	4.427.970	4.245.151	4.599.115	2.846.716	20.533.451
Субвенционисање биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње	2.459.332	2.425.500	2.519.750	3.337.750	2.837.000	13.579.332
Помоћ за опрему новорођенчета	2.276.750	2.245.250	2.426.250	2.292.750	2.384.750	11.625.750
Умањење пореске основице по основу пореза на непокретност за чланове домаћинства - дјецу	1.994.554	1.888.376	1.841.629	1.780.457	1.696.327	9.201.343
Субвенционисање каматне стопе на стамбене кредите за младе и младе брачне парове	1.418.092	1.402.162	1.473.153	1.576.839	1.632.176	7.502.422
Бесплатни уџбеници за 1. и 2. разред основне школе	987.000	950.000	1.011.900	978.350	958.400	4.885.650
Пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете	891.450	916.500	918.750	950.100	986.250	4.663.050
Умањење пореске основице по основу пореза на доходак од личних примања за износ плаћене камате на стамбени кредит	741.550	751.637	740.189	707.821	708.723	3.649.920
Продужени боравак у школама за прва три разреда основне школе	269.984	338.902	416.501	537.945	611.935	2.175.267
Бесплатни уџбеници за треће и свако наредно дијете из вишечланих породица од 3. до 9. разреда основне школе	0	0	0	0	1.564.324	1.564.324
Промоција породице и родитељства	242.446	241.254	287.872	274.756	401.042	1.447.370
Програм у години пред полазак у школу	239.880	327.014	335.196	337.016	173.484	1.412.590
Бесплатни уџбеници за одличне ученике из вишечланих породица од 3. до 9. разреда основне школе	215.842	219.263	245.615	244.459	200.426	1.125.605
Програм "Дјечија недеља"	36.000	41.700	7.725	41.100	33.700	160.225
Новчана помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима у руралном подручју	0	0	0	0	74.500	74.500
Помоћ породицама у којима се роде тројке	4.400	11.000	8.800	2.200	2.200	28.600
Изградња стамбених јединица за младе брачне парове и самохране родитеље у руралним срединама	0	0	0	0	0	0
Додјела социјалних станова уз непрофитни закуп младим брачним паровима, самохраним и вишечланим породицама	0	0	0	0	0	0
*Стамбени кредити за младе и младе брачне парове						
**Право на породилско одсуство родитеља						
**Предност при упису у предшколску установу, те пусти за боравак дјеце из вишечланих породица						
**Мјере заштите жена, трудница и породиља приликом заснивања, трајања и прекида радног односа						
**Ослобођење послодавца од пореза на доходак на исплату једнократне помоћи за рођење дјетета и на поклоне за дјецу						
Укупно	166.496.726	172.119.623	186.956.417	214.097.456	202.467.423	942.127.554

*Корисницима стамбених кредита за младе и младе брачне парове су позајмљена средства, те у том контексту није коректно их наводити као издвојена финансијска средства јер ће иста бити враћена
 **Мјере нематеријалне природе за које надлежне институције не располажу са податком о њиховој финансијској вриједности

Извор података: Подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Прилог број 6: Пронаталитетне мјере РС као “промотивни мотивациони пакет”

Пронаталитетне мјере РС од планирања трудноће до пензионисања жене	Обим права по рођеном дјетету
Бесплатне, односно здравствене услуге приликом планирања трудноће	Уз плаћање партиципације, док у случају примарног или секундарног стерилитета све здравствене услуге у функцији планирања трудноће без личног учешћа у трошковима у јавним здравственим установама, те право на три бесплатне ванјелесне оплодње
Бесплатне здравствене услуге током трудноће	Бесплатне све здравствене услуге у јавним здравственим установама за вријеме трајања трудноће
Бесплатна здравствена услуга порођаја	Бесплатан порођај у јавној здравственој установи
Бесплатне здравствене услуге у постпорођајном периоду	Бесплатне све здравствене услуге у јавним здравственим установама 12 мјесеци од рођења дјетета, односно за близанце, треће и свако наредно дијете 18 мјесеци од рођења дјетета
Помоћ за опрему новорођенчета	За свако рођено дијете помоћ у износу од 250 КМ
Пронаталитетна накнада за трећерођено дијете*	Накнада од 600 КМ за рођење трећег дјетета
Пронаталитетна накнада за четворорођено дијете*	Накнада од 450 КМ за рођење четвртог дјетета
Помоћ за рођење дјетета на пољопривредним газдинствима*	За свако рођено дијете на регистрованом пољопривредном газдинству помоћ од 500 КМ
Право на породилско одсуство	У трајању од 12 мјесеци, односно за близанце, треће и свако наредно дијете 18 мјесеци
Право на накнаду плате током породилског одсуства	Износ просјечне остварене плате 12 мјесеци прије одласка на породилско боловање
Матерински додатак за незапослене породилје	Накнада од 405 КМ на мјесечном нивоу 12 мјесеци од рођења дјетета, односно 18 мјесеци од рођења близанаца, трећег и сваког наредног дјетета
Бесплатне здравствене услуге за дјецу до навршених 15 година живота	Бесплатне све здравствене услуге у јавним здравственим установама
Бесплатан вртић за дјецу	Уз плаћање топлих obroка за вријеме чувања дјетета, те предност при упису и олакшице за плаћање топлих obroка за дјецу из вишечланих породица
Бесплатни уџбеници за први и други разред основне школе	Комплет књига за први и други разред основне школе
Бесплатни уџбеници за одређене категорије ученика од трећег до деветог разреда	За одличне ученике из вишечланих породица без обзира на ред рођења, за треће и свако наредно дијете из вишечланих породица
Продужени боравак за прва три разреда основне школе	Бесплатно јутарње чување дјецe за прва три разреда основне школе у складу са капацитетима школе уз евентуално плаћање топлог obroка за вријеме трајања продуженог боравка
Стамбени кредити ИРБ по повољним условима за породице	Повлаштене каматне стопе за младе брачне парове, самохране родитеље и вишечлане породице
Субвенционисање каматне стопе на ИРБ кредите	1% каматне стопе на одобрени стамбени кредит за вријеме трајања његове отплате
Пореске олакшице	7,5 КМ на мјесечном нивоу за издржавано дијете од дана рођења до престанка издржавања, 10% плаћене камате на стамбени кредит током периода његове отплате, умањење пореске основице по основу пореза на непокретност за 10m ² по сваком дјетету члану заједничког домаћинства
Ублажавање услова за одлазак у пензију по основу материнства	Могућност одласка у пензију годину дана раније за свако рођено дијете

