



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

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izveštaj revizije učinka

PRONATALITETNE MJERE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE REPUBLIKE SRPSKE

Broj: RU 002-21

Banja Luka, novembar 2022. 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.....	12
1.3.1. Obim i ograničenja revizije.....	12
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza	13
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 lokalne pronatalitetne politike u Republici Srpskoj.....	20
3.1.1. Strateški, pravni i organizacioni okvir za vođenje lokalne pronatalitetne politike	20
3.1.2. Definisane i uvođenje lokalnih pronatalitetnih mjera.....	24
3.2. Provođenje i promovisanje lokalnih pronatalitetnih mjera	27
3.2.1. Pristup jedinica lokalne samouprave provođenju pronatalitetnih mjera	28
3.2.2. Poznavanje, razumijevanje i povjerenje u lokalne pronatalitetne mjere.....	34
3.3. Praćenje i izvještavanje o efektima lokalnih pronatalitetnih mjera	35
3.3.1. Praćenje efekata i preispitivanje lokalnih pronatalitetnih mjera	35
3.3.2. Izvještavanje o demografskom razvoju i efektima lokalnih pronatalitetnih mjera	37
4. ZAKLJUČCI.....	39
5. PREPORUKE	42
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	45

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA „PRONATALITETNE MJERE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE REPUBLIKE SRPSKE“

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 jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske“.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na podsticanju rađanja djece i podrške roditeljstvu, te da se na osnovu rezultata revizije ponude preporuke čijom implementacijom od strane nadležnih institucija se može unaprijediti odgovor 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, gradova Banja Luka, Prijedor, Doboj, Bijeljina, Zvornik, Trebinje, opština Kozarska Dubica, Kneževo, Šamac, Višegrad, Pale i Nevesinje.

Vremenski period koji je obuhvaćen ovom revizijom je od 2016. do 2021. godine.

Rezultati revizije su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da pronatalitetne mjere jedinica lokalne samouprave u primjeni nisu uspjele da značajnije podstaknu rađanje koje bi doprinijelo lokalnom, a posljedično i prostom obnavljanju stanovništva na nivou Republike Srpske, te da u skladu s tim postoji potreba za sistematizacijom, (re)definisanjem i unaprjeđenjem mjera jedinica lokalne samouprave za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu u funkciji 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 primjedbu je dostavio grad Bijeljina, a koja je prihvaćena i uključena 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 jedinicama lokalne samouprave. 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 funkciji 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
Savjet za DP	Savjet za demografsku politiku Republike Srpske
MULS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
RZS	Republički zavod za statistiku Republike Srpske
SOGRS	Savez opština i gradova Republike Srpske
JLS	Jedinice lokalne samouprave
PMF	Prirodno-matematički fakultet Univerziteta u Banjoj Luci
CDI	Centar za demografska istraživanja Banja Luka

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.

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

Institucije javnog sektora (Vlada 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 orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unaprjeđenje 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 jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske“.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na podsticanju rađanja djece i podrške roditeljstvu, te da se na osnovu rezultata revizije ponude preporuke čijom se implementacijom od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor 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:

- Od 1996. godine nijedna jedinica lokalne samouprave Republike Srpske nije imala u kontinuitetu pozitivan prirodan priraštaj niti stopu ukupnog fertiliteta od 2,1 djeteta po ženi koja obezbjeđuje prosto obnavljanje stanovništva;
- Mogućnost demografskog oporavka je upitna za 23, odnosno preko trećine jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, usljed niza nepovoljnih demografskih pokazatelja;
- Iako je potreba za aktiviranjem lokalne samouprave u oblasti populacione politike istaknuta u nizu strateških i razvojnih akata Republike Srpske, istoj nije pristupljeno na sistemski način;
- Jedinice lokalne samouprave su pristupile provođenju određenih mjera i aktivnosti pronatalitetnog karaktera bez jasnih strateških i operativnih opredjeljenja i ciljeva u pogledu lokalnog demografskog razvoja;
- Mjere i aktivnosti pronatalitetnog karaktera koje su provodile jedinice lokalne samouprave 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 od strane potencijalnih korisnika;
- U praksi se nije poštovala propisana podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti za definisanje lokalne politike u oblasti demografskog razvoja jer je u 2/3 slučajeva (grado)načelnik usvajao ili samostalno odlučivao o zahtjevima i mjerama za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu umjesto skupštine jedinice lokalne samouprave;
- Jedinice lokalne samouprave su u periodu 2016-2021. godina provodile 14 različitih mjera i aktivnosti koje imaju direktan ili indirektan uticaj na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu. Samo jedna od njih je bila „nefinansijskog karaktera“, što ukazuje da jedinice lokalne samouprave nisu dale adekvatan značaj edukaciji u pogledu demografskih izazova i promociji svoje politike u oblasti demografskog razvoja;
- Uvođenje mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter od strane jedinica lokalne samouprave je najčešće bio rezultat ad hoc pristupa bez adekvatnih analiza i evaluacija, pri čemu nije jasno definisana svrha i ciljevi koji se žele njima postići niti indikatori za praćenje njihove uspješnosti;
- Za realizaciju mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, jedinice lokalne samouprave u periodu 2016-2021. godina su izdvojile 190,3 miliona KM, od čega se preko 80% navedenog iznosa odnosi na subvenciju/sufinansiranje rada vrtića;
- Provođenje mjera i aktivnosti pronatalitetnog karaktera od strane jedinica lokalne samouprave nije bilo korisnički orjentisano;

- Koordinacija i komunikacija unutar i između jedinica lokalne samouprave, kao i između republičkih institucija nadležnih za demografska pitanja nije bila na zadovoljavajućem nivou;
- Praćenje i analiza uspješnosti mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter od strane jedinica lokalne samouprave nije vršena na adekvatan način, što se odrazilo i na kvalitet izvještavanja unutar lokalnog, te između lokalnog i republičkog nivoa vlasti.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da su njeni rezultati pokazali da pronatalitetne mjere jedinica lokalne samouprave u primjeni nisu uspjele da značajnije podstaknu rađanje koje bi doprinijelo lokalnom, a posljedično i prostom obnavljanju stanovništva na nivou Republike Srpske, te da u skladu s tim postoji potreba za sistematizacijom, (re)definisanjem i unaprjeđenjem mjera jedinica lokalne samouprave za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu u funkciji održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Rezultati revizije ukazuju da u strateškom okviru jedinica lokalne samouprave nisu na adekvatan način postavljena strateška opredjeljenja i ciljevi po pitanju lokalnog demografskog razvoja;
- Na negativne demografske trendove se reagovalo provođenjem određenih mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, a koje su definisane brojnim aktima organa jedinica lokalne samouprave, sa učestalim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu;
- Uloge, nadležnosti i odgovornosti organa lokalne uprave u pogledu vođenja lokalne politike, samim tim i politike demografskog razvoja, su pravnim okvirom jasno utvrđene i razgraničene, ali se iste u praksi ne primjenjuju na propisan način;
- Posmatrani period karakteriše trend povećanja broja jedinica lokalne samouprave koje provode pronatalitetne mjere i aktivnosti, broja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u jedinicama lokalne samouprave, njihovih korisnika, kao i finansijskih sredstava za njihovu realizaciju iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Definisanje i provođenje pronatalitetnih mjera i aktivnosti je bilo pod uticajem institucionalnih, pravnih, finansijskih i administrativnih faktora;
- Postupanje jedinica lokalne samouprave, prilikom definisanja, izmjene i provođenja mjera i aktivnosti za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu, nije bilo u funkciji unaprjeđivanja poznavanja, razumijevanja i povjerenja potencijalnih korisnika u iste;
- Praćenje i analiza efekata definisanih lokalnih mjera i aktivnosti za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu nije bilo na nivou koji bi omogućio njihovo kritičko preispitivanje i unaprjeđivanje sa ciljem da adekvatnije odgovore na izazove demografske obnove Republike Srpske;
- Izvještavanje lokalnih uprava o demografskim pokazateljima i realizaciji pojedinih lokalnih pronatalitetnih mjera nije vršeno na adekvatan način. Izvještaji su imali administrativni i statistički karakter, bez podataka i pokazatelja o uspješnosti primjene lokalnih pronatalitetnih mjera.

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 upravljanja demografskim razvojem Republike Srpske, a to su: Vlada Republike Srpske, Ministarstvo porodice, omladine i sporta, te jedinice lokalne samouprave.

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 održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta, u funkciji održivog demografskog razvoja, pored realizacije preporuka koje su date u izvještaju revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, potrebno je da:

- Pruži odgovarajuće smjernice i usmjerenja, te uredi podjelu uloga, nadležnosti i odgovornosti između republičkog i lokalnog nivoa vlasti u pogledu upravljanja održivim demografskim razvojem Republike Srpske;
- Uspostavi odgovarajuće evidencije i baze podataka za praćenje demografskog stanja koje će omogućiti analizu primjene i evaluaciju efekata mjera i aktivnosti koje se preduzimaju u funkciji održivog demografskog razvoja Republike Srpske;
- Pruža pomoć i podršku jedinicama lokalne samouprave u pogledu njihovog postupanja u pogledu definisanja, provođenja, praćenja, analize, kritičkog preispitivanja i izvještavanja o postignutim efektima pronatalitetnih mjera.

Jedinice lokalne samouprave Republike Srpske u cilju podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu, potrebno je da:

- Utvrde jasna strateška opredjeljenja i ciljeve u pogledu lokalnog demografskog razvoja, te izvrše sistematizaciju i pojednostavljenje pravnog okvira za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;
- Analiziraju primjenu i evaluiraju efekte lokalnih pronatalitetnih mjera i na osnovu rezultata analize i evaluacije, sistematizuju, (re)definišu i unaprjeđuju mjere u funkciji održivog lokalnog demografskog razvoja;
- Mjere za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu učine pristupačnijim potencijalnim korisnicima uz pojednostavljenje administrativnih procedura;
- Uspostave evidencije i baze podataka potrebne za uspješnu primjenu i praćenje lokalnih pronatalitetnih mjera, kao i okvir za izvještavanje o demografskom stanju i uspješnosti lokalne pronatalitetne politike;
- Kontinuirano i u skladu sa okvirom za izvještavanje izvještavaju resorno nadležno ministarstvo – Vladu Republike Srpske o provođenju lokalnih pronatalitetnih mjera i uticaju na lokalni demografski razvoj.

1. UVOD

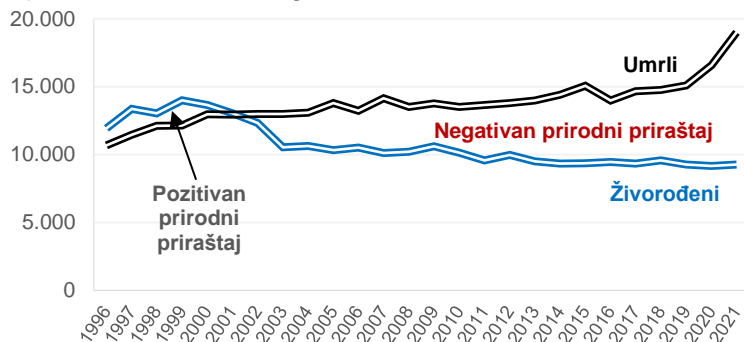
1.1. Pozadina i motivi revizije

Republika Srpska 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 fertile i radno sposobnog stanovništva u inostranstvo.³ Osnovni problem stanovništva RS je fenomen nedovoljnog rađanja koji je posljedica niza negativnih faktora.⁴

Treba istaći 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 fertiliteta⁵ ispod 1,5 upadaju u zamku "niskog fertiliteta" iz koje nema izlaza, odnosno postoji dugoročna opasnost za njihov demografski opstanak.⁶

S obzirom na složenost problema nedovoljnog rađanja, kao i demografskih specifičnosti na prostoru svake JLS, potrebno je da se, pored republičkog nivoa, aktivno uključe i institucije lokalnog nivoa vlasti svojim mjerama i aktivnostima za podsticanje rađanja. Iz tog razloga stanovništvo treba da bude u centralnom fokusu organa jedinica lokalne samouprave, kao što su to prostor i njegovo uređivanje ili kao što su to sektori ekonomske i socijalne politike. Lokalna zajednica treba imati svoju populacionu politiku da bi preduprijedila poremećaje u demografskom razvoju i da bi ih zaustavila kada oni postoje.

Grafikon 1 – Prirodno kretanje stanovništva RS u periodu 1996-2021. godina



Izvor podataka: RZS, bilten „Demografska statistika“, saopštenje „Rođeni i umrli u 2021. godini“

Rađanje djece daleko ispod potreba prostog obnavljanja stanovništva obilježava demografski razvoj RS, kao i svih država okruženja i Evrope. I RS i BiH su se sa fenomenom nedovoljnog rađanja suočile prije skoro pola vijeka. 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.

³ Marinković, D: „Demografski razvoj i sprovođenje mjera populacione politike u Republici Srpskoj“, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke broj 131, Novi Sad, 2010.

⁴ Marinković, D, Majić, A: „Stanovništvo Republike Srpske – demografski faktori i pokazatelji“, Naučna monografija, Banja Luka, 2018, str. 7.

⁵ Opšti cilj održivog demografskog razvoja je stacionarno stanovništvo, tj. stanovništvo u kome će sljedeće generacije biti iste veličine kao što su i postojeće. Ovaj nivo prostog obnavljanja stanovništva ili zamjene generacija znači da na individualnom nivou jedna žena u svom fertilem periodu (15-49 godine) treba da se nadomjesti jednim ženskim djetetom, tj. da neto stopa reprodukcije bude jednaka jedinici, odnosno da stopa ukupnog fertiliteta bude na nivou oko 2,1 djeteta po ženi.

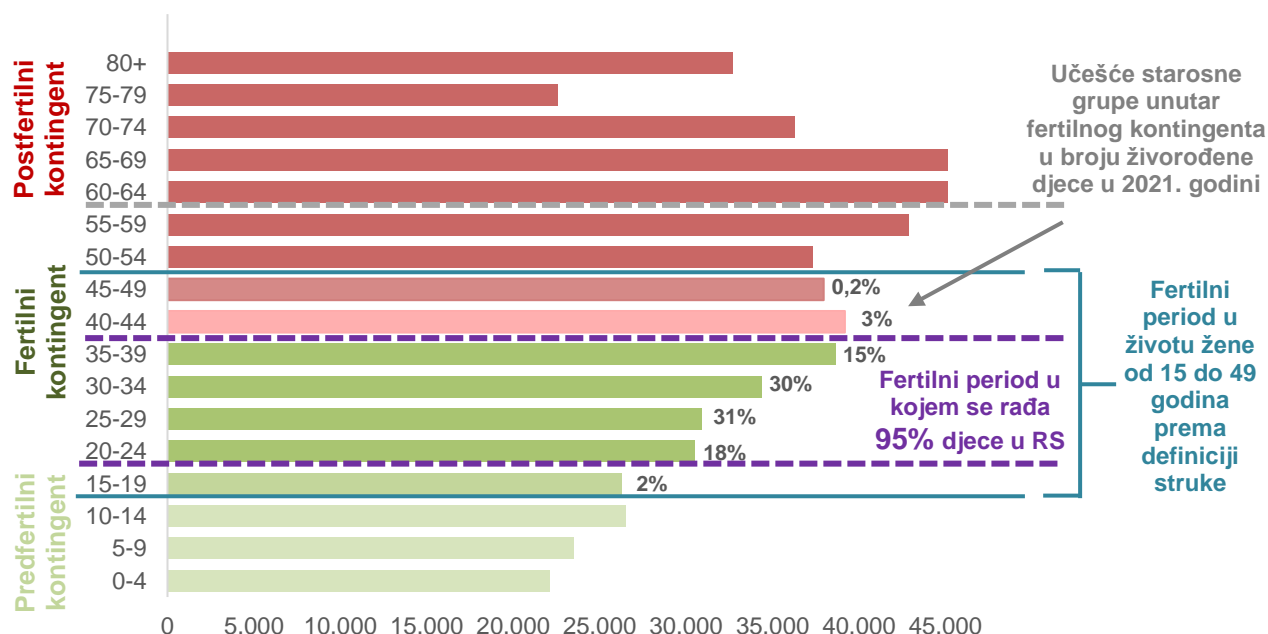
⁶ Institut društvenih nauka, Centar za demografska istraživanja: „Poruke demografa kreatorima javnih politika u Srbiji“, knjiga sažetaka sa okruglog stola, Beograd, 2017.

RS bilježi povećanje rađanja u poslijeratnom periodu da bi od 2000. godine počeo trend pada broja živorođene djece⁷. Od 2002. godine prirodni priraštaj⁸ u RS je negativan. U 2020. godini je zabilježen najmanji broj živorođenih⁹, a u 2021. godini najveći broj umrlih lica od stvaranja RS (grafikon 1), pa je samim tim i najveća negativna vrijednost stope prirodnog priraštaja zabilježena prošle godine. U periodu 2002-2021. godina, samo po osnovu negativnog prirodnog priraštaja RS je ostala bez 85.000 stanovnika.

Podaci za 1996. godinu ukazuju da je negativan prirodni priraštaj imala 31, odnosno skoro polovina JLS. Od navedene godine, nijedna JLS u RS u kontinuitetu nije imala pozitivan prirodni priraštaj, a skoro četvrtina je imala negativan prirodni priraštaj u proteklih 25 godina. U 2019. godini nijedna od 63 JLS nije imala pozitivan prirodni priraštaj, u 2020. godini je samo opština Jezero imala jedno živorođeno dijete više u odnosu na broj umrlih lica. U 2021. godini Istočni Drvar i Petrovac su imali pozitivan prirodni priraštaj koji se ogledao u jednom, odnosno 6 više živorođenih u odnosu na umrle.

Nizak nivo nataliteta u proteklih 20 godina je već ostavio posljedice pa se postavlja pitanje ko će rađati djecu u RS u narednih 20 godina jer se učešće fertilnog kontingenta u ukupnom stanovništvu RS iz generacije u generaciju značajno smanjuje. Žene koje će u narednih 20 godina činiti fertilni kontingent u RS je za 25% manji u odnosu na trenutni fertilni kontingent u 2021. godini, odnosno skoro za 40% manji u odnosu na generaciju žena prije 20 godina. Ovaj parametar povezan je sa stepenom demografskog starenja, tako da JLS sa većim udjelom starog stanovništva imaju deficit ženskog fertilnog kontingenta kojeg će biti teško nadoknaditi u budućem periodu.¹⁰

Grafikon 2 – Starosna struktura ženskog stanovništva RS u 2021. godini



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS

⁷ Živorodenim djetetom se smatra svako dijete koje prilikom rođenja diše i pokazuje druge znakove života (kucanje srca, pulsiranje pupčane vrpce, kretanje voljnih mišića).

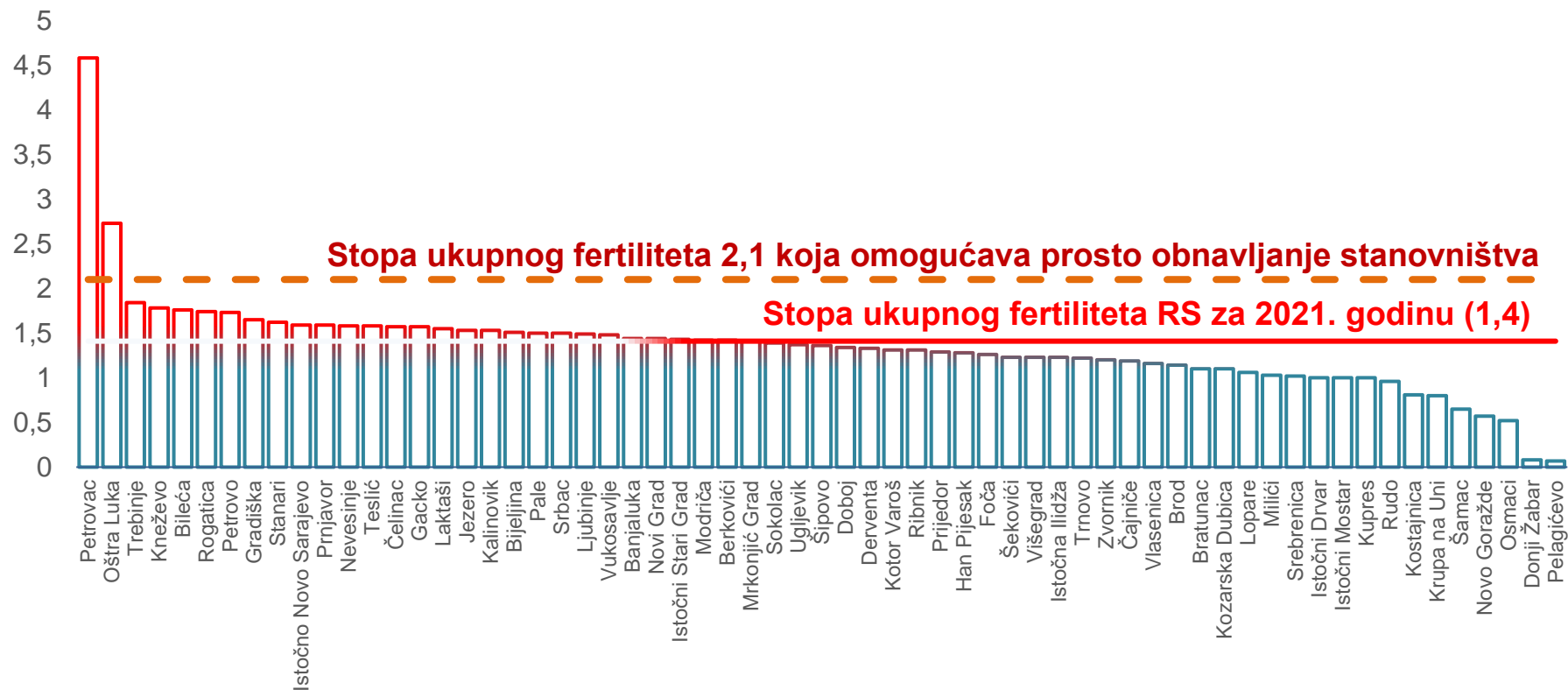
⁸ Prirodni priraštaj je razlika između broja živorođenih i umrlih u datom periodu.

