

# Демографски преглед

Београд

Година II

Број 9/2002

## ЗАКОН О ФИНАНСИЈСКОЈ ПОДРШЦИ ПОРОДИЦИ СА ДЕЦОМ

Закон о финансијској подршци породици са децом је усвојила Народна скупштина Републике Србије 2. априла 2002. године. Закон представља део система друштвене бриге о деци. Заснива се на праву и дужности родитеља да подижу и васпитавају децу, праву детета на услове живота који му омогућају правилан развој и обавези државе да подржи добробит и породице и детета и будућих генерација. Отуда овај закон не представља само опредељење државе у области социјалне политике, већ је, укључујући демографске потребе, истовремено и важан инструмент популационе политике.

Закон има два *непосредна циља* која, заправо, коегзистирају. То су ублажавање неједнакости у животном стандарду породица са децом које припадају различитим материјалним стратумима и смањивање трошкова родитељства.

У *концептуалном смислу* основно решење је у што је могуће већој мери раздвајање социјалне и популационе компоненте у моделу финансијске подршке породици, јер је подређеност мера популационе политике мерама социјалне политике, са којима се преплићу или у чијим оквирима се спроводе, важан разлог изостајања жељених ефеката на ниво рађања.

Такође, битно опредељење је да се повећа значај популационог елемента у оквиру финансијске подршке породици, као и да се концентришу директне мере популационе политике у један инструмент да би пронаталитетни ефекат био већи.

Даље, прихваћен је принцип универзалног спровођења мера на целој територији Централне Србије и Војводине, уместо досадашњег разликовања ниско и високо наталитетних подручја и различитих права према месту пребивалишта. С једне стране, на предложени начин се подржава концепт

људских права, а са друге стране, у демографском смислу није потребно изузимати становништво појединих општина из права на финансијску подршку пошто високу стопу наталитета не бележи ниједна општина.

Концептуална питања која су се постављала разрешена су на основу квалитативне анализе података статистике становништва и статистике која се односи на економске показатеље, секундарне анализе резултата релевантних демографских истраживања и истраживања из сфере социјалне политике спроведених у Србији последњих година, релевантним искуствима развијених земаља, као и сагледавању ефеката досадашњег Закона о друштвеној бризи о деци. У дефинисању мера социјалне и популационе политике, пак, разматрана је, такође, прихватљивост мере на индивидуалном нивоу, финансијска претпоставка њеног спровођења и баријере које онемогућавају остваривање везано за правни израз сваке мере.

У Закону су дефинисана *следећа права* на финансијску подршку породици са децом:

1. накнада зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета;
2. родитељски додатак;
3. дечији додатак;
4. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања и за децу ометену у развоју као и регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица.

*Накнада зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета* је класична мера финансијске подршке породици путем које се

олакшава усклађивање рада и родитељства. Две дефинисане карактеристике треба посебно истаћи. То су надокнада једнака заради и надокнада која не зависи од броја живорођене деце. Према претходном законском решењу запослене жене су примале надокнаду једнаку заради за прво, друго и треће дете, а за четврто и свако наредно дете 80% зараде. У општинама или насељима са негативном стопом природног прираштаја мајка је примала надокнаду у висини пуне зараде и током одсуства везаног за четврто дете. Према овоме закону, пак, накнада зараде износи 100% зараде за сву децу, без обзира на ред рођења. Утврђена је, међутим, и максимална надокнада у висини од пет просечних зарада у Републици.

На овај начин је финансијски подржано дете, мајка и породица у најосетљивијем циклусу развоја и посебно је побољшан положај породица у којима запослена мајка рађа децу вишег реда. Неограничавање висине надокнаде са порастом броја живорођене деце је резултат високих захтева везаних за ред рађања деце у циљу стабилизације или повећања нивоа фертилитета становништва и чињенице да се рађа мали број деце четвртог и вишег реда уопште, а поготово међу запосленим женама.

**Родитељски додатак** је нов назив за меру која је претходним законом била дефинисана као једнократна помоћ за опрему новорођенчета. Он је неопходан имајући у виду да је променом тежишта финансијског модела подршке породици са децом ова мера постала и у садржинском и у материјалном смислу главни инструмент популационе политике. Основ увођења родитељског додатка треба тражити, пре свега, у потреби да се повећа ефикасност популационе политике у Србији.

