

Pregledni naučni članak
Primljen 27.12.2016.
Dorađen 20.03.2017.
Odobren 17.05.2017.

RAZVOJ I IMPLEMENTACIJA ZAKONODAVSTVA SISTEMA DRŽAVNE BRIGE O PORODICI I DECI U OKVIRE SAVREMENOG PORODIČNOG ŽIVOTA

Promenjeno okruženje modernih društava proisteklo iz novih uslova savremenog načina života, tržišnih poremećaja, kao i prilagođavanja evropskim standardima i procesima, neminovno je postavilo nove zahteve pred porodicu. Posebno se ti zahtevi oštro postavljaju pred njene najvažnije funkcije, rađanje i vaspitanje dece, na koje se ovaj rad prvenstveno fokusira. Negativni demografski trendovi u Srbiji, naročito upozoravaju na opasnost proisteklu iz nepravovremenog prilagođavanja zakonske regulative novim okolnostima.

Državna pomoć na ovom planu je istorijski utemeljena i opravdana, ali modalitet realizacije nužno mora biti transformisan u potpuno decentralizovan system, tako da on u potpunosti bude dostupan građanima (budućim ili sadašnjim roditeljima), kako u pogledu informacija, tako i u sprovođenju usluga i mera državne socijalne i populacione politike, kao i novim modelima u vaspitanju i obrazovanju naraštaja.

Otvorenost i dostupnost sva tri aktera, porodice, centralnih i lokalnih vlasti za saradnju na ovom planu, od krucijalnog je značaja za unapređivanje kvaliteta porodičnog života i implementiranje novih zakonskih rešenja, što je anketno istraživanje sprovedeno na roditeljima i dokazalo.

Ključne reči: porodica, državna briga o porodici i deci, lokalna samouprava.

* Ana Grbić, docent, Pravni fakultet, Univerzitet "Džon Nezbit", Beograd,
e-mail: agrbic@naisbitt.edu.rs

** Jelena Vuković, asistent, Pravni fakultet, Univerzitet "Džon Nezbit", Beograd,
e-mail: jvukovic@naisbitt.edu.rs

1. Uvodno razmatranje

Porodica predstavlja osnovni element društva. Ona čini rasadnik vrednosnih, etičkih, edukativnih funkcija društva, dajući pojedincu, kako samostalno, tako i u okviru nje, psihološku stabilnost i moralni koordinatni sistem. Te funkcije ona ostvaruje, pre svega, putem svoje biološke, psihološke i socijalizatorske uloge u društvu. Međutim, ako ove uloge zataje, ako reproduktivni trendovi u društvu dovedu do redukcije ovih osnovnih uloga porodice, što se nažalost dešava u Srbiji, ali i u nekim drugim evropskim zemljama, onda sistem društvene brige o porodici i deci treba da predstavlja jednu od važnijih, ako ne i najvažniju aktivnost države, rečju, neophodni katalizator regeneracije društvenog tkiva. Pejzaž moderne porodice oslikan je, osim negativnim demografskim trendovima (u Srbiji je od 169 gradova-opština samo 7 sa pozitivnim prirodnim priraštajem)¹ i povećanom stopom razvoda, ali i uopšte brojem zaključenih brakova, te se ona može i definisati kao kohabitacija minimum jednog roditelja i jednog deteta.

U radu smo praćenjem razvoja zakonodavstva iz ove oblasti prikazali institucije, instrumente i mere koji omogućavaju realizovanje osnovnih funkcija porodice - biološko-reproduktivne, psihološke i vaspitno-socijalizatorske, a potom smo empirijskom evaluacijom mera na nivou lokalne samouprave, sagledali adekvatne indikatore za konstituisanje šireg dijapazona društvenih usluga koje mogu da odgovore specifičnostima modernog načina života. Takođe, prezentovali smo nove institucionalne oblike, aktivnosti i mere, koordinisane odgovarajućim pravnim okvirom kao rezultat prethodne analize, koji treba da realizuju potpuniju brigu o porodici i deci i obezbede brži lokalni razvoj Republike Srbije. Istraživanje je izvršeno u vidu standardizovane ankete, statistički obrađene u programu SPSS na uzorku od 600 roditelja oba pola iz različitih socio-ekonomskih regiona RS.

2. Začeci društvene brige o porodici i deci

Istorijski razvoj sistema društvene brige o porodici i deci možemo ozbiljnije sagledati tek u razdoblju od kraja XIX i početka XX veka, posebno posle Prvog svetskog rata. Začetak društvene brige otpočeo je 1865. Godine, kada je u Beogradu osnovana prva privatna „mala škola“, pod nazivom „Privatna škola za mušku i žensku decu od 4 do 7 godina starosti za obučavanje u čitanju i pisanju i molitvi na srpskom jeziku“. Broj dece varirao je tokom godine, u proseku 10 (po petoro dece muškog i ženskog pola) „sa osnovnom svrhom pripreme za osnovnu školu.“² Sledi osnivanje ostalih privatnih obdaništa, uglavnom u verskim for-

¹ Saopštenje za javnost :Vitalni događaji u Republici Srbiji od 30.6.2016, *Republički zavod za statistiku*, Beograd, 3

