

eudaimonia

Revija za pravnu, političku i
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 6 No. 2 • 2022.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu
i socijalnu filozofiju

FINANSIJSKA PODRŠKA PORODICI
SA DECOM – KLJUČNI RADNOPRAVNI
I SOCIJALNOPRAVNI INSTRUMENTI

Natalija Lukić

Strane: 55–86

Natalija Lukić*

FINANSIJSKA PODRŠKA PORODICI SA DECOM – KLJUČNI RADNOPRAVNI I SOCIJALNOPRAVNI INSTRUMENTI**

Savremena porodica se susreće sa brojnim izazovima. Kulturološkim, ideološkim, religijskim, finansijskim. Porodica je stalno suočena sa borbom za egzistenciju, što joj često otežava da ostvari svoju primarnu funkciju koja se tiče brige o deci. Porodica bi trebalo da predstavlja utočište i izvor sigurnosti za svakog pojedinca s obzirom na to da su zdravi pojedinci u zdravim porodicama esencija uspešnog društva. Autorka ovog rada nastoji da ukaže na finansijske aspekte društvene brige o porodici sa decom analizom aktuelnih pravnih propisa. Centralni deo rada odnosi se na rešenja Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. U njemu se analiziraju pojedina rešenja jedinica lokalne samouprave koja se tiču finansijske podrške porodici sa decom. Kako bi ostvarila svoju ulogu koja se tiče vaspitavanja dece, pružanja ljubavi, podrške, sigurnosti, neophodno je da postoji i stabilna finansijska potpora. Ta potpora omogućava porodici da njen primarni cilj ne bude borba za egzistenciju.

Ključne reči: porodica – finansijska podrška – egzistencija – porodijsko odsustvo – naknada zarade.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Porodica – pojam koji nije jednostavno definisati na jedan univerzalan način. Nesporan je njen veliki značaj i za pojedinca i za društvo u celini. Porodica je možda jedna od najstarijih društvenih institucija – od svojih početaka ljudi su se grupisali u porodice kako bi osigurali emotivnu, fizičku bliskost i pripadnost kolektivu (DeFrain *et*

* Autorka je master pravica uže naučne oblasti Radno i socijalno pravo, *lukic.natalija@yahoo.com*.

** Članak je zasnovan na master radu pod istim naslovom koji je autorka odbranila 28. septembra 2020. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu pred komisijom prof. dr Ljubinka Kovačević (mentor) i doc. dr Filip Bojić.

al. 2008). Iako se koncept porodice menjao tokom istorije, njena važna uloga je opstala u svim epohama razvoja ljudskog društva – od njegovog nastanka do danas. Bez obzira na doba koje se posmatra, ona je bila i ostala noseći stub jednog društva, nastavljajući da se menja, razvija i prilagođava epohi u kojoj se nalazi. Čuvena maksima da je porodica osnovna ćelija društva ovekovečena je i u Opštoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine, u kojoj se ističe da je to prirodna i osnovna društvena jedinica koja ima pravo na zaštitu društva i države.¹ Primarni je izvor zaštite i sigurnosti za dete te simbolizuje svojevrsno utočište pojedincu i kao takva ona je neraskidiva spona između pojedinca i društva.

Politika koja je usmerena na zaštitu porodice, odnosno društvena briga o deci i porodici proizilazi iz shvatanja da ta društvena grupa ima veliki značaj za društvo. Vitalni procesi socijalizacije započinju i odvijaju se u okviru nje. Kako ističe Šunderić (2009, 128), porodica u svakom društvu predstavlja osnovnu društvenu grupu u kojoj se obavljaju tako značajne funkcije kao što su: reproduktivna, nega i čuvanje deteta, razvojna, vlastita, kao i kulturna. Društvena briga o deci i porodici stoga predstavlja deo društvene politike koji je usmeren na pružanje podrške porodici i deci (Jašarević 2010). Jašarević (2010, 310–311) tu oblast društvene politike definiše kao oblast koja podrazumeva organizovane ekonomske, političke, pravne, institucionalne i druge aktivnosti države i drugih društvenih organizacija sa ciljem da se unaprede rađanje, nega, odgoj i obrazovanje, da se obezbede uslovi za svestrani intelektualni, emocionalni, fizički i socijalni razvoj dece i da se ujednače osnovni uslovi za njihovu socijalnu sigurnost, te da se mere socijalno-ekonomske zaštite u ovoj oblasti kreću u dva pravca, a to su podrška porodici i zaštita dece. Čini se ipak da se te mere suštinski preklapaju i da čine dve strane iste medalje, štaviše, stiče se utisak da je podrška porodici na neki način inspirisana društvenom brigom o deci.

U pravnoj teoriji se pominju tri konstitutivna elementa države – teritorija, suverena vlast i stanovništvo. Zato država odnosno društvo koje ne vodi računa o reprodukciji stanovništva ugrožava osnove svog postojanja (Šunderić 2009). Socijalni i ekonomski progres su uslovljeni stabilnom porodicom (Jašarević 2010). Prosperitet društva je u tesnoj korelaciji sa individuama koje ga čine i zato se dâ zaključiti da među ključne nacionalne interese treba svrstati rađanje i vaspitavanje dece. Iz tog razloga država donosi brojne akte koji imaju cilj da se podstiče

¹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948, čl. 16, st. 3.

rađanje, sa ciljem sprovođenja odgovarajuće populacione politike (Samardžić 2011, 716).

Menjale su se uloga i aktivnosti države koje su usmerene ka pružanju različitih vidova pomoći porodici i deci. Danas se sve savremene države u značajnoj meri angažuju na socijalnoj zaštiti dece, na šta ih obavezuje i Konvencija o pravima deteta koju su potpisale gotovo sve zemlje (Matković, Mijatović, Stanić 2014, 4). I pored različitih stavova o tome koju ulogu država i društvo treba da imaju u sferi socijalne zaštite, te razlike su manje kada je reč o deci, pa intervencija države postaje prihvatljiva čak i sa paternalističkim obrazloženjem (Matković, Mijatović, Stanić 2014, 4).

Čini se da država ima nemerljivo značajnu ulogu u pružanju različitih vidova podrške porodici, pre svega zato što ona koja donosi zakone i druge propise, stvaralac je pravnih okvira, koji će, direktno ili indirektno, uticati na položaj porodice u posmatranom društvu.

2. FINANSIJSKA PODRŠKA PORODICI SA DECOM

2.1. Opšta razmatranja

Finansijska podrška porodici sa decom podrazumeva određene aktivnosti države koje su usmerene na odgovarajuća novčana davanja. Pravni osnov za ta novčana davanja je različit. Suštinski, prava po osnovu finansijske podrške porodici sa decom mogu se najšire podeliti u dve kategorije. Prva kategorija se tiče onih prava koja su povezana sa ostvarivanjem prihoda – ili u vidu zarade po osnovu radnog odnosa ili u vidu ostvarivanja prihoda na neki drugi način kao što bi, na primer, bilo obavljanje samostalne delatnosti, ugovori kojima se ne zasniva radni odnos, poljoprivredna delatnost i slično. U prvu kategoriju spadaju naknade zarade zbog porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta, odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Drugu kategoriju prava u osnovi čine mere populacione politike i socijalne mere. U tu grupu valja svrstati pravo na roditeljski dodatak, pravo na dečji dodatak i prava na različite naknade troškova.

U ovom segmentu, na republičkom nivou, relevantan pravni propis je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom koji je stupio na snagu 1. jula 2018. godine. Prethodni pravni propis bio je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom iz 2002. godine koji je u to vre-

me bio, kako Vuković ističe, jedan od prvih reformskih zakona u oblasti programa pomoći siromašnima (Vuković 2002, 346). Naš zadatak je da analiziramo važeće rešenje, a u pojedinim segmentima ćemo ga uporediti sa prethodnim propisom. Takođe treba ukazati i na probleme koje su pojedina njegova rešenja izazvala u praksi.

Krenimo redom. Na samom početku dati su ciljevi kojima se teži ovim zakonom, pa se tako u članu 1 navodi da se finansijska podrška porodici dodeljuje radi 1) poboljšanja uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba dece; 2) usklađivanja rada i roditeljstva; 3) posebnog podsticaja i podrške roditeljima da ostvare željeni broj dece; 4) poboljšanja materijalnog položaja porodica sa decom, porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i porodica sa decom bez roditeljskog staranja.² Njihova je svrha povezana sa institutima iz radnog zakonodavstva i da odišu idejom populacione politike, odnosno podsticanja rađanja i podizanja dece te povećanje prirodnog priraštaja u našoj zemlji, čija negativna stopa predstavlja jedan od ključnih demografskih problema Srbije.³

2.2. Prava koja su povezana sa ostvarivanjem prihoda po osnovu radnog odnosa

2.2.1. *Naknade zarada za zaposlene s porodičnim dužnostima*

Na ovom mestu ćemo pomenuti Zakon o radu sa ciljem da sagledamo koja su prava osnov za ostvarivanje naknade zarade. Zakonodavac je, imajući u vidu osetljivost zaposlenih žena koje su trudne ili postale majke, tu kategoriju lica svrstao u kategoriju zaposlenih lica kojima se pruža posebna zaštita. Zato se u članu 12 Osnovnih odredaba navodi da zaposlena žena ima pravo na posebnu zaštitu za vreme trudnoće i porođaja.⁴ Tim zakonom se u delu koji se zove „Zaštita materinstva“ detaljno utvrđuju prava koja pripadaju zaposlenoj ženi koja je trudna, koja se porodila, odnosno koja doji dete. Prava koja su regulisana Zakonom o radu u toj oblasti i koja su za potrebe ovog

² Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom – ZFPPD (1), *Službeni glasnik RS* 113/17 i 50/2018, čl. 1.

³ Prema Republičkom zavodu za statistiku, u Republici Srbiji, u periodu januar–septembar 2020. godine, broj živorođenih je iznosio 46.270. Broj umrlih u Republici Srbiji u istom periodu iznosio je 78.445.

