



**Izveštaj revizije učinka
PRONATALITETNE MJERE U REPUBLICI SRPSKOJ**

Broj: RU 001-20

Banja Luka, jun 2021. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA.....	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja	11
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije.....	11
1.3.1. Obim i ograničenja revizije.....	11
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza	12
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	13
1.3.4. Kriterijumi revizije	14
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	15
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	16
2.1. Karakteristike predmeta revizije	16
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	17
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije.....	18
3. NALAZI.....	20
3.1. Strateški, pravni i institucionalni okvir za vođenje pronatalitetne politike u Republici Srpskoj	20
3.1.1. Strateški i pravni okvir za vođenje pronatalitetne politike	20
3.1.2. Podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti za vođenje pronatalitetne politike	24
3.2. Provođenje i efekat pronatalitetnih mjera u Republici Srpskoj	29
3.2.1. Pristup nadležnih institucija provođenju pronatalitetnih mjera	29
3.2.2. Poznavanje, razumijevanje i povjerenje u pronatalitetne mjere.....	35
3.3. Praćenje i izvještavanje o efektima pronatalitetnih mjera Republike Srpske	42
3.3.1. Praćenje efekata i preispitivanje pronatalitetnih mjera	43
3.3.2. Izvještavanje o demografskom razvoju i efektima pronatalitetnih mjera	46
4. ZAKLJUČCI.....	48
5. PREPORUKE	51
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	54

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA „PRONATALITETNE MJERE U REPUBLICI SRPSKOJ“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom za reviziju javnog sektora, provela reviziju učinka „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, te da se na osnovu ispitivanja ponude preporuke čija implementacija od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor Republike Srpske na „fenomen nedovoljnog rađanja“.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti: Vlade Republike Srpske, Ministarstva porodice, omladine i sporta, Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstva prosvjete i kulture, Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva finansija, Poreske uprave, Investiciono-razvojne banke, Javnog fonda za dječiju zaštitu, Fonda zdravstvenog osiguranja, Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Agencije za agrarna plaćanja i Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske.

Vremenski period koji je obuhvaćen ovom revizijom je od 2016. do 2020. godine.

Rezultati revizije su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da postoji potreba za sistematizacijom, redefinisanjem i unapređenjem mjera za podsticanje rađanja kako bi se postigli postavljeni ciljevi u pogledu održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim ovom revizijom.

Na Nacrt izvještaja primjedbe su dostavili Ministarstvo prosvjete i kulture, Poreska uprava i Investiciono-razvojna banka Republike Srpske, a koje su djelimično prihvaćene i uključene u Izvještaj revizije učinka.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu porodice, omladine i sporta, te nadležnim institucijama (ministarstvima i drugim javnim institucijama) Republike Srpske za provođenje mjera i aktivnosti na podršci i podsticanju rađanja. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti strateški, pravni i institucionalni okvir, kao i proces definisanja, provođenja, praćenja, analize i izvještavanja o postignutim efektima pronatalitetnih mjera u cilju ostvarenja postavljenih ciljeva u pogledu održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Glavni revizor donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu mr Slađana Jagodić i mr Rajko Vranješ.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPOS	Ministarstvo porodice, omladine i sporta
MZSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite
MRBIZ	Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite
MP	Ministarstvo prosvjete i kulture
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MF	Ministarstvo finansija
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
IRB	Investiciono-razvojna banka Republike Srpske
JFDZ	Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske
FZO	Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske
FPIO	Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske
AAP	Agencija za agrarna plaćanja Republike Srpske
Savjet za DP	Savjet za demografsku politiku Republike Srpske
RSRLiM	Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije
JLS	Jedinice lokalne samouprave

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom za reviziju javnog sektora, provela reviziju učinka „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti na podsticanju rađanja djece, te da se na osnovu ispitivanja ponude preporuke čija implementacija od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor Republike Srpske na „fenomen nedovoljnog rađanja“.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

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

- Rađanje djece u Republici Srpskoj ne omogućava prosto obnavljanje stanovništva. Stopa ukupnog fertiliteta u Republici Srpskoj je, u periodu od 2003. do 2020. godine, uz manje varijacije, bila na nivou oko 1,3 rođene djece po ženi u njenom fertilnom periodu života, što je ispod stope od 2,1 djeteta po ženi koja obezbjeđuje prostu reprodukciju stanovništva;
- Od 2002. godine prirodni priraštaj u Republici Srpskoj je negativan, odnosno svake godine više ljudi umre nego što se rodi djece. U posmatranom periodu 2016-2020. godina, u Republici Srpskoj je skoro 30.000 više umrlih lica u odnosu na broj živorođenih;
- Vlada Republike Srpske je u svojim programsko-planskim aktima postavila „demografsku obnovu Republike Srpske“ kao jedan od najvažnijih dugoročnih nacionalnih i političkih ciljeva i prioriteta;
- Nakon usvajanja Politike razvoja stanovništva, nadležne institucije su preduzele određene mjere i aktivnosti u cilju pokušaja rješavanja problema „nedovoljnog rađanja“;
- U strateškom okviru za vođenje pronatalitetne politike Republike Srpske postoji diskontinuitet jer nacrti strategija za unapređenje i razvoj podrške porodicama, nakon razmatranja na sjednicama Vlade Republike Srpske, nisu usvojeni;
- Mjere koje imaju pronatalitetni karakter su definisane u kompleksnom pravnom okviru, koji je bio podložan čestim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu, što je značajno otežavalo njihovo poznavanje, razumijevanje i povjerenje u podršku Republike podsticanju rađanja od strane potencijalnih korisnika;
- Funkcionisanje nadležnih institucija u oblasti populacione i pronatalitetne politike u praksi se značajno razlikuje od onog definisanog u pravnom okviru Republike Srpske, te komunikacija i koordinacija između nadležnih institucija nije na zadovoljavajućem nivou;
- U Republici Srpskoj je trenutno u primjeni 30 mjera koje imaju direktan ili indirektan pronatalitetni karakter iz različitih oblasti. Mjere nisu sistematizovane ni u jednom zvaničnom aktu Republike Srpske, niti su jasno definisani svrha i ciljevi koji se žele njima postići, kao ni indikatori za praćenje njihove uspješnosti;
- Za realizaciju mjera koje imaju pronatalitetni karakter u periodu 2016-2020. godina je izdvojeno oko 940 miliona KM, od čega je oko 80% finansirano iz sredstava prikupljenih u sistemu obaveznih doprinosa;
- Uvođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane nadležnih institucija Republike Srpske je najčešće bio rezultat ad hok pristupa bez adekvatnih analiza i evaluacija;
- Ostvarivanje pojedinih prava definisanih u mjerama koje imaju pronatalitetni karakter su pratili brojni problemi u primjeni, najčešće institucionalne i finansijske prirode;

- Od 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter, 11 mjera se ostvaruje po automatizmu, dok njih 16 se ostvaruje po zahtjevu korisnika, a 3 po konkursnoj proceduri;
- Nadležne institucije u prethodnom periodu nisu dale adekvatan značaj provođenju pronatalitetnih mjera nefinansijskog karaktera, pa su mjere edukativne i promotivne prirode bile ograničenog obima, trajanja i uticaja;
- Praćenje i analiza uspješnosti mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane nadležnih institucija nije vršena na adekvatan način. Informisanje Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske o demografskoj situaciji je bilo sporadično, dok je izvještavanje o uspješnosti mjera koje imaju pronatalitetni karakter izostalo;

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da postoji potreba za sistematizacijom, redefinisanjem i unapređenjem mjera za podsticanje rađanja kako bi se postigli postavljeni ciljevi u pogledu održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Rezultati revizijskog ispitivanja ukazuju da nije uspostavljen potpun strateško-programski okvir, a da je provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter definisano brojnim zakonskim i podzakonskim aktima, sa učestalim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu;
- Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija za vođenje pronatalitetne politike u Republici Srpskoj, u načelu su utvrđene i razgraničene, ali je izostala njihova puna primjena u praksi;
- Posmatrani period karakteriše trend povećanja broja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, kao i povećanje izdvajanja finansijskih sredstava za njihovu realizaciju iz različitih izvora uz istovremeno smanjenje broja korisnika prava. Provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter prate određeni rizici institucionalne, pravne, finansijske i administrativne prirode;
- Postupanje nadležnih institucija Republike Srpske, prilikom definisanja, izmjene i provođenja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, nije bilo u funkciji unapređivanja poznavanja, razumijevanja, prihvatanja i povjerenja u mjere koje imaju pronatalitetni karakter od strane potencijalnih korisnika;
- Praćenje i analiza efekata definisanih mjera koje imaju pronatalitetni karakter nisu bili na nivou koji bi omogućavao njihovo preispitivanje i prilagođavanje sa ciljem da adekvatnije odgovore na prisutne trendove u demografskom razvoju Republike Srpske;
- Izvještavanje nadležnih institucija Republike Srpske o demografskim pokazateljima i realizaciji pojedinih mjera koje imaju pronatalitetni karakter, u posmatranom periodu je bilo povremeno. Izvještaji nisu sadržavali podatke i pokazatelje o uspješnosti primjene mjera koje imaju pronatalitetni karakter.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju institucijama koje imaju uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu usmjeravanja demografskog razvoja Republike Srpske, a to su: Vlada Republike Srpske, Ministarstvo porodice, omladine i sporta, te ostale nadležne institucije Republike Srpske za provođenje mjera i aktivnosti na podsticanju rađanja.

Ministarstvo porodice, omladine i sporta odgovorno je da kreira, provodi i predlaže mjere i aktivnosti iz oblasti populacione i pronatalitetne politike koje će biti u funkciji postizanja ciljeva održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta, u koordinaciji sa drugim ministarstvima u Vladi Republike Srpske, uz savjetodavnu i stručnu podršku Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske, u funkciji postizanja ciljeva održivog demografskog razvoja, potrebno je da:

- Izradi i predloži strateško-programski akt sa jasnim ciljevima i opredjeljenjima u funkciji demografskog razvoja Republike Srpske, te sistematizaciju i pojednostavljenje pravnog okvira koji se odnosi na mjere koje imaju pronatalitetni karakter;
- Unapređuje funkcionalnost, efektivnost i efikasnost institucija koje kreiraju, provode, prate i izvještavaju o uspješnosti pronatalitetnih mjera;
- Analiziraju primjenu i evaluiraju efekte pronatalitetnih mjera i na osnovu rezultata analize i evaluacije, u okviru postojećeg institucionalnog i finansijskog kapaciteta, sistematizuju, (re)definišu i unapređuju mjere u funkciji održivog demografskog razvoja Republike Srpske;
- Uspostavi i primjenjuje okvir za izvještavanje o demografskom stanju, kako bi se obezbijedilo praćenje uspješnosti pronatalitetnih mjera i uticaj na demografski razvoj Republike Srpske.

Nadležne institucije (ministarstva i druge javne institucije) Republike Srpske za provođenje mjera i aktivnosti na podršci i podsticanju rađanja, potrebno je da:

- Pronatalitetne mjere učine pristupačnijim potencijalnim korisnicima uz pojednostavljivanje administrativnih procedura. Pored mjera koje imaju finansijski karakter provoditi i mjere nefinansijskog karaktera;
- Kontinuirano i u skladu sa definisanim okvirom, izvještavaju Vladu Republike Srpske o provođenju pronatalitetnih mjera i uticaju na demografski razvoj Republike Srpske.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Prema odredbama međunarodnog prava³, jedan od važnih elemenata jedne države je njeno stanovništvo, koje predstavlja osnovu njenog privrednog i društvenog razvoja. Iz tog razloga, svaka država, u skladu sa svojim demografskim specifičnostima, problemima i izazovima, definiše i provodi određene mjere putem kojih pokušava da usmjeri svoj demografski razvoj u skladu sa postavljenim ekonomskim, socijalnim, političkim i drugim ciljevima.

U razvijenim dijelovima svijeta je postalo jasno da su ljudski resursi ograničeni i da svako promišljanje o budućnosti mora voditi računa o minimumu stanovništva, koji je potreban za funkcionisanje države. Iz tog razloga je postavljen kao opšti cilj održivog demografskog razvoja prosto obnavljanje stanovništva, tj. stacionarno stanovništvo čije će sljedeće generacije biti iste veličine kao što su i postojeće. Za prosto obnavljanje stanovništva ili zamjenu generacija potrebno je da stopa ukupnog fertiliteta⁴ bude na nivou oko 2,1 djeteta⁵ po ženi.

RS se suočava sa kompleksnim demografskim problemima koji se manifestuju konstantnim smanjenjem stope rađanja i negativnim prirodnim priraštajem, smanjenjem broja učenika u osnovnim školama, procesima depopulacije, nestajanja sela, starenja stanovništva i emigracije fertilnog i radno sposobnog stanovništva u inostranstvo.⁶ Osnovni problem stanovništva RS je „fenomen nedovoljnog rađanja“ koji je posljedica niza negativnih faktora.⁷ Stručnjaci sve češće upozoravaju da bismo kao narod mogli izumrijeti u bliskoj budućnosti ukoliko se rješavanju ovog nacionalnog problema ne pristupi brzo i ozbiljno.⁸

Posljednji popis stanovništva, koji je na prostoru RS obavljen 2013. godine, pokazao je demografske gubitke preko ¼ stanovništva u odnosu na prethodno provedeni popis 1991. godine, te da je stopa ukupnog fertiliteta ispod 1,3. Savremene tendencije fertiliteta na prostoru RS u bližoj budućnosti ostaviće nesagledive demografske, ekonomske i socijalne posljedice.⁹

Rađanje djece kao pozitivna demografska komponenta neposredno utiče na revitalizaciju obima stanovništva i njegove starosne strukture samo ako njegov nivo omogućava bar prosto obnavljanje stanovništva. Otuda, bilo koji nivo rađanja koji onemogućava da ono vrši ove dvije funkcije je „nedovoljno rađanje“, koje ranije ili kasnije vodi u depopulaciju i prekomjerno starenje. Problem nedovoljnog rađanja je tim veći što je on duboko uslovljen i

³ Član 1. Međunarodne konvencije o pravima i obavezama država, zaključene 1933. godine u Montevideu, Peru

⁴ Stopa plodnosti ili stopa fertiliteta označava koeficijent koji pokazuje broj rođene djece po ženi u njenom plodnom/fertilnom periodu života (od 15. do 49. godine života).

⁵ Svaka žena u svom fertilnom periodu treba da se nadomjesti jednim ženskim djetetom (na našim prostorima na 100 djevojčica se rađa od 105 do 107 dječaka).

⁶ Marinković, D: „Demografski razvoj i sprovođenje mjera populacione politike u Republici Srpskoj“, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke broj 131, Novi Sad, 2010. godina

⁷ Marinković, D, Majkić, A: „Stanovništvo Republike Srpske – demografski faktori i indikatori“, Naučna monografija, Banja Luka, 2018. godina, str. 7.

⁸ „Demografski potop pred vratima Republike Srpske“,

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

„Za 10 godina nestala opština veća od Zvornika. Bez iseljavanja!“ <https://www.buka.com/novosti/za-10-godina-nestala-opstina-veca-od-zvornika-bez-iseljavanja>

„Alarm: Država se ubrzano prazni“ <http://www.rtvbn.com/3944443/alarm-drzava-se-ubrzano-prazni>

„RS: Na svakih 5 godina izgubimo po jednu generaciju osnovnoškolaca!“,

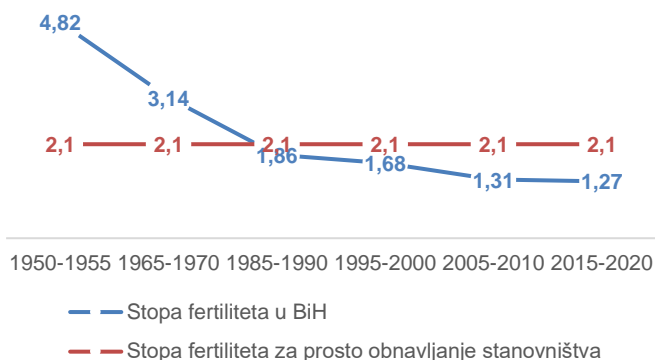
<https://www.buka.com/novosti/rs-na-svakih-5-godina-izgubimo-po-jednu-generaciju-osnovnoskolaca>

⁹ Majkić, A, Marinković, D: „Fertilne karakteristike stanovništva Republike Srpske“, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke broj 167, Novi Sad, 2018. godina

dugoročan fenomen i što je, u uslovima relativno niskog nivoa mortaliteta stanovništva, osnovni prirodni dinamičan faktor demografskih promjena.¹⁰

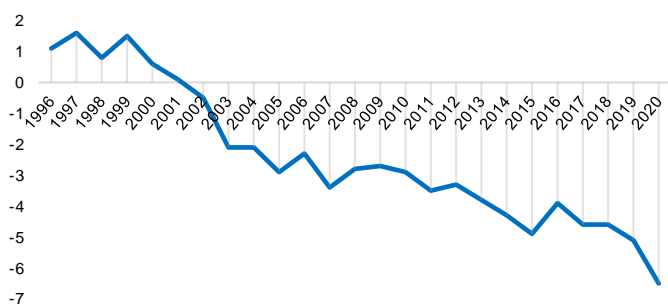
Rađanje djece daleko ispod potreba prostog obnavljanja stanovništva obilježava demografski razvoj RS, kao i svih država okruženja i Evrope.¹¹

Grafikon 1 – Stopa fertiliteta BiH za period 1950-2020. godina



Izvor podataka: UN, World Population Prospects 2019, Demographic Profiles: Bosnia and Herzegovina

Grafikon 2 – Stopa prirodnog priraštaja RS za period 1996-2019. godina



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS: Statistički godišnjak za 2019. godinu, Rođeni i umrli u RS u 2020. godini

I RS i BiH su se sa fenomenom nedovoljnog rađanja suočile prije skoro pola vijeka (grafikon 1). Od 1978. godine stopa ukupnog fertiliteta je pala ispod potreba za prostu zamjenu generacija. Ratna dešavanja 90-tih su donijela dodatno pogoršanje trenda ove demografske komponente.

RS bilježi prvo povećanje rađanja u poslijeratnom periodu da bi od 2000. godine počeo trend pada broja živorođene djece¹². Od 2002. godine prirodni priraštaj¹³ RS je negativan (grafikon 2 i 3), te je najveća negativna vrijednost zabilježena u 2020. godini -6,5‰, kada bilježimo i najmanji broj živorođene djece i najveći broj umrlih lica od stvaranja RS. U periodu 2002-2020. godina, samo po osnovu negativnog prirodnog priraštaja RS je izgubila preko 75.000 stanovnika.¹⁴

U 2018. godini od 63 JLS u RS, samo Banja Luka i Istočno Novo Sarajevo su imali pozitivan prirodni priraštaj koji se ogledao u 12, odnosno 3 više živorođenih u odnosu na umrle. U 2019. i 2020. godini nijedna od 63 JLS nije imala pozitivan prirodni priraštaj.¹⁵

Prema statističkim podacima, RS trenutno nedostaje oko 7.200 ili oko 43% djece za zamjenu generacija na godišnjem nivou. Najveći udio u broju potrebne djece imaju prvorođena i trećerođena djeca. Prema ovom modelu optimuma, u RS prvorođene i trećerođene djece nedostaje oko 49%.¹⁶

¹⁰ Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka i Društvo demografa Srbije: „Nedovoljno rađanje djece – Fenomen koji upozorava“, Demografski pregled broj 23/2007

¹¹ Prilog broj 2 – Demografski pokazatelji RS, država okruženja i Evrope u 2019. godini

¹² Živorodenim djetetom se smatra svako dijete koje prilikom rođenja diše i pokazuje druge znakove života (kucanje srca, pulsiranje pupčane vrpce, kretanje voljnih mišića).

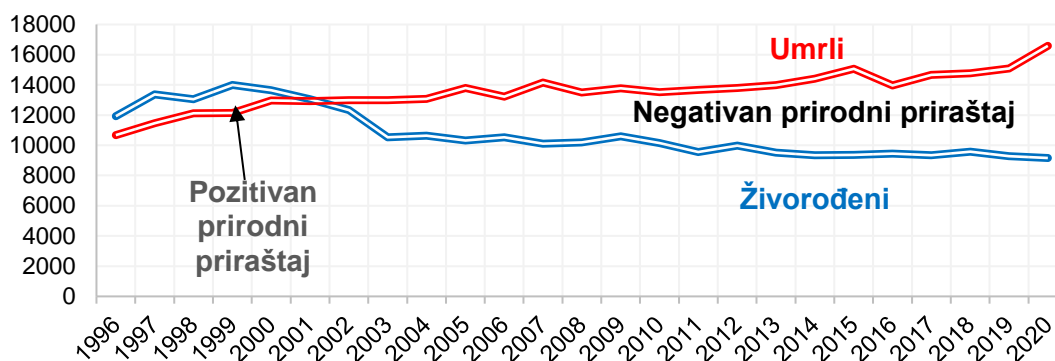
¹³ Prirodni priraštaj je razlika između broja živorođenih i umrlih u datom periodu.

¹⁴ Prilog broj 3 – Demografska statistika RS u periodu 1996-2020. godina

¹⁵ Republički zavod za statistiku RS: Statistički bilten Demografska statistika, 2019

¹⁶ Marinković, D, Majkić, A: „Stanovništvo Republike Srpske – demografski faktori i indikatori“, Naučna monografija, Banja Luka, 2018. godina, str. 289.

Grafikon 3 – Prirodno kretanje stanovništva u RS u periodu 1996-2020. godina



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS: Statistički godišnjak RS za 2019. godinu i Rođeni i umrli u RS u 2020. godini

Zbog kompleksnih uzroka niskog fertiliteta u razvijenim državama, kao i njegovih težih strukturnih posljedica, pitanje odgovora države na društveni problem “nedovoljnog rađanja” je višestruko značajno i složeno. Iskustva razvijenih država ukazuju da je u najvećoj mjeri prisutan indirektni pristup, kojim se, preko politike podrške porodici, odnosno niza relevantnih politika (socijalna sigurnost, stanovanje, zapošljavanje, i dr.), eksplicitno ili implicitno teži stvaranju uslova koji bi mogli stimulatивно uticati na rađanje.¹⁷ Indirektni pristup je rezultat otpora direktnom uplitanju politike u sferu reproduktivnog ponašanja individue.¹⁸

Iako RS nema jedinstvenu populacionu/pronatalitetnu politiku, djelovanjem različitih institucija, provođene su određene mjere i aktivnosti koje su u funkciji podrške i podsticanja rađanja djece. Mjere koje imaju pronatalitetni karakter se mogu pronaći u oblastima zaštite djece, roditelja i porodice, obrazovanja, rada i radnih odnosa, zdravstvene i socijalne zaštite, podrške ruralnom razvoju, kreditne i poreske politike. Za vrijeme primjene ovih mjera, zaustavljen je pad i stabilizovan broj živorođene djece, koji se prethodnih godina kretao između 9.000 i 9.500 na godišnjem nivou.

Ono što je posebno zabrinjavajuće je da sve varijante projekcija budućeg demografskog razvoja prostora RS ukazuju na nastavak i pogoršanje nepovoljnih tendencija. Stručnjaci iz oblasti demografije iskazuju bojazan, da bez hitne reakcije donosilaca odluka, društva suočena sa dugotrajnom stopom ukupnog fertiliteta ispod 1,5 upadaju u zamku “niskog fertiliteta” iz koje nema izlaza, odnosno postoji dugoročna opasnost za njihov demografski opstanak.¹⁹ Takođe konstatuju, kako bi se podstaklo rađanje, da je potrebna šira društvena akcija iz koje treba da proizađe strategija demografskog razvoja i program planiranja porodice čija će „centralna jedinica biti žena i njena djeca“.

U skladu sa tim, smatraju da je potrebno intenzivirati aktivnosti na sistematizaciji postojećih mjera populacione politike u RS i usmjeriti ih prvenstveno u pronatalitetne svrhe, kao i provođenje dodatnih, aktivnijih pronatalitetnih mjera.²⁰

¹⁷ Institut društvenih nauka, Centar za demografska istraživanja i Društvo demografa Srbije: „Složenosť političkog odgovora na nedovoljno rađanje“, Demografski pregled broj 2/2000 i 63/2017

¹⁸ Članom 36. Ustava Republike Srpske zagaranťovano je pravo čovjeka da slobodno odlučuje o rađanju djece.

¹⁹ Institut društvenih nauka, Centar za demografska istraživanja: „Poruke demografa kreatorima javnih politika u Srbiji“, knjiga sažetaka sa okruglog stola, Beograd, 2017.

²⁰ Marinković, D, Majkić, A: „Stanovništvo Republike Srpske – demografski faktori i indikatori“, Naučna monografija, Banja Luka, 2018. godina, str. 290. i 298.

Marinković, D, Majkić, A: „Populaciona politika i planiranje porodice u Republici Srpskoj – stanje i tendencije“, Originalni naučni članak, 5.107251/HER1714069M, 2013. godina

Imajući u vidu društveni problem “nedovoljnog rađanja” sa kojima se suočava RS, kao i sve negativne posljedice koje iz njega proizlaze, predstavljene indikatore problema i rizike, kao i izražene mogućnosti za davanje doprinosa unapređenju populacione i pronatalitetne politike RS, sve navedeno predstavlja dovoljne razloge i motive da se provede revizija učinka na temu pronatalitetnih mjera u RS.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka, odnosno revizijski problem kojim se bavi ova revizija učinka je efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, a koje Vlada i druge institucije RS preduzimaju u funkciji podsticanja rađanja djece.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, te da se na osnovu ispitivanja ponude preporuke čija implementacija od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor RS na „fenomen nedovoljnog rađanja“.

Pristup u ovoj reviziji učinka predstavlja kombinaciju sistemskog i pristupa orjentisanog na rezultate. Sistemski pristup je usmjeren na ispitivanje jedinstvenog, sistematičnog i dosljednog postupanja institucija RS podsticanju rađanja u RS. Pristup orjentisan na rezultate je usmjeren na ispitivanje postignutih rezultata u pogledu podsticanja rađanja u RS u skladu sa postavljenim strateškim opredjeljenjima i operativnim ciljevima radi postizanja održivog demografskog razvoja RS. U skladu sa prethodno navedenim, ova revizija učinka se bavi dominantno pitanjem efikasnosti sa određenim elementima efektivnosti pristupa podsticanju rađanja u RS.

Osnovno revizijsko pitanje na koje se traži odgovor u ovoj reviziji učinka je:

Da li su pronatalitetne mjere i aktivnosti RS u funkciji podsticanja rađanja i održivog demografskog razvoja RS?

Da bi se dobio odgovor na osnovno revizijsko pitanje, revizijska pitanja na koja se traži odgovor u ovoj reviziji učinka su:

1. Da li je uspostavljeni strateški, pravni i institucionalni okvir u funkciji uspješnog podsticanja rađanja?
2. Da li je pristup nadležnih institucija RS procesu provođenja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u funkciji povećanja njihovog učinka?
3. Da li je pristup nadležnih institucija RS procesu praćenja i izvještavanja o efektima pronatalitetnih mjera u funkciji njihovog preispitivanja i prilagođavanja novim demografskim uslovima i trendovima u RS?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Revizija je u institucionalno-organizacionom pogledu obuhvatila detaljno ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti Vlade RS i njenih institucija: MPOS, MZSZ, MP, MRBIZ, MPŠV, MF, Savjet za DP, JFDZ, FZO, FPIO, AAP, PU i IRB, u pogledu podsticanja rađanja u RS.

Detaljnija ispitivanja su obuhvatila mjere i aktivnosti Vlade RS i njenih institucija na definisanju, provođenju, praćenju, nadzoru i izvještavanju o efektima mjera i aktivnosti u funkciji podsticanja rađanja radi ublažavanja negativnih demografskih trendova u RS. Za pojedine mjere, zbog njihove prirode, karaktera i načina ostvarivanja prava, nije bilo moguće prikazati broj korisnika i/ili izdvojeni iznos finansijskih sredstava. Obzirom na mali broj tih mjera, ovi podaci ne utiču na rezultate revizije.

Određeni nalazi se zasnivaju na demografskim podacima država okruženja i Evrope kako bi se ukazalo da je „fenomen nedovoljnog rađanja“ prisutan u cijelom okruženju RS.

