



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

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс: +387(0)51/493-556
е-mail: revizija@gsr-rs.org



Извјештај ревизије учинка
ПРОНАТАЛИТЕТНЕ МЈЕРЕ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Број: РУ 002-21

Бања Лука, новембар 2022. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД.....	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	11
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије.....	12
1.3.1. Обим и ограничења ревизије	12
1.3.2. Извори ревизијских доказа.....	13
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	14
1.3.4. Критеријуми ревизије	15
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	16
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	17
2.1. Карактеристике предмета ревизије.....	17
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	18
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије ...	20
3. НАЛАЗИ.....	21
3.1. Стратешки, правни и институционални оквир за вођење локалне пронаталитетне политике у Републици Српској.....	21
3.1.1. Стратешки, правни и организациони оквир за вођење локалне пронаталитетне политике.....	21
3.1.2. Дефинисање и увођење локалних пронаталитетних мјера	25
3.2. Провођење и промовисање локалних пронаталитетних мјера	28
3.2.1. Приступ јединица локалне самоуправе провођењу пронаталитетних мјера	29
3.2.2. Познавање, разумијевање и повјерење у локалне пронаталитетне мјере ..	35
3.3. Праћење и извјештавање о ефектима локалних пронаталитетних мјера	36
3.3.1. Праћење ефеката и преиспитивање локалних пронаталитетних мјера.....	36
3.3.2. Извјештавање о демографском развоју и ефектима локалних пронаталитетних мјера.....	38
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	40
5. ПРЕПОРУКЕ.....	43
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	47

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА „ПРОНАТАЛИТЕТНЕ МЈЕРЕ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ“

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

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности јединица локалне самоуправе на подстицању рађања дјеце и подршке родитељству, те да се на основу резултата ревизије понуде препоруке чијом имплементацијом од стране надлежних институција се може унаприједити одговор на „феномен недовољног рађања“.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности: Владе Републике Српске, Министарства породице, омладине и спорта, градова Бања Лука, Приједор, Добој, Бијељина, Зворник, Требиње, општина Козарска Дубица, Кнежево, Шамац, Вишеград, Пале и Невесиње.

Временски период који је обухваћен овом ревизијом је од 2016. до 2021. године.

Резултати ревизије су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да пронаталитетне мјере јединица локалне самоуправе у примјени нису успјеле да значајније подстакну рађање које би допринијело локалном, а посљедично и простом обнављању становништва на нивоу Републике Српске, те да у складу с тим постоји потреба за систематизацијом, (ре)дефинисањем и унапрјеђењем мјера јединица локалне самоуправе за подстицање рађања и подршку родитељству у функцији одрживог демографског развоја у Републици Српској.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним овом ревизијом.

На Нацрт извјештаја примједбу је доставио Град Бијељина, а која је прихваћена и укључена у Извјештај ревизије учинка.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, односно Министарству породице, омладине и спорта, те јединицама локалне самоуправе. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити стратешки, правни и институционални оквир, као и процес дефинисања, провођења, праћења, анализе и извјештавања о постигнутим ефектима пронаталитетних мјера у функцији одрживог демографског развоја Републике Српске.

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

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПОС	Министарство породице, омладине и спорта
Савјет за ДП	Савјет за демографску политику Републике Српске
МУЛС	Министарство управе и локалне самоуправе
РЗС	Републички завод за статистику Републике Српске
СОГРС	Савез општина и градова Републике Српске
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ПМФ	Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци
ЦДИ	Центар за демографска истраживања Бања Лука

ПРЕДГОВОР

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

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

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

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

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

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности јединица локалне самоуправе на подстицању рађања дјеце и подршке родитељству, те да се на основу резултата ревизије понуде препоруке чијом се имплементацијом од стране надлежних институција може унаприједити одговор на „феномен недовољног рађања“.

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

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

- Од 1996. године ниједна јединица локалне самоуправе Републике Српске није имала у континуитету позитиван природан прираштај нити стопу укупног фертилитета од 2,1 дјетета по жени која обезбјеђује просто обнављање становништва;
- Могућност демографског опоравка је упитна за 23, односно преко трећине јединица локалне самоуправе у Републици Српској, услед низа неповољних демографских показатеља;
- Иако је потреба за активирањем локалне самоуправе у области популационе политике истакнута у низу стратешких и развојних аката Републике Српске, истој није приступљено на системски начин;
- Јединице локалне самоуправе су приступиле провођењу одређених мјера и активности пронаталитетног карактера без јасних стратешких и оперативних опредјељења и циљева у погледу локалног демографског развоја;
- Мјере и активности пронаталитетног карактера које су проводиле јединице локалне самоуправе су дефинисане у комплексном правном оквиру, који је био подложен честим измјенама и допунама у посматраном периоду, што је значајно отежавало њихово познавање, разумијевање и повјерење од стране потенцијалних корисника;
- У пракси се није поштовала прописана подјела улога, надлежности и одговорности за дефинисање локалне политике у области демографског развоја јер је у 2/3 случајева (градо)начелник усвајао или самостално одлучивао о захтјевима и мјерама за подстицање рађања и подршку родитељству умјесто скупштине јединице локалне самоуправе;
- Јединице локалне самоуправе су у периоду 2016-2021. година проводиле 14 различитих мјера и активности које имају директан или индиректан утицај на подстицање рађања и подршку родитељству. Само једна од њих је била „нефинансијског карактера“, што указује да јединице локалне самоуправе нису дале адекватан значај едукацији у погледу демографских изазова и промоцији своје политике у области демографског развоја;
- Увођење мјера и активности које имају пронаталитетни карактер од стране јединица локалне самоуправе је најчешће био резултат ад хок приступа без адекватних анализа и евалуација, при чему није јасно дефинисана сврха и циљеви који се желе њима постићи нити индикатори за праћење њихове успјешности;
- За реализацију мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, јединице локалне самоуправе у периоду 2016-2021. година су издвојиле 190,3

милиона КМ, од чега се преко 80% наведеног износа односи на субвенцију/суфинансирање рада вртића;

- Провођење мјера и активности пронаталитетног карактера од стране јединица локалне самоуправе није било кориснички оријентисано;
- Координација и комуникација унутар и између јединица локалне самоуправе, као и између републичких институција надлежних за демографска питања није била на задовољавајућем нивоу;
- Праћење и анализа успјешности мјера и активности које имају пронаталитетни карактер од стране јединица локалне самоуправе није вршена на адекватан начин, што се одразило и на квалитет извјештавања унутар локалног, те између локалног и републичког нивоа власти.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци.

Основни закључак ове ревизије је да су њени резултати показали да пронаталитетне мјере јединица локалне самоуправе у примјени нису успјеле да значајније подстакну рађање које би допринијело локалном, а посљедично и простом обнављању становништва на нивоу Републике Српске, те да у складу с тим постоји потреба за систематизацијом, (ре)дефинисањем и унапрјеђењем мјера јединица локалне самоуправе за подстицање рађања и подршку родитељству у функцији одрживог демографског развоја у Републици Српској.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Резултати ревизије указују да у стратешком оквиру јединица локалне самоуправе нису на адекватан начин постављена стратешка опредјељења и циљеви по питању локалног демографског развоја;
- На негативне демографске трендове се реаговало провођењем одређених мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, а које су дефинисане бројним актима органа јединица локалне самоуправе, са учесталим измјенама и допунама у посматраном периоду;
- Улоге, надлежности и одговорности органа локалне управе у погледу вођења локалне политике, самим тим и политике демографског развоја, су правним оквиром јасно утврђене и разграничене, али се исте у пракси не примјењују на прописан начин;
- Посматрани период карактерише тренд повећања броја јединица локалне самоуправе које проводе пронаталитетне мјере и активности, броја пронаталитетних мјера и активности у јединицама локалне самоуправе, њихових корисника, као и финансијских средстава за њихову реализацију из буџета јединица локалне самоуправе. Дефинисање и провођење пронаталитетних мјера и активности је било под утицајем институционалних, правних, финансијских и административних фактора;
- Поступање јединица локалне самоуправе, приликом дефинисања, измјене и провођења мјера и активности за подстицање рађања и подршку родитељству, није било у функцији унапрјеђивања познавања, разумијевања и повјерења потенцијалних корисника у исте;
- Праћење и анализа ефеката дефинисаних локалних мјера и активности за подстицање рађања и подршку родитељству није било на нивоу који би омогућио њихово критичко преиспитивање и унапрјеђивање са циљем да адекватније одговоре на изазове демографске обнове Републике Српске;
- Извјештавање локалних управа о демографским показатељима и реализацији појединих локалних пронаталитетних мјера није вршено на адекватан начин. Извјештаји су имали административни и статистички карактер, без података и показатеља о успјешности примјене локалних пронаталитетних мјера.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају улоге, надлежности и одговорности у погледу управљања демографским развојем Републике Српске, а то су: Влада Републике Српске, Министарство породице, омладине и спорта, те јединице локалне самоуправе.

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

Влада Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта, у функцији одрживог демографског развоја, поред реализације препорука које су дате у извјештају ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, потребно је да:

- Пружи одговарајуће смјернице и усмјерења, те уреди подјелу улога, надлежности и одговорности између републичког и локалног нивоа власти у погледу управљања одрживим демографским развојем Републике Српске;
- Успостави одговарајуће евиденције и базе података за праћење демографског стања које ће омогућити анализу примјене и евалуацију ефеката мјера и активности које се предузимају у функцији одрживог демографског развоја Републике Српске;
- Пружа помоћ и подршку јединицама локалне самоуправе у погледу њиховог поступања у погледу дефинисања, провођења, праћења, анализе, критичког преиспитивања и извјештавања о постигнутим ефектима пронаталитетних мјера.

Јединице локалне самоуправе Републике Српске у циљу подстицања рађања и подршке родитељству, потребно је да:

- Утврде јасна стратешка одређења и циљеве у погледу локалног демографског развоја, те изврше систематизацију и поједностављење правног оквира за подстицање рађања и подршку родитељству;
- Анализирају примјену и евалуирају ефекте локалних пронаталитетних мјера и на основу резултата анализе и евалуације, систематизују, (ре)дефинишу и унапрјеђују мјере у функцији одрживог локалног демографског развоја;
- Мјере за подстицање рађања и подршку родитељству учине приступачнијим потенцијалним корисницима уз поједностављење административних процедура;
- Успоставе евиденције и базе података потребне за успјешну примјену и праћење локалних пронаталитетних мјера, као и оквир за извјештавање о демографском стању и успјешности локалне пронаталитетне политике;
- Континуирано и у складу са оквиром за извјештавање извјештавају ресорно надлежно министарство – Владу Републике Српске о провођењу локалних пронаталитетних мјера и утицају на локални демографски развој.

1. УВОД

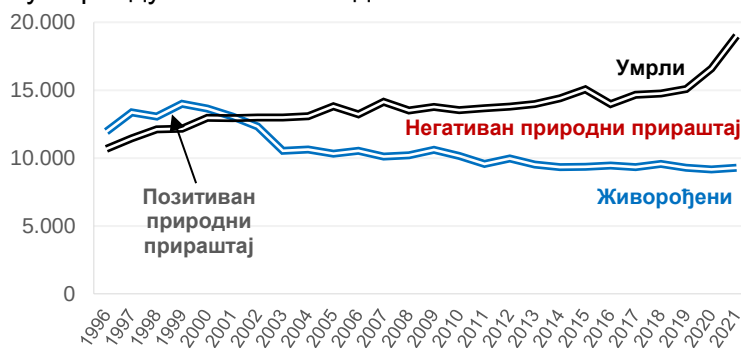
1.1. Позадина и мотиви ревизије

Република Српска се суочава са комплексним демографским проблемима који се манифестују константним смањењем стопе рађања и негативним природним прираштајем, смањењем броја ученика у основним школама, процесима депопулације, нестајања села, старења становништва и емиграције фертилног и радно способног становништва у иностранство.³ Основни проблем становништва РС је феномен недовољног рађања који је последица низа негативних фактора.⁴

Треба истаћи да све варијанте пројекција будућег демографског развоја простора РС указују на наставак и погоршање неповољних тенденција. Стручњаци из области демографије исказују бојазан, да без хитне реакције доносилаца одлука, друштва суочена са дуготрајном стопом укупног фертилитета⁵ испод 1,5 упадају у замку “ниског фертилитета” из које нема излаза, односно постоји дугорочна опасност за њихов демографски опстанак.⁶

С обзиром на сложеност проблема недовољног рађања, као и демографских специфичности на простору сваке ЈЛС, потребно је да се, поред републичког нивоа, активно укључе и институције локалног нивоа власти својим мјерама и активностима за подстицање рађања. Из тог разлога становништво треба да буде у централном фокусу органа јединица локалне самоуправе, као што су то простор и његово уређивање или као што су то сектори економске и социјалне политике. Локална заједница треба имати своју популациону политику да би предуприједила поремећаје у демографском развоју и да би их зауставила када они постоје.

Графикон 1 – Природно кретање становништва РС у периоду 1996-2021. година



Извор података: РЗС, билтен „Демографска статистика“, саопштење „Рођени и умрли у 2021. години“

Рађање дјеце далеко испод потреба простог обнављања становништва обиљежава демографски развој РС, као и свих држава окружења и Европе. И РС и БиХ су се са феноменом недовољног рађања суочиле прије скоро пола вијека. Од 1978. године стопа укупног фертилитета је пала испод потреба за просту замјену генерација. Ратна дешавања 90-тих су донијела додатно погоршање тренда ове демографске компоненте.

³ Маринковић, Д: „Демографски развој и спровођење мјера популационе политике у Републици Српској“, Зборник Матице Српске за друштвене науке број 131, Нови Сад, 2010.

⁴ Маринковић, Д, Мајић, А: „Становништво Републике Српске – демографски фактори и показатељи“, Научна монографија, Бања Лука, 2018, стр. 7.

⁵ Општи циљ одрживог демографског развоја је стационарно становништво, тј. становништво у коме ће слједеће генерације бити исте величине као што су и постојеће. Овај ниво простог обнављања становништва или замјене генерација значи да на индивидуалном нивоу једна жена у свом фертилном периоду (15-49 године) треба да се надомјести једним женским дјететом, тј. да нето стопа репродукције буде једнака јединици, односно да стопа укупног фертилитета буде на нивоу око 2,1 дјетета по жени.

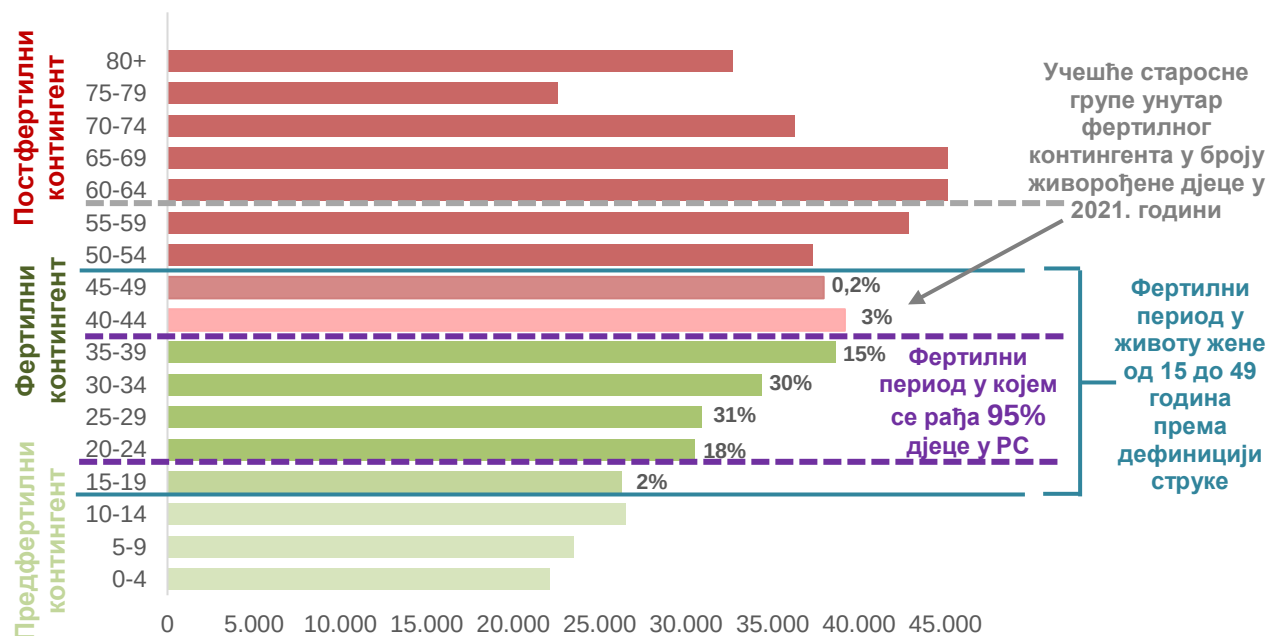
⁶ Институт друштвених наука, Центар за демографска истраживања: „Поруке демографа креаторима јавних политика у Србији“, књига сажетака са округлог стола, Београд, 2017.

РС биљежи повећање рађања у послеријатном периоду да би од 2000. године почео тренд пада броја живорођене дјеце⁷. Од 2002. године природни прираштај⁸ у РС је негативан. У 2020. години је забиљежен најмањи број живорођених⁹, а у 2021. години највећи број умрлих лица од стварања РС (графикон 1), па је самим тим и највећа негативна вриједност стопе природног прираштаја забиљежена прошле године. У периоду 2002-2021. година, само по основу негативног природног прираштаја РС је остала без 85.000 становника.

Подаци за 1996. годину указују да је негативан природни прираштај имала 31, односно скоро половина ЈЛС. Од наведене године, ниједна ЈЛС у РС у континуитету није имала позитиван природни прираштај, а скоро четвртина је имала негативан природни прираштај у протеклих 25 година. У 2019. години ниједна од 63 ЈЛС није имала позитиван природни прираштај, у 2020. години је само општина Језеро имала једно живорођено дијете више у односу на број умрлих лица. У 2021. години Источни Дрвар и Петровац су имали позитиван природни прираштај који се огледао у једном, односно 6 више живорођених у односу на умрле.

