

Analiza Predloga Zakona o roditeljima-negovateljima i negovateljima

1. Uvod

Vlada Republike Srbije usvojila je Predlog zakona o roditeljima-negovateljima i negovateljima¹ i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na razmatranje i usvajanje. Reč je o prvom zakonskom aktu kojim se u pravni sistem Republike Srbije uvodi poseban status roditelja koji pružaju dugotrajnu i intenzivnu negu deci i drugim članovima porodice sa smetnjama u razvoju, invaliditetom, teškim zdravstvenim stanjima i visokim stepenom zavisnosti od pomoći i nege drugog lica.

Pitanje statusa roditelja-negovatelja jedno je od najvažnijih socijalnih i porodičnih pitanja o kojem organizacije pacijenata, udruženja roditelja i stručna javnost govore više od jedne decenije. Brojne porodice bile su prinuđene da napuste tržište rada kako bi obezbedile neprekidnu negu i podršku svom detetu ili članu porodice, često bez adekvatne institucionalne podrške i bez mogućnosti da ostvare socijalnu i ekonomsku sigurnost.

Imajući u vidu značaj ovog zakona za hiljade porodica u Srbiji, cilj ove analize je da pruži detaljan pregled predloženih zakonskih rešenja, proceni njihov očekivani uticaj na korisnike i sistem socijalne zaštite, kao i da sagleda u kojoj meri Predlog zakona odgovara potrebama porodica koje svakodnevno pružaju negu.

Analiza obuhvata pregled korisnika i uslova za ostvarivanje prava, procenu finansijskih efekata, analizu ograničenja i potencijalnih problema u primeni, poređenje Nacrta i Predloga zakona, kao i pregled ključnih komentara i predloga iznetih tokom javne rasprave.

Posebna pažnja posvećena je pitanjima koja su od značaja za porodice osoba sa retkim bolestima, teškim telesnim invaliditetom i drugim kompleksnim zdravstvenim stanjima, imajući u vidu da upravo ove porodice često snose najveći teret dugotrajne i intenzivne nege.

Svrha ovog dokumenta nije samo predstavljanje sadržaja Predloga zakona, već i doprinos informisanoj javnoj raspravi i daljem unapređenju zakonskog okvira u oblasti podrške porodicama koje pružaju negu.

¹ Predlog Zakona o roditeljima negovateljima I negovateljima,
https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/2039-26.pdf

1. Ciljna grupa i pravo na status

Predlog zakona² uvodi dve kategorije: roditelj-negovatelj i negovatelj³. Roditelj-negovatelj je roditelj koji živi u zajedničkom domaćinstvu sa detetom ili punoletnom osobom kojoj je potrebna pomoć i nega drugog lica radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba. Kod punoletne osobe zakon traži viši prag: da je osoba „potpuno zavisna” od pomoći i nege drugog lica.⁴

Pravo se odnosi na roditelja, a pod propisanim uslovima i na staratelja. Usvojitelji i hranitelji nisu eksplicitno navedeni kao posebna kategorija korisnika. Naprotiv, dete ili osoba u hraniteljskoj porodici, uključujući srodničku hraniteljsku porodicu, predstavlja razlog za nepriznavanje statusa.

Zakon obuhvata decu i punoletne osobe koje ostvaruju pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, u skladu sa propisima socijalne zaštite. To znači da zakon ne uvodi novu medicinsku ili funkcionalnu procenu potreba, već se oslanja na već postojeći status korisnika uvećanog dodatka.

Član porodice može steći status negovatelja samo u ograničenim slučajevima: kada su roditelji umrli, nepoznati, ili kada zbog psihofizičkog stanja nisu u mogućnosti da pružaju negu, pod uslovom da dete ili osoba nije stavljena pod starateljstvo drugog lica.⁵

Kritički gledano, zakon ostaje usko postavljen. On ne polazi od stvarne potrebe za negom kao samostalnog kriterijuma, već od prethodno priznatog prava na uvećani dodatak za pomoć i negu. Time se iz sistema isključuju porodice kod kojih postoji realna i intenzivna potreba za negom, ali koje iz različitih razloga nisu ostvarile to pravo.