U cilju davanja odgovora na pitanje o poznavanju, razumijevanju, stavu i povjerenju ciljne grupe stanovništva u pronatalitetne mjere RS, revizija je koristila demografska ispitivanja koja je provela stručna i akademska zajednica RS.²¹

Vremenski okvir koji je obuhvatila ova revizija učinka je period 2016-2020. godina. Revizija je po potrebi u određenim segmentima i slučajevima obuhvatila i duži vremenski period i to od 1996. do 2020. godine (naročito u pogledu praćenja statističkih podataka). Ova kompleksna tema je zahtijevala duži vremenski obuhvat jer je za sagledavanje postignutih rezultata pronatalitetnih mjera potrebno vrijeme, te je potrebno ispratiti izmjene propisa, uvođenje, mijenjanje i primjenu definisanih mjera, kao i njihov efekat na kretanje fertiliteta i nataliteta.

Ovako utvrđen obim revizije sa organizaciono-institucionalnog, funkcionalnog i vremenskog aspekta omogućava realno razumijevanje revizijskog problema, formiranje nalaza i zaključaka revizije, te kreiranje preporuka.

Upravljanje demografskim razvojem putem populacione politike podrazumijeva, pored podsticanja rađanja, odnosno pronatalitetne politike, i politike koje se bave mortalitetom i migracijama (unutrašnjim i vanjskim), međutim ove politike nisu bile predmet ispitivanja ove revizije učinka.

Iako su identifikovani određeni napori, aktivnosti i mjere za podsticanje rađanja na lokalnom nivou, ova revizija učinka se bavila isključivo aktivnostima i mjerama za podsticanje rađanja na republičkom nivou.

Akademska i stručna zajednica se bavila uzrocima smanjenja željenog broja djece i savremenog reproduktivnog ponašanja, te pokušala dati osvrt i na društveno-strukturne posljedice koje će ono izazvati, te se ova revizija učinka ne bavi istima.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja su se prikupljala od MPOS, MZSZ, MP, MRBIZ, MPŠV, MF, Savjeta za DP, JFDZ, FZO, FPIO, AAP, PU i IRB.

Izvori podataka i informacija u navedenim institucijama bili su:

- Strategije, strateško-razvojna dokumenta, politike, programi koji se odnose na podsticanje rađanja i vođenje pronatalitetne politike u RS;
- Zakonski i podzakonski propisi koji se odnose na podsticanje rađanja i vođenje pronatalitetne politike u RS;
- Podaci i informacije koji se odnose na resurse koji se angažuju na poslovima povezanih sa aktivnostima i mjerama za podsticanje rađanja;
- Podaci o mjerama za podsticanje rađanja u RS (vremenu početka primjene mjera, pravnom osnovu, obimu i načinu ostvarivanja prava, broju korisnika prava, finansijskim sredstvima potrebnim za ostvarivanje prava i sl.);
- Analize, izvještaji i informacije koji se odnose na podsticanje rađanja u RS;
- Korespondencija između resorno nadležnih ministarstava u Vladi RS u pogledu vođenja pronatalitetne politike;
- Baze podataka i registri u nadležnim institucijama.

²¹ Ispitivanja „fertilnog kapaciteta i stavova o planiranju porodice porodičja“ i „stavova o usklađivanju rada i roditeljstva zaposlenih žena mlađih od 50 godina“ provedena od strane Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci i Centra za demografska istraživanja.

Određeni podaci i informacije prikupljali su se i iz drugih izvora:

- Ministarstva za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo (projekat „e-beba“);
- Republičkog zavoda za statistiku RS (rezultati popisa, demografska saopštenja, bilteni, godišnjaci, procjene, statističke baze podataka);
- Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci i Centra za demografska istraživanja Banja Luka u pogledu rezultata provedenih demografskih ispitivanja;
- Udruženja građana koji okupljaju korisnike ili potencijalne korisnike prava iz pronatalitetne politike RS;
- Strateško-razvojnih dokumenata iz oblasti demografije, statističkih baza podataka i praksi država u okruženju i Evropi;
- Stručne literature, stručnih i naučnih radova, kao i studija, publikacija i istraživanja na temu podsticanja rađanja, vođenja efektivne i efikasne pronatalitetne politike, kao i upravljanja održivim demografskim razvojem.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljani su na sljedeće načine:

- Inspekcijom – pregledom dokumentacije;
- Upitnicima;
- Intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima naučno-stručnih, te drugih vladinih i nevladinih organizacija;
- Analitičkim postupcima;
- Identifikacijom i mapiranjem aktivnosti i mjera za podsticanje rađanja u RS;
- Pregledom registara, baza podataka i informacionih sistema;
- Proučavanjem strategija, politika, zakonskih i podzakonskih propisa RS;
- Proučavanjem demografskih podataka, strateških opredjeljenja i praksi država u okruženju i Evropi;
- Studijama slučaja.

Podaci i informacije o aktivnostima i mjerama koje imaju pronatalitetni karakter, vremenu početka primjene mjera, pravnom osnovu, obimu i načinu ostvarivanja prava, finansijskim sredstvima potrebnim za ostvarivanje prava, itd., su se prikupila putem upitnika od svih navedenih institucija koje su bile predmet detaljnijeg ispitivanja. Kroz proces prikupljanja podataka putem upitnika, obavljeno je preko 30 razgovora sa licima zaposlenih u navedenim institucijama, a koja imaju zaduženja za poslove na definisanju, provođenju, praćenju, nadzoru i izvještavanju o efektima mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter.

Značajni podaci i informacije kvantitativnog i kvalitativnog karaktera dobijeni su putem održavanja 19 sastanka sa oko 50 predstavnika institucija obuhvaćenih revizijom na različitim upravljačkim pozicijama, različitim ulogama u pogledu mjera koje imaju pronatalitetni karakter, različitim iskustvima, te različitim struka i profila. Takođe, određeni podaci i informacije dobijeni su putem 4 radno-konsultativna sastanka u: Ministarstvu za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo, Republičkom zavodu za statistiku RS, Prirodno-matematičkom fakultetu/Centru za demografska istraživanja i Udruženju porodica sa četvoro i više djece RS.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka, informacija i dokumenata izvršeni su primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka, a primjereno vrsti i karakteru predmeta revizije i raspoloživim podacima i informacijama:

- Metodom analize i sinteze;
- Kvalitativnom analizom sadržaja dokumentacije, intervjua i upitnika;
- Analizom strategija, politika, planova i programa koji se odnose na podsticanje rađanja i vođenje pronatalitetne politike u RS;
- Analizom zakonskih i podzakonskih propisa;
- Sistematizacijom aktivnosti i mjera za podsticanje rađanja u RS;
- Analizom demografskih podataka, strateških opredjeljenja i prakse podsticanja rađanja i vođenja pronatalitetne politike u državama u okruženju i Evropi;
- Analizom studija slučaja;
- Komparativnim metodama;
- Metodama statističke i cost-effectiveness analize.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom prikupljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te korišćenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Osnovni kriterijum proizilazi iz definisanog strateškog cilja u Politici razvoja stanovništva RS i programima rada Vlade RS u vidu dostizanja stope ukupnog fertiliteta od 2,1 djeteta po ženi, a što bi omogućilo prostu zamjenu generacija i dostizanje nivoa stacionarnog stanovništva. Iz ovog osnovnog kriterijuma, a u skladu sa domaćim i međunarodnim preporukama za upravljanje održivim demografskim razvojem, proizilaze i ostali kriterijumi:

- Jedinstven, sistematičan i dosljedan pristup RS podsticanju rađanja u RS;
- Jasan i usklađen strateški i pravni okvir za podsticanje rađanja i vođenje pronatalitetne politike u RS sa jasnim ciljevima i opredjeljenjima;
- Uspostavljena jasna podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i izgrađeni odgovarajući kapaciteti za vođenje pronatalitetne politike u RS;
- U praksi prisutna adekvatna koordinacija i komunikacija nadležnih institucija za vođenje pronatalitetne politike u RS;
- Definisane mjere za podsticanje rađanja u RS koje prate životni ciklus djeteta i roditeljstva sa postavljenim indikatorima za praćenje njihove uspješnosti;
- Uvođenju mjera za podsticanje rađanja prethodi kvalitetna analiza ciljne grupe stanovništva, obima i načina ostvarivanja prava u funkciji adekvatne procjene očekivanih efekata i potrebnih finansijskih sredstava;
- Mjere za podsticanje rađanja u RS prezentovane i promovisane ciljnoj grupi stanovništva kao „osmišljen motivacioni paket“;
- Postojanje pouzdanih i kompletnih evidencija i baza podataka o stanovništvu i mjerama za podsticanje rađanja u RS;
- Redovno, sveobuhvatno i blagovremeno izvještavanje Vlade RS i NS RS o demografskim problemima sa kritičkim preispitivanjem postojećih mjera za podsticanje rađanja i njihovim prilagođavanjem novim demografskim uslovima i trendovima u RS;
- Dobre prakse za vođenje pronatalitetne politike u državama okruženja i Evrope.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

- 1 **Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka o pronatalitetnim mjerama RS. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije i izvore i metode prikupljanja i analize podataka.
- 2 **Opis predmeta revizije** – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast upravljanja demografskim razvojem – populacionu i pronatalitetnu politiku RS.
- 3 **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 **Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade i nadležnih institucija RS bi trebalo da obezbijedi određene koristi i poboljšanja u pogledu definisanja, provođenja, praćenja, nadzora i izvještavanja o efektima mjera i aktivnosti u funkciji podsticanja rađanja radi ublažavanja negativnih demografskih trendova u RS.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

U stručnoj literaturi, populaciona politika se najčešće definiše kao skup mjera, aktivnosti, projekata i programa koje provodi država u cilju usmjeravanja poželjnih demografskih promjena. Mjerama i aktivnostima populacione politike se nastoji izvršiti uticaj na prirodno (natalitet i mortalitet) i migratorno (unutrašnja i vanjska migracija) kretanje stanovništva u skladu sa postavljenim demografskim ciljevima.

Populaciona politika se, prema postavljenim demografskim ciljevima, najčešće dijeli na četiri tipa:

1. Ekspanzivnu (pronatalitetna i/ili imigracijska) koja ima za cilj da podstiče rast stanovništva;
2. Restriktivnu (antinatalitetna i/ili emigracijska) koja ima za cilj smanjenje stanovništva;
3. Redistributivnu koja ima za cilj povoljniji teritorijalni razmještaj stanovništva;
4. Eugeničku koja ima za cilj zaštitu biološke (fizičke i mentalne) kvalitete stanovništva koji se ostvaruje kroz mjere zdravstvene, obrazovne i neke mjere ekonomske politike.

Prema načinu definisanja i realizacije, populaciona politika se dijeli na eksplicitnu i implicitnu. Eksplicitna populaciona politika podrazumijeva mjere i aktivnosti koje donosi i provodi država, sa jasno postavljenim demografskim ciljevima i fokusom na određene komponente kretanja stanovništva (najčešće na natalitet i migraciju). Implicitna populaciona politika podrazumijeva politiku prema stanovništvu koja kao takva nije službeno objavljena i koja podrazumijeva sistem posebnih mjera i aktivnosti, koje se provode u okviru pojedinih sektorskih politika (socijalna, zdravstvena, obrazovna, poreska, kreditna, stambena politika i sl.) u cilju postizanja uticaja na određene komponente kretanja stanovništva.

Najčešći tip populacione politike koji se provodi na evropskom kontinentu, s obzirom na prisutnu demografsku situaciju, je pronatalitetna politika čije mjere i aktivnosti su usmjerene na povećanje nataliteta/fertiliteta, odnosno podsticanje rađanja djece.

Pravo na slobodno rađanje je pravo koje se nalazi u temeljima savremene civilizacije. Svaki čovjek ima prava da samostalno, odnosno zajedno sa svojim partnerom/partnerkom, donese odluku o tome da li će imati djecu, koliko će ih imati i kako će ih podizati. Takvo pravo pripada korpusu osnovnih ljudskih prava, odnosno neposredno proističe iz prava na život, prava na fizički i psihički integritet i prava na ljudsko dostojanstvo.²² Kako je navedeno u zaključcima Svjetske konferencije o stanovništvu održane u Kairu 1994. godine, osnovni i prihvaćeni princip populacione politike je da "svi parovi i pojedinci imaju fundamentalno pravo da slobodno i odgovorno odluče o broju djece i vremenu njihovog rađanja i da imaju informacije, obrazovanje i sredstva da to učine".²³

Dakle, populaciona politika ne smije ugrožavati fundamentalna ljudska prava pojedinaca, te stoga ne smije biti administrativna, prinudna, kažnjavajuća, negativna. Dobra populaciona politika mora biti pozitivna i zasnivati se na podsticajima, tj. stvarati takav ambijent u kome će se pojedinci, na osnovu slobodne volje, odlučivati za odgovarajući nivo rađanja. Ta je politika kooperativna i zasniva se na pomoći društva, odnosno države pojedincima i porodicama putem raznih vrsta beneficija i podrške – kako materijalne, tako i nematerijalne prirode (promocija, edukacija i savjetovanje). Ova politika je, na neki način, prikrivena populaciona politika, ali ipak svojim djelovanjem postiže određene ciljeve. Ovaj

²² Član 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Ujedinjene nacije, 1948.

²³ Akcioni program, Međunarodna konferencija o stanovništvu i razvoju, Kairo, 1994.

indirektan pristup u velikom broju država je rezultat otpora direktnom uplitanju politike u sferu reproduktivnog ponašanja individue.

Ukupan proces definisanja i realizacije populacione politike može se podijeliti u nekoliko faza²⁴:

1. upoznavanje i analiza stanja i razvoja osnovnih elemenata demografskog razvoja za koji se ocjenjuje da je nepovoljan i da nije u skladu sa ukupnim društvenim i ekonomskim razvojem, pa je neophodna društvena intervencija u demografski razvoj;
2. definisanje ciljeva populacione politike koji se žele dugoročno ostvariti, odnosno izbor odgovarajućeg tipa populacione politike;
3. mjere, odnosno sredstva kojima se postavljeni ciljevi žele ostvariti, te njihova sistemska primjena;
4. stalno praćenje i analiza postignutih rezultata populacione politike, te eventualna korekcija nekih njenih elemenata ukoliko se postavljeni ciljevi ne ostvaruju.

Generalni princip je da, u uslovima dovoljnih resursa, mjere budu univerzalne i distribuirane kao elementarno pravo svake porodice, roditelja, odnosno djeteta. Mjere podrške porodici dobijaju pronatalitetni smisao kada se visina davanja povećava prema redu rođenja djeteta u porodici, a posebno kada je pravo korišćenja određenih davanja limitirano samo za djecu viših redova rođenja.²⁵

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu definisanja, provođenja, praćenja, nadzora i izvještavanja o efektima mjera i aktivnosti u funkciji podsticanja rađanja radi ublažavanja negativnih demografskih trendova u RS podijeljene su između različitih institucija javnog sektora na republičkom nivou vlasti.

Prema članu 36. Ustava Republike Srpske, porodica, majka i dijete uživaju posebnu zaštitu, te je zagarantovano pravo čovjeka da slobodno odlučuje o rađanju djece. Prema tački 8, člana 68. Ustava, Republika uređuje i obezbjeđuje osnovne ciljeve i pravce, između ostalog, i demografskog razvoja. U tom kontekstu, članom 70. Ustava Republike Srpske je propisano da NS RS donosi zakone, druge propise i opšte akte, kao i plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun.

Prema članu 90. Ustava Republike Srpske, Vlada RS predlaže donošenje gore pomenutih akata NS RS, donosi uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona, utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju, te usklađuje i usmjerava rad, kao i vrši nadzor nad organima republičke uprave.

U pravnom okviru RS posebno je izražena uloga, nadležnost i odgovornost MPOS i Savjeta za DP u pogledu pitanja vezanih za demografski razvoj RS.

Prema članu 22. Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik RS, broj 115/18), MPOS obavlja upravne i druge stručne poslove koji se, između ostalog, odnose na: analiziranje demografskih kretanja, praćenje i predlaganje pronatalitetne politike, promovisanje porodičnih vrijednosti i odgovornog roditeljstva, razvijanje i podržavanje projekata i programa udruženja usmjerenih na dobrobit djece i porodice, međunarodnu saradnju u oblasti podizanja kvaliteta porodičnog života, demografskog razvoja i prava djeteta, pružanje stručne i administrativno-tehničke pomoći radu Savjeta za demografsku politiku RS i dr.

²⁴ Dušan Milinković, Populacijska politika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1996.

²⁵ Ana Gavrilović, Mirjana Rašević, Obnavljanje stanovništva Srbije i populaciona politika države i lokalne samouprave, Službeni glasnik, Beograd, 1999.

Odlukom o formiranju Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 34/12), Vlada RS je formirala savjetodavno tijelo Vlade RS radi unapređenja politika u oblasti demografije. Savjet za demografsku politiku vrši stručne, savjetodavne i druge poslove iz oblasti demografske politike u RS i to:

- a) prati potrebe demografskog razvoja;
- b) prati, analizira i predlaže mjere: polulacione politike, reproduktivnog zdravlja, planiranja porodice, međugeneracijske solidarnosti;
- v) predlaže Vladi strategiju demografskog razvoja;
- g) daje mišljenje i prijedloge u postupku donošenja zakona, strategije i podzakonskih akata iz oblasti demografske politike;
- d) ostvaruje saradnju sa domaćim i stranim nadležnim organima, lokalnim zajednicama i drugim ustanovama koje se bave ovom problematikom;
- đ) razmatra i druga pitanja od značaja za oblast demografskog razvoja i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima, na zahtjev Ministarstva.

Prema aktuelnim zakonskim propisima, druga ministarstva i institucije RS koja iz svoje resorne nadležnosti (samostalno) definišu i realizuju aktivnosti i mjere koje imaju pronatalitetni karakter su:

- MZSZ, JFDZ, FZO i zdravstvene ustanove iz oblasti javnog zdravstva i zdravstvene, dječije, porodične i socijalne zaštite;
- MP i obrazovne ustanove iz oblasti (predškolskog i osnovnog) obrazovanja;
- MRBIZ i FPIO iz oblasti zapošljavanja, rada, radnih odnosa i penzijsko-invalidskog osiguranja;
- MPŠV i AAP iz oblasti ruralnog razvoja;
- MF, PURS i IRB iz oblasti poreske/fiskalne i kreditne politike.

MF, prema članu 18. Zakona o republičkoj upravi, obavlja upravne i druge stručne poslove, a koji se, između ostalog, odnose i na: sistem finansiranja opštih društvenih potreba, sistem planiranja i plana razvoja Republike i programe razvoja u skladu sa tim planom, izradu dugoročnih i kratkoročnih prognoza o uslovima i mogućnostima privrednog i društvenog razvoja, strategiju i politiku razvoja privrednih i društvenih djelatnosti, demografski razvoj, kao i u sklopu izrade i izvršenja republičkog budžeta planiranje i izvršenje sredstava za realizaciju pronatalitetnih mjera u budžetu RS prema potrebama koje proizilaze iz usvojenih strateških i zakonskih akata.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Opredjeljenja RS u pogledu prijedloga za rješavanje problema „nedovoljnog rađanja“ u RS iskazana su kroz strateško-razvojna dokumenta i politike, kao što su: Politika razvoja stanovništva RS, Strategija za razvoj porodice u RS za period 2009-2014. godina, Prostorni plan RS do 2015, odnosno njegove izmjene i dopune do 2025. godine, Programi rada Vlade RS u mandatnom periodu 2014-2018. i 2018-2022. godina, Programi ekonomskih reformi za period 2019-2021. i 2020-2022. godina.

Pojedinačna opredjeljenja u pogledu demografskog razvoja RS u okviru sektorskih politika su sadržana u sljedećim aktima: Strategija reforme penzijskog sistema u RS iz 2010. godine, Politika unapređenja zdravlja stanovništva RS do 2020. godine, Program za rani rast i razvoj djece u RS u periodu 2016-2020. godina, Strategija zapošljavanja RS za period 2016-2020. godina, Akcioni plan sprovođenja reformskih procesa u oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg vaspitanja i obrazovanja u RS iz 2019. godine, Strategija razvoja socijalnog stanovanja u RS za period 2020-2030. godina, Omladinska politika RS za period 2010–2015. i 2016-2020. godina, Strategija IRB iz 2007. godine i dr.

Pravni okvir kojim se propisuje obim prava u okviru mjera koje imaju pronatalitetni karakter se odnosi na složen set zakonskih i podzakonskih propisa sa velikim brojem izmjena i dopuna u posmatranom periodu. Zakonski propisi od značaja za ovu oblast su: Porodični zakon, Zakon o dječijoj zaštiti, Zakon o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o liječenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognute oplodnje, Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela, Zakon o omladinskom organizovanju, Zakon o socijalnom stanovanju, Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na nepokretnost, uz veliki broj pripadajućih podzakonskih akata, zaključaka Vlade RS i NS RS, te odluka ministara, upravnih odbora i direktora nadležnih institucija javnog sektora RS.

Ovim aktima je definisano da RS obezbjeđuje posebnu zaštitu porodici, majci i djetetu u skladu sa međunarodno priznatim ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te da u interesu slobodnog planiranja porodice, zaštite rađanja, razvoja i podizanja djece, Republika stvara potrebne uslove, organe i kadrove za pružanje savjeta roditeljima o svim značajnim pitanjima vezanim za njihova roditeljska prava i obaveze. Takođe, ovim aktima su definisane mjere i aktivnosti kojima se obezbjeđuje:

- 1) podrška za rađanje djece i usklađivanje rada i roditeljstva;
- 2) stvaranje osnovnih uslova za ujednačavanje nivoa zadovoljavanja razvojnih potreba djece;
- 3) pomoć porodici sa djecom u ostvarivanju njene reproduktivne, zaštitne, vaspitne i ekonomske funkcije;
- 4) poboljšanje materijalnog položaja porodica sa djecom;
- 5) posebna finansijska podrška porodici za rođenje trećeg i četvrtog djeteta.

Sva važna strateško-razvojna, planska i pravna akta koja se odnose na predmet ove revizije učinka su navedena u Listi referenci, koja se nalazi u Prilogu broj 1 ovog izvještaja.

3. NALAZI

3.1. Strateški, pravni i institucionalni okvir za vođenje pronatalitetne politike u Republici Srpskoj

Za uspjeh populacione politike, prema domaćim i međunarodnim preporukama za upravljanje održivim demografskim razvojem, od ključnog značaja je postojanje jedinstvenog, sistematičnog i dosljednog pristupa, kao i jednostavnog i usklađenog strateškog i pravnog okvira sa jasno utvrđenim demografskim ciljevima i opredjeljenjima. Izboru tipa populacione politike, postavljanju ciljeva kojim se njome žele postići, te izradi strateškog i pravnog okvira potrebno je da prethodi analiza stanja i trendova osnovnih elemenata ukupnog demografskog razvoja, posebno onog koji je ocijenjen kao nepovoljan od strane nadležnih institucija.

Takođe, veoma je važna uspostavljena jasna podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i odgovarajućeg institucionalnog kapaciteta za vođenje populacione politike, kao i adekvatna koordinacija i komunikacija između nadležnih institucija.

U prethodnom poglavlju smo ukazali na postojanje problema „nedovoljnog rađanja“ koji predstavlja ograničavajući faktor demografskog razvoja RS, što implicira da je potrebno da RS definiše i provodi pronatalitetni tip populacione politike.

Prije definisanja konkretnih pronatalitetnih mjera podrazumijeva se prethodno provođenje kvalitetne analize ciljne grupe stanovništva, ispitivanja njenih potreba, sagledavanja dobrih i uspješnih praksi za podsticanje rađanja, potencijalnih opcija za obim i način ostvarivanja prava u funkciji adekvatne procjene očekivanih efekata i potrebnih finansijskih sredstava. Definisanje mjera za podsticanje rađanja bi trebale da prate životni ciklus djeteta i roditeljstva sa postavljenim indikatorima za praćenje njihove uspješnosti.

3.1.1. Strateški i pravni okvir za vođenje pronatalitetne politike

Kao odgovor na negativne demografske trendove u periodu 2000-2004. godina, Vlada RS je polovinom 2004. godine formirala Savjet za DP²⁶, a koji je dobio zadatak da prati stanje, analizira i predlaže mjere populacione politike, kao i da predloži Vladi RS strategiju demografskog razvoja RS. Na prijedlog Savjeta za DP, NS RS je 2005. godine usvojila²⁷ Politiku razvoja stanovništva RS. Ova Politika je bila prva zvanična ocjena stanja i analiza problema u demografskom razvoju RS, gdje je posebno istaknut problem „nedovoljnog rađanja“. Takođe, ova Politika predstavlja i prvi dokument nadležnih institucija RS u kojem je kao osnovni cilj postavljena demografska obnova RS, odnosno stvaranje pretpostavki za pravo obnavljanje stanovništva RS. Sastavni dio Politike je činio i okvirni prijedlog mjera i aktivnosti čija primjena bi potencijalno omogućila da navedeni cilj bude dostignut u roku od 15 godina od početka njihove primjene, do 2020. godine.

U Politici razvoja stanovništva RS sugerisana je potreba izrade posebnog Programa populacione politike sa definisanim ciljevima, mjerama i aktivnostima, relevantnim institucijama zaduženim za njihovu realizaciju, te finansijskog i vremenskog okvira uz neophodnu evaluaciju efekata programa. Politika je i predviđala zaduženje Savjeta za DP da vrši evaluaciju primijenjenih mjera i očekivanih rezultata jednom godišnje i da o tome, kao i o prijedlozima novih mjera, izvještava Vladu RS i NS RS.

²⁶ Rješenje o imenovanju Republičkog savjeta za demografsku politiku (Službeni glasnik RS, broj 60/04)

²⁷ Odluka o usvajanju Politike razvoja stanovništva RS (Službeni glasnik RS, broj 108/05)

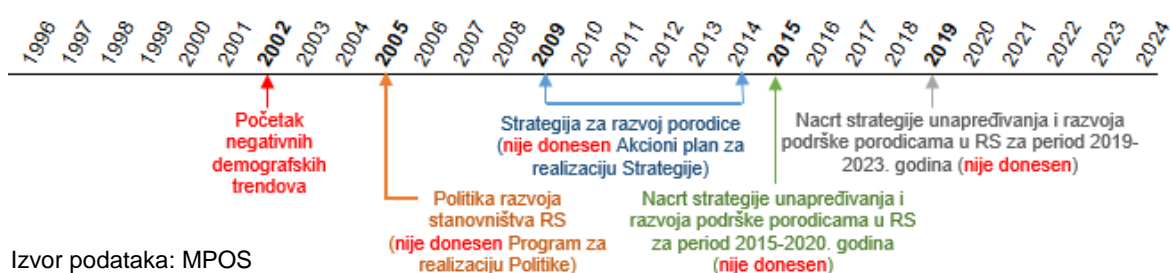
Tim povodom, NS RS je usvojila i zaključak kojim je obavezala Vladu RS da do kraja 2005. godine izradi konkretan Program mjera za njenu realizaciju i da ga predloži NS RS na razmatranje i usvajanje. Savjet za DP je, u saradnji sa Odborom za zdravstvo, rad i socijalnu politiku NS RS, Program mjera izradio i prosljedio resorno nadležnom ministarstvu. Međutim, prema izjavama predstavnika nadležnih institucija, isti nije prosljeđen NS RS na razmatranje i usvajanje, niti je poznato da li je dokument zvanično usvojen od strane Vlade RS. Ovim Programom su bile predložene mjere koje su se odnosile na institucionalni i pravni okvir za definisanje i provođenje pronatalitetnih mjera, kao i konkretne mjere na nivou RS i JLS, sa ciljem dostizanja stope ukupnog fertiliteta od 2,1 djeteta po majci, što bi omogućilo prostu zamjenu generacija, u skladu sa rokovima postavljenim u Politici razvoja stanovništva RS.

Dostupna dokumentacija, kao i izjave predstavnika nadležnih institucija ukazuju na to da se Politici razvoja stanovništva RS, nakon propuštanja da se usvoji Program za njenu realizaciju, nije davao značaj, niti je zvanično korištena kao podloga i osnova za definisanje i realizaciju pronatalitetnih mjera od strane nadležnih institucija RS.