⁹ Prilog broj 2 – Kretanje broja živorođene djece u JLS RS u periodu 1996-2021. godina

¹⁰ Prilog broj 3 – Udio fertilnog kontingenta u ženskom stanovništvu u JLS 2021. godine

Nijedna od 63 JLS nema u kontinuitetu stopu ukupnog fertiliteta od 2,1 koja obezbjeđuje prosto obnavljanje stanovništva. Dvije trećine JLS ima stopu ukupnog fertiliteta nižu ili jednaku stopi RS koja iznosi 1,41 za 2021. godinu. U 2021. godini 11 JLS ima stopu ukupnog fertiliteta 1 i ispod 1, a koja ne omogućuje u skoroj budućnosti njihov demografski oporavak.

Grafikon 3 – Kretanje stope ukupnog fertiliteta po JLS u RS za 2021. godinu¹¹



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS

¹¹ Na grafikonu se opštine Petrovac i Oštra Luka izdvajaju po visini stope ukupnog fertiliteta. Zbog malog broja stanovnika, niskog procenta žena u fertilnom kontingentu i izraženih migracionih kretanja, u malim JLS i skromno povećanje u apsolutnim brojevima živorođenih daje za rezultat velike skokove stope ukupnog fertiliteta. Ove JLS ovakvu stopu ukupnog fertiliteta nemaju u prethodnim godinama.

Usljed niza nepovoljnih demografskih pokazatelja, posebna opasnost po mogućnost demografskog oporavka se odnosi na 23 JLS¹², odnosno preko trećine JLS u RS. Ove JLS su pretežno rubne, teritorijalno naslonjene uz entitetsku granicu, u najvećem broju slučajeva nastale dijeljenjem prijeratnih opština. Njihov demografski kapacitet je veoma skroman usljed malog broja stanovnika i živorođene djece na godišnjem nivou, starosti stanovništva, posebno njegovog ženskog dijela, te prisutnosti migracije stanovništva.

U prethodnom periodu, najveći broj JLS je, pored mjera koje se realizuju sa republičkog nivoa vlasti, preduzimao vlastite mjere i aktivnosti pronatalitetnog karaktera. Međutim, prezentovani demografski pokazatelji ukazuju da iste nisu uspjele da značajno podstaknu rađanje na teritoriji JLS i RS.

Imajući u vidu društveni problem "nedovoljnog rađanja" sa kojima se suočava RS, kao i sve negativne posljedice koje iz njega proizlaze, kao i izražene mogućnosti za davanje doprinosa unaprjeđenju populacione i pronatalitetne politike RS, GSRJS RS je u prethodnom revizijskom ciklusu provela reviziju učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, koja se bavila mjerama i aktivnostima za podsticanje rađanja na republičkom nivou.¹³

Sve prethodno navedeno predstavlja dovoljne razloge i motive da se provede revizija učinka „Pronatalitetne mjere u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske“ kao nastavak revizijskih aktivnosti u ovoj oblasti.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka, odnosno revizijski problem kojim se bavila ova revizija učinka je efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje JLS i druge institucije u njihovoj nadležnosti preduzimaju u funkciji podsticanja rađanja djece i podrške roditeljstvu.

Svrha ove revizije učinka je, da se primjenom utvrđenog metodološkog okvira, ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na podsticanju rađanja djece i podrške roditeljstvu, te da se na osnovu rezultata revizije ponude preporuke čijom se implementacijom od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor na „fenomen nedovoljnog rađanja“.

Pristup u ovoj reviziji učinka predstavlja kombinaciju sistemskog i pristupa orijentisanog na rezultate. Sistemski pristup je usmjeren na ispitivanje sistematičnog, dosljednog i usklađenog pristupa lokalnog i republičkog nivoa vlasti podsticanju rađanja u RS. Pristup orijentisan na rezultate je usmjeren na ispitivanje postignutih rezultata u pogledu podsticanja rađanja u RS u skladu sa postavljenim strateškim opredjeljenjima i operativnim ciljevima u funkciji održivog demografskog razvoja RS. U skladu sa prethodno navedenim, ova revizija učinka se bavila dominantno pitanjem efikasnosti sa određenim elementima efektivnosti mjera i aktivnosti na podsticanju rađanja i podršci roditeljstvu.

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

Da li su pronatalitetne mjere i aktivnosti JLS u funkciji podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu radi postizanja održivog demografskog razvoja RS?

¹² Prilog broj 4 – Demografski podaci za 23 JLS RS u kojima je upitna mogućnost demografskog oporavka

¹³ Osnovni zaključak ove revizije je da postoji potreba za sistematizacijom, (re)definisanjem i unaprjeđenjem mjera za podsticanje rađanja kako bi se postigli postavljeni ciljevi u pogledu 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 strateško-planski, regulatorni i institucionalni okvir JLS u funkciji uspješnog podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu?
2. Da li je pristup JLS procesu provođenja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u funkciji maksimizacije njihovog učinka?
3. Da li je pristup JLS procesu praćenja i izvještavanja o efektima pronatalitetnih mjera u funkciji njihovog kritičkog preispitivanja i prilagođavanja novim demografskim uslovima i trendovima na lokalnom nivou i 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 JLS u pogledu podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu na lokalnom nivou i u RS.

Podaci i informacije koji se odnose na mjere i aktivnosti pronatalitetnog karaktera, vremenu početka njihove primjene, pravnom osnovu, obimu i načinu ostvarivanja prava, broju korisnika, izdvojenim finansijskim sredstvima za ostvarivanje prava i dr, prikupili su se putem upitnika od 63 JLS.

Revizija je obuhvatila detaljnijim ispitivanjem uzorak od 12 JLS (Banja Luka, Kneževo, Prijedor, Kozarska Dubica, Doboj, Šamac, Bijeljina, Zvornik, Višegrad, Pale, Nevesinje i Trebinje), a koji je odabran na osnovu prostorno-teritorijalnih, administrativnih, finansijskih i razvojno-demografskih kriterijuma¹⁴.

Revizija se fokusirala na aktivnosti i mjere JLS u cilju dizajniranja i provođenja efektivnih i efikasnih pronatalitetnih mjera, a koje imaju potencijal da ublaže i po mogućnosti promjene negativne lokalne, a posljedično i republičke demografske trendove.

Vremenski okvir koji je obuhvatila ova revizija učinka je period 2016-2021. godina. Revizija je po potrebi u određenim segmentima i slučajevima obuhvatila i duži vremenski period i to od 1996. do 2021. godine (naročito u pogledu praćenja statističkih podataka). Ova kompleksna tema je zahtijevala duži vremenski obuhvat jer je za sagledavanje postignutih rezultata pronatalitetnih mjera bilo potrebno vrijeme.

Ovako utvrđen obim revizije sa organizaciono-institucionalnog, funkcionalnog i vremenskog aspekta je omogućio 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.

Revizijom učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“ su identifikovani određeni napori, aktivnosti i mjere za podsticanje rađanja na republičkom nivou, te se ova revizija učinka nije njima bavila.

¹⁴ Prilog broj 5 – Kriterijumi za izbor uzorka JLS koje je revizija detaljnije obuhvatila ovim revizijskim ispitivanjem

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupila su se dominantno od JLS i MPOS. Takođe, obavljani su radno-konsultativni sastanci sa predstavnicima SOGRS, RZS, Savjeta za DP, PMF i CDI.

Izvori podataka i informacija u JLS bili su:

- Strateška, razvojna i planska dokumenta, politike, programi koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;
- Regulatorni akti organa JLS koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;
- Dokumenta JLS koji se odnose na resurse koji se angažuju na poslovima povezanim sa aktivnostima i mjerama za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;
- Evidencije i izjave JLS o mjerama za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu (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 i podršku roditeljstvu;
- Korespondencija između resorno nadležnih ministarstava u Vladi RS i JLS u pogledu vođenja pronatalitetne politike;
- Budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta JLS;
- Baze podataka i registri u JLS.

Određeni podaci i informacije prikupili su se i iz:

- MPOS i Savjeta za DP (strateško-programski dokumenti, politike i programi koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu, obuke JLS iz oblasti vođenja pronatalitetne politike, zaključci Vlade RS koji se odnose na obaveze JLS u pogledu pronatalitetnih mjera, smjernice i komunikacija MPOS sa JLS u ovoj oblasti);
- SOGRS (odluke, zaključci, prezentacije i organizacija različitih vidova edukativnih i savjetodavnih događaja);
- RZS (rezultati popisa, demografska saopštenja, bilteni, godišnjaci, procjene, statističke baze podataka);
- PMF i CDI u pogledu rezultata provedenih demografskih ispitivanja i konsultacija na lokalnom nivou;
- 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;
- Analitičkim postupcima;
- Identifikacijom i mapiranjem aktivnosti i mjera za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;
- Pregledom registara, baza podataka i informacionih sistema;
- Radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Korišćenjem anketa i intervjuja koje su JLS provodile sa korisnicima prava/mjera za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu;

- Pregledom strategija, politika, zakonskih i podzakonskih propisa;
- 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 prikupili putem upitnika od svih JLS. Kroz proces prikupljanja podataka putem upitnika, obavljeno je skoro 200 razgovora sa licima zaposlenih u JLS, 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 14 sastanka sa oko 50 predstavnika JLS i MPOS 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 3 radno-konsultativna sastanka sa predstavnicima SOGRS, RZS i Savjetu za DP/PMF/CDI.

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, intervju a i upitnika;
- Analizom strategija, politika, planova i programa koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu na lokalnom i republičkom nivou vlasti u RS;
- Analizom zakonskih i podzakonskih propisa;
- Sistematizacijom aktivnosti i mjera za podsticanje rađanja u JLS RS;
- Analizom studija slučaja;
- Komparativnim metodama;
- Metodama statističke i cost-effectiveness analize.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Osnovni kriterijum provođenja pronatalitetnih mjera u JLS RS je postavljeni strateški cilj u brojnim strateško-planskim dokumentima na republičkom i lokalnom nivou u vidu dostizanja stope ukupnog fertiliteta od 2,1 djeteta po majci, a što bi omogućilo prostu zamjenu generacija i dostizanje nivoa stacionarnog stanovništva, odnosno pozitivnog prirodnog priraštaja na lokalnom nivou. Iz ovog osnovnog kriterijuma, a u skladu sa domaćim i međunarodnim smjernicama¹⁵ za upravljanje održivim demografskim razvojem, proizilaze i ostali kriterijumi:

- Usklađenost republičkog i lokalnog nivoa vlasti u RS u pristupu podsticanju rađanja i podršci roditeljstvu;
- U praksi prisutna adekvatna koordinacija i komunikacija između nadležnih institucija za vođenje republičke i lokalne pronatalitetne politike u RS;

¹⁵ Politika razvoja stanovništva Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj 108/05
Gavrilović, A, Rašević, M: „Obnavljanje stanovništva Srbije i populaciona politika države i lokalne samouprave“, Službeni glasnik, Beograd, 1999.

Gavrilović, A, Jugović, A: „Značaj i uloga lokalne samouprave u populacionoj politici Srbije, Stanovništvo 1/2011

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

- Jasan i usklađen strateško-planski i regulatorni okvir za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu na nivou JLS sa jasnim ciljevima i opredjeljenjima;
- Uspostavljena jasna podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i izgrađeni odgovarajući kadrovski kapaciteti za vođenje pronatalitetne politike u JLS;
- Definisane mjere za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu JLS koje prate životni ciklus djeteta i roditeljstva sa postavljenim indikatorima za praćenje njihove uspješnosti;
- Uvođenju mjera za podsticanje rađanja i podrški roditeljstvu 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 i podršku roditeljstvu JLS prezentovane i promovisane ciljnoj grupi stanovništva;
- Postojanje pouzdanih i kompletnih evidencija i baza podataka o stanovništvu i mjerama za podsticanje rađanja u JLS;
- Redovno, sveobuhvatno i blagovremeno izvještavanje skupštine i rukovodstva JLS, te Vlade RS o lokalnim demografskim problemima sa kritičkim preispitivanjem postojećih mjera za podsticanje rađanja i njihovim prilagođavanjem novim demografskim uslovima i trendovima na lokalnom nivou i u RS;
- Dobre prakse za vođenje pronatalitetne politike u JLS država okruženja i Evropske unije.

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.

1.4. 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 JLS u 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 demografski razvoj – populacionu i pronatalitetnu politiku na lokalnom nivou vlasti.
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 RS/MPOS i JLS RS bi trebalo da doprinese ublažavanju 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 i njeni sastavni dijelovi 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 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 i njeni dijelovi, 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.

Ukupan proces vođenja populacione politike može se podijeliti u nekoliko faza¹⁶:

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;
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 prava povećava prema redu rođenja djeteta u porodici.

¹⁶ Milinković, D: Populacijska politika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1996.

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 i podrške roditeljstvu radi ublažavanja negativnih demografskih trendova u RS podijeljene su između različitih institucija javnog sektora na republičkom i lokalnom 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.

Odlukom o formiranju Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 34/12), Vlada RS je formirala savjetodavno tijelo Vlade RS radi unaprjeđenja 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: populacione 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 članu 102. Ustava RS, JLS preko svojih organa u skladu sa zakonom donosi program razvoja, te se stara o zadovoljavanju potreba građana iz različitih oblasti.

U skladu sa članom 3. Zakona o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS, broj 97/16, 36/19 i 61/21), lokalna samouprava je pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabраниh predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika JLS, kao i pravo i sposobnost organa JLS da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva. Takođe, ovim članom je definisano da strateške pravce razvoja lokalne samouprave donosi Narodna skupština RS.

Član 17. pomenutog zakona propisuje da JLS ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou vlasti, te da svoje nadležnosti ostvaruje u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom.

Članom 18. ovog zakona su navedene samostalne nadležnosti JLS u oblasti organizovanja rada i upravljanja JLS, kao i obavljanje specifičnih funkcija u različitim oblastima od interesa lokalnog stanovništva. Samostalne nadležnosti JLS u oblasti organizovanja rada i upravljanja JLS, između ostalog, su usvajanje strategije, odnosno programa razvoja JLS, te donošenje budžeta i finansijskih izvještaja budžeta JLS. Obavljanje specifičnih funkcija od strane JLS, između ostalog, podrazumijeva i obavljanje funkcija u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, te društvene brige o djeci i omladini.

Prema članu 39. pomenutog zakona, Skupština JLS je predstavnički organ, organ odlučivanja i kreiranja politike JLS, te ima, između ostalih, nadležnost da donosi planove i programe razvoja JLS, kao i odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija JLS.

U skladu sa članom 54. pomenutog zakona, gradonačelnik u gradu, odnosno načelnik opštine u opštini je izvršni organ vlasti JLS, zastupa i predstavlja JLS, te rukovodi gradskom, odnosno opštinskom upravom i odgovoran je za njen rad. Nadležnosti gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, prema članu 59. pomenutog zakona, su da predlaže Skupštini JLS razvojni plan i program, te odluke i druga opšta akta JLS, te da sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama Skupštine JLS.

U organizacionoj strukturi lokalnih uprava većina JLS je poslove provođenja pronatalitetnih mjera i aktivnosti povjerila organizacionoj jedinici koja se bavi društvenim djelatnostima. Pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JLS, u opisu poslova ove organizacione jedinice su, između ostalog, navedeni stručni i upravni poslovi u pogledu društvene brige o porodici, djeci i omladini, odnosno demografske i pronatalitetne politike JLS. Ova organizaciona jedinica lokalne uprave zaprima i rješava zahtjeve korisnika za priznavanje pronatalitetnih prava, dok organizaciona jedinica lokalne uprave zadužena za finansije JLS vrši isplatu pronatalitetnih prava.

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, Prostorni plan RS do 2015, odnosno njegove izmjene i dopune do 2025. godine, Strategija razvoja lokalne samouprave u RS za period 2017-2021. godina, Programi rada Vlade RS u mandatnom periodu 2014-2018. i 2018-2022. godina, Programi ekonomskih reformi za period 2019-2021. i 2020-2022. godina. Opredjeljenja i ciljevi u pogledu lokalnog demografskog razvoja su sadržani u strategijama (demografskog) razvoja i strateško-razvojnim aktima iz različitih sektorskih oblasti JLS.

Pravni okvir kojim se propisuje obim prava u okviru mjera koje imaju pronatalitetni karakter se odnosi na složen set zakonskih i podzakonskih propisa na republičkom nivou vlasti¹⁷ i akata organa JLS¹⁸ na lokalnom nivou vlasti sa velikim brojem izmjena i dopuna u

¹⁷ Revizija je u Izvještaju revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, str.20-23, detaljno obradila strateški i pravni okvir za vođenje pronatalitetne politike na republičkom nivou vlasti u RS.

¹⁸ Akti organa JLS u vezi pronatalitetnih mjera i aktivnosti se odnose na odluke skupštine JLS, te odluke i pravilnike (grado)načelnika JLS. U prilogu broj 7 ovog izvještaja je moguće vidjeti složenost aktuelnog pravnog okvira za 12 JLS na primjeru pronatalitetne mjere koja se odnosi na jednokratnu novčanu pomoć za rođenje djeteta.

posmatranom periodu. Prisutan je visok regulatorni rizik uslijed kratkoročnog promišljanja i ad hoc odlučivanja u ovoj oblasti.

Ovim aktima je definisano da RS i JLS 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, RS stvara potrebne uslove, organe i kadrove za pružanje savjeta roditeljima o svim značajnim pitanjima vezanim za njihova roditeljska prava i obaveze. 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.

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 lokalne 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 koji 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 prethodnim poglavljima je ukazano na postojanje problema „nedovoljnog rađanja“ koji predstavlja ograničavajući faktor demografskog razvoja JLS i RS, što implicira da je potrebno da JLS i RS definišu i provode 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 pronatalitetne mjere bi trebale da prate životni ciklus djeteta i roditeljstva sa postavljenim indikatorima za praćenje njihove uspješnosti.

3.1.1. Strateški, pravni i organizacioni okvir za vođenje lokalne pronatalitetne politike

Vlada RS je, u prethodnom periodu u svojim programsko-planskim aktima¹⁹, 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“. Međutim, aktivnosti koje je preduzela u prethodnom periodu nisu dale za rezultat „Nacionalni program demografske obnove RS“, čije donošenje su najavljivali predstavnici institucija RS²⁰, 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.²¹ Ovaj dokument je trebao da posluži kao osnova i za definisanje ciljeva u pogledu demografske obnove JLS.

¹⁹ Programi rada Vlade RS u mandatnom periodu 2014-2018. i 2018-2022. godina, Programi ekonomskih reformi za period 2019-2021. i 2020-2022. godina

²⁰ Cilj institucija – Nacionalni program demografske obnove RS, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Cilj-institucija---Nacionalni-program-demografske-obnove.aspx

²¹ Revizija je u Izvještaju revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, str.20-23, detaljno obradila strateški i pravni okvir za vođenje pronatalitetne politike na republičkom nivou vlasti u RS.