Низак ниво наталитета у протеклих 20 година је већ оставио посљедице па се поставља питање ко ће рађати дјецу у РС у наредних 20 година јер се учешће фертилног контингента у укупном становништву РС из генерације у генерацију значајно смањује. Жене које ће у наредних 20 година чинити фертилни контингент у РС је за 25% мањи у односу на тренутни фертилни контингент у 2021. години, односно скоро за 40% мањи у односу на генерацију жена прије 20 година. Овај параметар повезан је са степеном демографског старења, тако да ЈЛС са већим удјелом старог становништва имају дефицит женског фертилног контингента којег ће бити тешко надокнадити у будућем периоду.¹⁰

Графикон 2 – Старосна структура женског становништва РС у 2021. години



Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС

⁷ Живорођеним дјететом се сматра свако дијете које приликом рођења дише и показује друге знакове живота (куцање срца, пулсирање пупчане врпце, кретање вољних мишића).

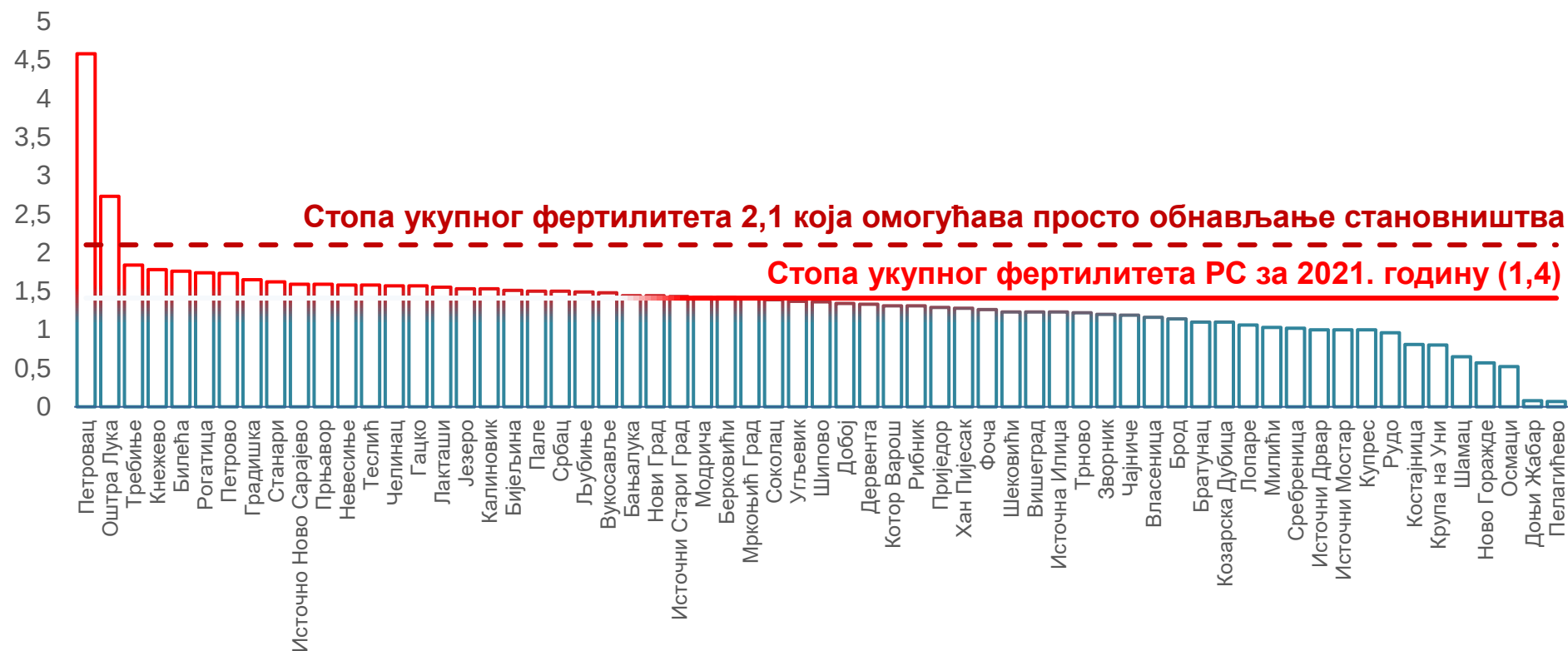
⁸ Природни прираштај је разлика између броја живорођених и умрлих у датом периоду.

⁹ Прилог број 2 – Кретање броја живорођене дјеце у ЈЛС РС у периоду 1996-2021. година

¹⁰ Прилог број 3 – Удио фертилног контингента у женском становништву у ЈЛС 2021. године

Ниједна од 63 ЈЛС нема у континуитету стопу укупног фертилитета од 2,1 која обезбјеђује просто обнављање становништва. Двије трећине ЈЛС има стопу укупног фертилитета нижу или једнаку стопи РС која износи 1,41 за 2021. годину. У 2021. години 11 ЈЛС има стопу укупног фертилитета 1 и испод 1, а која не омогућује у скорој будућности њихов демографски опоравак.

Графикон 3 – Кретање стопе укупног фертилитета по ЈЛС у РС за 2021. годину¹¹



Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС

¹¹ На графикону се општине Петровац и Оштра Лука издвајају по висини стопе укупног фертилитета. Због малог броја становника, ниског процента жена у фертилном контингенту и изражених миграционих кретања, у малим ЈЛС и скромно повећање у апсолутним бројевима живорођених даје за резултат велике скокове стопе укупног фертилитета. Ове ЈЛС овакву стопу укупног фертилитета немају у претходним годинама.

Усљед низа неповољних демографских показатеља, посебна опасност по могућност демографског опоравка се односи на 23 ЈЛС¹², односно преко трећине ЈЛС у РС. Ове ЈЛС су претежно рубне, територијално наслоњене уз ентитетску границу, у највећем броју случајева настале дијелењем пријератних општина. Њихов демографски капацитет је веома скроман усљед малог броја становника и живорођене дјеце на годишњем нивоу, старости становништва, посебно његовог женског дијела, те присутности миграције становништва.

У претходном периоду, највећи број ЈЛС је, поред мјера које се реализују са републичког нивоа власти, предузимао властите мјере и активности пронаталитетног карактера. Међутим, презентовани демографски показатељи указују да исте нису успјеле да значајно подстакну рађање на територији ЈЛС и РС.

Имајући у виду друштвени проблем “недовољног рађања” са којима се суочава РС, као и све негативне посљедице које из њега произлазе, као и изражене могућности за давање доприноса унапрјеђењу популационе и пронаталитетне политике РС, ГСРЈС РС је у претходном ревизијском циклусу провела ревизију учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, која се бавила мјерама и активностима за подстицање рађања на републичком нивоу.¹³

Све претходно наведено представља довољне разлоге и мотиве да се проведе ревизија учинка „Пронаталитетне мјере у јединицама локалне самоуправе Републике Српске“ као наставак ревизијских активности у овој области.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка, односно ревизијски проблем којим се бавила ова ревизија учинка је ефикасност и ефективност мјера и активности које ЈЛС и друге институције у њиховој надлежности предузимају у функцији подстицања рађања дјеце и подршке родитељству.

Сврха ове ревизије учинка је, да се примјеном утврђеног методолошког оквира, испита ефикасност и ефективност мјера и активности јединица локалне самоуправе на подстицању рађања дјеце и подршке родитељству, те да се на основу резултата ревизије понуде препоруке чијом се имплементацијом од стране надлежних институција може унаприједити одговор на „феномен недовољног рађања“.

Приступ у овој ревизији учинка представља комбинацију системског и приступа орјентисаног на резултате. Системски приступ је усмјерен на испитивање систематичног, досљедног и усклађеног приступа локалног и републичког нивоа власти подстицању рађања у РС. Приступ орјентисан на резултате је усмјерен на испитивање постигнутих резултата у погледу подстицања рађања у РС у складу са постављеним стратешким опредјељењима и оперативним циљевима у функцији одрживог демографског развоја РС. У складу са претходно наведеним, ова ревизија учинка се бавила доминантно питањем ефикасности са одређеним елементима ефикасности мјера и активности на подстицању рађања и подршци родитељству.

¹² Прилог број 4 – Демографски подаци за 23 ЈЛС РС у којима је упитна могућност демографског опоравка

¹³ Основни закључак ове ревизије је да постоји потреба за систематизацијом, (ре)дефинисањем и унапрјеђењем мјера за подстицање рађања како би се постигли постављени циљеви у погледу одрживог демографског развоја РС.

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

Да ли су пронаталитетне мјере и активности ЈЛС у функцији подстицања рађања и подршке родитељству ради постизања одрживог демографског развоја РС?

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

1. Да ли је успостављени стратешко-плански, регулаторни и институционални оквир ЈЛС у функцији успјешног подстицања рађања и подршке родитељству?
2. Да ли је приступ ЈЛС процесу провођења пронаталитетних мјера и активности у функцији максимизације њиховог учинка?
3. Да ли је приступ ЈЛС процесу праћења и извјештавања о ефектима пронаталитетних мјера у функцији њиховог критичког преиспитивања и прилагођавања новим демографским условима и трендовима на локалном нивоу и у РС?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила детаљно испитивање улога, надлежности и одговорности ЈЛС у погледу подстицања рађања и подршке родитељству на локалном нивоу и у РС.

Подаци и информације који се односе на мјере и активности пронаталитетног карактера, времену почетка њихове примјене, правном основу, обиму и начину остваривања права, броју корисника, издвојеним финансијским средствима за остваривање права и др, прикупили су се путем упитника од 63 ЈЛС.

Ревизија је обухватила детаљнијим испитивањем узорак од 12 ЈЛС (Бања Лука, Кнежево, Приједор, Козарска Дубица, Добој, Шамац, Бијељина, Зворник, Вишеград, Пале, Невесиње и Требиње), а који је одабран на основу просторно-територијалних, административних, финансијских и развојно-демографских критеријума¹⁴.

Ревизија се фокусира на активности и мјере ЈЛС у циљу дизајнирања и провођења ефективних и ефикасних пронаталитетних мјера, а које имају потенцијал да ублаже и по могућности промјене негативне локалне, а посљедично и републичке демографске трендове.

Временски оквир који је обухватила ова ревизија учинка је период 2016-2021. година. Ревизија је по потреби у одређеним сегментима и случајевима обухватила и дужи временски период и то од 1996. до 2021. године (нарочито у погледу праћења статистичких података). Ова комплексна тема је захтијевала дужи временски обухват јер је за сагледавање постигнутих резултата пронаталитетних мјера било потребно вријеме.

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

¹⁴ Прилог број 5 – Критеријуми за избор узорка ЈЛС које је ревизија детаљније обухватила овим ревизијским испитивањем

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

Ревизијом учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“ су идентификовани одређени напори, активности и мјере за подстицање рађања на републичком нивоу, те се ова ревизија учинка није њима бавила.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупила су се доминантно од ЈЛС и МПОС. Такође, обављени су радно-консултативни састанци са представницима СОГРС, РЗС, Савјета за ДП, ПМФ и ЦДИ.

Извори података и информација у ЈЛС били су:

- Стратешка, развојна и планска документа, политике, програми који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству;
- Регулаторни акти органа ЈЛС који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству;
- Документа ЈЛС који се односе на ресурсе који се ангажују на пословима повезаним са активностима и мјерама за подстицање рађања и подршку родитељству;
- Евиденције и изјаве ЈЛС о мјерама за подстицање рађања и подршку родитељству (времену почетка примјене мјера, правном основу, обиму и начину остваривања права, броју корисника права, финансијским средствима потребним за остваривање права и сл.);
- Анализе, извјештаји и информације који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству;
- Кореспонденција између ресорно надлежних министарстава у Влади РС и ЈЛС у погледу вођења пронаталитетне политике;
- Буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС;
- Базе података и регистри у ЈЛС.

Одређени подаци и информације прикупили су се и из:

- МПОС и Савјета за ДП (стратешко-програмски документи, политике и програми који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству, обуке ЈЛС из области вођења пронаталитетне политике, закључци Владе РС који се односе на обавезе ЈЛС у погледу пронаталитетних мјера, смјернице и комуникација МПОС са ЈЛС у овој области);
- СОГРС (одлуке, закључци, презентације и организација различитих видова едукативних и савјетодавних догађаја);
- РЗС (резултати пописа, демографска саопштења, билтени, годишњаци, процјене, статистичке базе података);
- ПМФ и ЦДИ у погледу резултата проведених демографских испитивања и консултација на локалном нивоу;
- Стручне литературе, стручних и научних радова, као и студија, публикација и истраживања на тему подстицања рађања, вођења ефективне и ефикасне пронаталитетне политике, као и управљања одрживим демографским развојем.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

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

- Инспекцијом – прегледом документације;
- Упитницима;
- Интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Аналитичким поступцима;
- Идентификацијом и мапирањем активности и мјера за подстицање рађања и подршку родитељству;
- Прегледом регистара, база података и информационих система;
- Радно-консултативним састанцима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Коришћењем анкета и интервјуа које су ЈЛС проводиле са корисницима права/мјера за подстицање рађања и подршку родитељству;
- Прегледом стратегија, политика, законских и подзаконских прописа;
- Студијама случаја.

Подаци и информације о активностима и мјерама које имају пронаталитетни карактер, времену почетка примјене мјера, правном основу, обиму и начину остваривања права, финансијским средствима потребним за остваривање права, итд., су се прикупили путем упитника од свих ЈЛС. Кроз процес прикупљања података путем упитника, обављено је скоро 200 разговора са лицима запослених у ЈЛС, а која имају задужења за послове на дефинисању, провођењу, праћењу, надзору и извјештавању о ефектима мјера и активности које имају пронаталитетни карактер.

Значајни подаци и информације квантитативног и квалитативног карактера добијени су путем одржавања 14 састанка са око 50 представника ЈЛС и МПОС на различитим управљачким позицијама, различитим улогама у погледу мјера које имају пронаталитетни карактер, различитим искуствима, те различитих струка и профила. Такође, одређени подаци и информације добијени су путем 3 радно-консултативна састанка са представницима СОГРС, РЗС и Савјету за ДП/ПМФ/ЦДИ.

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

- Методом анализе и синтезе;
- Квалитативном анализом садржаја документације, интервјуа и упитника;
- Анализом стратегија, политика, планова и програма који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству на локалном и републичком нивоу власти у РС;
- Анализом законских и подзаконских прописа;
- Систематизацијом активности и мјера за подстицање рађања у ЈЛС РС;
- Анализом студија случаја;
- Компаративним методама;
- Методама статистичке и cost-effectiveness анализе.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формирани су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Основни критеријум провођења пронаталитетних мјера у ЈЛС РС је постављени стратешки циљ у бројним стратешко-планским документима на републичком и локалном нивоу у виду достизања стопе укупног фертилитета од 2,1 дјетета по мајци, а што би омогућило просту замјену генерација и достизање нивоа стационарног становништва, односно позитивног природног прираштаја на локалном нивоу. Из овог основног критеријума, а у складу са домаћим и међународним смјерницама¹⁵ за управљање одрживим демографским развојем, произилазе и остали критеријуми:

- Усклађеност републичког и локалног нивоа власти у РС у приступу подстицању рађања и подршци родитељству;
- У пракси присутна адекватна координација и комуникација између надлежних институција за вођење републичке и локалне пронаталитетне политике у РС;
- Јасан и усклађен стратешко-плански и регулаторни оквир за подстицање рађања и подршку родитељству на нивоу ЈЛС са јасним циљевима и одређењима;
- Успостављена јасна подјела улога, надлежности и одговорности, као и изграђени одговарајући кадровски капацитети за вођење пронаталитетне политике у ЈЛС;
- Дефинисане мјере за подстицање рађања и подршку родитељству ЈЛС које прате животни циклус дјетета и родитељства са постављеним индикаторима за праћење њихове успјешности;
- Увођењу мјера за подстицање рађања и подршци родитељству претходи квалитетна анализа циљне групе становништва, обима и начина остваривања права у функцији адекватне процјене очекиваних ефеката и потребних финансијских средстава;
- Мјере за подстицање рађања и подршку родитељству ЈЛС презентоване и промовисане циљној групи становништва;
- Постојање поузданих и комплетних евиденција и база података о становништву и мјерама за подстицање рађања у ЈЛС;
- Редовно, свеобухватно и благовремено извјештавање скупштине и руководства ЈЛС, те Владе РС о локалним демографским проблемима са критичким преиспитивањем постојећих мјера за подстицање рађања и њиховим прилагођавањем новим демографским условима и трендовима на локалном нивоу и у РС;
- Добре праксе за вођење пронаталитетне политике у ЈЛС држава окружења и Европске уније.

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

¹⁵ Политика развоја становништва Републике Српске, Службени гласник РС, број 108/05
Гавриловић, А, Рашевић, М: „Обнављање становништва Србије и популациона политика државе и локалне самоуправе“, Службени гласник, Београд, 1999.
Гавриловић, А, Југовић, А: „Значај и улога локалне самоуправе у популационој политици Србије, Становништво 1/2011
Акциони програм, Међународна конференција о становништву и развоју, Каиро, 1994.

1.4. Садржај и структура извјештаја

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

1. **Увод** – основни разлози због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка о пронаталитетним мјерама ЈЛС у РС. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије и изворе и методе прикупљања и анализе података.
2. **Опис предмета ревизије** – предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за демографски развој – популациону и пронаталитетну политику на локалном нивоу власти.
3. **Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
4. **Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
5. **Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе РС/МПОС и ЈЛС РС би требало да допринесе ублажавању негативних демографских трендова у РС.

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

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

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

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

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

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

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

Укупан процес вођења популационе политике може се подијелити у неколико фаза¹⁶:

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

Генерални принцип је да, у условима довољних ресурса, мјере буду универзалне и дистрибуиране као елементарно право сваке породице, родитеља, односно дјетета.

¹⁶ Милинковић, Д: Популацијска политика, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, 1996.

Мјере подршке породици добијају пронаталитетни смисао када се висина права повећава према реду рођења дјетета у породици.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

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

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

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

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

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

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

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

Према члану 102. Устава РС, ЈЛС преко својих органа у складу са законом доноси програм развоја, те се стара о задовољавању потреба грађана из различитих области.