NS RS, je na prijedlog Vlade RS, odnosno resornog ministarstva, usvojila²⁸ Strategiju za razvoj porodice u RS za period 2009-2014. godine. Ova Strategija je naglasila da je „potrebno da država preuzme na sebe dio troškova rađanja, podizanja, izdržavanja i školovanja djece“. Kao jedan od strateških ciljeva postavljene su mjere pronatalitetne populacione politike koje su bile opisne prirode bez njihove dalje razrade, konkretizacije i operacionalizacije²⁹. Iako je u svim programima rada Vlade RS i NS RS u periodu 2015-2019. godina bilo predviđeno razmatranje Strategije unapređivanja i razvoja podrške porodicama u RS, ista nije prošla proceduru usvajanja³⁰, čime je napravljen diskontinuitet u strateškom okviru RS u ovoj oblasti (grafikon 4).

Od strateških dokumenata RS, po svom sistemskom značaju, potrebno je još spomenuti Prostorni plan RS do 2015, posebno njegove izmjene i dopune do 2025. godine. U njemu je naglašeno da je, „u cilju povećanja fertiliteta stanovništva RS, potrebna šira društvena akcija iz koje treba da proizađu strategija demografskog razvoja i program planiranja porodice, koji treba da uzmu u obzir broj djece koji je potreban za zamjenu generacija na ovom prostoru“.

Grafikon 4 - Strateški okvir za definisanje i provođenje mjera pronatalitetne politike RS



Izvor podataka: MPOS

²⁸ Odluka o usvajanju Strategije za razvoj porodice u RS za period 2009-2014. godina (Službeni glasnik RS, broj 15/09)

²⁹ Iako je bilo predviđeno da će Vlada RS utvrditi Akcioni plan za provođenje ove Strategije u roku od 6 mjeseci od njenog objavljivanja, isti nije izrađen.

³⁰ Vlada RS je razmatrala Nacrt strategije unapređivanja i razvoja podrške porodicama u RS za period 2015-2020. godina (42. sjednica održana 01.10.2015. godine), kao i za period 2019-2023. godina (29. sjednica održana 18.07.2019. godine), međutim nijedan od ovih nacrti nije došao do faze prijedloga.

Ukazivanje na probleme u demografskom razvoju RS usljed „nedovoljnog rađanja“, kao i iskazivanje određenih opredjeljenja u tom pogledu je vršeno i u drugim strateškim aktima RS, međutim svaki iz svoje predmetne oblasti.³¹

Vlada RS je, takođe, u prethodnom periodu u svojim programsko-planskim aktima³², kao jednu od ključnih prepreka za opstanak, rast i razvoj RS, identifikovala „neodrživu demografsku sliku RS“, te shodno tome kao jedan od osnovnih nacionalnih i političkih ciljeva i prioriteta postavila “demografsku obnovu RS”. Posebno je naglašeno da su “ekonomski i fiskalni uslovi potrebni za kratkoročnu održivost, a demografske prilike neophodan uslov za dugoročnu održivost Republike u svakom smislu”, te da “poboljšanje demografske pozicije RS zahtijeva dugoročne politike, a ne politike samo na mandatni period jedne Vlade”.

Iako su MPOS i Savjet za DP, proveli tokom 2008. godine naučno-istraživačku studiju na temu demografske situacije i provođenja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u RS, a potom istu inicirala i predsjednica RS 2019. godine³³, ove aktivnosti nisu dale za rezultat „Nacionalni program demografske obnove RS“, čije donošenje su najavljivali predstavnici institucija RS³⁴, a koji bi postavio jasne ciljeve i opredjeljenja u narednom periodu u pogledu saniranja posljedica koje su ostavili nepovoljni demografski trendovi u RS unazad dvije decenije.

Pravni okvir kojim se propisuje obim prava u okviru mjera koje imaju pronatalitetni karakter, na kraju 2020. godine, podrazumijeva brojne i kompleksne zakonske i podzakonske propise sa velikim brojem izmjena i dopuna u posmatranom periodu, zaključaka NS RS i Vlade RS, odluka ministara u Vladi RS, te rukovodilaca i upravljačkih organa u nadležnim institucijama RS (tabela 1).

Poznavanje obima prava u ovako kompleksnom pravnom okviru je veoma otežano za potencijalne korisnike. Upravo zbog potrebe za jednostavnošću pravnog okvira, u Politici razvoja stanovništva RS je predloženo donošenje Zakona o planiranju porodice, u kojem bi se normativno uredila sva značajna pitanja iz ove oblasti i izvršila identifikacija i sistematizacija postojećih propisa, te utvrdile obaveze nadležnih institucija. Izradi ovog zakonskog rješenja nije pristupljeno.

³¹ Strategija reforme penzijskog sistema u RS iz 2010. godine, Politika unapređenja zdravlja stanovništva RS do 2020. godine, Program za rani rast i razvoj djece u RS u periodu 2016-2020. godina, Strategija zapošljavanja RS za period 2016-2020. godina, Akcioni plan sprovođenja reformskih procesa u oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg vaspitanja i obrazovanja u RS iz 2019. godine, Strategija razvoja socijalnog stanovanja u RS za period 2020-2030. godina, Omladinska politika RS za period 2010–2015. i 2016-2020. godina, Strategija IRB iz 2007. godine i dr.

³² Programi rada Vlade RS u mandatnom periodu 2014-2018. i 2018-2022. godina, Programi ekonomskih reformi za period 2019-2021. i 2020-2022. godina

³³ Inicijativa predsjednice RS iz oblasti demografskog razvoja iz 2019. godine

<http://www.predsjudnikrs.net/na-inicijativu-predsjednice-republike-srpske-predstavljena-naucno-istrazivacka-studija-demografski-razvoj-i-populaciona-politika-republike-srpske-analiza-stanja-i-prijedlog-mjera/>, Konferencije u Palati predsjednice RS 13.05. i 11.09.2019. godine
<https://m.youtube.com/watch?v=7W8RUsc9pcY>, <https://m.youtube.com/watch?v=-JiVW2Sf8Bc>

³⁴ Cilj institucija – Nacionalni program demografske obnove RS, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Циљ-институција---Национални-програ-демографске-обнове.aspx

Tabela 1 – Pravni okvir za definisanje i provođenje mjera pronatalitetne politike RS (važeći na dan 31.12.2020. godine)

Naziv pravnog akta	Broj Službenog glasnika
ZAKONI	
Porodični zakon	54/02, 41/08, 63/14
Zakon o dječijoj zaštiti	14/17, 122/18, 107/19
Zakon o radu	1/16, 66/18
Zakon o zaštiti na radu	1/08 i 13/10
Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju	44/17, 31/18, 84/19, 35/20, 63/20
Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju	79/15, 63/20
Zakon o zdravstvenoj zaštiti	106/99, 44/15
Zakon o zdravstvenom osiguranju	18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16
Zakon o liječenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognute oplodnje	68/20
Zakon o uslovima i postupku za prekid trudnoće	34/08
Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela	43/02, 106/09
Zakon o omladinskom organizovanju	98/04, 119/08, 1/12
Zakon o socijalnom stanovanju	54/19
Zakon o porezu na dohodak	60/15, 5/16, 66/18, 105/19, 123/20
Zakon o porezu na nepokretnost	91/15
PODZAKONSKI AKTI	
Pravilnik o subvencionisanju kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove	90/12, 87/20
Pravilnik o kriterijumima i uslovima za finansiranje i sufinansiranje projekata i aktivnosti u oblasti podrške porodici	23/16
Pravilnik o načinu organizovanja proširenog programa	37/19, 13/20
Pravilnik o normativima i standardima za finansiranje osnovnih škola	74/19, 77/19
Pravilnik o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu	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
Pravilnik o ostvarivanju prava na naknadu plate za vrijeme privremene nesposobnosti za rad	63/08, 38/10, 61/11, 87/12, 100/14, 4/15, 8/16, 112/18, 87/19
Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela	7/20, 24/20
Pravilnik o postupku utvrđivanja uslova za izbor korisnika projekta "Izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama u Republici Srpskoj"	111/20
Pravila plasmana sredstava po kreditnim linijama i zajmovima	29/20
OSTALI AKTI	
Zaključci NS RS	02/1-021-201/19, 02/1-021-202/19 od 06.03.2019.
Zaključci Vlade RS	04//1-012-2-1740/20 od 26.06.2020.
Odluke ministara u Vladi RS	
Odluke upravnih odbora i direktora JFDZ i FZO	

Zakon o planiranju porodice
(prijedlog iz Politike razvoja stanovništva RS)
???

Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom, Službeni glasnik RS

3.1.2. Podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti za vođenje pronatalitetne politike

U cilju uspostavljanja odgovarajućih kapaciteta u organizaciono-institucionalnom i upravljačkom smislu za vođenje populacione i pronatalitetne politike, kao što je već u prethodnom tekstu spomenuto, formirano je savjetodavno tijelo Vlade RS, Savjet za DP³⁵, a potom i resorno nadležno ministarstvo, MPOS³⁶. Pravnim okvirom je ovim dvjema institucijama data ključna uloga za praćenje stanja, provođenje analiza i predlaganje mjera u pogledu demografskog razvoja Vladi RS i NS RS (grafikon 5).

Grafikon 5 - Organizaciona šema nadležnih institucija u oblasti populacione i pronatalitetne politike prema pravnom okviru RS



Od svog osnivanja, Savjet za DP je imenovan 5 puta sa različitim sastavima u pogledu imenovanih lica³⁷, te je funkcionisao sa promjenjivom podrškom, intenzitetom rada, kao i uticajem svog djelovanja.³⁸

Na inicijativu Savjeta za DP, formirano je MPOS, kao resorno nadležno ministarstvo za demografski razvoj i planiranje porodice. Međutim, u proteklih 15 godina, u pomenutom ministarstvu nisu izgrađeni odgovarajući kapaciteti³⁹ kako bi ostvarilo u praksi svoju zakonom propisanu ulogu.

Treba pomenuti da je Politikom razvoja stanovništva RS, kao i Strategijom za razvoj porodice u RS za period 2009-2014. godina, bilo predloženo formiranje Zavoda za demografska istraživanja, stanovništvo i planiranje porodice u cilju instutucionalizacije, odnosno naučnog, sistematičnog i odgovornog bavljenja ovim pitanjima. Međutim, ova mjera u pogledu povećanja institucionalnih kapaciteta nije realizovana.

³⁵ Rješenje o imenovanju Republičkog savjeta za demografsku politiku (Službeni glasnik RS, broj 60/04), Odluka o formiranju Savjeta za demografsku politiku (Službeni glasnik RS, broj 34/12)

³⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima (Službeni glasnik RS, broj 33/06)

³⁷ Rješenja o imenovanju Savjeta za demografsku politiku RS (Službeni glasnik RS, broj 60/04, 38/05, 18/08, 62/12, 101/12, 53/17 i 11/19)

³⁸ Rezultati revizijskog ispitivanja ukazuju da Savjet za DP nije suštinski operativan nakon 2016. godine jer saziv Savjeta za DP za period 2017-2018. godina je održao samo jednu sjednicu na kojoj nije mogao da se postigne dogovor oko izbora predsjednika Savjeta, a saziv imenovan početkom 2019. godine, sastavljen od uglavnom ministara u Vladi RS, se sastao 3 puta gdje prisustvo članova nije bilo na potrebnom nivou, te se bavio uglavnom proceduralnim pitanjima oko svog rada.

³⁹ Budžet MPOS za provođenje stručnih i promotivnih aktivnosti, te rad savjeta u oblasti demografije i podrške porodici se kreće do 100.000 KM na godišnjem nivou (koji se često ne realizuju u planiranom iznosu), te ima tri sistematizovana i popunjena radna mjesta Višeg stručnog saradnika za demografiju, pronatalitetnu i populacionu politiku, odnosno studijsko-analitičke poslove u oblasti demografije, od čega se samo jedan zaposlenik aktivno bavi poslovima koji su navedeni u opisu radnog mjesta.

Odsustvo jasnih strateških ciljeva i opredjeljenja, kao i poštovanja propisane podjele uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i nedostatka kapaciteta u ključnim institucijama za vođenje populacione i pronatalitetne politike RS, dovelo je do situacije da se aktivnosti i mjere koje imaju pronatalitetni karakter definišu, provode i finansiraju od strane više ministarstava u Vladi RS: MPOS, MZSZ, MRBIZ, MP, MPŠV, MF, RSRLiM i institucija u njihovoj nadležnosti (grafikon 6).

Grafikon 6 - Organizaciona šema nadležnih institucija RS u oblasti populacione i pronatalitetne politike koja funkcioniše u praksi



Izvor podataka: Analiza pravnog okvira i dostavljene dokumentacije od strane institucija RS obuhvaćenih revizijom

Navedena ministarstva i institucije u njihovoj nadležnosti ne posjeduju kapacitete u pogledu stručnih kvalifikacija iz oblasti demografije, odnosno nemaju sistematizovanih i popunjenih radnih mjesta čiji opis radnih zadataka bi se odnosio na definisanje i provođenje pronatalitetnih mjera iz njihove resorne nadležnosti. Prilikom definisanja, provođenja, praćenja i izvještavanja o mjerama koje imaju pronatalitetni karakter, u najvećem broju slučajeva izostaje potrebna komunikacija i koordinacija između gore navedenih institucija.

Pregledom pravnog okvira RS, dostavljene dokumentacije i kroz razgovore sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom, identifikovano je 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter u oblastima koje pokriva resorna nadležnost gore navedenih institucija RS (tabela 2), a koje su bile u primjeni na dan 31.12.2020. godine, kao i 5 mjera čija primjena se završila prije prethodno navedenog datuma.⁴⁰

⁴⁰ Stambeno zbrinjavanje za porodice sa petoro i više djece u periodu 2007-2011. godina; Podrška samozapošljavanju žena u ruralnim krajevima u periodu 2007-2009. godina; Podsticajna sredstva za porodice sa četvoro i više djece u seoskom području za nabavku poljoprivredne mehanizacije u 2008. godini; Sufinansiranje izgradnje vrtića u ruralnim naseljenim mjestima u 2010. godini; Populaciona edukacija u školama kroz edukaciju i anketiranje nastavnog osoblja osnovnih i srednjih škola u 2019. godini.

Tabela 2 – Pregled mjera koje imaju pronatalitetni karakter po društvenim oblastima, a koje su bile u primjeni na dan 31.12.2020. godine

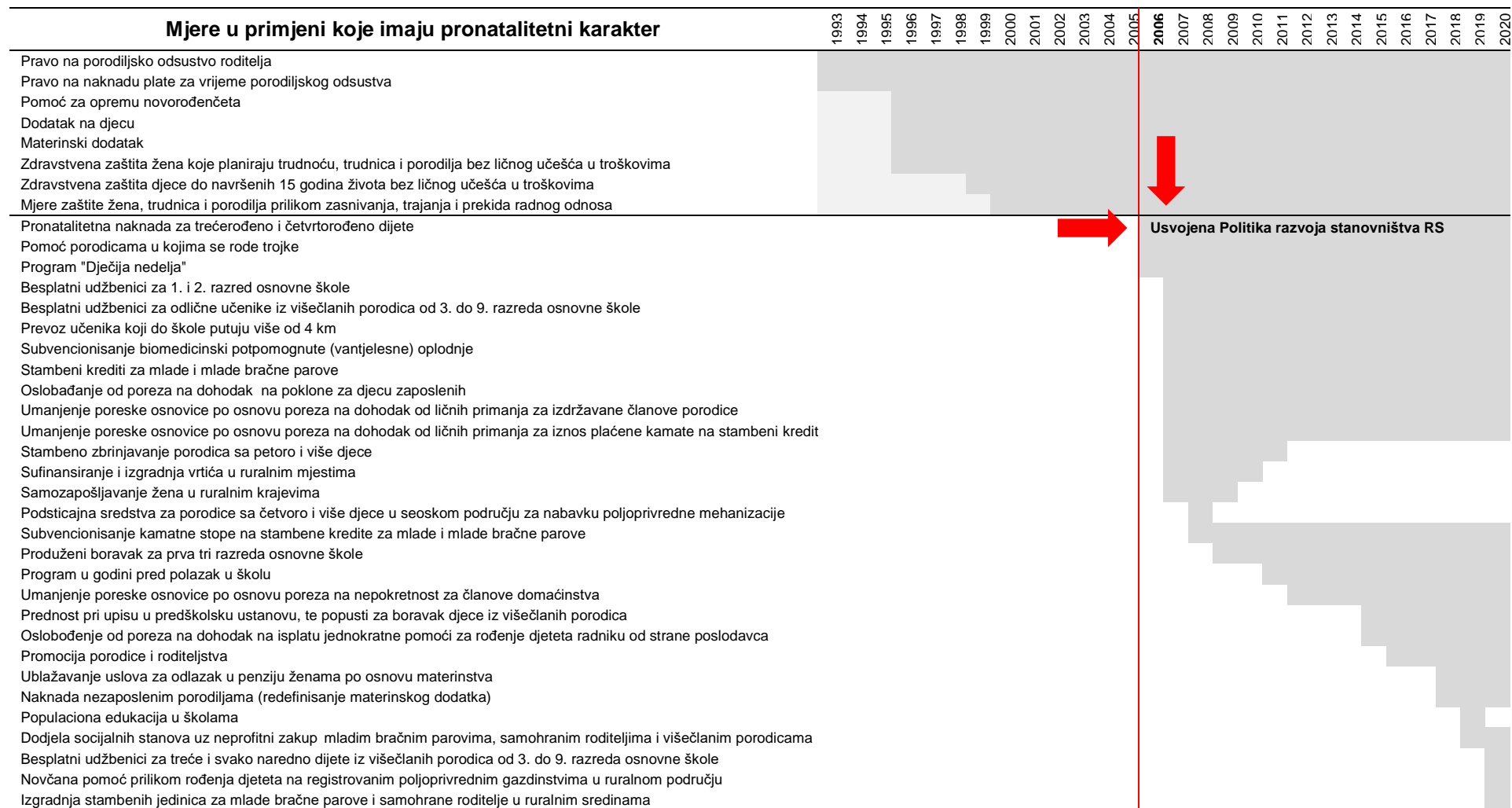
Oblast	Mjere koje imaju pronatalitetni karakter
Podrška i zaštita djece, roditelja i porodice	Pomoć za opremu novorođenčeta; pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvorođeno dijete; materinski dodatak; dodatak na djecu; pomoć porodicama u kojima se rode trojke; subvencionisanje kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove; dodjela socijalnih stanova uz neprofitni zakup mladim bračnim parovima, samohranim roditeljima i višočlanim porodicama; program „Dječija nedelja“; promocija porodice i roditeljstva
Obrazovanje	Besplatni udžbenici za 1. i 2. razred osnovne škole; besplatni udžbenici za treće i svako naredno dijete iz višočlanih porodica od 3. do 9. razreda osnovne škole; besplatni udžbenici za odlične učenike iz višočlanih porodica bez obzira na red rođenja od 3. do 9. razreda osnovne škole; produženi boravak u školama za učenike prva tri razreda osnovne škole; subvencionisanje troškova prevoza učenika koji stanuju na udaljenosti većoj od 4 km u okviru upisnog područja škole; program u godini pred polazak u školu; prednost pri upisu u predškolsku ustanovu za djecu iz višočlanih porodica
Rad i radni odnosi	Porodiljsko odsustvo za prvo i drugo dijete od 12 mjeseci, a za blizance, treće i svako naredno 18 mjeseci; pravo na naknadu plate za vrijeme porodiljskog odsustva u visini prosječne plate koja je ostvarena prije odlaska na porodiljsko odsustvo; naknada nezaposlenim porodiljama u trajanju od 12 mjeseci, a za blizance, treće i svako naredno dijete 18 mjeseci; ublažavanje uslova za odlazak u penziju ženama po osnovu materinstva (godina dana po djetetu); mjere zaštite žena, trudnica i porodilja prilikom zasnivanja, trajanja i prekida radnog odnosa
Zdravstvena zaštita	Žene u toku planiranja trudnoće, trudnoće, porođaja i za vrijeme trajanja porodiljskog odsustva, uključujući prekid trudnoće iz medicinskih razloga, te djeca do navršanih 15 godina imaju pravo na potpunu zdravstvenu zaštitu bez ličnog učešća u troškovima (pregled, liječenje, rehabilitacija); subvencionisanje prve tri biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje
Ruralni razvoj	Jednokratna novčana pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima; izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama
Kreditna i poreska politika	Stambeni krediti za mlade i mlade bračne parove (niža kamatna stopa za mlade bračne parove i višočlane porodice); poreska oslobođanja poslodavca za isplatu jednokratne pomoći za rođenje djeteta i poklone za djecu zaposlenih; umanjenje poreske osnovice za izdržavane članove domaćinstva i iznos plaćene kamate na stambeni kredit; umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na nepokretnost za članove domaćinstva

Izvor podataka: Analiza pravnog okvira i dostavljene dokumentacije od strane institucija RS obuhvaćenih revizijom

Kao što je iz prethodno prikazane tabele vidljivo, u primjeni se nalazi veliki broj mjera iz različitih oblasti. Većina mjera ima mješoviti karakter (pronatalitetni, socijalni i zaštitni), gdje u tekstu regulatornog okvira ili obrazloženja koje je pratilo njihovo razmatranje i usvajanje nisu jasno definisani svrha i ciljevi koji se žele postići ovim mjerama, niti su postavljeni indikatori za praćenje njihove uspješnosti. Treba napomenuti da navedene mjere nisu sistematizovane ni u jednom zvaničnom aktu RS, te da su predstavnici nadležnih institucija RS uglavnom bili upućeni u postojanje mjera iz svoje resorne nadležnosti.

Ukoliko sagledamo vremenski okvir primjene ovih mjera, može se konstatovati da su mjere koje imaju sistemski karakter i koje su finansijski najznačajnije datiraju još iz perioda bivše države, te su preuzete u pravni okvir RS (grafikon 7). Takođe, pomenuti grafikon ukazuje da je, bez obzira što Politika razvoja stanovništva RS nije dobila adekvatan značaj, nakon njenog usvajanja došlo do uvođenja određenih mjera i aktivnosti od strane nadležnih institucija u RS u cilju veće podrške porodicama i roditeljstvu.

Grafikon 7 – Vremenski okvir primjene mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS



Izvor podataka: Pravni okvir RS, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Međutim, uvođenje ovih mjera od strane nadležnih institucija je najčešće bio rezultat ad hoc pristupa, bez prethodne kvalitetne analize ciljane grupe stanovništva, ispitivanja njenih potreba, sagledavanja dobrih i uspješnih praksi za podsticanje rađanja, potencijalnih opcija za obim i način ostvarivanja prava u funkciji adekvatne procjene potencijalnog broja korisnika, potrebnih finansijskih sredstava i očekivanih efekata. Ni za jednu od 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter, nadležne institucije nisu dostavile reviziji analize kao osnovu za njihovo definisanje i uvrštavanje u pravni okvir, odnosno da su istu napravile prije početka njihove primjene⁴¹.

Iako preporuke domaćih i međunarodnih stručnjaka iz oblasti demografije naglašavaju potrebu dugoročnog pristupa prilikom uvođenja pronatalitetnih mjera, a koji se ogleda kroz uređen strateško-regulatorni okvir, pojedine mjere, iako se realizuju u kontinuitetu od skoro 15 godina, još uvijek nisu adekvatno formalizovane. Dio mjera je uveden, odnosno provode se na osnovu usmene odluke ministra⁴², dok su pojedine dugi niz godina provodene ili se provode na osnovu godišnjih odluka ili zaključaka Vlade RS⁴³. Ovakav pristup ne daje sigurnost potencijalnim korisnicima da se mogu osloniti na ove mjere jer uvijek postoji mogućnost da se iste, iz bilo kog razloga, neće realizovati u narednom periodu.

Takođe, iako pojedine mjere imaju dominantan pronatalitetni karakter, način ostvarivanja prava u okviru tih mjera nije osmišljen na način da podstakne rađanje već pruži pomoć porodicama u trenutku ostvarenja prava⁴⁴. Uslijed nedostatka kvalitetne komunikacije i koordinacije nadležnih institucija, provode se mjere sličnog obima i sadržaja prava⁴⁵, a dio mjera zbog strogih imovinskih cenzusa su više u funkciji pružanja socijalne pomoći⁴⁶ nego pomoći porodici oko troškova roditeljstva u funkciji podsticanja rađanja.

⁴¹ MP je dostavilo reviziji određene analize za potrebe provođenja 6 mjera iz svoje resorne nadležnosti, međutim iste nisu rađene za potrebe njihovog uvođenja, već su nastale tokom njihove primjene kao potreba praćenja određenih pokazatelja radi adekvatnog planiranja i isplate potrebnih finansijskih sredstava za njihovu realizaciju.

⁴² Npr. Pomoć porodicama u kojima se rode trojke se realizuje od 2006. godine, a podjela besplatnih udžbenika za odlične učenike iz višečlanih porodica bez obzira na red rođenja od 3. do 9. razreda osnovne škole od 2007. godine na osnovu usmenih odluka tadašnjeg ministra MPOS.

⁴³ Npr. Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtođeno dijete se od 2006. do uvrštavanja u odredbe novog Zakona o dječijoj zaštiti 2017. godine, isplaćivalo na osnovu godišnjih Odluka Vlade RS o odobrenju plasmana sredstava (Službeni glasnik RS, broj 76/06, 53/11, 14/12, 9/13, 7/14, 15/15, 7/16, 41/17). Dodjela besplatnih udžbenika za učenike 1. i 2. razreda osnovne škole se vrši od 2007. godine na osnovu Zaključaka Vlade RS koji se donose za svaku školsku godinu.

⁴⁴ Npr. Pravila plasmana za stambene kredite IRB za mlade i mlade bračne parove uvažavaju isključivo trenutni bračni status, odnosno broj djece podnosioca zahtjeva u trenutku podnošenja zahtjeva za kredit, te ova pravila nisu predviđjela smanjenje kamatne stope u odnosu na povećanje broja djece u porodici.

⁴⁵ Npr. pomoć porodicama u kojima se rode trojke realizuje MPOS u iznosu od 2.200 KM po porodici i JFDZ kroz Program dječije nedelje u iznosu od 700KM po djetetu (2.100 po porodici). MPOS od 2007. godine vrši podjelu besplatnih udžbenika za odlične učenike iz višečlanih porodica bez obzira na red rođenja, dok je MP u 2020. godine vršilo podjelu besplatnih udžbenika za treće i svako naredno dijete iz višečlanih porodica, od 3. do 9. razreda osnovne škole.

⁴⁶ Npr. Materinski dodatak do 2017. godine i dodatak na djecu od 2002. godine se dodjeljuje na drugorođeno, trećerođeno i četvrtođeno dijete u porodicama koje ispunjavaju propisane prihodovne i imovinske cenzuse.

3.2. Provođenje i efekat pronatalitetnih mjera u Republici Srpskoj

Prema domaćim i međunarodnim preporukama za upravljanje održivim demografskim razvojem, za uspjeh populacione politike je veoma važna sistemski, te kontinuirana primjena definisanih mjera u dužem vremenskom periodu kako bi mogao da se sagleda njihov efekat na elemente demografskog razvoja koji su ocijenjeni kao nepovoljni od strane nadležnih institucija.

Od izuzetnog značaja je da se provođenje definisanih mjera od strane nadležnih institucija vrši kroz jednostavne procedure koje su pristupačne korisnicima, uz minimalno administriranje. Takođe, s obzirom da provođenje populacione politike, zbog svog obima i potrebe za dugotrajnom primjenom, zahtijeva značajna finansijska sredstva, potrebno je izvršiti adekvatnu procjenu potrebnih finansijskih sredstava, jasnog određivanja izvora finansiranja i njihovog planiranja u okviru javnih finansija.

Takođe, za uspjeh definisanih mjera, veoma je važno da iste budu prezentovane i promovisane ciljnoj grupi stanovništva kao „osmišljen motivacioni paket“, kao i da nadležne institucije kontinuirano ispituju i prate poznavanje, razumijevanje, stav i povjerenje ciljne grupe stanovništva u mjere populacione politike, te da u skladu sa dobijenim informacijama unapređuju kako mjere, tako i svoje postupanje.