⁴ Zakon o radu – ZOR, *Službeni glasnik RS* 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/207, čl. 12.

rada relevantna odnose se na porodiljsko odsustvo, odsustvo sa rada radi nege deteta, odsustvo sa rada radi posebne nege deteta. U kratkim crtama će biti izloženo šta obuhvataju ta prava.

Shodno navedenom, zaposlena žena ima pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja – porodiljsko odsustvo čije korišćenje može da otpočne na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre vremena određenog za porođaj, dok porodiljsko odsustvo traje do navršena tri meseca od dana porođaja.⁵

Pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta je pravo koje sukcesivno nastupa nakon isteka porodiljskog odsustva. Zaposlena žena, po isteku porodiljskog odsustva, ima pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva, a to pravo ima i otac deteta.⁶ Pravo na dve godine odsustva imaju i žene koje su prilikom prvog porođaja rodile troje ili više dece, kao i one koje su rodile jedno, dvoje ili troje dece pa u narednom porođaju rodile dvoje ili više dece.⁷

Odsustvo sa rada radi posebne nege deteta podrazumeva da je reč o detetu sa teškim psihofizičkim ometenostima u razvoju, o čemu je neophodan izveštaj lekara specijaliste. To odsustvo, zbog prirode situacije, traje duže. U tom slučaju samo jedan roditelj može da odsustvuje sa rada do pete godine života deteta ili da radi sa polovinom radnog vremena.⁸

Zakonom o radu garantuje se pravo na odgovarajuću naknadu zarade tokom korišćenja pomenutih odsustava sa rada, što je, razume se, u skladu sa međunarodnim radnim standardima, u konkretnom slučaju sa Konvencijom broj 183 Međunarodne organizacije rada (MOR) o zaštiti materinstva, čije će pojedine odredbe biti pomenute nešto kasnije. Podsetimo se, naknada zarade jeste iznos na koji zaposleni ima pravo za vreme odsustva sa rada. Pravo na naknadu zarade se po pravilu priznaje zakonom i redovno spada u rang osnovnih socijalnih prava, kao deo socijalnog javnog poretka, odnosno kao neotuđivo pravo zaposlenog (Lubarda 2013, 438). Rezon je da zaposleni koji odsustvuje zbog porodičnih dužnosti ima plaćeno odsustvo. Finansij-

⁵ ZOR, čl. 94.

⁶ ZOR, čl. 95.

⁷ ZOR, čl. 94a.

⁸ ZOR, čl. 96.

ski položaj porodice je veoma delikatno pitanje kada se posmatra iz ugla obezbeđivanja adekvatne naknade zarade tokom odsustva sa rada zbog porodičnih dužnosti. Ta delikatnost je prepoznata i u Konvenciji MOR-a broj 102, u kojoj se materinstvo i izdržavanje porodice ubrajaju u devet socijalnih rizika. Lubarda (2017, 446) ističe da je socijalni rizik zakonom unapred predviđen budući, neizvestan događaj koji je izvan volje lica u pitanju i koji pogađa sposobnost za sticanje dohotka radom ili izaziva nedostatak prihoda kao rezultat bolesti izdržavaoca ili usled posebnih troškova u vezi sa podizanjem i staranjem o deci ili drugim izdržavanim članovima porodice, ili potrebe za pokrivanjem troškova lečenja, čijim nastupanjem se stiče pravo na socijalne prestacije. Upravo zbog toga je finansijsko obezbeđenje imperativ koji se mora obezbediti zaposlenoj ženi, odnosno porodici. Ekonomska sigurnost, to jest materijalno obezbeđenje žene za vreme porodiljskog odsustva jedno je od najvažnijih pitanja zaštite žena za slučaj materinstva (Lubarda 2013, 40). Sva detaljnija regulativa pitanja naknade zarade za vreme korišćenja odsustva u vezi sa porodičnim dužnostima – utvrđivanje, obračun, visina, data je u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Reč je o sledećim pravima:

1. naknada zarade odnosno plate za vreme porodiljskog odsustva (suštinski razlika između zarade i plate je terminološke prirode. Ipak, reč zarada se koristi da označi novčanu prestaciju po osnovu radnog odnosa u privatnom, a reč plata u javnom sektoru);
2. naknada zarade, odnosno plate za vreme odsustva sa rada radi nege deteta;
3. naknada zarade, odnosno plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta.⁹

Titulari tih prava jesu zaposleni kod pravnih odnosno fizičkih lica. Za njihovo ostvarivanje neophodno je da postoji radni odnos. Pravo na naknadu zarade je u korelaciji sa korišćenjem pomenutih prava iz Zakona o radu.

Budući da, načelno, samo trudna žena ima pravo da koristi pravo na porodiljsko odsustvo, po prirodi stvari, ona će ujedno biti i titular prava na odgovarajuću naknadu zarade. Otac deteta može da koristi porodiljsko odsustvo samo kada majka nije u mogućnosti da koristi

⁹ ZFPPD (1), čl. 11.

porodiljsko odsustvo, odnosno nije u mogućnosti da brine o detetu (situacije kada je majka napustila dete, kada je umrla, kada je teško bolesna i slično). Tada će on biti titular prava na naknadu zarade zbog porodiljskog odsustva. Takođe, otac deteta ima pravo da koristi pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta ili odsustvo sa rada radi posebne nege deteta. On će koristiti i pravo na naknadu zarade, a kao titulari se mogu naći i jedan od usvojitelja, hranitelj, odnosno staratelj deteta.¹⁰

2.2.2. Način utvrđivanja, obračunavanja i ostvarivanja prava na naknadu zarade

Značajno je naglasiti da su sredstva za naknade zarada obezbeđena budžetom Republike Srbije. Dakle, iz budžeta se vrši isplata sredstava na račun korisnika. Te uplate će vršiti ministarstvo nadležno za socijalna pitanja, pri čemu će se iznos isplaćivati u vidu naknada zarada bez pripadajućih poreza i doprinosa, a oni će biti uplaćivani na način koji je predviđen zakonom. Prethodno rešenje je bilo drugačije, te se sredstva iz budžeta nisu direktno uplaćivala na račun korisnika već je te uplate vršio poslodavac, koji bi kasnije stekao pravo na refundaciju uplaćenih sredstava.

Jedna od novina je način obračunavanja mesečne naknade zarade za vreme korišćenja nekog od prava zagwarantovanih Zakonom o radu: već su pomenuti – porodiljsko odsustvo, odsustvo sa rada radi nege deteta, odsustvo sa rada radi posebne nege deteta.

Na ovom mestu će biti reči o prethodnom pravnom propisu iz ove oblasti kako bi se sprovedla uporedna analiza. Tako, naknada zarade za zaposlene kod pravnih i fizičkih lica ranije se utvrđivala u visini prosečne osnovne zarade zaposlenog za 12 meseci koji su prethodili mesecu u kome otpočinje korišćenje odsustva, uvećane po osnovu vremena provedenog na radu, za svaku punu godinu rada ostvarenu u radnom odnosu u skladu sa Zakonom, a najviše do pet prosečnih mesečnih zarada u Republici Srbiji.¹¹ Bila je regulisana i situacija kada su lica bila u radnom odnosu u periodu kraćem od 12 meseci, te se takva naknada zarade utvrđivala tako što se za mesece koji su nedostajali do 12 meseci kao zarada uzimalo 50% prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, prema podacima koje je objavljivao republički organ nadležan za poslove statistike, u mesecu koji prethodi mesecu otpočinjanja

¹⁰ ZOR, čl. 95.

¹¹ Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom – ZFPPD (2), *Službeni glasnik RS* 16/2002, 115/2005 i 107/2009, čl. 11.

odsustva.¹² Zakonom je nedvosmisleno bio zagaranovan pun iznos naknade zarade licima koja su neposredno pre ostvarivanja tog prava u periodu od šest meseci neprekidno ostvarivala zaradu ili naknadu zarade po osnovu radnog odnosa.¹³ Takođe, licima koja su zaradu, to jest naknadu zarade po osnovu radnog odnosa ostvarivala u periodu od tri do šest meseci, neprekidno i neposredno pre ostvarivanja pomenutog prava, pripadao je iznos naknade od 60% od punog utvrđenog iznosa, dok je za period do tri meseca bio predviđen iznos od 30% od punog utvrđenog iznosa. Takođe, zakonom je bila predviđena i donja granica ispod koje se nije moglo ići, a ona je bila minimalna zarada utvrđena za mesec u kojem se isplata vrši. Donja granica je bila postavljena bez bilo kakvih uslova i odnosila se na sva pomenuta odsustva, što je u sadašnjem rešenju promenjeno.¹⁴

Tabela 1. Primer obračuna

Broj ostvarenih zarada na koje su plaćani porezi i doprinosi u skladu sa zakonom u u poslednjih 12 meseci	Iznos neto zarade izražen u dinarima	Računska operacija	Iznos koji će se primati na ime naknade zarade izražen u dinarima
12	80.000,00 ¹⁵	$(12 \times 80.000,00)/12$	80.000,00
6	80.000,00	$(12 \times 80.000)/12$	80.000,00
3–6	80.000,00	$((12 \times 80.000)/12) \times 0,6$	48.000,00
do 3	80.000,00	$((12 \times 80.000)/12) \times 0,3$	24.000,00 ¹⁶

Jedan od argumenata za donošenje rešenja koja su predviđena važećim zakonom, o čemu će dalje biti reči, bio je i da se spreče različite zloupotrebe. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna prava u tom smislu ističe da je pravo na naknadu zarade mera usklađivanja rada i roditeljstva i namenjena je podršci ženi koja stvarno radi, a ne ženi koja se fiktivno zapošljava da bi ostvarila pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate, te da naknada zarade nije socijalna

¹² ZFPPD (2), čl. 11, st. 2.

¹³ ZFPPD (2), čl. 12, st. 1.

¹⁴ ZFPPD (2), čl. 12.

¹⁵ Radi ilustracije biće data zamišljena neto zarada u iznosu od 80.000,00 dinara i taj iznos će se koristiti i u daljim objašnjenjima.