2. Uslovi za ostvarivanje prava

Uslovi za roditelja ili negovatelja su kumulativni.⁶ Lice mora biti državljanin Srbije, punoletno, poslovno sposobno, ne sme biti lišeno roditeljskog prava, mora imati prebivalište na istoj adresi sa detetom ili osobom koju neguje, živeti u zajedničkom domaćinstvu, biti sposobno da pruža negu, ne sme biti zaposleno niti radno angažovano po bilo kom osnovu, ne sme obavljati samostalnu ili preduzetničku delatnost i ne sme biti korisnik penzije. Pravo se priznaje najduže do 65. godine života.

Procedura se pokreće zahtevom roditelja, staratelja ili negovatelja.⁷ Zahtev se može podneti elektronski ili preko centra za socijalni rad prema mestu prebivališta.⁸ O pravu odlučuje centar za

² Predlog Zakona o roditeljima negovateljima i negovateljima:

https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/2039-26.pdf

³ Ibid, član 1.

⁴ Ibid, član 2., stav 3

⁵ Ibid, član 3, stav 1

⁶ Ibid, član 4, stav 1

⁷ Ibid, član 8, stav 1

⁸ Ibid, član 8, stav 2

socijalni rad u roku od 15 dana od kompletiranja dokumentacije.⁹ Protiv rešenja je dozvoljena žalba Ministarstvu, a nakon konačnog rešenja i upravni spor.¹⁰

Predlog zakona predviđa i zaključenje ugovora između Ministarstva i roditelja-negovatelja, odnosno negovatelja, nakon konačnog rešenja centra za socijalni rad. Ovo je pravno problematično, jer se radi o pravu iz sistema socijalne zaštite koje bi trebalo da proizilazi iz zakona i pojedinačnog upravnog akta, dok ugovor može stvoriti dodatnu pravnu neizvesnost oko toga šta se tačno ugovara i koje su posledice eventualnog „kršenja” ugovora.¹¹

3. Procena broja korisnika i finansijski uticaj

Prema obrazloženju Predloga zakona, u februaru 2026. godine pravo na uvećani dodatak za tuđu negu i pomoć koristilo je 37.271 lice. Od toga je 6.769 dece do 18 godina, dok je 30.502 korisnika bilo starije od 18 godina. U starosnoj kategoriji od 0 do 40 godina pravo je koristilo 14.586 lica, od čega 7.817 lica u grupi od 18 do 40 godina.¹²

Ministarstvo procenjuje da će pravo na status roditelja-negovatelja i negovatelja ostvariti oko 3.270 lica u 2026. godini, oko 3.400 u 2027. godini, a oko 3.600 u 2028. godini.¹³

Za 2026. godinu sredstva nisu obezbeđena u budžetu. Potrebno je dodatno obezbediti 591.500.000 dinara za oktobar i novembar 2026. godine. Isplata za decembar 2026. planirana je u januaru 2027. godine. Dodatna sredstva biće potrebna i za 2027. i 2028. godinu.¹⁴

Zaključak je da je fiskalni okvir usko definisao obim prava. Broj potencijalnih korisnika je znatno manji od ukupnog broja dece i osoba koje primaju uvećani dodatak, što pokazuje da je zakon konstruisan restriktivno, uz snažne eliminacione uslove.

4. Ograničenja, restrikcije i eliminacioni faktori

Ključna ograničenja su:

Oblast	Ograničenje
Radni status	Roditelj ne sme biti zaposlen, radno angažovan, preduzetnik, poljoprivredni osiguranik ili obavljati drugu profesionalnu delatnost.
Penzija	Korisnik penzije ne može ostvariti status.
Godine	Pravo se priznaje najduže do 65. godine života.

⁹ Ibid, Član 8, stav 4

¹⁰ Ibid, Član 8, stav 5

¹¹ Ibid, Član 6, stav 2.