3.2.1. Pristup nadležnih institucija provođenju pronatalitetnih mjera

Primjena mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane nadležnih institucija RS je u posmatranom periodu bila pod uticajem brojnih izazova i problema. Pojedine odredbe pravnog okvira koje se odnose na obim prava za realizaciju pronatalitetnih mjera nisu precizno definisane, a koja samim tim dovode do njihovog diskrecionog tumačenja i primjene u praksi⁴⁷. Takođe, odsustvo kvalitetnih analiza prilikom uvođenja pronatalitetnih mjera je dovelo do situacija da obim prava nije adekvatno obuhvatao ciljnu grupu stanovništva⁴⁸, a što je, nakon uviđanja problema u njihovoj primjeni, ispravljano izmjenama i dopunama pravnog okvira. U prethodnom periodu je bila prisutna i izmjena obima pronatalitetnih prava internim aktima nadležnih institucija za njihovo provođenje u cilju usklađivanja sa raspoloživim finansijskim sredstvima⁴⁹, kao i izmjena načina ostvarivanja ovih prava, bez adekvatnih analiza o najboljem rješenju.⁵⁰

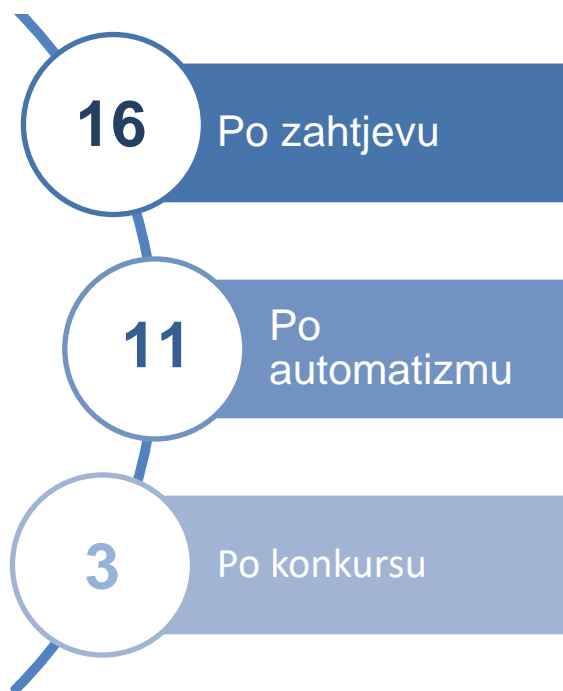
⁴⁷ Npr. Ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu žena koje planiraju trudnoću bez ličnog učešća u troškovima. Prema članu 53. Pravilnika o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, ličnog učešća u troškovima zdravstvene zaštite su oslobođena osigurana lica za preglede i savjetovanja u svrhu planiranja trudnoće. Međutim, nije precizirao u kojim slučajevima, kada i koje vrste zdravstvenih usluga se preporučuju ženama koje planiraju trudnoću, te je samim tim ostavljeno specijalistima iz oblasti ginekologije na procjenu kada, kome i šta će biti oslobođeno od plaćanja participacije.

⁴⁸ Npr. Članom 15. Zakona o dječijoj zaštiti iz 2017. godine je bilo propisano da pravo na materinski dodatak može ostvariti majka pod uslovom da ima prebivalište u RS najmanje godinu dana prije rođenja djeteta i da je nezaposlena šest mjeseci prije rođenja djeteta. Ove probleme u primjeni je riješila izmjena i dopuna Zakona o dječijoj zaštiti iz 2019. godine.

⁴⁹ Npr. Iznos pomoći za opremu novorođenčeta se, od 2000. do donošenja Zakona o dječijoj zaštiti 2017. godine, određivao odlukama Upravnog odbora JFDZ, a koji su bili manji od zakonom propisanog iznosa radi usklađivanja sa raspoloživim finansijskim sredstvima.

⁵⁰ Npr. Prelazak sa „bebi paketa“ na novčanu pomoć za opremu novorođenčeta 2006. godine je izvršen bez adekvatne analize prednosti i nedostataka različitih oblika pomoći za opremu novorođenčeta i kriterijuma za odabir najboljeg oblika ovog vida pomoći.

Grafikon 8 – Način ostvarivanja pronatalitetnih mjera u RS



Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

U pravnom okviru ili u internim aktima nadležnih institucija za provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter je propisano da se većina prava ostvaruje po zahtjevu korisnika⁵¹ ili u manjem broju slučajeva konkursnom procedurom, a ne po automatizmu⁵² (grafikon 8), što utiče na povećano administriranje, nastale troškove i potrebno vrijeme za prikupljanje potrebne dokumentacije, predaju zahtjeva i ostvarivanja prava. Pri tom, nadležne institucije često traže dostavljanje i dodatne dokumentacije za ostvarivanje prava, a koja nije propisana pravim okvirom. Ako se još ima u vidu da je najčešće definisano da su korisnici prava majke koje su se tek porodile, ovaj pasivni pristup institucija prema korisnicima prava dobija dodatno na težini.

Takođe, nadležne institucije nisu donijele potrebna uputstva za način obračuna obima prava za pojedine pronatalitetne mjere⁵³. U određenim periodima bilo je prisutno značajno kašnjenje u isplati prava korisnicima pojedinih pronatalitetnih mjera⁵⁴.

⁵¹ Ukoliko je (potencijalni) korisnik upoznat sa svojim pravom, imajući u vidu složenost pravnog okvira u ovoj oblasti koji je izložen u prethodnom poglavlju.

⁵² Uskoro će biti implementirane pretpostavke za isto, kroz projekat „e-beba“. Ovim projektom će biti omogućeno da majke svoju novorođenčad, dok su još u porodilištima, upišu u matične knjige rođenih (Pravilnik o postupku izdavanja i obrascu prijave rođenja djeteta, Službeni glasnik RS, broj 36/21), kao i da ih prijave za zdravstveno osiguranje i mjesto prebivališta, a da roditelji sve potrebne dokumente (rodni list, uvjerenje o državljanstvu, potvrdu o prebivalištu i zdravstvenu knjižicu) dobiju na kućnu adresu putem pošte. Sistem bi trebao postati operativan najkasnije do 01.01.2022. godine. Iako ovim projektom nije predviđeno povezivanje sa bazom podataka JFDZ, dogradnjom ovog sistema bi se na isti način mogla ostvarivati i prava iz oblasti dječije zaštite, pogotovo ona koja su vezana za isplatu jednokratnih materijalnih davanja prilikom rođenja djeteta.

⁵³ Npr. Način obračuna penzije za žene koje iskoriste pravo na ublažavanje uslova za odlazak u penziju po osnovu majčinstva (godina po djetetu). Iako FPIO vrši obračun visine penzije za ovu kategoriju isključivo na osnovu godina koje je žena provela na radu i za koje postoje uplaćeni doprinosi (ne uzimaju u obzir godine za ublažavanje uslova za penzionisanje jer za iste ne postoje uplaćeni doprinosi čime se ide u korist ove kategorije), ovakav pristup obračunu penzije za ovu kategoriju stanovništva nije propisan.

⁵⁴ Npr. Isplata subvencija kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove je konstantno kasnila i po nekoliko mjeseci u posmatranom periodu, kao i novčana pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima.

Grafikon 9 - Pregled broja korisnika mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u 2020. godini



Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Podaci o broju korisnika⁵⁵ mjera koje imaju pronatalitetni karakter pokazuju da se, u periodu 2016-2020. godina, za većinu mjera broj korisnika smanjuje. Pronatalitetne mjere sa najvećim brojem korisnika u 2020. godini su pružanje usluga zdravstvene zaštite djeci do navršениh 15 godina života bez ličnog učešća u troškovima, te umanjnje poreske osnovice po osnovu poreza na dohodak od ličnih primanja na izdržavane članove i umanjnje poreske osnovice po osnovu poreza na nepokretnost za članove domaćinstva, odnosno djecu (grafikon 9).

U cilju utvrđivanja obima obuhvata potencijalnih korisnika i ostvarivanja prava u oblasti pronatalitetne politike, revizijom je utvrđeno da je veliki broj korisnika zdravstvenih usluga u populaciji djece do 15 godina, uslovljen prije svega podatkom da između 85% i 90% ove populacije u toku godine ima potrebu za ovim uslugama. Poredeći procijenjene statističke podatke o broju djece do 18 godina starosti sa brojem korisnika poreskih olakšica je primjetno da za oko 50% djece u pomenutom uzrastu nisu iskorištene ove olakšice⁵⁶. Takođe, poredeći zvanične statističke podatke o broju živorođene djece sa brojem ostvarenih prava po osnovu pomoći za opremu novorođenčeta i pronatalitetnu naknadu za trećerođeno dijete, može se konstatovati da je u pojedinim ili svim godinama posmatranog perioda broj korisnika po osnovu ova dva prava veći⁵⁷ od zvaničnih statističkih podataka⁵⁸ o ukupnom broju živorođene i broju trećerođene djece (tabela 3).

Tabela 3 – Ostvarivanje prava na pomoć za opremu novorođenčeta i pronatalitetnu naknadu za trećerođeno dijete

Godina	Pomoć za opremu novorođenčeta			Pronatalitetna naknada za trećerođeno dijete		
	Broj živorođene djece po podacima RZS RS	Broj ostvarenih prava po podacima JFDZ	Razlika (broj rođene djece - broj ostvarenih prava)	Broj trećerođene djece po podacima RZS RS	Broj ostvarenih prava po podacima JFDZ	Razlika (broj trećerođene djece – broj ostvarenih prava)
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
Ukupno	46.794	46.522	272	6.055	6.750	-695

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS i JFDZ

⁵⁵Prilog broj 4 – Pregled broja korisnika mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020. godina

⁵⁶ Mogući razlog za isto treba tražiti u neobaviještenosti potencijalnih korisnika, u odustajanju od prava zbog pojačanog administriranja (podnošenje zahtjeva PURS na godišnjem nivou i/ili prilikom promjene uslova za ostvarivanje prava) i malog iznosa olakšice (7,5 KM na mjesečnom nivou po izdržavanom djetetu), kao i određenom broju djece državljana RS koji žive i rade u inostranstvu. Izmjenama Zakona o porezu na dohodak (Službeni glasnik RS, broj 49/21, koji stupa na snagu 1. jula 2021. godine), visina olakšice je povećana sa 7,5KM na 15KM na mjesečnom nivou po izdržavanom djetetu.

⁵⁷ Član 12. i 36. Zakona o dječijoj zaštiti propisuju da se zahtjev za ostvarenje ova dva prava može podnijeti u roku od godinu dana od dana rođenja djeteta. Međutim, razlika koja nastaje zbog vremenske distance u kontekstu bilježenja statističkog podatka i podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava nije adekvatno obrazloženje za pojavljivanje ove razlike u 2020. godini za pomoć za opremu novorođenčeta, kao ni za posmatrani period što se tiče pronatalitetne naknade za trećerođeno dijete (od početka primjene 2006/2007. godine, svake godine je veći broj korisnika pronatalitetne naknade za trećerođeno dijete u odnosu na zvanični statistički podatak o broju trećerođene djece).

⁵⁸ Prema Zakonu o matičnim knjigama (Službeni glasnik RS, broj 11/09, 43/13 i 66/18) i metodološkim statističkim uputstvima, prilikom upisa rođenja i smrti u matične knjige, matičari popunjavaju statističke obrasce DEM-1 i DEM-2, te iste prosleđuju na obradu Republičkom zavodu za statistiku RS.

Predstavници nadležnih institucija obuhvaćenih revizijom su izjavili da nisu upoznati sa podatkom, niti je po njihovim saznanjima rađena analiza od strane nadležnih institucija koja sadrži podatak koliko RS na godišnjem nivou izdvaja budžetskih/javnih sredstava za provođenje identifikovanih mjera koje imaju pronatalitetni karakter. Mjere se ne finansiraju sa jednog mjesta (ne postoji jedinstvena stavka u Budžetu RS), već su raspoređene i usitnjene u budžetima resorno nadležnih institucija u oblastima u kojima su identifikovane ove mjere.

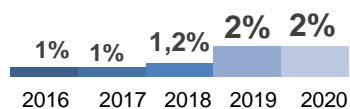
Tokom provođenja revizije, utvrđeno je da se na godišnjem nivou izdvaja oko 190 miliona KM, odnosno da je izdvojeno oko 940 miliona KM za finansiranje mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020. godina⁵⁹ (tabela 4). Oko 80% izdvojenih sredstava je izdvojeno za provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter iz oblasti zdravstvene i dječije zaštite, odnosno preko FZO i JFDZ.

Tabela 4 – Pregled izdvojenih finansijskih sredstava za provođenje pronatalitetnih mjera u RS u periodu 2016-2020. godina po nadležnim institucijama

Institucija RS	Iznos finansijskih sredstava	Izvor finansijskih sredstava
FZO	461.674.996	Doprinos za zdravstveno osiguranje
JFDZ	282.361.377	Doprinos za dječiju zaštitu
PURS	62.529.921	Budžet RS
MZSZ	59.400.000	Budžet RS
FPIO	30.884.782	Doprinos za penzijsko-invalidsko osiguranje
MP	30.571.282	Budžet RS
MPOS	14.630.697	Budžet RS
MPŠV/AAP	74.500	Budžet RS
Sredstva iz Budžeta RS	198.091.181	21%
Sredstva iz doprinosa	744.036.373	79%
Ukupno	942.127.554 KM	

Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Grafikon 10 – Izdvajanje za provođenje pronatalitetnih mjera iz Budžeta RS u periodu 2016-2020. godina



Izvor podataka: Budžet RS, Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

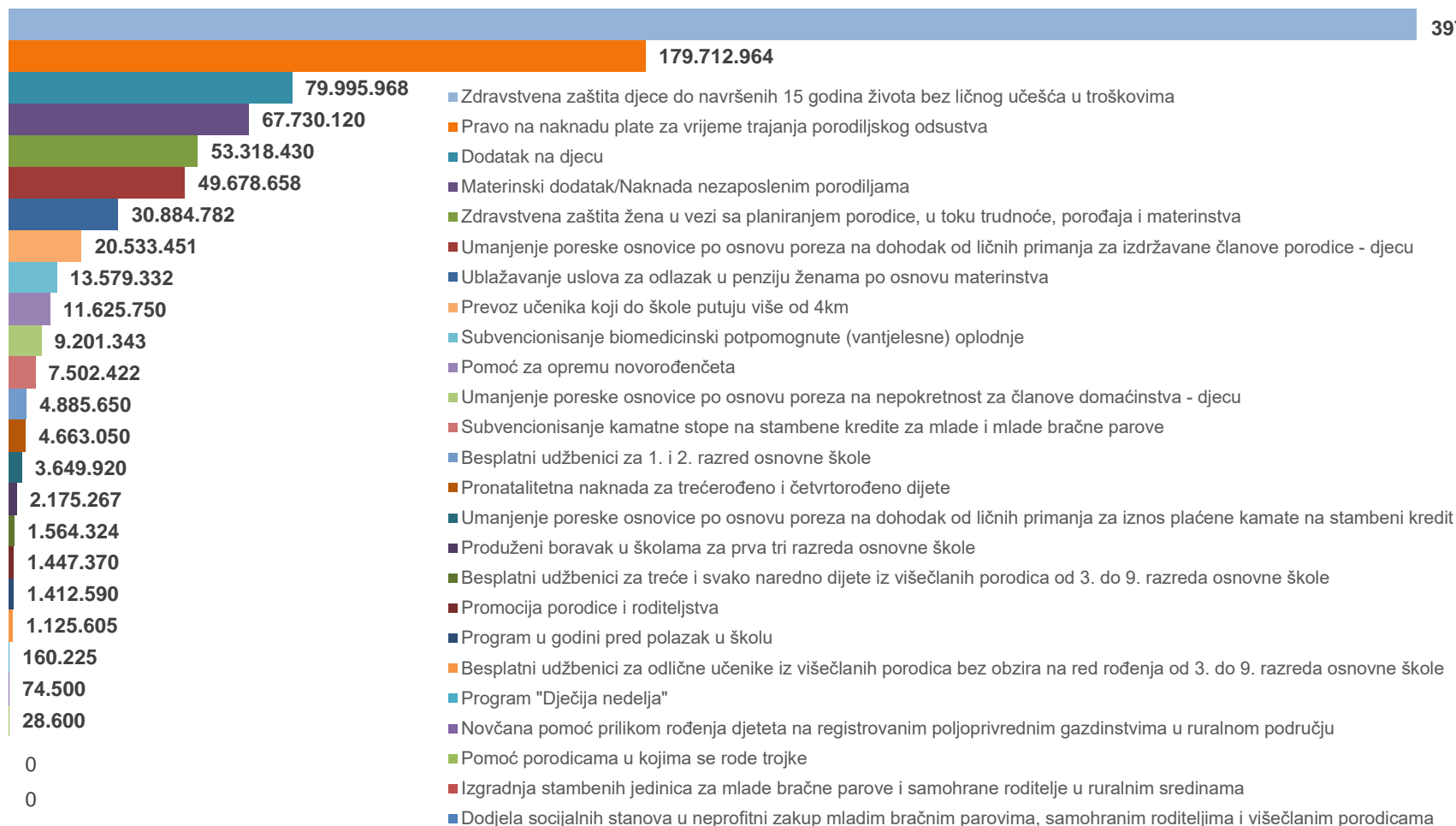
Od navedenog iznosa u posmatranom petogodišnjem periodu, 198 miliona KM ili 1/5 je direktno isplaćena iz Budžeta RS, a 744 miliona ili 4/5 iz prikupljenih doprinosa po osnovu obračuna bruto plata zaposlenih u RS, odnosno iz sistema obaveznih doprinosa za: zdravstveno osiguranje, dječiju zaštitu i penzijsko-invalidsko osiguranje.

Interesantno je napomenuti da se za finansiranje mjera koje imaju pronatalitetni karakter, a koje su prenesene iz bivše države, izdvaja skoro 80% navedenog iznosa, a da se 20% izdvaja za mjere koje su definisane nakon usvajanja Politike razvoja stanovništva RS.

Izdvajanje iz Budžeta RS za provođenje pronatalitetnih mjera, u periodu 2016-2020. godina, se uduplalo zbog mijenjanja, odnosno povećanja obima prava na materinski dodatak i besplatne udžbenike za djecu iz višečlanih porodica sa 1% u 2016. na 2% u 2020. godini u odnosu na iznos ukupnog budžetskog okvira u posmatranim godinama (grafikon 10).

⁵⁹ Prilog broj 5 - Pregled izdvojenih finansijskih sredstava za provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020. godina

Grafikon 11 - Pregled izdvojenih finansijskih sredstava za provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020.godina



Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

3.2.2. Poznavanje, razumijevanje i povjerenje u pronatalitetne mjere

Nadležne institucije RS, prilikom definisanja i provođenja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, nisu provodile ispitivanja o poznavanju, razumijevanju, stavu i povjerenju ciljne grupe stanovništva, kako bi provjerile na koji način ciljna grupa prihvata i doživljava ove mjere, odnosno da li su one osmišljene na način da pruže adekvatnu podršku majčinstvu i roditeljstvu i samim tim imaju efekat na podsticanje rađanja.

Grafikon 12 – Ciljna grupa stanovništva za pronatalitetnu politiku RS



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS, Procjene stanovništva RS 2013-2020

U toku 2019 godine, tokom provođenja dva projekta, akademska zajednica i naučno-stručna udruženja⁶⁰ su provodila ispitivanja „fertilnog kapaciteta i stavova o planiranju porodice porodilja“⁶¹ i „stavova o usklađivanju rada i roditeljstva zaposlenih žena mlađih od 50 godina“⁶².

Ova ispitivanja su ponudila neke veoma važne odgovore, a koji se tiču definisanja odgovora na ispoljene probleme u demografskom razvoju RS.

Stručnjaci iz oblasti demografije ukazuju da je razlika između ostvarenog broja i broja željene djece prostor za djelovanje nadležnih institucija na podsticanje rađanje kroz podršku roditeljima da ostvare željeni broj djece. Prema pomenutim ispitivanjima, prosječan broj ostvarene djece ispitanica je bio između jednog i dvoje djece, a željeni između dvoje i troje. Prema odgovorima ispitanica, Republika bi mogla svojim mjerama i aktivnostima da postigne rađanje jednog dodatnog djeteta po ispitanici.

⁶⁰ Prirodno-matematički fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Centar za demografska istraživanja

⁶¹ Anketa je provedena na uzorku od 536 porodilja u Univerzitetском kliničkom centru RS i Savjetovalištu za novorođenčad i dojenčad Doma zdravlja u Banjoj Luci u periodu 20. mart – 20. april 2019. godine. Sufinansiranje ovog ispitivanja je odobreno od strane Ministarstva za naučno-tehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo.

⁶² Anketa je provedena na uzorku od 1.200 zaposlenih žena na području banjalučke regije u više od 40 subjekata u javnom i privatnom sektoru u periodu 01. jun - 15. jul 2019. godine. Sufinansiranje ovog ispitivanja je odobreno od strane Službe predsjednice RS.

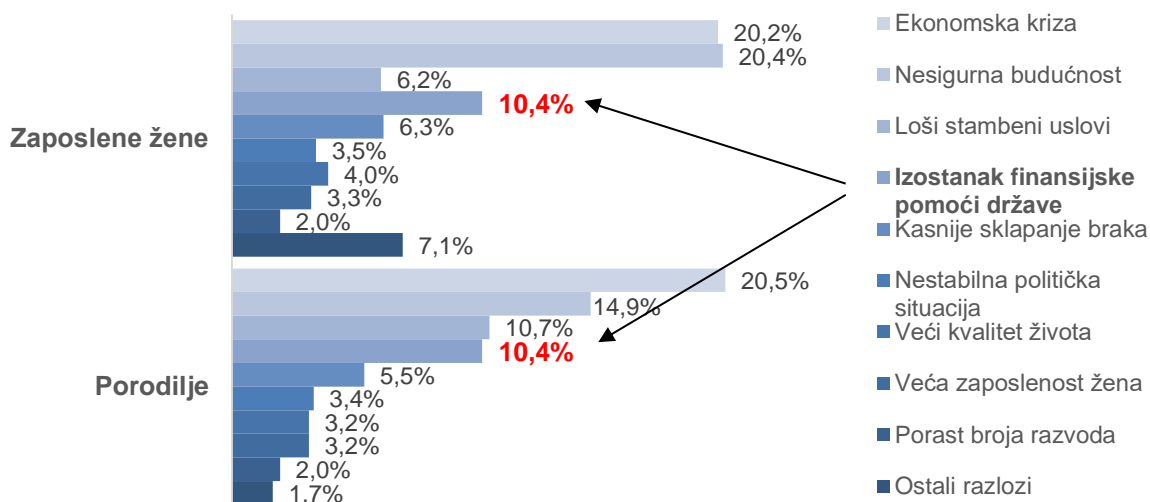
Grafikon 13 – Razlika između ostvarenog i željenog broja djece



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Kao pojavu koja najviše utiče na rađanje djece, ispitanice su označile ekonomsku krizu, nesigurnu budućnost, loše stambene uslove, te na vrlo visoko mjesto i izostanak finansijske pomoći države.

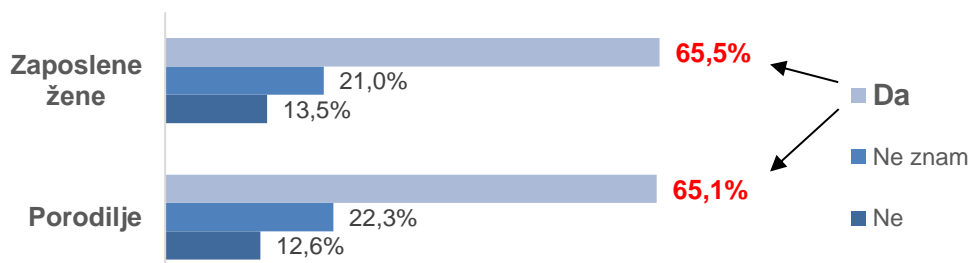
Grafikon 14 - Pojave koje utiču na rađanje djece u RS



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Na pitanje „Da li državni i lokalni organi vlasti treba da utiču na reproduktivno ponašanje pojedinaca i parova donošenjem mjera populacione politike?“, ispitanice su dominantno odgovorile potvrdno.

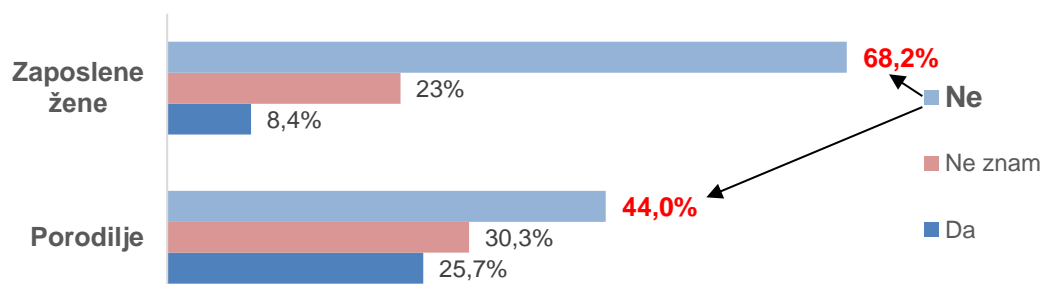
Grafikon 15 – Potreba da država utiče na reproduktivno ponašanje stanovništva



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Međutim, ispitanice smatraju da postojeće mjere populacione politike RS nisu u funkciji podsticanja rađanja djece.

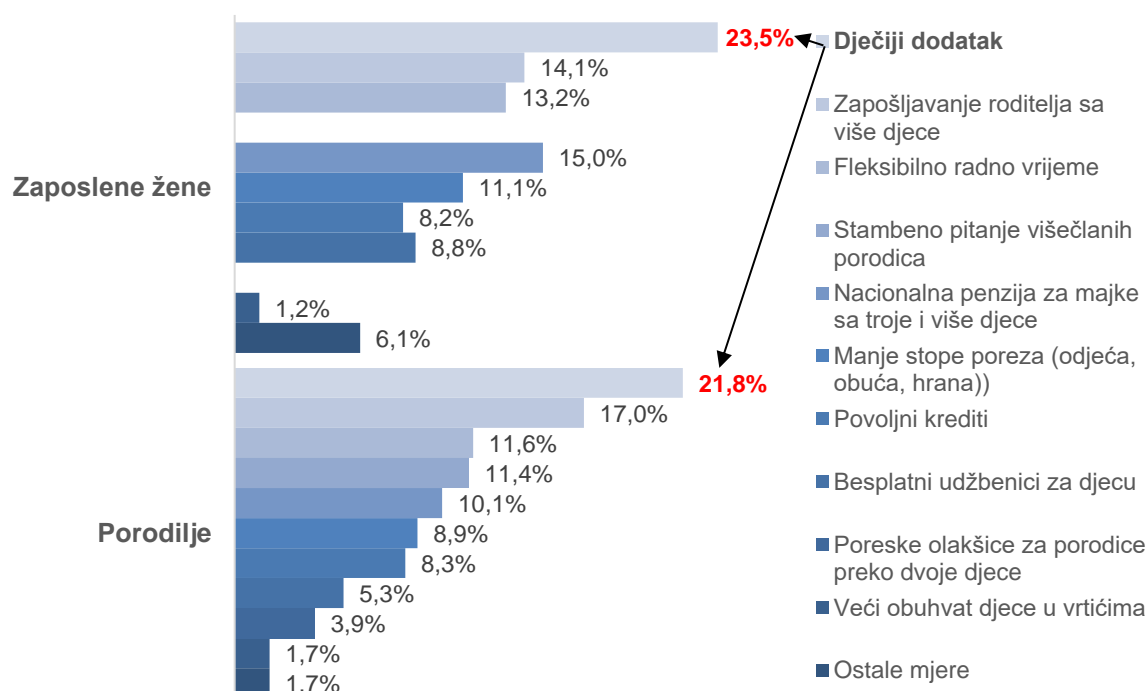
Grafikon 16 - Uticaj postojećih mjera populacione politike RS na podsticanje rađanja



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Kao mjeru koja bi podstakla rađanje, ispitanice su dominantno označile dječiji dodatak kao univerzalno pravo koji bi se povećavao sa redom rođenja djece, zatim zapošljavanje roditelja sa više djece, fleksibilno radno vrijeme, rješavanje stambenog pitanja višečlanih porodica i nacionalnu penziju za majke troje i više djece.