¹⁶ Ako iznos nije niži od minimalne mesečne zarade.

mera koja bi pomogla nezaposlenim majkama koje su rodile decu i snašle se da se fiktivno zaposle i ostvaruju naknadu zarade i budu u povoljnijem položaju od nezaposlenih žena koje to nisu uradile ili žena koje su stvarno radile (2018). Iako se stiče utisak da je postignut uspeh u sprečavanju zloupotreba, na drugoj strani je otvorena „Pandorina kutija“ te su se javili brojni problemi, počev od diskriminacije određenih kategorija, pa do dovodenja u pitanje egzistencije porodice.

Naime, prema slovu zakona, osnovica naknade zarade se utvrđuje tako što se uzima zbir mesečnih osnovica koje imaju karakter zarade, a na koje su u poslednjih 18 meseci uredno plaćani doprinosi, pri čemu posmatranih 18 meseci prethode prvom mesecu otpočinjanja korišćenja odsustva sa rada zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće odnosno porodiljskog odsustva ako odsustvo sa rada u vezi sa održavanjem trudnoće nije korišćeno.¹⁷ Posmatrani period od 18 meseci ne obuhvata period odsustva sa rada zbog privremene sprečenosti za rad usled održavanja trudnoće i takvo rešenje je problematično budući da na taj način diskriminiše žene koje imaju rizične trudnoće. Šta to praktično znači? Ukoliko je žena koristila odsustvo sa rada zbog privremene sprečenosti za rad usled bolesti ili komplikacija koje se odnose na održavanje trudnoće, period u kome po tom osnovu dobija naknadu zarade uopšte se ne uzima u obzir. O tom odsustvu će biti više reči nešto kasnije, u analizi Zakona o zdravstvenom osiguranju. Podrazumeva se da je zaposlena uredno plaćala doprinose na svoja primanja koja imaju karakter zarade, i to u periodu od 18 meseci pre meseca u kome je otpočela da koristi neko od pomenutih odsustava. Kako se prva pretpostavka tiče perioda uplaćivanja poreza i doprinosa na primanja koja imaju karakter zarade, nadležni organ jedinice lokalne samouprave će najpre proveriti evidentirane uplate u bazi podataka Centralnog registra za socijalno osiguranje. Sledeći korak pri obračunu je da se evidentirane mesečne osnovice sabiraju, dobijeni zbir se potom deli brojem 18 i količnik te računске operacije predstavlja iznos naknade koja će se primati za vreme korišćenja pomenutih odsustava. Dakle, za svaki mesec u kojem nije ostvaren prihod računa se osnovica od nula dinara, što utiče na naglo spuštanje osnovice i dovodi do toga da se pravo obesmišljava u praksi, jer ne samo da taj iznos nije dovoljan za normalan život, već je u pojedinim slučajevima i apsurdno nizak (Urdarević *et al.* 2019, 139).

¹⁷ ZFPPD (1), čl. 13.

Tabela 2. Primer obračuna

Broj ostvarenih zarada na koje su plaćani porezi i doprinosi u skladu sa zakonom u u poslednjih 18 meseci	Iznos neto zarade izražen u dinarima	Računska operacija	Iznos koji će se primati na ime naknade zarade izražen u dinarima
18	80.000,00	$(18 \times 80.000)/18$	80.000,00
12	80.000,00	$(12 \times 80.000)/18$	53.333
7	80.000,00	$(7 \times 80.000)/18$	31.111

Načelno, postavljena je donja granica koja je jednaka iznosu minimalne zarade na dan podnošenja zahteva. Prema ZFPPD, pod minimalnom zaradom se podrazumeva iznos koji se dobija kada se minimalna cena rada po satu pomnoži sa 184 i uveća za pripadajuće poreze i doprinose.¹⁸ Međutim, donja ganica je propisana samo za vreme porodijskog odsustva. Dakle, ona ne postoji za naknade zarade zbog odsustva sa rada radi nege deteta ili odsustva sa rada radi posebne nege deteta, što nije bio slučaj u prethodnom zakonu i predstavlja očigledan i veliki propust. Takođe, stručna javnost je naročito kritikovala rešenje koje se ticalo propisivanja donje granice za vreme porodijskog odsustva samo ako su ispunjeni odgovarajući uslovi. Dakle, iako je načelno postojala, iznos minimalne zarade ipak nije zagarantovan svim podnosiocima zahteva, što dodatno obesmišljava njenu svrhu. Iznos minimalne zarade su primala samo ona lica za koja je nadležni organ jedinice lokalne samouprave utvrdio da je evidentirano najmanje šest najnižih osnovica na koje se inače plaćaju pripadajući doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade. Prethodni zakon nije imao takvo rešenje. Znači, da bi porodilja ostvarila pravo na naknadu zarade bar u iznosu minimalne mesečne zarade tokom trajanja porodijskog odsustva (tri meseca od rođenja deteta), neophodan uslov je da je u Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja evidentirano najmanje šest najnižih osnovica na koje su uplaćivani porezi i doprinosi. Ipak, završnu reč na ovu priču stavio je Ustavni sud svojom odlukom¹⁹ kojom je takvo rešenje okarakterisao kao neustavno, te su stupile i odgovarajuće

¹⁸ ZFPPD (1), čl. 14, st. 9.

¹⁹ Odluka US IUz 247/2018 od 17. decembra 2020. godine, *Službeni glasnik RS* 51/2021.

izmene zakona u ovom segmentu. Sadašnjim rešenjem je propisan zagarantovan iznos minimalne zarade tokom trajanja porodiljskog odsustva svim podnosiocima zahteva. Ipak, važno je istaći brojne probleme u praksi koji su se javljali zbog sprone odredbe dok je ona bila na snazi.

Tabela 3. Primer obračuna

Broj ostvarenih zarada na koje su plaćani porezi i doprinosi u skladu sa zakonom u poslednjih 18 meseci	Iznos neto zarade izražen u dinarima	Računska operacija	Iznos koji će se primati na ime naknade zarade izražen u dinarima
7	80.000,00	$(7 \times 80.000)/18$	31.111,11
4	80.000,00	$(4 \times 80.000)/18$	17.777,77
3	80.000,00	$(3 \times 80.000)/18$	13.333,33

Izuzetno loša, a sada i zvanično neustavna formulacija ranijeg rešenja o propisivanju donje granice pod određenim uslovom iznedrila je brojne probleme u praksi. Još uvek je otvoreno pitanje zašto je zakonodavac ponovo propustio da propiše donju granicu i za odsustvo sa rada radi nege deteta i odsustvo sa rada radi posebne nege deteta. Logika nameće zaključak da njenim postojanjem treba da se obezbedi neki minimum ispod koga se ne sme ići. Međutim, takvom zakonskom formulacijom se otvorio put ka prilično degradirajućim iznosima, čak apsurdno niskim jer, iako načelno postoji pravo, čini se da je zbog pooštrenih uslova nekima ono nedostižno. U daljem izlaganju će biti priložena pojedina rešenja jedinica lokalne samouprave kojima se priznaje pravo na naknadu u određenom iznosu radi ilustracije realnih problema u praksi. Tako, prema rešenju jedinice lokalne samouprave grada Požarevca broj 06–183–407/2020 izdatog 21. februara 2020. godine, „priznato je pravo na naknadu zarade odnosno plate za vreme porodiljskog odsustva podnosiocu zahteva K.P. u trajanju od 10. 1. 2020. do 30. 4. 2020. godine u iznosu od bruto 3 986,83 dinara i odsustva sa rada radi nege deteta u trajanju od 1. 5. 2020. do 10. 1. 2022. godine, u iznosu od bruto 3 986,83 dinara, što predstavlja prosečnu osnovicu na koju su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje na primanja koja imaju karakter zarade u smislu člana 13 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom“.²⁰ Još jednim rešenjem,

²⁰ Rešenje lokalne samouprave grada Požarevca 06–183–407/2020.

izdatim od nadležnog organa lokalne samouprave grada Požarevca broj 06–183–876/2020, utvrđeno je da se „priznaje pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme porodiljskog odsustva podnosiocu zahteva M. A. u trajanju 15. 11. 2019. do 18. 3. 2020. u iznosu od bruto 7 689,86 dinara odsustva sa rada radi nege deteta u trajanju od 19. 3. 2020. do 13. 11. 2020. od iznosa od bruto 7 689,86 dinara što predstavlja prosečnu osnovicu na koju su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje na primanja koja imaju karakter zarade u smislu člana 13 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.“²¹ Takvi iznosi su daleko ispod iznosa minimalne zarade i daleko od dovoljnih za život dok traje odsustvo sa rada. Upitna je mogućnost dostojanstvene egzistencije porodice, na šta još treba dodati činjenicu da novi član podrazumeva nove i, samim tim, veće troškove. Takođe, to direktno pogađa i zaposlenu ženu – radnicu koja je postala majka, kojoj je na taj način dodatno otežano da uskladi svoje poslovne i porodične dužnosti. Iako je početna premisa izbegavanje zloupotreba koje su se ticale fiktivnog zapošljavanja, treba se zapitati po koju cenu je to učinjeno. Takođe, ako pođemo od pretpostavke da su lica savesna te da nikakva zloupotreba prava nije bila nameravana, dolazimo do toga da su žene koje su radile u periodu kraćem od 18 meseci u prilično nezavidnom položaju jer će kao naknadu primati svakako manje od onog što su zarađivale, a biće i situacija kada je iznos tih naknada daleko manji od onog „dovoljnog“. Opravdano se postavlja pitanje da li su žene koje su radile u periodu kraćem od 18 meseci neopravdano stavljene u nepovoljniji položaj. Takva rešenja su u suprotnosti sa jednim od osnovnih ciljeva Zakona, a to je da se pruže poseban podsticaj i adekvatna podrška roditeljima da ostvare željeni broj dece.