Извор података: Правни оквир РС

Прилог број 7: Анализа мјера РС које имају пронаталитетни карактер

Дјечији додатак

Дјечији додатак се сматра једном од најважнијих материјалних давања за подршку родитељству и подстицање рађања. Проведена испитивања циљне групе становништва указују да се испитанице залажу за његово увођење као универзалног права и мишљења су да је то мјера која може значано утицати на подстицање рађања дјеце у РС.

Право на дјечији додатак у РС постоји од 1996. године, те се до 2002. године исплаћивао за сву дјецу без обзира на ред рођења у складу са цензусима до 19 године живота, док је за трећорођено и четвворођено дијете исплаћиван додатак без обзира на материјални положај породице (није био условљен цензусом). Од 2002. године, обим права на дјечији додатак се мијења на начин да су прворођена дјеца изостављена, да се период исплате смањује на 15 година, да се додатак исплаћује само за другорођено, трећорођено и четвворођено дијете, да је додатак условљен за сву дјецу без обзира на ред рођења много ригорознијим цензусима.

Цензус прописан за 2020. годину утврђује да приходи по члану породице не смију прелазити 90 КМ за другорођено, односно 94,5 КМ за трећорођено и 103,5 КМ за четворођено дијете, те да вриједност покретне имовине не смије прећи 5.850 КМ. У 2020. години су за 10% дјеце старости до 15 година живота њихови родитељи остваривали право на додатак на дјецу.⁹²

Дјечији додатак у РС у периоду 2016-2020. година

Година	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Број корисника	29.182	27.295	22.205	18.357	15.848	112.887
Износ исплаћених средстава	19.288.000	18.279.980	16.179.641	13.431.960	12.816.387	79.995.968
Број дјеце до 15 година старости у РС (процјена РЗС)	171.038	168.724	166.448	164.988	161.801	832.999
% дјеце у РС која остварују право на додатак	17%	16%	13%	11%	10%	14%

Извор података: МЗСЗ и ЈФДЗ, прописи из области дјечије заштите, одлуке директора ЈФДЗ о номиналним износима материнског додатка и додатка на дјецу и цензусима за остваривање наведених права, процјене становништва Републичког завода за статистику РС, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Помоћ за опрему новорођенчета

Право на помоћ за опрему новорођенчета је уведено чланом 17. Закона о дјечијој заштити (Службени гласник РС, број 15/96), те је у ефективној примјени од јула 1996. године. Право на помоћ за опрему новорођенчета остварује мајка (отац, старатељ или усвојилац ако мајка из било ког разлога није у могућности да брине од дјетету) са пребивалиштем у РС (мајка може бити и страни држављанин, али остварује право ако има стални или привремен боравак у РС и ако је дијете рођено на територији РС и да у држави чији је држављанин није корисник права по истом основу) за свако новорођено дијете у породици, без обзира на материјални статус породице и мјесто рођења дјетета. Захтјев за остваривање права се подноси у року од годину дана од дана рођења дјетета.

Правним оквиром кроз вријеме су били прописивани различити облици и износи новчаног давања. Право је у посматраном периоду реализовано на два начина од стране ЈФДЗ: у облику беби пакета 1999. године до краја априла 2006. године, а потом у виду једнократног новчаног давања. Ревизији није достављен документ који представља анализу предности и недостатака различитих облика помоћи за опрему новорођенчета ни зашто је напуштен концепт беби пакета. Такође, до усвајања Закона о дјечијој заштити 2017. године када је прописан фиксан износ од 250КМ, прописани обим права у погледу износа помоћи није био