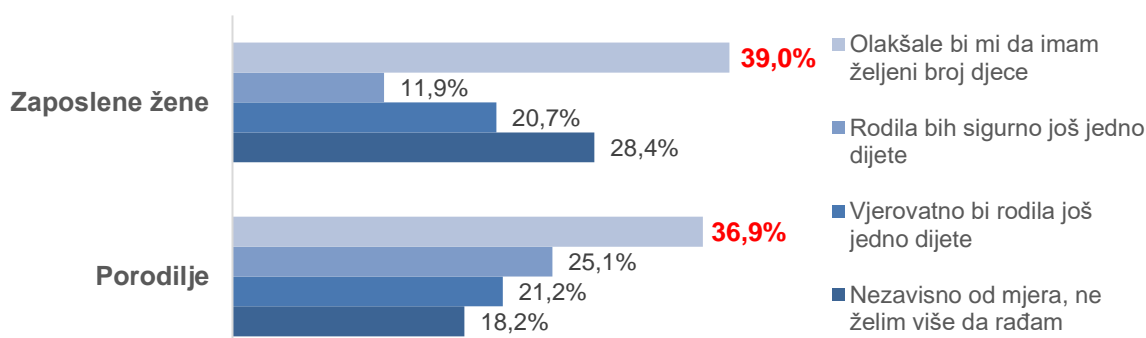
Grafikon 17 - Mjere koje bi uticale na veće rađanje u RS



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Ispitanice su potvrdile da bi uvođenjem gore navedenih mjera, prvenstveno univerzalnog dječijeg dodatka, imalo značajnog uticaja na njihovu odluku da rode još jedno dijete. Čak četvrtina porodilja se izjasnila da bi sigurno rodila još jedno dijete, a preko 20% i zaposlenih žena i porodilja je izjavilo da bi vjerovatno rodile još jedno dijete ukoliko bi se uvele gore navedene mjere.

Grafikon 18 – Uticaj predloženih mjera na odluke o rađanju



Izvor podataka: Socio – demografska analiza stavova porodilja o planiranju porodice i mjerama populacione politike u RS, Usklađivanje rada i roditeljstva – stavovi zaposlenih žena

Prema iskustvima država čija je pronatalitetna politika postigla željeni uspjeh, dječiji dodatak se smatra jednom od najvažnijih materijalnih davanja za podršku roditeljstvu i podsticanje rađanja, te stoga nije čudno da su ispitanice ponudile baš ovu mjeru kao odgovor države na rješavanje prisutnih demografskih problema. Dječiji dodatak, u obliku u kojem se primjenjuje u RS, nije definisan u stimulativnom obliku, već isključivo kao socijalna pomoć zbog prihodovnih i imovinskih cenzusa za njegovo ostvarivanje. Ako sagledamo i ostale prijedloge ispitanica, možemo konstatovati da u datim prijedlozima postoji potencijal za nadogradnju mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter u RS. Npr. što se tiče glave V Zakona o radu, koja pobliže određuje radno vrijeme, ista ne predviđa eksplicitno pojam fleksibilnog radnog vremena. Međutim, stav 3 člana 67. definiše da raspored radnog vremena u okviru radne sedmice utvrđuje poslodavac, čime je ostavljena mogućnost poslodavcu da, tamo gdje priroda posla to dopušta, organizuje rad u fleksibilnom radnom vremenu. Pomoć rješavanju stambenog pitanja višečlanih porodica se pruža kroz povoljne uslove kreditiranja preko IRB stambenih kredita⁶³, te je najavljena pomoć u stambenom zbrinjavanju višečlanim porodicama⁶⁴ u ruralnim područjima⁶⁵. U pogledu nacionalne penzije za majke troje i više djece, stav 4 člana 107. Zakona o radu predviđa da žena-majka stiče pravo na penziju za jednu godinu staža osiguranja manje za svako rođeno dijete u odnosu na uslove za sticanje prava na penziju uređene Zakonom o penzijsko-invalidskom osiguranju⁶⁶.

⁶³ Međutim, u uslovima nezaposlenosti, niskih prihoda i visokih cijena stambenih jedinica, za veliki broj porodica, posebno onih višečlanih, ova pogodnost nije na raspolaganju. U prilog tome ide i podatak da je od početka plasmana IRB stambenih kredita svega 4% stambenih kredita plasirano višečlanim porodicama (273 porodice/samohrana roditelja sa troje i više djece i 58 porodica/samohranih roditelja sa četvoro i više djece).

⁶⁴ Vlada RS je, preko MPOS, u periodu 2007-2011. godine vršila stambeno zbrinjavanje porodica sa petoro i više djece koje nisu imale riješeno stambeno pitanje. U pomenutom periodu izgrađeno je 97 kuća u 29 JLS za koje je izdvojeno iz Budžeta RS oko 7,5 miliona KM.

⁶⁵ Vlada RS, je u septembru 2020. godine usvojila informaciju o potrebi ulaganja u projekte iz nadležnosti MPOS, kojom je predviđena izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama. Realizacija projekta bila je planirana za oktobar 2020. godine, nakon što je urađen pravilnik kojim su definisani kriterijumi za realizaciju ovog projekta i raspisivanje konkursa (Službeni glasnik RS, 111/20), ali je zbog situacije izazvane virusom korona raspisivanje konkursa odgođeno.

⁶⁶ Prema podacima FPIO, od 3.720 žena koje su ostvarile ovo pravo od stupanja na snagu Zakona o radu, njih oko 700 ili skoro 20% za čije penzije je izdvojeno 3,3 miliona KM u proteklih 5 godina, da nije ove zakonske odredbe, najvjerovatnije nikada ne bi ušle u penzijski sistem, te se može reći da su ostvarile pravo na „nacionalnu“ penziju.

Inicijativa za smanjenje PDV-a na proizvode namijenjene djeci je bila upućena ka nadležnim institucijama na nivou BiH 2011. godine⁶⁷, međutim ista nije prihvaćena. Početkom 2019. godine, NS RS je dala podršku građanskoj inicijativi u vezi sa uvođenjem besplatnih udžbenika za sve učenike osnovnih škola u RS⁶⁸, međutim ista još uvijek nije realizovana.

Preporuke za održivi demografski razvoj⁶⁹ naglašavaju značaj tzv. nematerijalnih populacionih mjera (prvenstveno edukacije, promocije i savjetovanja) koje mogu imati veliki značaj za povećanje osvještenosti o prisutnim demografskim problemima, te značajan psihološki uticaj, kako na donosiocima odluka u oblasti pronatalitetne politike, tako i na ciljnu grupu stanovništva. Na osnovu prethodno navedenih podataka, kao i podataka do kojih se došlo kroz revizijsko ispitivanje, stiče se utisak da, zbog nedovoljne edukacije i promocije, ciljna grupa stanovništva, ali ni predstavnici nadležnih institucija, nisu u potpunosti upoznati sa demografskim problemima sa kojima se suočava RS, kao ni pojedinim mjerama koje imaju pronatalitetni karakter⁷⁰.

U periodu od 2009. do 2019. godine održano je šest sastanaka u formi okruglog stola, četiri konferencije i jedan seminar namijenjenih uglavnom predstavnicima JLS u osvjetljavanju njihove uloge u borbi protiv „nedovoljnog rađanja“⁷¹, kao i potrebi i značaju provođenja popisa stanovništva.

Vlada RS, MPOS i Savjet za DP su 2015. godine izradili priručnik pod nazivom „Populaciona edukacija“ čija je realizacija štampanja i podjele izostala, niti je izvršena bilo kakva promocija ovog dokumenta. Pored ove publikacije, MPOS je u 2019. godini izradio brošuru edukativnog karaktera „Porodica u propisima RS“ čija je šira distribucija izostala.

⁶⁷ Strategijom za razvoj porodice za period 2009-2014. godina je bila predviđena aktivnost koja se odnosi na izradu pozitivne politike cijena prema djeci kroz smanjenje ili ukidanje stope PDV na proizvode namijenjene djeci (sredstva za higijenu, dječija hrana, dječija odjeća i obuća, oprema za djecu i sl.). MF je 22.03.2011. godine, ispred Vlade RS, podnijelo inicijativu Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje (UO UIO) za uvođenje diferencirane stope od 8% na osnovne životne namirnice, među kojima je i hrana za dojenčad i bebe. Međutim, UO UIO, nakon mišljenja Odjeljenja za makroekonomske analize, nije usvojio inicijativu Vlade RS za smanjenje stope PDV sa 17% na 8% za predložene proizvode jer bi isto zahtijevalo da se opšta stopa odredi na višem nivou od 17%. Vlada RS, nakon ovog pokušaja, više nije upućivala inicijative ovog tipa.

⁶⁸ Zaključcima, broj 02/1-021-201/19 i 02/1-021-202/19 od 06.03.2019. godine, NS RS je obavezala Vladu RS da u budžetu za 2020. godinu, u skladu sa mogućnostima, planira sredstva za obezbjeđenje besplatnih udžbenika za socijalno osjetljive kategorije koje pohađaju osnovnu školu, kao i da u narednom periodu izradi Zakon o besplatnim udžbenicima za učenike osnovnih škola u RS. Vlada RS je, na svojoj 77. sjednici održanoj 26.06.2020. godine, donijela Zaključak da MP za školsku 2020/2021. godinu, pored besplatnih udžbenika za učenike prvog i drugog razreda, obezbijedi i besplatne udžbenike za učenike od trećeg do devetog razreda osnovnih škola koji su treće i svako naredno dijete iz porodica sa troje i više djece. MP je, postupajući po ovom zaključku, u 2020. godini za ovu kategoriju nabavilo 10.280 kompleta udžbenika vrijednosti preko 1,5 milion KM. MP je napravilo procjenu da bi bilo potrebno izdvojiti oko 11 miliona KM na godišnjem nivou za realizaciju građanske inicijative, tj. za dodjelu besplatnih udžbenika za sve učenike osnovnih škola u RS.

⁶⁹ Akcioni program, Međunarodna konferencija o stanovništvu i razvoju, Kairo, 1994.

⁷⁰ Npr. Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima u ruralnom području u iznosu od 500 KM po djetetu je promovisana isključivo kroz nekoliko medijski praćenih izvjava predstavnika MPŠV i AAP. U 2020. godini za ovu vrstu pomoći je podneseno 155 zahtjeva, od kojih je 145 pozitivno riješeno za 149 djece. Uzimajući u obzir broj živorođene djece u 2020. godini, podatak prema Popisu stanovništva iz 2013. godine da 1/3 domaćinstava u RS obavljaju poljoprivrednu djelatnost, od kojih 18% imaju registrovano poljoprivredno gazdinstvo, broj zahtjeva je mogao da bude i do tri puta veći. Predstavnici većeg broja nadležnih institucija RS, do momenta provođenja revizije, nisu bili upućeni u postojanje ove mjere.

⁷¹ Poseban akcenat je stavljen na osnivanje i upravljanje predškolskim ustanovama u kontekstu usklađivanja rada i roditeljstva.

Aktiviranje sistema obrazovanja i vaspitanja kao jednog od važnih nosilaca i implementatora programa populacione edukacije još uvijek nije zaživjela. Naime, Republički pedagoški zavod je, na inicijativu MP, formirao Tim za realizaciju populacione edukacije u školama RS, te u avgustu 2019. godine održao prezentaciju i anketirao⁷² nastavnike i stručne saradnike u osnovnim i srednjim školama na tu temu. Iako su rezultati anketiranja⁷³ ukazali da skoro polovina anketiranih smatra da populaciona edukacija može da doprinese povećanju broja rođene djece, te da bi populacionom edukacijom trebali biti obuhvaćeni učenici srednjih škola i studenti u RS, kao i njihovi roditelji, nastavka aktivnosti nije bilo.

Od promotivnih aktivnosti koje su provodile nadležne institucije RS u ovoj oblasti potrebno je spomenuti tri manifestacije i dvije promotivne kampanje.

Manifestacija „Konferencija beba“, koja za cilj ima promovisanje porodice i porodičnih vrijednosti, svijesti o značaju porodice kao i ukazivanje na problem pada nataliteta, održava se pod pokroviteljstvom MPOS⁷⁴ u organizaciji JLS⁷⁵ koje iskažu svoje interesovanje za održavanje iste. Medijski pokrovitelj manifestacije je Radio-televizija RS. Zbog epidemiološke situacije izazvane korona virusom 2020. godine po prvi put manifestacija nije održana⁷⁶.

Dječija nedjelja je manifestacija koja se u prvoj sedmici oktobra obilježava u državama potpisnicama Konvencije UN o pravima djeteta, pa tako i u RS. Na osnovu člana 51. Zakona o dječijoj zaštiti, ministar zdravlja donosi Program aktivnosti za vrijeme trajanja „Dječije nedelje“ u RS, a koji se sastoji od različitih aktivnosti posvećenih djeci, porodici i porodičnom okruženju koje se realizuju na nivou RS⁷⁷ i na nivou JLS.

Sajam za djecu i porodicu⁷⁸ je manifestacija koji ima za cilj promovisanje porodičnih vrijednosti, brigu o djeci, roditeljstvo, kreativnost i sportski duh⁷⁹, a koja se održava uz počasno pokroviteljstvo MPOS u sklopu obilježavanja Međunarodnog dana porodice⁸⁰.

⁷² Anketa je provedena na uzorku od 3.042 ispitanika na redovnim godišnjim savjetovanjima vaspitača, profesora predmetne i razredne nastave, pedagoga, psihologa, vjeroučitelja i sveštenika širom RS. Cilj ankete je bio utvrditi potrebu za edukacijom, kao i najboljim načinom i resursima za njeno provođenje.

⁷³ Analizu i prezentaciju rezultata anketiranja je izvršio Centar za demografska istraživanja u novembru 2019. godine.

⁷⁴ Konferencija beba je prvi put održana na Palama 1999. godine, kada je nekoliko očeva osmislilo ovaj događaj i predočilo ga tadašnjem rukovodstvu „Kulturnog centra Pale“ koji je i organizovao ovu manifestaciju. Uvidjevši značaj same manifestacije za promociju rađanja i roditeljstva, od 2006. godine Konferencija beba se organizuje pod pokroviteljstvom MPOS.

www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Počinje-manifestacija-Konferencija-beba-širom-Republike-Srpske.aspx

⁷⁵ JLS obezbjeđuju prostor, program manifestacije i učesnike, a MPOS promotivni materijal. Takođe, na inicijativu MPOS, ali i JLS, mnogobrojni privrednici uključivali su se u manifestaciju i bili sponzori iste. Svake godine se povećava broj JLS koje organizuju ovu manifestaciju, od 7 u 2006. godini do 39 u 2019. godini.

⁷⁶ Iz tog razloga MPOS je sredstva za ovu namjenu usmjerilo na nabavku posteljine za sva porodišta u RS. Uz posteljenu dostavljena je i pripremljena slikovnica „Moja prva pjesma“, kao i brošura „Porodica u propisima RS“.

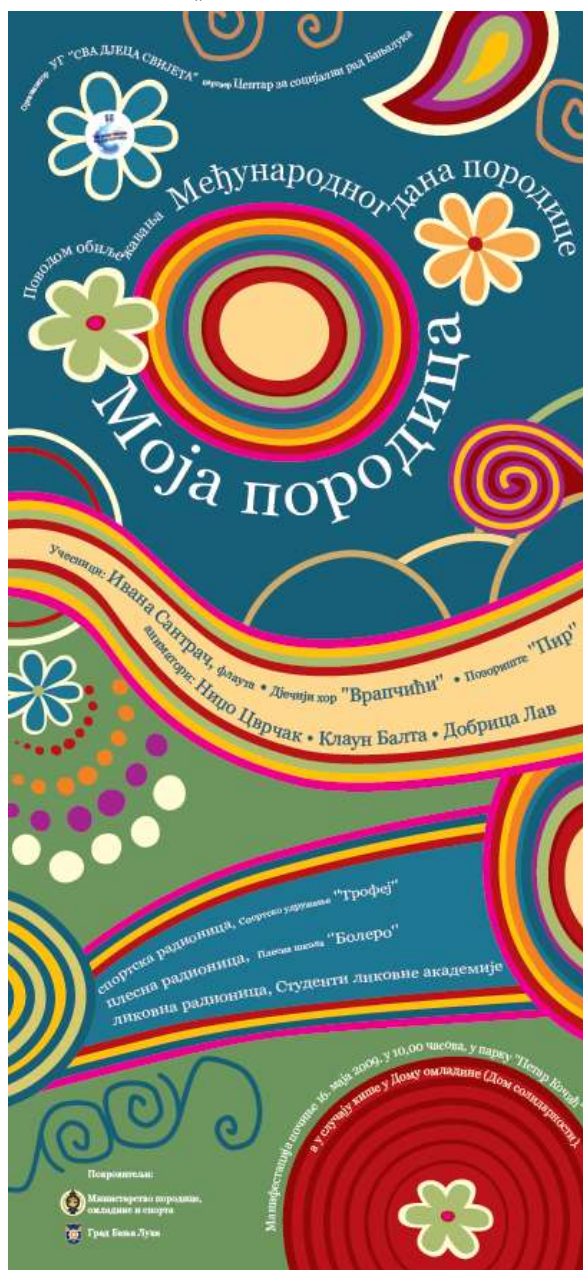
⁷⁷ Programske aktivnosti realizuju MZSZ, MPOS i MP, te institucije u njihovoj resornoj nadležnosti.

⁷⁸ Više informacija na: <https://www.sajamzadjecuiporodicu.com/>

⁷⁹ Sajam se održava od 2014. godine u Banjoj Luci i Bijeljini

⁸⁰ Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 1993. godine proglasila 15. maj Međunarodnim danom porodice. Na taj način je istakla važnost porodice kao osnovne društvene zajednice.

Slika 1 –
Grafički izgled plakata iz kampanje
„Porodica za 5“



Izvor podataka: MPOS

demografske obnove. Tom prilikom su se pojedini mediji odazvali da promotivni spot⁸³ koji je urađen za potrebe kampanje, emituju bez naknade određeno kratko vrijeme u svojim programskim šemama.

Dvije promotivne kampanje za podizanje svijesti o značaju porodice, porodičnih vrijednosti, odgovornog roditeljstva i planiranja porodice, koje je MPOS proveo 2009. i 2019. godine, bile su vrlo ograničenog obima i trajanja sa vremenskom distancom od 10 godina između istih, te nisu imale karakter „osmišljenog motivacionog paketa“⁸¹.

Kampanja provedena u 2009. godini je bila aktivnost čije je provođenje bilo predviđeno Strategijom za razvoj porodice za period 2009-2014. godina. Kampanja je, pored medijskog predstavljanja (promotivni video, letak i plakat), obuhvatila i organizaciju nekoliko manifestacija, pres konferencija i okruglih stolova posvećenih razvoju porodice. Kampanja je provedena pod sloganom „Porodica za 5“ i porukom „(O)čuvajmo našu porodicu“. Kampanja je počela na Međunarodni dan porodice i trajala tokom 2009. godine. Tokom održavanja Konferencije beba 2009. godine, pod parolom za „Ljepšu i brojniju Srpsku“, 26. juna 2009. godine bio je aktivan i humanitarni broj 1458, koji su građani mogli pozvati i donirati 1 KM za bebe rođene na taj dan. Tokom novembra mjeseca je izvršeno prikazivanje promotivnog spota i puštanje radio-džingla u medijima.

U okviru kampanje provedene od strane MPOS 2019. godine koja je glasila „Za potpunu podršku porodici“ djelovalo se na promociji porodice kroz različite oblike medijskog predstavljanja (bilbord, letak, sitilajt, baner i tv spot).

Kampanja je predstavljena 13.11.2019. godine na sastanku⁸² koji je MPOS organizovao sa predstavnicima medijskih kuća u RS na temu značaja medija u kreiranju javnog mnjenja u procesu

⁸¹ Prilog broj 6 - Pronatalitetne mjere RS kao “promotivni motivacioni paket”

⁸² Uloga i značaj medija u procesu demografske obnove, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Улога-и-значай-медіја-у-процесу-демографске-обнове.aspx

⁸³ Spot je dostupan na: <https://vimeo.com/359048257>

Slika 2 – Grafički izgled bilborda iz kampanje „Za potpunu podršku porodici“



Izvor podataka: MPOS

U kontekstu regionalne saradnje u ovoj oblasti, treba spomenuti i potpisivanje Memoranduma o saradnji između MPOS, Savjeta za DP i Centra za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka Republike Srbije 03.10.2008. godine radi razvijanja saradnje na sagledavanju, proučavanju i praćenju stanja, tendencija i problema razvoja stanovništva RS i Republike Srbije. Iako je bilo predviđeno da se aktivnosti saradnje realizuju kroz zajedničko organizovanje ili povremeno učešće na naučnim i stručnim seminarima, okruglim stolovima i drugim programima edukativnog karaktera, do realizacije istih nije došlo.

Potpisan je i Memorandum o saradnji u oblasti demografije i populacione politike između MPOS i Kabineta Ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku Republike Srbije 22.05.2019. godine. Memorandum je precizirao da će se saradnja ogledati u radu na zajedničkim projektima, koji bi obuhvatali proučavanje i analiziranje svih pojava demografskog razvoja i očekivane promjene u doglednoj budućnosti na ovim prostorima, ali i posljedice u drugim oblastima u kojima je prisutan populacioni faktor, te iznalaženju načina za rješavanje demografskih pitanja u RS i Republici Srbiji. Takođe, predviđeno je i da će se ostvarivati saradnja i podrška u definisanju dokumenata, mjera i preporuka za Vlade RS i Republike Srbije za unapređenje demografske politike. Međutim, do trenutka pisanja ovog izvještaja nije bilo aktivnosti na realizaciji odredbi ovog memoranduma.

3.3. Praćenje i izvještavanje o efektima pronatalitetnih mjera Republike Srpske

Domaće i međunarodne preporuke za upravljanje održivim demografskim razvojem, naglašavaju važnost stalnog praćenja i analize postignutih rezultata populacione politike, te eventualnih korekcija nekih njenih elemenata ukoliko se postavljeni ciljevi ne ostvaruju.

U kontekstu RS, potrebno je redovno, sveobuhvatno i blagovremeno izvještavanje Vlade RS i NS RS o demografskom razvoju sa kritičkim preispitivanjem postojećih mjera za podsticanje rađanja i njihovim prilagođavanjem novim demografskim uslovima i trendovima u RS.

Za praćenje i analizu demografskog razvoja, kao i uspješnosti odgovora nadležnih institucija na iste, nepohodno je postojanje kompletnih, pouzdanih i integrisanih evidencija i baza podataka o stanovništvu i mjerama za podsticanje rađanja u RS.

3.3.1. Praćenje efekata i preispitivanje pronatalitetnih mjera

Praćenje efekata i analiza definisanih pronatalitetnih mjera od strane nadležnih institucija nije bila na nivou koji bi omogućavao kritičko preispitivanje i praćenje efekta pronatalitetnih mjera na demografski razvoj RS.

Ni za jednu od 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter, nadležne institucije prilikom njihovog definisanja nisu postavile jasne ciljeve koji se žele sa njima postići, kao ni indikatore njihove uspješnosti. Takođe, u relevantnom pravnom okviru nije definisana obaveza nadležnih institucija za njihovim praćenjem kao ni kritičkim preispitivanjem. Iako dio mjera ima primjenu koja traje preko jedne decenije, koja je prodrzumijevala značajna izdvajanja javnog novca, analize u pogledu njihovih efekata na podsticanje rađanja u RS od strane nadležnih institucija nisu rađene. Do izmjene obima prava pojedinih pronatalitetnih mjera nije dolazilo na osnovu njihovog kritičkog preispitivanja, već najčešće iz potrebe usklađivanja njihovog finansiranja sa raspoloživim sredstvima, rješavanja problema koji su se pojavili u njihovoj primjeni ili izraženog interesovanja korisnika i javnosti⁸⁴.

Razloge izostanka kritičkog preispitivanja postojećih pronatalitetnih mjera treba tražiti u nepostojanju jedinstvenog strateškog i pravnog okvira, te jasno postavljenog cilja u pogledu rješavanja i saniranja demografskih problema koji bi na isto obavezivao, odsustva sistematizacije pronatalitetnih mjera, nepoštovanja propisane institucionalne podjele uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i neadekvatnih kadrovskih kapaciteta u nadležnim institucijama iz ove oblasti, a koji su detaljnije obrađeni u prethodnim poglavljima ovog izvještaja.

Dodatnu, otežavajuću okolnost za definisanje, provođenje, praćenje, nadzor i izvještavanje o efektima mjera koje imaju pronatalitetni karakter predstavlja odsustvo kompletnih, pouzdanih i integrisanih evidencija i baza podataka o stanovništvu u RS. Inicijative Savjeta za DP i akademske zajednice, da se uslijed nemogućnosti provođenja blagovremenog i kvalitetnog popisa⁸⁵ izradi registar stanovništva RS⁸⁶, nisu urodile plodom⁸⁷.

⁸⁴ Nakon višegodišnjih primjedbi poslovne zajednice RS da nije njihov zadatak da finansiraju natalitet i da to treba da radi Republika, 2008. godine je izmjenama i dopunama Zakona o dječijoj zaštiti Republika preuzela obavezu refundacije poslodavcima na ime isplaćene neto plate porodilji 11 od 12 mjeseci porodiljskog odsustva za prvo i drugo dijete umjesto prethodnih 8, te 17 od 18 mjeseci za blizance, treće i svako naredno dijete umjesto 11 kako je to prethodno bilo definisano. S obzirom da je ostao teret isplate prvih 30 dana korišćenja porodiljskog odsustva, kao i kompletni porezi i doprinosi na isplaćenu platu na teretu poslodavaca, isti nisu bili zadovoljni ovim rješenjem. Nakon višegodišnjih pregovora između Vlade RS i Unije poslodavaca RS, kao i čestih slučajeva u praksi gdje su poslodavci oklijevali da zaposle ili uslovljavali zapošljavanje žena odsustvom ili odgađanjem trudnoće, kao i otkazivanjem ugovora o radu trudnicama čak i neposredno pred porođaj, Programom ekonomskih reformi RS za period 2018–2020. godine i Memorandumom zaključenim između Unije udruženja poslodavaca i Vlade RS utvrđena je obaveza Vlade RS da u trogodišnjem periodu u cjelosti preuzme troškove naknada bruto plate porodilja poslodavcima. Na osnovu izmjena i dopuna Zakona o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 122/18), od 01.01.2019. godine, vršena je refundacija 80% bruto plate, a izmjenama i dopunama pomenutog zakona (Službeni glasnik RS, broj 107/19), od 01.01.2020. godine poslodavcima se vrši refundacija 100% bruto plate porodilja.

⁸⁵ Do objave rezultata Popisa iz 2013. godine, za potrebe izrade svih strateških i planskih akata u RS su se koristile procjene stanovništva Republičkog zavoda za statistiku RS. Nakon objave popisnih rezultata, izvršena je revizija ovih procjena. Ukupan procijenjeni revidirani broj stanovnika za 2013. godinu na osnovu Popisa iz 2013. godine bio je 1.171.179 dok je prije revizije procijenjeni broj stanovnika za 2013. godinu bio 1.421.310. Dakle, procjene prije popisa su precjenjivale broj stanovnika u RS za skoro 20%.

⁸⁶ Izvještaj o radu Savjeta za DP za mandatni period 2008-2012. godina

⁸⁷ Npr. Republika Srbija je u 2019. godini donijela Zakon o centralnom registru stanovništva, a krajem 2020. godine je isti uspostavljen, te dostupan na internet stranici:

Nesumljivo je da su „pronatalitetne mjere“ u primjeni dale određene efekte jer je za vrijeme njihove primjene došlo do stabilizacije ukupnog broja živorođene djece u RS, mada se razlika u pogledu broja djece rođene od strane roditelja koji imaju stalno prebivalište u RS i roditelja koji nisu odsutni duže od 12 mjeseci, u posmatranom periodu povećava (tabela 5).