Od strateških dokumenata RS, po svom sistemskom značaju u kontekstu demografskog razvoja JLS u RS, potrebno je spomenuti Politiku razvoja stanovništva RS²². Ovaj dokument je bio prva zvanična ocjena stanja i analiza problema u demografskom razvoju RS, gdje je posebno istaknut problem „nedovoljnog rađanja“, te sugerisana potreba aktiviranja lokalne samouprave u oblasti populacione politike. Sugestija je proizašla iz „činjenice da nijedna populaciona politika Republike, ma koliko bila razvijena i razučena, ne može odgovoriti na sve potrebe i očekivanja stanovništva, niti može izraziti specifičnosti življenja u svakoj sredini. Otuda je lokalna samouprava činilac u društvu koji najbolje može prepoznati konkretne potrebe roditelja i u okvirima svojih ovlašćenja i kompetencija aktivirati određene mehanizme kojima se te potrebe mogu zadovoljiti na najbolji mogući način.“ Dokument je dao primjere strateških i specifičnih²³ mjera koje bi JLS mogle da preduzmu u cilju upravljanja svojim demografskim razvojem.

U Prostornom planu RS do 2015, posebno njegovim izmjenama i dopunama do 2025. godine je navedeno da je potrebno „izvršiti analizu stanovništva, utvrditi realne mogućnosti demografske obnove, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, te pristupiti provođenju prostorno-diferencirane populacione politike.“ Ujedno izmjene i dopune Prostornog plana RS naglašavaju da će analiza demografskih resursa ukazati i na „potrebu za novom administrativno-teritorijalnom organizacijom prostora“.

Takođe, kao jedan od prioriteta Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017-2021. godina je navedena i potreba za unaprjeđenjem podsticajnih mjera demografske politike na lokalnom nivou.

U prethodnom periodu, kako je jačala svijest o prisutnosti negativnih demografskih trendova, JLS su počele sa primjenom određenih mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter. Međutim, aktiviranju lokalne samouprave u pogledu upravljanja sopstvenim demografskim razvojem nije pristupljeno na sistemski način. Nesistemski pristup upravljanju lokalnim demografskim razvojem je uslovljen odsustvom pouzdanih demografskih pokazatelja²⁴, odsustvom dugoročne vizije lokalnog razvoja, nedostatkom kadrovskih, materijalnih i finansijskih resursa, te znanja i iskustva u lokalnim upravama u ovoj oblasti.

Sagledavajući strateški okvir JLS za upravljanje demografskim razvojem, revizija je uočila 3 različita pristupa.

Prvi pristup karakteriše potpuno odsustvo strateških opredjeljenja i ciljeva po pitanju lokalnog demografskog razvoja. Ove JLS nisu prepoznale potrebu da utvrde gdje postoji problem u njihovom demografskom razvoju, kao ni šta su konkretno željele da postignu sa uvođenjem i provođenjem određenih mjera i aktivnosti pronatalitetnog karaktera u prethodnom periodu.

Drugi pristup se odlikuje sa sporadično pomenutim demografskim pokazateljima, izazovima i trendovima u različitim aktima strateškog karaktera, međutim bez konkretizacije demografskih opredjeljenja i ciljeva koji žele postići provođenjem lokalne pronatalitetne politike.

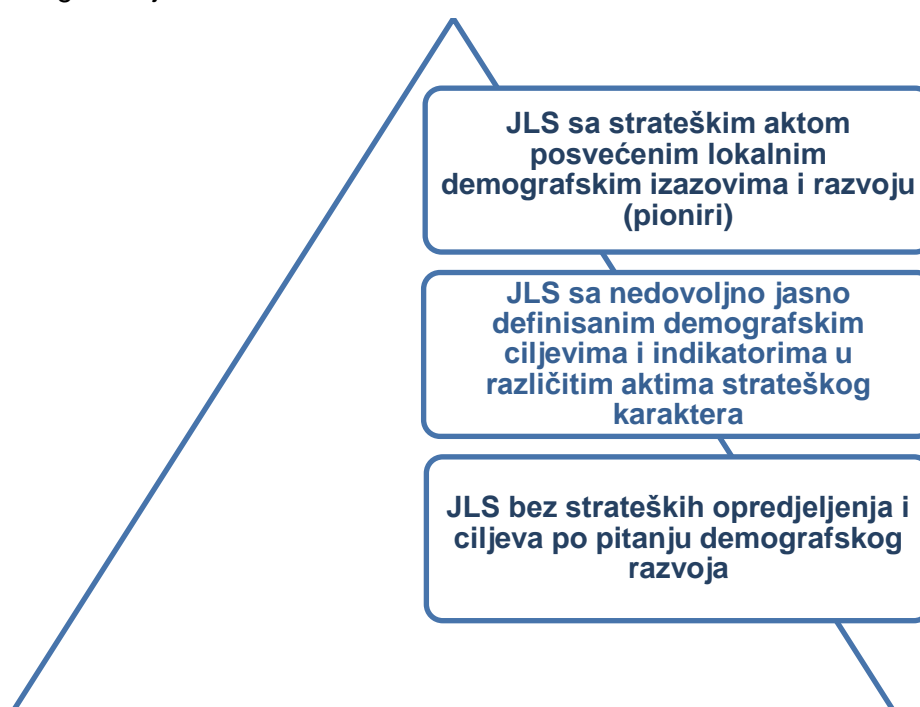
²² Odluka o usvajanju Politike razvoja stanovništva Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 108/05). Dio koji se odnosi na aktiviranje lokalne samouprave u Politici razvoja stanovništva se nalazi na str. 159-163.

²³ Mjere za smanjenje troškova roditeljstva, mjere nematerijalne prirode, mjere organizacione i podsticajne prirode, mjere u sferi komunalnih usluga i ostale mjere.

²⁴ Usljed neredovnog provođenja popisa stanovništva i nedostatka podataka o vanjskoj migraciji, nisu pouzdani podaci o brojnosti stanovništva RS.

Treći pristup je pionirskog karaktera, gdje su u posljednje vrijeme pojedine JLS²⁵ odlučile da daju veći značaj demografskim problemima pa samim tim i posvete određeni akt lokalnim demografskim pitanjima. Najčešće se ovi pokušaji zasnivaju na određenim demografskim analizama ograničenog dometa i pokušaja sistematizacije mjera i aktivnosti pronatalitetnog karaktera koji se trenutno primjenjuju na lokalnom nivou vlasti, te eventualno prijedlozima i sugestijama proširenja ili uvođenja novih pronatalitetnih prava bez adekvatne podloge za iste. U njima i dalje nedostaje jasnoća u pogledu iskazanih demografskih opredjeljenja, ciljeva i indikatora čije ostvarenje će biti sistemski praćeno radi utvrđivanja postizanja efekata provođenjem pronatalitetnih mjera i aktivnosti. Takođe, ovi pionirski dokumenti ne daju jasan pregled podjele nadležnosti i odgovornosti u ovom domenu niti identifikaciju potrebnih resursa organizacione, kadrovske, materijalne i finansijske prirode potrebnih za realizaciju utvrđenih pronatalitetnih prava.

Grafikon 4 – Tri pristupa JLS utvrđivanju strateških ciljeva i opredjeljenja u oblasti lokalnog demografskog razvoja



Izvor podataka: JLS iz uzorka GSRJS RS

U organizacionoj strukturi lokalnih uprava većina JLS je poslove provođenja pronatalitetnih mjera i aktivnosti povjerila organizacionoj jedinici koja se bavi društvenim djelatnostima.

Većina JLS ne raspolaže sa adekvatnim i dovoljnim kadrovskim resursima koji se bave pitanjima demografije i pronatalitetne politike, već se ovim poslovima bave službenici lokalne uprave kojima provođenje mjera i aktivnosti pronatalitetnog karaktera predstavlja dodatne radne zadatke.

U 2022. godini 5 JLS²⁶ su imale po jedno sistematizovano i popunjeno radno mjesto koji u opisu radnih zadataka kao osnovne imaju navedene poslove koji su u funkciji podsticanja

²⁵ Prijedor, Mrkonjić Grad, Bijeljina i Banja Luka (aktivnosti na izradi Strategije demografskog razvoja grada Banja Luka su u toku).

²⁶ Banja Luka, Prijedor, Bijeljina, Zvornik, Trebinje

rađanja i podrške roditeljstvu²⁷. Od njih 5, četiri JLS su ovo radno mjesto sistematizovale i popunile u toku prošle i ove godine.

Službenici lokalnih uprava koji poslove iz domena pronatalitetne politike obavljaju kao osnovne i dodatne radne zadatke u proteklih 10 godina²⁸ nisu imali organizovanih edukacija i savjetovanja na temu praćenja demografskih kretanja, načina definisanja, provođenja, praćenja, analize i izvještavanja o efektima pronatalitetnih mjera i aktivnosti JLS.

U cilju podizanja svijesti rukovodstva lokalnih uprava o aktuelnim demografskim trendovima i potrebi unaprjeđenja lokalne pronatalitetne politike, SOGRS je u oktobru 2019. godine organizovao konferenciju na ovu temu za (grado)načelnike, njihove zamjenike i predsjednike Skupština gradova/opština, međutim ista se završila bez konkretnih zaključaka i preporuka za postupanje JLS.

MPOS je u aprilu 2013. godine, u cilju prevazilaženja ograničenih lokalnih kadrovskih kapaciteta u ovoj oblasti, uputio preporuku svim JLS za „formiranje Komisije za populacionu politiku kao stalnog radnog tijela skupštine JLS. Zadatak komisije bio bi da u saradnji sa administrativnom službom priprema informacije²⁹ i zaključke, koji bi se jednom godišnje razmatrale, te sa mjerama usvajale na sjednicama skupštine JLS. Na taj način pitanje demografskog razvoja bi bilo prisutno u javnosti, te bi dobilo na značaju, što je svakako važan preduslov za mobilizaciju resursa za definisanje i provođenje mjera lokalne pronatalitetne politike, a čime bi ujedno bile date smjernice Vladi RS od strane JLS u vezi koncipiranja određenih pronatalitetnih mjera za naredni period.“ Revizija je ustanovila da JLS nisu ispoštovale³⁰ ovu preporuku.

Iako su Zakonom o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS, broj 97/16, 36/19 i 61/21) uloge, nadležnosti i odgovornosti na lokalnom nivou za kreiranje i provođenje politike JLS veoma precizno podijeljene između skupštine opštine/grada i (grado)načelnika, iste se u praksi ne poštuju. Iako je članom 39. pomenutog zakona utvrđeno da je skupština JLS organ odlučivanja i kreiranja politike JLS, a članom 59. istog zakona (grado)načelnik organ JLS koji sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, u 2/3 slučajeva (grado)načelnik je usvajao ili samostalno odlučivao o zahtjevima i mjerama za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu.

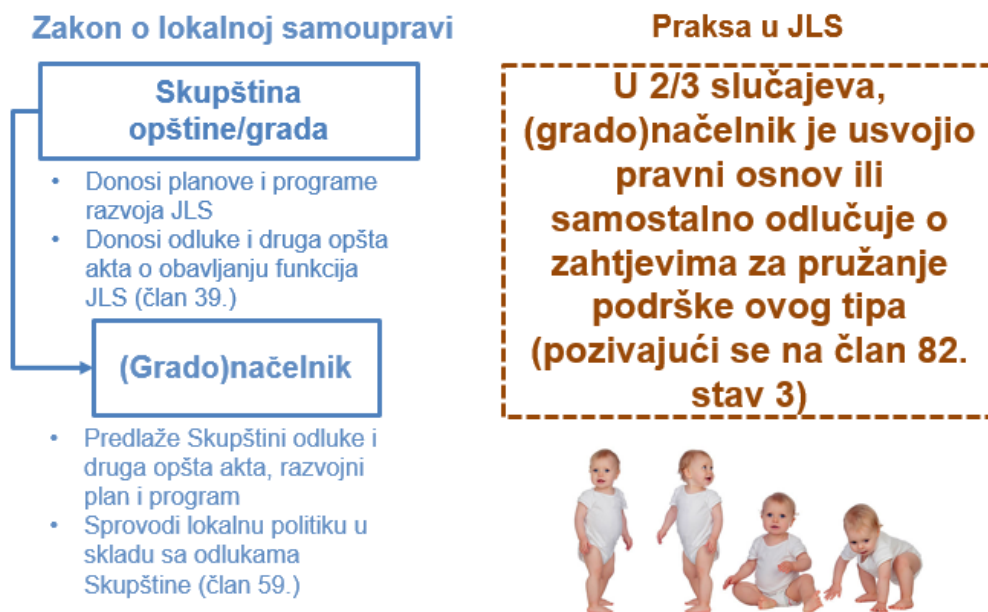
²⁷ Sistematizovano i popunjeno radno mjesto za demografiju/pronatalitetnu politiku/ dječiju i porodičnu zaštitu

²⁸ Posljednja obuka lokalnih službenika iz ove oblasti je organizovana u julu 2013. godine od strane MPOS, u saradnji sa MULS i Razvojnim programom Ujedinjenih nacija (UNDP). Svrha pomenute obuke bila je upoznati polaznike sa demografskim kretanjima u RS i okruženju, kao i mogućim mjerama populacione politike i njihovim provođenjem u JLS RS.

²⁹ Informacija o prirodnom kretanju stanovništva opštine/grada (natalitet, mortalitet i prirodni priraštaj), o migracionom kretanju (emigracija i imigracija), o morbiditetu stanovništva opštine/grada, o fertilitetu stanovništva opštine/grada, o sklapanju brakova (nupcijalitetu) i razvodu brakova (divorcijalitetu).

³⁰ Višegrad je formalno-pravno ustanovio ovu komisiju, međutim pomenuta komisija nije aktivna sa radom. Analiza MPOS o učešću JLS RS u provođenju mjera populacione politike u 2012. godini navodi da su ove komisije bile formirane i u Gacku, Loparama, Donjem Žabaru, Kotor Varošu, Kozarskoj Dubici i Prijedoru, međutim, ove JLS nisu dostavile reviziji dokumentaciju o istom.

Grafikon 5 – Podjela uloga, nadležnosti i odgovornosti za odlučivanje u JLS



Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

3.1.2. Definisanje i uvođenje lokalnih pronatalitetnih mjera

Odsustvo jasnih strateških ciljeva i opredjeljenja, kao i nepoštovanja propisane podjele uloga, nadležnosti i odgovornosti, kao i nedostatka kapaciteta u JLS za vođenje populacione i pronatalitetne politike se negativno reflektuje na proces pripreme, dizajniranja i usvajanja pravnog osnova za provođenje lokalnih pronatalitetnih mjera.

S obzirom da nisu urađene adekvatne analize demografskog stanja, parametara stanovništva³¹, ciljeva koji se žele ostvariti, broja potencijalnih korisnika, obima prava koji lokalna uprava može da priušti, načina realizacije mjere (potrebne dokumentacije, procedura i rokova) koji bi na najefektivniji i najefikasniji način mogla lokalna uprava da provede, lokalne pronatalitetne mjere najčešće nastaju:

- Izlaženjem u susret zahtjevima korisnika;
- Davanjem inicijativa skupštinskih odbornika ili (grado)načelnika, koje najčešće nisu ponuđene kao kompletno osmišljen prijedlog;
- Preuzimanja praksi iz susjednih JLS i sa republičkog nivoa;
- Definisanjem mjere u skladu sa raspoloživim sredstvima u lokalnom budžetu.

Sagledavajući način definisanja pravnog okvira JLS za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu, revizija je uočila 3 različita pristupa ovom procesu.

³¹ Za posmatranje lokalne zajednice kao društvenog, političkog i ekonomskog subjekta ili za sagledavanje lokalne zajednice kao dijela države, jedan od njenih bitnih konstitutivnih elementa je i stanovništvo. Za lokalnu zajednicu, kad je riječ o stanovništvu, značajni su sljedeći parametri: veličina stanovništva, struktura stanovništva (polna, starosna, obrazovna, nacionalna, religijska, porodična, bračna i ekonomska struktura), prirodno kretanje stanovništva (natalitet, mortalitet i prirodni priraštaj kao njihova rezultanta), migratorno kretanje stanovništva (emigracije i imigracije), morbiditet stanovništva, kulturo-vrijednosne različitosti (sa aspekta nacionalne, vjerske i kulturne pripadnosti).

Prvi pristup podrazumijeva provođenje lokalnih pronatalitetnih mjera i aktivnosti bez pravnog akta. Ovo u praksi znači da ne postoji pravni akt(i) koji definiše(u) mjeru, korisnike, obim prava, način provođenja i slično. Mjere se uglavnom provode na osnovu ad hok odluke (grado)načelnika ili na osnovu planiranih sredstava u budžetu JLS.

Drugi pristup se odnosi na propisivanje zasebnog pravnog akta za svaku ili nekoliko lokalnih pronatalitetnih mjera i/ili aktivnosti. U ovom slučaju najčešće je pravni osnov manjkav na način da ne propisuje sve potrebne elemente koji osiguravaju njegovo efikasno i efektivno provođenje. Najčešće se ovakvi pravni akti u velikom broju JLS donose za svaku godinu ponaosob. Pravni akti su uglavnom dostupni u službenim glasnicima koji su raspršeni po različitim brojevima i godinama objave („šuma propisa“). Poznavanje obima prava u ovako kompleksnom pravnom okviru je veoma otežano za potencijalne korisnike jer pronatalitetna prava nisu jasno identifikovana, sistematizovana, lako dostupna i vidljiva, niti JLS vrše njihovu aktivnu promociju ciljanoj grupi korisnika.

Upravo zbog potrebe za jednostavnošću pravnog okvira treća praksa JLS, gdje su sve lokalne pronatalitetne mjere i aktivnosti sadržane u jedinstvenom pravnom aktu, koja je ujedno najrjeđe zastupljena, predstavlja najbolji pristup uređenju ove oblasti.

Grafikon 6 – Različiti pristup JLS u definisanju mjera za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu



Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

JLS su u periodu 2016-2021. godina provodile 14 različitih mjera i aktivnosti koje su u funkciji podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu. U posmatranom periodu, tri³² JLS nisu provodile mjere i aktivnosti pronatalitetnog karaktera.

Tabela 1 – Pronatalitetne mjere JLS u RS u 2021/2022. godina

Naziv pronatalitetne mjere	Broj JLS koji primjenjuje mjeru	Naziv JLS koja primjenjuje pronatalitetnu mjeru
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta	53	Banja Luka, Berkovići, Bijeljina, Bileća, Bratunac, Brod, Višegrad, Vlasenica, Gacko, Gradiška, Derventa, Donji Žabar, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočni Mostar, Istočno Novo Sarajevo, Jezero, Kalinovik, Kneževo, Kozarska Dubica, Kostajnica, Krupa na Uni, Kupres, Lopare, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Novi Grad, Novo Goražde, Oštra Luka, Pale, Pelagićevo, Petrovac, Petrovo, Prijedor, Prnjavor, Ribnik, Rogatica, Rudo, Srbac, Srebrenica, Stanari, Teslić, Trebinje, Trnovo, Ugljevik, Foča, Han Pijesak, Čajniče, Čelinac, Šamac, Šipovo

³² Vukosavlje, Istočni Drvar i Šekovići

Subvencija troškova prevoza učenika	44	Bijeljina, Bratunac, Brod, Vlasenica, Gacko, Gradiška, Derventa, Doboј, Donji Žabar, Zvornik, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Jezero, Kneževo, Kozarska Dubica, Kostajnica, Krupa na Uni, Kupres, Laktaši, Lopare, Milići, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Novo Goražde, Osmaci, Pale, Pelagićevo, Petrovac, Petrovo, Prijedor, Ribnik, Rogatica, Rudo, Srbac, Srebrenica, Stanari, Teslić, Foča, Han Pijesak, Čajniče, Čelinac, Šamac, Šipovo
Novčana pomoć za liječenje steriliteta	41	Banja Luka, Bijeljina, Bileća, Bratunac, Višegrad, Vlasenica, Gacko, Gradiška, Derventa, Doboј, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Kozarska Dubica, Kostajnica, Kotor Varoš, Laktaši, Lopare, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Novi Grad, Novo Goražde, Pale, Pelagićevo, Petrovo, Prijedor, Prnjavor, Ribnik, Rogatica, Srbac, Srebrenica, Stanari, Teslić, Trebinje, Ugljevik, Foča, Čelinac, Šamac
Ostalo (podrška manifestacijama i udruženjima)	35	Banja Luka, Berkovići, Bijeljina, Bratunac, Višegrad, Vlasenica, Gacko, Gradiška, Doboј, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Jezero, Kalinovik, Kneževo, Kozarska Dubica, Kotor Varoš, Laktaši, Lopare, Modriča, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Oštra Luka, Pale, Petrovac, Petrovo, Prijedor, Prnjavor, Ribnik, Sokolac, Srbac, Srebrenica, Stanari, Trebinje, Han Pijesak
Subvencija za vrtić/ finansiranje rada vrtića	34	Banja Luka, Berkovići, Bijeljina, Bratunac, Brod, Višegrad, Vlasenica, Gacko, Gradiška, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Laktaši, Lopare, Ljubinje, Milići, Modriča, Mrkonjić Grad, Nevesinje, Novi Grad, Pale, Petrovo, Prijedor, Prnjavor, Ribnik, Rogatica, Srbac, Srebrenica, Teslić, Trebinje, Foča, Han Pijesak, Šamac, Šipovo
Stipendije za školovanje djece iz višečlanih porodica	22	Banja Luka, Višegrad, Vlasenica, Istočni Stari Grad, Jezero, Kalinovik, Kozarska Dubica, Kotor Varoš, Krupa na Uni, Modriča, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Pale, Petrovac, Ribnik, Srbac, Teslić, Foča, Han Pijesak, Čajniče, Čelinac, Šamac
Novčana pomoć višečlanim porodicama	17	Banja Luka, Brod, Vlasenica, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Kotor Varoš, Kupres, Lopare, Modriča, Mrkonjić Grad, Pale, Ribnik, Srbac, Čajniče, Čelinac, Šamac
Besplatni udžbenici za učenike	14	Banja Luka, Brod, Gacko, Istočna Ilidža, Lopare, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Novo Goražde, Pale, Pelagićevo, Petrovac, Prnjavor, Rudo, Srebrenica
Novčana pomoć prilikom zaključenja braka	11	Bileća, Višegrad, Gacko, Istočni Stari Grad, Kalinovik, Kneževo, Ljubinje, Nevesinje, Trebinje, Trnovo, Čelinac
Pomoć za stambeno zbrinjavanje bračnih parova i porodica	9	Brod, Doboј, Istočna Ilidža, Jezero, Kalinovik, Mrkonjić Grad, Prijedor, Srbac, Stanari
Produženi boravak za učenike prve trijade osnovnih škola	8	Banja Luka, Gacko, Gradiška, Zvornik, Lopare, Oštra Luka, Prijedor, Han Pijesak
Jednokratna novčana pomoć za polazak u školu	4	Kalinovik, Lopare, Novi Grad, Rudo
Pomoć djeci u ruralnim područjima	3	Novo Goražde, Nevesinje, Trebinje
Materinski dodatak	1*	Trebinje 2017-2018. (lokalni materinski dodatak ukinut zbog uvođenja republičkog materinskog dodatka za nezaposlene porodilje)

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Iako je velik značaj tzv. „nematerijalnih“ populacionih mjera (prvenstveno edukacije, promocije i savjetovanja) na povećanje osviještenosti o prisutnim demografskim problemima, te psihološki uticaj na donosiocce odluka i ciljnu grupu stanovništva, one nisu u dovoljnom obimu zastupljene u JLS. Jedina prisutna populaciona mjera „nematerijalnog“ karaktera u većem broju JLS je manifestacija „Konferencija beba“³³.