Na drugom polu, postavljena je i gornja granica tog iznosa, što je pune tri godine pravilo brojne probleme i bilo podložno kritikama sve do stupanja na snagu izmenjenog rešenja. Rešenje se ticalo punog mesečnog iznosa naknade zarade koji nije mogao biti veći od tri prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, što se razlikovalo od ranijeg zakona kojim je bilo predviđeno pet. Postavljanje gornje granice, iako nužno zbog ograničenih sredstava u budžetu, okarakterisano je kao čin diskriminacije. To je istaknuto u Inicijativi za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici koju je podnela poverenica za zaštitu ravnopravnosti. Naime, stav poverenice je da je takvom odredbom izvršena posredna diskriminacija te odredba, iako na prvi pogled deluje neutralno, zapravo

²¹ Rešenje lokalne samouprave grada Požarevca 06–183–876/2020.

stvara neravnopravan položaj (2018). Kao takva, nesrazmerno teže pogađa žene koje ostvaruju zaradu veću od tri prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, što „predstavlja diskriminaciju žena na osnovu ličnih svojstava – pola i imovinskog stanja“ (2018). Uočljivo je i da gornja granica nije u skladu sa najvišom osnovicom na koju se plaćaju porezi i doprinosi, što je vidljivo iz člana 42 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje gde najvišu mesečnu osnovicu doprinosa čini petostruki iznos prosečne mesečne zarade.²² Na ovom mestu valja napraviti malu digresiju i podsetiti se prepreka sa kojima se žene na tržištu rada neretko suočavaju. U literaturi se koristi termin „efekat staklenog plafona“ (eng. *glass ceiling*), koji označava nepisano pravilo da žene ne mogu da napreduju u poslovnoj hijerarhiji. Naime, iako žene i muškarci svoje karijere započinju sa iste početne tačke, iznenada se pojavljuje nevidljiva barijera koja se odražava na napredovanje žena u odnosu na vertikalnu mobilnost u poslu, što termin stakleni plafon čini jednom od najjačih metafora za analizu nejednakosti muškaraca i žena na radnom mestu (Nešić 2017). Neke žene su, ipak, uprkos takvim preprekama, uspele da se izbore za visok položaj na tržištu rada te je jasno da je gornja granica naknade zarade, ovako postavljena, za te žene svojevrsan poraz, budući da su poreze i doprinose plaćale do maksimalnog iznosa, u svemu poštujući važeće propise. Upravo zbog svega toga su izvršene odgovarajuće izmene, koje se primenjuju od 1. januara 2022. godine. Tako zakonodavac navodi da za prava ostvarena od 1. januara 2022. godine (naknada?) ne može biti veća od pet prosečnih mesečnih zarada u Republici Srbiji, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike na dan početka ostvarivanja prava.²³

2.3. Prava koja su povezana sa ostvarivanjem prihoda van radnog odnosa

2.3.1. Ostale naknade

Odeljak pod nazivom „Ostale naknade“ je novina koju je doneo važeći Zakon. Prethodni pravni propis je u krug lica koja ostvaruju pravo

²² Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Službeni glasnik RS* 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 – usklađeni din. izn., 8/2013 – usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 – dr. zakon, 5/2015 – usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 – usklađeni din. izn., 7/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017 i 7/2018 – usklađeni din. iznosi.

²³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik RS* 66/2021.

na naknadu zarade svrstavao i lica koja su u radnom odnosu kod fizičkih odnosno pravnih lica i lica koja obavljaju samostalnu delatnost. Međutim, novim rešenjem se pravi razlika između te dve kategorije lica. Tako se razdvajaju lica koja pravo na naknadu zarade ostvaruju na osnovu radnog odnosa i lica koja prihode ostvaruju po nekom drugom osnovu koje zakonodavac prepoznaje kao važne, te ta lica postaju titulari prava na „ostale naknade“. Osnov za ostvarivanje prava na ostale naknade ne nalazi se u radnom odnosu već u tome da su lica ostvarivala prihode na neki drugi način i po osnovu tih prihoda bila osigurana.

Koje kategorije lica zakonodavac svrstava u one koje imaju pravo na ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta? Prvenstveno ovde spada majka koja je u posmatranom periodu od 18 meseci pre rođenja deteta ostvarivala prihode po nekom od sledećih osnova: 1) po osnovu samostalnog obavljanja delatnosti; 2) kao nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koje ima status lica koje samostalno obavlja delatnost prema zakonu kojim se uređuje porez na dohodak građana; 3) po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova; 4) po osnovu ugovora o delu; 5) po osnovu autorskog ugovora; 6) po osnovu ugovora o pravima i obavezama direktora van radnog odnosa.²⁴ Ovde takođe spada i ona majka koja je u pomenutom periodu ostvarivala prihode, ali je u momentu rođenja deteta nezaposleno lice, a nije ostvarila pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti.²⁵ Isto to vredi i za majke koje su bile poljoprivredni osiguranici. Pravo na ostale naknade po nekom od navedenih osnova može da ostvari i otac deteta onda kada majka nije živa, ako je napustila dete ili ako je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu, a pravo može ostvariti i žena koja je usvojitelj, hranitelj ili staratelj deteta.²⁶

Uočljiv je pozitivan momenat koji se tiče proširivanja titulara prava. Posebno je značajno to što se pokazalo interesovanje za poljoprivrednice, ali i za žene koje prihode ostvaruju po osnovu nekog ugovora kojim se ne zasniva radni odnos. Ipak, čini se da i ovde postoje brojni problemi koje bi valjalo prevazići.

2.3.2. Način obračunavanja i visina prava na ostale naknade

Osnovica za ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta utvrđuje se na isti način kao i za naknadu zarade. Dakle, posmatra se period za poslednjih 18 meseci koji prethode prvom mesecu u kome

²⁴ ZFPPD (1), čl. 17.

²⁵ ZFPPD (1), čl. 17.

²⁶ ZFPPD (1), čl. 17, st. 3 i 7.

otpočinje porodiljsko odsustvo ako se nije koristilo odsustvo sa rada zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće ili ako je reč o rizičnoj trudnoći, onda od otpočinjanja tog odsustva. Za taj posmatrani period se najpre sabiraju osnovice na koje su plaćani doprinosi za koje se podrazumeva da su evidentirane od Centralnog registra za socijalno osiguranje i Poreske uprave. Iznos mesečne osnovice se dobija kada se dobijeni zbir podeli sa 18, a potom se taj iznos podeli koeficijentom 1,5. Tako dobijeni broj je iznos koji se korisniku uplaćuje direktno na tekući račun. Deljenjem brojem 18 dolazi se do sličnih problema kao i u slučaju naknade zarade čiji je osnov radni odnos u situaciji kada su se prihodi ostvarivali u periodu kraćem od 18 meseci, a u ovom slučaju postoji još jedna računaska operacija, a to je deljenje koeficijentom 1,5.

Epilog još jedne diskriminatorne odredbe Zakona rezultirao je njegovim izmenama. Tako, Zakon u krug lica koja imaju pravo na ostale naknade ubraja i majke koje su u periodu pre rođenja deteta 18 meseci bile poljoprivredni osiguranici, odnosno plaćeni su doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje. Ranije rešenje, potpuno neutemeljeno i krajnje nejasno, traži staž osiguranja od 24 meseca, i to jedino za poljoprivredne osiguranice. Da je reč o diskriminaciji žena iz ruralnih krajeva, bio je stav i poverenice za zaštitu ravnopravnosti u pomenutoj Inicijativi za izmenu predmetnog zakona.

2.4. Predlozi *de lege ferenda* za unapređenje pravnog okvira zaštite porodice s decom

Nakon analize rešenja, logika nameće zaključak da je sporne zakonske odredbe važno izmeniti. Ako je jedan od glavnih ciljeva zakona da se pruži podrška porodici i da se utiče na povećanje stope prirodnog priraštaja, onda i odredbe zakona moraju biti u skladu sa njegovim osnovnim ciljevima. Svi problemi koji su nastali donošenjem novog Zakona o finansijskoj podršci, a tiču se naknade zarade ili ostalih naknada, okarakterisani su kao suprotni Konvenciji MOR broj 183 o zaštiti materinstva, i to prevashodno zbog toga što njihovo ukupno delovanje potpuno obesmišljava prava na naknadu zarade svih onih žena koje ne ispunjavaju pooštrene uslove koji nisu realni i koji nisu u skladu sa očekivanim uslovima koje bi korisnici tih prava trebalo da ispune (Urdarević *et al.* 2019, 140). Prava koja su zagantovana zakonom, zbog pooštavanja uslova za njihovo ostvarivanje, u praksi deluju nedostižna i veoma teška za ostvarivanje. Samim tim, cilj zbog kojeg su ta prava

i uspostavljena – „da se pruži porodici šansa za normalan život u periodu neposredno nakon rođenja deteta“²⁷ – ne može biti dostignut. Prema čl. 2 pomenute konvencije, iznos novčane naknade zarade treba da bude takav da obezbedi održavanje dobrog zdravlja žene i deteta uz odgovarajući životni standard.²⁸ Ako se prisetimo niskih i degradirajućih iznosa naknada zarada, čini se da taj međunarodni standard nije ispoštovan. Takođe, uzimajući u obzir Konvenciju MOR-a broj 102, u kojoj su navedeni socijalni rizici, čini se da je važećim odredbama u Srbiji potpuno zanemaren osetljiv i delikatan položaj zaposlene žene koja je majka odnosno pojedinca sa porodičnim dužnostima. Period koji se uzima za prosek primanja koji je sa 12 povećan na 18 treba izmeniti, budući da nijedna evropska država ne zahteva toliku dužinu staža osiguranja. Kako ukazuje studija koju je sproveo Savet Evrope, od svih zemalja članica te organizacije, samo Andora ima period prethodnog staža osiguranja duži od 12 meseci, dok neke države uopšte ne zahtevaju kao uslov ostvarivanje perioda prethodnog staža osiguranja (Urdarević *et al.* 2019, 139). Takvi uslovi u državi sa veoma niskim prirodnim priraštajem, kao što je naša, potpuno su kontraproduktivni. Za mlade ljude koji žele da se ostvare kao roditelji to može biti prilično demotivišuće jer se stiče utisak da žena mora da radi određen broj meseci, u našem slučaju 18, pre nego što zasnuje porodicu, jer će samo na taj način biti u situaciji da prima pun iznos naknade zarade. Uslov koji se tiče staža osiguranja treba da bude u skladu sa evropskom praksom i da obračunski period obuhvata maksimalno 12 meseci obaveznog staža osiguranja. U *Novoj ekonomiji* je istaknuto da evropska praksa preporučuje da obračunski period obuhvata maksimalno 12 meseci, a to potvrđuju i podaci OECD, prema kojima i evropske države, ali i države sa drugih kontinenata, u obračun uzimaju najviše godinu dana pre otvaranja odsustva (2019). Nije na odmet pomenuti i pojedine direktive EU za koje se Republika Srbija obavezala da će implementirati u svoje zakonodavstvo, a sa kojima su sporna rešenja u suprotnosti. Na prvom mestu je Direktiva Saveta 92/85/EEZ o uvođenju mera kojima se podstiče unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu trudnih radnica, radnica koje su nedavno rodile ili doje, doneta 1992. godine.²⁹

²⁷ ZFPPD (1), čl. 17, st. 3 i 7.