² Izveštaj Uprave grada od 19.1.1871. Arhiv Srbije, fond Ministarstva prosvete, FIII, 177, Beograd

mama obrazovanja u Beogradskom okrugu, a potom i u Šapcu, Zaječaru i Nišu. Međutim, nije ih pratila blagonaklonost vlasti toga vremena „prvenstveno zbog učenja nemačkih i francuskih dečijih pesama na uštrb srpske literature, ali i tradicionalnih krutih shvatanja“³. Osnivanje ustanova prati i razvoj pisane misli iz ove oblasti. Članak izdat 1858. godine nepotpisanog autora u listu *Rodoljubac* pod nazivom „Škole za malu decu“, ističe da je država ta koja započeto porodično vaspitanje „dovršuje“⁴. Po prvi put su i postavljena pitanja o nužnosti ovakvih ustanova, njihovom programu, dečijoj psihologiji i praktičnim savetima za negu i vaspitanje dece, što možemo sagledati na osnovu *Materinskog lista*, časopisa namenjenog vaspitanju predškolske dece iz 1901. godine.

U zakonskoj regulativi, zabavišta su prvi put spomenuta u Zakonu o narodnim školama iz 1898. godine, u kojem im je kao zadatak istaknuto da „zabavom podučavaju decu, mušku i žensku, uzrasta od navršene 5 do 7 godine i da ih pripremaju za učenje u osnovnoj školi“⁵.

Prvo državno zabavište osnovano je 1902. godine u Beogradu, ali do I sv. rata njihov broj nije značajnije porastao. Nakon ujedinjenja 1918. i stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izražena su nastojanja da se stvori jedinstvena obrazovno - vaspitna politika. Izgpađene su osnove sistema državne intervencije na ovom polju, i pored toga što se najveći broj aktivnosti i dalje odvijao u okviru privatne inicijative, rada humanitarnih organizacija i crkve.

Prvi zakon koji je ustanovio institucionalni sistem dečije zaštite sa organizovanom državnom brigom o deci do navršene 18 godine života, „donet je 1922. godine (Zakon o zaštiti dece i omladine).“⁶ Sistem zaštite imao je u neku ruku decentralizovanu strukturu sa raspodelom nadležnosti na oblasnu (banovinsku) zaštitu, mesnu zaštitu (u gradovima i opštinama), sa raznim formama raznorodnih ustanova za decu: sirotišta i prihvatilišta, savetovaništa za majke, dečijih kupatila, obdaništa i kuhinja za ishranu siromašne dece i omladine. Ovaj zakon beleži kratkotrajnu primenu zbog nedostatka materijalnih sredstava i nadomešćivan je radom humanitarnih organizacija.

Različito društveno - istorijsko nasleđe, kulturni i ekonomski razvoj pojedinih delova naše zemlje, usloveli su neusklađenost u nastanku, razvoju i vrstama ustanova za decu. Po uzoru na Austro-Ugarsku postojale su dve vrste ustanova za decu: zabavišta i obdaništa. Zabavišta su bile ustanove za vaspitanje i obrazovanje dece od 4 do 7 godina, a obdaništa od 2 do 16 godina. Posle rata primat

³ Izveštaj Sretena S. Stojkovića, profesora I beogradske gimnazije o privatnim školama na Dorćolu, od 10.7.1889. Arhiv Srbije, fond Ministarstva prosvete FXLII, 26, Beograd

⁴ Stankov Ljiljana (2010): *Predškolsko vaspitanje u Srbiji 1865-1957*, Pedagoški muzej, Beograd, 13

⁵ Zakon o narodnim školama 1898. sa svim uredbama, pravilima i pravilnicima, *Zbirka zakona*, sv. 158, Geca Kon, Beograd, 1935. član 6

⁶ Vuković Drenka (2002): *Sistemi socijalne sigurnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 152

preuzima razvoj obdaništa, posebno u većim mestima u kojima je bilo više radnika i zaposlenih žena, jer je na taj način obezbeđivan smeštaj deci čiji su roditelji zaposleni, jer su preko „obdanice“ primorana da budu pod nadzorom ustanova, kako i sam naziv nagoveštava. Termin jasle je takođe preuzet iz Austro-Ugarske 80-tih godina XIX veka, simbolišući spomen rođenja Isusa Hrista i njegovog položaja u jasle - prihvaćen je i očuvao se i u našem zakonodavstvu, bez obzira na društveno-ideološke promene koje su sledile nakon prihvatanja ovog termina. Uključivanje roditelja u programe rada i međusobna saradnja u ovom periodu još uvek je nepoznanica.