Tabela 5 – Podaci o broju živorođenih u RS u periodu 2016-2020. godine

Godina	Ukupan broj živorođene djece državljanina RS (uključujući i one koji u RS nisu odsutni duže od 12 mjeseci)	Broj živorođene djece u porodilištima RS	Razlika (broj živorođene djece rođene van RS)
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

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS, Mjesečni statistički pregled, Rođeni i umri u RS

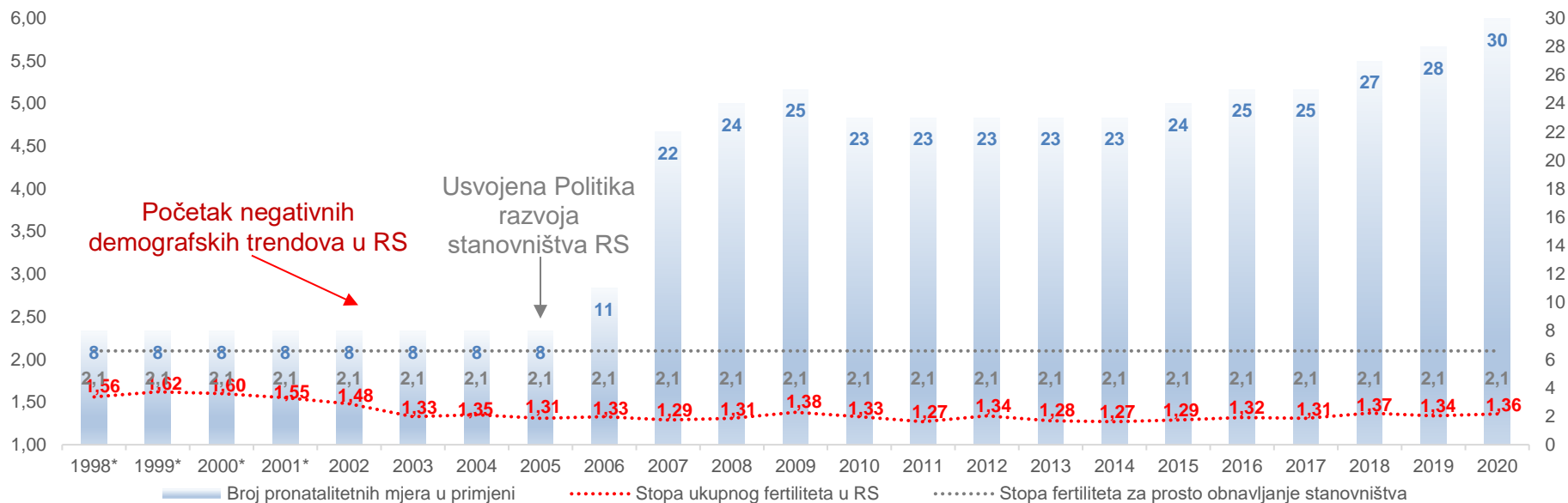
Međutim, analize sačinjene od strane revizije⁸⁸ ukazuju da iste nisu uspjele da značajnije podignu stopu ukupnog fertiliteta koja bi doprinijela prostom obnavljanju stanovništva RS (grafikon 19), te da projekcije kretanja stanovništva RS za budući period na osnovu trenutnih stopa ukupnog fertiliteta nisu obećavajuće jer ukazuju na značajno smanjenje i starenje stanovništva RS (grafikon 20).

<https://euprava.gov.rs/centralniregistar/pocetna?> Republika Hrvatska namjerava da uspostavi isti nakon provedenog popisa u 2021. godini, u cilju stvaranja adekvatne osnove za izradu javnih politika i razvojnih strategija, te u skladu sa preporukama Ujedinjenih nacija

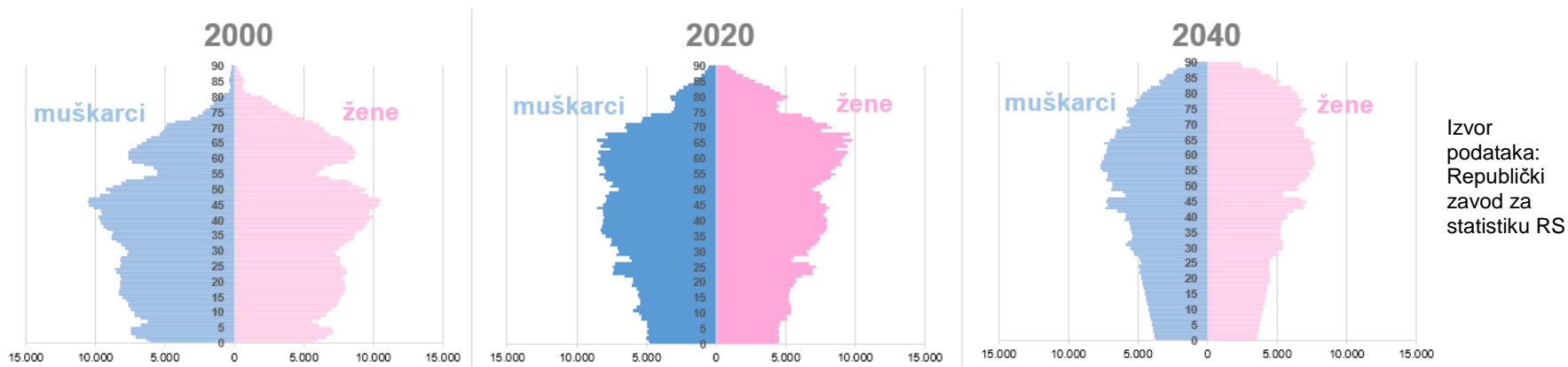
<https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/popreg/popregmethods.htm>

⁸⁸ Prilog broj 7 – Analiza mjera RS koje imaju pronatalitetni karakter

Grafikon 19 – Kretanje stope ukupnog fertiliteta i broja pronatalitetnih mjera u primjeni u RS u periodu 1998-2020. godina



Grafikon 20 – Procjene i projekcije stanovništva RS u 2000, 2020. i 2040. godini



3.3.2. Izvještavanje o demografskom razvoju i efektima pronatalitetnih mjera

Izvještavanje NS RS i Vladi RS o prisutnim demografskim problemima i izazovima je u posmatranom periodu bilo sporadično, dok je usljed odsustva adekvatnog praćenja i analize, izvještavanje o efektima definisanih mjera izostalo.

Sem izvještavanja NS RS prilikom usvajanja Politike razvoja stanovništva 2005. godine, te usvajanja Strategije razvoja porodice za period 2009-2014. godina, u NS RS su upućene samo godišnje informacije za realizaciju prethodno pomenute strategije za period njenog važenja.

Savjet za DP je upućivao izvještaje o svom radu resorno nadležnom MPOS i Vladi RS na godišnjem nivou, a koji se sastojao od pregleda realizovanih aktivnosti u skladu sa programom njegovog rada.

MPOS, zajedno sa Savjetom za DP, je 2015. godine uputio na razmatranje Vladi RS „Informaciju o demografskom stanju RS sa prijedlogom mjera u okviru populacione politike u 2015. godini“ u kojoj je naveden kao opšti cilj održivog demografskog razvoja RS stacionarno stanovništvo, te data ocjena: „Primjena mjera dosadašnje populacione politike nije RS donijela očekivane rezultate, uprkos relativno značajno utrošenim sredstvima iz republičkog i lokalnih budžeta...“, bez daljeg elaboriranja, te ukazano na stanje u pogledu manjka djece potrebne za prostu reprodukciju stanovništva na osnovu podataka iz 2014. godine (tabela 6).

Tabela 6 – Manjak djece u RS prema redu rođenja djeteta

Red rođenja	Stanje		Model optimuma		Manjak	
	% djece	broj djece	% djece	broj djece	% djece	broj djece
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
Ukupno	100,0	9.335	100,0	16.697	-44,2	-7.361

Izvor podataka: Informacija MPOS i Savjeta za DP o demografskom stanju RS sa prijedlogom mjera u okviru populacione politike upućena na razmatranje Vladi RS u 2015. godini

U informaciji je dat prijedlog za intenziviranje aktivnosti na populacionoj edukaciji kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, uspostavljanje populacione politike u JLS, te osnivanje posebnog Fonda za podršku porodici sa djecom. Predloženo je i da ministar nadležan za poslove populacione politike, kao i Savjet za DP utvrde plan aktivnosti MPOS i Savjeta za DP za realizaciju utvrđenih mjera populacione politike (posebno populacione edukacije). Takođe, u ovoj informaciji je navedeno da će „MPOS, periodično, najmanje svake godine provoditi evaluaciju postignutih strateških aktivnosti i ostvarenih rezultata sa ciljem otkrivanja strateški spornih pitanja i identifikovanja moguće potrebe da se strateški dokumenti prilagode novonastalim okolnostima i predlaganja da se plan aktivnosti uskladi sa realnim potrebama“. Međutim, ostalo je nejasno na koje konkretno strateške dokumente se ovo odnosilo, s obzirom da isti iz oblasti populacione politike, kao što je objašnjeno u prethodnim poglavljima, ne postoje. Nakon usvajanja ove Informacije od strane Vlade RS⁸⁹, značajnijih aktivnosti na realizaciji predloženih mjera nije bilo.

MPOS je 27. aprila 2018. godine uputilo Vladi RS „Informaciju o aktuelnim demografskim procesima u RS“ sa prijedlogom da se ista razmatra na posebnoj tematskoj sjednici. U ovoj informaciji je stavljen naglasak na sljedeće: „Prema sadašnjem stanju, ali i pretpostavkama budućeg demografskog razvoja RS, pronatalitetna populaciona politika je potreba i neophodnost“, „Uzimajući u obzir da je u RS od 2002. godine negativan prirodni priraštaj, naš zadatak u narednom periodu treba da bude zaustavljanje tih nepovoljnih trendova, kako

⁸⁹ Izvod iz Zapisnika sa 34. sjednice Vlade RS, održane 13.08.2015. godine

bi na kraju postigli pomenuti cilj u ovom periodu, a to je stacionarni nivo stanovništva“, „Za rezultate, uz sve mjere za podsticanje rađanja, potrebno je vrijeme. Procjene stručnjaka su da je za provjeru uspješnosti mjerna jedinica od jedne do dvije decenije“. U informaciji MPOS je predložilo izmjenu/proširenje prava dvije postojeće pronatalitetne mjere:

1. Da se dječiji dodatak uvede kao sistemska mjera od 100KM na mjesečnom nivou i da istom budu obuhvaćena sva živorođena djeca počev od 01.01.2018. godine, pa sve do navršenih 18 godina života, te da se sredstva namjenjena za pomoć za opremu novorođenčeta, uz dodatno izdvajanje iz Budžeta RS, preusmjeri na realizaciju ove mjere;
2. Da se i treća procedura biomedicinski potpomognute oplodnje finansira iz Budžeta RS jer se veliki broj parova za isto obraća JLS.

Tematska sjednica Vlade RS po ovom pitanju nije održana pa samim tim nije ni došlo do zvaničnog razmatranja ove informacije. Ono što je interesantno je da je Upravni odbor FZO, na svojoj sjedinici održanoj dva mjeseca kasnije, proširio pravo⁹⁰ sa dve na tri procedure biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje.

MPOS je 23. septembra 2020. godine uputilo na razmatranje Vladi RS „Informaciju o potrebi ulaganja u projekte iz resorne nadležnosti MPOS sa prijedlogom za izgradnju stambenih jedinica za mlade bračne parove u ruralnim sredinama u RS“, što je Vlada RS i prihvatila na svojoj 89. sjednici, održanoj dan poslije upućivanja informacije na razmatranje.

Od 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter, za samo 4 mjere⁹¹ su nadležne institucije na godišnjem nivou slale informacije na Vladu RS u pogledu njihove realizacije sa svrhom pravdanja utroška finansijskih sredstava, te prijedloga Vladi RS da se nastavi sa njihovom realizacijom.

⁹⁰ Pravilnik o izmjeni Pravilnika o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (Službeni glasnik RS, broj 59/18)

⁹¹ MPOS - Informacija o realizaciji populacione mjere "Fond treće i četvrto dijete" zaključno sa 2018. godinom i Informacija o realizaciji Posebnog programa subvencionisanja kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove u RS; MP – Informacija o obezbjeđivanju besplatnih udžbenika za učenike prvih i drugih razreda osnovne škole i Informacija o načinu utroška sredstava za predškolski program za djecu u godini pred polazak u školu.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka iz oblasti demografskog razvoja sa ciljem da ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje Vlada i druge institucije Republike Srpske preduzimaju u funkciji podsticanja rađanja djece.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da postoji potreba za sistematizacijom, redefinisanjem i unapređenjem mjera za podsticanje rađanja kako bi se postigli postavljeni ciljevi u pogledu održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1. Rezultati revizijskog ispitivanja ukazuju da nije uspostavljen potpun strateško-programski okvir, a da je provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter definisano brojnim zakonskim i podzakonskim aktima, sa učestalim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu.

U posmatranom periodu nisu usvojeni strateško-programski akti koji bi u praksi omogućili postizanje postavljenih demografskih ciljeva u Politici razvoja stanovništva Republike Srpske.

Obim, uslovi i način ostvarivanja prava u okviru mjera koje imaju pronatalitetni karakter je propisan brojnim zakonskim i podzakonskim propisima sa veliki brojem izmjena i dopuna u posmatranom periodu. Jedan dio mjera i prava je utvrđivan zaključcima Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske, odlukama ministara, te rukovodilaca i upravljačkih organa nadležnih institucija, što je, obzirom na njihov karakter, uticalo na (ne)izvjesnost i kontinuitet prava jer su se određene odluke donosile na kratkoročnoj – godišnjoj osnovi.

4.2. Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija za vođenje pronatalitetne politike u Republici Srpskoj, u načelu su utvrđene i razgraničene, ali je izostala njihova puna primjena u praksi.

Relevantnim pravnim okvirom Republike Srpske, ključna uloga za praćenje stanja, provođenje analiza i predlaganja mjera u pogledu demografskog razvoja je data Ministarstvu porodice, omladine i sporta i Savjetu za demografsku politiku Republike Srpske. Međutim, u praksi mjere i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter se definišu i provode od strane šest ministarstava i jednim sekretarijatom u Vladi Republike Srpske, jednom agencijom, upravom i investiciono-razvojnog bankom, tri fonda obaveznog socijalnog osiguranja i drugih javnih ustanova.

Nadležne institucije nemaju dovoljne i odgovarajuće kapacitete za ostvarivanje dodijeljenih uloga, što uz nedovoljno efektivnu i efikasnu komunikaciju i koordinaciju utiče na proces definisanja i provođenja mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter.

4.3. Posmatrani period karakteriše trend povećanja broja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, povećanje izdvajanja finansijskih sredstava za njihovu realizaciju iz različitih izvora uz istovremeno smanjenje broja korisnika prava. Provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter prate određeni rizici institucionalne, pravne, finansijske i administrativne prirode.

U Republici Srpskoj je u primjeni 30 direktnih i/ili indirektnih pronatalitetnih mjera iz različitih oblasti. Razmatranju i usvajanju ovih mjera nisu prethodile odgovarajuće analize, nisu jasno definisani svrha i ciljevi koje se žele postići ovim mjerama, niti su postavljeni indikatori za praćenje njihove uspješnosti. Većina mjera nema isključivo pronatalitetni, već mješoviti karakter (pronatalitetni, socijalni i zaštitni). Dio mjera još uvijek nije adekvatno formalizovan

u pravnom okviru, niti su mjere koje imaju pronatalitetni karakter u Republici Srpskoj adekvatno sistematizovane.

U posmatranom periodu došlo je do povećanja broja mjera koje imaju pronatalitetni karakter sa 25 u 2016. godini na 30 u 2020. godini, te povećanja izdvojenih finansijskih sredstava za njihovu realizaciju sa 166 miliona KM u 2016. godini na 202 miliona KM u 2020. godini. Istovremeno broj korisnika ovih mjera se u posmatranom periodu nalazi u opadanju sa oko 479.000 u 2016. godini na oko 445.000 u 2020. godini. Za potrebe finansiranja ovih mjera je u periodu 2016-2020. godina izdvojeno oko 940 miliona KM iz sistema obaveznih doprinosa i Budžeta Republike Srpske.

Nadležne institucije su mijenjale obim i način ostvarivanja prava internim aktima u cilju usklađivanja sa raspoloživim finansijskim sredstvima, kao i način ostvarivanja ovih prava bez adekvatnih analiza o najboljem rješenju.

Ostvarivanje prava se uglavnom vrši putem zahtjeva za više od polovine mjera koje imaju pronatalitetni karakter, a u manjem dijelu po automatizmu i putem konkursne procedure, što usložnjava procedure i povećava troškove za ostvarivanje prava, uz izražene manjkavosti u sistemu internih kontrola nadležnih institucija.

4.4. Postupanje nadležnih institucija Republike Srpske, prilikom definisanja, izmjene i provođenja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, nije bilo u funkciji unapređivanja poznavanja, razumijevanja, prihvatanja i povjerenja u mjere koje imaju pronatalitetni karakter od strane potencijalnih korisnika.

Demografska ispitivanja koje je provela stručno-akademska zajednica su pokazala da ispitanice imaju manji broj djece od željenog broja, te da je i adekvatna podrška Republike jedan od značajnih faktora za navedeno. Ispitivanja su pokazala da ispitanice smatraju da je potrebno da Republika utiče na reproduktivno ponašanje stanovništva, da postojeće mjere pronatalitetne politike nisu u funkciji podsticanja rađanja djece, te da je potrebno redefinisati i unaprijediti pojedine mjere koje bi imale značajnog uticaja na njihovu odluku da imaju još djece.

Edukativne aktivnosti u oblasti pronatalitetne politike su bile skromnog karaktera, dok promotivne aktivnosti nadležnih institucija Republike Srpske ka ciljnoj grupi stanovništva nisu dale za rezultat prezentovanje i popularisanje mjera pronatalitetne politike Republike Srpske kao „osmišljenog motivacionog paketa“.

4.5. Praćenje i analiza efekata definisanih mjera koje imaju pronatalitetni karakter nisu bili na nivou koji bi omogućavao njihovo preispitivanje i prilagođavanje sa ciljem da adekvatnije odgovore na prisutne trendove u demografskom razvoju Republike Srpske.

Pravnim okvirom, kojim su definisane mjere koje imaju pronatalitetni karakter, nisu na adekvatan način propisane obaveze nadležnih institucija u pogledu praćenja i analiza efekata koje su one postigle. Do izmjene obima prava nije dolazilo na osnovu njihovog kritičkog preispitivanja, već najčešće iz potrebe njihovog usklađivanja sa raspoloživim finansijskim sredstvima, rješavanja problema koji su se pojavili u njihovoj primjeni ili izraženog interesovanja korisnika i javnosti.

Otežavajuću okolnost za definisanje, provođenje, praćenje, nadzor i izvještavanje o efektima mjera koje imaju pronatalitetni karakter predstavlja i nepostojanje kompletnih, pouzdanih i integrisanih evidencija i baza podataka o stanovništvu Republike Srpske.

Rezultati revizijskog ispitivanja ukazuju da pronatalitetne mjere u primjeni nisu uspjele da značajnije podignu stopu ukupnog fertiliteta koja bi doprinijela prostom obnavljanju stanovništva Republike Srpske. Stopa ukupnog fertiliteta je, u periodu od 2003-2020. godine, bez obzira na broj mjera u primjeni, uz manje varijacije, bila na nivou oko 1,3 rođene

djece po ženi u njenom fertilnom periodu života, što je značajno ispod stope od 2,1 djeteta po ženi koja obezbjeđuje prostu reprodukciju stanovništva.

4.6. Izvještavanje nadležnih institucija Republike Srpske o demografskim pokazateljima i realizaciji pojedinih mjera koje imaju pronatalitetni karakter, u posmatranom periodu je bilo povremeno. Izvještaji nisu sadržavali podatke i pokazatelje o uspješnosti primjene mjera koje imaju pronatalitetni karakter.

Informacije koje su upućivale nadležne institucije Vladi i Narodnoj skupštini nisu bile redovne niti potpune, te su se ograničavale na prikaz prisutnih demografskih trendova u Republici Srpskoj, pravdanje utrošenih sredstava, te obezbjeđivanja osnove za nastavak njihove realizacije, bez kritičkog osvrta na probleme u realizaciji mjera koje imaju pronatalitetni karakter ili njihovu uspješnost na podsticanje rađanja djece.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije.

Preporuke su usmjerene ka Vladi Republike Srpske kao nosiocu izvršne vlasti i ključnom predlagaču strategija, politika i zakonskih akata i donosiocu podzakonskih akata, Ministarstvu porodice, omladine i sporta, kao resorno nadležnom ministarstvu i ostalim ministarstvima u Vladi Republike Srpske koja pripremaju i predlažu strateška i pravna akta, te donose određena podzakonska akta iz ove oblasti. Preporuke se upućuju i nadležnim institucijama Republike Srpske koje provode mjere i aktivnosti na podsticanju rađanja.

Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti strateški, pravni i institucionalni okvir, kao i proces definisanja, provođenja, praćenja, analize i izvještavanja o postignutim efektima pronatalitetnih mjera u cilju ostvarenja postavljenih ciljeva u pogledu održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo porodice, omladine i sporta

Ministarstvo porodice, omladine i sporta treba da kreira, predlaže Vladi Republike Srpske, te provodi mjere i aktivnosti iz oblasti populacione i pronatalitetne politike koje će biti u funkciji postizanja ciljeva održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta, u koordinaciji sa drugim ministarstvima u Vladi Republike Srpske, uz savjetodavnu i stručnu podršku Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske, u funkciji postizanja ciljeva održivog demografskog razvoja, potrebno je da:

5.1. Izradi i predloži strateško-programski akt sa jasnim ciljevima i opredjeljenjima u funkciji demografskog razvoja Republike Srpske, te sistematizaciju i pojednostavljenje pravnog okvira koji se odnosi na mjere koje imaju pronatalitetni karakter.

Na osnovu analize demografskog stanja u Republici Srpskoj, Ministarstvo porodice, omladine i sporta treba da, u koordinaciji sa drugim institucijama Republike Srpske, izradi i predloži strateško-programski akt koji bi sadržavao strateške pravce, opredjeljenja i ciljeve koji se žele postići u demografskom razvoju Republike Srpske. Strateški akt treba da prati akcioni plan sa pronatalitetnim mjerama i aktivnostima, nosiocima aktivnosti, rokovima, potrebnim resursima i očekivanim rezultatima koji će biti u funkciji postizanja postavljenih strateških ciljeva.

Potrebno je sistematizovati aktuelne zakonske i podzakonske propise koji se odnose na pronatalitetne mjere, analizirati uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u odnosu na pronatalitetne mjere i na osnovu toga kreirati jedinstven zakonski propis čija primjena će omogućiti efikasniji rad nadležnih institucija, te uspješnije provođenje pronatalitetnih mjera.

5.2. Unapređuje funkcionalnost, efektivnost i efikasnost institucija koje kreiraju, provode, prate i izvještavaju o uspješnosti pronatalitetnih mjera.

Provođenje ove preporuke podrazumijeva analizu ostvarivanja uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija koje kreiraju i provode pronatalitetne mjere, te načina ostvarivanja njihove uloge sa raspoloživim resursima i kapacitetima, kako bi se preduzele mjere na njihovom efikasnijem i efektivnijem djelovanju.

Institucije, kreatori i implementatori pronatalitetnih mjera trebaju uspostaviti evidencije, te imati ažurne i pouzdane podatke o mjerama, korisnicima i angažovanim resursima kako bi se putem razmjene podataka uspostavila jedinstvena baza podataka koja će biti u funkciji kreiranja, planiranja, provođenja i izvještavanja o uspješnosti pronatalitetnih mjera.

Radi unapređenja efikasnosti rada nadležnih institucija, efikasnosti postupaka i procedura u ostvarivanju prava, kao i efektivnosti mjera potrebno je intenzivirati komunikaciju i koordinaciju institucija, a posebno u pogledu razmjene podataka i informacija.

5.3. Analiziraju primjenu i evaluiraju efekte pronatalitetnih mjera i na osnovu rezultata analize i evaluacije, u okviru postojećeg institucionalnog i finansijskog kapaciteta, sistematizuju, (re)definišu i unapređuju mjere u funkciji održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

U okviru postojećeg institucionalnog kapaciteta i raspoloživih finansijskih resursa potrebno je preispitati mjere pronatalitetnog karaktera. Na bazi provedene analize i evaluacije pronatalitetnih mjera, koristeći i druga dostupna istraživanja, potrebno je pristupiti njihovom (re)definisanju i sistematizaciji na način kojim će se u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima utvrditi mjere čijim provođenjem će se ostvariti rezultati koje će biti u funkciji stabilizacije i demografskog razvoja Republike Srpske.

(Re)definisanju konkretnih pronatalitetnih mjera bi trebalo da prethode kvalitetne analize i istraživanja, razmatranje potencijalnih opcija za obim i način ostvarivanja prava u funkciji procjene očekivanih efekata i potrebnih finansijskih sredstava, a njihovo usvajanje kvalitetno obrazloženje sa postavljenim ciljevima i indikatorima uspjehnosti.

Pronatalitene mjere treba da predstavljaju kombinaciju mjera finansijskog i nefinansijskog karaktera, koje u cilju postizanja dugoročnih efekata u demografskom razvoju treba da se usklađuju sa mjerama razvojnih, ekonomskih, demografskih, socijalnih i drugih politika Republike Srpske.

5.4. Uspostavi i primjenjuje okvir za izvještavanje o demografskom stanju, kako bi se obezbijedilo praćenje uspješnosti pronatalitetnih mjera i uticaj na demografski razvoj Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta treba da utvrdi okvir izvještavanja o demografskom stanju u Republici Srpskoj koji će biti obavezujući za sve institucije uključene u demografski razvoj. Okvirom izvještavanja potrebno je propisati obveznike izvještavanja, način izvještavanja, rokove izvještavanja, sadržaj izvještaja, kao i način razmjene podataka i informacija.

Na osnovu izvještaja i informacija ministarstva i drugih javnih institucija, Vlada Republike Srpske će izvještavati Narodnu skupštinu Republike Srpske. Izvještaji treba da sadrže podatke, informacije i pokazatelje koje će omogućiti Narodnoj skupštini Republike Srpske praćenje uspješnosti provođenja pronatalitetnih mjera i uticaj na ukupni demografski razvoj Republike Srpske, kao i donošenje odluka koje će biti u funkciji demografskog razvoja.

Nadležne institucije (ministarstva i druge javne institucije) Republike Srpske za provođenje mjera i aktivnosti na podršci i podsticanju rađanja, treba da:

5.5. Pronatalitetne mjere učine pristupačnijim potencijalnim korisnicima uz pojednostavljivanje administrativnih procedura. Pored mjera koje imaju finansijski karakter provoditi i mjere nefinansijskog karaktera.

Efikasnost rada nadležnih institucija podrazumijeva pojednostavljivanje administrativnih postupaka i procedura u pogledu ostvarivanja prava, a posebno jednostavnije postupke i procedure u pogledu prikupljanja potrebne dokumentacije, smanjenja troškova i skraćivanja vremena za ostvarivanje prava.

Potrebno je koristiti mogućnost informaciono-komunikacionih tehnologija kako bi se povećao broj pronatalitetnih mjera i prava koji se ostvaraju putem automatizma, po osnovu razmjene podataka i informacija između nadležnih institucija.

Pored pronatalitetnih mjera finansijskog karaktera, potrebno je provoditi i pronatalitetne mjere nefinansijskog karaktera kao što su promotivne, edukativne i druge mjere kako bi se na taj način omogućilo bolje poznavanje, razumijevanje pronatalitetnih mjera i povjerenje u institucionalnu podršku podsticanju rađanja.

5.6. Kontinuirano i u skladu sa okvirom za izvještavanje izvještavaju Vladu Republike Srpske o provođenju pronatalitetnih mjera i uticaju na demografski razvoj Republike Srpske.

Ministarstva i druge javne institucije koje provode pronatalitetne mjere treba da u skladu sa okvirom za izvještavanje koji utvrdi Vlada Republike Srpske, izvještavaju redovno i u kontinuitetu Vladu Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta o provođenju pronatalitetnih mjera, korisnicima, utrošenim finansijskim sredstvima, problemima i poteškoćama u provođenju mjera i prijedlozima za unapređenje uspješnosti pronatalitetnih mjera u cilju poboljšanja demografskog stanja u Republici Srpskoj.