Slika 1 – Plakati o najavi održavanja manifestacije „Konferencije beba“ u 4 JLS u 2022. godini



Izvor podataka: Internet stranice JLS

3.2. Provođenje i promovisanje lokalnih pronatalitetnih mjera

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 izuzetnog značaja je da se provođenje definisanih mjera od strane JLS vrši kroz jednostavne procedure koje su pristupačne korisnicima, uz minimalno administriranje. Takođe, s obzirom da provođenje mjera 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 lokalnih 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 JLS kontinuirano ispituju i prate poznavanje, razumijevanje, stav i povjerenje ciljne grupe stanovništva u mjere populacione politike, te da u skladu sa dobijenim informacijama unaprjeđuju kako mjere, tako i svoje postupanje.

³³ Manifestacija „Konferencija beba“, koja ima za cilj promovisanje porodice i porodičnih vrijednosti, svijesti o značaju porodice kao i ukazivanje na problem pada nataliteta. Održava se pod pokroviteljstvom MPOS u organizaciji JLS koje iskazuju svoje interesovanje za održavanje iste. Medijski pokrovitelj manifestacije je Radio-televizija RS. Zbog epidemiološke situacije izazvane korona virusom, manifestacija nije organizovana 2020. i 2021. godine.

3.2.1. Pristup jedinica lokalne samouprave provođenju pronatalitetnih mjera

Primjena mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane JLS je u posmatranom periodu se odvijala pod uticajem neprecizno propisanih uslova i načina za ostvarenje pronatalitetnih prava. Manjkavosti pravnog okvira za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu se u velikoj mjeri reflektuju na efektivnost i efikasnost provođenja lokalnih pronatalitetnih mjera.

U pravnom aktima JLS iz ove oblasti je propisano da se većina prava ostvaruje po zahtjevu korisnika³⁴ ili u manjem broju slučajeva konkursnom procedurom, a ne po automatizmu³⁵, što utiče na povećano administriranje, nastale troškove i potrebno vrijeme za prikupljanje potrebne dokumentacije, predaju zahtjeva i ostvarivanja prava. Pravnim okvirom često nije propisana potrebna dokumentacija već uslovi za ostvarenje prava, pa se u tim slučajevima vrsta i obim dokumentacije koja se prilaže uz zahtjev svodi na diskreciono tumačenje i primjenu u praksi³⁶. Veliki broj traženih informacija i dokumenata³⁷ je moguće provjeriti službenim putem u nadležnim službama lokalne uprave.

Obim pojedinih prava je ograničen socijalnim i materijalnim statusom porodice³⁸, pa se pravo na ostvarivanje tih mjera svodi na neki vid socijalne pomoći i gubi svoj pronatalitetni karakter. Pojedine odredbe pravnog okvira su i diskriminatorne, gdje isključuju iz obima prava određenu grupu korisnika³⁹ čime se narušava princip jednakosti.

Rokovi za postupanje po zahtjevu korisnika i realizaciju mjere često nisu precizno definisani ili su vezani za rokove propisane Zakonom o opštem upravnom postupku pa je veoma izražena varijabilnost u pogledu trajanja rješavanja zahtjeva, od ekspeditivnosti koja podrazumijeva odlučivanje i isplatu prava isti dan do primjera koji traju i do 9 mjeseci.

U velikom broju slučajeva je naglašeno u pravnom osnovu da se isplata prava vrši do iznosa raspoloživih sredstava namijenjenih za te svrhe, bez obzira na ispunjenost uslova. Ovo implicira da je moguće da je korisniku prizna pravo, ali da mu se zbog nedovoljno raspoloživih sredstava isto ne isplati. Takođe, iako relevantnim pravnim okvirom nije predviđena isplata prava u ratama, ovakav način isplate je bio prisutan u praksi. Ovakav pristup značajno utiče na blagovremenost podrške, povjerenje i zadovoljstvo korisnika sa istom.

Preporuke domaćih i međunarodnih stručnjaka iz oblasti demografije naglašavaju potrebu dugoročnog pristupa prilikom uvođenja pronatalitetnih mjera, iz razloga što je populaciona politika dinamičan i dug proces, koji efekte ne pruža sada i odmah, već su nekada potrebne i decenije da napredak bude vidljiv. Iz tog razloga je potrebna dugoročna opredijeljenost i istrajnost JLS i RS u njenom provođenju.

³⁴ Korisnici prava su i majke koje su se tek porodile.

³⁵ Potencijal informacionog sistema „eBeba“ <https://ebeba.vladars.net/> nije dovoljno iskorišćen. Npr. isplatu jednokratne novčane pomoći za rođenje djeteta (i sa republičkog i lokalnog nivoa vlasti) je moguće, po uzoru na Srbiju, isplatiti po automatizmu putem unošenja svih potrebnih podataka u sistem u porodilištu bez potrebe provođenja administrativnih procedura.

³⁶ Npr. Često tražen uslov za ostvarivanje prava je prebivalište jednog od supružnika/ roditelja u određenom trajanju. Međutim, revizija je utvrdila da je u procesu provjeravanja ispunjenosti uslova i odlučivanja o priznavanju prava najčešće provjeravan podatak o prebivalištu u trenutku podnošenja zahtjeva. To hipotetički dovodi do situacije, s obzirom na odsustvo razmjene podataka između JLS, da supružnici podnesu zahtjev u dvije JLS po istom osnovu ili da se odluče na podnošenje zahtjeva u JLS koja daje veći iznos novčane pomoći.

³⁷ Npr. bračni status, broj živorođene djece, potvrda da nije prethodno korišteno pravo na jednokratnu pomoć JLS i sl.

³⁸ Pomoć višočlanim porodicama je uglavnom uslovljena slabim materijalnim statusom.

³⁹ Npr. zaposleni u Gradskoj upravi grada Zvornika nemaju pravo na isplatu jednokratne novčane pomoći za rođenje djeteta (član 6. Pravilnika o jednokratnoj novčanoj pomoći za rođenje djeteta, Službeni glasnik grada Zvornik, broj 16/21)

Međutim, skoro sve JLS imaju bar jednu mjeru pronatalitetnog karaktera koju provode na bazi godišnjih odluka (koja ne mora biti usvojena naredne godine) ili na bazi odobrenja (grado)načelnika po svakom pojedinačnom zahtjevu potencijalnog korisnika pronatalitetnog prava (koji ne mora biti odobren).

Kratkoročno promišljanje i nedosljedan pristup podsticanju rađanja i podršci roditeljstvu od strane JLS ne daje sigurnost/ne ulijeva povjerenje 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. A to povjerenje i sigurnost u pronatalitetne mjere su veoma važne jer proces rađanja djeteta zahtijeva minimalno 9 mjeseci, a njegovog odrastanja minimum 18 godina.

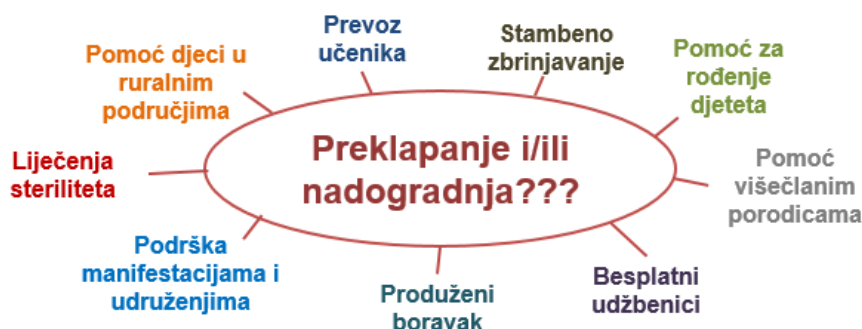
Grafikon 7 – Potreba za dugoročnom opredjeljenošću i istrajnošću provođenja pronatalitetnih mjera od strane JLS



Izvor podataka: GSRJS RS

Takođe, koordinacija i komunikacija u pogledu usmjeravanja demografskog razvoja RS između republičkog i lokalnog nivoa vlasti nije na adekvatnom nivou. Preko 2/3 lokalnih pronatalitetnih mjera je slično ili istovjetno sa republičkim pronatalitetnim mjerama, te je teško zaključiti da li iste predstavljaju preklapanje ili nadogradnju i da li njihovo provođenje proizvodi određeni sinergijski efekat. JLS su izjavile da im nisu ponuđene smjernice i konsultacije prilikom dizajniranja i provođenja lokalnih pronatalitetnih mjera, ali takođe niti da su ih one svojom inicijativom tražile od republičkog nivoa vlasti. Takođe, nije prisutna ni koordinacija i komunikacija između susjednih JLS koje se suočavaju sa sličnim demografskim izazovima u cilju osmišljavanja usaglašenog pristupa demografskom oporavku.

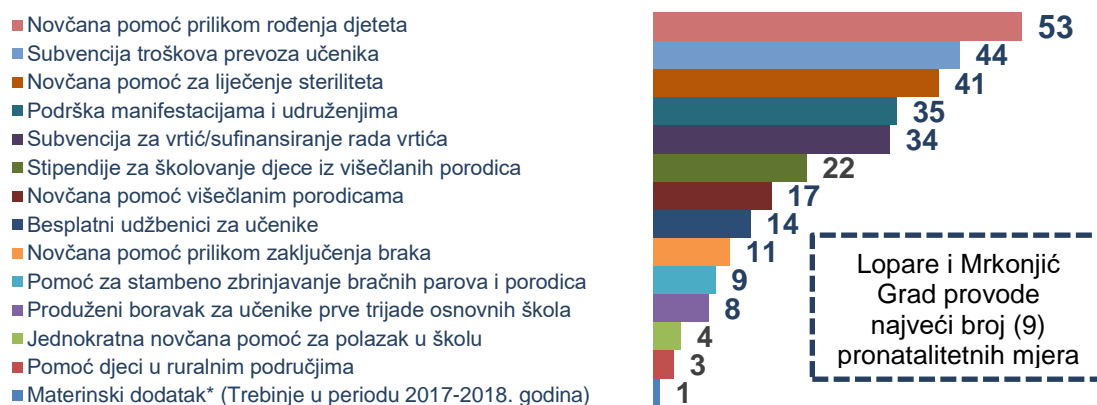
Grafikon 8 – Sličnost republičkih i lokalnih pronatalitetnih mjera



Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Mjera pronatalitetnog karaktera koju je provodila većina JLS u RS je novčana pomoć za rođenje djeteta. Većina JLS je, u periodu 2016-2021. godina, povećala iznose za rođenje djeteta, te polovina njih krenula sa podrškom za podsticanje rađanja već od prvog djeteta. Subvenciju troškova prevoza učenika i novčanu pomoć za liječenje steriliteta je pružalo 2/3 JLS, dok je preko polovine JLS pružalo podršku manifestacijama i udruženjima⁴⁰, kao i davalo subvenciju za vrtić, odnosno sufinansiralo rad predškolskih ustanova na svojoj teritoriji.

Grafikon 9 – Provođenje pronatalitetnih mjera od strane JLS u RS u periodu 2016-2021. godina



Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Broj JLS koji je provodio lokalne pronatalitetne mjere, kao i broj lokalnih pronatalitetnih mjera u primjeni po JLS su u posmatranom periodu rasli.⁴¹ Broj korisnika i iznos sredstava za realizaciju lokalnih pronatalitetnih mjera su se u ukupnom iznosu konstantno povećavali u toku posmatranog perioda 2016-2021. godina⁴².

Tri pronatalitetne mjere (sufinansiranje rada vrtića, troškova prevoza učenika i novčana pomoć prilikom rođenja djeteta) obuhvataju $\frac{3}{4}$ korisnika u svim JLS RS. Povećanje broja korisnika u posmatranom periodu je vezano sa povećanje broja pronatalitetnih mjera, ali i proširenje obuhvata korisnika pravnim okvirom. Najveće povećanje broja korisnika je zabilježeno u 2021. godini u odnosu na prethodne godine iz razloga što su pojedine JLS⁴³ proširile obuhvat korisnika za besplatne udžbenike i subvenciju za vrtić na način da su obuhvatili djecu polaznike, pored javnih, i privatnih predškolskih ustanova.

U posmatranom periodu 2016-2021. godine je izdvojeno 190,3 miliona KM od strane svih JLS za finansiranje realizacije lokalnih pronatalitetnih mjera. Preko 80% navedenog iznosa se odnosi na subvenciju/sufinansiranje rada vrtića. Ako imamo u vidu da je ovo mjera koja je uvedena 80-tih godina u „bivšoj državi“, možemo konstatovati da JLS u prethodnom petogodišnjem periodu nisu izdvojile značajna finansijska sredstva na uvođenje i provođenje novih pronatalitetnih mjera.

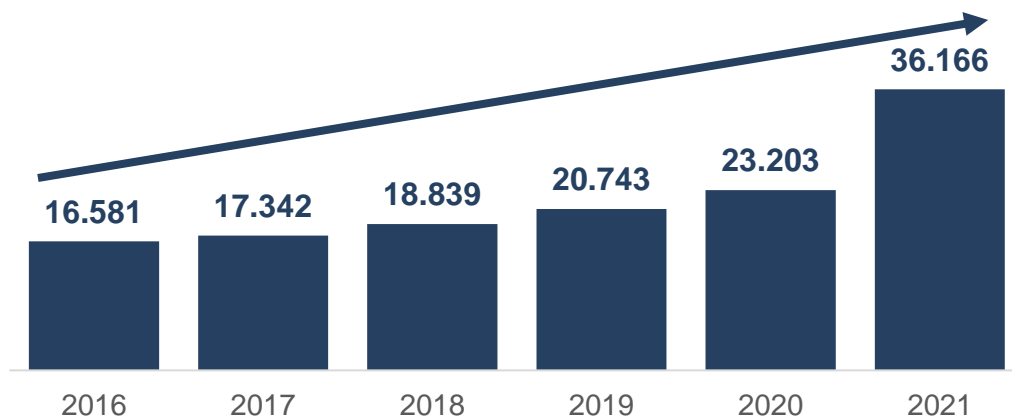
⁴⁰ Manifestacije i udruženja čiji su programi održavanja i djelovanja u posmatranom periodu imali pronatalitetni karakter.

⁴¹ Prilog broj 6 – Broj JLS koji provodi lokalnu pronatalitetnu mjeru i broj lokalnih pronatalitetnih mjera po JLS u periodu 2016-2021. godina

⁴² Prilog broj 7 – Broj korisnika i izdvojenih finansijskih sredstava na lokalnom nivou po pronatalitetnoj mjeri i po JLS u periodu 2016-2021. godina

⁴³ Banja Luka i Bijeljina

Grafikon 10 - Pregled broja korisnika pronatalitetnih mjera u svim JLS RS u periodu 2016-2021. godina



Tri pronatalitetne mjere obuhvataju $\frac{3}{4}$ korisnika u JLS

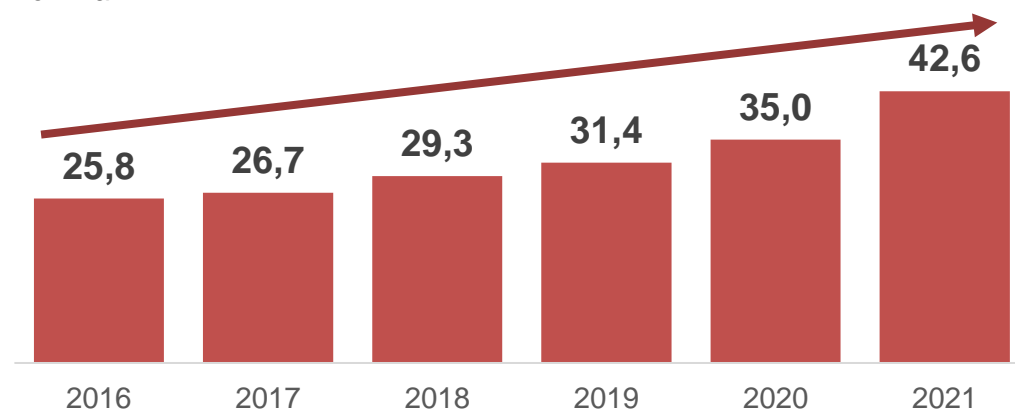
Subvencija za vrtić/sufinansiranje rada vrtića

Subvencija troškova prevoza učenika

Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Grafikon 11 – Pregled iznosa finansijskih sredstava izdvojenih za realizaciju pronatalitetnih mjera u svim JLS u periodu 2016-2021. godina u milionima KM



Izdvojeno **190,3 miliona KM** od strane JLS za finansiranje pronatalitetnih mjera

Preko **80%** navedenog iznosa se odnosi na subvenciju/sufinansiranje rada vrtića

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Revizija je na primjeru jednokratne pomoći za rođenje djeteta sagledavala način realizacije jedne od lokalnih pronatalitetnih mjera na uzorku od 12 JLS. Konkretno u ovom primjeru, predmet posmatranja je bila efektivnost obuhvata korisnika pa je izvršeno poređenje⁴⁴ broja živorođenih po svakoj JLS i broja djece korisnika novčane pomoći za rođenje djeteta.

Uočena su četiri različita pristupa obuhvatu korisnika od strane posmatranih JLS⁴⁵, detaljno prikazana u tabeli broj 2:

- Obuhvat sve živorođene djece sa pronatalitetnom mjerom (Banja Luka, Bijeljina, Pale, Prijedor, Trebinje, Višegrad, Šamac, Kneževo);
- Uslovljenost obuhvata živorođene djece nižeg reda rođenja radnim statusom roditelja (Zvornik i Kozarska Dubica);
- Izostavljanje živorođene djece nižeg reda rođenja iz obuhvata korisnika, odnosno obuhvat živorođene djece višeg reda rođenja (Nevesinje);
- Mjera nije primjenjivana od strane JLS (Doboj).

Četiri JLS (Banja Luka, Bijeljina, Pale i Prijedor) su sa pružanjem jednokratne novčane pomoći započele u posmatranom periodu⁴⁶, te iako su namjeravale da obuhvate svojom mjerom svu živorođenu djecu na svojoj teritoriji, sem Pala u 2021. godini, one to nisu uspjele.

Ostale četiri JLS (Trebinje, Višegrad, Šamac i Kneževo), koje ovu mjeru primjenjuju duži vremenski period⁴⁷, uspjele su u značajnoj mjeri obuhvatiti živorođenu djecu na svojoj teritoriji sa njom, s tim da je jedini Višegrad imao više korisnika od broja živorođenih.