У складу са чланом 3. Закона о локалној самоуправи (Службени гласник РС, број 97/16, 36/19 и 61/21), локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника ЈЛС, као и право и способност органа ЈЛС да регулишу и управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва. Такође, овим чланом је дефинисано да стратешке правце развоја локалне самоуправе доноси Народна скупштина РС.

Члан 17. поменутог закона прописује да ЈЛС има право да се бави свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њене надлежности, нити додијељена неком другом нивоу власти, те да своје надлежности остварује у складу са Уставом, законом и статутом.

Чланом 18. овог закона су наведене самосталне надлежности ЈЛС у области организовања рада и управљања ЈЛС, као и обављање специфичних функција у различитим областима од интереса локалног становништва. Самосталне надлежности ЈЛС у области организовања рада и управљања ЈЛС, између осталог, су усвајање стратегије, односно програма развоја ЈЛС, те доношење буџета и финансијских извјештаја буџета ЈЛС. Обављање специфичних функција од стране ЈЛС, између осталог, подразумева и обављање функција у области образовања, здравства, социјалне заштите, те друштвене бриге о дјечи и омладини.

Према члану 39. поменутог закона, Скупштина ЈЛС је представнички орган, орган одлучивања и креирања политике ЈЛС, те има, између осталих, надлежност да доноси планове и програме развоја ЈЛС, као и одлуке и друга општа акта о обављању функција ЈЛС.

У складу са чланом 54. поменутог закона, градоначелник у граду, односно начелник општине у општини је извршни орган власти ЈЛС, заступа и представља ЈЛС, те руководи градском, односно општинском управом и одговоран је за њен рад. Надлежности градоначелника, односно начелника општине, према члану 59. поменутог закона, су да предлаже Скупштини ЈЛС развојни план и програм, те одлуке и друга општа акта ЈЛС, те да спроводи локалну политику у складу са одлукама Скупштине ЈЛС.

У организационој структури локалних управа већина ЈЛС је послове провођења пронаталитетних мјера и активности повјерила организационој јединици која се бави друштвеним дјелатностима. Правилницима о организацији и систематизацији радних мјеста ЈЛС, у опису послова ове организационе јединице су, између осталог, наведени стручни и управни послови у погледу друштвене бриге о породици, дјечи и омладини, односно демографске и пронаталитетне политике ЈЛС. Ова организациона јединица локалне управе заступа и рјешава захтјеве корисника за признавање пронаталитетних права, док организациона јединица локалне управе задужена за финансије ЈЛС врши исплату пронаталитетних права.

2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије

Опредјељења РС у погледу приједлога за рјешавање проблема „недовољног рађања“ у РС исказана су кроз стратешко-развојна документа и политике, као што су: Политика развоја становништва РС, Просторни план РС до 2015, односно његове измјене и допуне до 2025. године, Стратегија развоја локалне самоуправе у РС за период 2017-2021. година, Програми рада Владе РС у мандатном периоду 2014-2018. и 2018-2022. година, Програми економских реформи за период 2019-2021. и 2020-2022. година. Опредељења и циљеви у погледу локалног демографског развоја су садржани у стратегијама (демографског) развоја и стратешко-развојним актима из различитих секторских области ЈЛС.

Правни оквир којим се прописује обим права у оквиру мјера које имају пронаталитетни карактер се односи на сложен сет законских и подзаконских прописа на републичком нивоу власти¹⁷ и аката органа ЈЛС¹⁸ на локалном нивоу власти са великим бројем измјена и допуна у посматраном периоду. Присутан је висок регулаторни ризик услјед краткорочног промишљања и ад хок одлучивања у овој области.

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

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

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

¹⁷ Ревизија је у Извјештају ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, стр.20-23, детаљно обрадила стратешки и правни оквир за вођење пронаталитетне политике на републичком нивоу власти у РС.

¹⁸ Акти органа ЈЛС у вези пронаталитетних мјера и активности се односе на одлуке скупштине ЈЛС, те одлуке и правилнике (градо)начелника ЈЛС. У прилогу број 7 овог извјештаја је могуће видјети сложеност актуелног правног оквира за 12 ЈЛС на примјеру пронаталитетне мјере која се односи на једнократну новчану помоћ за рођење дјетета.

3. НАЛАЗИ

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

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

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

У претходним поглављима је указано на постојање проблема „недовољног рађања“ који представља ограничавајући фактор демографског развоја ЈЛС и РС, што имплицира да је потребно да ЈЛС и РС дефинишу и проводе пронаталитетни тип популационе политике.

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

3.1.1. Стратешки, правни и организациони оквир за вођење локалне пронаталитетне политике

Влада РС је, у претходном периоду у својим програмско-планским актима¹⁹, као једну од кључних препрека за опстанак, раст и развој РС, идентификовала „неодрживу демографску слику РС“, те сходно томе као један од основних националних и политичких циљева и приоритета поставила „демографску обнову РС“. Међутим, активности које је предузела у претходном периоду нису дале за резултат „Национални програм демографске обнове РС“, чије доношење су најављивали представници институција РС²⁰, а који би поставио јасне циљеве и одређења у наредном периоду у погледу санирања посљедица које су оставили неповољни демографски трендови у РС уназад двије деценије.²¹ Овај документ је требао да послужи као основа и за дефинисање циљева у погледу демографске обнове ЈЛС.

¹⁹ Програми рада Владе РС у мандатном периоду 2014-2018. и 2018-2022. година, Програми економских реформи за период 2019-2021. и 2020-2022. година

²⁰ Циљ институција – Национални програм демографске обнове РС, www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpos/media/vijesti/Pages/Циљ-институција---Национални-програм-демографске-обнове.aspx

²¹ Ревизија је у Извјештају ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, стр.20-23, детаљно обрадила стратешки и правни оквир за вођење пронаталитетне политике на републичком нивоу власти у РС.

Од стратешких докумената РС, по свом системском значају у контексту демографског развоја ЈЛС у РС, потребно је споменути Политику развоја становништва РС²². Овај документ је био прва званична оцјена стања и анализа проблема у демографском развоју РС, гдје је посебно истакнут проблем „недовољног рађања“, те сугерисана потреба активирања локалне самоуправе у области популационе политике. Сугестија је произашла из „чињенице да ниједна популациона политика Републике, ма колико била развијена и разуђена, не може одговорити на све потребе и очекивања становништва, нити може изразити специфичности живљења у свакој средини. Отуда је локална самоуправа чинилац у друштву који најбоље може препознати конкретне потребе родитеља и у оквирима својих овлашћења и компетенција активирати одређене механизме којима се те потребе могу задовољити на најбољи могући начин.“ Документ је дао примјере стратешких и специфичних²³ мјера које би ЈЛС могле да предузму у циљу управљања својим демографским развојем.

У Просторном плану РС до 2015, посебно његовим измјенама и допунама до 2025. године је наведено да је потребно „извршити анализу становништва, утврдити реалне могућности демографске обнове, како на републичком, тако и на локалном нивоу, те приступити провођењу просторно-диференциране популационе политике.“ Уједно измјене и допуне Просторног плана РС наглашавају да ће анализа демографских ресурса указати и на „потребу за новом административно-територијалном организацијом простора“.

Такође, као један од приоритета Стратегије развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017-2021. година је наведена и потреба за унапрјеђењем подстицајних мјера демографске политике на локалном нивоу.

У претходном периоду, како је јачала свијест о присутности негативних демографских трендова, ЈЛС су почеле са примјеном одређених мјера и активности које имају пронаталитетни карактер. Међутим, активирању локалне самоуправе у погледу управљања сопственим демографским развојем није приступљено на системски начин. Несистемски приступ управљању локалним демографским развојем је условљен одсуством поузданих демографских показатеља²⁴, одсуством дугорочне визије локалног развоја, недостатком кадровских, материјалних и финансијских ресурса, те знања и искуства у локалним управама у овој области.

Сагледавајући стратешки оквир ЈЛС за управљање демографским развојем, ревизија је уочила 3 различита приступа.

Први приступ карактерише потпуно одсуство стратешких опредјељења и циљева по питању локалног демографског развоја. Ове ЈЛС нису препознале потребу да утврде гдје постоји проблем у њиховом демографском развоју, као ни шта су конкретно жељеле да постигну са увођењем и провођењем одређених мјера и активности пронаталитетног карактера у претходном периоду.

Други приступ се одликује са спорадично поменутим демографским показатељима, изазовима и трендовима у различитим актима стратешког карактера, међутим без конкретизације демографских опредјељења и циљева који желе постићи провођењем локалне пронаталитетне политике.

²² Одлука о усвајању Политике развоја становништва Републике Српске (Службени гласник РС, број 108/05). Дио који се односи на активирање локалне самоуправе у Политици развоја становништва се налази на стр. 159-163.

²³ Мјере за смањење трошкова родитељства, мјере нематеријалне природе, мјере организационе и подстицајне природе, мјере у сфери комуналних услуга и остале мјере.

²⁴ Усљед нередовног провођења пописа становништва и недостатка података о вањској миграцији, нису поуздани подаци о бројности становништва РС.

Трећи приступ је пионирског карактера, гдје су у посљедње вријеме поједине ЈЛС²⁵ одлучиле да дају већи значај демографским проблемима па самим тим и посвете одређени акт локалним демографским питањима. Најчешће се ови покушаји заснивају на одређеним демографским анализама ограниченог домета и покушаја систематизације мјера и активности пронаталитетног карактера који се тренутно примјењују на локалном нивоу власти, те евентуално приједлозима и сугестијама проширења или увођења нових пронаталитетних права без адекватне подлоге за исте. У њима и даље недостаје јасноћа у погледу исказаних демографских опредјељења, циљева и индикатора чије остварење ће бити системски праћено ради утврђивања постизања ефеката провођењем пронаталитетних мјера и активности. Такође, ови пионирски документи не дају јасан преглед подјеле надлежности и одговорности у овом домену нити идентификацију потребних ресурса организационе, кадровске, материјалне и финансијске природе потребних за реализацију утврђених пронаталитетних права.

Графикон 4 – Три приступа ЈЛС утврђивању стратешких циљева и опредјељења у области локалног демографског развоја



Извор података: ЈЛС из узорка ГСРЈС РС

У организационој структури локалних управа већина ЈЛС је послове провођења пронаталитетних мјера и активности повјерила организационој јединици која се бави друштвеним дјелатностима.

Већина ЈЛС не располаже са адекватним и довољним кадровским ресурсима који се баве питањима демографије и пронаталитетне политике, већ се овим пословима баве службеници локалне управе којима провођење мјера и активности пронаталитетног карактера представља додатне радне задатке.

²⁵ Приједор, Мркоњић Град, Бијељина и Бања Лука (активности на изради Стратегије демографског развоја града Бања Лука су у току).

У 2022. години 5 ЈЛС²⁶ су имале по једно систематизовано и попуњено радно мјесто који у опису радних задатака као основне имају наведене послове који су у функцији подстицања рађања и подршке родитељству²⁷. Од њих 5, четири ЈЛС су ово радно мјесто систематизовале и попуниле у току прошле и ове године.

Службеници локалних управа који послове из домена пронаталитетне политике обављају као основне и додатне радне задатке у протеклих 10 година²⁸ нису имали организованих едукација и савјетовања на тему праћења демографских кретања, начина дефинисања, провођења, праћења, анализе и извјештавања о ефектима пронаталитетних мјера и активности ЈЛС.

У циљу подизања свијести руководства локалних управа о актуелним демографским трендовима и потреби унапрјеђења локалне пронаталитетне политике, СОГРС је у октобру 2019. године организовао конференцију на ову тему за (градо)начелнике, њихове замјенике и предсједнике Скупштина градова/општина, међутим иста се завршила без конкретних закључака и препорука за поступање ЈЛС.

МПОС је у априлу 2013. године, у циљу превазилажења ограничених локалних кадровских капацитета у овој области, упутио препоруку свим ЈЛС за „формирање Комисије за популациону политику као сталног радног тијела скупштине ЈЛС. Задатак комисије био би да у сарадњи са административном службом припрема информације²⁹ и закључке, који би се једном годишње разматрале, те са мјерама усвајале на сједницама скупштине ЈЛС. На тај начин питање демографског развоја би било присутно у јавности, те би добило на значају, што је свакако важан предуслов за мобилизацију ресурса за дефинисање и провођење мјера локалне пронаталитетне политике, а чиме би уједно биле дате смјернице Влади РС од стране ЈЛС у вези концептирања одређених пронаталитетних мјера за наредни период.“ Ревизија је установила да ЈЛС нису испоштовале³⁰ ову препоруку.

Иако су Законом о локалној самоуправи (Службени гласник РС, број 97/16, 36/19 и 61/21) улоге, надлежности и одговорности на локалном нивоу за креирање и провођење политике ЈЛС веома прецизно подијељене између скупштине општине/града и (градо)начелника, исте се у пракси не поштују. Иако је чланом 39. поменутог закона утврђено да је скупштина ЈЛС орган одлучивања и креирања политике ЈЛС, а чланом 59. истог закона (градо)начелник орган ЈЛС који спроводи локалну политику у складу са одлукама скупштине, у 2/3 случајева (градо)начелник је усвајао или самостално одлучивао о захтјевима и мјерама за подстицање рађања и подршку родитељству.

²⁶ Бања Лука, Приједор, Бијељина, Зворник, Требиње

²⁷ Систематизовано и попуњено радно мјесто за демографију/пронаталитетну политику/дјечију и породичну заштиту

²⁸ Посљедња обука локалних службеника из ове области је организована у јулу 2013. године од стране МПОС, у сарадњи са МУЛС и Развојним програмом Уједињених нација (УНДП). Сврха поменуте обуке била је упознати полазнике са демографским кретањима у РС и окружењу, као и могућим мјерама популационе политике и њиховим провођењем у ЈЛС РС.

²⁹ Информација о природном кретању становништва општине/града (наталитет, морталитет и природни прираштај), о миграционом кретању (емиграција и имиграција), о морбидитету становништва општине/града, о фертилитету становништва општине/града, о склапању бракова (нупцијалитету) и разводу бракова (дिवорцијалитету).

³⁰ Вишеград је формално-правно установио ову комисију, међутим поменута комисија није активна са радом. Анализа МПОС о учешћу ЈЛС РС у провођењу мјера популационе политике у 2012. години наводи да су ове комисије биле формиране и у Гацку, Лопарама, Доњем Жабару, Котор Варошу, Козарској Дубици и Приједору, међутим, ове ЈЛС нису доставиле ревизији документацију о истом.

Графикон 5 – Подјела улога, надлежности и одговорности за одлучивање у ЈЛС



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

3.1.2. Дефинисање и увођење локалних пронаталитетних мјера

Одсуство јасних стратешких циљева и опредјељења, као и непоштовања прописане подјеле улога, надлежности и одговорности, као и недостатка капацитета у ЈЛС за вођење популационе и пронаталитетне политике се негативно рефлектује на процес припреме, дизајнирања и усвајања правног основа за провођење локалних пронаталитетних мјера.

С обзиром да нису урађене адекватне анализе демографског стања, параметара становништва³¹, циљева који се желе остварити, броја потенцијалних корисника, обима права који локална управа може да приушти, начина реализације мјере (потребне документације, процедура и рокова) који би на најефективнији и најефикаснији начин могла локална управа да проведе, локалне пронаталитетне мјере најчешће настају:

- Излажењем у сусрет захтјевима корисника;
- Давањем иницијатива скупштинских одборника или (градо)начелника, које најчешће нису понуђене као комплетно осмишљен приједлог;
- Преузимања пракси из сусједних ЈЛС и са републичког нивоа;
- Дефинисањем мјере у складу са расположивим средствима у локалном буџету.

Сагледавајући начин дефинисања правног оквира ЈЛС за подстицање рађања и подршку родитељству, ревизија је уочила 3 различита приступа овом процесу.

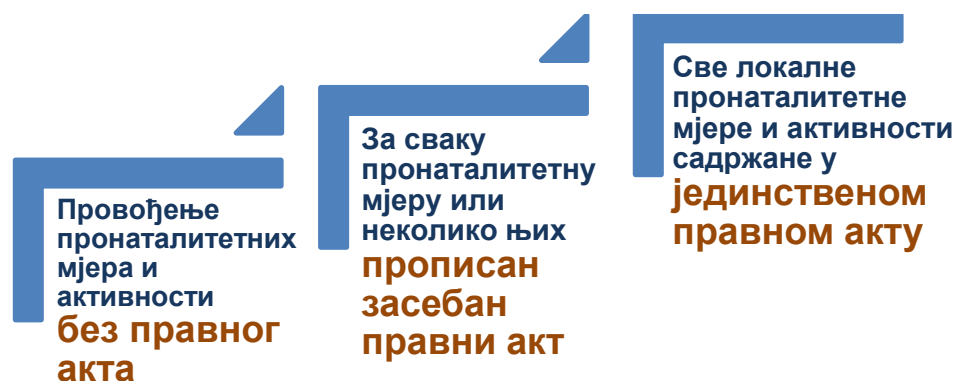
³¹ За посматрање локалне заједнице као друштвеног, политичког и економског субјекта или за сагледавање локалне заједнице као дијела државе, један од њених битних конститутивних елемената је и становништво. За локалну заједницу, кад је ријеч о становништву, значајни су сљедећи параметри: величина становништва, структура становништва (полна, старосна, образовна, национална, религијска, породична, брачна и економска структура), природно кретање становништва (наталитет, морталитет и природни прираштај као њихова резултанта), миграторно кретање становништва (емиграције и имиграције), морбидитет становништва, културо-вриједносне различитости (са аспекта националне, вјерске и културне припадности).

Први приступ подразумијева провођење локалних пронаталитетних мјера и активности без правног акта. Ово у пракси значи да не постоји правни акт(и) који дефинише(у) мјеру, кориснике, обим права, начин провођења и слично. Мјере се углавном проводе на основу ад хок одлуке (градо)начелника или на основу планираних средстава у буџету ЈЛС.

Други приступ се односи на прописивање засебног правног акта за сваку или неколико локалних пронаталитетних мјера и/или активности. У овом случају најчешће је правни основ мањкав на начин да не прописује све потребне елементе који осигуравају његово ефикасно и ефективно провођење. Најчешће се овакви правни акти у великом броју ЈЛС доносе за сваку годину понаособ. Правни акти су углавном доступни у службеним гласницима који су распршени по различитим бројевима и годинама објаве („шума прописа“). Познавање обима права у овако комплексном правном оквиру је веома отежано за потенцијалне кориснике јер пронаталитетна права нису јасно идентификована, систематизована, лако доступна и видљива, нити ЈЛС врше њихову активну промоцију циљаној групи корисника.