Ministarstvo prosvete je 1935. godine propisalo „Opšti pravilnik o osnivanju, izdržavanju, uređenju i radu obdaništa i drugih ustanova za zaštitu i vaspitanje dece“⁷ kojima je precizno regulisan rad, funkcionisanje i zadaci socijalno-vaspitačkih ustanova za decu od 2 do 16 godina. U pogledu funkcionisanja ovih ustanova, odredbe Pravilnika nalažu tačno određeno uređenje prostora, dužnosti i delokrug rada vaspitača, sadržinu, metode i oblike rada sa decom, koje su uglavnom bile bazirane na konceptima igre, međusobne kooperacije, razgovora i učenja. Pravilnik se smatra naprednijim od dotadašnjih normativa (predviđa i saradnju sa porodicom postavivši osnove za dalju zakonsku nadgradnju budućeg perioda). Rad ovih ustanova, kao i u drugim zemljama Evrope, organizovao se po modelima Marije Montesori i Fridriha Frebela, u kojima se promoviše poštovanje detetove ličnosti i slobodan razvoj njegovih sposobnosti na principima samostalnih aktivnosti i individualnih interesovanja, koja se u obdaništu podstiču putem različitih zadataka. Dakle, centralna ličnost je dete, dok vaspitač vrši pasivnu ulogu usmerivača, za koju je neophodna njegova prethodna edukacija.

Broj obdaništa u ovom periodu je bio jako mali i uglavnom u većim gradovima Beogradu, Nišu, Kragujevcu, Zaječaru. Razlog tome, osim lošeg finansijskog stanja u posleratnom periodu, svakako je patrijarhalna svest našeg naroda i činjenica da se vaspitanje i briga o deci vršila u okviru porodice, koja je bila daleko centralizovanija i važnija ustanova nego što je danas.

3. Period socijalizma

Period posle Drugog svetskog rata karakteriše opšta ekonomska i društvena nestabilnost u zemlji.

Odnos prema zaštiti dece postaje sve značajniji usled konkretnih društvenih okolnosti i jedan od prioritarnih ciljeva u novom režimu zbog velikog broja ratne siročadi.

Zaštita dece u posleratnom periodu je pod okriljem organa Federacije. Ustav iz 1946. godine je doneo jedinstveno regulisanje uslova i oblika zaštite porodice

⁷ Opšti pravilnik o osnivanju, izdržavanju, uređenju i radu obdaništa i drugih ustanova za zaštitu i vaspitanje dece *Prosvetni glasnik* 2/1935, Beograd.

i dece za celu zemlju. Veliki broj novonastalih propisa (o dečijem dodatku, jaslicama, vrtićima, dečijim kuhinjama...), ukazuje na viši nivo razvoja društvene svesti i stvaranja svih uslova za izgradnju sveobuhvatnog sistema zaštite porodice i dece.

Dečiji dodatak je bio univerzalno pravo po osnovu rada, dodatak plati bez obzira na njen iznos i dužinu radnog staža, kao vid pomoći porodici u podizanju dece, čime je on imao izrazito socijalnu i populaciono-političku meru do 1951. godine kada su uvedeni imovinski cenzusi i on gubi status obaveznog davanja za sve kategorije zaposlenih.

Osnivanje i rad dečijih ustanova reguliše se prvo „Uputstvom za organizaciju, socijalno-zdravstveni i vaspitni rad obdaništa za decu predškolskog uzrasta u gradovima i industrijskim centrima“, koje za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, ističe na implicitan način i važnost rada žene i njenih prava.

Pri svakom obdaništu postojao je i odbor roditelja koji je učestvovao u poboljšanju kvaliteta usluga. Broj dece u grupi je izrazito visok za današnje pojmove, od 30 do 50. „Vaspitanje je besplatno, roditelji plaćaju samo troškove ishrane i stanovanja prema posebnim uputstvima.“⁸

Godine 1967. donet je Opšti zakon o finansiranju određenih oblika društvene zaštite dece. Njegovim stupanjem na snagu prestala su da važe ranija zakonska rešenja. Po prvi put se uređuje obezbeđenje sredstava za:

- organizovano zbrinjavanje i podizanje dece predškolskog i školskog uzrasta, tzv. neposredna dečija zaštita koja obuhvata jaslice, obdaništa, dečija odmarališta, kuhinje i đачke domove za zbrinjavanje dece na školovanju van mesta stanovanja roditelja
- ostvarivanje stalnog dopunskog novčanog primanja porodica radnika - dodatak na decu.

Zakon utvrđuje izvore sredstava, doprinose na lične dohotke zaposlenih radnika, kriterijume po kojima zajednice obezbeđuju iz svojih prihoda sredstva za neposrednu dečiju zaštitu, obrazovanje fondova iz građanskih sredstava na nivou opština za neposrednu dečiju zaštitu i Republički fond za dečiji dodatak, upravljanje tim fondovima, i uslove za sticanje dodatka za decu. Ovim Zakonom utvrđeno je da kompetencije u daljem definisanju dečije zaštite prelaze na Republiku, što će se pokazati kasnije kompatibilno sa Ustavom iz 1974. godine.

Iako je po prvi put Zakon jasno definisao uslove za ostvarivanje prava, postupke ostvarivanja, finansiranje i način isplate, ipak njime nisu zaštićene najugroženije kategorije dece nezaposlenih lica, jer je važio isključivo za prava po osnovu rada.

Ovaj Zakon pretrpeo je izmene 1979. i 1985. godine, kada je u sistemu dečije zaštite uvedeno pravo na naknadu ličnog dohotka za vreme porodijskog odsu-

⁸ Pravilnik o organizaciji i radu dečijih vrtića, *Službeni glasnik Narodne Republike Srbije*, 46/1949, Beograd

stva, koje se ostvaruje na republičkom nivou (kao i dodatka na decu, vaspitno-obrazovni rad na maternjem jeziku za decu naših radnika u inostranstvu i finansiranje dečije zaštite na nedovoljno razvijenim područjima), dok je na nivou opštine ostalo zadovoljavanje potreba porodice u smislu organizovane brige o deci i izgradnji objekata u te svrhe.