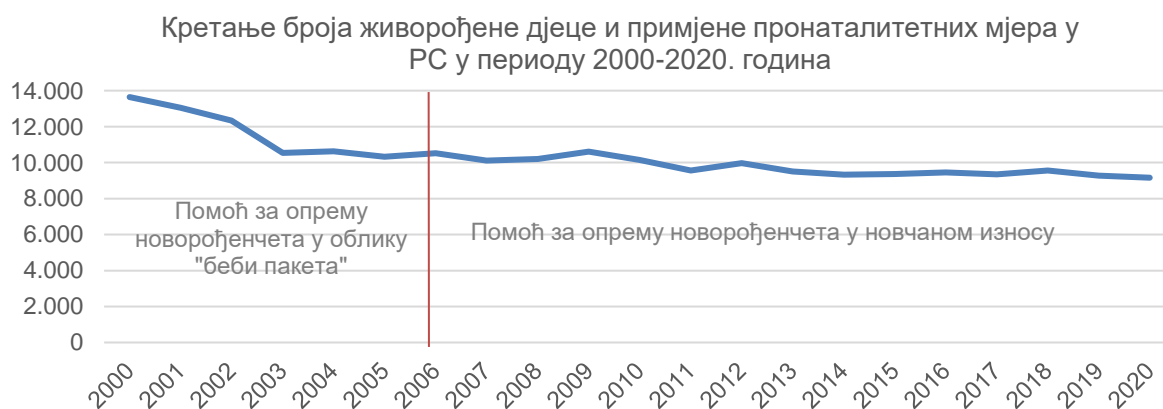
⁹² У билтену Републичког завода за статистику РС из 2011. године који се бави дјечијим сиромаштвом, параметар за апсолутну линију сиромаштва је 201 КМ, а за релативну линију сиромаштва 350 КМ прихода на мјесечном нивоу по члану домаћинства.

испоштован према корисницима ни за једну посматрану годину. У ЈФДЗ су образложили да су износ права усклађивали са финансијским могућностима ЈФДЗ.

Помоћ за опрему новорођенчета у РС у периоду 2000-2020. година

Година	Прописани обим права	50% просјечне нето плате у РС	Реализовани обим права за помоћ за опрему новорођенчета у виду беби пакета и накнаде у КМ
2000	Једна просјечна нето плата по запосленом у привреди РС	277	
2001		155	
2002		174	беби пакет у вриједности 129,76 КМ
2003		190	
2004		212	
2005		233	
2006		261	беби пакет/ од 01.05. 232 КМ
2007	Не мање од 50% од просјечне нето плате по запосленом у РС или беби пакет	293	270
2008		378	250
2009		394	250
2010		392	250
2011		405	250
2012		409	250
2013		404	250
2014		412,5	250
2015		415,5	250
2016		418	250
2017	Једнократни новчани износ од 250КМ	250	250
2018	Једнократни новчани износ од 250КМ	250	250
2019	Једнократни новчани износ од 250КМ	250	250
2020	Једнократни новчани износ од 250КМ	250	250

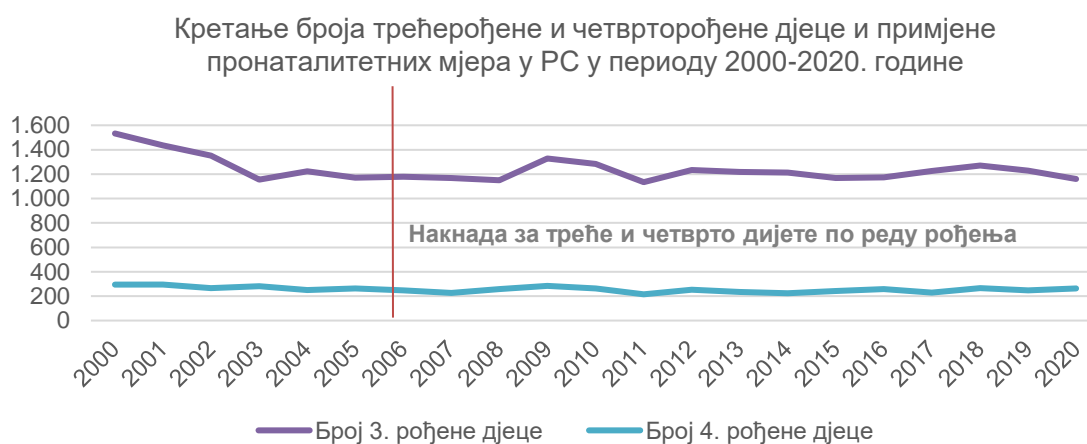
Извор података: Прописи из области дјечије заштите, ЈФДЗ, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом



Пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете

МПОС у сарадњи с ЈФДЗ почев од 2006. године реализује пројекат “Фонд треће и четврто дијете. Пронаталитетну накнаду за трећерођено и четврторођено дијете остварује мајка (отац, старатељ или усвојилац ако мајка из било ког разлога није у могућности да брине од дјетету) са пребивалиштем у РС (мајка може бити и страни држављанин, али остварује право ако има стални или привремен боравак у РС и ако је дијете рођено на територији РС и да у држави чији је држављанин није корисник права по истом основу) за свако трећерођено и четврторођено дијете, без обзира на материјални статус породице и мјесто рођења дјетета. Захтјев за остваривање права се подноси у року од годину дана од дана рођења дјетета.

Правни основ за провођење ове мјере је до 2017. године и усвајања новог Закона о дјечијој заштити, била годишња Одлука о одобрењу пласмана средстава Владе РС. Иако се мјера проводи у континуитету већ 15 година, до 2017. године о њеној реализацији је одлучивано сваке године, што није пружало увјерење потенцијалним родитељима да могу да на исту рачунају. Подаци показују да накнада није имала значајнији утицај на повећање трећерођене и четврторођене дјеце у посматраном периоду.