²⁸ K183 Konvencija o zaštiti materinstva, 2000. Konvencija o reviziji Konvencije o zaštiti materinstva (revidirane), 1952, čl. 6.

²⁹ Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth indivi-

U čl. 11 te direktive propisana su prava zaposlene žene, među kojima je i pravo na adekvatnu novčanu naknadu (*allowance*). Uzimajući u obzir ograničenja koja su propisana nacionalnim zakonodavstvima, ta direktiva pod adekvatnom novčanom naknadom smatra ekvivalent naknadi koju bi zaposlena imala u slučaju da odsustvuje sa rada iz razloga koji su povezani sa zdravstvenim stanjem.³⁰ Kako će se videti u delu koji je posvećen Zakonu o zdravstvenom osiguranju, kojim se reguliše pitanje naknade zarade za vreme odsustva sa rada zbog privremene sprečenosti za rad koji za posmatrani period uzima prethodnih 12 meseci, uočljivo je da se u našem zakonodavstvu dogodila izvesna kolizija i jasno je da standard koji je postavljen tom direktivom nije ispoštovan. U svetlu „ostalih naknada“ na koje imaju pravo roditelji koji obavljaju samostalnu delatnost, osvrnućemo se još i na Direktivu 2010/41 EU Evropskog parlamenta i Saveta o primeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, doneću 7. jula 2010. godine, kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta 86/619/EEZ.³¹ Član 8 predmetne direktive nosi naziv „*Maternity benefits*” i njime se predviđa da su države članice obavezne da preduzmu mere koje su neophodne da bi se samozaposlenim ženama, suprugama i životnim partnerkama omogućilo da primaju dovoljnu naknadu za materinstvo, koja bi im pružila mogućnost da prekinu svoje profesionalne aktivnosti zbog trudnoće ili majčinstva u trajanju od najmanje 14 nedelja.³² Dalje, prema toj direktivi, te naknade se smatraju adekvatnim ako je zagarantovani prihod bar jednak: 1) naknadi koju bi lice imalo u slučaju da dođe do prekida profesionalnih aktivnosti iz razloga koji su povezani sa zdravstvenim stanjem; 2) prosečnom gubitku prihoda ili dobiti u odnosu na uporedivi prethodni period, pri čemu treba voditi računa o ograničenjima koja postoje u nacionalnom zakonodavstvu; 3) bilo kojoj drugoj porodičnoj naknadi u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.³³ Kada se dalje ukazuje na neophodnost izmena odredaba zakona koje su sporne, ne sme se izostaviti propisivanje donje granice naknade zarade na pravilan način. To podrazumeva

dual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992L0085>, poslednji pristup 13. novembra 2022.

³⁰ *Ibid.*, čl. 11.

³¹ Directive (EU) No. 2010/41/EU on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive No. 86/613/EEC, 7 July 2010.

³² *Ibid.*, čl. 8.

³³ *Ibid.*

da se ispuni njena suština, a to je da se osigura neki minimum ispod koga se ne sme ići, a cilj minimuma je da on omogućava, bar delimično, zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba jedne porodice. U tom smislu, valja pohvaliti izmene koje se tiču ukidanja uslova za ostvarivanje iznosa minimalne zarade za vreme porodijskog odsustva, ali još uvek je neophodno to isto učiniti za sve ostale vrste odsustva sa rada zbog vršenja porodičnih dužnosti. Valja pohvaliti i izmene koje se tiču ukidanja brojnih odredaba koje su u sebi nosile diskriminatorску notu budući da je načelo zabrane diskriminacije najpre ustavno načelo naše države i civilizacijska tekovina. Ipak, nije na odmet zapitati se zašto je do takvih odredaba moralo i doći i zašto se toliko dugo čekalo na njihovu izmenu.

2.5. Prava čiji osnov ne proizilazi iz ostvarivanja prihoda – mere populacione politike

2.5.1. Roditeljski dodatak

Roditeljski dodatak je jedan od instrumenata populacione politike. Kao takav, predstavlja meru populacione politike čiji je cilj podsticaj rađanja dece i s obzirom na to da nije usmerena samo na siromašnije slojeve stanovništva, danas imamo veliki broj korisnika tog prava (Tanasijević 2016, 126). To je novčano davanje čiji je jedan od ciljeva da se poveća stopa rasta prirodnog priraštaja. Kako se rođenjem deteta povećavaju troškovi i opterećenje kućnog budžeta, to davanje treba da predstavlja finansijsku pomoć koju pruža država, ne bi li se u neku ruku porodici pomoglo da se lakše nosi sa novim izdacima.

Roditeljski dodatak ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete, pod uslovom da je državljanin Republike Srbije i da ima prebivalište u Republici Srbiji.³⁴ Vidi se da novčana davanja po osnovu roditeljskog dodatka imaju svoju granicu jer se to pravo ostvaruje za četiri deteta. Takvo rešenje daje izvestan prostor za kritiku budući da diskriminiše porodicu sa više od četiri deteta, ali s druge strane je jasno da je negde morala da se povuče granica. Izuzetno, ako majka koja ima troje dece u sledećem porođaju rodi dvoje ili više dece, ostvariće pravo na roditeljski dodatak i za svako rođeno dete u tom porođaju, na osnovu posebnog rešenja ministarstva nadležnog za socijalna pitanja.³⁵

³⁴ ZFPPD(1), čl. 22, st. 1.

³⁵ ZFPPD(1), čl. 22, st. 3.

Takođe, titular prava može biti i majka koja nije državljanin Republike Srbije, sa statusom stalno nastanjenog stranca ukoliko je dete rođeno na teritoriji Republike Srbije.³⁶ *Ratio legis* tog novčanog davanja je i da detetu budu pružene i obezbeđene adekvatna briga i nega, što kazuje čl. 22, st. 4 ZFPPD, te pravo na roditeljski dodatak ostvaruje majka koja neposredno brine o detetu za koje je podnela zahtev, čija deca prethodnog reda rođenja nisu smeštena u ustanovu socijalne zaštite, hraniteljsku, starateljsku porodicu ili nisu data na usvojenje i koja nije lišena roditeljskog prava u odnosu na decu prethodnog reda rođenja, a izuzetno će se priznati i ukoliko je dete prethodnog reda rođenja smešteno u ustanovu zbog potrebe kontinuirane zdravstvene zaštite i nege, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za socijalna pitanja.³⁷ Prema odredbama ZFPPD, neposredna briga o detetu podrazumeva neposredno staranje o njegovom životu, zdravlju, vaspitanju, obrazovanju. Titular prava može biti i otac ako je majka deteta strani državljanin, nije živa, napustila je dete, lišena je roditeljskog prava ili je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu.³⁸ Ideja je da su deca krajnji korisnici tog vida novčanog davanja.

2.5.1.1. *Visina roditeljskog dodatka i način isplate*

Zanimljive su najnovije izmene Zakona koje se tiču tog pitanja. Naime, do stupanja pomenutih izmena 1. januara 2022. godine, roditeljski dodatak za prvo dete rođeno 1. jula 2018. godine i kasnije utvrđivan je se u visini od 100.000,00 dinara i isplaćivan je jednokratno, a njihovim stupanjem na snagu roditeljski dodatak za prvo dete rođeno 1. januara 2022. i kasnije utvrđuje se u visini od 300.000,00 dinara i isplaćuje se jednokratno,³⁹ za drugo dete rođeno 1. jula 2018. i kasnije utvrđuje se u visini od 240.000,00 dinara i isplaćuje se u 24 jednake mesečne rate po 10.000,00 dinara, za treće dete rođeno 1. jula 2018. i kasnije utvrđuje se u visini od 1.440.000,00 dinara i isplaćuje se u 120 jednakih mesečnih rata po 12.000,00 dinara i, najzad, za četvrto dete rođeno 1. jula 2018. i kasnije utvrđuje se u visini od 2.160.000,00 dinara i isplaćuje se u 120 jednakih mesečnih rata po 18.000,00 dinara. Prema starom Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, iznosi

³⁶ ZFPPD(1), čl. 22, st. 2.

³⁷ ZFPPD(1), čl. 22, st. 4 i 5.

³⁸ ZFPPD (1), čl. 22, st. 7.

³⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik RS* 130/2021.

su bili regulisani na sledeći način: za prvo dete ta naknada je bila jednokratna i iznosila je 20.000,00 dinara, a za drugo, treće i četvrto je bila isplaćivana u 24 jednake mesečne rate u ukupnom iznosu od 50.000,00 dinara, 90.000,00 dinara i 120.000,00 dinara. Ako upoređujemo iznose, uočljiv je jedan pozitivan momenat, a to je da su iznosi znatno povećani. Takođe, visina roditeljskog dodatka je uvećana za paušalni iznos od 5.000 dinara, koji je predviđen za nabavku opreme za bebe – što se primenjuje za decu rođenu nakon 1. jula 2018. godine.

Zakonodavac je, međutim, propustio da reguliše pojedina pitanja koja se tiču rođenja blizanaca ili više dece prvim porođajem. Na tom mestu otvoren je put ka različitim nejasnoćama i mogućim problemima sa tumačenjem zakona u praksi.