Наиме, Централна Србија и Војводина захваћени су врло неповољним демографским кретањима: становништво се не обнавља у истом размеру, пошто је стопа фертилитета деченијама испод потребне за просту репродукцију; број живорођених је нижи од броја умрлих, па је природни прираштај негативан како укупно, тако и у највећем броју општина; становништво убрзано стари, тј. повећава се учешће старих у укупном становништву и слично. Извесно ублажавање поменутих проблема доносиле су миграције из других република бивше СФРЈ, али је тај ефекат практично исцрпљен. Дугорочне демографске пројекције сугеришу још неповољније тенденције у будућности и знатно смањење броја становника. Оваква кретања имају

изузето неповољне социјалне, економске и безбедносне последице и захтевају ефикасан политички одговор.

Досадашњи систем подстицања рађања није био довољно ефикасан, па се наметала потреба за његовим реформисањем. Основно концептуално решење у промени модела заснива се на преношењу популационе компоненте дечијих додатака на родитељски додатак. На овај начин се раздваја социјална и популациона компонента у моделу финансијске помоћи породици јер је подређеност мера популационе политике мерама социјалне политике важан разлог изостајања жељених ефеката на ниво рађања и битно повећава значај популационог елемента у оквиру финансијске подршке породици са децом.

Пронаталитетни циљ мере наметао је следеће захтеве:

1. Широко обухват јер је потребно подстицати што већи део популације на рађање услед веома ниског нивоа фертилитета становништва. Обезбеђивање једнократног давања свим породицама, међутим, не би било ефикасно пошто материјална компонента не утиче у већој мери на висину цене детета у породицама са највећим дохотком.
2. Диференциран родитељски додатак по реду рођења детета. Искуства из многих развијених земаља, независно од значајних разлика у економским, друштвено-политичким и вредносним системима, указују да материјалне бенефиције које расту са повећањем броја деце у породици имају неупоредиво већи пронаталитетни ефекат од оних које су константне. Истовремено, истраживања која су спровођена у нашој земљи су показала да није неопходно стимулисати рађање првог детета јер родитељство има високо место у индивидуалном систему вредности. Дете се високо вреднује јер је битан елемент емотивног живота појединца и битан елемент индивидуалног самоостваривања и стицања идентитета. Емотивне и психолошке потребе се, међутим, могу остварити и са једним дететом. Укључивање четвртог детета у модел је, пак, неопходно да би се подстакло рађање и четвртог детета у породици са три детета како би се достигао већи ниво фертилитета становништва. Међутим, у модел нису укључена деца петог и вишег реда рађања имајући у виду физичко, психичко и социјално благостање и детета и мајке и породице.

3. Висина родитељског додатка мора бити значајна да би била узета у разматрање при индивидуалној евалуацији предности и недостатака рађања детета.

Усвојено је да се родитељски додаток исплаћује једнократно и то у износу од 50.000 динара за друго дете, 90.000 за треће дете и 120.000 динара за четврто дете. Законом је предвиђено и да се износ родитељског додатка месечно усклађује са растом трошкова живота. Родитељски додаток се не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основуцу већу од 12.000.000 динара.

Очекује се да ће ова мера представљати снажан подстицај за рађање деце вишег реда и да ће смањити демографску цену транзиције на најмање два начина. Прво, ублажиће препреке економске природе за остваривање репродуктивних норми. Дру-

го, деловаће и психолошки позитивно, не само као и свака нова мера која се уводи у систем, већ и путем тога што појединац у тренутку рађања детета прима одређену суму новца уместо да је прима у деловима током већег броја година.

Не очекује се да ће ова мера снажно подстакнути рађање код социјално маргиналних група. Пре свега, социјално маргиналне групе углавном карактерише виши ниво рађања тако да би ова мера вероватно довела до смањења размака између два порођаја, а не и до повећања фертилитета становништва. Такође, родитељски додаток не би могао да се користи као средство за решавање тренутних финансијских проблема пошто би се исплаћивао тек по рођењу детета.

*Дечији додаток* је дефинисан као мера социјалне политике. У досадашњем моделу система де-

Планирање породице није само људско право већ и снажна превентивна мера пошто живот и здравље жене и детета у великој мери зависе од усвојеног репродуктивног модела и услова у којима се он остварује. И то здравље широко схваћено као стање физичке и менталне способности и социјалне сигурности. Отуда је Светска здравствена организација утврдила четири основна принципа на којима треба да се заснива планирање породице. Један од њих је везан за број деце у породици и гласи да породица треба да има највише четворо деце. Он је базиран на сазнању да трудноћа петог реда озбиљно угрожава здравље и мајке и детета.

Наиме, како свака трудноћа носи собом низ ризика по здравље и живот као што су хипертензија, ектопична трудноћа, хеморагија, инфекција, велики број трудноћа излаже жену већим ризицима повезаним са зачећем и рађањем деце. Ризици по здравље и живот жене кумулирају са порастом броја трудноћа. Шанса за репродуктивну повреду, такође. На пример, руптура утеруса и хеморагија су далеко чешћи код жена са пет и више трудноћа у репродуктивној историји.