Извор података: МПОС и ЈФДЗ, прописи из области дјечије заштите, одлуке Владе РС о одобрењу пласмана

Помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима у руралном подручју

Правилником о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села (Службени гласник РС, број 7/20) је, у циљу пружања подршке превазилажењу проблема демографске одрживости у руралним подручјима, прописана су подстицајна средства у висини до 500 КМ по рођеном дјетету. Право на подстицајна средства имају физичка и правна лица са пребивалиштем, односно сједиштем у РС који обављају пољопривредну производњу на РС и која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава као комерцијална или као некомерцијална газдинства. Да би остварио ово право, корисник подстицаја је требао да поднесе захтјев најкасније до 31.10.2020. године уз који је било потребно приложити увјерење из матичне књиге рођених само за дјецу рођену у периоду јануар-октобар 2020. године и увјерење о пребивалишту. Такође, да би се квалификовали као корисници подстицајних средстава, било је потребно ажурирати податке у Регистру пољопривредних газдинстава најкасније до 31.05.2020. године, као и измирити све доспјеле обавезе. Подносилац захтјева је носилац пољопривредног газдинства (који подноси захтјев за себе или регистрованог члана свог газдинства).

Правилником се наглашава да је помоћ намијењена пољопривредним газдинствима у руралним подручјима, међутим с обзиром да у РС не постоји категоризација и подјела насељених мјеста на урбана и рурална, у пракси није могуће разликовати пољопривредна газдинства по том критеријуму. У вријеме провођења ревизије (састанак одржан 9.12.2020. године), представницима МПШВ и ААП још увијек није било познато да ли ће се мјера уврстити у правилник о пољопривредним подстицајима за наредну годину (мјера у правилнику за 2021. годину је остала у истом облику осим што је избрисана одредница у руралним подручјима).

Према подацима ААП, подстицајна средства су, сем два спорадична случаја, исплаћивана у два наврата (19.6 и 16.9.2020. године), те више од пола одобрених захтјева није ни послјере пола године било исплаћено (захтјеви од 20.07. па надаље). Уколико узмемо у обзир да је у периоду јануар-октобар 2020. године, према подацима РЗС РС, рођено 7.193 дјеце, можемо констатовати да је ово право искориштено само за 2% дјеце рођене у посматраном периоду. Имајући у виду да је по Попису становништва из 2013. године, трећина домаћинстава у РС се бавила пољопривредном производњом, а да је преко 25.000 њих сигурно било у форми регистрованог пољопривредног газдинства, стиче се утисак да ову мјеру сигурно нису искористили сви они који су на њу имали право, нити је она, с обзиром на недостатак квалитетних анализа за дизајн ове мјере, низак ниво њене промоције као и неадекватну реализацију, постигла значајан успјех у подстицању рађања дјеце.

Потенцијални и остварени број права на помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима у РС у 2020. години

Резултати Пописа 2013. године	Број домаћинстава	% домаћинстава	Број живорођене дјеце у РС у периоду јануар-октобар 2020. године и потенцијални број дјеце рођених у домаћинствима која обављају пољопривредну дјелатност	Број остварених права на помоћ
Домаћинства у РС	408.825	100%	→ 7.193	149 дјеце или 2% живорођених у посматраном периоду рођено у руралним подручјима на регистрованим пољопривредним газдинствима?
Домаћинства која обављају пољопривредну дјелатност	140.960	34%	→ 2.480	
Домаћинства који обављају пољопривредну дјелатност и продају производе на тржишту	25.335	18%	→ 446	

Извор података: МПШВ и ААП, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом, Попис становништва 2013. године

Помоћ породицама у којима су се родиле тројке

Према изјавама представника представника МПОС, 2006. године се једна породица у којој су рођене тројке⁹³ обратила министру за помоћ. Тадашњи министар МПОС је донио одлуку да се породицама/мајкама у којима су рођене тројке помогне на начин да им се купе колица за тројке чија цијена се кретала око 2.200 КМ. На каснији захтјев родитеља који су располагали са колицима, прешло се на исплату новчаног износа. МПОС сваке године прибавља податке од ЈФДЗ, ступа са породицама у директан контакт и исплаћује помоћ. Покушаји да се ова помоћ регулише правилником МПОС претходних година нису реализовани. Представници МПОС нису знали да ЈФДЗ у склопу активности за обиљежавање "Дјечије недеље" помаже породице у којима су рођене тројке. Такође, свјесни су да ова мјера не утиче на подстицање наталитета јер се ни на који начин не може утицати на добијање тројки, те да се исте често зачну приликом процедура вантјелесне оплодње.

На основу члана 51. Закона о дјечијој заштити РС, министар здравља и социјалне заштите доноси Програм активности за вријеме трајања "Дјечије недеље" у РС за сваку годину појединачно. Директор ЈФДЗ доноси одлуку о подржавању активности поводом обиљежавања "Дјечије недеље" сваке године, која је синхронизована са Програмом активности МЗСЗ. У склопу програма се налази ставка новчана подршка за подизање новорођенчади за тројке рођене у периоду између двије Дјечије недеље. Одлуком директора ЈФДЗ, у 2016. и 2017. години је исплаћено 500КМ по сваком дјетету-тројци, односно по 700КМ у 2018, 2019. и 2020.

⁹³ Под тројкама се подразумијева рођење троје дјеце у једном породу, те се сва дјеца третирају као трећорођена.

години. Представници ЈФДЗ нису били упознати да помоћ породицама у којима се роде тројке дијели и МПОС.

