

## OSVRTI I KOMENTARI

### ZAKON O FINANSIJSKOJ PODRŠCI PORODICI SA DECOM

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom je usvojila Narodna skupština Republike Srbije 2. aprila 2002. godine. Zakon predstavlja *deo sistema društvene brige o deci* u oblasti finansijske podrške porodicama sa decom. *Zasniva se* na pravu i dužnosti roditelja da podižu i vaspitavaju decu, pravu deteta na uslove života koji mu omogućuju pravilan razvoj i težnji države da podrži dobrobit i porodice i deteta i budućih generacija u skladu sa svojim mogućnostima. Otuda ovaj zakon ne predstavlja samo opredeljenje države u oblasti socijalne politike, već je, polazeći od demografskih potreba, istovremeno i važan instrument populacione politike.

Zakon ima dva *neposredna cilja* koji, zapravo, koegzistiraju. To su ublažavanje nejednakosti u životnom standardu porodica sa decom koje pripadaju različitim materijalnim stratumima i smanjivanje troškova roditeljstva.

U *konceptualnom smislu* osnovno rešenje novog zakona je što je doneo u najvećoj meri razdvajanje socijalne i populacione komponente u modelu finansijske podrške porodici, jer je podređenost mera populacione politike merama socijalne politike u prethodnom zakonu, sa kojima se prepliću ili u čijim okvirima se sprovode, važan razlog izostajanja željenih efekata na nivo radjanja. Pored toga, pokušaj postizanja dva cilja (socijalni i populacioni) jednim instrumentom – dečjim dodatkom – neminovno je vodio njihovom konfliktu, tj. pokazalo se, što se moglo očekivati, da nije moguće zadovoljiti dva pomenuta cilja na konzistentan način, a rešenja usmerena na zadovoljenje socijalnih potreba ugrožavala su populacioni cilj, i obrnuto.

Takodje, bitno opredeljenje je da se poveća značaj populacionog elementa u okviru finansijske podrške porodici, kao i da se koncentrišu direktne mere populacione politike u jedan instrument da bi pronatalitetni efekat bio veći.

Dalje, prihvaćen je princip univerzalnog sprovođenja mera na celoj teritoriji Centralne Srbije i Vojvodine, umesto dosadašnjeg razlikovanja nisko i visoko natalitetnih područja i različitih prava prema mestu prebivališta. S jedne strane, na predloženi način se podržava koncept ljudskih prava i jednakost položaja svih građana na celoj teritoriji Republike, a sa druge strane, u demografskom smislu nije potrebno izuzimati stanovništvo

pojedinih opština iz prava na finansijsku podršku, pošto visoku stopu nataliteta ne beleži nijedna opština.

Već ove napomene pokazuju da se radi o radikalno novim rešenjima i bitnim promenama u koncepciji finansijske podrške porodicama sa decom u odnosu na raniji zakon. Temeljene ideje koje stoje iza ove reforme su dve: prvo, da je potrebno pojačati populacionu komponentu sistema i drugo, da je, sa stanovišta populacionih ciljeva, bolje koncentrisati napore na jednu, najefikasniju meru (roditeljski dodatak), nego disperzirati veoma ograničene resurse na veći broj manje efikasnih mera. Budući razvoj fertiliteta u Srbiji pokazaće da li je zakonodavac bio u pravu.

Konceptualna i tehnička pitanja koja su se postavljala razrešena su na osnovu kvalitativne analize podataka statistike stanovništva i statistike koja se odnosi na ekonomske pokazatelje, sekundarne analize rezultata relevantnih demografskih istraživanja i istraživanja iz sfere socijalne politike sprovedenih u Srbiji poslednjih godina, relevantnim iskustvima razvijenih zemalja, kao i sagledavanju efekata dosadašnjeg Zakona o društvenoj brizi o deci. U definisanju mera socijalne i populacione politike, pak, razmatrana je, takodje, prihvatljivost mere na individualnom nivou, finansijska pretpostavka njenog sprovođenja i barijere koje onemogućavaju ostvarivanje vezano za pravni izraz svake mere.