Vođa revizorskog tima

Sladana Jagodić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1 - Lista referenci – popis akata

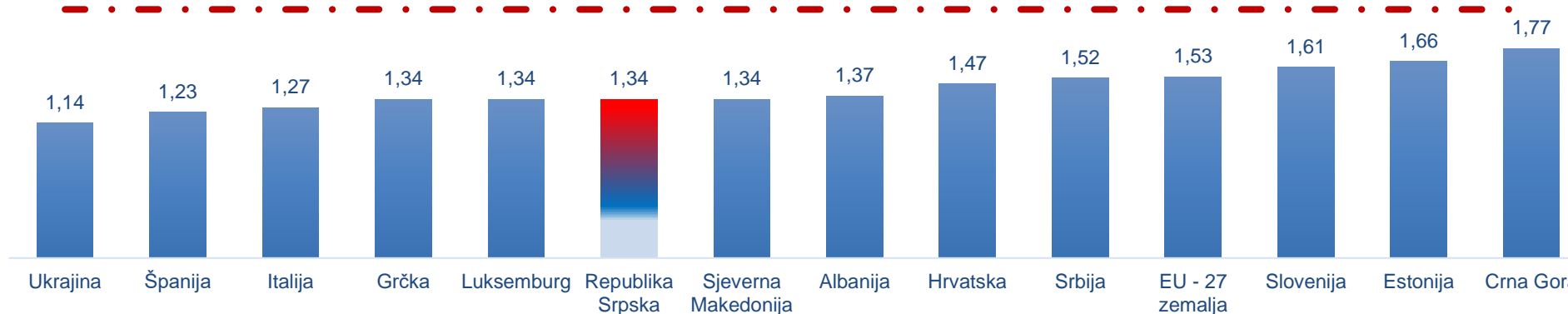
1. Ustav Republike Srpske
2. Strategija za razvoj porodice u Republici Srpskoj za period od 2009. do 2014. godine
3. Strategija reforme penzionog sistema u Republici Srpskoj, 2010. godina
4. Strategija zapošljavanja Republike Srpske 2016 – 2020. godina
5. Strategija razvoja socijalnog stanovanja u Republici Srpskoj 2020 – 2030. godina
6. Strategija Investiciono – razvojne banke a.d. Banjaluka, 2007. godina
7. Prostorni plan Republike Srpske do 2015. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 86/07 i 71/11); Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 15/15)
8. Politika razvoja stanovništva Republike Srpske (Odluka o usvajanju Politike, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 108/05); Program mjera za realizaciju politike razvoja stanovništva Republike Srpske (prijedlog)
9. Omladinska politika Republike Srpske 2016-2020. godina
10. Omladinska politika Republike Srpske 2010-2015. godina
11. Politika unapređenja zdravlja stanovništva Republike Srpske do 2020. godine
12. Program za radni rast i razvoj djece u Republici Srpskoj 2016 – 2020. godina
13. Akcioni plan sprovođenja reformskih procesa u oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg vaspitanja i obrazovanja, 2019. godina
14. Program rada Vlade Republike Srpske za mandatni period 2014 – 2018.
15. Program Vlade Republike Srpske za mandatni period 2018 – 2022. godina
16. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2019 – 2021. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 122/18)
17. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2020 – 2022. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 119/19)
18. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08)
19. Zakon o ministarstvima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 70/02, 33/04 i 118/05)
20. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18)
21. Porodični zakon Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 54/02, 41/08 i 63/14)
22. Zakon o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 114/17, 122/18 i 107/19)
23. Zakon o dječijoj zaštiti nevažeći (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 15/96, 10/98, 26/01, 17/08 i 01/09), Pravilnik o ostvarivanju prava iz dječije zaštite (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 80/05), Uputstvo o načinu i postupku isplate novčane naknade za treće i četvrto dijete po odluci o odobravanju plasmana sredstava Vlade Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 82/06), Uputstvo o načinu i postupku isplate novčane naknade majci za novorođeno treće i četvrto dijete po odluci o odobrenju plasmana sredstava (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 40/12)
24. Zakon o radu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 1/16 i 66/18)
25. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 106/09 i 44/15)
26. Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 01/09, 106/09 i 110/16)
27. Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 79/15 i 63/20)
28. Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 44/17, 31/18, 84/19 i 63/20)
29. Zakon o liječenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognute oplodnje (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 68/20)
30. Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 43/02 i 106/09)

31. Zakon o omladinskom organizovanju (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 98/04, 119/08 i 1/12)
32. Zakon o socijalnom stanovanju Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 54/19)
33. Zakon o porezu na dohodak (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 91/06, 128/06, 120/08, 71/10, 1/11 i 107/13)
34. Zakon o porezu na dohodak (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 60/15, 5/16, 66/18 i 105/19)
35. Zakon o porezu na nepokretnost (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 91/15)
36. Zakon o matičnim knjigama (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 11/09, 43/13 i 66/18)
37. Pravilnik o subvencionisanju kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 90/12 i 87/20)
38. Pravilnik o kriterijumima i uslovima za finansiranje i sufinansiranje projekata i aktivnosti u oblasti podrške porodici (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 23/16)
39. Pravilnik o načinu organizovanja proširenog programa (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 37/19 i 13/20)
40. Pravilnik o normativima i standardima za finansiranje osnovnih škola (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 74/19 i 77/19)
41. Pravilnik o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 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 i 21/20)
42. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 07/20 i 24/20)
43. Pravilnik o postupku utvrđivanja uslova za izbor korisnika projekta „Izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama u Republici Srpskoj“ (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 111/20)
44. Pravila plasmana po kreditnim linijama i zajmovima IRB (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 29/20)
45. Odluka o formiranju Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 34/12)
46. Rješenje o imenovanju Republičkog savjeta za demografsku politiku Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 60/04, 38/05, 18/08, 62/12, 101/12, 53/17 i 11/19)
47. Zaključci Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske u vezi sa obezbjeđivanjem besplatnih udžbenika za učenike osnovnih škola i stambeno zbrinjavanje višečlanih porodica
48. Odluke rukovodilaca i upravljačkih organa nadležnih institucija
49. Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske
50. Međunarodne konvencije, deklaracije, programi i publikacije, kao i naučno-stručni radovi domaćih i međunarodnih stručnjaka iz oblasti održivog demografskog razvoja
51. Publikacije Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske
52. Baza podataka Eurostat

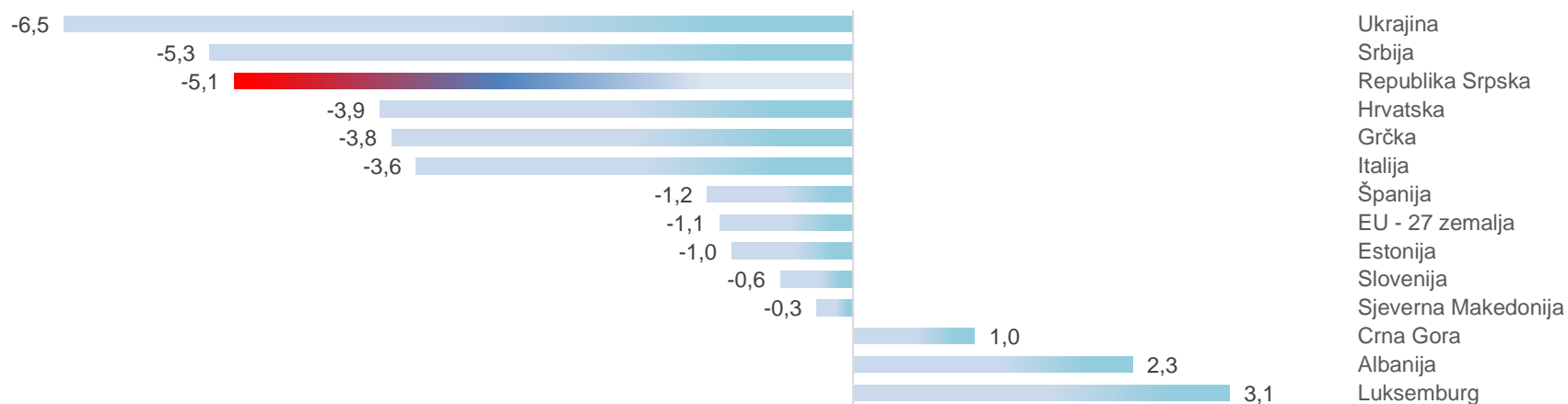
Prilog broj 2: Demografski pokazatelji RS, država okruženja i Evrope u 2019. godini

Stopa ukupnog fertiliteta u državama okruženja, Evropskoj uniji i RS u 2019. godini

Stopa ukupnog fertiliteta 2,1 koja omogućava prosto obnavljanje stanovništva



Stopa prirodnog priraštaja u državama okruženja, Evropskoj uniji i RS u 2019. godini



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku RS, Eurostat

Prilog broj 3: Demografska statistika Republike Srpske u periodu 1996-2020. godina

Godina	Broj stanovnika (procjena)	Živorodeni	Umrli	Prirodni priraštaj
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

Izvor podataka: Statistički godišnjak RS za 2019. godinu, procjene stanovništva i statistička saopštenja

Prilog broj 4 – Pregled broja korisnika mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020. godina

Mjere u primjeni koje imaju pronatalitetni karakter	2016	2017	2018	2019	2020	Ukupno
Zdravstvena zaštita djece do navršениh 15 godina života	135.330	132.973	132.459	133.831	121.510	656.103
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na dohodak od ličnih primanja za izdržavane članove porodice - djecu	113.683	111.182	109.448	124.119	115.608	574.040
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na nepokretnost za članove domaćinstva - djecu	111.988	111.697	104.813	96.800	90.140	515.438
Dodatak na djecu	29.182	27.295	22.205	18.357	15.848	112.887
Besplatni udžbenici za 1. i 2. razred osnovne škole	21.000	20.000	19.800	19.000	18.850	98.650
Prevoz učenika koji do škole putuju više od 4km	19.021	18.508	17.315	16.549	16.485	87.878
Zdravstvena zaštita žena u vezi sa planiranjem porodice, u toku trudnoće, porođaja i materinstva	13.584	13.286	13.202	13.070	12.581	65.723
Pomoć za opremu novorođenčeta	9.111	8.996	9.705	9.171	9.539	46.522
Produženi boravak u školama za prva tri razreda osnovne škole	4.637	5.748	6.670	7.518	8.795	33.368
Program u godini pred polazak u školu	4.478	4.662	4.786	4.349	4.235	22.510
Materinski dodatak/Naknada nezaposlenim porodicama	2.428	2.188	4.815	5.146	5.385	19.962
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na dohodak od ličnih primanja za iznos plaćene kamate na stambeni kredit	4.249	4.118	4.026	3.800	3.768	19.961
Pravo na naknadu plate za vrijeme trajanja porodijskog odsustva	3.480	3.717	4.255	3.977	4.394	19.823
Besplatni udžbenici za treće i svako naredno dijete iz višečlanih porodica od 3. do 9. razreda osnovne škole	0	0	0	0	10.280	10.280
Besplatni udžbenici za odlične učenike iz višečlanih porodica rođenja od 3. do 9. razreda osnovne škole	1.730	1.770	1.863	1.844	1.487	8.694
Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvorođeno dijete	1.546	1.584	1.591	1.655	1.630	8.006
Ublažavanje uslova za odlazak u penziju ženama po osnovu materinstva	738	641	797	780	758	3.714
Subvencionisanje biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje	433	441	463	606	509	2.452
Stambeni krediti za mlade i mlade bračne parove	342	211	250	347	425	1.575
Subvencionisanje kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove	0	460	165	450	499	1.574
Promocija porodice i roditeljstva	86	94	118	98	167	563
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima u ruralnom području	0	0	0	0	149	149
Pomoć porodicama u kojima se rode trojke	2	5	4	1	1	13
Izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama	0	0	0	0	0	0
Dodjela socijalnih stanova uz neprofitni zakup mladim bračnim parovima, samohranim i višečlanim porodicama	0	0	0	0	0	0
*Program "Dječija nedelja"						
**Pravo na porodijsko odsustvo roditelja						
**Prednost pri upisu u predškolsku ustanovu, te popusti za boravak djece iz višečlanih porodica						
**Mjere zaštite žena, trudnica i porodilja prilikom zasnivanja, trajanja i prekida radnog odnosa						
**Oslobođenje poslodavca od poreza na dohodak na isplatu jednokratne pomoći za rođenje djeteta i na poklone za djecu						
Ukupno	479.064	471.593	460.768	463.487	445.063	2.309.885

*Korisnici Programa „Dječija nedelja“ su porodice, djeca, organizacije, te su finansirane i određene promotivne aktivnosti, te broj korisnika nije moguće adekvatno izraziti

**Mjere nematerijalne prirode za koje nadležne institucije ne raspolažu sa podatkom o broju njihovih korisnika

Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Prilog broj 5 - Pregled izdvojenih finansijskih sredstava za provođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter u RS u periodu 2016-2020. godina

Mjere u primjeni koje imaju pronatalitetni karakter	2016	2017	2018	2019	2020	Ukupno
Zdravstvena zaštita djece do navršениh 15 godina života bez ličnog učešća u troškovima	79.555.590	86.073.566	86.891.377	87.357.358	57.299.343	397.177.234
Pravo na naknadu plate za vrijeme trajanja porodijskog odsustva	27.854.812	25.747.778	28.501.208	40.475.738	57.133.428	179.712.964
Dodatak na djecu	19.288.000	18.279.980	16.179.641	13.431.960	12.816.387	79.995.968
Materinski dodatak/Naknada nezaposlenim porodicama	2.039.380	1.849.260	12.674.590	25.003.485	26.163.405	67.730.120
Zdravstvena zaštita žena u vezi sa planiranjem porodice, u toku trudnoće, porođaja i materinstva	10.808.318	10.998.120	10.946.978	10.558.852	10.006.162	53.318.430
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na dohodak od ličnih primanja za izdržavane članove porodice - djecu	9.810.225	9.585.360	9.345.353	10.819.245	10.118.475	49.678.658
Ublažavanje uslova za odlazak u penziju ženama po osnovu materinstva	946.606	3.397.014	5.936.772	8.788.140	11.816.250	30.884.782
Prevoz učenika koji do škole putuju više od 4km	4.414.499	4.427.970	4.245.151	4.599.115	2.846.716	20.533.451
Subvencionisanje biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje	2.459.332	2.425.500	2.519.750	3.337.750	2.837.000	13.579.332
Pomoć za opremu novorođenčeta	2.276.750	2.245.250	2.426.250	2.292.750	2.384.750	11.625.750
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na nepokretnost za članove domaćinstva - djecu	1.994.554	1.888.376	1.841.629	1.780.457	1.696.327	9.201.343
Subvencionisanje kamatne stope na stambene kredite za mlade i mlade bračne parove	1.418.092	1.402.162	1.473.153	1.576.839	1.632.176	7.502.422
Besplatni udžbenici za 1. i 2. razred osnovne škole	987.000	950.000	1.011.900	978.350	958.400	4.885.650
Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtorođeno dijete	891.450	916.500	918.750	950.100	986.250	4.663.050
Umanjenje poreske osnovice po osnovu poreza na dohodak od ličnih primanja za iznos plaćene kamate na stambeni kredit	741.550	751.637	740.189	707.821	708.723	3.649.920
Produženi boravak u školama za prva tri razreda osnovne škole	269.984	338.902	416.501	537.945	611.935	2.175.267
Besplatni udžbenici za treće i svako naredno dijete iz višečlanih porodica od 3. do 9. razreda osnovne škole	0	0	0	0	1.564.324	1.564.324
Promocija porodice i roditeljstva	242.446	241.254	287.872	274.756	401.042	1.447.370
Program u godini pred polazak u školu	239.880	327.014	335.196	337.016	173.484	1.412.590
Besplatni udžbenici za odlične učenike iz višečlanih porodica od 3. do 9. razreda osnovne škole	215.842	219.263	245.615	244.459	200.426	1.125.605
Program "Dječija nedelja"	36.000	41.700	7.725	41.100	33.700	160.225
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima u ruralnom području	0	0	0	0	74.500	74.500
Pomoć porodicama u kojima se rode trojke	4.400	11.000	8.800	2.200	2.200	28.600
Izgradnja stambenih jedinica za mlade bračne parove i samohrane roditelje u ruralnim sredinama	0	0	0	0	0	0
Dodjela socijalnih stanova uz neprofitni zakup mladim bračnim parovima, samohranim i višečlanim porodicama	0	0	0	0	0	0
*Stambeni krediti za mlade i mlade bračne parove						
**Pravo na porodijsko odsustvo roditelja						
**Prednost pri upisu u predškolsku ustanovu, te popusti za boravak djece iz višečlanih porodica						
**Mjere zaštite žena, trudnica i porodilja prilikom zasnivanja, trajanja i prekida radnog odnosa						
**Oslobođenje poslodavca od poreza na dohodak na isplatu jednokratne pomoći za rođenje djeteta i na poklone za djecu						
Ukupno	166.496.726	172.119.623	186.956.417	214.097.456	202.467.423	942.127.554

*Korisnicima stambenih kredita za mlade i mlade bračne parove su pozajmljena sredstva, te u tom kontekstu nije korektno ih navoditi kao izdvojena finansijska sredstva jer će ista biti vraćena
 **Mjere nematerijalne prirode za koje nadležne institucije ne raspolažu sa podatkom o njihovoj finansijskoj vrijednosti

Izvor podataka: Podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Prilog broj 6: Pronatalitetne mjere RS kao “promotivni motivacioni paket”

Pronatalitetne mjere RS od planiranja trudnoće do penzionisanja žene	Obim prava po rođenom djetetu
Besplatne, odnosno zdravstvene usluge prilikom planiranja trudnoće	Uz plaćanje participacije, dok u slučaju primarnog ili sekundarnog steriliteta sve zdravstvene usluge u funkciji planiranja trudnoće bez ličnog učešća u troškovima u javnim zdravstvenim ustanovama, te pravo na tri besplatne vantjelesne oplodnje
Besplatne zdravstvene usluge tokom trudnoće	Besplatne sve zdravstvene usluge u javnim zdravstvenim ustanovama za vrijeme trajanja trudnoće
Besplatna zdravstvena usluga porođaja	Besplatan porođaj u javnoj zdravstvenoj ustanovi
Besplatne zdravstvene usluge u postporođajnom periodu	Besplatne sve zdravstvene usluge u javnim zdravstvenim ustanovama 12 mjeseci od rođenja djeteta, odnosno za blizance, treće i svako naredno dijete 18 mjeseci od rođenja djeteta
Pomoć za opremu novorođenčeta	Za svako rođeno dijete pomoć u iznosu od 250 KM
Pronatalitetna naknada za trećerođeno dijete*	Naknada od 600 KM za rođenje trećeg djeteta
Pronatalitetna naknada za četvorođeno dijete*	Naknada od 450 KM za rođenje četvrtog djeteta
Pomoć za rođenje djeteta na poljoprivrednim gazdinstvima*	Za svako rođeno dijete na registrovanom poljoprivrednom gazdinstvu pomoć od 500 KM
Pravo na porodiljsko odsustvo	U trajanju od 12 mjeseci, odnosno za blizance, treće i svako naredno dijete 18 mjeseci
Pravo na naknadu plate tokom porodiljskog odsustva	Iznos prosječne ostvarene plate 12 mjeseci prije odlaska na porodiljsko bolovanje
Materinski dodatak za nezaposlene porodilje	Naknada od 405 KM na mjesečnom nivou 12 mjeseci od rođenja djeteta, odnosno 18 mjeseci od rođenja blizanaca, trećeg i svakog narednog djeteta
Besplatne zdravstvene usluge za djecu do navršenih 15 godina života	Besplatne sve zdravstvene usluge u javnim zdravstvenim ustanovama
Besplatan vrtić za djecu	Uz plaćanje toplih obroka za vrijeme čuvanja djeteta, te prednost pri upisu i olakšice za plaćanje toplih obroka za djecu iz višečlanih porodica
Besplatni udžbenici za prvi i drugi razred osnovne škole	Komplet knjiga za prvi i drugi razred osnovne škole
Besplatni udžbenici za određene kategorije učenika od trećeg do devetog razreda	Za odlične učenike iz višečlanih porodica bez obzira na red rođenja, za treće i svako naredno dijete iz višečlanih porodica
Produženi boravak za prva tri razreda osnovne škole	Besplatno jutarnje čuvanje djece za prva tri razreda osnovne škole u skladu sa kapacitetima škole uz eventualno plaćanje toplog obroka za vrijeme trajanja produženog boravka
Stambeni krediti IRB po povoljnim uslovima za porodice	Povlaštene kamatne stope za mlade bračne parove, samohrane roditelje i višečlane porodice
Subvencionisanje kamatne stope na IRB kredite	1% kamatne stope na odobreni stambeni kredit za vrijeme trajanja njegove otplate
Poreske olakšice	7,5 KM na mjesečnom nivou za izdržavano dijete od dana rođenja do prestanka izdržavanja, 10% plaćene kamate na stambeni kredit tokom perioda njegove otplate, umanjeње poreske osnovice po osnovu poreza na nepokretnost za 10m ² po svakom djetetu članu zajedničkog domaćinstva
Ublažavanje uslova za odlazak u penziju po osnovu materинства	Mogućnost odlaska u penziju godinu dana ranije za svako rođeno dijete

Izvor podataka: Pravni okvir RS

Prilog broj 7: Analiza mjera RS koje imaju pronatalitetni karakter

Dječiji dodatak

Dječiji dodatak se smatra jednom od najvažnijih materijalnih davanja za podršku roditeljstvu i podsticanje rađanja. Provedena ispitivanja ciljne grupe stanovništva ukazuju da se ispitanice zalažu za njegovo uvođenje kao univerzalnog prava i mišljenja su da je to mjera koja može značano uticati na podsticanje rađanja djece u RS.

Pravo na dječiji dodatak u RS postoji od 1996. godine, te se do 2002. godine isplaćivao za svu djecu bez obzira na red rođenja u skladu sa cenzusima do 19 godine života, dok je za trećerođeno i četvrtođeno dijete isplaćivan dodatak bez obzira na materijalni položaj porodice (nije bio uslovljen cenzusom). Od 2002. godine, obim prava na dječiji dodatak se mijenja na način da su prvorođena djeca izostavljena, da se period isplate smanjuje na 15 godina, da se dodatak isplaćuje samo za drugorođeno, trećerođeno i četvrtođeno dijete, da je dodatak uslovljen za svu djecu bez obzira na red rođenja mnogo rigoroznijim cenzusima.

Cenzus propisan za 2020. godinu utvrđuje da prihodi po članu porodice ne smiju prelaziti 90 KM za drugorođeno, odnosno 94,5 KM za trećerođeno i 103,5 KM za četvrtođeno dijete, te da vrijednost pokretne imovine ne smije preći 5.850 KM. U 2020. godini su za 10% djece starosti do 15 godina života njihovi roditelji ostvarivali pravo na dodatak na djecu.⁹²

Dječiji dodatak u RS u periodu 2016-2020. godina

Godina	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Broj korisnika	29.182	27.295	22.205	18.357	15.848	112.887
Iznos isplaćenih sredstava	19.288.000	18.279.980	16.179.641	13.431.960	12.816.387	79.995.968
Broj djece do 15 godina starosti u RS (procjena RZS)	171.038	168.724	166.448	164.988	161.801	832.999
% djece u RS koja ostvaruju pravo na dodatak	17%	16%	13%	11%	10%	14%

Izvor podataka: MZSZ i JFDZ, propisi iz oblasti dječije zaštite, odluke direktora JFDZ o nominalnim iznosima materinskog dodatka i dodatka na djecu i cenzusima za ostvarivanje navedenih prava, procjene stanovništva Republičkog zavoda za statistiku RS, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Pomoć za opremu novorođenčeta

Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta je uvedeno članom 17. Zakona o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 15/96), te je u efektivnoj primjeni od jula 1996. godine. Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta ostvaruje majka (otac, staratelj ili usvojilac ako majka iz bilo kog razloga nije u mogućnosti da brine od djetetu) sa prebivalištem u RS (majka može biti i strani državljanin, ali ostvaruje pravo ako ima stalni ili privremen boravak u RS i ako je dijete rođeno na teritoriji RS i da u državi čiji je državljanin nije korisnik prava po istom osnovu) za svako novorođeno dijete u porodici, bez obzira na materijalni status porodice i mjesto rođenja djeteta. Zahtjev za ostvarivanje prava se podnosi u roku od godinu dana od dana rođenja djeteta.

Pravnim okvirom kroz vrijeme su bili propisivani različiti oblici i iznosi novčanog davanja. Pravo je u posmatranom periodu realizovano na dva načina od strane JFDZ: u obliku bebi paketa 1999. godine do kraja aprila 2006. godine, a potom u vidu jednokratnog novčanog davanja. Reviziji nije dostavljen dokument koji predstavlja analizu prednosti i nedostataka različitih oblika pomoći za opremu novorođenčeta ni zašto je napušten koncept bebi paketa. Takođe, do usvajanja Zakona o dječijoj zaštiti 2017. godine kada je propisan fiksni iznos od 250KM, propisani obim prava u pogledu iznosa pomoći nije bio ispoštovan prema korisnicima ni za jednu posmatranu godinu. U JFDZ su obrazložili da su iznos prava usklađivali sa finansijskim mogućnostima JFDZ.

⁹² U biltenu Republičkog zavoda za statistiku RS iz 2011. godine koji se bavi dječijim siromaštvom, parametar za apsolutnu liniju siromaštva je 201 KM, a za relativnu liniju siromaštva 350 KM prihoda na mjesečnom nivou po članu domaćinstva.

Pomoć za opremu novorođenčeta u RS u periodu 2000-2020. godina

Godina	Propisani obim prava	50% prosječne neto plate u RS	Realizovani obim prava za pomoć za opremu novorođenčeta u vidu bebi paketa i naknade u KM
2000	Jedna prosječna neto plata po zaposlenom u privredi RS	277	
2001		155	
2002		174	bebi paket u vrijednosti 129,76 KM
2003		190	
2004		212	
2005		233	
2006		261	bebi paket/ od 01.05. 232 KM
2007	Ne manje od 50% od prosječne neto plate po zaposlenom u RS ili bebi paket	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	Jednokratni novčani iznos od 250KM	250	250
2018	Jednokratni novčani iznos od 250KM	250	250
2019	Jednokratni novčani iznos od 250KM	250	250
2020	Jednokratni novčani iznos od 250KM	250	250

Izvor podataka: Propisi iz oblasti dječije zaštite, JFDZ, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

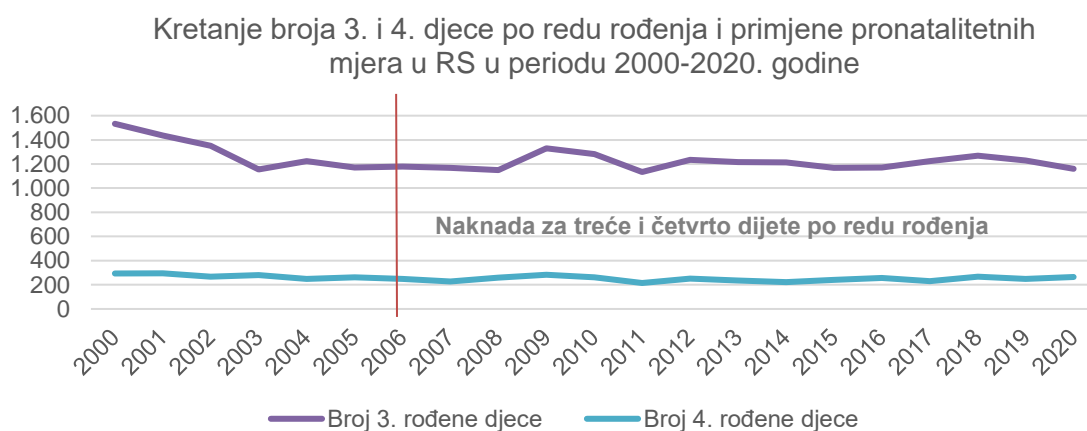
Kretanje broja živorođene djece i primjene pronatalitetnih mjera u RS u periodu 2000-2020. godina



Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtođeno dijete

MPOS u saradnji s JFDZ počev od 2006. godine realizuje projekat "Fond treće i četvrto dijete. Pronatalitetnu naknadu za trećerođeno i četvrtođeno dijete ostvaruje majka (otac, staratelj ili usvojilac ako majka iz bilo kog razloga nije u mogućnosti da brine od djetetu) sa prebivalištem u RS (majka može biti i strani državljanin, ali ostvaruje pravo ako ima stalni ili privremeni boravak u RS i ako je dijete rođeno na teritoriji RS i da u državi čiji je državljanin nije korisnik prava po istom osnovu) za svako trećerođeno i četvrtođeno dijete, bez obzira na materijalni status porodice i mjesto rođenja djeteta. Zahtjev za ostvarivanje prava se podnosi u roku od godinu dana od dana rođenja djeteta.