Zakon o društvenoj brizi o deci iz 1987. godine, uključuje nove sadržaje sa akcentom na pomoći koje društvo pruža porodici na višefunkcionalnom nivou, menjajući dotadašnji naziv dečije zaštite u društvenu brigu o deci.

Umesto neposrednih oblika zaštite koji su postojali u ranijim zakonskim rešenjima, uvode se prava roditelja i prava dece na dečiji dodatak, naknadu ličnog dohotka za vreme porodijskog odsustva i rada sa polovinom radnog vremena, naknadu za boravak deteta u vrtiću, pravo na pripremu za polazak u osnovnu školu godinu dana pred polazak.

Glavne izmene u sadržaju zakona odnose se na dečiji dodatak i pravo na pripremu za polazak u osnovnu školu, koje je novi oblik društvene brige o deci.

Dečiji dodatak obezbeđuje se porodici koja ima do troje dece i ne poseduje materijalne uslove za podizanje dece, s tim što se za treće dete dodatak isplaćuje nezavisno od materijalnog stanja porodice. Ukoliko porodica ima četvoro i više dece, nema pravo na dodatak za svako naredno dete počev od četvrtog, čak iako je materijalno ugrožena.

4. Period tranzicionih reformi

Period početka tranzicionih reformi različito se vremenski definiše. Većina autora smatra da se početak dešava tokom 80-tih godina XX veka, kada su društveno-politički i ekonomski sistemi u socijalističkim zemljama zapali u ozbiljnu krizu usled odsustva demokratije, tržišno regulisane privrede i spoljnih pritiska, što se reflektovalo padom proizvodnje, visokom stopom inflacije i nezaposlenosti, koji kulminiraju početkom 90-tih godina XX veka.

Iako je Ustav nove SR Jugoslavije proglašen 1992. godine, operacionalizacija osnovnih ustavnih opredeljenja o tržišnoj privredi još uvek nije bila završena. Grupa najvažnijih privredno-sistemskih zakona usvojena je tek sredinom 1996. godine, i to su Zakon o preduzećima, Zakon o svojinskoj transformaciji i pojedina zakonska rešenja kojima se reguliše tržište rada i kapitala.⁹ Time je otpočeo proces inostranih ulaganja, makroekonomske stabilizacije, prihvatanja novih zapadnih rešenja, razvoj privatnog sektora kao jednog od glavnih obeležja tranzicije, restrukturiranje i stvaranje novih institucija i demokratizacije države uspostavljanjem vladavine prava.

⁹ Bajec Jurij, Joksimović Ljiljana (2002): *Savremeni privredni sistemi*, Ekonomski fakultet u Beogradu, 497.

Tranzicioni procesi doveli su i do niza promena u porodičnom životu tokom 90-tih godina prošloga veka. U prvom redu to su promene u strukturi. „Povišena stopa smrtnosti, smanjenje prosečnih godina života, smanjenje nataliteta, odlaganje ulazanja u brak, visoka stopa nezaposlenosti, posebno među mlađom populacijom, izrazita migraciona kretanja; što je kao posledicu imalo da je 45% domaćinstava izgubilo nekog člana porodice zbog smrti i emigracija.“¹⁰ Takođe, usled visoke inflacije 1992-93. godine, smanjene proizvodnje, masovnog odlazanja na prinudne odmore i gubljenje posla, dominacije rada u sivoj ekonomiji, došlo je do nemogućnosti budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu i brigu o porodici i deci. Tranzicioni uslovi značajno su otežali osnovno porodično funkcionisanje, što je dovelo do toga da je veliki broj porodica došao u stanje nemogućnosti da ispunjava neke od svojih važnih funkcija, te su i prisutne promene na funkcionalnom nivou, odnosno izrazita deprivacija u svim sferama porodičnog života.

Zakon o društvenoj brizi o deci¹¹ uredio je širok spektar prava, koja su osim mera populacione politike, sadržale i elemente socijalne i razvojne politike usmerene ka deci i obuhvataju: pravo na naknadu zarade za vreme porodičnog ili produženog porodičnog odsustva zaposlenog roditelja radi nege deteta; materinski dodatak; pomoć za opremu novorođenčeta; dodatak na decu; naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće dete; vaspitno obrazovni program u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od 3 sata dnevno.

5. Aktuelni sistem zaštite porodice i dece

Ovom prilikom ćemo napomenuti da je reforma sistema izvedena uvođenjem Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom 2002. godine (sa izmenama i dopunama 2005. i 2009.), u cilju usklađivanja preširoko postavljenih prava sa trenutnim finansijskim mogućnostima i konvergiranja ka evropskim modelima (o čemu svedoči Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju iz 2010. godine nastojeći da obaveznim predškolskim programom obezbedi jednake uslove za svu decu).