JLS koje propisanim obimom prava u svom pravnom okviru nisu obuhvatile svu živorođenu djecu na svojoj teritoriji su Zvornik, Kozarska Dubica i Nevesinje. Zvornik je uključio prvorodeno i drugorođeno dijete u obuhvat korisnika samo ako je majka do 2020. godine, odnosno od 2020. godine jedan od roditelja nezaposlen, dok je Kozarska Dubica dala prava i prvorodenoj i drugorođenoj djeci ukoliko su oba roditelja nezaposlena. Nevesinje je u potpunosti izostavilo prvorodeno i drugorođeno dijete iz obuhvata korisnika, odnosno pomoć daju od trećerodnog djeteta. U tabeli broj 2 je vidljivo da je na ovaj način izostavljeno od 1/3 do 2/3 djece na teritoriji ove tri JLS od ovakvog vida pomoći njihovim roditeljima.

Razloge za prisutne razlike u obuhvatu djece za koje je iskorišćeno pravo na pomoć prilikom njihovog rođenja u odnosu na broj živorođene djece je moguće tražiti u neupućenosti stanovništva u pronatalitetne mjere, uslovljenosti ostvarivanja prava redom rođenja djeteta, neadekvatnim pristupom JLS realizaciji mjere, unutrašnjim i vanjskim migracijama stanovništva, te ostvarivanju prava u drugim JLS ili državama zbog njihove veće izdašnosti.

Treba istaći da ova lokalna pronatalitetna mjera predstavlja preklapanje, odnosno nadogradnju sa nekoliko republičkih mjera pronatalitetnog karaktera koje se daju kao određena vrsta pomoći prilikom rođenja djeteta⁴⁸.

⁴⁴ Podaci su uporedivi jer RZS publikuje podatke živorođenih prema mjestu prebivališta majke čime je ispunjen uslov lokalnih uprava koje traže da bar jedan od roditelja ima prebivalište na području JLS gdje podnosi zahtjev za ostvarenje prava.

⁴⁵ Prilog broj 8 – Visina jednokratne novčane pomoći za rođenje djeteta po JLS

⁴⁶ Prijedor 2019, Pale 2020, Bijeljina i Banja Luka 2021. godine

⁴⁷ Sa primjenom ove mjere Šamac je počeo 2006. godine, Kozarska Dubica 2007, Nevesinje 2010, Višegrad 2013, Trebinje 2014, te Kneževo 2016. godine.

⁴⁸ Prilog broj 9 – Jednokratna novčana pomoć za rođenje djeteta republičkog i lokalnog nivoa

Tabela 2 - Poređenje broja živorođenih i broja djece korisnika pomoći za rođenje djeteta u periodu 2016-2021. godina

Godina	Banja Luka			Bijeljina			Pale			Priedor		
	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika
2016	2.100			921			168			523		
2017	1.969			898			194			569		
2018	2.018			865			181			567		
2019	1.831			966			198			581	494	-87
2020	1.780			927			199	185	-14	566	506	-60
2021	1.809	1.597	-212	970	195	-775	195	198	3	598	553	-45
Godina	Trebinje			Višegrad			Šamac			Kneževo		
	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika
2016	274	282	8	47	109	62	62	48	-14	58	73	15
2017	303	281	-22	53	95	42	68	44	-24	57	50	-7
2018	299	279	-20	59	113	54	61	58	-3	62	53	-9
2019	297	286	-11	54	65	11	48	48	0	81	61	-20
2020	321	292	-29	50	51	1	56	45	-11	54	36	-18
2021	281	266	-15	49	67	18	48	62	14	73	50	-23
Godina	Doboj			Zvornik			Kozarska Dubica			Nevesinje		
	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika	Broj živorođenih	Broj djece korisnika	Razlika
2016	510			347	250	-97	117	45	-72	76	16	-60
2017	497			353	220	-133	105	43	-62	81	12	-69
2018	497			391	225	-166	114	40	-74	96	18	-78
2019	498			414	185	-229	99	37	-62	89	25	-64
2020	455			374	211	-163	103	52	-51	104	18	-86
2021	474			387	215	-172	107	37	-70	90	14	-76

Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS i JLS

3.2.2. Poznavanje, razumijevanje i povjerenje u lokalne pronatalitetne mjere

Prilikom definisanja i provođenja mjera koje imaju pronatalitetni karakter, JLS nisu provodile ispitivanja o poznavanju, razumijevanju, stavu i povjerenju ciljne grupe stanovništva⁴⁹, 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.

Tabela 3 – Ispitivanje ciljne grupe stanovništva za pronatalitetnu politiku 12 lokalnih uprava iz revizijskog uzorka

Naziv JLS	Broj žena u fertilnom periodu života (15-49 godina) u 2021. godini	Broj anketiranih žena/ porodica u periodu 2016-2021. godina
Banja Luka	43.022	0
Bijeljina	22.611	0
Prijedor	16.374	0
Doboj	12.587	0
Zvornik	11.680	0
Trebinje	5.679	0
Pale	4.281	0
Kozarska Dubica	3.549	10
Šamac	2.855	0
Nevesinje	2.250	0
Višegrad	1.704	0
Kneževo	1.505	0

Izvor podataka: RZS, Procjene stanovništva RS 2013-2021. godina, podaci JLS iz revizijskog uzorka

U toku 2019. godine, tokom provođenja dva projekta, akademska zajednica i naučno-stručna udruženja⁵⁰ su provodila ispitivanja „fertilnog kapaciteta i stavova o planiranju porodice porodilja“ i „stavova o usklađivanju rada i roditeljstva zaposlenih žena mlađih od 50 godina“. Ova ispitivanja su ponudila neke veoma važne odgovore, a koji se tiču definisanja odgovora na ispoljene probleme u demografskom razvoju RS, a koje su posebno obrađeni u izvještaju revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“.⁵¹

JLS nisu preduzimale edukativne i promotivne aktivnosti u pogledu svoje pronatalitetne politike⁵². Upravo zbog nedovoljne edukacije i promocije, ciljna grupa stanovništva, ali ni predstavnici JLS, nisu u potpunosti upoznati sa demografskim problemima sa kojima se suočavaju JLS i RS, kao ni pojedinačnim pronatalitetnim mjerama na republičkom i lokalnom nivou. Samim tim, postojeće pronatalitetne mjere nisu adekvatno predstavljene stanovništvu pa samim tim ne predstavljaju „motivacioni“ paket za proširenje porodice.

⁴⁹ Kozarska Dubica je anketirala 10 porodica 2021. godine u cilju ispitivanja javnosti o problemima nataliteta i podsticanja rađanja djece. Međutim, Kozarska Dubica reviziji nije dostavila analizu prikupljenih stavova, niti je mijenjala i unapređivala svoje pronatalitetne mjere i aktivnosti u 2021. godini na osnovu rezultata ovog ispitivanja.

⁵⁰ Prirodno-matematički fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Centar za demografska istraživanja

⁵¹ Za više detalja pogledati izvještaj revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, str.35-38.

⁵² Revizija je, tokom provođenja ove revizije učinka, uputila JLS da iskoriste dostavljanje dokumenata za novorođenče za predstavljanje i promociju republičkih i lokalnih pronatalitetnih mjera.

3.3. Praćenje i izvještavanje o efektima lokalnih pronatalitetnih mjera

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

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

3.3.1. Praćenje efekata i preispitivanje lokalnih pronatalitetnih mjera

Praćenje efekata i analiza definisanih pronatalitetnih mjera od strane JLS nije bilo prisutna u posmatranom periodu. Ni za jednu od mjera koje imaju pronatalitetni karakter, lokalne uprave prilikom njihovog definisanja nisu postavile jasne ciljeve koji se žele sa njima postići, kao ni indikatore njihove uspješnosti.⁵³ Takođe, u relevantnom pravnom okviru nije definisana obaveza za njihovim praćenjem, kritičkim preispitivanjem, kao ni izvještavanjem. 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 javnosti.

Razloge za odsustvo praćenja i analize efekata je moguće tražiti i u činjenici da lokalne uprave nisu uspostavile adekvatne evidencije i baze podataka⁵⁴ koje mogu da pruže podatke o vrsti i karakteru mjera, obimu i načinu ostvarenja prava, broju (potencijalnih) korisnika mjera⁵⁵ i izdvojenih finansijskih sredstava. Treba istaći da su u odsustvu istih mogućnosti za usmjeravanje lokalnog demografskog razvoja značajno ograničene.

S obzirom da ne postoje analize JLS o efektima lokalnih pronatalitetnih mjera, revizija je pokušala da poređenjem broja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u primjeni, obuhvata korisnika i isplaćenih finansijskih sredstava, te kretanja broja živorođene djece u posmatranom periodu ukaže na efekte lokalnih pronatalitetnih mjera.

⁵³ Osim Višegrada koji je u svojoj Strategiji razvoja za period 2018-2027. godina postavio za cilj da do 2027. godine zaustavi negativan migracioni saldo, kao i da do 2022. poveća broj živorođene djece za 10% u odnosu na njihov broj iz 2017. godine (koji opštinska uprava nije ostvarila jer je 2017. godine broj živorođenih bio 53, a 2021. godine 49 tj. skoro 10% manji) i Kozarske Dubice u svojoj Strategiji razvoja za period 2011-2020. godina da uspostavi trend pozitivnog prirodnog priraštaja do 2016. godine (koji opštinska uprava nije uspjela da postigne jer je prirodni priraštaj 2016. godine bio -221, te se u narednim godinama samo povećao na -285 više umrlih lica od živorođenih 2021. godine).

⁵⁴ Upravo u cilju uspostavljanja evidencija i baza podataka, a samim tim i mogućnosti za praćenje i analizu efekata pronatalitetnih mjera u toku provođenja revizijskih aktivnosti GSRJS RS je usmjerila lokalne uprave da sistematizuju mjere pronatalitetnog karaktera, te utvrde broj korisnika i iznos izdvojenih sredstava u periodu 2016-2021. godina.

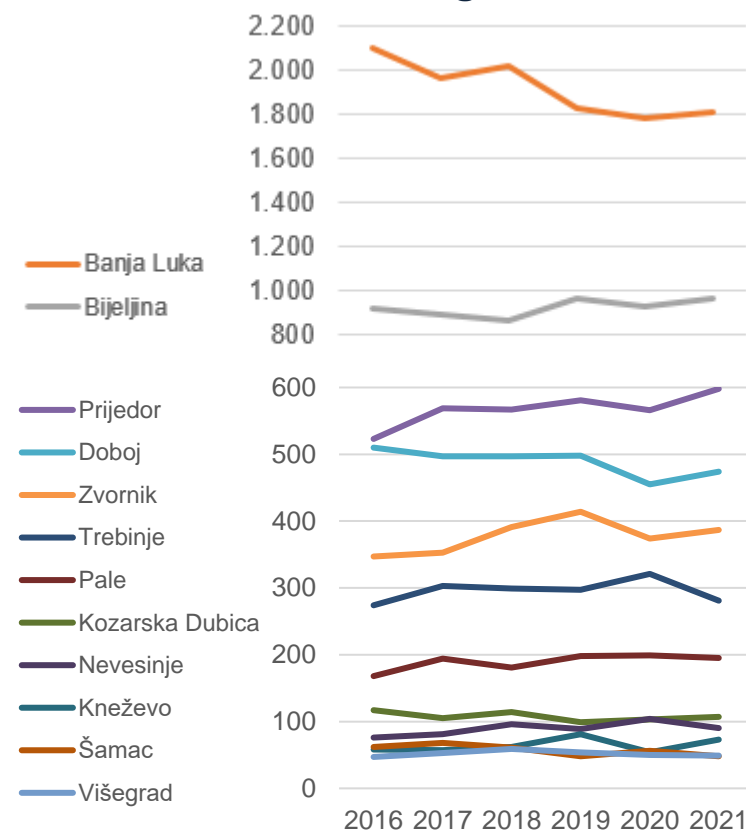
⁵⁵ Od velikog značaja bi bila evidencija i baza podataka o porodicama na teritoriji JLS.

Nesumnjivo 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. Međutim, analize sačinjene od strane revizije ukazuju da iste nisu uspjele da značajnije postaknu rađanje koje bi doprinijelo prostom obnavljanju stanovništva JLS i RS.

Grafikon 12 – Poređenje isplaćenih finansijskih sredstava JLS iz uzorka za realizaciju lokalnih pronatalitetnih mjera i kretanja broja živorođene djece u periodu 2016-2021. godina

Uzorak JLS	Broj pronatalitetnih mjera u primjeni u 2021. godini	Broj korisnika (2016-2021)	Iznos sredstava u milionima KM (2016-2021)	% budžeta izdvojen u 2021. godini
Banja Luka	8	32.509	65,32	9%
Prijedor	7	8.521	12,22	6%
Bijeljina	5	6.148	11,37	5%
Trebinje	5	5.206	9,59	6%
Zvornik	7	4.918	8,44	6%
Doboj	4	2.613	6,68	6%
Pale	8	2.183	4,18	6%
Šamac	6	2.053	2,94	8%
Višegrad	5	1.431	1,67	3%
Nevesinje	3	1.164	0,96	2%
Kozarska Dubica	5	774	0,74	1%
Kneževo	4	593	0,25	1%

Broj živorođene djece u periodu 2016-2021. godina



Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS, Odluke JLS o usvajanju (rebalansa) budžeta, demografski bilteni i saopštenja RZS

3.3.2. Izvještavanje o demografskom razvoju i efektima lokalnih pronatalitetnih mjera

Izvještavanje JLS 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.

Na zahtjev MPOS, JLS su uopšteno izvještavale o primjeni lokalnih pronatalitetnih mjera, te posebno o podršci vantjelesnoj oplodnji na godišnjem nivou. S obzirom da obaveza izvještavanja nije propisana nijednim aktom, te da zahtjeve MPOS nije pratilo metodološko uputstvo o obimu i načinu izvještavanja, dobijeni podaci od lokalnih uprava su manjkavi, neuporedivi i nepouzdati. Na osnovu dobijenih podataka od JLS, MPOS je sačinjavalo godišnje informacije.

Informaciju o provođenju mjera populacione politike na lokalnom nivou je MPOS Vladi RS slalo u periodu od 2013. do 2016. godine. U svim informacijama u pomenutom periodu kao zaključak analize dobijenih podataka MPOS je navodilo: „Populaciona politika u RS mora dati odgovore na uočene demografske probleme u lokalnim zajednicama... Sve lokalne zajednice u RS trebale bi u narednom periodu da u prvi plan svojih strategija i programa rada ugrade i rješavanje pitanja koja se odnose na problematiku razvoja stanovništva. U tom smislu potrebno je da koncipiraju populacionu politiku, a zatim u svojim budžetima obezbijede sredstva kako bi se usvojene mjere mogle i provoditi. U tom kontekstu potrebno je prije svega odrediti institucionalni okvir za sprovođenje lokalne populacione politike tj. formirati Komisiju za populacionu politiku Skupštine opštine/grada kao stalnih radnih tijela.“ Vlada RS je, nakon razmatranja informacije 2013. godine, naložila⁵⁶ MPOS i MULS da rade na formiranju Komisije za populacionu politiku u JLS. Međutim, MPOS nije dokumentovalo reviziji aktivnosti u skladu sa pomenutim Zaključkom Vlade RS.

U godinama prije i poslije navedenog perioda, MPOS je podatke od JLS prikupljalo za internu upotrebu. U 2012. godini je na osnovu prikupljenih podataka napravilo određenu analizu gdje se kao jedan od zaključaka izdvojio da „stepen znanja i informisanost lokalnih zajednica o populacionoj politici nije zadovoljavajući“. Na osnovu ovog zaključka organizovana je 2013. godine konferencija na temu populacione politike u lokalnoj samoupravi za relevantne predstavnike republičkog i lokalnog nivoa vlasti, kao i edukacija za lokalne službenike 2013. godine, koju smo pomenuli ranije u ovom izvještaju. Nakon pomenutih događaja, MPOS više nije radio na provođenju aktivnosti ovog tipa.

MPOS je u maju 2021. godine poslalo dopis⁵⁷ sa zahtjevom za dostavu pravnog okvira JLS u pogledu podrške podsticanju rađanja i podrške roditeljstvu. Obrazloženje zahtjeva je bilo da će se pomenuti dokumenti iskoristiti za izradu Registra mjera populacione politike na lokalnom nivou. Predstavnici MPOS su izjavili da dio JLS nije odgovorio na njihov zahtjev, te da nisu preduzeli značajnije aktivnosti na uspostavljanju pomenutog registra.

Informaciju o učešću JLS u finansiranju vantjelesne oplodnje, MPOS je počelo da šalje na razmatranje Vladi RS od 2019. godine. S obzirom na zaključak informacije da je „povećanje nataliteta dugoročno pitanje koje se mora rješavati kontinuiranom primjenom mjera populacione politike među kojim je i pružanje finansijske pomoći pri liječenju neplodnosti kod parova i da je zato važno da u rješavanje ovih problema, pored institucija na republičkom nivou, uključe i sve JLS“, Vlada RS je, nakon razmatranja istih, ukazivala⁵⁸ JLS na potrebu da „u svojim budžetima planiraju sredstva za finansiranje četvrtog i narednog

⁵⁶ Zaključak Vlade RS, broj 04/1-012-2-2262/13 od 24.10.2013. godine

⁵⁷ Dopis MPOS svim JLS u RS, broj 20.05/052-3664/21 od 18.05.2021. godine

⁵⁸ Zaključci Vlade RS broj 04/1-012-2-1325/20 od 07.05.2020. godine, 04/1-012-2-1491/21 od 13.05.2021. godine i 04/1-012-2-1720/22 od 19.05.2022. godine

postupka vantjelesne oplodnje u narednim godinama, a da u tekućoj finansiranju vrše sa drugih budžetskih pozicija slične namjene“.

Od 12 lokalnih uprava iz uzorka, 4 su u posmatranom periodu 2016-2021. godina počele sa izvještavanjem skupštine JLS o realizaciji pronatalitetnih mjera. Karakter tih izvještaja je više administrativne i statističke, umjesto problemske i analitičke prirode, te samim tim nisu adekvatna podloga za kritičko preispitivanje i unaprjeđenje lokalnih pronatalitetnih mjera.

Opština Pale je u 2020. i 2021. godini u okviru Izvještaja o radu Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti navela broj zaprimljenih zahtjeva za realizaciju tri lokalne pronatalitetne mjere⁵⁹.

Opština Šamac je u periodu 2016-2019. godina sačinjavala Informaciju o demografskom stanju opštine Šamac sa podacima o broju umrlih, rođenih i vjenčanih. U okviru ove informacije je dat i pregled broja rješenja koja su donesena u pogledu priznavanja prava na jednokratnu novčanu pomoć za rođenje djeteta, kao i da JLS sufinansira troškove dvije procedure asistirane reprodukcije (vantjelesne oplodnje). Ističe se da „ne posjeduju evidencije o migracionom kretanju stanovništva, kao i da se neminovno nameće potreba donošenja dugoročnijih mjera od strane viših nivoa vlasti, a koje će dovesti do povećanja nataliteta i smanjenja broja mladih koji napuštaju ove prostore čime bi se i demografska slika poboljšala“.

Opština Višegrad je u okviru Izvještaja o realizaciji novčanih sredstava datih u periodu od 2016. do 2021. godine na osnovu Odluke o utvrđivanju uslova i kriterijuma za ostvarivanje prava na stimulisane nataliteta, navela pregled uslova i kriterijuma za ostvarivanje prava na dodjelu novčanih sredstava, a zatim i broj zahtjeva po svakoj mjeri i iznos isplaćenih sredstava u KM po godinama, te da se ukupno izdvojena finansijska sredstva kreću u okviru planiranih finansijskih sredstava od 100.000 KM na godišnjem nivou. Konstatovano je će opština Višegrad i dalje nastaviti da izdvaja sredstva u cilju podrške stimulisanja nataliteta.

Grad Trebinje je u maju 2021. godine sačinilo Informaciju o realizaciji programa podrške porodici. Naglašeno je da se ista sačinjava u ovoj formi prvi put te da je, osim izvještajnog perioda 01.01.-31.12.2020. godina, urađena i uporedna analiza za prethodne tri godine kako bi se sagledalo kretanje broja korisnika i izdvojenih finansijskih sredstava. Informacija sadrži uslove i kriterijume za ostvarivanje lokalnih pronatalitetnih mjera, navođenje njihovih izmjena u toku posmatranog perioda, pravni osnov u kojima su isti propisani, te broj podnesenih zahtjeva i ostvarenih prava. Takođe, obrazložena je isplata prava u određenom broju rata, te konstatovano da grad Trebinje izmiruje redovno obaveze po ovom osnovu i da je briga o porodici zastupljena u svim vidovima podrške građanima iz Budžeta grada.