Помоћ породицама у којима су се родиле тројке у периоду 2006-2020. године

Година	Број породица у којима су рођене тројке у РС	МПОС	ЈФДЗ			Исплаћена помоћ	
		Помоћ породици за тројке*	Опрема за новорођенче по дјетету	Накнада за трећерођено дијете	Дјечија недеља	Укупно по дјетету	По породици
2006	2	2.200	232	268		1.233,3	3.700
2007	3	2.200	270	230		1.233,3	3.700
2008	2	2.200	250	600		1.583,3	4.750
2009	1	2.200	250	600		1.583,3	4.750
2010	2	2.200	250	500		1.483,3	4.450
2011	1	2.200	250	500		1.483,3	4.450
2012	2	2.200	250	500		1.483,3	4.450
2013	3	2.200	250	600		1.583,3	4.750
2014	3	2.200	250	600		1.583,3	4.750
2015	1	2.200	250	600		1.583,3	4.750
2016	3	2.200	250	600	500	2.083,3	6.250
2017	5	2.200	250	600	500	2.083,3	6.250
2018	4	2.200	250	600	700	2.283,3	6.850
2019	1	2.200	250	600	700	2.283,3	6.850
2020	1	2.200	250	600	700	2.283,3	6.850
Укупно	34						

Извор података: МПОС и ЈФДЗ, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Субвенционисање биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње

Управни одбор ФЗО РС на сједници одржаној 30.11.2006. године донио је Одлуку о признавању права једне процедуре вантјелесне оплодње. У образложењу наведене одлуке је наведено, да узимајући у обзир да је проблем стерилитета (примарног и секундарног) веома присутан у европским државама, као и у нашој Републици (око 10%) код парова у фертилној доби, ФЗО РС је сматрао да треба да се укључи у рјешавање проблема, у смислу проширења права осигураника. Правилником о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту (Сл. гласник РС, број 24/07) је предвиђено право на вантјелесну оплодњу, поближе уређено посебним актом ФЗО РС. Управни одбор ФЗО РС на својој сједници 31.05.2007. године је донио Одлуку о признавању права једне процедуре вантјелесне оплодње (Сл. гласник РС, број 52/07), на терет обавезног здравственог осигурања за жене под одређеним условима, те је предвидио да ће ово право бити реализовано у здравственим установама у РС које су оспособљене за пружање ове здравствене услуге и са којим ће закључити уговор. На сједници Управног одбора ФЗО РС од 15.12.2011. године (Службени гласник РС, број 128/11) проширује право на двије процедуре вантјелесне оплодње, а на сједници од 28.6.2018. године (Службени гласник РС, број 59/18) и право на три вантјелесне оплодње. Тек почетком друге половине 2020. године се ова материја уређује законским прописом - Законом о лијечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнуте оплодње (БМПО) (Службени гласник РС, број 68/20).

Уговор за пружање ове услуге осигураницима ФЗО РС закључен је са приватном здравственом установом "Medico's" из Бањалуке. У случају да се вантјелесна оплодња не може обавити у РС, уз мишљење здравствене установе са којом Фонд има уговор, осигураници могу да остваре право на рефундацију трошкова вантјелесне оплодње коју су урадили у некој од установа у иностранству, у складу са Цјеновником Фонда. Једна процедура кошта око 5.500 КМ и подразумева комплетну процедуру – дијагностику, терапију и сам поступак. Од 2007. године, од када ФЗО РС финансира вантјелесну оплодњу, па до данас,

рођено је око 1.400 беба. Истовремено за финансирање вантјелесне оплодње у истом периоду је издвојено око 20,3 милиона КМ, што значи да је помоћ паровима да се остваре као родитељи коштала РС по свакој беби у просјеку око 14.500 КМ. Учешће дјеце која су рођена помоћу вантјелесне оплодње у укупном броју живорођене дјеце у РС у посматраном периоду износи свега 1%, те не представља значајну ставку у повећању наталитета.

Биомедицински потпомогнута (вантјелесна) оплодња у периоду 2007-2020. година

Период 2007-2020. година	
Укупно трошкови биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње	20.325.310
Укупно број рођене дјеце путем биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње	1.400
Трошак биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње по рођеном дјетету	14.518
Број живорођене дјеце у РС у посматраном периоду	134.926
% дјеце рођене путем биомедицински потпомогнуте (вантјелесне) оплодње у односу на укупан број живорођене дјеце у РС	1%

Извор података: ФЗО РС, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Ублажавање услова за одлазак у пензију женама по основу материнства

Нови Закон о раду је усвојен крајем 2015. године (Службени гласник РС, број 1/16). Амандманским путем је унесен став 4 члана 107. који гласи да жена-мајка стиче право на пензију за једну годину мање стажа осигурања за свако рођено дијете у односу на услове за стицање права на пензију уређене Законом о пензијско-инвалидском осигурању.

У пракси овај амандман се примјењује као ублажавање услова за одлазак у пензију женама које желе да искористе ову одредбу. Пензија им се обрачунава искључиво за стаж осигурања који им је уплаћен до тренутка пензионисања или као најнижа загарантована пензија од 202 КМ уколико имају мање од 15 година стажа осигурања или 5 година стажа осигурања за инвалидску или породичну пензију.

Од ступања на снагу Закона о раду, по овом основу је 3.720 жена остварило ово право или 5% нових осигураника или 18% жена које су оствариле право на пензију у посматраном периоду. По овом основу је у периоду 2016-2020. година исплаћено скоро 31 милион КМ. Од овог броја око 700 жена или 20% су оствариле пензију које, да није било ове одредбе, највјероватније никад не би ушле у пензијски систем, те је за њихове пензије исплаћено око 3,3 милиона КМ у претходних 5 година.