U institucionalnom pogledu sistem je podeljen na dve sfere delovanja:

- Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja;
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

U strateškom pogledu reformisanje sistema je odvojilo socijalnu i populacionu politiku, ukidajući niz parcijalnih davanja kao što su pravo na materinski dodatak, pravo na pomoć za opremu novorođenčeta i naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za treće dete, uvodeći kao novinu roditeljski dodatak

¹⁰ Milić Anđelka (1995): „Svakodnevni život porodice u vrtlogu društvenog rasula“, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, 1/95 Beograd, 175

¹¹ Zakon o društvenoj brizi o deci, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 29/2001, Beograd

kao univerzalno pravo, nezavisno od materijalnog statusa, dok je dečiji dodatak postao isključivo mera socijalne politike i vid državne pomoći finansijski ugroženim porodicama.

O primarnim delovima sistema bavićemo se kroz faze porodičnog života od planiranja braka i porodice, preko vaspitanja i socijalizacije dece, sagledavajući najčešće probleme koji na tom putu prate roditeljsku ulogu.

5.1. Ustanove socijalne zaštite

Sama priroda ovih ustanova je takva da veći broj porodica nikada ne ostvari kontakt i ne bude upoznata sa njihovim radom, iz jednostavnog razloga što su formirane za prvenstveno rešavanje problema ugroženih kategorija stanovništva, a ne i njihovo sprečavanje. Iako zakonodavac predviđa kao jednu od delatnosti iniciranje i razvijanje preventivnih programa koji će doprineti sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema, reč je o tome da se domen njihovih usluga svodi na materijalnu podršku ekonomski ugroženim porodicama (u vidu novčane pomoći, privremenog smeštaja), ili porodicama sa poremećenom strukturom odnosa i disfunkcionalnim ulogama (nasilje, razvod, deca bez roditeljskog staranja, vaspitno zapuštena deca), a u minimalnoj meri se bavi pitanjima planiranja porodice. Čak 93,1% ispitanika smatra da bi osnivanje centra za roditelje u kome bi se sprovodio savetodavno-edukativan rad, doprinelo poboljšanju kompetencije u obavljanju roditeljske uloge kroz pomoć stručnih kadrova. Samo 6,9% ispitanika ne deli ovo mišljenje. Po pitanju korišćenja usluga roditeljskog centra, rezultati su nešto drugačiji - 89,8% ispitanika bi koristilo usluge ovakvog tipa institucije, dok 10,2% ne bi. Možemo primetiti da je viši procenat u odnosu na prethodno pitanje, iako se zalažu za osnivanje centra, ali imaju lični stepen nesigurnosti za odlazak u isti. Iz tih razloga neophodno je raditi na ohrabriranju roditelja u korišćenju institucija. Sa tim u vezi je i sledeći zaključak. Naime, roditelji prilikom problema u vaspitanju dece za pomoć se u najvećem broju obraćaju svojim roditeljima, čak 44,04% ispitanika, a nizak procentualni udeo drugim metodama, kao što su informisanje putem interneta 13,6%, savetovanje sa prijateljima 13,3%, što ukazuje na još uvek tradicionalne načine vaspitanja i porodičnu zatvorenost.

Zakonske barijere za osnivanje ovakvih vrsta usluga ne postoje, jer zakon o socijalnoj zaštiti predviđa usluge porodičnog savetovanja kao deo usluga socijalnog rada, s tim što bi bilo neophodno inovirati i proširiti krug korisnika, čime bi delokrug rada obuhvatao sve porodice i potencijalne kandidate koji žele da se ostvare u roditeljskoj ulozi. Vođenje adekvatne evidencije koja bi sadržala potrebe porodica, otvara pitanja mogućnosti i kapaciteta lokalne sredine da organizuje adekvatan sistem podataka koji bi pratio promene u porodičnom okruženju, obuhvat porodica, evaluaciju usluga, kontrolu nad radom u cilju što efikasnijeg upravljanja sistemom usluga.

Takođe, zajedničke akcije građana u razmeni porodičnih iskustava u vaspitanju dece, porodičnim odnosima, raspodeli uloga i poslova, doprinele bi prisnijim odnosima, boljem upoznavanju i kreiranju zajedničkih aktivnosti na mnogim poljima u okruženju i povećale bi stepen otvorenosti, kako porodice ka lokalnom okruženju, tako i zajednice za nove vidove mera i aktivnosti. Međusobnom kooperacijom i saradnjom bi se svakako stvarali novi modaliteti u rešavanju problema na lokalnom nivou i aktiviranje različitih subjekata u vidu humanitarnih i NVO organizacija.

U pogledu zadovoljstva zdravstvenim uslugama tokom i prilikom trudnoće, zadovoljniji su ispitanici iz područja preko 100.000 stanovnika, od onih u manjim lokalnim zajednicama, $p=0,027^{12}$ što nesumnjivo vodi ka zaključku da je razvijenost lokalnih zdravstvenih ustanova koje pružaju savetodavan rad tokom trudnoće (savetovališta u okviru domova zdravlja) i nerazvijenost bolnica visok, te treba obratiti pažnju na iste. Takođe, treba skrenuti pažnju na generalno nisko zadovoljstvo uslugama od samo 23,7% u većim područjima. Obezbeđivanje prenatalne zdravstvene zaštite i savetodavnog rada na tom polju, treba postaviti kao jedan od prioritarnih ciljeva. Osim potpunog obuhvata stanovništva (budućih roditelja i njihove dece), znatno se umanjuje mogućnost prenatalne smrti odojčadi i spontanih (ili nasilnih) pobačaja.