Управо због потребе за једноставношћу правног оквира трећа пракса ЈЛС, гдје су све локалне пронаталитетне мјере и активности садржане у јединственом правном акту, која је уједно најрјеђе заступљена, представља најбољи приступ уређењу ове области.

Графикон 6 – Различит приступ ЈЛС у дефинисању мјера за подстицање рађања и подршку родитељству



Извор података: Упитник ГСРЈС

ЈЛС су у периоду 2016-2021. година проводиле 14 различитих мјера и активности које су у функцији подстицања рађања и подршке родитељству. У посматраном периоду, три³² ЈЛС нису проводиле мјере и активности пронаталитетног карактера.

Табела 1 – Пронаталитетне мјере ЈЛС у РС у 2021/2022. година

Назив пронаталитетне мјере	Број ЈЛС који примјењује мјеру	Назив ЈЛС која примјењује пронаталитетну мјеру
Новчана помоћ приликом рођења дјетета	53	Бања Лука, Берковићи, Бијељина, Билећа, Братунац, Брод, Вишеград, Власеница, Гацко, Градишка, Дервента, Доњи Жабар, Зворник, Источна Илица, Источни Мостар, Источно Ново Сарајево, Језеро, Калиновик, Кнежево, Козарска Дубица, Костајница, Крупа на Уни, Купрес, Лопаре, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Ново Горажде, Оштра Лука, Пале, Пелагићево, Петровац, Петрово, Приједор, Прњавор, Рибник, Рогатица, Рудо, Србац, Сребреница, Станари, Теслић, Требиње, Трново, Угљевик, Фоча, Хан Пијесак, Чајниче, Челинац, Шамац, Шипово

³² Вукосавље, Источни Дрвар и Шековићи

Субвенција трошкова превоза ученика	44	Бијељина, Братунац, Брод, Власеница, Гацко, Градишка, Дервента, Добој, Доњи Жабар, Зворник, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Језеро, Кнежево, Козарска Дубица, Костајница, Крупа на Уни, Купрес, Лакташи, Лопаре, Милићи, Мркоњић Град, Нови Град, Ново Горажде, Осмаци, Пале, Пелагићево, Петровац, Петрово, Приједор, Рибник, Рогатица, Рудо, Србац, Сребреница, Станари, Теслић, Фоча, Хан Пијесак, Чајниче, Челинац, Шамац, Шипово
Новчана помоћ за лијечење стерилитета	41	Бања Лука, Бијељина, Билећа, Братунац, Вишеград, Власеница, Гацко, Градишка, Дервента, Добој, Зворник, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Козарска Дубица, Костајница, Котор Варош, Лакташи, Лопаре, Љубиње, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Ново Горажде, Пале, Пелагићево, Петрово, Приједор, Прњавор, Рибник, Рогатица, Србац, Сребреница, Станари, Теслић, Требиње, Угљевик, Фоча, Челинац, Шамац
Остало (подршка манифестацијама и удружењима)	35	Бања Лука, Берковићи, Бијељина, Братунац, Вишеград, Власеница, Гацко, Градишка, Добој, Зворник, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Језеро, Калиновик, Кнежево, Козарска Дубица, Котор Варош, Лакташи, Лопаре, Модрича, Мркоњић Град, Нови Град, Оштра Лука, Пале, Петровац, Петрово, Приједор, Прњавор, Рибник, Соколац, Србац, Сребреница, Станари, Требиње, Хан Пијесак
Субвенција за вртић/финансирање рада вртића	34	Бања Лука, Берковићи, Бијељина, Братунац, Брод, Вишеград, Власеница, Гацко, Градишка, Зворник, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Лакташи, Лопаре, Љубиње, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Пале, Петрово, Приједор, Прњавор, Рибник, Рогатица, Србац, Сребреница, Теслић, Требиње, Фоча, Хан Пијесак, Шамац, Шипово
Стипендије за школовање дјеце из вишечланих породица	22	Бања Лука, Вишеград, Власеница, Источни Стари Град, Језеро, Калиновик, Козарска Дубица, Котор Варош, Крупа на Уни, Модрича, Мркоњић Град, Нови Град, Пале, Петровац, Рибник, Србац, Теслић, Фоча, Хан Пијесак, Чајниче, Челинац, Шамац
Новчана помоћ вишечланим породицама	17	Бања Лука, Брод, Власеница, Зворник, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Котор Варош, Купрес, Лопаре, Модрича, Мркоњић Град, Пале, Рибник, Србац, Чајниче, Челинац, Шамац
Бесплатни уџбеници за ученике	14	Бања Лука, Брод, Гацко, Источна Илица, Лопаре, Мркоњић Град, Нови Град, Ново Горажде, Пале, Пелагићево, Петровац, Прњавор, Рудо, Сребреница
Новчана помоћ приликом закључења брака	11	Билећа, Вишеград, Гацко, Источни Стари Град, Калиновик, Кнежево, Љубиње, Невесиње, Требиње, Трново, Челинац
Помоћ за стамбено збрињавање брачних парова и породица	9	Брод, Добој, Источна Илица, Језеро, Калиновик, Мркоњић Град, Приједор, Србац, Станари
Продужени боравак за ученике прве тријаде основних школа	8	Бања Лука, Гацко, Градишка, Зворник, Лопаре, Оштра Лука, Приједор, Хан Пијесак
Једнократна новчана помоћ за полазак у школу	4	Калиновик, Лопаре, Нови Град, Рудо
Помоћ дјечи у руралним подручјима	3	Ново Горажде, Невесиње, Требиње
Матерински додатак	1*	Требиње 2017-2018. (локални матерински додатак укинут због увођења републичког материнског додатка за незапослене породиље)

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Иако је велик значај тзв. „нематеријалних“ популационих мјера (првенствено едукације, промоције и савјетовања) на повећање освијештености о присутним демографским проблемима, те психолошки утицај на доносиоце одлука и циљну групу становништва, оне нису у довољном обиму заступљене у ЈЛС. Једина присутна популациона мјера „нематеријалног“ карактера у већем броју ЈЛС је манифестација „Конференција беба“³³.

Слика 1 – Плакати о најави одржавања манифестације „Конференције беба“ у 4 ЈЛС у 2022. години



Извор података: Интернет странице ЈЛС

3.2. Провођење и промовисање локалних пронаталитетних мјера

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

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

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

³³ Манифестација „Конференција беба“, која има за циљ промовисање породице и породичних вриједности, свијести о значају породице као и указивање на проблем пада наталитета. Одржава се под покровитељством МПОС у организацији ЈЛС које искажу своје интересовање за одржавање исте. Медијски покровитељ манифестације је Радио-телевизија РС. Због епидемиолошке ситуације изазване корона вирусом, манифестација није организована 2020. и 2021. године.

3.2.1. Приступ јединица локалне самоуправе провођењу пронаталитетних мјера

Примјена мјера које имају пронаталитетни карактер од стране ЈЛС је у посматраном периоду се одвијала под утицајем непрецизно прописаних услова и начина за остварење пронаталитетних права. Мањкавости правног оквира за подстицање рађања и подршку родитељству се у великој мјери рефлектују на ефективност и ефикасност провођења локалних пронаталитетних мјера.

У правном актима ЈЛС из ове области је прописано да се већина права остварује по захтјеву корисника³⁴ или у мањем броју случајева конкурсном процедуром, а не по аутоматизму³⁵, што утиче на повећано администрирање, настале трошкове и потребно вријеме за прикупљање потребне документације, предају захтјева и остваривања права. Правним оквиром често није прописана потребна документација већ услови за остварење права, па се у тим случајевима врста и обим документације која се прилаже уз захтјев своди на дискреционо тумачење и примјену у пракси³⁶. Велики број тражених информација и докумената³⁷ је могуће провјерити службеним путем у надлежним службама локалне управе.

Обим појединих права је ограничен социјалним и материјалним статусом породице³⁸, па се право на остваривање тих мјера своди на неки вид социјалне помоћи и губи свој пронаталитетни карактер. Поједине одредбе правног оквира су и дискриминаторне, гдје искључују из обима права одређену групу корисника³⁹ чиме се нарушава принцип једнакости.

Рокови за поступање по захтјеву корисника и реализацију мјере често нису прецизно дефинисани или су везани за рокове прописане Законом о општем управном поступку па је веома изражена варијабилност у погледу трајања рјешавања захтјева, од експедитивности која подразумијева одлучивање и исплату права исти дан до примјера који трају и до 9 мјесеци.

У великом броју случајева је наглашено у правном основу да се исплата права врши до износа расположивих средстава намијењених за те сврхе, без обзира на испуњеност услова. Ово имплицира да је могуће да се кориснику призна право, али да му се због недовољно расположивих средстава исто не исплати. Такође, иако релевантним правним оквиром није предвиђена исплата права у ратама, овакав начин исплате је био присутан у пракси. Овакав приступ значајно утиче на благовременост подршке, повјерење и задовољство корисника са истом.

³⁴ Корисници права су и мајке које су се тек породиле.

³⁵ Потенцијал информационог система „еБеба“ <https://ebeba.vladars.net/> није довољно искоришћен. Нпр. исплату једнократне новчане помоћи за рођење дјетета (и са републичког и локалног нивоа власти) је могуће, по узору на Србију, исплатити по аутоматизму путем уношења свих потребних података у систем у породилишту без потребе провођења административних процедура.

³⁶ Нпр. Често тражен услов за остваривање права је пребивалиште једног од супружника/ родитеља у одређеном трајању. Међутим, ревизија је утврдила да је у процесу провјеравања испуњености услова и одлучивања о признавању права најчешће провјераван податак о пребивалишту у тренутку подношења захтјева. То хипотетички доводи до ситуације, с обзиром на одсуство размјене података између ЈЛС, да супружници поднесу захтјев у двије ЈЛС по истом основу или да се одлуче на подношење захтјева у ЈЛС која даје већи износ новчане помоћи.

³⁷ Нпр. брачни статус, број живорођене дјеце, потврда да није претходно кориштено право на једнократну помоћ ЈЛС и сл.

³⁸ Помоћ вишечланим породицама је углавном условљена slabим материјалним статусом.

³⁹ Нпр. запослени у Градској управи града Зворника немају право на исплату једнократне новчане помоћи за рођење дјетета (члан 6. Правилника о једнократној новчаној помоћи за рођење дјетета, Службени гласник града Зворник, број 16/21)

Препоруке домаћих и међународних стручњака из области демографије наглашавају потребу дугорочног приступа приликом увођења пронаталитетних мјера, из разлога што је популациона политика динамичан и дуг процес, који ефекте не пружа сада и одмах, већ су некада потребне и деценије да напредак буде видљив. Из тог разлога је потребна дугорочна одређеност и истрајност ЈЛС и РС у њеном провођењу.

Међутим, скоро све ЈЛС имају бар једну мјеру пронаталитетног карактера коју проводе на бази годишњих одлука (која не мора бити усвојена наредне године) или на бази одобрења (градо)начелника по сваком појединачном захтјеву потенцијалног корисника пронаталитетног права (који не мора бити одобрен).

Краткорочно промишљање и недоследан приступ подстицању рађања и подршци родитељству од стране ЈЛС не даје сигурност/не улијева повјерење потенцијалним корисницима да се могу ослонити на ове мјере јер увијек постоји могућност да се исте, из било ког разлога, неће реализовати у наредном периоду. А то повјерење и сигурност у пронаталитетне мјере су веома важне јер процес рађања дјетета захтијева минимално 9 мјесеци, а његовог одрастања минимум 18 година.

Графикон 7 – Потреба за дугорочном одређеношћу и истрајношћу провођења пронаталитетних мјера од стране ЈЛС



Извор података: ГСРЈС РС

Такође, координација и комуникација у погледу усмјеравања демографског развоја РС између републичког и локалног нивоа власти није на адекватном нивоу. Преко 2/3 локалних пронаталитетних мјера је слично или истовјетно са републичким пронаталитетним мјерама, те је тешко закључити да ли исте представљају преклапање или надоградњу и да ли њихово провођење производи одређени синергијски ефекат. ЈЛС су изјавиле да им нису понуђене смјернице и консултације приликом дизајнирања и провођења локалних пронаталитетних мјера, али такође нити да су их оне својом иницијативом тражиле од републичког нивоа власти. Такође, није присутна ни координација и комуникација између сусједних ЈЛС које се суочавају са сличним демографским изазовима у циљу осмишљавања усаглашеног приступа демографском опоравку.

Графикон 8 – Сличност републичких и локалних пронаталитетних мјера



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Мјера пронаталитетног карактера коју је проводила већина ЈЛС у РС је новчана помоћ за рођење дјетета. Већина ЈЛС је, у периоду 2016-2021. година, повећала износе за рођење дјетета, те половина њих кренула са подршком за подстицање рађања већ од првог дјетета. Субвенцију трошкова превоза ученика и новчану помоћ за лијечење стерилитета је пружало 2/3 ЈЛС, док је преко половине ЈЛС пружало подршку манифестацијама и удружењима⁴⁰, као и давало субвенцију за вртић, односно суфинансирало рад предшколских установа на својој територији.

Графикон 9 – Провођење пронаталитетних мјера од стране ЈЛС у РС у периоду 2016-2021. година



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Број ЈЛС који је проводио локалне пронаталитетне мјере, као и број локалних пронаталитетних мјера у примјени по ЈЛС су у посматраном периоду расли.⁴¹ Број корисника и износ средстава за реализацију локалних пронаталитетних мјера су се у укупном износу константно повећавали у току посматраног периода 2016-2021. година⁴².

Три пронаталитетне мјере (суфинансирање рада вртића, трошкова превоза ученика и новчана помоћ приликом рођења дјетета) обухватају $\frac{3}{4}$ корисника у свим ЈЛС РС. Повећање броја корисника у посматраном периоду је везано са повећање броја пронаталитетних мјера, али и проширење обухвата корисника правним оквиром. Највеће повећање броја корисника је забиљежено у 2021. години у односу на претходне године из разлога што су поједине ЈЛС⁴³ прошириле обухват корисника за бесплатне уџбенике и субвенцију за вртић на начин да су обухватили дјецу полазнике, поред јавних, и приватних предшколских установа.

У посматраном периоду 2016-2021. године је издвојено 190,3 милиона КМ од стране свих ЈЛС за финансирање реализације локалних пронаталитетних мјера. Преко 80% наведеног износа се односи на субвенцију/суфинансирање рада вртића. Ако имамо у виду да је ово мјера која је уведена 80-тих година у „бившој држави“, можемо констатовати да ЈЛС у претходном петогодишњем периоду нису издвојиле значајна финансијска средства на увођење и провођење нових пронаталитетних мјера.

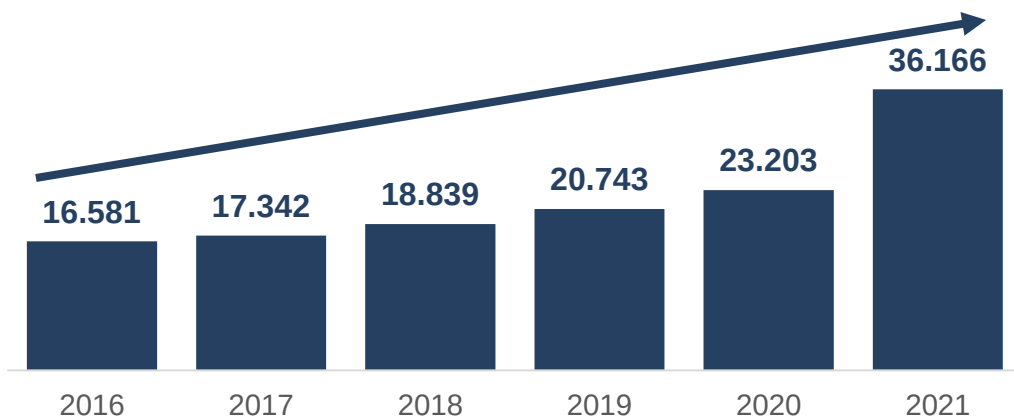
⁴⁰ Манифестације и удружења чији су програми одржавања и дјеловања у посматраном периоду имали пронаталитетни карактер.

⁴¹ Прилог број 6 – Број ЈЛС који проводи локалну пронаталитетну мјеру и број локалних пронаталитетних мјера по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

⁴² Прилог број 7 – Број корисника и издвојених финансијских средстава на локалном нивоу по пронаталитетној мјери и по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

⁴³ Бања Лука и Бијељина

Графикон 10 - Преглед броја корисника пронаталитетних мјера у свим ЈЛС РС у периоду 2016-2021. година



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

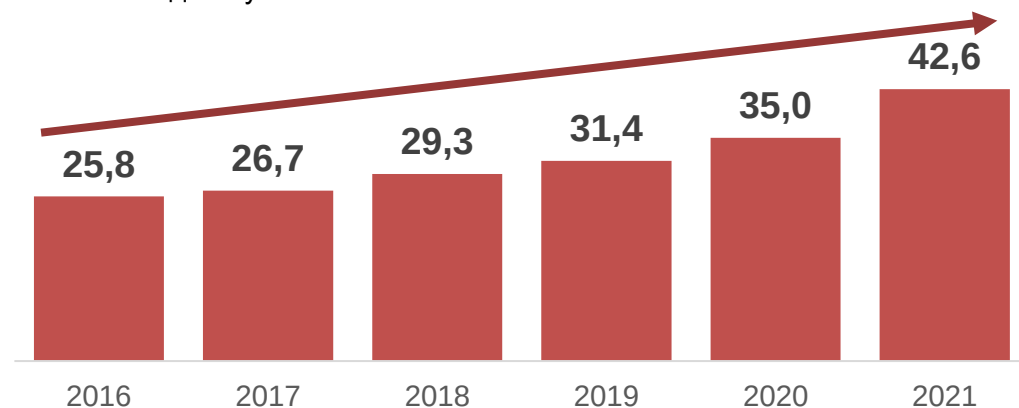
**Три пронаталитетне мјере
обухватају $\frac{3}{4}$ корисника у ЈЛС**

Субвенција за вртић/суфинансирање
рада вртића

Субвенција трошкова превоза ученика

Новчана помоћ приликом рођења
дјетета

Графикон 11 – Преглед износа финансијских средстава издвојених за реализацију пронаталитетних мјера у свим ЈЛС у периоду 2016-2021. година у милионима КМ



Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Издвојено **190,3 милиона КМ**
од стране ЈЛС за финансирање
пронаталитетних мјера

Преко **80%** наведеног износа се
односи на субвенцију/
суфинансирање рада вртића

Ревизија је на примјеру једнократне помоћи за рођење дјетета сагледавала начин реализације једне од локалних пронаталитетних мјера на узорку од 12 ЈЛС. Конкретно у овом примјеру, предмет посматрања је била ефективност обухвата корисника па је извршено поређење⁴⁴ броја живорођених по свакој ЈЛС и броја дјеце корисника новчане помоћи за рођење дјетета.