2.5.2. *Dečji dodatak*

Dečji dodatak je pravo čiji je cilj da država materijalno pomogne podizanje dece dok ona ne dosegnu uzrast kada se očekuje da se osamostale (Jašarević 2010, 327). Za razliku od roditeljskog dodatka koji nije uslovljen materijalnim statusom porodice, dečji dodatak je usmeren upravo ka egzistencijalno ugroženim porodicama. Funkcija dečjeg dodatka je prvenstveno socijalna. Takvo rešenje, međutim, ne postoji u svim zakonodavstvima. Neke države su uvele univerzalnu zaštitu dece, bez obzira na materijalno stanje porodice, odnosno roditelja (Šunderić 2009, 130). Međutim, u državama sa ograničenim sredstvima, u koje spada i naša, primanje tog prava se uslovljava slabijim primanjima u porodici (Jašarević 2010, 327).

U Srbiji pravo na dečji dodatak pripada porodicama koje su slabijeg materijalnog statusa. Pravo na dečji dodatak je moguće dobiti za prvo, drugo, treće i četvrto dete. Vidimo da je granica u broju dece postavljena kao i za roditeljski dodatak. Kao i za roditeljski dodatak, predviđen je izuzetak, pa će tako majka koja ima troje dece pa u sledećem porođaju rodi dvoje ili više dece ostvariti pravo na dečji dodatak i za svako rođeno dete u tom porođaju, na osnovu posebnog rešenja ministarstva nadležnog za socijalna pitanja. Titular prava je jedan od roditelja koji neposredno brine o detetu, koji je državljanin Republike Srbije i ima prebivalište u Republici Srbiji ili strani državljanin koji ima status stalno nastanjenog stranca u Republici Srbiji, a podnosilac zahteva može biti i staratelj, međutim, zakon propušta da u taj krug lica uvrsti i usvojitelja. Usvojitelj nema pravo na dečji dodatak, verovatno zbog rigoroznih uslova propisanih Porodičnim zakonom za zasnivanje

usvojenja te se pretpostavlja da usvojitelj u startu mora biti lice koje nije materijalno ugroženo. Ipak, ta formulacija je upitna budući da zatvara put ka tom pravu i onda kada životne okolnosti usvojitelja budu promenjene. Pravo na dečji dodatak ostvaruje se: 1) ako ukupan mesečni prihod, umanjen za poreze i doprinose, po članu porodice ostvaren u tri meseca koji prethode mesecu u kome je podnet zahtev ne prelazi utvrđeni cenzus, a ukupan mesečni katastarski prihod po članu porodice u prethodnoj godini ne prelazi iznos od 3% prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini ili je ostvaren od zemljišta do 500 metara kvadratnih na kome je podignuta stambena zgrada; 2) ako ukupan mesečni katastarski prihod po članu porodice u prethodnoj godini ne prelazi iznos od 7% prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini, a porodica ne ostvaruje druge prihode.⁴⁰ Dakle, postavljen je cenzus koji ne sme da bude prekoračen da bi se pravo na dečji dodatak ostvarilo. Predviđeno je da nominalne iznose i načine usklađivanja cenzusa za ostvarivanje prava na dečji dodatak propisuje Vlada na predlog ministra nadležnog za socijalna pitanja, te je u skladu sa tim doneta Uredba Vlade kojom se ta pitanja bliže regulišu. Prema Uredbi, taj cenzus iznosi 9.000 dinara, a taj iznos je za jednoroditeljske porodice (situacije kada je drugi roditelj nepoznat; kada je drugi roditelj preminuo a nije ostvareno pravo na porodičnu penziju; kada je drugi roditelj postao potpuno i trajno nesposoban za rad a nije stekao pravo na penziju)⁴¹ uvećan za 30% i iznosi 11.700 dinara. Za jednoroditeljske porodice (u situacijama kada je „drugi roditelj preminuo, a ostvareno je pravo na porodičnu penziju; kada je drugi roditelj na izdržavanju kazne zatvora duže od šest meseci; kada drugi roditelj ne vrši roditeljsko pravo po odluci suda; kada drugi roditelj ne doprinosi izdržavanju deteta, a izvršenje obaveze izdržavanja nije bilo moguće obezbediti postojećim i dostupnim pravnim sredstvima i postupcima“)⁴², staratelje i roditelje dece sa smetnjama u razvoju ili sa invaliditetom koje ne koriste usluge smeštaja, cenzus je uvećan za 20% i iznosi 10.800,00 dinara.⁴³ Prihodi koji se uzimaju kao relevantni za ostvarivanje prava na dečji dodatak su suštinski svi prihodi koje neko

⁴⁰ ZFPPD (1), čl. 26, st. 1 i 2, čl. 30, st. 1.

⁴¹ ZFPPD (1), čl. 28, st. 1-3.

⁴² ZFPPD (1), čl. 28, st. 4-7.

⁴³ Uredba Vlade o nominalnim iznosima i načinu usklađivanja cenzusa za ostvarivanje prava na dečji dodatak i visini i načinu usklađivanja iznosa dečjeg dodatka, *Službeni glasnik RS* 54/18.

domaćinstvo može potencijalno da ostvari, što to pravo obesmišljava imajući u vidu da će faktički moći da ga steknu samo one porodice koje nemaju nikakva primanja (Urdarević *et al.* 2019, 142). Iznos samog dečjeg dodatka takođe propisuje Vlada na predlog ministra nadležnog za socijalna pitanja, te je i to pitanje regulisano pomenutom Uredbom Vlade. Nominalni iznos se usklađuje 1. januara i 1. jula počev od 2019. godine, na osnovu podataka republičkog organa nadležnog za poslove statistike, sa kretanjem indeksa potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije.⁴⁴

Tabela 4. https://www.paragraf.rs/statistika/nominalni_iznosi_prava_na_finansijsku_podrsku_porodici_sa_decom_i_cenzusi_za_ostvarivanje_prava_na_deciji_dodatak.html, poslednji pristup 13. novembra 2022.

DEČJI DODATAK od 1. jula 2022. godine	IZNOS
Dečji dodatak za dete za koje je ostvareno pravo	3.569,30 RSD
Dečji dodatak za dete za koje je ostvareno pravo, za jednoroditeljske porodice i staratelje uvećan za 30%	4.640,08 RSD
Dečji dodatak za dete za koje je ostvareno pravo, za roditelje deteta sa smetnjama u razvoju i deteta sa invaliditetom i za dete koje ostvaruje dodatak za pomoć i negu drugog lica a ne koristi usluge smeštaja iznos je uvećan za 50%	5.353,96 RSD
Dečji dodatak za dete koje ispunjava uslove za uvećanje po više osnova, uvećanje je moguće najviše 80%	6.424,74RSD

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, broj korisnika dečjeg dodatka za 2017. godinu iznosio je 178.929, a to je 340.700 dece (2017).

2.5.3. Naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi

Odredbama ZFPPD predviđena je naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za četiri kategorije dece: 1) deca bez roditeljskog staranja; 2) deca sa smetnjama u razvoju i deca sa invaliditetom; 3) deca korisnika socijalne pomoći i 4) deca iz materijalno ugroženih

⁴⁴ Uredba Vlade o nominalnim iznosima i načinu usklađivanja cenzusa za ostvarivanje prava na dečiji dodatak i visini i načinu usklađivanja iznosa dečijeg dodatka, *Službeni glasnik RS* 54/18.

porodica.⁴⁵ Predviđeno je da predškolske ustanove moraju da budu verifikovane od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.⁴⁶ Deci bez roditeljskog staranja, sa smetnjama u razvoju ili invaliditetom i deci korisnika socijalne pomoći ostvarivanje prava na naknadu troškova predškolske ustanove obezbeđuje Republika Srbija u visini učešća korisnika u ceni usluge koja se propisuje odlukom jedinice lokalne samouprave.⁴⁷ Deca koja pripadaju kategoriji materijalno ugroženih porodica imaju pravo na regresiranje troškova predškolske ustanove, pri čemu naknadu tih troškova obezbeđuje jedinica lokalne samouprave koja propisuje način i uslove regresiranja.⁴⁸

2.6. Naknada zarade za vreme privremene sprečenosti zaposlene za rad usled bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće

U delu rada koji se ticao analize naknada zarada za vreme nekog od odsustava prema Zakonu o finansijskoj podršci porodici nagovešteno je da će posebna pažnja biti posvećena i naknadi zarade za vreme privremene sprečenosti za rad usled bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće. Na ovom mestu ćemo analizirati pravni propis kojim se to pitanje reguliše – Zakon o zdravstvenom osiguranju. Podsetimo se, prilikom obračuna osnovice za naknadu zarade, u posmatrani period od prethodnih 18 meseci ne ulazi period koji je zaposlena žena provela na odsustvu sa rada zbog privremene sprečenosti za rad usled bolesti, odnosno komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće. Već je istaknuto da je takvo rešenje prilično loše i da ugrožava žene koje imaju rizičnu trudnoću. Ipak, na ovom mestu ćemo analizirati odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju i uočiti na koji način se obračunava naknada zarade u slučaju rizične trudnoće. Pri tome, ovde treba napomenuti da su sredstva koja su predviđena za naknadu zarade obezbeđena u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje. Vredi istaći da je taj zakon u našoj zemlji izmenjen. Nov Zakon o zdravstvenom osiguranju stupio je na snagu 1. aprila 2019. godine, donoseći promene koje direktno utiču na visinu naknade zarade zaposlene žene koja zbog rizične trudnoće mora privremeno da odsustvuje sa rada.

⁴⁵ ZFPPD (1), čl. 34–37.

⁴⁶ ZFPPD (1), čl. 34.

⁴⁷ ZFPPD (1), čl. 34–36.