Pomenute JLS nisu reviziji dostavile dokumentaciju u pogledu eventualnih zaključaka skupština gradova/opština koji su doneseni nakon razmatranja pomenutih izvještaja i informacija.

⁵⁹ Pomoć prilikom rođenja djeteta, pomoć za sufinansiranje troškova procedure asistirane reprodukcije (vantjelesne oplodnje) i pomoći za porodice sa četvoro i više djece.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka „Pronatalitetne mjere u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske“ sa ciljem da ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti koje jedinice lokalne samouprave preduzimaju u funkciji podsticanja rađanja djece i podršku roditeljstvu.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da su njeni rezultati pokazali da pronatalitetne mjere jedinica lokalne samouprave u primjeni nisu uspjele da značajnije podstaknu rađanje koje bi doprinijelo lokalnom, a posljedično i prostom obnavljanju stanovništva na nivou Republike Srpske, te da u skladu s tim postoji potreba za sistematizacijom, (re)definisanjem i unaprjeđenjem mjera jedinica lokalne samouprave za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu u funkciji održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1. Rezultati revizije ukazuju da u strateškom okviru jedinica lokalne samouprave nisu na adekvatan način postavljena strateška opredjeljenja i ciljevi po pitanju lokalnog demografskog razvoja.

U uslovima nepostojanja detaljno definisanih ciljeva i opredjeljenja u pogledu demografskog razvoja i obnove Republike Srpske sa republičkog nivoa vlasti, jedinice lokalne samouprave nisu pristupile aktiviranju procesa upravljanja sopstvenim demografskim razvojem na sistemski način.

Različit značaj koje su lokalne uprave dale demografskim problemima se manifestovao i u nivou konkretizacije strateških ciljeva i opredjeljenja u kontekstu njihovog demografskog razvoja. Pristupi jedinica lokalne samouprave su se kretali od potpunog odsustva strateških opredjeljenja i ciljeva po pitanju lokalnog demografskog razvoja do posvećivanja posebnog akta strateško-programskog karaktera lokalnim demografskim pitanjima.

4.2. Na negativne demografske trendove se reagovalo provođenjem određenih mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter, a koje su definisane, brojnim aktima organa jedinica lokalne samouprave, sa učestalim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu.

Pronatalitetne mjere jedinica lokalne samouprave su u većini slučajeva definisane bez urađene adekvatne analize demografskog stanja, parametara stanovništva, ciljeva koji se žele ostvariti, broja potencijalnih korisnika, obima prava koji lokalna uprava može da finansira, kao i načina realizacije mjere koji bi na najefektivniji i najefikasniji način mogla lokalna uprava da provede.

Obim, uslovi i način ostvarenja prava u okviru mjera koje imaju pronatalitetni karakter je propisan brojnim aktima organa jedinice lokalne samouprave sa velikim brojem izmjena i dopuna u posmatranom periodu, često kratkoročnog karaktera – na godišnjem nivou, što je uticalo na (ne)izvjesnost i kontinuitet pronatalitetnih mjera.

4.3. Uloge, nadležnosti i odgovornosti organa lokalne uprave u pogledu vođenja lokalne politike, samim tim i politike demografskog razvoja, su pravnim okvirom jasno utvrđene i razgraničene, ali se iste u praksi ne primjenjuju na propisan način.

Iako je relevantnim pravnim okvirom, za kreiranje politike jedinice lokalne samouprave nadležna skupština opštine/grada, a (grado)načelnik organ jedinice lokalne samouprave kojem je povjereno provođenje lokalne politike u skladu sa odlukama skupštine, u praksi većina mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter se definiše i provodi na osnovu odluka (grado)načelnika.

Lokalne uprave ne raspolažu sa dovoljnim i odgovarajućim kapacitetima za bavljenje pitanjima iz oblasti demografije i pronatalitetne politike, što uz nedovoljno efektivnu i efikasnu komunikaciju i koordinaciju unutar lokalnih uprava, između jedinica lokalne samouprave, kao i između lokalnog i republičkog nivoa vlasti utiče na proces definisanja i provođenja lokalnih mjera i aktivnosti koje imaju pronatalitetni karakter.

4.4. Posmatrani period karakteriše trend povećanja broja jedinica lokalne samouprave koje provode pronatalitetne mjere i aktivnosti, broja pronatalitetnih mjera i aktivnosti u jedinicama lokalne samouprave, njihovih korisnika, kao i finansijskih sredstava za njihovu realizaciju iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Definisanje i provođenje pronatalitetnih mjera i aktivnosti je bilo pod uticajem institucionalnih, pravnih, finansijskih i administrativnih faktora.

Jedinice lokalne samouprave su u posmatranom periodu 2016-2021. godina provodile različitih 14 mjera koje su bile u funkciji podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu. Od 63 jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj, 60 ih se odlučilo da provede određene pronatalitetne mjere i aktivnosti materijalnog karaktera, dok su „nematerijalne“ mjere bile skromno zastupljene. U posmatranom periodu broj korisnika se povećao preko dva puta sa 16.561 korisnika 2016. godine na 36.166 korisnika 2021. godine. Takođe, povećan je i iznos izdvojenih finansijskih sredstava za njihovu realizaciju preko 60%, sa 25,8 miliona KM 2016. godine na 42,6 miliona KM 2021. godine. Za potrebe finansiranja pronatalitetnih mjera u posmatranom periodu 2016-2021. godina izdvojeno je preko 190 miliona KM iz budžeta svih jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj.

Definisanju i uvođenju ovih mjera nisu prethodile odgovarajuće analize, nisu jasno definisani svrha i ciljevi koji se žele postići njihovom primjenom, niti su postavljeni odgovarajući indikatori za praćenje efekata koje iste postižu.

Primjena pronatalitetnih mjera i aktivnosti se uglavnom vršila na osnovu veoma kompleksnog i brojnog seta akata organa jedinice lokalne samouprave, koji najčešće nije propisao sve potrebne elemente koji osiguravaju njihovo efikasno i efektivno provođenje.

Ostvarivanje prava koji proističu iz pronatalitetnih mjera jedinica lokalne samouprave se uglavnom vrši po zahtjevu korisnika, manjem broju slučajeva po automatizmu i putem konkursne procedure što dovodi do povećanog administriranja lokalne uprave, te nastalih troškova i vremena potrebnih korisnicima za ostvarenje ovih prava. Obim pojedinih prava je ograničen socijalnim i materijalnim statusom porodice, određene kategorije korisnika su isključene iz obima prava. Prisutna je izražena varijabilnost u pogledu trajanja rješavanja zahtjeva za ostvarenje i isplatu prava koja proističu iz lokalnih pronatalitetnih mjera, uz potencijalnu mogućnost da se ista ne ostvare zbog nedovoljne raspoloživosti finansijskih sredstava u budžetima jedinica lokalne samouprave.

4.5. Postupanje jedinica lokalne samouprave, prilikom definisanja, izmjene i provođenja mjera i aktivnosti za podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu, nije bilo u funkciji unaprjeđivanja poznavanja, razumijevanja i povjerenja potencijalnih korisnika u iste.

Demografska ispitivanja koje je provela naučno-stručna zajednica su pokazala da postoji prostor za djelovanje pronatalitetne politike republičkih i lokalnih organa vlasti kroz podršku ženama u Republici Srpskoj da ostvare željeni broj djece.

Jedinice lokalne samouprave nisu vršile promociju i edukaciju u pogledu mjera i aktivnosti koje su one i republički organi vlasti provodili radi podsticanja rađanja i podrške roditeljstvu, što je uticalo na neadekvatno poznavanje ciljne grupe stanovništva o prisutnim demografskim problemima, niti su pronatalitetne mjere i aktivnosti u primjeni doživljene od stanovništva kao „motivacioni“ paket za proširenje porodice.

4.6. Praćenje i analiza efekata definisanih lokalnih mjera i aktivnosti za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu nije bilo na nivou koji bi omogućio njihovo kritičko preispitivanje i unaprjeđivanje sa ciljem da adekvatnije odgovore na izazove demografske obnove Republike Srpske.

Pravni okvir jedinica lokalne samouprave, kojim su definisane mjere koje imaju pronatalitetni karakter, nije predvidio obavezu za njihovo praćenje i analizu efekata koje su postigle, kritičko preispitivanje radi njihovog unaprjeđenja i prilagođavanja promjeni demografskih trendova, kao ni izvještavanje kao podlogu za kvalitetnije odlučivanje u ovoj oblasti.

Značajno ograničenje za praćenje i analizu efekata koje postižu lokalne pronatalitetne mjere, a samim tim i za upravljanje lokalnim demografskim razvojem, predstavlja i odsustvo kvalitetnih evidencija i baza podataka o lokalnim pronatalitetnim mjerama (vrsti, karakteru, obimu prava), broju (potencijalnih) korisnika mjera i potrebnih/izdvojenih finansijskih sredstava za njihovu realizaciju.

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

4.7. Izvještavanje lokalnih uprava o demografskim pokazateljima i realizaciji pojedinih lokalnih pronatalitetnih mjera nije vršeno na adekvatan način. Izvještaji su imali administrativni i statistički karakter, bez podataka i pokazatelja o uspješnosti primjene lokalnih pronatalitetnih mjera.

Informacije koje su upućivale lokalne uprave svojim skupštinama opština/ gradova su sadržavale prikaz određenih demografskih pokazatelja, broja obrađenih zahtjeva korisnika i isplaćenih finansijskih sredstava za realizaciju lokalnih pronatalitetnih mjera, bez kritičkog osvrta na probleme u njihovoj realizaciji ili uspješnosti na podsticanje rađanja djece i podršku roditeljstvu.

Izvještavanje republičkog nivoa vlasti su lokalne uprave vršile na zahtjev Ministarstva porodice, omladine i sporta. S obzirom da obaveza izvještavanja lokalnog nivoa vlasti nije propisana nijednim aktom republičkog nivoa vlasti po ovom pitanju, te da resorno ministarstvo nije svoje zahtjeve propratilo sa metodološkim uputstvom o obimu i načinu izvještavanja, podaci koje su lokalne uprave dostavile o lokalnim pronatalitetnim mjerama nisu bili adekvatnog obima i kvaliteta za uspostavljanje odgovarajućih evidencija i baza podataka o mjerama pronatalitetne politike na lokalnom nivou.

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 u Republici Srpskoj i ključnom predlagaču strategija, politika i zakonskih akata i donosiocu podzakonskih akata, Ministarstvu porodice, omladine i sporta, kao resorno nadležnom ministarstvu i jedinicama lokalne samouprave kao nosiocima nadležnosti propisanih Ustavom Republike Srpske, Zakonom o lokalnoj samoupravi i njihovim statutima.

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 funkciji 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 održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo porodice, omladine i sporta, u funkciji održivog demografskog razvoja, pored realizacije preporuka koje su date u izvještaju revizije učinka RU001-20 „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, potrebno je da:

5.1. Pruži odgovarajuće smjernice i usmjerenja, te uredi podjelu uloga, nadležnosti i odgovornosti između republičkog i lokalnog nivoa vlasti u pogledu upravljanja održivim demografskim razvojem Republike Srpske.

Prilikom izrade i predlaganja strateško-programskog akta koji će sadržavati strateške pravce, opredjeljenja i ciljeve koji se žele postići u demografskom razvoju Republike Srpske, jasno dati smjernice i usmjerenja lokalnom nivou vlasti u pogledu upravljanja lokalnim demografskim razvojem i vođenja lokalne pronatalitetne politike koje će biti u funkciji postizanja postavljenih strateških ciljeva.

U ustavno-pravnom okviru, kao i strateško-programskom aktu potrebno je jasno razgraničiti podjelu uloga, nadležnosti i odgovornosti između republičkog i lokalnog nivoa vlasti za demografski razvoj Republike Srpske.

5.2. Uspostavi odgovarajuće evidencije i baze podataka za praćenje demografskog stanja koje će omogućiti analizu primjene i evaluaciju efekata mjera i aktivnosti koje se preduzimaju u funkciji održivog demografskog razvoja Republike Srpske.

Prilikom utvrđivanja okvira izvještavanja o demografskom stanju u Republici Srpskoj, koji će biti obavezujući za sve organe i institucije uključene u demografski razvoj, jasno propisati obavezu, obim, formu, način i rokove izvještavanja lokalnog nivoa vlasti.

Na osnovu prikupljenih podataka i informacija, potrebno je uspostaviti odgovarajuće evidencije i baze podataka za praćenje demografskog stanja i na lokalnom i na republičkom nivou, a koji će služiti kao podloga za sistematizaciju, kritičko preispitivanje i unaprjeđenje lokalnih i republičkih pronatalitetnih mjera. U cilju efektivne i efikasne razmjene podataka i informacija, evidencije i baze podataka trebaju biti dostupne svim kreatorima i implementatorima pronatalitetnih mjera uključujući i jedinice lokalne samouprave.

U saradnji i koordinaciji sa Ministarstvom za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo, unaprijediti i afirmisati primjenu informacionog sistema „eBeba“ kako bi se omogućila realizacija republičkih i lokalnih pronatalitetnih mjera koja je korisnički orijentisana na način da se proširi obim podataka koji se u porodilištu preuzimaju od roditelja

i unose u sistem radi omogućavanja realizacije pojedinih pronatalitetnih prava po „automatizmu“ čime se štede resursi javnog sektora, a povećava zadovoljstvo korisnika.

5.3. Pruža pomoć i podršku jedinicama lokalne samouprave u pogledu njihovog postupanja u pogledu definisanja, provođenja, praćenja, analize, kritičkog preispitivanja i izvještavanja o postignutim efektima pronatalitetnih mjera.

Potrebno je kontinuirano vršiti edukaciju i savjetovanje kadrova na lokalnom nivou vlasti u pogledu aktuelnih demografskih trendova, izazova koji se pojavljuju u mogućnosti demografske obnove Republike Srpske, kao i postupanju kada je u pitanju definisanje, primjena, praćenje, kritičko preispitivanje i analiza efekata lokalnih mjera za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu. Potrebno je organima jedinica lokalne samouprave predstaviti određene prakse, mjere i aktivnosti koje uspješno provode jedinice lokalne samouprave u RS, državama u okruženju i država Evropske unije.

Potrebno je koristeći raspoložive institucionalne mehanizme unaprijediti koordinaciju i komunikaciju između organa Republike i organa jedinica lokalne samouprave, podsticati organizovanu razmjenu praksi, ideja i inicijativa između jedinica lokalne samouprave, kao i između jedinica lokalne samouprave i organa Republike.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave Republike Srpske

Jedinice lokalne samouprave u funkciji kreiranja i provođenja mjera i aktivnosti na podsticanju rađanja i podršku rađanju, potrebno je da:

5.4. Utvrde jasna strateška opredjeljenja i ciljeve u pogledu lokalnog demografskog razvoja, te izvrše sistematizaciju i pojednostavljenje pravnog okvira za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu.

Na osnovu analize lokalnog demografskog stanja, lokalne uprave trebaju da, uz konsultaciju sa resornim ministarstvom na republičkom nivou vlasti, izrade i predlože strateško-programski akt koji bi sadržavao strateške pravce, opredjeljenja i ciljeve koji se žele postići u lokalnom demografskom razvoju. Strateški akt treba da prati akcioni plan sa mjerama i aktivnostima za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu, nosiocu/nosiocima aktivnosti, rokovima, potrebnim resursima i očekivanim rezultatima koji će biti u funkciji postizanja postavljenih strateških ciljeva.

Potrebno je preispitati i sistematizovati aktuelne akte organa lokalne uprave koji se odnose na mjere za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu i na osnovu toga kreirati jedinstven akt koji će biti usvojen od strane skupštine opštine/grada, dugoročnog karaktera, koji će omogućiti efikasniji rad lokalnih uprava i uspješnije provođenje lokalnih pronatalitetnih mjera.

5.5. Analiziraju primjenu i evaluiraju efekte lokalnih pronatalitetnih mjera i na osnovu rezultata analize i evaluacije, sistematizuju, (re)definišu i unaprjeđuju mjere u funkciji održivog lokalnog demografskog razvoja.

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

(Re)definisanoju konkretnih lokalnih 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 njihovom usvajanju kvalitetno obrazloženje sa postavljenim ciljevima i indikatorima uspješnosti.

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

5.6. Mjere za podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu učine pristupačnijim potencijalnim korisnicima uz pojednostavljenje administrativnih procedura.

Efikasnost rada lokalnih uprava 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 ostvaruju putem automatizma, po osnovu razmjene podataka i informacija između nadležnih institucija.

5.7. Uspostave evidencije i baze podataka potrebne za uspješnu primjenu i praćenje lokalnih pronatalitetnih mjera, kao i okvir za izvještavanje o demografskom stanju i uspješnosti lokalne pronatalitetne politike.

Lokalne uprave treba da uspostave adekvatne evidencije i baze podataka koje mogu da pruže podatke o vrsti i karakteru mjera, obimu i načinu ostvarenja prava, broju (potencijalnih) korisnika mjera i izdvojenih finansijskih sredstava radi stvaranja podloge za usmjeravanje lokalnog demografskog razvoja.

Lokalne uprave treba da utvrde okvir izvještavanja o lokalnom demografskom stanju i uspješnosti lokalnih pronatalitetnih mjera kojim će biti propisani obveznici izvještavanja, način izvještavanja, rokovi izvještavanja, sadržaj izvještaja, kao i način razmjene podataka i informacija između lokalnog i republičkog nivoa vlasti.

5.8. Kontinuirano i u skladu sa okvirom za izvještavanje izvještavaju resorno nadležno ministarstvo – Vladu Republike Srpske o provođenju lokalnih pronatalitetnih mjera i uticaju na lokalni demografski razvoj.

Lokalne uprave 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 lokalnih pronatalitetnih mjera, korisnicima, utrošenim finansijskim sredstvima, problemima i poteškoćama u provođenju mjera, postignutim rezultatima i prijedlozima za unaprjeđenje uspješnosti pronatalitetnih mjera u cilju poboljšanja demografskog stanja u jedinicama lokalne samouprave i Republici Srpskoj.