Уочена су четири различита приступа обухвату корисника од стране посматраних ЈЛС⁴⁵, детаљно приказана у табели број 2:

- Обухват све живорођене дјеце са пронаталитетном мјером (Бања Лука, Бијељина, Пале, Приједор, Требиње, Вишеград, Шамац, Кнежево);
- Условљеност обухвата живорођене дјеце нижег реда рођења радним статусом родитеља (Зворник и Козарска Дубица);
- Изостављање живорођене дјеце нижег реда рођења из обухвата корисника, односно обухват живорођене дјеце вишег реда рођења (Невесинје);
- Мјера није примјењивана од стране ЈЛС (Добој).

Четири ЈЛС (Бања Лука, Бијељина, Пале и Приједор) су са пружањем једнократне новчане помоћи започеле у посматраном периоду⁴⁶, те иако су намјеравале да обухвате својом мјером сву живорођену дјецу на својој територији, сем Пала у 2021. години, оне то нису успјеле.

Остале четири ЈЛС (Требиње, Вишеград, Шамац и Кнежево), које ову мјеру примјењују дужи временски период⁴⁷, успјеле су у значајној мјери обухватити живорођену дјецу на својој територији са њом, с тим да је једини Вишеград имао више корисника од броја живорођених.

ЈЛС које прописаним обимом права у свом правном оквиру нису обухватиле сву живорођену дјецу на својој територији су Зворник, Козарска Дубица и Невесинје. Зворник је укључио прворођено и другорођено дијете у обухват корисника само ако је мајка до 2020. године, односно од 2020. године један од родитеља незапослен, док је Козарска Дубица дала права и прворођеној и другорођеној дјечи уколико су оба родитеља незапослена. Невесинје је у потпуности изоставило прворођено и другорођено дијете из обухвата корисника, односно помоћ дају од трећорођеног дјетета. У табели број 2 је видљиво да је на овај начин изостављено од 1/3 до 2/3 дјеце на територији ове три ЈЛС од оваквог вида помоћи њиховим родитељима.

Разлоге за присутне разлике у обухвату дјеце за које је искоришћено право на помоћ приликом њиховог рођења у односу на број живорођене дјеце је могуће тражити у неупућености становништва у пронаталитетне мјере, условљености остваривања права редом рођења дјетета, неадекватним приступом ЈЛС реализацији мјере, унутрашњим и вањским миграцијама становништва, те остваривању права у другим ЈЛС или државама због њихове веће издашности.

Треба истаћи да ова локална пронаталитетна мјера представља преклапање, односно надоградњу са неколико републичких мјера пронаталитетног карактера које се дају као одређена врста помоћи приликом рођења дјетета⁴⁸.

⁴⁴ Подаци су упоредиви јер РЗС публикује податке живорођених према мјесту пребивалишта мајке чиме је испуњен услов локалних управа које траже да бар један од родитеља има пребивалиште на подручју ЈЛС гдје подноси захтјев за остварење права.

⁴⁵ Прилог број 8 – Висина једнократне новчане помоћи за рођење дјетета по ЈЛС

⁴⁶ Приједор 2019, Пале 2020, Бијељина и Бања Лука 2021. године

⁴⁷ Са примјеном ове мјере Шамац је почео 2006. године, Козарска Дубица 2007, Невесинје 2010, Вишеград 2013, Требиње 2014, те Кнежево 2016. године.

⁴⁸ Прилог број 9 – Једнократна новчана помоћ за рођење дјетета републичког и локалног нивоа

Табела 2 - Поређење броја живорођених и броја дјеце корисника помоћи за рођење дјетета у периоду 2016-2021. година

Година	Бања Лука			Бијељина			Пале			Приједор		
	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика
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
Година	Требиње			Вишеград			Шамац			Кнежево		
	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика
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
Година	Добој			Зворник			Козарска Дубица			Невесиње		
	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика	Број живорођених	Број дјеце корисника	Разлика
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

Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС и ЈЛС

3.2.2. Познавање, разумијевање и повјерење у локалне пронаталитетне мјере

Приликом дефинисања и провођења мјера које имају пронаталитетни карактер, ЈЛС нису проводиле испитивања о познавању, разумијевању, ставу и повјерењу циљне групе становништва⁴⁹, како би провјериле на који начин циљна група прихвата и доживљава ове мјере, односно да ли су оне осмишљене на начин да пруже адекватну подршку мајчинству и родитељству и самим тим имају ефекат на подстицање рађања.

Табела 3 – Испитивање циљне групе становништва за пронаталитетну политику 12 локалних управа из ревизијског узорка

Назив ЈЛС	Број жена у фертилном периоду живота (15-49 година) у 2021. години	Број анкетираних жена/породица у периоду 2016-2021. година
Бања Лука	43.022	0
Бијељина	22.611	0
Приједор	16.374	0
Добој	12.587	0
Зворник	11.680	0
Требиње	5.679	0
Пале	4.281	0
Козарска Дубица	3.549	10
Шамац	2.855	0
Невесиње	2.250	0
Вишеград	1.704	0
Кнежево	1.505	0

Извор података: РЗС, Процјене становништва РС 2013-2021. година, подаци ЈЛС из ревизијског узорка

У току 2019. године, током провођења два пројекта, академска заједница и научно-стручна удружења⁵⁰ су проводила испитивања „фертилног капацитета и ставова о планирању породице породилца“ и „ставова о усклађивању рада и родитељства запослених жена млађих од 50 година“. Ова испитивања су понудила неке веома важне одговоре, а који се тичу дефинисања одговора на испољене проблеме у демографском развоју РС, а које су посебно обрађени у извјештају ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“.⁵¹

ЈЛС нису предузимале едукативне и промотивне активности у погледу своје пронаталитетне политике⁵². Управо због недовољне едукације и промоције, циљна група становништва, али ни представници ЈЛС, нису у потпуности упознати са демографским проблемима са којима се суочавају ЈЛС и РС, као ни појединачним пронаталитетним мјерама на републичком и локалном нивоу. Самим тим, постојеће пронаталитетне мјере нису адекватно представљене становништву па самим тим не представљају „мотивациони“ пакет за проширење породице.

⁴⁹ Козарска Дубица је анкетирала 10 породица 2021. године у циљу испитивања јавности о проблемима наталитета и подстицања рађања дјеце. Међутим, Козарска Дубица ревизији није доставила анализу прикупљених ставова, нити је мијењала и унапређивала своје пронаталитетне мјере и активности у 2021. години на основу резултата овог испитивања.

⁵⁰ Природно-математички факултет Универзитета у Бањој Луци и Центар за демографска истраживања

⁵¹ За више детаља погледати извјештај ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, стр.35-38.

⁵² Ревизија је, током провођења ове ревизије учинка, упутила ЈЛС да искористе достављање докумената за новорођенче за представљање и промоцију републичких и локалних пронаталитетних мјера.

3.3. Праћење и извјештавање о ефектима локалних пронаталитетних мјера

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

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

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

3.3.1. Праћење ефеката и преиспитивање локалних пронаталитетних мјера

Праћење ефеката и анализа дефинисаних пронаталитетних мјера од стране ЈЛС није било присутна у посматраном периоду. Ни за једну од мјера које имају пронаталитетни карактер, локалне управе приликом њиховог дефинисања нису поставиле јасне циљеве који се желе са њима постићи, као ни индикаторе њихове успјешности.⁵³ Такође, у релевантном правном оквиру није дефинисана обавеза за њиховим праћењем, критичким преиспитивањем, као ни извјештавањем. До измјене обима права појединих пронаталитетних мјера није долазило на основу њиховог критичког преиспитивања, већ најчешће из потребе усклађивања њиховог финансирања са расположивим средствима, рјешавања проблема који су се појавили у њиховој примјени или израженог интересовања корисника и јавности.

Разлоге за одсуство праћења и анализе ефеката је могуће тражити и у чињеници да локалне управе нису успоставиле адекватне евиденције и базе података⁵⁴ које могу да пруже податке о врсти и карактеру мјера, обиму и начину остварења права, броју (потенцијалних) корисника мјера⁵⁵ и издвојених финансијских средстава. Треба истаћи да су у одсуству истих могућности за усмјеравање локалног демографског развоја значајно ограничене.

С обзиром да не постоје анализе ЈЛС о ефектима локалних пронаталитетних мјера, ревизија је покушала да поређењем броја пронаталитетних мјера и активности у примјени, обухвата корисника и исплаћених финансијских средстава, те кретања броја живорођене дјеце у посматраном периоду укаже на ефекте локалних пронаталитетних мјера.

⁵³ Осим Вишеграда који је у својој Стратегији развоја за период 2018-2027. година поставио за циљ да до 2027. године заустави негативан миграциони салдо, као и да до 2022. повећа број живорођене дјеце за 10% у односу на њихов број из 2017. године (који општинска управа није остварила јер је 2017. године број живорођених био 53, а 2021. године 49 тј. скоро 10% мањи) и Козарске Дубице у својој Стратегији развоја за период 2011-2020. година да успостави тренд позитивног природног прираштаја до 2016. године (који општинска управа није успјела да постигне јер је природни прираштај 2016. године био -221, те се у наредним годинама само повећао на -285 више умрлих лица од живорођених 2021. године).

⁵⁴ Управо у циљу успостављања евиденција и база података, а самим тим и могућности за праћење и анализу ефеката пронаталитетних мјера у току провођења ревизијских активности ГСРЈС РС је усмјерила локалне управе да систематизују мјере пронаталитетног карактера, те утврде број корисника и износ издвојених средстава у периоду 2016-2021. година.

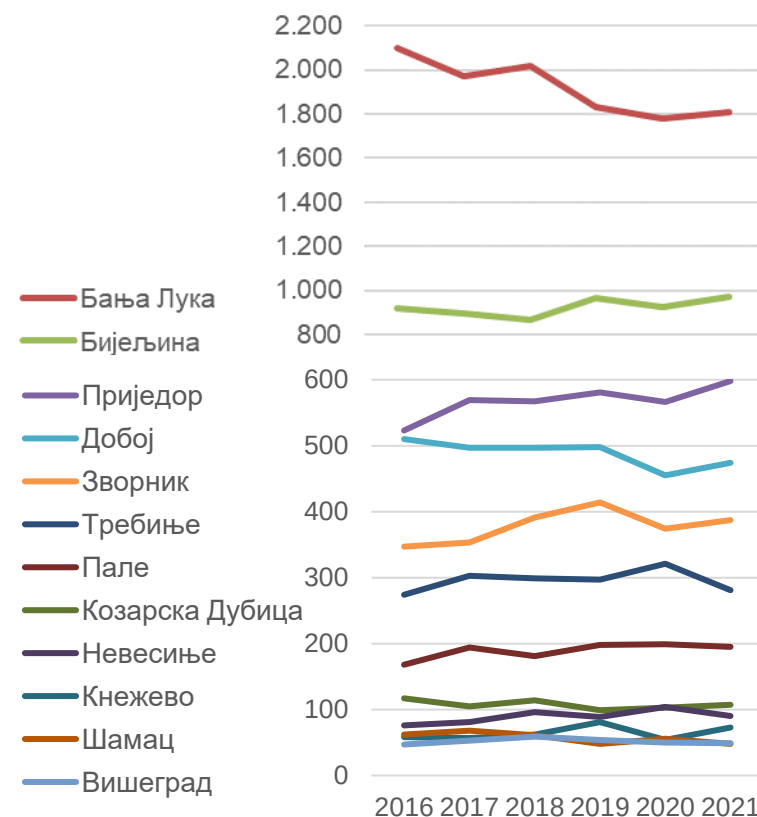
⁵⁵ Од великог значаја би била евиденција и база података о породицама на територији ЈЛС.

Несумњиво је да су пронаталитетне мјере у примјени дале одређене ефекте јер је за вријеме њихове примјене дошло до стабилизације укупног броја живорођене дјеце у РС. Међутим, анализе сачињене од стране ревизије указују да исте нису успјеле да значајније постакну рађање које би допринијело простом обнављању становништва ЈЛС и РС.

Графикон 12 – Поређење исплаћених финансијских средстава ЈЛС из узорка за реализацију локалних пронаталитетних мјера и кретања броја живорођене дјеце у периоду 2016-2021. година

Узорак ЈЛС	Број пронаталитетних мјера у примјени у 2021. години	Број корисника (2016-2021)	Износ средстава у милионима КМ (2016-2021)	% буџета издвојен у 2021. години
Бања Лука	8	32.509	65,32	9%
Приједор	7	8.521	12,22	6%
Бијељина	5	6.148	11,37	5%
Требиње	5	5.206	9,59	6%
Зворник	7	4.918	8,44	6%
Добој	4	2.613	6,68	6%
Пале	8	2.183	4,18	6%
Шамац	6	2.053	2,94	8%
Вишеград	5	1.431	1,67	3%
Невесиње	3	1.164	0,96	2%
Козарска Дубица	5	774	0,74	1%
Кнежево	4	593	0,25	1%

Број живорођене дјеце у периоду 2016-2021. година



Извор података: Упитник ГСРЈС РС, Одлуке ЈЛС о усвајању (ребаланса) буџета, демографски билтени и саопштења РЗС

3.3.2. Извјештавање о демографском развоју и ефектима локалних пронаталитетних мјера

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

На захтјев МПОС, ЈЛС су уопштено извјештавале о примјени локалних пронаталитетних мјера, те посебно о подршци вантјелесној оплодњи на годишњем нивоу. С обзиром да обавеза извјештавања није прописана ниједним актом, те да захтјеве МПОС није пратило методолошко упутство о обиму и начину извјештавања, добијени подаци од локалних управа су мањкави, неупоредиви и непоуздани. На основу добијених података од ЈЛС, МПОС је сачињавало годишње информације.

Информацију о провођењу мјера популационе политике на локалном нивоу је МПОС Влади РС слало у периоду од 2013. до 2016. године. У свим информацијама у поменутом периоду као закључак анализе добијених података МПОС је наводило: „Популациона политика у РС мора дати одговоре на уочене демографске проблеме у локалним заједницама... Све локалне заједнице у РС требале би у наредном периоду да у први план својих стратегија и програма рада уграде и рјешавање питања која се односе на проблематику развоја становништва. У том смислу потребно је да конципирају популациону политику, а затим у својим буџетима обезбиједе средства како би се усвојене мјере могле и проводити. У том контексту потребно је прије свега одредити институционални оквир за спровођење локалне популационе политике тј. формирати Комисију за популациону политику Скупштине општине/града као сталних радних тијела.“ Влада РС је, након разматрања информације 2013. године, наложила⁵⁶ МПОС и МУЛС да раде на формирању Комисије за популациону политику у ЈЛС. Међутим, МПОС није документовало ревизији активности у складу са поменутих Закључком Владе РС.

У годинама прије и после наведеног периода, МПОС је податке од ЈЛС прикупљало за интерну употребу. У 2012. години је на основу прикупљених података направило одређену анализу гдје се као један од закључака издвојио да „степен знања и информисаност локалних заједница о популационој политици није задовољавајући“. На основу овог закључка организована је 2013. године конференција на тему популационе политике у локалној самоуправи за релевантне представнике републичког и локалног нивоа власти, као и едукација за локалне службенике 2013. године, коју смо поменули раније у овом извјештају. Након поменутих догађаја, МПОС више није радио на провођењу активности овог типа.

МПОС је у мају 2021. године послало допис⁵⁷ са захтјевом за доставу правног оквира ЈЛС у погледу подршке подстицању рађања и подршке родитељству. Образложење захтјева је било да ће се поменути документи искористити за израду Регистра мјера популационе политике на локалном нивоу. Представници МПОС су изјавили да дио ЈЛС није одговорио на њихов захтјев, те да нису предузели значајније активности на успостављању поменутог регистра.

Информацију о учешћу ЈЛС у финансирању вантјелесне оплодње, МПОС је почело да шаље на разматрање Влади РС од 2019. године. С обзиром на закључак информације да је „повећање наталитета дугорочно питање које се мора рјешавати континуираном примјеном мјера популационе политике међу којим је и пружање финансијске помоћи при лијечењу неплодности код парова и да је зато важно да у

⁵⁶ Закључак Владе РС, број 04/1-012-2-2262/13 од 24.10.2013. године

⁵⁷ Допис МПОС свим ЈЛС у РС, број 20.05/052-3664/21 од 18.05.2021. године

рјешавање ових проблема, поред институција на републичком нивоу, укључе и све ЈЛС⁵⁸, Влада РС је, након разматрања истих, указивала ЈЛС на потребу да „у својим буџетима планирају средства за финансирање четвртог и наредног поступка вантјелесне оплодње у наредним годинама, а да у текућој финансирање врше са других буџетских позиција сличне намјене“.

Од 12 локалних управа из узорка, 4 су у посматраном периоду 2016-2021. година почеле са извјештавањем скупштине ЈЛС о реализацији пронаталитетних мјера. Карактер тих извјештаја је више административне и статистичке, умјесто проблемске и аналитичке природе, те самим тим нису адекватна подлога за критичко преиспитивање и унапријеђење локалних пронаталитетних мјера.

Општина Пале је у 2020. и 2021. години у оквиру Извјештаја о раду Одјељења за привреду и друштвене дјелатности навела број запримљених захтјева за реализацију три локалне пронаталитетне мјере⁵⁹.