⁴⁸ ZFPPD (1), čl. 37

Pitanje sredstava koja se na ime naknade zarade isplaćuju na račun korisnika regulisano je tako da prvih 30 dana sredstva padaju na teret poslodavca, a potom prelaze na Republički zavod za zdravstveno osiguranje. Valja uočiti o kojim promenama je reč. Naime, prema ranijem rešenju, osnov za obračun naknade zarade zbog privremene sprečenosti za rad bila je prosečna zarada ostvarena u prethodna tri meseca. Što se tiče uslova koji se ticao neophodnog staža osiguranja, tražilo se da osigurano lice (trudnica u konkretnom slučaju) radi tri meseca neprekidno ili sa prekidima šest meseci u posmatranom periodu od 18 meseci.⁴⁹ Ako trudnica nije ispunjavala uslov koji se ticao prethodnog staža osiguranja, ona je primala naknadu u visini minimalne zarade za periode za koje nije ispunjavala traženi uslov. Dakle, ako je trudnica pre korišćenja prava na odsustvo sa rada zbog privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće bila u radnom odnosu samo dva meseca u posmatranom periodu za prethodnih 18 meseci, za ta dva meseca će primiti naknadu koja je bila obračunavana na osnovu proseka, a za jedan mesec joj se računala minimalna zarada. Odredba novog zakona postavlja stroži uslov koji se tiče staža osiguranja. Da bi zaposlena žena koja je trudna ostvarila pravo na naknadu zarade zbog odsustva sa rada, zbog privremene sprečenosti za rad usled bolesti ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, za iznos naknade zarade se uzima prosek u poslednjih 12 meseci.⁵⁰ Osnov za naknadu zarade koja se isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja čini prosečna zarada koju je osiguranik (trudnica) ostvario u prethodnih 12 meseci pre meseca u kojem je nastupila privremena sprečenost za rad (bolest ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće).⁵¹ Kao i u prethodnom zakonu, ukoliko osiguranik ne ispunjava uslov koji se tiče obaveznog staža osiguranja, za one mesece za koje se nije ostvarivala zarada uzima se minimalna mesečna zarada. Jasno je da je pooštavanje tog uslova uticalo na naglo spuštanje osnovice. Verovatno je, kao i u prethodnim slučajevima, intencija zakonodavca bila da spreči zloupotrebe. Međutim, ako se i ovde pođe od pretpostavke da su lica savesna, opravdano se postavlja pitanje da li je takvo rešenje najbolje, naročito imajući u vidu osetljivost te kategorije lica.

⁴⁹ Zakon o zdravstvenom osiguranju – ZZO (1), *Službeni glasnik RS* 107/2005, 109/2005 – ispr., 57/2011, 110/2012 – odluka US, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – odluka US, 106/2015 i 10/2016 – dr. zakon.

⁵⁰ Zakon o zdravstvenom osiguranju – ZZO (2), *Službeni glasnik RS* 25/2019.

⁵¹ ZZO (2), čl. 87 st. 1.

3. DAVANJA KOJA SE OSTVARUJU NA OSNOVU ODLUKA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1. Uvodna razmatranja

U vršenju svoje nadležnosti jedinica lokalne samouprave donosi propise samostalno, u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisom i statutom.⁵² Tako su neke jedinice lokalnih samouprava u okviru svojih ovlašćenja donele, kolo-kvijalno nazvana, „proširena prava“. O čemu je reč? Naime, do sada se govorilo o rešenjima koja važe na nivou celokupne teritorije Republike Srbije, a sredstva za novčana davanja po različitim osnovima, o kojima je bilo reči, obezbeđuju se iz državnog budžeta. Kako se pravo građana da neposredno upravljaju onim poslovima koji su od opšteg interesa za lokalno stanovništvo ogleda u postojanju lokalne samouprave, tako je i pravo i obaveza organa jedinica lokalnih samouprava da, u skladu sa zakonom, planiraju, uređuju i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo.⁵³ U tom smislu, imajući u vidu značaj finansijske pomoći porodicama sa decom, na lokalnom nivou su donete odluke koje se tiču ove materije. Zato je izuzetno važno da i tim odlukama bude posvećena pažnja. Napomenućemo još da su ta sredstva obezbeđena iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave.⁵⁴ Odabrani gradovi u ovom radu su Beograd, Požarevac i Valjevo.

⁵² Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS* 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, čl. 5.

⁵³ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS* 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, čl. 2.

⁵⁴ Prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se iz izvornih i ustupljenih prihoda, izvorni prihodi prema čl. 6 se obezbeđuju putem: 1) poreza na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon; 2) lokalnih administrativnih taksi; 3) lokalnih komunalnih taksi; 4) boravišne takse; 5) naknada za korišćenje javnih dobara, u skladu sa zakonom; 6) koncesione naknade; 7) drugih naknada u skladu sa zakonom; 8) prihoda od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku; 9) prihoda od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi i organizacije jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njegovog budžeta; 10) prihoda od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave; 11) prihoda nastalih prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima; 12) prihoda od kamata na sredstva budžeta jedinice

3.2. Odluka o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda

Odluka je doneta 2017. godine i od tada je trpela određene izmene. Poslednje su se dogodile 29. novembra 2019.⁵⁵ U daljem izlaganju analiziraćemo rešenja koja su njome predviđena.

Na prvom mestu je pravo na novčano davanje porodilji. Reč je o jednokratnom novčanom davanju u iznosu od 10.000 dinara. Ostvaruje ga porodilja za svako rođeno dete u jednom porođaju, bez obzira na broj prethodno rođene dece.⁵⁶ Za ostvarivanje tog prava nije značajna visina prihoda, a logičan zaključak je da se kao uslov postavlja prijavljeno prebivalište na teritoriji grada Beograda. Takođe, pravo će ostvariti i porodilja koja ima prijavljeno boravište kao raseljeno lice iz Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, potom porodilja koja ima status izbeglice iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine i porodilja koja je strani državljanin sa odobrenim stalnim boravkom na teritoriji grada Beograda.⁵⁷ Uslov koji se tiče prebivališta odnosno boravišta postavljen je tako da je neophodno da postoji najmanje godinu dana pre rođenja deteta.⁵⁸

Sledeće pravo je pravo na novčano davanje nezaposlenoj porodilji. Prema tekstu odluke, titular je nezaposlena porodilja. Ona ostvaruje pravo na jednokratno novčano davanje u iznosu od 25.000 dinara bez obzira na broj prethodno rođene dece.⁵⁹ Uslov koji se tiče prebivališta ili boravišta postavljen je identično te se na ovom mestu neće ponavljati. Postavljen je još jedan uslov, a on se tiče ukupnog mesečnog prihoda po članu domaćinstva. On po članu domaćinstva, uključujući i novorođenče, mora biti manji od 10.000 dinara za posmatrani period od tri meseca koja prethode rođenju deteta.⁶⁰

Sledeća prava su pravo na novčano davanje porodilji za prvorođeno dete, pravo na novčano davanje porodilji za drugorođeno dete, pravo na novčano davanje porodilji za trećerođeno dete i, najzad, pra-

lokalne samouprave; 13) prihoda po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave; 14) prihoda po osnovu samodoprinosu.

⁵⁵ Grad Beograd – Odluka o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda, *Službeni list grada Beograda* 44/17.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

vo na novčano davanje porodilji za blizance. Prava se ostvaruju bez obzira na visinu prihoda, pri čemu su uslovi koji se tiču prebivališta odnosno boravišta postavljeni na identičan način kao i za prethodna novčana davanja. Iznosi se isplaćuju jednokratno i postavljeni su na sledeći način: za prvorođeno dete 10.000 dinara, za drugorođeno dete 10.000 dinara, za trećerođeno dete 30.000 dinara i za blizance 25.000 dinara po detetu, što ukupno čini 50.000 dinara.⁶¹

3.3. Odluka grada Požarevca o finansijskoj podršci porodici sa decom⁶²

Grad Požarevac je ovu odluku doneo 2018. godine i ona je trenutno na snazi. Njome se utvrđuju uslovi i način ostvarivanja prava na novčanu naknadu u iznosu od 40.000 dinara za prvorođeno dete, porodicu u kojoj se rode blizanci, trojke ili četvorke i regresiranje troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi i prava na novčanu naknadu deci nastradalog roditelja u vršenju službene dužnosti.⁶³

Što se tiče naknade za prvorođeno dete, ona iznosi 40.000 dinara i pravo na tu naknadu ostvaruje majka, ukoliko ona ili otac deteta imaju prebivalište na teritoriji grada Požarevca duže od šest meseci pre rođenja deteta, pod uslovom da dete ima prijavljeno prebivalište na teritoriji grada Požarevca i koja je ostvarila pravo na roditeljski dodatak.⁶⁴ Titular prava može biti i otac deteta ako majka nije u mogućnosti da neposredno brine o detetu, a tu se podrazumevaju situacije da majka nije živa, da je na izdržavanju kazne zatvora ili da je lišena roditeljskog prava u korist oca.⁶⁵ Što se tiče uslova koji se tiče dužine prijavljenog prebivališta, čini se da je *ratio* očigledan i da je cilj da se izbegnu zloupotrebe koje se tiču promene mesta prebivališta samo radi ostvarivanja prava na novčanu naknadu.

Odlukom je predviđena i novčana naknada za porodicu u kojoj se rode blizanci, trojke ili četvorke. To se rešenje može pohvaliti, budući da je ranije bilo reči o tome da je Zakon o finansijskoj podršci to pitanje propustio da reguliše. Iznos naknade je 40.000 dinara i podrazumeva da se taj iznos dobija za svako dete. I ovde je titular prava

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Grad Požarevac – Odluka o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik grada Požarevca* 4/2018, 9/2018 i 14/2018.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

majka, a otac ako je majka lišena mogućnosti da se neposredno stara o deci. Uslovi su identično postavljeni, te se pravo na tu naknadu ostvaruje ako majka ili otac imaju prebivalište na teritoriji grada Požarevca najmanje šest meseci pre rođenja dece.⁶⁶

Može se kritikovati to što se ta odluka ne odnosi na drugo, treće ili četvrto dete osim kada je u pitanju isti porođaj. Ipak, treba imati na umu da jedinica lokalne samouprave takve odluke donosi u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima.