¹² Ibid, Prilog 2: strana 14. Predloga Zakona

¹³ Ibid, Prilog 3: strana 15. Predloga Zakona

¹⁴ Ibid, Prilog 5: strana 18. Predloga Zakona

Prebivalište	Roditelj i dete/osoba moraju imati isto prebivalište i živeti u zajedničkom domaćinstvu.
Institucionalni smeštaj	Ako je dete/osoba u ustanovi socijalne zaštite ili hraniteljskoj porodici, status se ne priznaje.
Krivična odgovornost	Pravnosnažna osuda ili postupak za određena krivična dela isključuju pravo.

Pravo prestaje kada korisnik zasnjuje radni odnos, počne bilo kakav radni angažman, ostvari penziju, navrši 65 godina, ne pruža negu, nije više u mogućnosti da pruža negu, ili kada prestanu razlozi zbog kojih je status priznat. U slučaju smrti deteta ili osobe, pravo na naknadu i doprinose traje još šest meseci.

Pozitivno je to što naknada roditelja-negovatelja ne isključuje pravo deteta ili osobe na novčanu socijalnu pomoć, dodatak za pomoć i negu drugog lica, uvećani dodatak, druga socijalna davanja i usluge u zajednici.

Najveći problem je potpuna nespojivost statusa sa bilo kakvim radom. Time se ne prepoznaje realnost mnogih porodica u kojima roditelj može raditi skraćeno, fleksibilno ili povremeno, ali i dalje pruža intenzivnu negu. Zakon pravi binarni model: ili potpuna nezaposlenost ili nema prava.

5. Komparativna analiza: Nacrt vs. Predlog zakona

Tema	Nacrt Zakona ¹⁵	Predlog Zakona ¹⁶	Ocena promene
Naslov zakona	Zakon o roditeljima negovateljima	Zakon o roditeljima negovateljima i negovateljima	Proširen naziv; jasnije uključuje članove porodice kao negovatelje
Korisnici	Roditelj-negovatelj i u pojedinim slučajevima negovatelj	Roditelj-negovatelj i negovatelj kroz ceo tekst	Terminološko proširenje, ali ne i značajno materijalno proširenje prava
Način podnošenja zahteva	Primarno centar za socijalni rad	Elektronski ili preko centra za socijalni rad	Administrativno unapređenje
Provera uslova	CSR proverava jednom u 24 meseca	Ministarstvo proverava mesečno preko evidencije, CSR	Pooštavanje kontrole korisnika

¹⁵ Tekst Nacrta Zakona o roditeljima negovateljima, u delu javne rasprave:

<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2026-04/T%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%D0%B0%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%99%D0%B8%D0%BC%D0%B0%20%D0%BD%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%99%D0%B8%D0%BC%D0%B0%20.pdf>

¹⁶ Tekst Predloga Zakona o roditelju negovateljima negovateljima i negovateljima, usvojen od strane Vlade Republike Srbije i poslat Narodnoj Skupštini na razmatranje i usvajanje:

https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/2039-26.pdf

		dodatno proverava na 24 meseca	
Usklađivanje naknade	1. jul, indeks potrošačkih cena	1. mart, rast prosečne neto zarade	Positivna promena, prihvaćena kroz javnu raspravu.
Evidencija	Opšta evidencija	Elektronska evidencija roditelja-negovatelja i negovatelja	Administrativno proširenje i jača kontrola.
Primena zakona	Stupa na snagu 8. dana, bez odložene primene u tekstu Nacrta	Primena od 1. oktobra 2026.	Odložena primena zbog fiskalnih razloga.
Finansijski efekti	Nacrt nije sadržao detaljno obrazloženje u dostavljenom tekstu	591,5 miliona RSD za dva meseca 2026; procena 3.270 korisnika	Predlog je fiskalno precizniji, ali i restriktivan

6. Analiza Izveštaja o javnoj raspravi

Javna rasprava sprovedena je od 17. aprila do 7. maja 2026. godine. Održana su dva okrugla stola, u Beogradu i Subotici, a ukupno je pristiglo 65 komentara mejlom, jedan predlog poštom i pet predloga preko portala e-Konsultacije.