Različitim merama u smislu edukativnog i savetodavnog rada u oblasti planiranja roditeljstva, roditeljskoj ulozi, porodičnih odnosa, i zdravstvenoj edukaciji i uslugama pre, tokom i posle trudnoće, treba obuhvatiti sve porodice sa decom. Osim usluga savetovanja pri centrima i primarnoj zdravstvenoj zaštiti (dom zdravlja), neophodno je osnivati novi vid ustanova ovog tipa na nivou lokalne samouprave, kako bi obuhvat porodica bio veći, s obzirom da postoji zainteresovanost i potreba građana za ovim tipom usluga. Omogućavajući zdravo roditeljstvo višim standardom kvaliteta usluga, humanizacijom uslova porođaja i promovisanjem emancipatorskih pristupa perinatalnom periodu i trudnoći, potpunim obuhvatom porodica, direktno se utiče i na rast prirodnog priraštaja u lokalnoj sredini.

5.2. Predškolske ustanove

Baza koju dete stekne u najranijem periodu služi kao dalja nadgradnja njegove ličnosti. Iz tih razloga, upravo predškolska ustanova, osim primarne svrhe brige o deci za vreme radnog vremena roditelja, ima širi društveni cilj, koji obuhvata visok stepen obrazovanja stanovništva, osiguravanje polazne osnove za celoživotno obrazovanje kontinuiranim nadovezivanjem osnovnog, srednjoškolskog i visokog obrazovanja, što posmatrano na globalnom nivou podstiče održivi razvoj.

¹² Vrednost Hi kvadrat testa definisana na nivou verovatnoće nulte hipoteze od $p \leq 0.05$ do $p < 0.01$, pri čemu je sigurna verovatnoća od 99,9% do 99,5% da će se ponoviti u populaciji

Uvođenje diverzifikovanog predškolskog programa (čiji je uspešan pilot projekat učinjen pod okriljem EU, Unicefa i Centra za inovacije u ranom uzrastu), sledeći je korak u smislu implementacije dobre prakse evropskih zemalja, ili bar pojedinih ideja koje su finansijski u ovom trenutku održive. Naime, u Evropi je visok obuhvat dece u proseku 85%, dok pojedine zemlje imaju potpun obuhvat dece (Francuska, Italija, Belgija, Španija), i veliki broj onih sa obuhvatom preko 90% (Danska, Nemačka, Švedska, Norveška).¹³ Programi bi bili dalje nadograđivani u smislu potreba porodice i prilagođavanja sistema konkretnoj deci, za razliku od postojećih, u kojima se deca adaptiraju na sistem, što se u nekim slučajevima neuspešno završava. Sa tim u vezi, pitanje radnog vremena i mogućnosti organizovanja kako kraćeg, tako i produženog boravka dece, shodno potrebama porodice je od posebne važnosti.

Preovlađujući odgovori u pogledu radnog vremena predškolske ustanove su od 8 do 18 časova 22,2%, od 8 do 17 14,4%, od 7 do 18 12,9% i zanimljiv odgovor - 11,1% ispitanika smatra da obdanište treba da radi non-stop. Sa tim u vezi je i pitanje o merama koje društvo treba da preduzme u cilju poboljšanja kvaliteta porodičnog života, gde se za meru dodatnog radnog vremena vrtića u večernjim časovima opredelilo 27,1% ispitanika

Najdominantniji razlog neodlaska u obdanište, među roditeljima koji nisu svoju decu u određenom period, obično najranijem uzrastu, poverili predškolskim ustanovama (44,3% ispitanika) je što su imali u porodici uslove za čuvanje deteta 38,1%, sledi strah od razboljevanja deteta, koji je opravdan u najranijem uzrastu, posebno u većim grupama dece 18,8%, a odmah zatim i nemogućnost obezbeđivanja mesta u obdaništu 18,1%. 9,4% roditelja smatra da je odlazak u obdanište u ranom uzrastu težak i nepovoljan za njihovo dete, dok 8,8% nije bilo zadovoljno lokacijom predškolske ustanove. Ipak, neophodno je napomenuti da je broj predškolskih ustanova u RS značajno porastao od 1873 u 2005. godini do 2427¹⁴ u 2015. godini, što je na desetogodišnjem nivou za 33% viši broj ustanova.

Zastupljenost dodatnih sadržaja koji se ne naplaćuju dodatno, još uvek nije dovoljno razvijeno. Potrebna je dodatna aktivacija lokalne samouprave, motivisanje roditelja ka zajedničkim akcijama unapređivanja standard, kako programa tako i ustanove, u vidu obezbeđivanja didaktičkih materijala i ličnim učešćem, tako i dodatne edukacije vaspitača u smislu muzičkih i likovnih aktivnosti, koje su u manjim opštinama zapostavljene, dok je učenje stranih jezika moguće uglavnom u gradskim vrtićima uz dodatnu naplatu ovog sadržaja.