Vođa revizorskog tima

mr Slađana Jagodić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1 - Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske
2. 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)
3. 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)
4. Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017-2021. godina (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 73/17)
5. Program rada Vlade Republike Srpske za mandatni period 2014 – 2018. godina
6. Program rada Vlade Republike Srpske za mandatni period 2018 – 2022. godina
7. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2019 – 2021. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 122/18)
8. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2020 – 2022. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 119/19)
9. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08)
10. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18)
11. Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 97/16, 36/19 i 61/21)
12. Zakon o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 114/17, 122/18, 107/19 i 119/21)
13. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 4/22)
14. Odluka o formiranju Savjeta za demografsku politiku Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 34/12)
15. Planska dokumenta, politike, programi koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu jedinica lokalne samouprave
16. Regulatorni akti skupštine i rukovodstva jedinica lokalne samouprave koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu
17. Analize, izvještaji i informacije jedinica lokalne samouprave koji se odnose na podsticanje rađanja i podršku roditeljstvu
18. Korespondencija između resorno nadležnih ministarstava u Vladi Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave u pogledu vođenja pronatalitetne politike
19. Budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave
20. Baze podataka i registri u jedinicama lokalne samouprave
21. Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske
22. Dokumentacija o obukama službenika jedinica lokalne samouprave iz oblasti vođenja pronatalitetne politike
23. Zaključci Vlade RS koji se odnose na obaveze jedinica lokalne samouprave u pogledu pronatalitetnih mjera
24. Dokumentacija Prirodno-matematičkog fakulteta i Centra za demografska istraživanja u pogledu rezultata provedenih demografskih ispitivanja
25. Međunarodne konvencije, deklaracije, programi i publikacije, kao i naučno-stručni radovi domaćih i međunarodnih stručnjaka iz oblasti održivog demografskog razvoja
26. Publikacije Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske

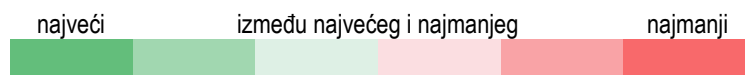
Prilog broj 2 – Kretanje broja živorođene djece u JLS RS u periodu 1996-2021. godina

Grad/opština	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
REPUBLIKA SRPSKA	12263	13757	13527	14500	14191	13699	12336	10537	10628	10322	10524	10110	10198	10603	10147	9561	9978	9510	9335	9357	9452	9339	9568	9274	9161	9274
Grad Banja Luka	2075	2140	2192	2186	2225	2246	1957	1699	1736	1771	1770	1806	1968	2004	1919	1988	2065	2015	2010	2100	2100	1969	2018	1831	1780	1809
Grad Bijeljina	921	950	1001	1266	1172	1159	1185	924	949	924	984	936	972	1042	921	894	956	930	908	871	921	898	865	966	927	970
Grad Prijedor	789	857	715	713	734	763	687	615	588	612	618	649	640	629	650	539	616	542	565	485	523	569	567	581	566	598
Grad Doboj	655	679	741	773	775	696	672	593	677	613	687	585	535	563	617	548	658	625	574	518	510	497	497	498	455	474
Grad Gradiška	546	638	599	554	569	551	551	467	455	470	463	460	484	442	435	410	399	370	372	382	375	388	378	433	480	444
Grad Zvornik	334	417	380	703	626	614	583	408	472	413	549	546	533	484	484	436	395	389	344	379	347	353	391	414	374	387
Teslić	540	475	549	565	561	504	473	403	430	411	429	352	341	378	400	331	357	335	363	344	318	303	328	328	303	325
Laktaši	331	352	380	359	365	361	353	355	359	347	346	324	326	333	343	333	306	284	279	279	315	373	319	311	263	322
Trebinje	325	344	346	375	353	347	323	312	278	274	290	255	290	302	277	256	288	241	253	289	274	303	299	297	321	281
Prnjavor	505	574	705	660	578	557	519	359	364	325	364	343	328	338	333	356	325	308	281	290	268	296	278	271	262	276
Grad Derвента	321	376	396	394	370	355	354	251	271	240	236	242	208	260	206	205	217	223	204	222	217	199	232	189	223	195
Pale	185	241	170	217	219	194	207	180	186	168	182	159	164	198	166	166	197	162	179	177	168	194	181	198	199	195
Modriča	267	316	309	321	328	324	305	258	269	258	241	198	168	230	164	155	179	157	196	189	171	175	180	178	176	183
Novi Grad	262	313	253	249	258	255	227	203	207	186	190	197	210	198	179	168	162	182	153	164	167	147	159	152	154	167
Kotor Varoš	293	271	291	321	334	258	278	238	196	202	179	167	178	194	186	182	156	179	155	161	156	161	205	171	178	161
Čelinac	215	237	212	224	202	185	195	168	167	162	143	139	131	149	180	132	157	140	134	137	139	142	150	163	139	142
Istočno Novo Sarajevo	6	78	59	69	62	71	66	54	68	69	78	70	81	88	97	89	100	98	115	122	120	119	131	112	119	125
Srbac	211	192	164	170	201	176	176	161	147	156	143	130	153	164	147	141	155	146	147	141	124	127	129	82	85	124
Foča	205	189	212	194	206	194	169	171	173	156	148	149	132	157	117	94	110	121	124	153	133	112	120	123	126	116
Ugljevik	135	144	172	144	128	144	143	111	102	100	128	133	106	123	105	107	103	108	103	125	106	104	110	116	104	115
Bratunac	97	145	107	147	130	128	134	124	130	131	157	147	135	154	139	120	116	105	124	107	123	133	125	122	105	109
Kozarska Dubica	205	254	229	274	261	219	202	172	178	203	154	136	142	149	164	150	159	124	146	126	117	105	114	99	103	107
Istočna Ilidža	1	135	122	167	161	117	143	121	136	129	136	142	138	140	145	141	131	129	109	107	115	125	118	129	114	104
Mrkonjić Grad	140	200	234	205	205	210	181	185	165	166	179	161	140	161	141	151	125	124	149	120	139	114	118	102	88	101
Brod	142	148	130	125	150	129	134	143	124	130	136	89	103	113	119	74	118	101	94	89	110	98	101	105	107	94
Bileća	173	153	158	140	168	145	148	120	120	96	82	76	94	109	96	97	77	97	86	80	106	90	108	92	91	92
Nevesinje	149	168	194	156	144	151	149	149	127	136	130	131	127	117	114	102	90	110	87	76	76	81	96	89	104	90
Rogatica	54	114	73	90	92	90	85	86	91	97	98	96	108	108	107	80	104	82	69	81	90	85	87	61	119	87
Sokolac	64	115	87	113	150	104	111	124	111	111	101	106	105	106	99	96	115	73	88	89	101	72	106	91	101	77
Lopare	143	230	214	271	206	190	152	107	86	86	88	107	68	89	52	62	68	55	52	48	54	44	76	65	55	73
Kneževo	180	178	153	168	151	157	180	110	129	100	86	89	101	91	100	82	81	72	62	76	58	57	62	81	54	73
Vlasenica	244	197	108	117	104	89	84	93	86	93	70	82	84	92	98	74	77	69	68	71	73	80	78	66	68	65
Šipovo	56	127	125	115	107	129	114	110	79	103	92	86	85	91	91	81	87	72	84	57	79	64	85	72	56	64
Gacko	141	120	123	134	98	96	93	106	102	90	83	76	75	91	85	87	83	76	72	70	77	63	103	63	74	63

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

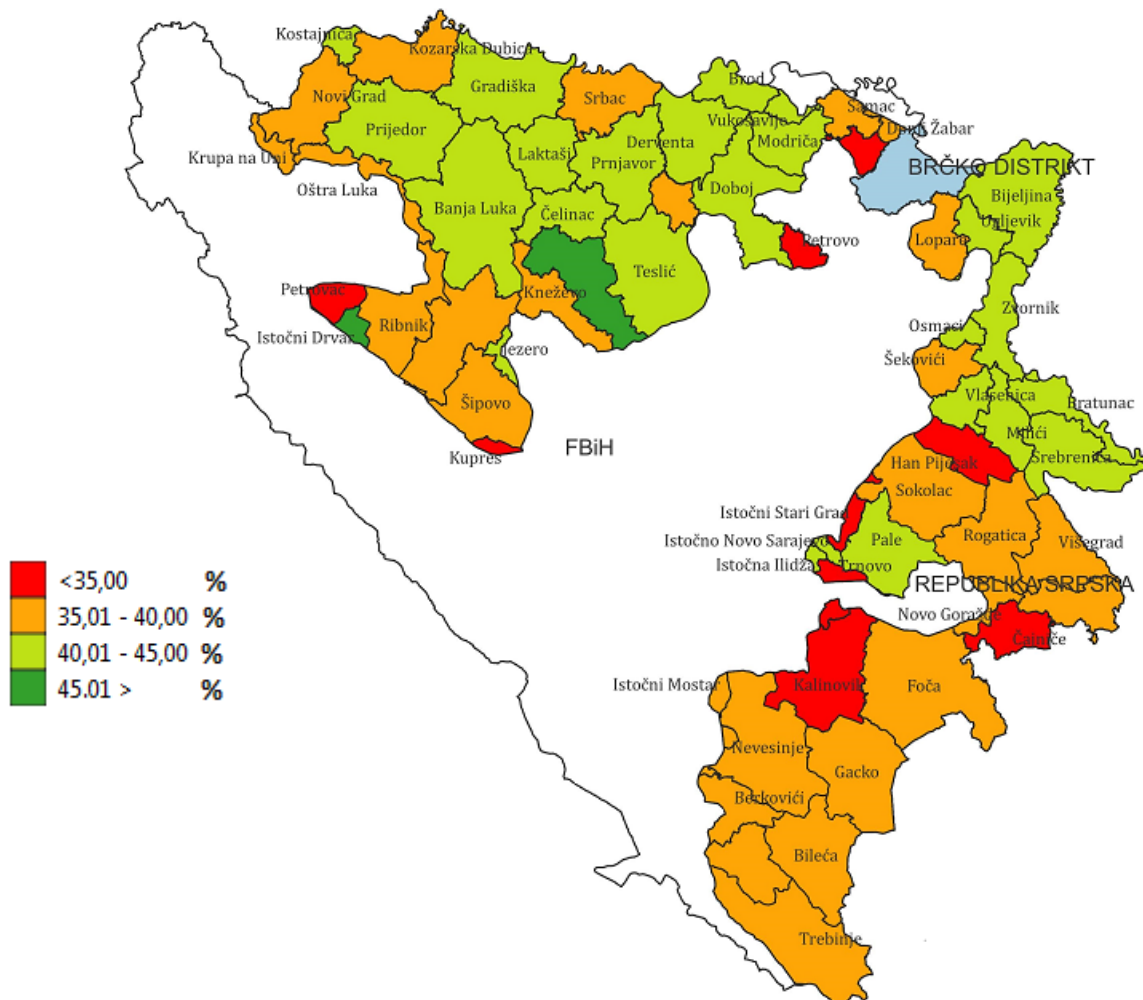
Srebrenica	45	107	39	65	62	53	35	44	46	41	69	66	59	56	54	45	57	63	53	38	51	59	42	63	62	63
Milići	62	61	88	111	108	80	66	74	73	69	70	79	96	69	71	69	47	59	42	61	65	68	77	79	72	60
Stanari																				66	57	63	65	58	63	59
Petrovo	80	90	72	69	54	56	41	59	51	40	45	40	46	49	45	45	53	45	36	40	45	63	51	44	39	50
Višegrad	84	73	62	78	84	89	102	79	93	65	62	66	64	65	45	43	53	45	51	46	47	53	59	54	50	49
Šamac	187	189	197	227	211	170	117	104	102	84	81	65	54	67	51	54	57	66	48	45	62	68	61	48	56	48
Vukosavlje	11	29	37	46	35	43	44	19	33	32	22	25	25	30	19	33	32	41	27	30	37	30	28	26	33	34
Rudo	3	4	5	23	38	43	49	43	34	28	36	28	20	28	15	26	26	28	25	24	26	24	17	12	20	34
Ribnik	30	82	74	86	95	76	100	53	62	80	51	42	49	46	48	45	52	34	31	33	41	30	35	31	36	33
Šekovići	65	71	76	73	81	62	64	82	73	54	67	43	60	54	60	33	46	44	37	49	33	34	35	28	42	32
Čajniče	5	38	49	52	35	37	39	33	38	29	25	27	28	28	25	34	28	35	26	27	27	23	21	20	39	26
Kostajnica	57	43	57	52	51	39	30	25	21	32	34	41	30	34	28	26	32	32	37	30	24	29	28	30	33	25
Oštra Luka	35	39	61	82	75	60	59	38	33	30	29	32	27	21	29	19	23	22	19	15	19	17	15	10	10	24
Ljubinje	39	57	33	37	52	30	36	37	29	26	29	25	31	32	40	28	27	23	27	25	31	30	26	24	41	21
Osmaci	48	38	32	61	49	50	38	34	44	33	40	33	26	27	29	33	27	26	23	23	16	17	15	20	25	17
Han Pijesak	16	34	40	35	30	31	32	20	17	34	24	27	22	23	37	18	19	28	27	23	27	25	21	24	17	16
Trnovo	1	12	11	7	11	14	6	15	6	10	7	9	13	5	9	6	4	6	7	6	5	7	2	2	0	12
Kalinovik	25	25	24	24	15	20	20	21	18	21	13	9	15	14	8	8	11	12	8	4	9	7	8	11	7	11
Petrovac	2	1	0	1	2	9	6	7	6	8	8	12	8	8	8	12	3	5	4	5	3	3	3	4	6	11
Berkovići	21	22	27	19	31	39	30	25	33	26	17	19	23	21	11	14	7	20	18	19	11	12	15	8	10	8
Istočni Stari Grad	10	14	11	6	8	8	14	7	12	11	8	12	13	8	9	13	7	5	22	4	14	8	5	10	9	8
Novo Goražde	6	14	10	16	3	12	15	7	12	8	3	15	8	11	7	3	4	7	2	4	8	7	3	3	6	8
Jezero	7	7	11	12	11	9	9	9	5	7	9	10	9	5	11	5	14	8	1	7	9	9	5	5	0	7
Krupa na Uni	8	19	17	20	12	19	19	11	12	14	8	16	10	8	5	15	9	7	9	3	8	7	8	3	8	5
Donji Žabar	26	25	35	30	35	30	2	1	2	1	1	1	1	0	1	1	3	1	4	2	2	2	2	1	3	1
Pelagićevo	72	74	75	82	52	56	18	4	13	3	3	3	2	5	3	3	4	1	2	2	2	3	6	5	1	1
Kupres	0	2	0	2	8	4	7	4	0	7	1	0	4	1	3	2	0	3	0	1	2	0	1	0	0	1
Istočni Mostar	0	0	0	0	1	0	1	2	2	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Istočni Drvar	1	1	0	0	1	0	4	0	0	0	0	1	2	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Neraspoređeni	83	136	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Legenda broja rođenja



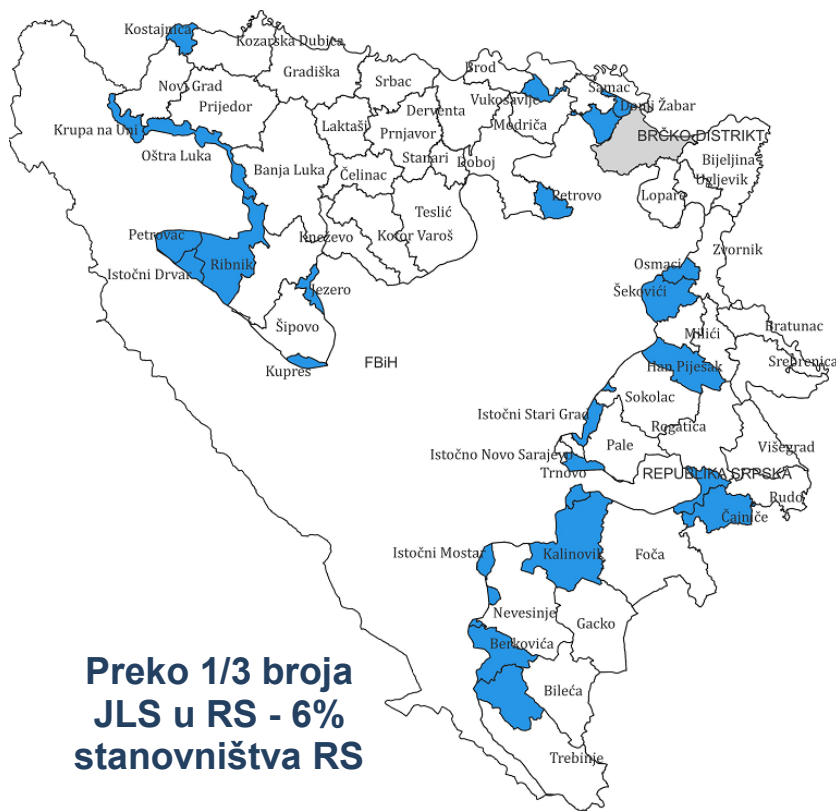
Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS (statistički bilten „Demografska statistika“ i saopštenje „Rođeni i umrli u 2021. godine“)

Prilog broj 3 – Udio fertilnog kontingenta u ženskom stanovništvu u JLS RS prema procjenama stanovništva 2021. godine, u %



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS

Prilog broj 4 – Demografski podaci za 23 JLS RS u 2021. godini kojima je upitna mogućnost demografskog oporavka



Preko 1/3 broja JLS u RS - 6% stanovništva RS

Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka RZS

Broj stanovnika u 2021. godini od **100 do 6.000**

Stopa ukupnog fertiliteta **1,15** – duplo manja od potrebne za prosto obnavljanje stanovništva

Polovina žena u fertilnom periodu prešla **40.** godinu života

Prosječna starost stanovnika **47** godina

- 831 lice po osnovu unutrašnje migracije za posljednjih 5 godina

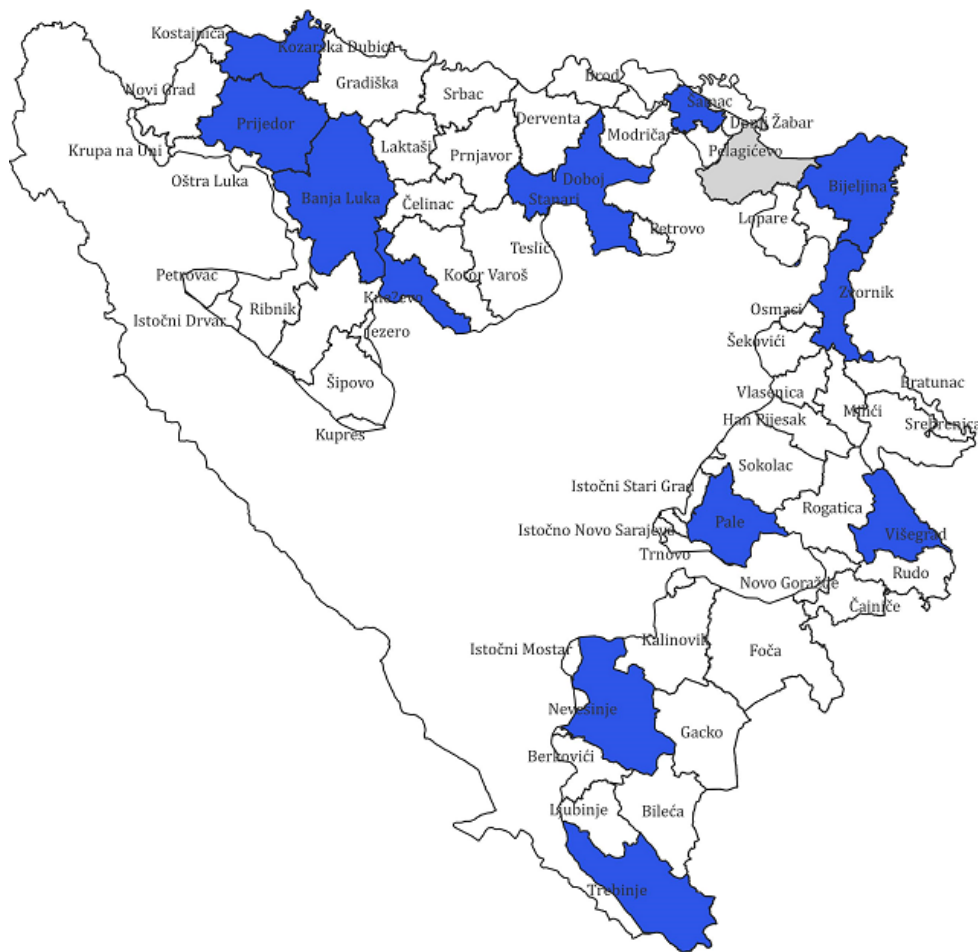
Indeks starenja* **228** – preko 100 označava izrazito duboku starost

Broj stanovnika u 23 JLS

Šekovići	5.676
Petrovo	5.607
Kostajnica	5.304
Osmaci	5.295
Ribnik	5.059
Čajniče	4.273
Vukosavlje	4.216
Pelagićevo	3.752
Donji Žabar	3.257
Han Pijesak	3.162
Ljubinje	3.058
Novo Goražde	2.544
Oštra Luka	2.084
Trnovo	1.988
Berkovići	1.818
Kalinovik	1.669
Krupa na Uni	1.309
Istočni Stari Grad	998
Jezero	960
Petrovac	600
Istočni Mostar	249
Kupres	234
Istočni Drvar	106

*Indeks starenja se računa kao odnos starih u dobi od 60 i više godina i 100 mladih u dobi od 0 do 19 godina. Tipovi su: a) mladost ($\leq 22,9$), b) na pragu starenja (23,0 – 34,9), c) starenje (35,0 – 44,9), d) starost (45,0 – 54,9), e) duboka starost (55,0 – 99,9) i f) izrazito duboka starost ($\geq 100,0$) (Nejašmić I. Toskić A: „Ostarjelost stanovništva seoskih naselja Republike Hrvatske“, Naučni članak, Zagreb, 2016. str.191.)

Prilog broj 5 – Kriterijumi za izbor uzorka JLS koje je revizija detaljnije obuhvatila ovim revizijskim ispitivanjem



Podaci o organizaciono-kadrovskim kapacitetima, procesu definisanja, realizacije mjera, praćenju njihovih efekata i izvještavanju prikupljeni od uzorka od **12 JLS**.

Cilj uzorkovanja je bio obuhvatiti preko **50%** stanovništva RS i broja živorođene djece na godišnjem nivou.