Општина Шамац је у периоду 2016-2019. година сачињавала Информацију о демографском стању општине Шамац са подацима о броју умрлих, рођених и вјенчаних. У оквиру ове информације је дат и преглед броја рјешења која су донесена у погледу признавања права на једнократну новчану помоћ за рођење дјетета, као и да ЈЛС суфинансира трошкове двије процедуре асистираних репродукције (вантјелесне оплодње). Истиче се да „не посједују евиденције о миграционом кретању становништва, као и да се неминовно намеће потреба доношења дугорочнијих мјера од стране виших нивоа власти, а које ће довести до повећања наталитета и смањења броја младих који напуштају ове просторе чиме би се и демографска слика побољшала“.

Општина Вишеград је у оквиру Извјештаја о реализацији новчаних средстава датих у периоду од 2016. до 2021. године на основу Одлуке о утврђивању услова и критеријума за остваривање права на стимулисање наталитета, навела преглед услова и критеријума за остваривање права на додјелу новчаних средстава, а затим и број захтјева по свакој мјери и износ исплаћених средстава у КМ по годинама, те да се укупно издвојена финансијска средства крећу у оквиру планираних финансијских средстава од 100.000 КМ на годишњем нивоу. Констатовано је ће општина Вишеград и даље наставити да издваја средства у циљу подршке стимулисања наталитета.

Град Требиње је у мају 2021. године сачинило Информацију о реализацији програма подршке породици. Наглашено је да се иста сачињава у овој форми први пут те да је, осим извјештајног периода 01.01.-31.12.2020. година, урађена и упоредна анализа за претходне три године како би се сагледало кретање броја корисника и издвојених финансијских средстава. Информација садржи услове и критеријуме за остваривање локалних пронаталитетних мјера, навођење њихових измјена у току посматраног периода, правни основ у којима су исти прописани, те број поднесених захтјева и остварених права. Такође, образложена је исплата права у одређеном броју рата, те констатовано да град Требиње измирује редовно обавезе по овом основу и да је брига о породици заступљена у свим видовима подршке грађанима из Буџета града.

Поменуте ЈЛС нису ревизији доставиле документацију у погледу евентуалних закључака скупштине градова/општина који су донесени након разматрања поменутих извјештаја и информација.

⁵⁸ Закључци Владе РС број 04/1-012-2-1325/20 од 07.05.2020. године, 04/1-012-2-1491/21 од 13.05.2021. године и 04/1-012-2-1720/22 од 19.05.2022. године

⁵⁹ Помоћ приликом рођења дјетета, помоћ за суфинансирање трошкова процедуре асистираних репродукције (вантјелесне оплодње) и помоћи за породице са четворо и више дјеце.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка „Пронаталитетне мјере у јединицама локалне самоуправе Републике Српске“ са циљем да испита ефикасност и ефективност мјера и активности које јединице локалне самоуправе предузимају у функцији подстицања рађања дјеце и подршку родитељству.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да су њени резултати показали да пронаталитетне мјере јединица локалне самоуправе у примјени нису успјеле да значајније подстакну рађање које би допринијело локалном, а посљедично и простом обнављању становништва на нивоу Републике Српске, те да у складу с тим постоји потреба за систематизацијом, (ре)дефинисањем и унапрјеђењем мјера јединица локалне самоуправе за подстицање рађања и подршку родитељству у функцији одрживог демографског развоја у Републици Српској.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1. Резултати ревизије указују да у стратешком оквиру јединица локалне самоуправе нису на адекватан начин постављена стратешка одређења и циљеви по питању локалног демографског развоја.

У условима непостојања детаљно дефинисаних циљева и одређења у погледу демографског развоја и обнове Републике Српске са републичког нивоа власти, јединице локалне самоуправе нису приступиле активирању процеса управљања сопственим демографским развојем на системски начин.

Различит значај које су локалне управе дале демографским проблемима се манифестовао и у нивоу конкретизације стратешких циљева и одређења у контексту њиховог демографског развоја. Приступи јединица локалне самоуправе су се кретали од потпуног одсуства стратешких одређења и циљева по питању локалног демографског развоја до посвећивања посебног акта стратешко-програмског карактера локалним демографским питањима.

4.2. На негативне демографске трендове се реаговало провођењем одређених мјера и активности које имају пронаталитетни карактер, а које су дефинисане, бројним актима органа јединица локалне самоуправе, са учесталим измјенама и допунама у посматраном периоду.

Пронаталитетне мјере јединица локалне самоуправе су у већини случајева дефинисане без урађене адекватне анализе демографског стања, параметара становништва, циљева који се желе остварити, броја потенцијалних корисника, обима права који локална управа може да финансира, као и начина реализације мјере који би на најефективнији и најефикаснији начин могла локална управа да проведе.

Обим, услови и начин остварења права у оквиру мјера које имају пронаталитетни карактер је прописан бројним актима органа јединице локалне самоуправе са великим бројем измјена и допуна у посматраном периоду, често краткорочног карактера – на годишњем нивоу, што је утицало на (не)извјесност и континуитет пронаталитетних мјера.

4.3. Улоге, надлежности и одговорности органа локалне управе у погледу вођења локалне политике, самим тим и политике демографског развоја, су правним оквиром јасно утврђене и разграничене, али се исте у пракси не примјењују на прописан начин.

Иако је релевантним правним оквиром, за креирање политике јединице локалне самоуправе надлежна скупштина општине/града, а (градо)начелник орган јединице локалне самоуправе којем је повјерено провођење локалне политике у складу са одлукама скупштине, у пракси већина мјера и активности које имају пронаталитетни карактер се дефинише и проводи на основу одлука (градо)начелника.

Локалне управе не располажу са довољним и одговарајућим капацитетима за бављење питањима из области демографије и пронаталитетне политике, што уз недовољно ефективну и ефикасну комуникацију и координацију унутар локалних управа, између јединица локалне самоуправе, као и између локалног и републичког нивоа власти утиче на процес дефинисања и провођења локалних мјера и активности које имају пронаталитетни карактер.

4.4. Посматрани период карактерише тренд повећања броја јединица локалне самоуправе које проводе пронаталитетне мјере и активности, броја пронаталитетних мјера и активности у јединицама локалне самоуправе, њихових корисника, као и финансијских средстава за њихову реализацију из буџета јединица локалне самоуправе. Дефинисање и провођење пронаталитетних мјера и активности је било под утицајем институционалних, правних, финансијских и административних фактора.

Јединице локалне самоуправе су у посматраном периоду 2016-2021. година проводиле различитих 14 мјера које су биле у функцији подстицања рађања и подршке родитељству. Од 63 јединице локалне самоуправе у Републици Српској, 60 их се одлучило да проведе одређене пронаталитетне мјере и активности материјалног карактера, док су „нематеријалне“ мјере биле скромно заступљене. У посматраном периоду број корисника се повећао преко два пута са 16.561 корисника 2016. године на 36.166 корисника 2021. године. Такође, повећан је и износ издвојених финансијских средстава за њихову реализацију преко 60%, са 25,8 милиона КМ 2016. године на 42,6 милиона КМ 2021. године. За потребе финансирања пронаталитетних мјера у посматраном периоду 2016-2021. година издвојено је преко 190 милиона КМ из буџета свих јединица локалне самоуправе у Републици Српској.

Дефинисању и увођењу ових мјера нису претходиле одговарајуће анализе, нису јасно дефинисани сврха и циљеви који се желе постићи њиховом примјеном, нити су постављени одговарајући индикатори за праћење ефеката које исте постижу.

Примјена пронаталитетних мјера и активности се углавном вршила на основу веома комплексног и бројног сета аката органа јединице локалне самоуправе, који најчешће није прописао све потребне елементе који осигуравају њихово ефикасно и ефективно провођење.

Остваривање права који проистичу из пронаталитетних мјера јединица локалне самоуправе се углавном врши по захтјеву корисника, мањем броју случајева по аутоматизму и путем конкурсне процедуре што доводи до повећаног администрирања локалне управе, те насталих трошкова и времена потребних корисницима за остварење ових права. Обим појединих права је ограничен социјалним и материјалним статусом породице, одређене категорије корисника су искључене из обима права. Присутна је изражена варијабилност у погледу трајања рјешавања захтјева за остварење и исплату права која проистичу из локалних пронаталитетних мјера, уз потенцијалну могућност да се иста не остваре због недовољне расположивости финансијских средстава у буџетима јединица локалне самоуправе.

4.5. Поступање јединица локалне самоуправе, приликом дефинисања, измјене и провођења мјера и активности за подстицања рађања и подршке родитељству, није било у функцији унапређивања познавања, разумијевања и повјерења потенцијалних корисника у исте.

Демографска испитивања које је провела научно-стручна заједница су показала да постоји простор за дјеловање пронаталитетне политике републичких и локалних органа власти кроз подршку женама у Републици Српској да остваре жељени број дјеце.

Јединице локалне самоуправе нису вршиле промоцију и едукацију у погледу мјера и активности које су оне и републички органи власти проводили ради подстицања рађања и подршке родитељству, што је утицало на неадекватно познавање циљне групе становништва о присутним демографским проблемима, нити су пронаталитетне мјере и активности у примјени доживљене од становништва као „мотивациони“ пакет за проширење породице.

4.6. Праћење и анализа ефеката дефинисаних локалних мјера и активности за подстицање рађања и подршку родитељству није било на нивоу који би омогућио њихово критичко преиспитивање и унапрјеђивање са циљем да адекватније одговоре на изазове демографске обнове Републике Српске.

Правни оквир јединица локалне самоуправе, којим су дефинисане мјере које имају пронаталитетни карактер, није предвидио обавезу за њихово праћење и анализу ефеката које су постигле, критичко преиспитивање ради њиховог унапрјеђења и прилагођавања промјени демографских трендова, као ни извјештавање као подлогу за квалитетније одлучивање у овој области.

Значајно ограничење за праћење и анализу ефеката које постижу локалне пронаталитетне мјере, а самим тим и за управљање локалним демографским развојем, представља и одсуство квалитетних евиденција и база података о локалним пронаталитетним мјерама (врсти, карактеру, обиму права), броју (потенцијалних) корисника мјера и потребних/издвојених финансијских средстава за њихову реализацију.

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

4.7. Извјештавање локалних управа о демографским показатељима и реализацији појединих локалних пронаталитетних мјера није вршено на адекватан начин. Извјештаји су имали административни и статистички карактер, без података и показатеља о успјешности примјене локалних пронаталитетних мјера.

Информације које су упућивале локалне управе својим скупштинама општина/ градова су садржавале приказ одређених демографских показатеља, броја обрађених захтјева корисника и исплаћених финансијских средстава за реализацију локалних пронаталитетних мјера, без критичког осврта на проблеме у њиховој реализацији или успјешности на подстицање рађања дјеце и подршку родитељству.

Извјештавање републичког нивоа власти су локалне управе вршиле на захтјев Министарства породице, омладине и спорта. С обзиром да обавеза извјештавања локалног нивоа власти није прописана ниједним актом републичког нивоа власти по овом питању, те да ресорно министарство није своје захтјеве пропратило са методолошким упутством о обиму и начину извјештавања, подаци које су локалне управе доставиле о локалним пронаталитетним мјерама нису били адекватног обима и квалитета за успостављање одговарајућих евиденција и база података о мјерама пронаталитетне политике на локалном нивоу.

5. ПРЕПОРУКЕ

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

Препоруке су усмјерене ка Влади Републике Српске као носиоцу извршне власти у Републици Српској и кључном предлагачу стратегија, политика и законских аката и доносиоцу подзаконских аката, Министарству породице, омладине и спорта, као ресорно надлежном министарству и јединицама локалне самоуправе као носиоцима надлежности прописаних Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи и њиховим статутима.

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

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

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

Влада Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта, у функцији одрживог демографског развоја, поред реализације препорука које су дате у извјештају ревизије учинка РУ001-20 „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, потребно је да:

5.1. Пружи одговарајуће смјернице и усмјерења, те уреди подјелу улога, надлежности и одговорности између републичког и локалног нивоa власти у погледу управљања одрживим демографским развојем Републике Српске.

Приликом израде и предлагања стратешко-програмског акта који ће садржавати стратешке правце, опредјељења и циљеве који се желе постићи у демографском развоју Републике Српске, јасно дати смјернице и усмјерења локалном нивоу власти у погледу управљања локалним демографским развојем и вођења локалне пронаталитетне политике које ће бити у функцији постизања постављених стратешких циљева.

У уставно-правном оквиру, као и стратешко-програмском акту потребно је јасно разграничити подјелу улога, надлежности и одговорности између републичког и локалног нивоa власти за демографски развој Републике Српске.

5.2. Успостави одговарајуће евиденције и базе података за праћење демографског стања које ће омогућити анализу примјене и евалуацију ефеката мјера и активности које се предузимају у функцији одрживог демографског развоја Републике Српске.

Приликом утврђивања оквира извјештавања о демографском стању у Републици Српској, који ће бити обавезујући за све органе и институције укључене у демографски развој, јасно прописати обавезу, обим, форму, начин и рокове извјештавања локалног нивоa власти.

На основу прикупљених података и информација, потребно је успоставити одговарајуће евиденције и базе података за праћење демографског стања и на локалном и на републичком нивоу, а који ће служити као подлога за систематизацију, критичко преиспитивање и унапјеђење локалних и републичких пронаталитетних

мјера. У циљу ефективне и ефикасне размјене података и информација, евиденције и базе података требају бити доступне свим креаторима и имплементаторима пронаталитетних мјера укључујући и јединице локалне самоуправе.

У сарадњи и координацији са Министарством за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво, унаприједити и афирмисати примјену информационог система „еБеба“ како би се омогућила реализација републичких и локалних пронаталитетних мјера која је кориснички орјентисана на начин да се прошири обим података који се у породицишту преузимају од родитеља и уносе у систем ради омогућавања реализације појединих пронаталитетних права по „аутоматизму“ чиме се штеде ресурси јавног сектора, а повећава задовољство корисника.

5.3. Пружа помоћ и подршку јединицама локалне самоуправе у погледу њиховог поступања у погледу дефинисања, провођења, праћења, анализе, критичког преиспитивања и извјештавања о постигнутим ефектима пронаталитетних мјера.

Потребно је континуирано вршити едукацију и савјетовање кадрова на локалном нивоу власти у погледу актуелних демографских трендова, изазова који се појављују у могућности демографске обнове Републике Српске, као и поступању када је у питању дефинисање, примјена, праћење, критичко преиспитивање и анализа ефеката локалних мјера за подстицање рађања и подршку родитељству. Потребно је органима јединица локалне самоуправе представити одређене праксе, мјере и активности које успјешно проводе јединице локалне самоуправе у РС, државама у окружењу и држава Европске уније.

Потребно је користећи расположиве институционалне механизме унаприједити координацију и комуникацију између органа Републике и органа јединица локалне самоуправе, подстицати организовану размјену пракси, идеја и иницијатива између јединица локалне самоуправе, као и између јединица локалне самоуправе и органа Републике.

Препоруке за јединице локалне самоуправе Републике Српске

Јединице локалне самоуправе у функцији креирања и провођења мјера и активности на подстицању рађања и подршку рађању, потребно је да:

5.4. Утврде јасна стратешка опредјељења и циљеве у погледу локалног демографског развоја, те изврше систематизацију и поједностављење правног оквира за подстицање рађања и подршку родитељству.

На основу анализе локалног демографског стања, локалне управе требају да, уз консултацију са ресорним министарством на републичком нивоу власти, израде и предложе стратешко-програмски акт који би садржавао стратешке правце, опредјељења и циљеве који се желе постићи у локалном демографском развоју. Стратешки акт треба да прати акциони план са мјерама и активностима за подстицање рађања и подршку родитељству, носиоцу/носиоцима активности, роковима, потребним ресурсима и очекиваним резултатима који ће бити у функцији постизања постављених стратешких циљева.

Потребно је преиспитати и систематизовати актуелне акте органа локалне управе који се односе на мјере за подстицање рађања и подршку родитељству и на основу тога креирати јединствен акт који ће бити усвојен од стране скупштине општине/града, дугорочног карактера, који ће омогућити ефикаснији рад локалних управа и успјешније провођење локалних пронаталитетних мјера.

5.5. Анализирају примјену и евалуирају ефекте локалних пронаталитетних мјера и на основу резултата анализе и евалуације, систематизују, (ре)дефинишу и унапјеђују мјере у функцији одрживог локалног демографског развоја.

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

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

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

5.6. Мјере за подстицање рађања и подршку родитељству учине приступачнијим потенцијалним корисницима уз поједностављење административних процедура.

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

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

5.7. Успоставе евиденције и базе података потребне за успјешну примјену и праћење локалних пронаталитетних мјера, као и оквир за извјештавање о демографском стању и успјешности локалне пронаталитетне политике.

Локалне управе треба да успоставе адекватне евиденције и базе података које могу да пруже податке о врсти и карактеру мјера, обиму и начину остварења права, броју (потенцијалних) корисника мјера и издвојених финансијских средстава ради стварања подлоге за усмјеравање локалног демографског развоја.

Локалне управе треба да утврде оквир извјештавања о локалном демографском стању и успјешности локалних пронаталитетних мјера којим ће бити прописани обвезници извјештавања, начин извјештавања, рокови извјештавања, садржај извјештаја, као и начин размјене података и информација између локалног и републичког нивоа власти.

5.8. Континуирано и у складу са оквиром за извјештавање извјештавају ресорно надлежно министарство – Владу Републике Српске о провођењу локалних пронаталитетних мјера и утицају на локални демографски развој.

Локалне управе треба да, у складу са оквиром за извјештавање који утврди Влада Републике Српске, извјештавају редовно и у континуитету Владу Републике Српске, односно Министарство породице, омладине и спорта о провођењу локалних

пронаталитетних мјера, корисницима, утрошеним финансијским средствима, проблемима и потешкоћама у провођењу мјера, постигнутим резултатима и приједлозима за унапрјеђење успјешности пронаталитетних мјера у циљу побољшања демографског стања у јединицама локалне самоуправе и Републици Српској.