У МРБИЗ и ФПИО сматрају да ова одредба не би требала да се налази у Закону о раду већ у Закону о пензијско-инвалидском осигурању, те да тешко једна оваква мјера може бити у функцији пронаталитетне политике (јер мало која жена размишља о пензији или шта ће бити за 30-40 година у периоду свог живота када доноси одлуку о рађању дјеце), те да у протеклих 5 година је она искориштена за одлазак у пензију жена којима је нарушено здравље, којима се не исплати да више буду или нису конкурентне на тржишту рада или које нису испуњавале услове за пензионисање према Закону о пензијско-инвалидском осигурању.

Пензионисање жена по основу материнства у периоду 2016-2020. година

Година	Укупно остварених права	Укупно остварених права - жене	Укупно остварених права - члан 107. став 4 Закона о раду	% укупно остварених права по члану 107. став 4 Закона о раду у односу на укупан број остварених права
2016	13.806	3.841	842	6,09
2017	14.348	3.533	617	4,30
2018	15.351	3.953	802	5,22
2019	15.988	4.213	782	4,89
2020	15.000	4.649	677	4,51
Укупно	74.493	20.189	3.720	4,99

Извор података: ФПИО, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Корисници по основу члана 107. став 4 Закона о раду

Година	Укупан број остварених права	Укупно број права у ликвидатури	Укупно исплаћених права	Укупан број остварених права у ликвидатури којих не би било без чл. 107. став 4 Закона о раду	Укупно исплаћених права по основу права која не би било без чл. 107. став 4 Закона о раду
2016	842	738	947.122	128	402.518
2017	617	641	3.397.927	117	1.226.228
2018	802	797	5.938.152	132	2.065.966
2019	782	780	8.789.961	134	2.937.036
2020	677	758	11.818.524	193	3.825.191
Укупно	3.720	3.714	30.891.686	704	10.456.939

Извор података: ФПИО, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Здравствена заштита дјеце до навршених 15 година живота без личног учешћа у трошковима

Према члану 8. Закона о здравственој заштити РС (Службени гласник РС, број 106/99 и 44/15), на нивоу Републике се обезбјеђује здравствена заштита под једнаким условима, популационим и нозолошким групама од посебног социјално-медицинског значаја, а у коју спадају, између осталих, дјеца до навршених 15 година живота, школска дјеца и студенти до краја школовања, а најкасније до 26 године живота, у складу са законом. Према члану 45. Закона о здравственом осигурању РС (Службени гласник РС, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16), личном учешћу у трошковима здравствене заштите не подлијежу, између осталих, дјеца до навршених 15 година живота.

Према подацима ФЗО РС, 2020. године је било регистровано 143.691 дијете до 15 година живота, те је у односу на број регистроване дјеце у истом узрасту у односу на 2016. годину мање за скоро 11.000 дјеце, што указује на смањење ове популације. Подаци у посматраном периоду 2016-2020. година, указују да ова популација користи здравствену заштиту у обиму између 85 и 90%, што указује на посебно рањиву групу са здравственог аспекта, те важност ове мјере са пронаталитетног аспекта.

С обзиром да ова категорија не подлијеже учешћу у трошковима здравствене заштите, комплетан трошак се финансира из средстава обавезног здравственог осигурања. За посматрани петогодишњи период, ФЗО РС је за здравствену заштиту дјеце до 15 година живота издвојио скоро 400 милиона КМ.

Здравствена заштита дјеце до навршених 15 година живота без личног учешћа у трошковима у периоду 2016-2020. година

Година	Процијењени број дјеце до 15 година - РС РС	Укупан број регистроване дјеце до 15 година живота – ФЗО РС	Укупан број дјеце - корисника здравствене заштите	% дјеце која су користила здравствену заштиту	Укупно остварен трошак здравствене заштите дјеце до 15 година живота	КМ по дјетету у току године
2016	171.038	154.477	135.330	88%	79.555.590	588
2017	168.724	152.068	132.973	87%	86.073.566	647
2018	166.448	150.687	132.459	88%	86.891.377	656
2019	164.988	148.716	133.831	90%	87.357.358	653
2020	161.801	143.691	121.510	85%	57.299.343	472
		Укупно			397.177.234	

Извор података: ФЗО РС, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Здравствена заштита жена које планирају трудноћу, трудница и породиља (без личног учешћа у трошковима)

Према члану 8. Закона о здравственој заштити РС (Службени гласник РС, број 106/99 и 44/15), на нивоу Републике се обезбјеђује здравствена заштита под једнаким условима, популационим и нозолошким групама од посебног социјално-медицинског значаја, а у коју спадају, између осталих, жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 мјесеци послје порођаја, ако другим законом није другачије одређено. Према члану 45. Закона о здравственом осигурању РС (Службени гласник РС, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16), личног учешћа у трошковима здравствене заштите не подлијежу, између осталих, жене у току трудноће и до годину дана старости рођеног дјетета. Према члану 53. Правилника о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту (Службени гласник РС, број 102/11, 117/11, 128/11, 101/12, 28/16, 83/16, 109/17, 115/17, 17/18, 53/18, 59/18, 112/18, 17/19, 98/19, 21/20, 19/21), здравствена заштита која се обезбјеђује из средстава обавезног здравственог осигурања у цијелости и за коју су осигурана лица ослобођена плаћања партиципације су, између осталог, прегледи и савјетовања у сврху планирања породице и прекида трудноће из медицинских разлога, као и цјелокупну здравствену заштиту за вријеме трудноће, порођаја и за вријеме материнства до 12 мјесеци послје порођаја, односно за близанце и свако треће и наредно дијете у трајању од 18 мјесеци послје порођаја (МКБ шифре: О00 - О99 и Z30 - Z39, шифра основа ослобађања - 02). Према подацима ФЗО РС, за посматрани петогодишњи период, ФЗО РС је за здравствену заштиту жена које планирају трудноћу, трудница и породиља издвојио преко 50 милиона КМ.