U Zakonu su definisana *sledeća prava* na finansijsku podršku porodici sa decom:

- 1) naknada zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta;
- 2) roditeljski dodatak;
- 3) dečiji dodatak;
- 4) naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja i za decu ometenu u razvoju kao i regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica.

***Naknada zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta*** je klasična mera finansijske podrške porodici putem koje se olakšava uskladjivanje rada i roditeljstva. Dve definisane karakteristike treba posebno istaći. To su da je nadoknada jednaka zaradi u prethodnom periodu i da nadoknada ne zavisi od broja živorođene dece. Prema prethodnom zakonskom rešenju zaposlene žene su primale nadoknadu jednaku zaradi za prvo, drugo i treće dete, a za četvrto i svako naredno dete 80% zarade. U opštinama ili naseljima sa negativnom stopom prirodnog priraštaja majka je primala nadoknadu u visini pune zarade i tokom odusustva vezanog za četvrto dete. Prema ovome

zakonu, pak, naknada zarade iznosi 100% zarade za svu decu, bez obzira na red rođenja. Utvrđena je, međutim, i maksimalna nadoknada u visini od pet prosečnih zarada u Republici.

Na ovaj način je finansijski podržano dete, majka i porodica u najosetljivijem ciklusu razvoja i posebno je poboljšana položaj porodica u kojima zaposlena majka radja decu višeg reda. Neograničavanje procenta nadoknade sa porastom broja živorođene dece je rezultat visokih zahteva vezanih za red rođenja dece u cilju stabilizacije ili povećanja nivoa fertiliteta stanovništva i činjenice da se radja mali broj dece četvrtog i višeg reda uopšte, a pogotovo medju zaposlenim ženama.

**Roditeljski dodatak** je nov naziv za meru koja je prethodnim zakonom bila definisana kao jednokratna pomoć za opremu novorođenčeta. On je neophodan imajući u vidu da je promenom težišta finansijskog modela podrške porodici sa decom ova mera postala i u sadržinskom i u materijalnom smislu glavni instrument populacione politike. Osnov uvođenja roditeljskog dodatka treba tražiti, pre svega, u potrebi da se poveća efikasnost populacione politike u Srbiji.

Naime, Centralna Srbija i Vojvodina zahvaćeni su vrlo nepovoljnim demografskim kretanjima: stanovništvo se ne obnavlja u istom razmeru, pošto je stopa fertiliteta decenijama ispod potrebne za prostu reprodukciju; broj živorođenih je niži od broja umrlih, pa je prirodni priraštaj negativan kako ukupno, tako i u najvećem broju opština; stanovništvo ubrzano stari, tj. povećava se učešće starih u ukupnom stanovništvu i slično. Izvesno ublažavanje pomenutih problema donosile su migracije iz drugih republika bivše SFRJ, ali je taj efekat praktično iscrpljen. Dugoročne demografske projekcije sugerišu još nepovoljnije tendencije u budućnosti i znatno smanjenje broja stanovnika. Ovakva kretanja imaju izuzetno nepovoljne socijalne, ekonomske i bezbednosne posledice i zahtevaju efikasan politički odgovor.

Dosadašnji sistem podsticanja rođenja nije bio dovoljno efikasan, pa se nametala potreba za njegovim reformisanjem. Osnovno konceptualno rešenje u promeni modela zasniva se na prenošenju populacione komponente sa dečijih dodataka na roditeljski dodatak. Na ovaj način se razdvaja socijalna i populaciona komponenta u modelu finansijske pomoći porodici, jer je podređenost mera populacione politike merama socijalne politike važan razlog izostajanja željenih efekata na nivo rođenja i bitno povećava značaj populacionog elementa u okviru finansijske podrške porodici sa decom.