Вођа ревизорског тима

мр Слађана Јагодић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 - Листа референци – попис аката

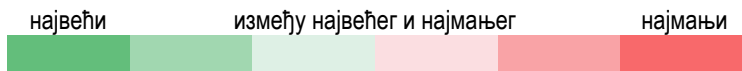
1. Устав Републике Српске
2. Политика развоја становништва Републике Српске (Одлука о усвајању Политике, Службени гласник Републике Српске, број 108/05); Програм мјера за реализацију политике развоја становништва Републике Српске (приједлог)
3. Просторни план Републике Српске до 2015. године (Службени гласник Републике Српске, број 86/07 и 71/11); Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године (Службени гласник Републике Српске, број 15/15)
4. Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017-2021. година (Службени гласник Републике Српске, број 73/17)
5. Програм рада Владе Републике Српске за мандатни период 2014 – 2018. година
6. Програм рада Владе Републике Српске за мандатни период 2018 – 2022. година
7. Програм економских реформи Републике Српске за период 2019 – 2021. године (Службени гласник Републике Српске, број 122/18)
8. Програм економских реформи Републике Српске за период 2020 – 2022. године (Службени гласник Републике Српске, број 119/19)
9. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
10. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18)
11. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, број 97/16, 36/19 и 61/21)
12. Закон о дјечијој заштити (Службени гласник Републике Српске, број 114/17, 122/18, 107/19 и 119/21)
13. Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села (Службени гласник Републике Српске, број 4/22)
14. Одлука о формирању Савјета за демографску политику Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 34/12)
15. Планска документа, политике, програми који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству јединица локалне самоуправе
16. Регулаторни акти скупштине и руководства јединица локалне самоуправе који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству
17. Анализе, извјештаји и информације јединица локалне самоуправе који се односе на подстицање рађања и подршку родитељству
18. Кореспонденција између ресорно надлежних министарстава у Влади Републике Српске и јединица локалне самоуправе у погледу вођења пронаталитетне политике
19. Буџети и извјештаји о извршењу буџета јединица локалне самоуправе
20. Базе података и регистри у јединицама локалне самоуправе
21. Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске
22. Документација о обукама службеника јединица локалне самоуправе из области вођења пронаталитетне политике
23. Закључци Владе РС који се односе на обавезе јединица локалне самоуправе у погледу пронаталитетних мјера
24. Документација Природно-математичког факултета и Центра за демографска истраживања у погледу резултата проведених демографских испитивања
25. Међународне конвенције, декларације, програми и публикације, као и научно-стручни радови домаћих и међународних стручњака из области одрживог демографског развоја
26. Публикације Републичког завода за статистику Републике Српске

Прилог број 2 – Кретање броја живорођене дјеце у ЈЛС РС у периоду 1996-2021. година

Град/општина	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
РЕПУБЛИКА СРПСКА	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
Град Бања Лука	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
Град Бијељина	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
Град Приједор	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
Град Добој	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
Град Градишка	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
Град Зворник	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
Теслић	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
Лакташи	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
Требиње	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
Прњавор	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
Град Дервента	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
Пале	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
Модрича	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
Нови Град	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
Котор Варош	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
Челинац	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
Источно Ново Сарајево	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
Србац	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
Фоча	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
Угљевик	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
Братунац	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
Козарска Дубица	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
Источна Илиџа	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
Мркоњић Град	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
Брод	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
Билећа	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
Невесиње	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
Рогатица	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
Соколац	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
Лопаре	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
Кнежево	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
Власеница	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
Шипово	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
Гацко	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

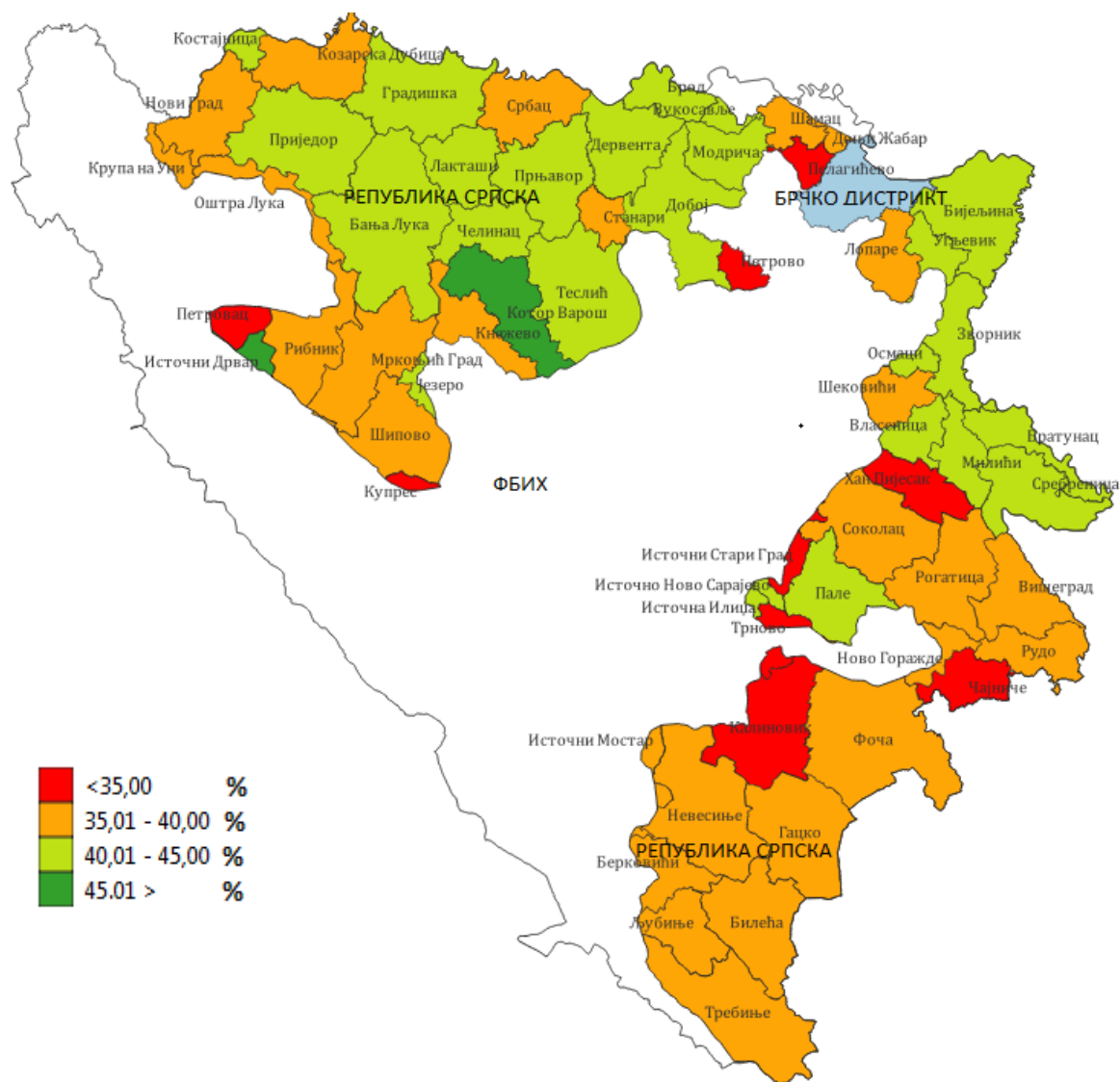
Сребреница	45	107	39	65	62	53	35	44	46	41	69	66	59	56	54	45	57	63	53	38	51	59	42	63	62	63
Милићи	62	61	88	111	108	80	66	74	73	69	70	79	96	69	71	69	47	59	42	61	65	68	77	79	72	60
Станари																				66	57	63	65	58	63	59
Петрово	80	90	72	69	54	56	41	59	51	40	45	40	46	49	45	45	53	45	36	40	45	63	51	44	39	50
Вишеград	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
Шамац	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
Вукосавље	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
Рудо	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
Рибник	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
Шековићи	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
Чајниче	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
Костаница	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
Оштра Лука	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
Љубиње	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
Осмаци	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
Хан Пијесак	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
Трново	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
Калиновић	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
Петровац	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
Берковићи	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
Источни Стари Град	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
Ново Горажде	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
Језеро	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
Крупа на Уни	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
Доњи Жабар	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
Пелагићево	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
Купрес	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
Источни Мостар	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
Источни Дрвар	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
Нераспоређени	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

Легенда броја рођења



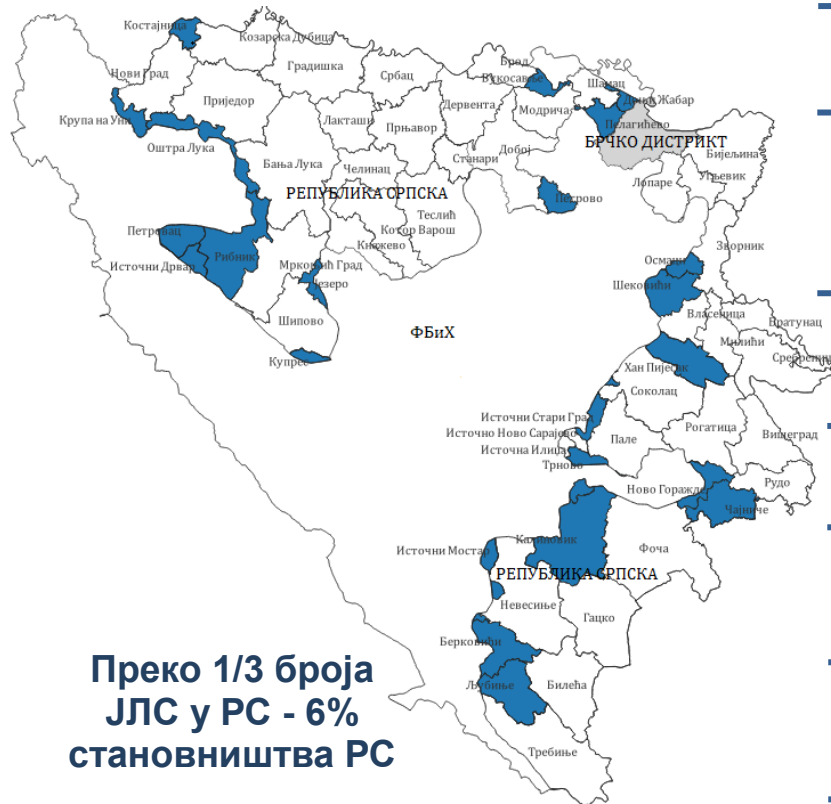
Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС (статистички билтен „Демографска статистика“ и саопштење „Рођени и умрли у 2021. године“)

Прилог број 3 – Удио фертилног контингента у женском становништву у ЈЛС РС према процјенама становништва 2021. године, у %



Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС

Прилог број 4 – Демографски подаци за 23 ЈЛС РС у 2021. години којима је упитна могућност демографског опоравка



Број становника у 2021. години од **100** до **6.000**

Стопа укупног фертилитета **1,15** – duplo мања од потребне за просто обнављање становништва

Половина жена у фертилном периоду прешла **40.** годину живота

Просјечна старост становника **47** година

- 831 лице по основу унутрашње миграције за посљедњих 5 година

Индекс старења* **228** – преко 100 означава изразито дубоку старост

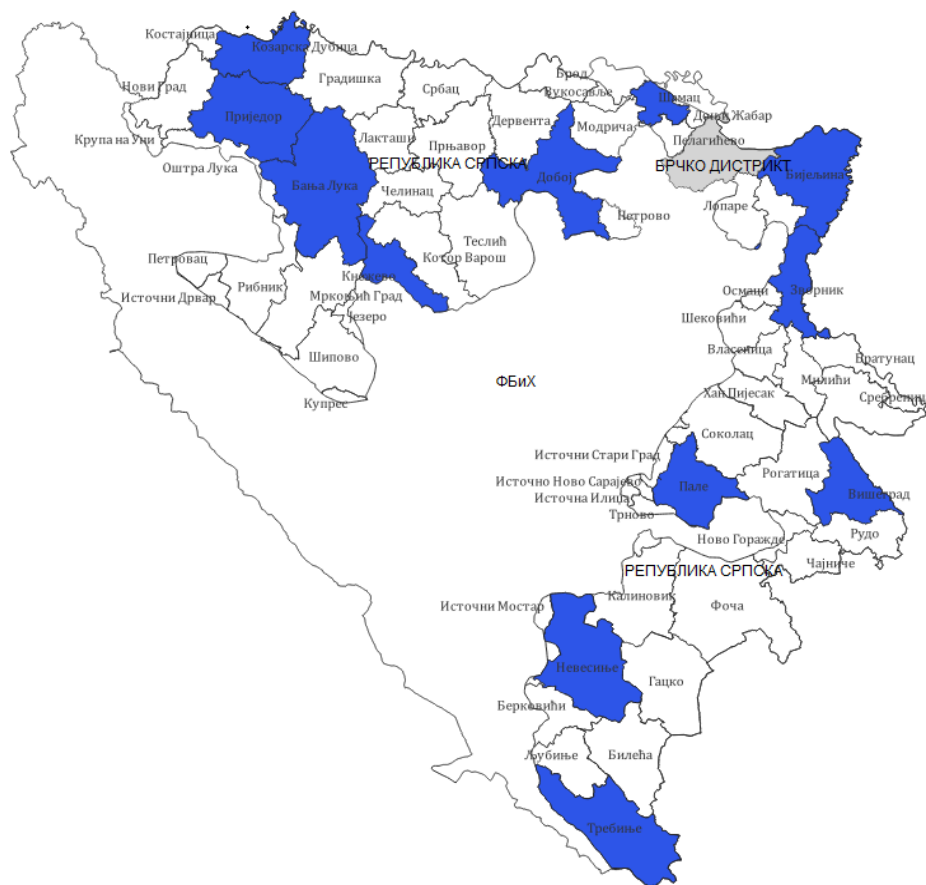
Број становника у 23 ЈЛС

Шековићи	5.676
Петрово	5.607
Костајница	5.304
Осмаци	5.295
Рибник	5.059
Чајнице	4.273
Вукосавље	4.216
Пелагићево	3.752
Доњи Жабар	3.257
Хан Пијесак	3.162
Љубиње	3.058
Ново Горажде	2.544
Оштра Лука	2.084
Трново	1.988
Берковићи	1.818
Калиновик	1.669
Крупа на Уни	1.309
Источни Стари Град	998
Језеро	960
Петровац	600
Источни Мостар	249
Купрес	234
Источни Дрвар	106

Извор података: ГСРЈС РС на основу података РЗС

*Индекс старења се рачуна као однос старих у доби од 60 и више година и 100 младих у доби од 0 до 19 година. Типови су: а) младост ($\leq 22,9$), б) на прагу старења (23,0 – 34,9), ц) старење (35,0 – 44,9), д) старост (45,0 – 54,9), е) дубока старост (55,0 – 99,9) и ф) изразито дубока старост ($\geq 100,0$) (Нејашмић И. Тоскић А: „Остарјелост становништва сеоских насеља Републике Хрватске“, Научни чланак, Загреб, 2016. стр.191.)

Прилог број 5 – Критеријуми за избор узорка ЈЛС које је ревизија детаљније обухватила овим ревизијским испитивањем



Подаци о организационо-кадровским капацитетима, процесу дефинисања, реализације мјера, праћењу њихових ефеката и извјештавању прикупљени од узорка од **12 ЈЛС**.

Циљ узорковања је био обухватити преко **50%** становништва РС и броја живорођене дјеце на годишњем нивоу.

Критеријуми за избор узорка били су:

1. Територијални распоред и регионална заступљеност
2. Степен развијености ЈЛС
3. Бројност становништва ЈЛС
4. Број живорођене дјеце на годишњем нивоу
5. Кретање природног прираштаја
6. Кретање бројности становништва након Пописа 2013. године
7. Примјена пронаталитетних мјера у ЈЛС и њихова разноврсност

Прилог број 6 – Број ЈЛС који проводи локалну пронаталитетну мјеру и број локалних пронаталитетних мјера по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

Назив мјере	Број ЈЛС која примјењује мјеру		Бања Лука		Бијељина		Вишеград		Добој		Зворник		Кнежево		Козарска Дубица		Невесиње		Пале		Приједор		Требиње		Шамац	
	2016	2021																								
Новчана помоћ приликом рођења дјетета	7	11	6	8	3	5	5	5	0	4	6	7	2	4	5	5	4	3	3	8	5	7	3	5	4	6
Субвенција трошкова превоза	5	8																								
Новчана помоћ за лијечење стерилитета	8	11																								
Остало (подршка манифестацијама и удружењима)	7	10																								
Субвенција за вртић/финансирање рада вртића	9	9																								
Стипендије за школовање дјеце из вишечланих породица	3	5																								
Новчана помоћ вишечланим породицама	1	4																								
Бесплатни уџбеници за ученике	1	2																								
Новчана помоћ приликом закључења брака	2	1																								
Помоћ за стамбено збрињавање брачних парова и породица	0	2																								
Продужени боравак за ученике прве тријаде основних школа	3	3																								
Једнократна новчана помоћ за полазак у школу	0	0																								
Помоћ дјечи у руралним подручјима	0	1																								
Матерински додатак	0	0																								

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Прилог број 7 – Број корисника и издвојених финансијских средстава на локалном нивоу по пронаталитетној мјери и по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

Број корисника по пронаталитетној мјери у периоду 2016-2021. година

Назив локалне пронаталитетне мјере	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Број корисника 2016-2021
Субвенција за вртић/ финансирање рада вртића	6.400	6.814	7.069	7.556	7.276	9.306	44.421
Субвенција трошкова превоза ученика	4.887	5.001	5.019	5.879	7.171	8.254	36.211
Новчана помоћ приликом рођења дјетета	2.553	2.619	2.961	3.265	3.783	5.606	20.787
Бесплатни уџбеници за ученике	455	494	644	624	890	8.746	11.853
Продужени боравак за ученике прве тријаде основних школа	1.372	1.402	1.639	1.793	2.047	1.863	10.116
Новчана помоћ вишечланим породицама	130	128	261	486	705	940	2.650
Стипендије за школовање дјеце из вишечланих породица	389	391	433	459	457	456	2.585
Новчана помоћ приликом закључења брака	156	174	195	144	189	200	1.058
Новчана помоћ за лијечење стерилитета	109	176	170	127	151	209	942
Једнократна новчана помоћ за полазак у школу	86	101	105	115	240	229	876
Помоћ дјечи у руралним подручјима	0	0	261	226	178	183	848
Помоћ за стамбено збрињавање брачних парова и породица	11	0	38	24	92	141	306
Остало (подршка манифестацијама и удружењима)	33	36	43	45	24	33	214
Матерински додатак	0	6	1	0	0	0	7
Дјечији додатак	0	0	0	0	0	0	0
Укупно	16.581	17.342	18.839	20.743	23.203	36.166	132.874