Правилник о садржају, обиму и начину остваривања права на здравствену заштиту у свом прилогу говори описно у погледу врсте и учесталости прегледа који се препоручују овим категоријама, међутим конкретне здравствене услуге нису прецизиране. Сама категорија трудница и породиља није тиме значајно погођена јер након утврђивања трудноће, за све здравствене прегледе у току трајања трудноће, порођаја и постпорођајног периода су ослобођене личног учешћа у трошковима здравствене заштите. Међутим, ФЗО РС није прецизирао у којим случајевима, када и које врсте здравствених услуга се препоручују женама које планирају трудноћу, те из тог разлога и поступање специјалиста из области гинекологије није уједначено приликом ослобађања те категорије од личног учешћа у трошковима здравствене заштите. Према тумачењу гинеколога, они требају да ослобађају искључиво жене које планирају трудноћу, а имају проблем са примарним и секундарним стерилитетом, међутим и то у пракси се не проводи досљедно, а и много је недоумица када и на који начин се утврђује примарни и секундарни стерилитет (довољна изјава жене да није остала трудна у року од годину дана незаштићених сексуалних односа?), којој старосној групи жена се признаје ово право с обиром на дуг фертилни период (15-49 година живота), те које су то конкретно здравствене услуге које се препоручују.

Да би ова важна пронаталитетна мјера остварила свој пуни ефекат, потребно је да права буду јасно прописана, те адекватно предочена како би жене биле у потпуности упознате са својим правима да би донијеле информисану одлуку, те да се побољша квалитет пружања (гинеколошких) здравствених услуга у ЈЗУ.

Преглед трошкова здравствене заштите жена које планирају породицу, трудницама и породиљама у периоду 2016-2020. година

Година	Број услуга	Трошак	Број услуга	Трошак	Број случајева	Трошак	Укупан трошак (КСЗ+Модел 1 +Остале услуге)
	Остале услуге које нису финансиране по КСЗ-у и Моделу 1		КСЗ		Модел 1 (болничко лијечење)		
2016	12.071	191.598	105.279	2.892.730	13.584	7.723.990	10.808.318
2017	15.219	505.510	105.093	2.945.670	13.286	7.546.940	10.998.120
2018	12.796	518.027	96.392	2.815.281	13.202	7.613.670	10.946.978
2019	12.443	291.412	97.126	2.767.560	13.070	7.499.880	10.558.852
2020	12.474	258.933	81.735	2.321.028	12.581	7.426.200	10.006.162
Укупно	65.003	1.765.481	485.625	13.742.269	65.723	37.810.680	53.318.430

Извор података: ФЗО РС, подаци прикупљени путем упитника ГСРЈС РС од институција обухваћених ревизијом

Стамбени кредити ИРБ за младе и младе брачне парове

Стратегијом ИРБ из августа 2007. године, као приоритетни циљ број 3 је постављена подршка стамбено-пословној изградњи у РС. У образложењу овог циља је наведено да је неријешено стамбено питање узрок бројних неповољних посљедица на економске и социјалне прилике у РС (одлазак младих у иностранство, низак ниво наталитета, итд.), те да расположиви извори за финансирање куповине, изградње или реконструкције стамбених јединица нису или су тешко доступни свим категоријама становништва, посебно онима којима су најпотребнији. Банка се обавезала да ће, кроз идентификацију циљних група становништва и креирање финансијских производа за исте, дјеловати на рјешавање стамбених проблема угрожених социјалних група или социјалних група од посебног интереса за РС.

Влада РС у функцији Скупштине ИРБ доноси Правила пласмана средстава по кредитним линијама и зајмовима. Правила пласмана су први пут усвојена почетком 2008. године и до сада су мијењана 36 пута.

Финансијски програм стамбеног збрињавања⁹⁴ обухвата куповину, изградњу, реконструкцију, адаптацију, проширење стамбених јединица и рефинансирање раније одобрених стамбених кредита. Износ стамбених кредита које одобрава ИРБ се креће од 10.000 до 150.000 КМ са периодом отплате до 25 година уз фиксну каматну стопу која се креће максимално до 4,2% (излазна каматна стопа ИРБ 1,8 процентних поена + максимална каматна маржа финансијског посредника до 2,4 процентна поена). Стамбени кредити се пласирају преко финансијских посредника (скоро све банке које имају сједиште у РС).