И дете рођено из трудноће вишег реда је угрожено из најмање неколико разлога. Услед кумулативног ефекта претходних трудноћа и дојења на нутритивни и енергетски биланс, здравље мајке је угрожено, чешће су у таквим трудноћама и порођајне повреде, па је след-

ствено повећан ризик за слабији интраутерини раст и смањену тежину детета на рођењу што носи повећан ризик за морбидитет и морталитет и повреде детета које, такође, могу угрозити његово здравље и живот. Други битан разлог за угрожено здравље је конкуренција између деце у великим породицама за бригу и пажњу родитеља као и за углавном ограничене материјалне могућности уопште, поготово када је реч о исхрани, адекватној обући и одећи и здравственој заштити. Резултати истраживања су показали да је потхрањеност, која је сигнификантно чешћа код деце вишег реда, у већој мери последица социјалног фактора, конкуренције између чланова породице за храну, него медицинског, ниске тежине на рођењу. Такође, је повећан ризик за инфективни морбидитет услед блиског контакта међу многобројном децом. Разматрање морталитета одојчади и мале деце по реду рођења у свим истраживањима која су се бавила овим предметом открива модел са елементима Ј-криве. Морталитет почиње да расте са четвртим, а нагло са петим и вишим редом рођења деце.

Инсистирање на високим репродуктивним нормама, то јест рађање деце петог и вишег реда рађања често претпоставља да жена рађа у временским интервалима мањим од две године, или да рађа и после 35. године старости што су фактори који, такође, јасно угрожавају здравље и живот и мајке и детета.

чије заштите ова мера је била тако постављена да комбинује критеријуме социјалне и популационе политике. Реформа модела заснована на раздвајању социјалне и популационе компоненте у финансијској помоћи породици са децом условила је да дечији додатак буде главни инструменат социјалне политике. Преношење популационе компоненте модела на родитељски додатак, како је већ наведено, има пун смисао укључујући и чињеницу да су велика кашњења у исплати која су дуги низ година пратила ову меру, обезвредила у психолошком погледу дечији додатак као инструмент за подстицање рађања.

Прилагођавање ове мере захтевима социјалне политике условило је следеће:

1. задржава се финансијски цензус, како би се обезбедило да право на дечији додатак имају само породице са нижим дохотком,
2. уједначавају се права на дечији додатак на територији Србије, што значи
  - а. да више не би постојало разликовање ниско и високо наталитетних подручја и с тим повезаних различитих права на дечији додатак и
  - б. да финансијски цензус за остваривање права више не би био различит по општинама, зависно од просечних плата на општинском нивоу,
3. висина дечијег додатка се везује за остваривање егзистенцијалних потреба детета и не диференцира се према реду рођења детета,
4. право на дечији додатак остварује прво четворо деце у породици имајући у виду добробит и мајке и детета и породице и друштва. Пре свих здравствено и психолошку добробит мајке и детета, боље функционисање породице, потребе садашњих и будућих генерација. На овај начин се чини напор да се ова мера не сведе само на пуки инструмент социјалне политике.

*Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања* дефинисана је као додатна мера заштите деце без родитељског старања на предшколском узрасту, која су посебно рањива подгрупација већ високо развојно угрожене групације деце без родитељског старања. Могу је остварити кородитељи, под условима под којима остварују и право на дечији додатак, а деца без родитељског старања, која су на смештају у установи социјалне заштите, остварују ово право без постављања услова. Подстицање интеграције деце без родитеља у вршњачку групу у локалној средини у време предшколског узраста, као и једнако право на предшколско васпитање, су основа овако постављене обавезе државе на надокнаду трошкова њиховог боравка у предшколској установи. Планирани ефекат ове мере је и подстицај развоју породичних ванинституционалних облика заштите деце без родитељског старања, посебно на предшколском узрасту.

*Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу омеђену у развоју* такође је додатна мера заштите једне посебно осетљиве групе деце. Њом се подстиче укључивање деце са посебним потребама у редовне предшколске групе деце, али и организовање рада у посебним групама деце са посебним потребама. Мера је неопходне подршке родитељима и перзистентности њихове одлуке да дете остане у породици и развије максимум у оквиру својих могућности.

*Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица* је мера подршке породици у лакшем подношењу економске цене родитељства. Истовремено значи отварање могућности за компензаторни васпитни и образовни ефекат, који је посебно значајан за децу, али и породице из стратума материјално угрожених породица. У овом закону дефинисан је принцип, односно право на регресирање трошкова, а начин, висину и услове регресирања трошкова боравка деце из материјално угрожених породица у предшколским установама утврђује надлежни општински орган.