Pravni osnov za provođenje ove mjere je do 2017. godine i usvajanja novog Zakona o dječijoj zaštiti, bila godišnja Odluka o odobrenju plasmana sredstava Vlade RS. Iako se mjera provodi u kontinuitetu već 15 godina, do 2017. godine o njejoj realizaciji je odlučivano svake godine, što nije pružalo uvjerenje potencijalnim roditeljima da mogu da na istu računaju. Podaci pokazuju da naknada nije imala značajniji uticaj na povećanje trećerođene i četvrtođene djece u posmatranom periodu.



Izvor podataka: MPOS i JFDZ, propisi iz oblasti dječije zaštite, odluke Vlade RS o odobrenju plasmana

Pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima u ruralnom području

Pravilnikom o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela (Službeni glasnik RS, broj 7/20) je, u cilju pružanja podrške prevazilaženju problema demografske održivosti u ruralnim područjima, propisana su podsticajna sredstava u visini do 500 KM po rođenom djetetu. Pravo na podsticajna sredstva imaju fizička i pravna lica sa prebivalištem, odnosno sjedištem u RS koji obavljaju poljoprivrednu proizvodnju na RS i koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava kao komercijalna ili kao nekomercijalna gazdinstva. Da bi ostvario ovo pravo, korisnik podsticaja je trebao da podnese zahtjev najkasnije do 31.10.2020. godine uz koji je bilo potrebno priložiti uvjerenje iz matične knjige rođenih samo za djecu rođenu u periodu januar-oktobar 2020. godine i uvjerenje o prebivalištu. Takođe, da bi se kvalifikovali kao korisnici podsticajnih sredstava, bilo je potrebno ažurirati podatke u Registru poljoprivrednih gazdinstava najkasnije do 31.05.2020. godine, kao i izmiriti sve dospjele obaveze. Podnosilac zahtjeva je nosilac poljoprivrednog gazdinstva (koji podnosi zahtjev za sebe ili registrovanog člana svog gazdinstva).

Pravilnikom se naglašava da je pomoć namijenjena poljoprivrednim gazdinstvima u ruralnim područjima, međutim s obzirom da u RS ne postoji kategorizacija i podjela naseljenih mjesta na urbana i ruralna, u praksi nije moguće razlikovati poljoprivredna gazdinstva po tom kriterijumu. U vrijeme provođenja revizije (sastanak održan 9.12.2020. godine), predstavnicima MPŠV i AAP još uvijek nije bilo poznato da li će se mjera uvrstiti u pravilnik o poljoprivrednim podsticajima za narednu godinu (mjera u pravilniku za 2021. godinu je ostala u istom obliku osim što je izbrisana odrednica u ruralnim područjima).

Prema podacima AAP, podsticajna sredstva su, sem dva sporadična slučaja, isplaćivana u dva navrata (19.6 i 16.9.2020. godine), te više od pola odobrenih zahtjeva nije ni poslije pola godine bilo isplaćeno (zahtjevi od 20.07. pa nadalje). Ukoliko uzmemo u obzir da je u periodu januar-oktobar 2020. godine, prema podacima RZS RS, rođeno 7.193 djece, možemo konstatovati da je ovo pravo iskorišteno samo za 2% djece rođene u posmatranom periodu. Imajući u vidu da je po Popisu stanovništva iz 2013. godine, trećina domaćinstava u RS se bavila poljoprivrednom proizvodnjom, a da je preko 25.000 njih sigurno bilo u formi registrovanog poljoprivrednog gazdinstva, stiže se utisak da ovu mjeru sigurno nisu iskoristili svi oni koji su na nju imali pravo, niti je ona, s obzirom na nedostatak kvalitetnih analiza za dizajn ove mjere, nizak nivo njene promocije kao i neadekvatnu realizaciju, postigla značajan uspjeh u podsticanju rađanja djece.

Potencijalni i ostvareni broj prava na pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima u RS u 2020. godini

Rezultati Popisa 2013. godine	Broj domaćinstava	% domaćinstava	Broj živorodne djece u RS u periodu januar-oktobar 2020. godine i potencijalni broj djece rođenih u domaćinstvima koja obavljaju poljoprivrednu djelatnost	Broj ostvarenih prava na pomoć
Domaćinstva u RS	408.825	100%	7.193	149 djece ili 2% živorođenih u posmatranom periodu rođeno u ruralnim područjima na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima?
Domaćinstva koja obavljaju poljoprivrednu djelatnost	140.960	34%	2.480	
Domaćinstva koji obavljaju poljoprivrednu djelatnost i prodaju proizvode na tržištu	25.335	18%	446	

Izvor podataka: MPŠV i AAP, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom, Popis stanovništva 2013. godine

Pomoć porodicama u kojima su se rodile trojke

Prema izjavama predstavnika predstavnika MPOS, 2006. godine se jedna porodica u kojoj su rođene trojke⁹³ obratila ministru za pomoć. Tadašnji ministar MPOS je donio odluku da se porodicama/majkama u kojima su rođene trojke pomogne na način da im se kupe kolica za trojke čija cijena se kretala oko 2.200 KM. Na kasniji zahtjev roditelja koji su raspolagali sa kolicima, prešlo se na isplatu novčanog iznosa. MPOS svake godine pribavlja podatke od JFDZ, stupa sa porodicama u direktan kontakt i isplaćuje pomoć. Pokušaji da se ova pomoć reguliše pravilnikom MPOS prethodnih godina nisu realizovani. Predstavnici MPOS nisu znali da JFDZ u sklopu aktivnosti za obilježavanje "Dječije nedelje" pomaže porodice u kojima su rođene trojke. Takođe, svjesni su da ova mjera ne utiče na podsticanje nataliteta jer se ni na koji način ne može uticati na dobijanje trojki, te da se iste često začnu prilikom procedura vantjelesne oplodnje.

Na osnovu člana 51. Zakona o dječijoj zaštiti RS, ministar zdravlja i socijalne zaštite donosi Program aktivnosti za vrijeme trajanja "Dječije nedjelje" u RS za svaku godinu pojedinačno. Direktor JFDZ donosi odluku o podržavanju aktivnosti povodom obilježavanja "Dječije nedjelje" svake godine, koja je sinhronizovana sa Programom aktivnosti MZSZ. U sklopu programa se nalazi stavka novčana podrška za podizanje novorođenčadi za trojke rođene u periodu između dvije Dječije nedjelje. Odlukom direktora JFDZ, u 2016. i 2017. godini je isplaćeno 500KM po svakom djetetu-trojci, odnosno po 700KM u 2018, 2019. i 2020. godini. Predstavnici JFDZ nisu bili upoznati da pomoć porodicama u kojima se rode trojke dijeli i MPOS.

⁹³ Pod trojkama se podrazumijeva rođenje troje djece u jednom porodu, te se sva djeca tretiraju kao trećerođena.

Pomoć porodicama u kojima su se rodile trojke u periodu 2006-2020. godine

Godina	Broj porodica u kojima su rođene trojke u RS	MPOS	JFDZ			Isplaćena pomoć	
		Pomoć porodici za trojke*	Oprema za novorođenče po djetetu	Naknada za trećerođeno dijete	Dječija nedelja	Ukupno po djetetu	Po porodici
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

Ukupno 34

Izvor podataka: MPOS i JFDZ, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Subvencionisanje biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje

Upravni odbor FZO RS na sjednici održanoj 30.11.2006. godine donio je Odluku o priznavanju prava jedne procedure vantjelesne oplodnje. U obrazloženju navedene odluke je navedeno, da uzimajući u obzir da je problem steriliteta (primarnog i sekundarnog) veoma prisutan u evropskim državama, kao i u našoj Republici (oko 10%) kod parova u fertilnoj dobi, FZO RS je smatrao da treba da se uključi u rješavanje problema, u smislu proširenja prava osiguranika. Pravilnikom o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (Sl. glasnik RS, broj 24/07) je predviđeno pravo na vantjelesnu oplodnju, pobliže uređeno posebnim aktom FZO RS. Upravni odbor FZO RS na svojoj sjednici 31.05.2007. godine je donio Odluku o priznavanju prava jedne procedure vantjelesne oplodnje (Sl. glasnik RS, broj 52/07), na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja za žene pod određenim uslovima, te je predvidio da će ovo pravo biti realizovano u zdravstvenim ustanovama u RS koje su osposobljene za pružanje ove zdravstvene usluge i sa kojim će zaključiti ugovor. Na sjednici Upravnog odbora FZO RS od 15.12.2011. godine (Službeni glasnik RS, broj 128/11) proširuje pravo na dvije procedure vantjelesne oplodnje, a na sjednici od 28.6.2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 59/18) i pravo na tri vantjelesne oplodnje. Tek početkom druge polovine 2020. godine se ova materija uređuje zakonskim propisom - Zakonom o liječenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognute oplodnje (BMPO) (Službeni glasnik RS, broj 68/20).

Ugovor za pružanje ove usluge osiguranicima FZO RS zaključen je sa privatnom zdravstvenom ustanovom "Medico's" iz Banjaluke. U slučaju da se vantjelesna oplodnja ne može obaviti u RS, uz mišljenje zdravstvene ustanove sa kojom Fond ima ugovor, osiguranici mogu da ostvare pravo na refundaciju troškova vantjelesne oplodnje koju su uradili u nekoj od ustanova u inostranstvu, u skladu sa Cjenovnikom Fonda. Jedna procedura košta oko 5.500 KM i podrazumijeva kompletnu proceduru – dijagnostiku, terapiju i sam postupak. Od 2007. godine, od kada FZO RS finansira vantjelesnu oplodnju, pa do danas, rođeno je oko 1.400 beba. Istovremeno za finansiranje vantjelesne oplodnje u istom periodu je izdvojeno oko 20,3 miliona KM, što znači da je pomoć parovima da se ostvare kao roditelji koštala RS po svakoj bebi u prosjeku oko 14.500 KM. Učešće djece koja su rođena pomoću vantjelesne oplodnje u ukupnom broju živorođene djece u RS u posmatranom periodu iznosi svega 1%, te ne predstavlja značajnu stavku u povećanju nataliteta.

Biomedicinski potpomognuta (vantjelesna) oplodnja u periodu 2007-2020. godina

Period 2007-2020. godina	
Ukupno troškovi biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje	20.325.310
Ukupno broj rođene djece putem biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje	1.400
Trošak biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje po rođenom djetetu	14.518
Broj živorođene djece u RS u posmatranom periodu	134.926
% djece rođene putem biomedicinski potpomognute (vantjelesne) oplodnje u odnosu na ukupan broj živorođene djece u RS	1%

Izvor podataka: FZO RS, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Ublažavanje uslova za odlazak u penziju ženama po osnovu materинства

Novi Zakon o radu je usvojen krajem 2015. godine (Službeni glasnik RS, broj 1/16). Amandmanskim putem je unesen stav 4 člana 107. koji glasi da žena-majka stiče pravo na penziju za jednu godinu manje staža osiguranja za svako rođeno dijete u odnosu na uslove za sticanje prava na penziju uređene Zakonom o penzijsko-invalidskom osiguranju.

U praksi ovaj amandman se primjenjuje kao ublažavanje uslova za odlazak u penziju ženama koje žele da iskoriste ovu odredbu. Penzija im se obračunava isključivo za staž osiguranja koji im je uplaćen do trenutka penzionisanja ili kao najniža zagarantovana penzija od 202 KM ukoliko imaju manje od 15 godina staža osiguranja ili 5 godina staža osiguranja za invalidsku ili porodičnu penziju.

Od stupanja na snagu Zakona o radu, po ovom osnovu je 3.720 žena ostvarilo ovo pravo ili 5% novih osiguranika ili 18% žena koje su ostvarile pravo na penziju u posmatranom periodu. Po ovom osnovu je u periodu 2016-2020. godina isplaćeno skoro 31 milion KM. Od ovog broja oko 700 žena ili 20% su ostvarile penziju koje, da nije bilo ove odredbe, najvjerovatnije nikad ne bi ušle u penzijski sistem, te je za njihove penzije isplaćeno oko 3,3 miliona KM u prethodnih 5 godina.

U MRBIZ i FPIO smatraju da ova odredba ne bi trebala da se nalazi u Zakonu o radu već u Zakonu o penzijsko-invalidskom osiguranju, te da teško jedna ovakva mjera može biti u funkciji pronatalitetne politike (jer malo koja žena razmišlja o penziji ili šta će biti za 30-40 godina u periodu svog života kada donosi odluku o rađanju djece), te da u proteklih 5 godina je ona iskorištena za odlazak u penziju žena kojima je narušeno zdravlje, kojima se ne isplati da više budu ili nisu konkurentne na tržištu rada ili koje nisu ispunjavale uslove za penzionisanje prema Zakonu o penzijsko-invalidskom osiguranju.

Penzionisanje žena po osnovu materинства u periodu 2016-2020. godina

Godina	Ukupno ostvarenih prava	Ukupno ostvarenih prava - žene	Ukupno ostvarenih prava - član 107. stav 4 Zakona o radu	% ukupno ostvarenih prava po članu 107. stav 4 Zakona o radu u odnosu na ukupan broj ostvarenih prava
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
Ukupno	74.493	20.189	3.720	4,99

Izvor podataka: FPIO, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Korisnici po osnovu člana 107. stav 4 Zakona o radu

Godina	Ukupno broj ostvarenih prava	Ukupno broj prava u likvidaturi	Ukupno isplaćenih prava	Ukupno broj ostvarenih prava u likvidaturi kojih ne bi bilo bez čl. 107. stav 4 Zakona o radu	Ukupno isplaćenih prava po osnovu prava koja ne bi bilo bez čl. 107. stav 4 Zakona o radu
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
Ukupno	3.720	3.714	30.891.686	704	10.456.939

Izvor podataka: FPIO, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Zdravstvena zaštita djece do navršenih 15 godina života bez ličnog učešća u troškovima

Prema članu 8. Zakona o zdravstvenoj zaštiti RS (Službeni glasnik RS, broj 106/99 i 44/15), na nivou Republike se obezbjeđuje zdravstvena zaštita pod jednakim uslovima, populacionim i nozološkim grupama od posebnog socijalno-medicinskog značaja, a u koju spadaju, između ostalih, djeca do navršenih 15 godina života, školska djeca i studenti do kraja školovanja, a najkasnije do 26 godine života, u skladu sa zakonom. Prema članu 45. Zakona o zdravstvenom osiguranju RS (Službeni glasnik RS, broj 18/99,51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16), ličnom učešću u troškovima zdravstvene zaštite ne podliježu, između ostalih, djeca do navršenih 15 godina života.

Prema podacima FZO RS, 2020. godine je bilo registrovano 143.691 dijete do 15 godina života, te je u odnosu na broj registrovane djece u istom uzrastu u odnosu na 2016. godinu manje za skoro 11.000 djece, što ukazuje na smanjenje ove populacije. Podaci u posmatranom periodu 2016-2020. godina, ukazuju da ova populacija koristi zdravstvenu zaštitu u obimu između 85 i 90%, što ukazuje na posebno ranjivu grupu sa zdravstvenog aspekta, te važnost ove mjere sa pronatalitetnog aspekta.

S obzirom da ova kategorija ne podliježe učešću u troškovima zdravstvene zaštite, kompletan trošak se finansira iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Za posmatrani petogodišnji period, FZO RS je za zdravstvenu zaštitu djece do 15 godina života izdvojio skoro 400 miliona KM.

Zdravstvena zaštita djece do navršenih 15 godina života bez ličnog učešća u troškovima u periodu 2016-2020. godina

Godina	Procijenjeni broj djece do 15 godina - RZS RS	Ukupan broj registrovane djece do 15 godina života – FZO RS	Ukupan broj djece - korisnika zdravstvene zaštite	% djece koja su koristila zdravstvenu zaštitu	Ukupno ostvaren trošak zdravstvene zaštite djece do 15 godina života	KM po djetetu u toku godine
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
Ukupno					397.177.234	

Izvor podataka: FZO RS, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Zdravstvena zaštita žena koje planiraju trudnoću, trudnica i porodilja (bez ličnog učešća u troškovima)

Prema članu 8. Zakona o zdravstvenoj zaštiti RS (Službeni glasnik RS, broj 106/99 i 44/15), na nivou Republike se obezbjeđuje zdravstvena zaštita pod jednakim uslovima, populacionim i nozološkim grupama od posebnog socijalno-medicinskog značaja, a u koju spadaju, između ostalih, žene u vezi sa planiranjem porodice, kao i u toku trudnoće, porođaja i materinstva do 12 mjeseci poslije porođaja, ako drugim zakonom nije drugačije određeno. Prema članu 45. Zakona o zdravstvenom osiguranju RS (Službeni glasnik RS, broj 18/99,51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 110/16), ličnom učešću u troškovima zdravstvene zaštite ne podliježu, između ostalih, žene u toku trudnoće i do godinu dana starosti rođenog djeteta. Prema članu 53. Pravilnika o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (Službeni glasnik RS, broj **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), zdravstvena zaštita koja se obezbjeđuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja u cijelosti i za koju su osigurana lica oslobođena plaćanja participacije su, između ostalog, pregledi i savjetovanja u svrhu planiranja porodice i prekida trudnoće iz medicinskih razloga, kao i cjelokupnu zdravstvenu zaštitu za vrijeme trudnoće, porođaja i za vrijeme materinstva do 12 mjeseci poslije porođaja, odnosno za blizance i svako treće i naredno dijete u trajanju od 18 mjeseci poslije porođaja (MKB šifre: O00 - O99 i Z30 - Z39, šifra osnova oslobađanja - 02). Prema podacima FZO RS, za posmatrani petogodišnji period, FZO RS je za zdravstvenu zaštitu žena koje planiraju trudnoću, trudnica i porodilja izdvojio preko 50 miliona KM.

Pravilnik o sadržaju, obimu i načinu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu u svom prilogu govori opisno u pogledu vrste i učestalosti pregleda koji se preporučuju ovim kategorijama, međutim konkretne zdravstvene usluge nisu precizirane. Sama kategorija trudnica i porodilja nije time značajno pogođena jer nakon utvrđivanja trudnoće, za sve zdravstvene preglede u toku trajanja trudnoće, porođaja i postporođajnog perioda su oslobođene ličnog učešća u troškovima zdravstvene zaštite. Međutim, FZO RS nije precizirao u kojim slučajevima, kada i koje vrste zdravstvenih usluga se preporučuju ženama koje planiraju trudnoću, te iz tog razloga i postupanje specijalista iz oblasti ginekologije nije ujednačeno prilikom oslobađanja te kategorije od ličnog učešća u troškovima zdravstvene zaštite. Prema tumačenju ginekologa, oni trebaju da oslobađaju isključivo žene koje planiraju trudnoću, a imaju problem sa primarnim i sekundarnim sterilitetom, međutim i to u praksi se ne provodi dosljedno, a i mnogo je nedoumica kada i na koji način se utvrđuje primarni i sekundarni sterilitet (dovoljna izjava žene da nije ostala trudna u roku od godinu dana nezaštićenih seksualnih odnosa?), kojoj starosnoj grupi žena se priznaje ovo pravo s obzirom na dug fertilni period (15-49 godina života), te koje su to konkretno zdravstvene usluge koje se preporučuju.

Da bi ova važna pronatalitetna mjera ostvarila svoj puni efekat, potrebno je da prava budu jasno propisana, te adekvatno predočena kako bi žene bile u potpunosti upoznate sa svojim pravima da bi donijele informisanu odluku, te da se poboljša kvalitet pružanja (ginekoloških) zdravstvenih usluga u JZU.

Pregled troškova zdravstvene zaštite žena koje planiraju porodicu, trudnicama i porodiljama u periodu 2016-2020. godina

Godina	Broj usluga	Trošak	Broj usluga	Trošak	Broj slučajeva	Trošak	Ukupan trošak (KSZ+Model 1 +Ostale usluge)
	Ostale usluge koje nisu finansirane po KSZ-u i Modelu 1		KSZ		Model 1 (bolničko liječenje)		
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
Ukupno	65.003	1.765.481	485.625	13.742.269	65.723	37.810.680	53.318.430

Izvor podataka: FZO RS, podaci prikupljeni putem upitnika GSRJS RS od institucija obuhvaćenih revizijom

Stambeni krediti IRB za mlade i mlade bračne parove

Strategijom IRB iz avgusta 2007. godine, kao prioritetni cilj broj 3 je postavljena podrška stambeno-poslovnoj izgradnji u RS. U obrazloženju ovog cilja je navedeno da je neriješeno stambeno pitanje uzrok brojnih nepovoljnih posljedica na ekonomske i socijalne prilike u RS (odlazak mladih u inostranstvo, nizak nivo nataliteta, itd.), te da raspoloživi izvori za finansiranje kupovine, izgradnje ili rekonstrukcije stambenih jedinica nisu ili su teško dostupni svim kategorijama stanovništva, posebno onima kojima su najpotrebniji. Banka se obavezala da će, kroz identifikaciju ciljnih grupa stanovništva i kreiranje finansijskih proizvoda za iste, djelovati na rješavanje stambenih problema ugroženih socijalnih grupa ili socijalnih grupa od posebnog interesa za RS.

Vlada RS u funkciji Skupštine IRB donosi Pravila plasmana sredstava po kreditnim linijama i zajmovima. Pravila plasmana su prvi put usvojena početkom 2008. godine i do sada su mijenjana 36 puta.

Finansijski program stambenog zbrinjavanja⁹⁴ obuhvata kupovinu, izgradnju, rekonstrukciju, adaptaciju, proširenje stambenih jedinica i refinansiranje ranije odobrenih stambenih kredita.

⁹⁴ I prije osnivanja IRB 2006. godine postojao je fond stanovanja koji je davao određene olakšice za kupovinu stanova i to prije svega za mlade bračne parove sa kamatom od 5% i iznosom kredita do 50.000 KM. U to vrijeme sredstva koja su dobijena od otkupa i prodaje državnih stanova plasirana su u kredite za stambeno zbrinjavanje mladih bračnih parova.

Iznos stambenih kredita koje odobrava IRB se kreće od 10.000 do 150.000 KM sa periodom otplate do 25 godina uz fiksnu kamatnu stopu koja se kreće maksimalno do 4,2% (izlazna kamatna stopa IRB 1,8 procentnih poena + maksimalna kamatna marža finansijskog posrednika do 2,4 procentna poena). Stambeni krediti se plasiraju preko finansijskih posrednika (skoro sve banke koje imaju sjedište u RS).

Korisnici stambenih kredita⁹⁵ su svrstani u 4 grupe:

1. Grupa mladi bračni parovi (korisnici mlađi od 30 godina, oboje) (3%)
2. Beneficirana grupa (članovi porodica poginulih i nestalih boraca, ratni vojni invalidi i civilne žrtve rata od I do IV kategorije, osobe sa invaliditetom iz člana 21. stav 3 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida, porodice i samohrani roditelji sa četvoro i više djece, korisnici sredstava koji sredstva koriste za rješavanje stambenog pitanja na teritoriji nerazvijene ili izrazito nerazvijene opštine, roditelji ili staratelji djece i punoljetnih lica sa smetnjama u razvoju iz člana 18. Zakona o socijalnoj zaštiti) (3,6%)
3. Grupa I (Bračni parovi, VII stepen stručne spreme oboje, porodice i samohrani roditelji sa troje djece) (4%)
4. Opšta grupa (4,2%)

U periodu 2016-2020. godina je plasirano 2830 stambenih kredita vrijednosti oko 214 miliona KM. Oko 2/3 kredita i po broju korisnika i iznosu kredita su plasirane porodicama sa ili bez djece u kojima dominiraju (mladi) bračni parovi. Oko 95% plasiranih kreditnih sredstava su iskorišteni za kupovinu stambene jedinice. Preko polovine odobrenih stambenih kredita se odnosi na korisnike iz Banje Luke, odnosno 80% na korisnike iz 5 gradova RS (Banja Luka, Bijeljina, Trebinje, Doboj i Istočno Sarajevo) i Brčko Distrikt.

Na osnovu prethodno navedenog, može se konstatovati da je finansijski program stambenog zbrinjavanja IRB u prethodnom periodu bio značajan u kontekstu pomoći određenim grupama stanovništva u kojima postoji fertilni potencijal, međutim efekat ovog programa na povećanje nataliteta nije moguće utvrditi jer nisu rađene analize prilikom utvrđivanja ciljnih grupa stanovništva, niti analizirano koji modalitet gradiranja povoljnosti uslova bi bio u funkciji povećanja nataliteta i podsticanja rađanja. Takođe, ni očekivani rezultati kao ni indikatori uspješnosti ovog programa nisu postavljeni sa aspekta podsticanja povećanja nataliteta, niti su praćeni i analizirani u kontekstu redefinisanja uslova kreditiranja kako bi bili u funkciji postavljenog cilja u Strategiji IRB.

(Mladi) bračni parovi, osim što im je omogućeno da pod povoljnijim uslovima od onih na tržištu, steknu prvu nepokretnost u vlasništvu (što predstavlja posredno i bolje uslove za rađanje djece), uslovima kreditiranja nisu motivisani ni podsticani za rađanje djece jer se povoljnost ostvarivala na osnovu njihove starosti ili stručne spreme, a ni jedno ni drugo nije presudno u pogledu broja djece koja će biti rođena u okviru braka. IRB ne raspolaže sa podacima da li su se (mladi) bračni parovi ostvarili kao roditelji i u kojem obimu nakon podizanja stambenog kredita i rješavanja stambenog pitanja).

⁹⁵ MPOS subvencionise isključivo korisnike stambenih kredita IRB starosti do 35 godina života u trenutku zaključenja ugovora o kreditu u iznosu od jednog procentnog poena kamatne stope na koju je korisnik ostvario prema Pravilima plasmana IRB.

Plasirani stambeni krediti IRB po kategorijama u periodu 2016-2020. godina

Kategorija	Godina	2016	2017	2018	2019	2020	Ukupno
N i IN JLS	Broj	43	25	22	39	31	160
	Iznos	1.882.870	1.276.076	1.119.374	1.944.926	1.805.400	8.028.646
Inval. i smet. u razvoju	Broj	2	0	1	1	1	5
	Iznos	142.843	0	110.000	55.000	75.000	382.843
PPB	Broj	79	70	84	77	68	378
	Iznos	5267363	4749730	5787122	5455707	5413128	26.673.049
RVI I-IV i CRŽ	Broj	2	1	1	1	3	8
	Iznos	122.000	96.530	66.900	54.600	200.000	540.030
(M)BP	Broj	254	168	226	320	411	1.379
	Iznos	17.768.376	11.721.680	18.810.819	26.632.592	37.781.145	112.714.613
POR-4	Broj	2	2	4	3	2	13
	Iznos	150.000	120.500	223.760	211.000	102.000	807.260
POR-3	Broj	12	10	12	16	10	60
	Iznos	821.000	704.840	851.500	1.136.700	821.500	4.335.540
POR-2	Broj	74	31	8	8	6	127
	Iznos	4.948.908	2.161.603	466.545	362.548	386.500	8.326.104
Samci	Broj	52	34	132	224	257	699
	Iznos	3.507.714	2.034.652	9.491.510	17.143.605	19.872.278	52.049.759
Nekategorisano	Broj	0	1	0	0	0	1
	Iznos	0	100.000	0	0	0	100.000
Ukupno	Broj	520	342	490	689	789	2.830
	Iznos	34.611.075	22.965.611	36.927.530	52.996.676	66.456.951	213.957.843
Porodične kategorije	Broj	342	211	250	347	429	1.579
	Iznos	23.688.285	14.708.623	20.352.624	28.342.839	39.091.145	126.183.517

Legenda: N i IN JLS – korisnici sa područja nerazvijenih i izrazito nerazvijenih JLS, Inval. i smet. u razvoju – osobe sa invaliditetom i staratelji djece i punoljetnih lica sa smetnjama u razvoju, PPB – porodice poginulih boraca, RVI I-IV i CRŽ – ratni vojni invalidi od I do IV kategorije i civilne žrtve rata, (M)BP – (Mladi) bračni parovi, POR-4 – Porodice i samohrani roditelji sa 4 i više djece, POR-3 – Porodice i samohrani roditelji sa 3 djece, POR-2 – Porodice i samohrani roditelji sa 1 i 2 djece