¹³ Pešikan Ana, Ivić Ivan (2010): *Obrazovanjem protiv siromaštva: analiza uvođenja pripremnog predškolskog programa u Srbiji*, Ministarstvo prosvete, Beograd, 33

¹⁴ Saopštenje za javnost: Predškolske ustanove, broj 96 od 21.4.2016, *Republički zavod za statistiku*, Beograd, 2, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/09/78/dd20042016.pdf> (15.11.2016.)

5.3. Finansijska podrška porodici

Važeći Zakon o radu sadrži niz dobrih rešenja relevantnih za usklađivanje rada i roditeljstva. Tako je definisano da zaposlena žena ima pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta u trajanju od 365 dana,¹⁵ pri čemu zaposlena žena, po isteku porodiljskog odsustva, ima pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva, sa nadoknadom zarade. Nasuprot većini zemalja u tranziciji, zadržavanje prava koje omogućava majkama da provedu sa detetom godinu dana, jeste rešenje koje ima svoj pun demografski smisao, posebno za treće i svako naredno dete, za koje majka ima pravo na dvogodišnje odsustvo¹⁶, čak iako u prvom porođaju rodi troje ili više dece, za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, kada je majka za četvrto i svako naredno dete imala pravo na 9 meseci odsustva.

Najvažniji uslov pod kojim bi ispitanici bili spremni na još jedno dete je da imaju više novca (70,9%), sledi da država preuzme veću odgovornost za pomoć porodicama sa decom (56,7%). Na trećem mestu je poboljšanje stambenog pitanja (39,05%).

Kako dečiji dodatak kao mera državnih davanja namenjena samo finansijski najugroženijim porodicama ne omogućava znatan uticaj na poboljšanje porodičnih finansija, a time i sadržajnosti porodičnog života u periodu krize i finansijske destabilizacije, koje za posledicu imaju sužena budžetska sredstva, nameće se pitanje, kako je moguće ostvariti zadovoljstvo porodičnog života na najoptimalniji način ujednačenim uslovima za sve. Ponuđenim odgovorima koji bi učinili bar jedan segment porodičnog života optimalnijim, ispitanici su pokazali sledeće odgovore: povećanje bezbednosti 38%, sledi dodatno radno vreme vrtića u večernjim časovima 27%, popust na opremu i odeću dece predškolskog uzrasta 25,5%. Mere bezbednosti i odgovarajućih popusta, svakako bi spadali u domen odgovornosti države na ovom planu. Za sada kao zakonsko rešenje postoji povraćaj pdv-a, ali ne na svu opremu i do uzrasta deteta do 2 godine, sa limitiranim novčanim sredstvima (u prvoj godini starosti do 42.198,58 dinara, a u drugoj do 31.648,94 dinara.)¹⁷ Mogućnost uvođenja popusta na opremu i odeću predškolske dece je neminovna mera, koja bi na lokanom nivou takođe putem partnerstva i participacije roditelja sa predškolskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite mogla da zaživi, o čemu je već bilo reči.

¹⁵ Zakon o radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 24/2005,61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/ 2014. član. 94, stav 1

¹⁶ Zakon o radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 24/2005,61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/ 2014., član. 94/a, stav 1/2

¹⁷ Zakon o porezu na dodatu vrednost *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 84/2004, 86/2004 – ispravka broj 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni dinarski iznosi, broj 68/2014 , 142/2014, 5/2015 - usklađeni dinarski iznosi, 83/2015 i 5/2016 - usklađeni dinarski iznosi) član56b, stav1/ 3, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_porezu_na_dodatu_vrednost.html (10.11.2016.)

Stambeni uslovi su jedan od vodećih uslova, ravnomerno raspoređen nezavisno od veličine područja življenja ispitanika, tako da su mere na ovom planu neizostavne u kreiranju državnih mera populacione politike. Subvencionisanje porodičnih stanova (za porodice sa troje i više dece) je jedan od prioriteta kome treba posvetiti pažnju. Rešenja mogu biti brojna: od stanova u državnom vlasništvu i njihovom izdavanju po posebnim kriterijumima, direktnim subvencijama porodicama sa niskim dohotkom, državno preuzimanje jednog dela kamatne stope, subvencije graditeljima u vidu poreskih olakšica, program vaučera po uzoru na US države i sl.

6. Zaključak

Sistem društvene brige o porodici i deci predstavlja važan faktor skladnog funkcionisanja porodičnog života. Značajniji razvojni put sistem beleži tek nakon II svetskog rata, kada su ujedno i postavljeni temelji strukture sistema koji su se sa određenim odstupanjima i izmenama, koje smo u radu detaljnije sagledali, održali do danas.