Predviđena je poklon-čestitka u iznosu od 40.000 dinara za prva tri deteta rođena u Novoj godini u Opštoj bolnici „Voja Dulić“ Požarevac, a predviđeno je i davanje poklon-paketa za svako rođeno dete čiji majka ili otac imaju prebivalište na teritoriji grada Požarevca.⁶⁷

Regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi još jedan je vid finansijske podrške porodici koji je regulisan tim aktom. Tako, pravo na regresiranje troškova u iznosu od 50% od cene koštanja boravka blizanaca, trećeg i svakog narednog deteta u odlukom predviđenoj predškolskoj ustanovi ostvaruju roditelji sa prebivalištem na teritoriji grada Požarevca.⁶⁸ Pravo na regresiranje troškova u iznosu od 100% od cene koštanja postoji ako je reč o deci sa smetnjama u razvoju ili sa invaliditetom; ako su u pitanju deca korisnika novčane socijalne pomoći; ako su u pitanju deca iz materijalno ugroženih porodica; ako su to deca bez roditeljskog staranja. Ponavlja se postavljen uslov koji se odnosi na prebivalište roditelja.

Najzad, kao poslednje pravo, predviđena je novčana naknada deci nastradalog roditelja u vršenju službene dužnosti u iznosu od 250.000 dinara.⁶⁹

3.4. Odluka grada Valjeva o većem obimu prava porodici sa decom i o finansijskoj podršci za podsticanje rađanja dece

Grad Valjevo je još jedna jedinica lokalne samouprave koja je, u skladu sa svojim ovlašćenjima, donela odluku koja se tiče finansijske podrške porodici sa decom.⁷⁰ Prava koja su propisana jesu pravo na novčanu pomoć nezaposlenim porođiljama, pravo na novčanu isplatu

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Grad Valjevo – Odluka o većem obimu prava porodici sa decom i o finansijskoj podršci za podsticanje rađanja dece, *Službeni glasnik grada Valjeva* 2/2020.

porodiljama koje su rodile dete 1. ili 14. januara i pravo na naknadu troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi.⁷¹

Pravo na novčanu pomoć nezaposlenim porodiljama ostvaruju porodilje koje nisu u radnom odnosu a imaju prebivalište na teritoriji grada Valjeva, i to u iznosu od 10.000 dinara mesečno, od dana rođenja do navršene prve godine života deteta.⁷² Pravo na novčanu isplatu porodiljama koje su rodile dete 1. ili 14. januara isplaćuje se jednokratno u iznosu od 50.000 dinara, a ostvaruje ga porodilja koja je rodila dete 1. ili 14. januara u Opštoj bolnici Valjevo, uz uslov da ima prebivalište na teritoriji grada Valjeva.⁷³ Da bi se ostvarilo pravo na naknadu troškova boravka dece u odlukom predviđenoj predškolskoj ustanovi, alternativno su postavljena dva uslova – ili da je reč o detetu bez roditeljskog staranja na smeštaju u hraniteljskoj porodici ili da ima prebivalište na teritoriji grada Valjeva i da je treće ili svako naredno dete posle trećeg u porodici.⁷⁴

4. ZAKLJUČAK

Na kraju ovog rada možemo konstatovati da su u Srbiji uspostavljeni pravni okviri koji se tiču mera koje država preduzima u različitim finansijskim olakšicama, a radi društvene brige o porodici sa decom. Brojni su, međutim, izazovi u prevazilaženju aktuelnih problema koji se tiču te oblasti.

U Zakonu o finansijskoj podršci porodici treba reformisati ostatak spornih odredaba. Nesporno je da postoje izvesna pitanja koja on reguliše na dobar način – proširivanje kruga korisnika odgovarajućih naknada, povećanje iznosa roditeljskog dodatka, prebacivanje tereta naknade zarade na državu, a ne na poslodavca. Sve su to mere koje zaslužuju pohvalu. Međutim, propusti još uvek postoje. Primeri iz prakse su približili probleme sa kojima se jedna zaposlena žena suočava zbog novog načina obračuna zarade, što zaista u mnogo čemu smanjuje kvalitet života porodice koja ima novog člana. Mada se zakonodavac vodio idejom sprečavanja zloupotreba, ponovo se treba zapitati po koju cenu je to učinjeno ako pretpostavimo savesnost nekog lica. Ugledajući se

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

na druge evropske države i poštujući međunarodne radne standarde, zahtevani uslov za neophodan staž osiguranja treba uskladiti sa evropskom praksom. Očigledni su propusti u propisivanju zagarantovanog iznosa za odsustvo sa rada radi nege deteta ili posebne nege deteta i, kao takvi, oni prilično otežavaju već veliki izazov pomirenja poslovnih i porodičnih obaveza.

Valja razmotriti ideju uspostavljanja dečjeg dodatka kao univerzalnog prava deteta, bez obzira na materijalni status porodice.

Problemi na koje se ukazivalo u ovom radu u mnogo čemu otežavaju položaj porodice u našem društvu. Zaključak ovog rada nas vraća na sam početak priče o značaju porodice kao nosećeg stuba društva, kao mesta gde započinju vitalni procesi socijalizacije deteta, kao neraskidive spone između pojedinca i društva. Iz tog razloga je neophodno neprestano raditi na poboljšavanju njenog položaja. Zato je važno imati odgovarajuću pravnu regulativu koja zaposlenim roditeljima omogućava da pomire i usklade svoje porodične i poslovne dužnosti, propise kojima se na adekvatan način reguliše pitanje najugroženijih porodica, propise koji nisu diskriminatorски.

Kako smo to ranije isticali, društvena briga o porodici je inspirisana društvenom brigom o deci jer, najzad, „čovečanstvo duguje detetu najbolje što mu može pružiti“ (Milosavljević 1988, 182).

SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE

1. Banovcinova, Andrea, Jana Levicka, Martin Vere. 2014. The Impact of Poverty on the Family System Functioning. <https://core.ac.uk/download/pdf/82631135.pdf>, poslednji pristup 13. novembra 2022.
2. Vuković, Drenka. 2002. *Sistemi socijalne sigurnosti*. Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik.
3. Vuković, Drenka. 1999. *Socijalna sigurnost i socijalna prava – uporedni pregled sistema*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
4. Jašarević, Senad. 2010. *Socijalno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
5. Jerosimić, Tatjana. 2018. Podrška porodici i deci – ključni socijalnopravni aspekti. Neobjavljen rukopis. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
6. DeFrain John, Gail Brand, Jeanette Friesen, Dianne Swanson. 2008. Creating a Strong Family Why Are Families So Important? <https://extension-publications.unl.edu/assets/pdf/g1890.pdf>, poslednji pristup 13. novembra 2022.
7. Lubarda, Branko. 2017. *Uvod u radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

8. Lubarda, Branko. 2013. *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Matković, Gordana, Boško Mijatović, Katarina Stanić. 2/2014. Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji. *Stanovništvo*: 1–20.
10. Milosavljević, Milosav. 1988. *Socijalna sigurnost u samoupravnom društvu*. Beograd: Naučna knjiga.
11. Nešić, Ana. 1/2017. Usklađivanje rodnih uloga kao osnova kvalitetnog života. *Tims. Acta: naučni časopis za sport, turizam i velnes* 11: 45–52.
12. Samardžić, Sandra. 3/2011. Populaciona politika, planiranje porodice – postojeće tendencije i moguća rešenja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom sadu* 45: 715–735.
13. Smiljanić Jelena. *Stakleni plafon i šta s njim*. http://www.e-jednakost.org.rs/site/wp-content/uploads/2015/05/Stakleni_plafon.pdf, poslednji pristup 10. jula 2020.
14. Tanasijević, Jelena. 2016. Politike usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza u Srbiji. Neobjavljen rukopis. Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka. Beograd.
15. Trifković, Milijana, Danilo Ćurčić, Milica Marinković, Marko Vasiljević. 2020. Socijalna prava u svetlu mera štednje 2012–2020. <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/02/Izvestaj-inicijativa-w.pdf>, poslednji pristup 13. novembra 2022.
16. Urdarević, Bojan, Sarita Bardaš, Ivan Sekulović, Željka Jorgić Đokić, Mario Reljanović, Tanja Marković, Nataša Nikolić. 2019. *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*. Beograd: Centar za dostojanstveni rad.
17. Šunderić, Borivoje. 2009. *Socijalno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
18. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. 2018. Dužina porodijskog odsustva i naknada i u drugim zemljama. <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/duzina-porodiljskog-odsustva-i-naknada-u-drugim-zemljama>, poslednji pristup 13. novembra 2022.
19. Republički zavod za statistiku Republike Srbije. 2020. Živorodeni i umrli, januar–septembar 2020. <https://www.stat.gov.rs/vesti/20201026-zivorodjeni-i-umrli-januar-septembar-2020/?s=1803>, poslednji pristup 13. novembra 2022.
20. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. 2018. Inicijativa za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. http://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-za-izmenu-zakona-o-finansijskoj-podrci-porodici-sa-decom-2/#_ftn1, poslednji pristup 13. novembra 2022.
21. Vlada Republike Srbije. Socijalna zaštita. <https://www.srbija.gov.rs/tekst/329833/socijalna-zastita.php>, poslednji pristup 11. novembra 2020.
22. Nova ekonomija. Finansijska pomoć države porodici – Poradnje novog zakona. <https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-65-novembar-2019/pora%C4%91anje-novog-zakona>, poslednji pristup 5. decembra 2020.

FINANCIAL SUPPORT TO FAMILIES WITH CHILDREN – KEY LABOR AND SOCIAL LAW INSTRUMENTS

Summary

There are numerous challenges faced by the modern family. Cultural, ideological, religious, financial. Families are constantly faced with the struggle for existence, which often makes it difficult for it to fulfill its primary function of caring for children. The main thing a family should represent is a refuge and a source of security for every individual, considering that healthy individuals in healthy families are the essence of a successful society. The author of this paper tries to point out the financial aspects of social care for families with children through the analysis of current legal regulations. The central part of the paper refers to the solutions of the Law on financial support for families with children and individual decisions of local self-government units regarding financial support for families with children. In order to fulfill its role of raising children, providing love, support, and security, it is necessary to have stable financial support. This support enables the family not to struggle for existence as its primary goal.

Key words: *family – financial support – existence – maternity leave – wage compensation.*