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Број корисника пронаталитетних права по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

Град/општина	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Укупно
Бања Лука	3.704	3.656	3.779	3.949	3.989	13.432	32.509
Зворник	1.098	1.054	1.338	1.584	1.589	1.858	8.521
Градишка	879	937	1.307	1.316	1.466	1.526	7.431
Бијељина	463	457	483	528	1.587	2.630	6.148
Требиње	692	718	1.002	1.000	866	928	5.206
Приједор	508	548	543	1.056	1.068	1.195	4.918
Брод	580	535	507	426	450	394	2.892
Мркоњић Град	412	412	445	435	417	740	2.861
Нови Град	229	284	311	430	751	774	2.779
Лопаре	605	567	483	431	338	261	2.685
Милићи	484	456	473	454	415	398	2.680
Фоча	396	398	426	440	445	533	2.638
Модрича	198	294	313	618	595	617	2.635
Пале	261	310	365	364	606	707	2.613
Власеница	442	416	419	403	423	474	2.577
Сребреница	364	462	432	466	413	401	2.538
Лакташи	354	368	354	350	417	444	2.287
Шамац	349	392	373	351	342	376	2.183
Србац	339	279	315	421	400	336	2.090
Теслић	256	334	306	307	295	557	2.055
Добој	0	0	0	524	762	767	2.053
Челинац	222	296	258	359	440	468	2.043
Рогатица	311	312	332	285	363	353	1.956
Гацко	306	325	345	292	327	326	1.921
Источно Ново Сарајево	142	231	277	283	362	359	1.654
Источна Илиџа	1	116	288	285	435	459	1.584
Рудо	198	252	275	273	275	259	1.532
Шипово	255	229	259	232	231	276	1.482
Прњавор	237	241	204	254	242	267	1.445
Козарска Дубица	275	266	256	226	226	182	1.431
Станари	48	67	314	305	300	290	1.324
Вишеград	191	176	219	212	181	185	1.164
Братунац	161	150	139	159	101	362	1.072
Рибник	94	103	96	88	284	329	994
Доњи Жабар	179	187	180	153	142	144	985
Петрово	159	147	143	160	158	197	964
Дервента	38	50	15	24	51	725	903
Хан Пијесак	134	125	129	142	140	139	809
Невесиње	123	112	124	134	147	134	774
Костајница	125	139	103	93	107	95	662
Осмаци	104	128	98	128	97	86	641
Кнежево	109	89	101	111	73	110	593

Чајниче	70	73	77	74	106	88	488
Пелагићево	55	72	66	61	59	174	487
Угљевик	0	100	98	112	79	93	482
Котор Варош	96	112	15	12	127	116	478
Билећа	62	43	99	63	75	68	410
Језеро	65	63	72	71	70	68	409
Берковићи	58	49	62	67	74	74	384
Калиновик	58	54	64	63	40	39	318
Ново Горажде	0	23	19	24	115	113	294
Источни Стари Град	54	51	45	39	37	41	267
Крупа на Уни	7	34	41	49	36	50	217
Петровац	6	19	19	24	26	71	165
Трново	10	12	13	18	21	19	93
Љубиње	12	13	13	7	8	17	70
Купрес	2	5	5	7	4	13	36
Оштра Лука	0	0	0	0	9	26	35
Соколац	1	1	1	1	1	1	6
Источни Мостар	0	0	1	0	0	2	3
Вукосавље	0	0	0	0	0	0	0
Источни Дрвар	0	0	0	0	0	0	0
Шековићи	0	0	0	0	0	0	0
Укупно	16.581	17.342	18.839	20.743	23.203	36.166	132.874

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Износ издвојених финансијских средстава по пронаталитетној мјери у периоду 2016-2021. година

Град/општина	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Издвојена финансијска средства у КМ
Субвенција за вртић/ финансирање рада вртића	22.100.054	23.200.775	24.787.102	25.878.338	26.873.622	30.895.870	153.735.761
Субвенција трошкова превоза ученика	1.585.516	1.560.182	1.640.377	1.990.610	2.277.057	3.386.586	12.440.328
Новчана помоћ приликом рођења дјетета	1.011.600	914.475	1.173.047	1.236.612	1.498.290	2.525.166	8.359.190
Помоћ за стамбено збрињавање брачних парова и породица	21.000	0	109.867	507.816	2.667.504	2.490.719	5.796.905
Стипендије за школовање дјеце из вишечланих породица	372.190	367.040	407.140	433.520	423.190	419.840	2.422.920
Новчана помоћ за лијечење стерилитета	203.692	366.790	426.414	281.162	414.576	475.786	2.168.420
Бесплатни уџбеници за ученике	129.860	51.754	82.639	78.404	121.357	1.266.611	1.730.626
Остало (подршка манифестацијама и удружењима)	164.439	160.546	168.294	200.864	166.558	246.739	1.107.439
Новчана помоћ вишечланим породицама	14.672	8.967	183.117	171.982	249.916	370.796	999.450
Новчана помоћ приликом закључења брака	70.600	76.800	115.600	144.550	136.075	95.875	639.500
Помоћ дјечи у руралним подручјима	0	0	184.268	160.875	112.400	133.375	590.918
Продужени боравак за ученике прве тријаде основних школа	24.624	44.276	45.062	53.658	46.646	56.213	270.479
Једнократна новчана помоћ за полазак у школу	503	5.120	8.460	8.520	7.078	11.495	41.176
Матерински додатак	0	2.150	4.450	0	0	0	6.600
Дјечији додатак	0	0	0	0	0	0	0
Укупно	25.698.749	26.758.875	29.335.837	31.146.910	34.994.269	42.375.072	190.309.712

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Износ издвојених финансијских средстава по ЈЛС у периоду 2016-2021. година

Град/општина	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Укупно
Бања Лука	9.826.100	9.958.010	10.780.290	10.634.750	10.471.850	13.651.657	65.322.657
Приједор	1.732.104	1.754.381	1.854.184	2.124.311	2.249.219	2.507.583	12.221.782
Бијељина	1.472.531	1.642.836	1.519.229	1.803.276	2.143.298	2.791.827	11.372.997
Градишка	1.458.093	1.512.479	1.646.976	1.768.526	1.802.617	1.981.247	10.169.938
Требиње	1.395.320	1.393.017	1.601.111	1.510.885	1.751.335	1.942.293	9.593.961
Зворник	1.069.558	1.057.618	1.261.071	1.516.645	1.486.853	2.045.687	8.437.432
Добој	0	0	0	508.920	3.101.167	3.070.528	6.680.615
Лакташи	750.560	795.426	850.470	884.255	1.089.945	1.030.670	5.401.326
Теслић	651.945	692.600	742.052	702.340	757.807	906.386	4.453.130
Мркоњић Град	570.952	639.688	719.867	772.471	821.825	928.082	4.452.884
Пале	452.572	543.503	702.483	741.837	756.358	985.688	4.182.441
Фоча	471.003	551.590	602.240	623.963	717.982	1.030.383	3.997.161
Гацко	626.350	599.600	621.500	674.500	645.000	627.500	3.794.450
Брод	679.842	514.048	649.591	586.821	604.339	639.811	3.674.452
Нови Град	357.145	427.712	467.197	542.684	654.361	814.142	3.263.242
Србац	404.573	431.900	477.660	588.097	592.494	609.042	3.103.765
Прњавор	338.178	436.803	551.718	530.290	585.065	602.548	3.044.601
Шамац	387.379	373.610	434.579	452.260	662.725	628.732	2.939.285
Сребреница	307.653	347.666	368.113	469.721	372.638	433.733	2.299.524
Модрича	231.898	287.306	393.997	409.291	216.043	333.578	1.872.113
Братунац	242.228	242.106	271.613	276.130	273.507	552.499	1.858.083
Вишеград	267.153	204.410	290.595	255.867	320.417	328.005	1.666.447
Милићи	216.062	215.621	224.077	266.818	351.813	380.639	1.655.030
Рогатица	171.775	222.520	243.974	257.775	256.452	371.909	1.524.405
Власеница	201.177	226.117	249.643	219.435	251.206	284.331	1.431.909
Шипово	145.372	258.473	221.201	235.183	222.700	275.060	1.357.989
Невесиње	148.693	166.239	133.093	130.073	187.977	197.957	964.033
Лопаре	119.135	129.969	161.329	171.735	163.179	201.451	946.798
Козарска Дубица	132.800	129.200	120.000	118.900	136.200	106.600	743.700
Станари	29.000	49.700	88.950	151.910	139.518	176.763	635.841
Берковићи	83.898	94.211	109.067	109.371	100.367	106.303	603.217
Источно Ново Сарајево	36.000	48.500	99.600	105.500	125.200	126.300	541.100
Рибник	51.654	55.636	54.894	54.970	78.888	232.675	528.717
Рудо	41.062	69.083	89.264	96.921	94.305	101.128	491.763
Источна Илиџа	1.500	28.350	56.650	63.768	108.165	199.511	457.943
Дервента	31.100	40.400	10.400	21.900	49.300	297.303	450.403
Хан Пијесак	86.518	78.396	71.547	72.762	44.125	76.481	429.829
Петрово	53.258	53.421	52.486	55.383	44.610	85.187	344.345
Калиновик	55.640	50.440	59.540	47.370	49.100	66.950	329.040
Соколац	64.375	40.000	35.000	65.000	50.000	25.000	279.375
Језеро	31.400	31.500	44.410	89.330	53.900	21.380	271.920
Костајница	44.154	57.035	48.769	38.570	40.250	41.500	270.278

Челинац	27.500	28.150	31.068	47.082	65.366	70.400	269.566
Доњи Жабар	48.892	46.489	36.880	47.546	29.785	59.160	268.752
Кнежево	32.700	26.700	34.024	48.709	37.285	66.046	245.464
Угљевик	0	40.000	39.200	52.400	47.225	50.700	229.525
Билећа	37.400	27.000	50.200	34.700	40.100	16.900	206.300
Осмаци	28.991	28.728	34.316	28.037	24.121	30.095	174.288
Пелагићево	17.664	27.059	25.012	18.886	17.632	66.967	173.220
Чајнице	20.250	20.098	27.029	25.603	29.419	35.960	158.359
Источни Стари Град	21.352	21.040	20.125	17.435	14.352	17.929	112.233
Ново Горажде	0	6.555	12.894	15.609	20.592	36.503	92.153
Трново	7.500	6.000	11.500	23.000	12.000	16.000	76.000
Крупа на Уни	3.500	8.737	9.814	13.237	8.966	12.639	56.893
Котор Варош	8.630	10.400	8.050	8.250	6.200	13.695	55.225
Петровац	60	3.198	5.095	8.503	6.126	17.362	40.344
Љубиње	6.000	6.100	6.500	3.500	4.000	12.500	38.600
Оштра Лука	0	0	0	0	5.000	32.768	37.768
Купрес	600	1.500	3.500	3.900	2.000	2.700	14.200
Источни Мостар	0	0	200	0	0	700	900
Вукосавље	0	0	0	0	0	0	0
Источни Дрвар	0	0	0	0	0	0	0
Шековићи	0	0	0	0	0	0	0
Укупно	25.698.749	26.758.875	29.335.837	31.146.910	34.994.269	42.375.072	190.309.712

Извор података: Упитник ГСРЈС РС

Прилог број 8 – Висина једнократне новчане помоћи за рођење дјетета по ЈЛС у према важећем регулаторном оквиру

Назив ЈЛС	Правни основ	Обим права
Бања Лука	Правилник о додјели новчане помоћи приликом рођења дјетета, број 12-Г-3124/21, Службени гласник града Бања Лука, број 37/21 од 28.10.2021. године	За прворођено и другорођено дијете у износу од 500KM, трећерођено 700KM, те четвворођено и свако наредно дијете 2.000KM
Бијељина	Одлука о додјели субвенције родитељу/ старатељу за новорођено дијете, број: 00-022-2/22 од 23.02.2022. године	За новорођено дијете у износу од 200KM ако родитељи остварују право на друге једнократне приходе за дијете чији збир премашује износ просјечне плате у РС за претходну годину, а уколико не остварују 400KM, те за трећерођено дијете 600KM
Вишеград	Одлука о утврђивању услова и критеријума за остваривање права на стимулисање наталитета, број: 01-022-150/19 од 01.08.2019. године, број: 01-022-219/19 од 27.12.2019. године, број: 01-022-17/20	За прворођено и другорођено дијете 500KM, за трећерођено и свако наредно дијете 1.000KM, родитељи чија укупна примања не прелазе износ од 500KM на мјесечном нивоу 100KM од рођења дјетета до његове навршене једне године живота
Добој	Не примјењује мјеру	Не примјењује мјеру
Зворник	Правилник о једнократној новчаној помоћи за рођење дјетета, број: 02-020-7/21 од 01.11.2021. године, број: 02-020-9/21 од 30.12.2021. године	За прворођено и другорођено дијете у износу од 400KM уколико је један од родитеља незапослен, за трећерођено и четвворођено дијете 600KM
Кнежево	Одлука о награди за родитељство, број: 01-022-68/12 од 28.12.2012. године	За свако рођено дијете 300KM
Козарска Дубица	Одлука о стимулисању наталитета, број 02-013-135/07 од 25.10.2017, број 02-013-19/09 од 27.02.2009, број 02-013-26/11 од 11.03.2011. године и број 02-013-162/13 од 19.11.2013. године	За трећерођено и свако наредно дијете 1.000KM, родитељи дјеце који су у тренутку рођења дјетета незапослени имају право на новчани додатак за свако новорођено дијете у мјесечном износу од 100KM у трајању од 12 мјесеци
Невесиње	Одлука о накнади за треће и свако наредно рођено дијете, број: 02-012-282/10 од 14.05.2010. године	За трећерођено дијете 300KM, за четвворођено и свако наредно дијете 500KM, за рођење тројки 600KM, близанце који су трећерођено и четвворођено дијете 800KM, близанце који су четвворођено и свако наредно дијете 1.000KM
Пале	Правилник о расподјели средстава за подршку пронаталитетној политици општине Пале, број 02-400-19/20 од 16.01.2020. године и број 02-400-19-1/21 од 12.03.2021. године	За прворођено дијете у износу од 100KM, другорођено дијете 250KM, трећерођено и свако наредно дијете 500KM
Приједор	Правилник о условима, начину и висини новчане помоћи за новорођено дијете, број 02-40-139/21 од 26.01.2021. године, број 02-40-139-1/21 од 25.02.2021. године, број 02-40-139-2/21 од 12.07.2021. године	За прворођено дијете у износу од 500KM, другорођено дијете 600KM, трећерођено и свако наредно дијете 700KM
Требиње	Одлука о условима, начину и висини новчане дознаке за новорођено дијете у 2022. години, број: 11-022-1/21 од 05.01.2022. године	За прворођено дијете 150KM, за другорођено дијете 300KM, за трећерођено дијете 500KM, за четвворођено и свако наредно дијете 800KM. Висина новчане дознаке, уколико један родитељ није запослен на дан рођења дјетета, множи се са коефицијентом 1,5, а уколико су оба родитеља незапослена на дан рођења дјетета, множи се коефицијентом 3.
Шамац	Одлука о подстицању наталитета на подручју општине Шамац у 2022. години, број: 01-022-131/2022 од 04.05.2022. године	За свако рођено дијете 100 KM, за трећерођено и свако наредно дијете 1.000 KM

Извор података: ГСРЈС РС на основу података ЈЛС

Прилог број 9 – Једнократна новчана помоћ за рођење дјетета републичког и локалног нивоа власти у 2022. години

Републички ниво износ у КМ				
Назив пронаталитетне мјере	Прворођено дијете	Другорођено дијете	Трећерођено дијете	Четврторођено дијете
Помоћ за опрему новорођенчета	500 КМ	500 КМ	500 КМ	500 КМ
Пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете	0 КМ	0 КМ	600 КМ	450 КМ
Помоћ приликом рођења дјетета на регистрованим пољопривредним газдинствима	500 КМ*	500 КМ*	500 КМ*	500 КМ*
Укупно	500 КМ 1.000 КМ*	500 КМ 1.000 КМ*	1.100 КМ 1.600 КМ*	950 КМ 1.450 КМ*

Извор података: Закон о дјечијој заштити (Службени гласник РС, број 114/17, 122/18, 107/19 и 119/21), Правилник о условима и начину остваривања подстицаја за развој пољопривреде и села (Службени гласник РС, број 4/22)

*Уколико су родитељи дјетета пријављени као носиоци или чланови пољопривредног газдинства у Регистру пољопривредних газдинстава код Агенције за посредничке, информатичке и финансијске услуге

Локални ниво				
Назив ЈЛС	Прворођено дијете	Другорођено дијете	Трећерођено дијете	Четврторођено дијете
Бања Лука	500 КМ	500 КМ	700 КМ	2.000 КМ
Бијељина	200/400* КМ	200/400* КМ	600 КМ	200/400* КМ
Вишеград	500 КМ + 100* КМx12мј	500 КМ + 100* КМx12мј	1.000 КМ + 100* КМx12мј	1.000 КМ + 100* КМx12мј
Добој	0 КМ	0 КМ	0 КМ	0 КМ
Зворник	400* КМ	400* КМ	600 КМ	600 КМ
Кнежево	300 КМ	300 КМ	300 КМ	300 КМ
Козарска Дубица	100* КМx12мј	100* КМx12мј	1.000 КМ + 100* КМx12мј	1.000 КМ + 100* КМx12мј
Невесиње	0 КМ	0 КМ	300 КМ	500 КМ
Пале	100 КМ	250 КМ	500 КМ	500 КМ
Приједор	500 КМ	600 КМ	700 КМ	700 КМ
Требиње	150 КМ x 1,5 или 3*	300 КМ x 1,5 или 3*	500 КМ x 1,5 или 3*	800 КМ x 1,5 или 3*
Шамац	100 КМ	100 КМ	1.000 КМ	1.000 КМ

Извор података: Правни акти ЈЛС

*услов појашњен у прилогу број 8