Nedovoljno uvažavanje regionalne specifičnosti, odnosno razlike u razvijenosti opština u Srbiji, nameće kao osnovnu društvenu implikaciju prilikom vođenja sistema, pri čemu se rešenje nalazi u lokanoj samoupravi kao entitetu porodičnog života. Neophodan domen nadgradnje sistema je u kreiranju novih modela mera za koje ne postoje zakonske barijere, a koje nisu nužno materijalne prirode. Naime, otvaranjem lokanog okruženja prema realnim potrebama porodice vođenim savremenim načinom života, podsticanje informisanja i participacije građana, savetodavno-edukativni rad u planiranju porodice i vršenju roditeljske uloge, povećanje bezbednosti i sadržajni rad predškolskih ustanova, su samo neki od vidova prevencije daljeg urušavanja porodičnih funkcija, a predstavljaju čvrstu bazu za dalji tok nadgradnje sistema i njegovu adaptaciju modernim tokovima života, što se može postići jedino ažurnim sistemima praćenja uslova života na nivou lokalne samouprave. Problemi različite metodologije podataka nužno se moraju prevazići uvođenjem jedinstvenog sistema sa socio-ekonomskim i demografskim pokazateljima, koji bi u budućnosti doprinieli izgradnji novog modela mera (subvencionisanog porodičnog stanovanja, davanja u centralnim mesecima kada su povećani porodični izdaci, popustima na ulaznice za kulturne i sportske aktivnosti, opremom za decu predškolskog uzrasta), animiranjem svih aktera lokalnog okruženja.

Literatura

- Bajec Jurij, Joksimović Ljiljana (2002) : *Savremeni privredni sistemi*, Ekonomski fakultet u Beogradu, 497.
- Vuković Drenka (2002) : *Sistemi socijalne sigurnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 152
- Milić Anđelka (1995): “Svakodnevni život porodice u vrtlogu društvenog rasula”, *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja* , I/95 Beograd, 175
- Pešikan Ana, Ivić Ivan (2010): *Obrazovanjem protiv siromaštva: analiza uvođenja pripremnog predškolskog programa u Srbiji*, Ministarstvo prosvete, Beograd, 33
- Stankov Ljiljana (2010): *Predškolsko vaspitanje u Srbiji 1865-1957*, Pedagoški muzej, Beograd, 13
- Zakon o društvenoj brizi o deci, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 29/2001, Beograd
- Zakon o narodnim školama 1898. sa svim uredbama, pravilima i pravilnicima, *Zbirka zakona, sv. 158, Geca Kon*, Beograd, 1935. član 6
- Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Službeni glasnik Republike Srbije* , broj 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 ,68/2014 ,142/2014, 5/2015,83/2015 i 5/2016,č lan. 56b. stav /1/ 3
- Zakon o radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 24/2005,61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/ 2014. Član 94
- Opšti pravilnik o osnivanju, održavanju, uređenju i radu obdaništa i drugih ustanova za zaštitu i vaspitanje dece *Просветни гласник број 2/1935*, Београд .
- Pravilnik o organizaciji i radu dečijih vrtića , *Službeni glasnik Narodne Republike Srbije*,46/1949, Београд
- Saopštenje za javnost Vitalni događaji u Republici Srbiji od 30.6.2016, *Republički zavod za statistiku*, Beograd, 3
- Izveštaj Uprave grada od 19.1.1871. Arhiv Srbije, fond Ministarstva prosvete, FIII, 177, Beograd
- Izveštaj Sretena S. Stojkovića, profesora I beogradske gimnazije o privatnim školama na Dorćolu, od 10.7.1889. Arhiv Srbije, fond Ministarstva prosvete FXLII, 26, Beograd
- <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/09/78/dd20042016.pdf> (15.11.2016.)
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_porezu_na_dodatu_vrednost.html (10.11.2016.)

ANA GRBIĆ, PHD ASSISTANT PROFESSOR

The Faculty of Law, John Naisbitt University, Belgrade

JELENA VUKOVIĆ, PHD STUDENT, TEACHING ASSISTENT

The Faculty of Law, John Naisbitt University, Belgrade

THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF FAMILY AND CHILD WELFARE SYSTEM LEGISLATION IN THE FRAMEWORKS OF CONTEMPORARY FAMILY LIFE

The demographic picture of Serbia over the last few decades has featured a negative trend, particularly fueled by the negative aspects of the transition process and adjustment to the new models of life functioning, and therefore the harmonization of family relationships is seriously undermined by the increased number of divorces, single-parent families and delayed parenthood. The research has confirmed that the parents opted for a larger number of children under the changed circumstances should relate to the government to take greater responsibility in this area. Programs do not necessarily have to be of material nature. They may include a variety of content-creative measures aimed at increasing the birth rate and the quality of family life by activating various discussions in the local community.

National measures that would contribute to a harmonious family life are associated with an increased level of security, extended work of preschool institutions in order to harmonize work and family life and the introduction of discounts on equipment and clothing for the preschool children.

In addition to reproductive functions, other functions of the family are: psychological, educational and socializing over the last decade (particularly after the introduction of compulsory pre-school program), which has led to the transformation of active strategies of the state and legislation in this regard and acceptance of the principle of lifelong learning in which preschool foundation plays a crucial role in the adaptation of compulsory education by providing equal starting conditions for all children.

The existence of new forms of institutions such as family centers with a differentiated system of services (consulting, information, educational) should compensate deficiencies of the existing system only on the basis of social protection embodied in the social welfare centers, which are available mostly in cases of pre-existing problems.

Keywords: *family, family and child welfare system, local authorities*