Корисници стамбених кредита⁹⁵ су сврстани у 4 групе:

1. Група млади брачни парови (корисници млађи од 30 година, обоје) (3%)
2. Бенефицирана група (чланови породица погинулих и несталих бораца, ратни војни инвалиди и цивилне жртве рата од I до IV категорије, особе са инвалидитетом из члана 21. став 3 Закона о професионалној рехабилитацији, оспособљавању и запошљавању инвалида, породице и самохрани родитељи са четворо и више дјеце, корисници средстава који средства користе за рјешавање стамбеног питања на територији неразвијене или изразито неразвијене општине, родитељи или старатељи дјеце и пунољетних лица са сметњама у развоју из члана 18. Закона о социјалној заштити) (3,6%)
3. Група I (Брачни парови, VII степен стручне спреме обоје, породице и самохрани родитељи са троје дјеце) (4%)
4. Општа група (4,2%)

У периоду 2016-2020. година је пласирано 2830 стамбених кредита вриједности око 214 милиона КМ. Око 2/3 кредита и по броју корисника и износу кредита су пласиране породицама са или без дјеце у којима доминирају (млади) брачни парови. Око 95% пласираних кредитних средстава су искориштени за куповину стамбене јединице. Преко половине одобрених стамбених кредита се односи на кориснике из Бање Луке, односно 80% на кориснике из 5 градова РС (Бања Лука, Бијељина, Требиње, Добој и Источно Сарајево) и Брчко Дистрикт.

На основу претходно наведеног, може се констатовати да је финансијски програм стамбеног збрињавања ИРБ у претходном периоду био значајан у контексту помоћи одређеним групама становништва у којима постоји фертилни потенцијал, међутим ефекат овог програма на повећање наталитета није могуће утврдити јер нису рађене анализе приликом утврђивања циљних група становништва, нити анализирано који модалитет градирања повољности услова би био у функцији повећања наталитета и подстицања рађања. Такође, ни очекивани резултати као ни индикатори успјешности овог програма нису постављени са аспекта

⁹⁴ И прије оснивања ИРБ 2006. године постојао је фонд становања који је давао одређене олакшице за куповину станова и то прије свега за младе брачне парове са каматом од 5% и износом кредита до 50.000 КМ. У то вријеме средства која су добијена од откупа и продаје државних станова пласирана су у кредите за стамбено збрињавање младих брачних парова.

⁹⁵ МПОС субвенционише искључиво кориснике стамбених кредита ИРБ старости до 35 година живота у тренутку закључења уговора о кредиту у износу од једног процентног поена каматне стопе на коју је корисник остварио према Правилима пласмана ИРБ.

подстицања повећања наталитета, нити су праћени и анализирани у контексту редифинисања услова кредитирања како би били у функцији постављеног циља у Стратегији ИРБ.

(Млади) брачни парови, осим што им је омогућено да под повољнијим условима од оних на тржишту, стекну прву непокретност у власништву (што представља посредно и боље услове за рађање дјеце), условима кредитирања нису мотивисани ни подстицани за рађање дјеце јер се повољност остваривала на основу њихове старости или стручне спреме, а ни једно ни друго није пресудно у погледу броја дјеце која ће бити рођена у оквиру брака. ИРБ не располаже са подацима да ли су се (млади) брачни парови остварили као родитељи и у којем обиму након подизања стамбеног кредита и рјешавања стамбеног питања).

Пласирани стамбени кредити ИРБ по категоријама у периоду 2016-2020. година

Категорија	Година	2016	2017	2018	2019	2020	Укупно
Н и ИН ЈЛС	Број	43	25	22	39	31	160
	Износ	1.882.870	1.276.076	1.119.374	1.944.926	1.805.400	8.028.646
Инвал. и смет. у развоју	Број	2	0	1	1	1	5
	Износ	142.843	0	110.000	55.000	75.000	382.843
ППБ	Број	79	70	84	77	68	378
	Износ	5267363	4749730	5787122	5455707	5413128	26.673.049
РВИ I-IV и ЦРЖ	Број	2	1	1	1	3	8
	Износ	122.000	96.530	66.900	54.600	200.000	540.030
(М)БП	Број	254	168	226	320	411	1.379
	Износ	17.768.376	11.721.680	18.810.819	26.632.592	37.781.145	112.714.613
ПОР-4	Број	2	2	4	3	2	13
	Износ	150.000	120.500	223.760	211.000	102.000	807.260
ПОР-3	Број	12	10	12	16	10	60
	Износ	821.000	704.840	851.500	1.136.700	821.500	4.335.540
ПОР-2	Број	74	31	8	8	6	127
	Износ	4.948.908	2.161.603	466.545	362.548	386.500	8.326.104
Самци	Број	52	34	132	224	257	699
	Износ	3.507.714	2.034.652	9.491.510	17.143.605	19.872.278	52.049.759
Некатегорисано	Број	0	1	0	0	0	1
	Износ	0	100.000	0	0	0	100.000
Укупно	Број	520	342	490	689	789	2.830
	Износ	34.611.075	22.965.611	36.927.530	52.996.676	66.456.951	213.957.843
Породичне категорије	Број	342	211	250	347	429	1.579
	Износ	23.688.285	14.708.623	20.352.624	28.342.839	39.091.145	126.183.517

Легенда: Н и ИН ЈЛС – корисници са подручја неразвијених и изразито неразвијених ЈЛС, Инвал. и смет. у развоју – особе са инвалидитетом и старатељи дјеце и пунољетних лица са сметњама у развоју, ППБ – породице погинулих бораца, РВИ I-IV и ЦРЖ – ратни војни инвалиди од I до IV категорије и цивилне жртве рата, (М)БП – (Млади) брачни парови, ПОР-4 – Породице и самохрани родитељи са 4 и више дјеце, ПОР-3 – Породице и самохрани родитељи са 3 дјеце, ПОР-2 – Породице и самохрани родитељи са 1 и 2 дјеце