Kriterijumi za izbor uzorka bili su:

1. Teritorijalni raspored i regionalna zastupljenost
2. Stepен razvijenosti JLS
3. Brojnost stanovništva JLS
4. Broj živorođene djece na godišnjem nivou
5. Kretanje prirodnog priraštaja
6. Kretanje brojnosti stanovništva nakon Popisa 2013. godine
7. Primjena pronatalitetnih mjera u JLS i njihova raznovrsnost

Prilog broj 6 – Broj JLS koji provodi lokalnu pronatalitetnu mjeru i broj lokalnih pronatalitetnih mjera po JLS u periodu 2016-2021. godina

Naziv mjere	Broj JLS koja primjenjuje mjeru		Banja Luka		Bijeljina		Višegrad	
	2016	2021	2016	2021	2016	2021	2016	2021
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta	7	11	6	8	3	5	5	5
Subvencija troškova prevoza	5	8						
Novčana pomoć za liječenje steriliteta	8	11	0	4	6	7	2	4
Ostalo (podrška manifestacijama i udruženjima)	7	10						
Subvencija za vrtić/finansiranje rada vrtića	9	9						
Stipendije za školovanje djece iz višečlanih porodica	3	5						
Novčana pomoć višečlanim porodicama	1	4						
Besplatni udžbenici za učenike	1	2						
Novčana pomoć prilikom zaključenja braka	2	1	5	5	4	3	3	8
Pomoć za stambeno zbrinjavanje bračnih parova i porodica	0	2						
Produženi boravak za učenike prve trijade osnovnih škola	3	3						
Jednokratna novčana pomoć za polazak u školu	0	0						
Pomoć djeci u ruralnim područjima	0	1	5	7	3	5	4	6
Materinski dodatak	0	0						

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Prilog broj 7 – Broj korisnika i izdvojenih finansijskih sredstava na lokalnom nivou po pronatalitetnoj mjeri i po JLS u periodu 2016-2021. godina

Broj korisnika po pronatalitetnoj mjeri u periodu 2016-2021. godina

Naziv lokalne pronatalitetne mjere	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Broj korisnika 2016-2021
Subvencija za vrtić/ finansiranje rada vrtića	6.400	6.814	7.069	7.556	7.276	9.306	44.421
Subvencija troškova prevoza učenika	4.887	5.001	5.019	5.879	7.171	8.254	36.211
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta	2.553	2.619	2.961	3.265	3.783	5.606	20.787
Besplatni udžbenici za učenike	455	494	644	624	890	8.746	11.853
Produženi boravak za učenike prve trijade osnovnih škola	1.372	1.402	1.639	1.793	2.047	1.863	10.116
Novčana pomoć višečlanim porodicama	130	128	261	486	705	940	2.650
Stipendije za školovanje djece iz višečlanih porodica	389	391	433	459	457	456	2.585
Novčana pomoć prilikom zaključenja braka	156	174	195	144	189	200	1.058
Novčana pomoć za liječenje steriliteta	109	176	170	127	151	209	942
Jednokratna novčana pomoć za polazak u školu	86	101	105	115	240	229	876
Pomoć djeci u ruralnim područjima	0	0	261	226	178	183	848
Pomoć za stambeno zbrinjavanje bračnih parova i porodica	11	0	38	24	92	141	306
Ostalo (podrška manifestacijama i udruženjima)	33	36	43	45	24	33	214
Materinski dodatak	0	6	1	0	0	0	7
Dječiji dodatak	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	16.581	17.342	18.839	20.743	23.203	36.166	132.874

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Broj korisnika pronatalitetnih prava po JLS u periodu 2016-2021. godina

Grad/opština	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ukupno
Banja Luka	3.704	3.656	3.779	3.949	3.989	13.432	32.509
Zvornik	1.098	1.054	1.338	1.584	1.589	1.858	8.521
Gradiška	879	937	1.307	1.316	1.466	1.526	7.431
Bijeljina	463	457	483	528	1.587	2.630	6.148
Trebinje	692	718	1.002	1.000	866	928	5.206
Prijedor	508	548	543	1.056	1.068	1.195	4.918
Brod	580	535	507	426	450	394	2.892
Mrkonjić Grad	412	412	445	435	417	740	2.861
Novi Grad	229	284	311	430	751	774	2.779
Lopare	605	567	483	431	338	261	2.685
Milići	484	456	473	454	415	398	2.680
Foča	396	398	426	440	445	533	2.638
Modriča	198	294	313	618	595	617	2.635
Pale	261	310	365	364	606	707	2.613
Vlasenica	442	416	419	403	423	474	2.577
Srebrenica	364	462	432	466	413	401	2.538
Laktaši	354	368	354	350	417	444	2.287
Šamac	349	392	373	351	342	376	2.183
Srbac	339	279	315	421	400	336	2.090
Teslić	256	334	306	307	295	557	2.055
Doboj	0	0	0	524	762	767	2.053
Čelinac	222	296	258	359	440	468	2.043
Rogatica	311	312	332	285	363	353	1.956
Gacko	306	325	345	292	327	326	1.921
Istočno Novo Sarajevo	142	231	277	283	362	359	1.654
Istočna Ilidža	1	116	288	285	435	459	1.584
Rudo	198	252	275	273	275	259	1.532
Šipovo	255	229	259	232	231	276	1.482
Prnjavor	237	241	204	254	242	267	1.445
Kozarska Dubica	275	266	256	226	226	182	1.431
Stanari	48	67	314	305	300	290	1.324
Višegrad	191	176	219	212	181	185	1.164
Bratunac	161	150	139	159	101	362	1.072
Ribnik	94	103	96	88	284	329	994
Donji Žabar	179	187	180	153	142	144	985
Petrovo	159	147	143	160	158	197	964
Derventa	38	50	15	24	51	725	903
Han Pijesak	134	125	129	142	140	139	809
Nevesinje	123	112	124	134	147	134	774
Kostajnica	125	139	103	93	107	95	662
Osmaci	104	128	98	128	97	86	641
Kneževo	109	89	101	111	73	110	593

Čajniče	70	73	77	74	106	88	488
Pelagićevo	55	72	66	61	59	174	487
Ugljevik	0	100	98	112	79	93	482
Kotor Varoš	96	112	15	12	127	116	478
Bileća	62	43	99	63	75	68	410
Jezero	65	63	72	71	70	68	409
Berkovići	58	49	62	67	74	74	384
Kalinovik	58	54	64	63	40	39	318
Novo Goražde	0	23	19	24	115	113	294
Istočni Stari Grad	54	51	45	39	37	41	267
Krupa na Uni	7	34	41	49	36	50	217
Petrovac	6	19	19	24	26	71	165
Trnovo	10	12	13	18	21	19	93
Ljubinje	12	13	13	7	8	17	70
Kupres	2	5	5	7	4	13	36
Oštra Luka	0	0	0	0	9	26	35
Sokolac	1	1	1	1	1	1	6
Istočni Mostar	0	0	1	0	0	2	3
Vukosavlje	0	0	0	0	0	0	0
Istočni Drvar	0	0	0	0	0	0	0
Šekovići	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	16.581	17.342	18.839	20.743	23.203	36.166	132.874

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Iznos izdvojenih finansijskih sredstava po pronatalitetnoj mjeri u periodu 2016-2021. godina

Grad/opština	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Izdvojena finansijska sredstva u KM
Subvencija za vrtić/ finansiranje rada vrtića	22.100.054	23.200.775	24.787.102	25.878.338	26.873.622	30.895.870	153.735.761
Subvencija troškova prevoza učenika	1.585.516	1.560.182	1.640.377	1.990.610	2.277.057	3.386.586	12.440.328
Novčana pomoć prilikom rođenja djeteta	1.011.600	914.475	1.173.047	1.236.612	1.498.290	2.525.166	8.359.190
Pomoć za stambeno zbrinjavanje bračnih parova i porodica	21.000	0	109.867	507.816	2.667.504	2.490.719	5.796.905
Stipendije za školovanje djece iz višečlanih porodica	372.190	367.040	407.140	433.520	423.190	419.840	2.422.920
Novčana pomoć za liječenje steriliteta	203.692	366.790	426.414	281.162	414.576	475.786	2.168.420
Besplatni udžbenici za učenike	129.860	51.754	82.639	78.404	121.357	1.266.611	1.730.626
Ostalo (podrška manifestacijama i udruženjima)	164.439	160.546	168.294	200.864	166.558	246.739	1.107.439
Novčana pomoć višečlanim porodicama	14.672	8.967	183.117	171.982	249.916	370.796	999.450
Novčana pomoć prilikom zaključenja braka	70.600	76.800	115.600	144.550	136.075	95.875	639.500
Pomoć djeci u ruralnim područjima	0	0	184.268	160.875	112.400	133.375	590.918
Produženi boravak za učenike prve trijade osnovnih škola	24.624	44.276	45.062	53.658	46.646	56.213	270.479
Jednokratna novčana pomoć za polazak u školu	503	5.120	8.460	8.520	7.078	11.495	41.176
Materinski dodatak	0	2.150	4.450	0	0	0	6.600
Dječiji dodatak	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	25.698.749	26.758.875	29.335.837	31.146.910	34.994.269	42.375.072	190.309.712

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Iznos izdvojenih finansijskih sredstava po JLS u periodu 2016-2021. godina

Grad/opština	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ukupno
Banja Luka	9.826.100	9.958.010	10.780.290	10.634.750	10.471.850	13.651.657	65.322.657
Prijedor	1.732.104	1.754.381	1.854.184	2.124.311	2.249.219	2.507.583	12.221.782
Bijeljina	1.472.531	1.642.836	1.519.229	1.803.276	2.143.298	2.791.827	11.372.997
Gradiška	1.458.093	1.512.479	1.646.976	1.768.526	1.802.617	1.981.247	10.169.938
Trebinje	1.395.320	1.393.017	1.601.111	1.510.885	1.751.335	1.942.293	9.593.961
Zvornik	1.069.558	1.057.618	1.261.071	1.516.645	1.486.853	2.045.687	8.437.432
Doboj	0	0	0	508.920	3.101.167	3.070.528	6.680.615
Laktaši	750.560	795.426	850.470	884.255	1.089.945	1.030.670	5.401.326
Teslić	651.945	692.600	742.052	702.340	757.807	906.386	4.453.130
Mrkonjić Grad	570.952	639.688	719.867	772.471	821.825	928.082	4.452.884
Pale	452.572	543.503	702.483	741.837	756.358	985.688	4.182.441
Foča	471.003	551.590	602.240	623.963	717.982	1.030.383	3.997.161
Gacko	626.350	599.600	621.500	674.500	645.000	627.500	3.794.450
Brod	679.842	514.048	649.591	586.821	604.339	639.811	3.674.452
Novi Grad	357.145	427.712	467.197	542.684	654.361	814.142	3.263.242
Srbac	404.573	431.900	477.660	588.097	592.494	609.042	3.103.765
Prnjavor	338.178	436.803	551.718	530.290	585.065	602.548	3.044.601
Šamac	387.379	373.610	434.579	452.260	662.725	628.732	2.939.285
Srebrenica	307.653	347.666	368.113	469.721	372.638	433.733	2.299.524
Modriča	231.898	287.306	393.997	409.291	216.043	333.578	1.872.113
Bratunac	242.228	242.106	271.613	276.130	273.507	552.499	1.858.083
Višegrad	267.153	204.410	290.595	255.867	320.417	328.005	1.666.447
Milići	216.062	215.621	224.077	266.818	351.813	380.639	1.655.030
Rogatica	171.775	222.520	243.974	257.775	256.452	371.909	1.524.405
Vlasenica	201.177	226.117	249.643	219.435	251.206	284.331	1.431.909
Šipovo	145.372	258.473	221.201	235.183	222.700	275.060	1.357.989
Nevesinje	148.693	166.239	133.093	130.073	187.977	197.957	964.033
Lopare	119.135	129.969	161.329	171.735	163.179	201.451	946.798
Kozarska Dubica	132.800	129.200	120.000	118.900	136.200	106.600	743.700
Stanari	29.000	49.700	88.950	151.910	139.518	176.763	635.841
Berkovići	83.898	94.211	109.067	109.371	100.367	106.303	603.217
Istočno Novo Sarajevo	36.000	48.500	99.600	105.500	125.200	126.300	541.100
Ribnik	51.654	55.636	54.894	54.970	78.888	232.675	528.717
Rudo	41.062	69.083	89.264	96.921	94.305	101.128	491.763
Istočna Ilidža	1.500	28.350	56.650	63.768	108.165	199.511	457.943
Derventa	31.100	40.400	10.400	21.900	49.300	297.303	450.403
Han Pijesak	86.518	78.396	71.547	72.762	44.125	76.481	429.829
Petrovo	53.258	53.421	52.486	55.383	44.610	85.187	344.345
Kalinovik	55.640	50.440	59.540	47.370	49.100	66.950	329.040
Sokolac	64.375	40.000	35.000	65.000	50.000	25.000	279.375
Jezero	31.400	31.500	44.410	89.330	53.900	21.380	271.920
Kostajnica	44.154	57.035	48.769	38.570	40.250	41.500	270.278

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

Čelinac	27.500	28.150	31.068	47.082	65.366	70.400	269.566
Donji Žabar	48.892	46.489	36.880	47.546	29.785	59.160	268.752
Kneževo	32.700	26.700	34.024	48.709	37.285	66.046	245.464
Ugljevik	0	40.000	39.200	52.400	47.225	50.700	229.525
Bileća	37.400	27.000	50.200	34.700	40.100	16.900	206.300
Osmaci	28.991	28.728	34.316	28.037	24.121	30.095	174.288
Pelagićevo	17.664	27.059	25.012	18.886	17.632	66.967	173.220
Čajniče	20.250	20.098	27.029	25.603	29.419	35.960	158.359
Istočni Stari Grad	21.352	21.040	20.125	17.435	14.352	17.929	112.233
Novo Goražde	0	6.555	12.894	15.609	20.592	36.503	92.153
Trnovo	7.500	6.000	11.500	23.000	12.000	16.000	76.000
Krupa na Uni	3.500	8.737	9.814	13.237	8.966	12.639	56.893
Kotor Varoš	8.630	10.400	8.050	8.250	6.200	13.695	55.225
Petrovac	60	3.198	5.095	8.503	6.126	17.362	40.344
Ljubinje	6.000	6.100	6.500	3.500	4.000	12.500	38.600
Oštra Luka	0	0	0	0	5.000	32.768	37.768
Kupres	600	1.500	3.500	3.900	2.000	2.700	14.200
Istočni Mostar	0	0	200	0	0	700	900
Vukosavlje	0	0	0	0	0	0	0
Istočni Drvar	0	0	0	0	0	0	0
Šekovići	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	25.698.749	26.758.875	29.335.837	31.146.910	34.994.269	42.375.072	190.309.712

Izvor podataka: Upitnik GSRJS RS

Prilog broj 8 – Visina jednokratne novčane pomoći za rođenje djeteta po JLS u prema važećem regulatornom okviru

Naziv JLS	Pravni osnov	Obim prava
Banja Luka	Pravilnik o dodjeli novčane pomoći prilikom rođenja djeteta, broj 12-G-3124/21, Službeni glasnik grada Banja Luka, broj 37/21 od 28.10.2021. godine	Za prvorođeno i drugorođeno dijete u iznosu od 500KM, trećerođeno 700KM, te četvrtođeno i svako naredno dijete 2.000KM
Bijeljina	Odluka o dodjeli subvencije roditelju/ staratelju za novorođeno dijete, broj: 00-022-2/22 od 23.02.2022. godine	Za novorođeno dijete u iznosu od 200KM ako roditelji ostvaruju pravo na druge jednokratne prihode za dijete čiji zbir premašuje iznos prosječne plate u RS za prethodnu godinu, a ukoliko ne ostvaruju 400KM, te za trećerođeno dijete 600KM
Višegrad	Odluka o utvrđivanju uslova i kriterijuma za ostvarivanje prava na stimulisanje nataliteta, broj: 01-022-150/19 od 01.08.2019. godine, broj: 01-022-219/19 od 27.12.2019. godine, broj: 01-022-17/20	Za prvorođeno i drugorođeno dijete 500KM, za trećerođeno i svako naredno dijete 1.000KM, roditelji čija ukupna primanja ne prelaze iznos od 500KM na mjesečnom nivou 100KM od rođenja djeteta do njegove navršene jedne godine života
Doboj	Ne primjenjuje mjeru	Ne primjenjuje mjeru
Zvornik	Pravilnik o jednokratnoj novčanoj pomoći za rođenje djeteta, broj: 02-020-7/21 od 01.11.2021. godine, broj: 02-020-9/21 od 30.12.2021. godine	Za prvorođeno i drugorođeno dijete u iznosu od 400KM ukoliko je jedan od roditelja nezaposlen, za trećerođeno i četvrtođeno dijete 600KM
Kneževo	Odluka o nagradi za roditeljstvo, broj: 01-022-68/12 od 28.12.2012. godine	Za svako rođeno dijete 300KM
Kozarska Dubica	Odluka o stimulisanju nataliteta, broj 02-013-135/07 od 25.10.2017, broj 02-013-19/09 od 27.02.2009, broj 02-013-26/11 od 11.03.2011. godine i broj 02-013-162/13 od 19.11.2013. godine	Za trećerođeno i svako naredno dijete 1.000KM, roditelji djece koji su u trenutku rođenja djeteta nezaposleni imaju pravo na novčani dodatak za svako novorođeno dijete u mjesečnom iznosu od 100KM u trajanju od 12 mjeseci
Nevesinje	Odluka o naknadi za treće i svako naredno rođeno dijete, broj: 02-012-282/10 od 14.05.2010. godine	Za trećerođeno dijete 300KM, za četvrtođeno i svako naredno dijete 500KM, za rođenje trojki 600KM, blizance koji su trećerođeno i četvrtođeno dijete 800KM, blizance koji su četvrtođeno i svako naredno dijete 1.000KM
Pale	Pravilnik o raspodjeli sredstava za podršku pronatalitetnoj politici opštine Pale, broj 02-400-19/20 od 16.01.2020. godine i broj 02-400-19-1/21 od 12.03.2021. godine	Za prvorođeno dijete u iznosu od 100KM, drugorođeno dijete 250KM, trećerođeno i svako naredno dijete 500KM
Prijedor	Pravilnik o uslovima, načinu i visini novčane pomoći za novorođeno dijete, broj 02-40-139/21 od 26.01.2021. godine, broj 02-40-139-1/21 od 25.02.2021. godine, broj 02-40-139-2/21 od 12.07.2021. godine	Za prvorođeno dijete u iznosu od 500KM, drugorođeno dijete 600KM, trećerođeno i svako naredno dijete 700KM
Trebinje	Odluka o uslovima, načinu i visini novčane doznake za novorođeno dijete u 2022. godini, broj: 11-022-1/21 od 05.01.2022. godine	Za prvorođeno dijete 150KM, za drugorođeno dijete 300KM, za trećerođeno dijete 500KM, za četvrtođeno i svako naredno dijete 800KM. Visina novčane doznake, ukoliko jedan roditelj nije zaposlen na dan rođenja djeteta, množi se sa koeficijentom 1,5, a ukoliko su oba roditelja nezaposlena na dan rođenja djeteta, množi se koeficijentom 3.
Šamac	Odluka o podsticanju nataliteta na području opštine Šamac u 2022. godini, broj: 01-022-131/2022 od 04.05.2022. godine	Za svako rođeno dijete 100 KM, za trećerođeno i svako naredno dijete 1.000 KM

Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu podataka JLS

Prilog broj 9 – Jednokratna novčana pomoć za rođenje djeteta republičkog i lokalnog nivoa vlasti u 2022. godini

Republički nivo iznos u KM				
Naziv pronatalitetne mjere	Prvorođeno dijete	Drugorođeno dijete	Trećerođeno dijete	Četvrtorođeno dijete
Pomoć za opremu novorođenčeta	500 KM	500 KM	500 KM	500 KM
Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtorođeno dijete	0 KM	0 KM	600 KM	450 KM
Pomoć prilikom rođenja djeteta na registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima	500 KM*	500 KM*	500 KM*	500 KM*
Ukupno	500 KM 1.000 KM*	500 KM 1.000 KM*	1.100 KM 1.600 KM*	950 KM 1.450 KM*

Izvor podataka: Zakon o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 114/17, 122/18, 107/19 i 119/21), Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela (Službeni glasnik RS, broj 4/22)

*Ukoliko su roditelji djeteta prijavljeni kao nosioci ili članovi poljoprivrednog gazdinstva u Registru poljoprivrednih gazdinstava kod Agencije za posredničke, informatičke i finansijske usluge

Lokalni nivo				
Naziv JLS	Prvorođeno dijete	Drugorođeno dijete	Trećerođeno dijete	Četvrtorođeno dijete
Banja Luka	500 KM	500 KM	700 KM	2.000 KM
Bijeljina	200/400* KM	200/400* KM	600 KM	200/400* KM
Višegrad	500 KM + 100* KMx12mj	500 KM + 100* KMx12mj	1.000 KM + 100* KMx12mj	1.000 KM + 100* KMx12mj
Doboj	0 KM	0 KM	0 KM	0 KM
Zvornik	400* KM	400* KM	600 KM	600 KM
Kneževo	300 KM	300 KM	300 KM	300 KM
Kozarska Dubica	100* KMx12mj	100* KMx12mj	1.000 KM + 100* KMx12mj	1.000 KM + 100* KMx12mj
Nevesinje	0 KM	0 KM	300 KM	500 KM
Pale	100 KM	250 KM	500 KM	500 KM
Prijedor	500 KM	600 KM	700 KM	700 KM
Trebinje	150 KM x 1,5 ili 3*	300 KM x 1,5 ili 3*	500 KM x 1,5 ili 3*	800 KM x 1,5 ili 3*
Šamac	100 KM	100 KM	1.000 KM	1.000 KM

Izvor podataka: Pravni akti JLS

*uslov pojašnjen u prilogu broj 8