Pronatalitetni cilj mere nametao je sledeće zahteve:

1) *Širok obuhvat*, jer je potrebno podsticati što veći deo populacije na radjanje usled veoma niskog nivoa fertiliteta stanovništva. Stoga je predviđeno da pravo na roditeljski dodatak imaju ne samo siromašni, već i bolje stojeći građani. Obezbeđivanje jednokratnog davanja svim porodicama, međutim, ne bi bilo efikasno pošto finansijski stimulans ne utiče na motivaciju porodica sa najvišim dohotkom.

2) *Diferenciran roditeljski dodatak po redu rođenja deteta*. Iskustva iz mnogih razvijenih zemalja, nezavisno od značajnih razlika u ekonomskim, društveno-političkim i vrednosnim sistemima, ukazuju da materijalne beneficije koje rastu sa povećanjem broja dece u porodici imaju neuporedivo veći pronatalitetni efekat od onih koje su konstantne.<sup>1</sup> Istovremeno, istraživanja koja su sprovedjena u našoj zemlji su pokazala da nije neophodno stimulisati radjanje prvog deteta, jer roditeljstvo ima visoko mesto u individualnom sistemu vrednosti. Dete se visoko vrednuje, jer je bitan elemenat emotivnog života pojedinca i bitan elemenat individualnog samoostvarivanja i sticanja identiteta. Emotivne i psihološke potrebe se, međutim, mogu ostvariti i sa jednim detetom. Uključivanje četvrtog deteta u model je, pak, neophodno da bi se podstaklo radjanje i četvrtog deteta u porodici sa tri deteta, kako bi se dostigao viši nivo fertiliteta stanovništva. Međutim, u model nisu uključena deca petog i višeg reda radjanja imajući u vidu fizičko, psihičko i socijalno blagostanje i deteta i majke i porodice.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Drugačije rečeno: povećanje roditeljskog dodatka za svako sledeće dete nužno je kako bi se kompenzovalo opadanje motivacija za rođenje sledećeg deteta.

<sup>2</sup> Planiranje porodice nije samo ljudsko pravo, već i snažna preventivna mera, pošto život i zdravlje žene i deteta u velikoj meri zavise od usvojenog reproduktivnog modela i uslova u kojima se on ostvaruje. I to zdravlje široko shvaćeno kao stanje fizičke i mentalne sposobnosti i socijalne sigurnosti. Otuda je Svetska zdravstvena organizacija utvrdila četiri osnovna principa na kojima treba da se zasniva planiranje porodice. Jedan od njih je vezan za broj dece u porodici i glasi da porodica treba da ima najviše četvoro dece. On je baziran na saznanju da trudnoća petog reda ozbiljno ugrožava zdravlje i majke i deteta. Naime, kako svaka trudnoća nosi sa sobom niz rizika po zdravlje i život, kao što su hipertenzija, ektopična trudnoća, hemoragija, infekcija, veliki broj trudnoća izlaže ženu većim rizicima povezanim sa začecem i radjanjem dece. Rizici po zdravlje i život žene kumuliraju sa porastom broja trudnoća. Šansa za reproduktivnu povredu, takodje. Na primer, ruptura uterusa i hemoragija su daleko češći kod žena sa pet i više trudnoća u reproduktivnoj istoriji.

I dete rodjeno iz trudnoće višeg reda je ugroženo iz najmanje nekoliko razloga. Usled kumulativnog efekta prethodnih trudnoća i dojenja na nutritivni i energetske bilans, zdravlje majke je ugroženo, u takvim trudnoćama češće su i porođajne povrede, pa je, sledstveno, povećan rizik za slabiji intrauterini rast i smanjenu težinu deteta na rođenju, što nosi povećan rizik za morbiditet i mortalitet i povrede deteta koje, takodje, mogu ugroziti njegovo zdravlje i život. Drugi bitan razlog za ugroženo zdravlje je kompeticija između dece u velikim porodicama za brigu i pažnju roditelja, kao i za uglavnom ograničene materijalne mogućnosti uopšte, pogotovo kada je reč o ishrani, adekvatnoj obući i odeći i zdravstvenoj zaštiti. Rezultati istraživanja su pokazali da je pothranjenost, koja je signifikantno češća kod dece višeg reda, u većoj meri posledica socijalnog faktora, kompeticije između članova porodice za hranu, nego medicinskog, niske težine na rođenju. Takodje je povećan rizik za infektivni