Ključni prihvaćeni predlog odnosio se na način usklađivanja naknade. Više učesnika je ukazalo da vezivanje za indeks potrošačkih cena ne čuva realnu vrednost naknade, pa je prihvaćeno da se naknada usklađuje jednom godišnje sa rastom prosečne neto zarade.

Većina drugih ključnih predloga nije prihvaćena. Odbijeni su predlozi da se zakon proširi na neformalne negovatelje, da se obuhvate šire kategorije dece i osoba koje ne primaju uvećani dodatak, da se uvede funkcionalna procena, da se omogući rad sa nepunim radnim vremenom, da se status prizna bez obzira na radni status, da se omogući doplata do 65.000 dinara zaposlenima ili penzionerima sa nižim primanjima, da se izuzmu trajna stanja od čestih kontrola, kao i da se status produži nakon 65. godine u određenim slučajevima.

Obrazloženja Ministarstva često su formalna i oslanjaju se na tvrdnje da predlozi nisu u skladu sa postojećim pravnim sistemom ili da bi zadirali u nadležnost drugih organa. Takva argumentacija je pravno slaba kada je reč o donošenju novog posebnog zakona, jer je upravo svrha posebnog zakona da uredi novi institut i, po potrebi, uvede odstupanja od postojećih režima.

Posebno je sporno odbijanje predloga da zaposleni roditelji mogu raditi nepuno radno vreme ili imati fleksibilni angažman. Ministarstvo je navelo da bi radni angažman bio suprotan najboljem interesu deteta jer roditelj ne bi mogao dovoljno da se posveti nezi. Ovo obrazloženje je preširoko i ne uzima u obzir različite intenzitete nege, mogućnost fleksibilnog rada, rad od kuće, niti potrebu roditelja da očuvaju profesionalnu i ekonomsku stabilnost.

Takođe je problematično odbijanje funkcionalne procene. Ministarstvo ostaje vezano za uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, iako upravo praksa pokazuje da postoje porodice sa velikim obimom nege koje ne ulaze u postojeće kategorije. Time zakon propušta da reši jedan od glavnih problema sistema.

7. Zaključak

Predlog zakona predstavlja važan institucionalni iskorak jer prvi put uvodi status roditelja-negovatelja i negovatelja u pravni sistem Srbije. Pozitivno je što uvodi mesečnu naknadu od 65.000 dinara, plaćanje poreza i doprinosa, zdravstveno i penzijsko osiguranje, kao i princip da pravo roditelja ne isključuje prava deteta ili osobe koja se neguje.

Međutim, stvarni domet zakona je ograničen. Prema proceni Ministarstva, pravo će ostvariti oko 3.270 korisnika u 2026. godini, iako u sistemu postoji 37.271 korisnik uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica. To pokazuje da će zakon obuhvatiti relativno uzak deo porodica koje se suočavaju sa intenzivnom negom.

Ključni izazovi i otvorena pitanja u primeni zakona su:

- Zavisnost od prethodno priznatog uvećanog dodatka za pomoć i negu, bez posebne funkcionalne procene potrebe za negom.
- Isključenje svih zaposlenih, samozaposlenih, radno angažovanih i penzionera.
- Nejasan odnos ugovora sa Ministarstvom i upravnog rešenja centra za socijalni rad.
- Mesečna automatska kontrola uslova, koja može dovesti do administrativnog pritiska i rizika od obustave isplate.
- Neuređen sistem zamene negovatelja u slučaju bolesti, hospitalizacije ili privremene sprečenosti roditelja.
- Ograničenje do 65 godina, iako potreba za negom ne prestaje starošću roditelja.
- Nedovoljno prepoznavanje specifičnosti retkih, progresivnih i kompleksnih zdravstvenih stanja.

U sadašnjem obliku, zakon je važan, ali nedovoljno inkluzivan. Njegov najveći nedostatak je to što status roditelja-negovatelja vezuje za administrativno uske kriterijume, umesto za stvarnu, svakodnevnu i dugotrajnu potrebu za negom.