3) *Visina roditeljskog dodatka mora biti značajna* da bi, u potrebnosti meri, bila uzeta u razmatranje pri individualnoj evaluaciji prednosti i nedostataka radjanja deteta. U pravu je cinični Glass: "Makoliko su vlade deklarirale urgentnu želju da povećaju broj rođenja, one nikada nisu dugotrajno pokušavale da kupe bebe po pravoj ceni". Treba se nadati da će građani Srbije percipirati propisanu visinu roditeljskog dodatka kao fer cenu i da će roditeljski dodatak dovoljno dugo trajati kako bi se ispoljili njegovi eventualni pozitivni efekti na fertilitet.

Usvojeno je da se roditeljski dodatak isplaćuje jednokratno, i to u iznosu 50 hiljada dinara za drugo dete, 90 hiljada za treće dete i 120 hiljada dinara za četvrto dete. Zakonom je predviđeno i da se iznos roditeljskog dodatka mesečno uskladjuje sa rastom troškova života. Roditeljski dodatak se ne može ostvariti ako majka ili članovi porodice u kojoj živi plaćaju porez na imovinu na poresku osnovicu veću od 12 miliona dinara.

Očekuje se da će ova mera predstavljati snažan podsticaj za radjanje dece višeg reda i da će smanjiti demografsku cenu tranzicije na najmanje dva načina. Prvo, ublažiće prepreke ekonomske prirode za ostvarivanje reproduktivnih normi. Drugo, delovaće i psihološki pozitivno, ne samo kao i svaka nova mera koja se uvodi u sistem, već i putem toga što pojedinac u trenutku radjanja deteta prima određenu sumu novca, umesto da je prima u delovima tokom većeg broja godina. Ne očekuje se da će ova mera snažno podstaknuti radjanje kod socijalno marginalnih grupa. Pre svega, socijalno marginalne grupe uglavnom karakteriše viši nivo radjanja tako da bi ova mera eventualno dovela do smanjenja razmaka između dva porođaja, a ne i do povećanja fertiliteta ovih grupa stanovnika. Takođe, roditeljski dodatak ne bi mogao da se koristi kao sredstvo za rešavanje trenutnih finansijskih problema pošto bi se isplaćivao tek po rođenju deteta.

**Dečiji dodatak** je definisan kao mera socijalne politike. U dosadašnjem modelu sistema dečije zaštite ova mera je bila tako postavljena da kombinuje kriterijume socijalne i populacione politike. Reforma modela, zasnovana na razdvajanju socijalne i populacione komponente u finansijskoj pomoći porodici sa decom, uslovlila je da dečiji dodatak bude glavni instrument socijalne politike. Prenošenje populacione komponente modela na roditeljski

morbiditet usled bliskog kontakta među mnogobrojnom decom. Razmatranje mortaliteta odojčadi i male dece po redu rođenja u svim istraživanjima koja su se bavila ovim predmetom otkriva model sa elementima J-krive. Mortalitet počinje da raste sa četvrtim, a naglo sa petim i višim redom rođenja dece.

Insistiranje na visokim reproduktivnim normama, to jest radjanje dece petog i višeg reda radjanja često pretpostavlja da žena radja u vremenskim intervalima manjim od dve godine, ili da radja i posle 35. godine starosti što su faktori koji, takođe, jasno ugrožavaju zdravlje i život i majke i deteta.

Dodatak, kako je već navedeno, ima pun smisao uključujući i činjenicu da su je velika kašnjenja u isplati, koja su dugi niz godina pratila ovu meru, obezvređila u psihološkom pogledu kao instrument za podsticanje radjanja.

Prilagodjavanje ove mere zahtevima socijalne politike uslovio je sledeće:

- 1) zadržava se finansijski cenzus, kako bi se obezbedilo da pravo na dečiji dodatak imaju samo porodice sa nižim dohotkom;
- 2) ujednačavaju se prava na dečiji dodatak na teritoriji Srbije, što znači
  - a) da više ne bi postojalo razlikovanje nisko i visoko natalitetnih područja i s tim povezanih različitih prava na dečiji dodatak, i
  - b) da finansijski cenzus za ostvarivanje prava više ne bi bio različit po opštinama, zavisno od prosečnih plata na opštinskom nivou;
- 3) visina dečijeg dodatka se vezuje za ostvarivanje egzistencijalnih potreba deteta i ne diferencira se prema redu rođenja deteta,<sup>3</sup>
- 4) pravo na dečiji dodatak ostvaruje prvih četvoro dece u porodici imajući u vidu dobrobit i majke i deteta i porodice i društva, pre svega, zdravstvenu i psihološku dobrobit majke i deteta, bolje funkcionisanje porodice, potrebe sadašnjih i budućih generacija. Na ovaj način se čini napor da se ova mere ne svede samo na puki instrument socijalne politike.

***Naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja*** definisana je kao dodatna mera zaštite dece bez roditeljskog staranja u predškolskom uzrastu, koja su posebno ranjiva podgrupacija već visoko razvojno ugrožene grupacije dece bez roditeljskog staranja. Mogu je ostvariti koroditelji, pod uslovima pod kojima ostvaruju i pravo na dečiji dodatak, a deca bez roditeljskog staranja, koja su na smeštaju u ustanovi socijalne zaštite, ostvaruju ovo pravo bez postavljanja uslova. Podsticanje integracije dece bez roditelja u vršnjačku grupu u lokalnoj sredini u vreme predškolskog uzrasta, kao i jednako pravo na predškolsko vaspitanje, su osnova ovako postavljene obaveze države na nadoknadu troškova njihovog boravka u predškolskoj ustanovi. Planirani efekat ove mere je i podsticaj razvoju porodičnih vaninstitucionalnih oblika zaštite dece bez roditeljskog staranja, posebno na predškolskom uzrastu.

***Naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovni za decu ometenu u razvoju*** takodje je dodatna mera zaštite jedne posebno osetljive grupe dece.

<sup>3</sup> U svetu se koriste različiti modeli dečjih dodataka. U nekim zemaljama dečji dodatak ne zavisi od reda rođenja deteta (Austrija, Bugarska, Češka, Danska, Irska, Rusija, Slovačka, Slovenija, Španija), a u drugima raste sa redom rođenja (Belgija, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Madjarska, Izrael, Norveška, Poljska, Rumunija).

Njom se podstiče uključivanje dece sa posebnim potrebama u redovne predškolske grupe dece, ali i organizovanje rada u posebnim grupama dece sa posebnim potrebama. Mera je neophodne podrške roditeljima i perzistentnosti njihove odluke da dete ostane u porodici i razvije maksimum u okviru svojih mogućnosti.

***Regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica*** je mera podrške porodici u lakšem podnošenju ekonomske cene roditeljstva. Istovremeno znači otvaranje mogućnosti za kompenzatorni vaspitni i obrazovni efekat, koji je posebno značajan za decu, ali i porodice iz stratumata materijalno ugroženih porodica. U ovom zakonu definisan je princip, odnosno pravo na regresiranje troškova, a način, visinu i uslove regresiranja troškova boravka dece iz materijalno ugroženih porodica u predškolskim ustanovama utvrđuje nadležni opštinski organ.

*Mirjana Rašević i Boško Mijatović*