Zakon o roditeljima negovateljima i negovateljima

Preporuke za pravičnu i finansijski održivu primenu

Marko Milanović

PREDLOG JAVNE POLITIKE – SEPTEMBAR 2026.

Ideas

Zakon o roditeljima negovateljima i negovateljima (u daljem tekstu: Zakon), usvojen u julu 2026, počinje da se primenjuje 1. oktobra 2026. Roditeljima i drugim članovima porodice koji ispunjavaju zakonske uslove obezbeđuje mesečnu naknadu od 65.000 dinara, uz uplatu poreza i doprinosa za penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje.[1] Ova mera može značajno da ojača socijalnu sigurnost porodica koje pružaju intenzivnu negu, ali će njena delotvornost zavisiti od predvidivog finansiranja, jednakih uslova pristupa i kontinuiteta podrške. Zato je pre početka primene potrebno otkloniti četiri grupe rizika.

KLJUČNE PORUKE

Spremnost za primenu potrebno je učiniti javno proverljivom.

Zakon nalaže da se podzakonskim aktima urede dokumentacija, sadržina ugovora, način podnošenja zahteva i evidencija, u roku od 60 dana od stupanja na snagu.[2] Ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu (u daljem tekstu: Ministarstvo) treba da donese i objavi odgovarajuće akte u zakonskom roku, a do 1. oktobra obezbedi plan primene, spremnost elektronske evidencije i jedinstveno postupanje centara za socijalni rad (CSR).

Finansijski plan nije dovoljno obrazložen.

Procena od oko 3.270 korisnika odgovara obračunskom godišnjem rashodu od oko 3,5 milijardi dinara, ali prateći materijal ne omogućava da se proveri kako je obuhvat izračunat. Ilustrativni scenariji koje je razvio IDEAS daju procenu obuhvata između 5.341 i 8.999 korisnika i od 5,8 do 9,8 milijardi dinara godišnje. Oni ne utvrđuju stvaran broj korisnika, ali pokazuju potrebu za proverom obuhvata i boljim planiranjem sredstava.

[1] Zakon o roditeljima negovateljima i negovateljima, „Službeni glasnik RS“, br. 63/2026 (u daljem tekstu: Zakon), čl. 6, 7 i 14. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2026/63/5/reg

[2] Zakon, čl. 4 st. 3, čl. 6 st. 9, čl. 8 st. 11 i čl. 13 st. 3.

Uslov potpune zavisnosti za odrasle nije dovoljno određen.

Zakon ne uređuje kriterijume ni poseban postupak njegovog utvrđivanja. Neujednačeno tumačenje može dovesti do teritorijalnih razlika u pristupu pravu i do nepredvidivog obima budžetskih obaveza.

Kontinuitet podrške nije adekvatno osiguran.

Isplata se obustavlja pre nego što CSR donese rešenje o prestanku prava. Privremena sprečenost negovatelja nije jasno razgraničena od trajne nemogućnosti pružanja nege, a pravo na odmor i zamenu nije uređeno. Dodatnu pravnu neizvesnost stvaraju ugovor o isplati i odnos sa doživotnim primanjem iz Zakona o socijalnoj zaštiti (ZSZ).

IDEAS poziva Vladu i Narodnu skupštinu da prioritetno pripreme i usvoje potrebne izmene i dopune Zakona, a Ministarstvo da u okviru postojećih ovlašćenja obezbedi uslove za primenu od 1. oktobra. Naknadu treba razvijati kao deo politike dugotrajne nege koja povezuje socijalnu sigurnost negovatelja sa autonomijom osobe kojoj je podrška potrebna i dostupnim uslugama u zajednici.

Preporuke IDEAS-a

PRE POČETKA PRIMENE, U OKVIRU VAŽEĆEG ZAKONA

1. Obezbediti sredstva za isplate prema proverljivoj proceni obuhvata i unapred utvrditi način pokrića ako broj priznatih prava premaši plan. Budžet za 2027. uskladiti sa podacima o podnetim zahtevima i usklađivanjem naknade.
2. Objaviti metodologiju procene i najmanje tromesečno objavljivati podatke o zahtevima, odlukama, razlozima odbijanja, rokovima, žalbama i isplatama, razvrstane po uzrastu i CSR, uz zaštitu podataka o ličnosti.
3. Doneti podzakonske akte za sva četiri zakonom određena pitanja u zakonskom roku, obezbediti spremnost elektronske evidencije i izdati javno uputstvo za ujednačeno postupanje CSR. Podzakonskim aktima ne uvoditi materijalne uslove niti menjati razloge prestanka prava.
4. Standardizovati ugovor i urediti njegovo blagovremeno zaključenje. Obezbediti isplatu od dana podnošenja zahteva ako su tada bili ispunjeni zakonski uslovi, nezavisno od datuma potpisa ugovora.

IZMENAMA ZAKONA

5. Precizirati uslov potpune zavisnosti kroz kriterijum potrebe za podrškom i postupak procene, uz učešće osobe, poštovanje njene volje i preferencija i kontinuitet podrške pri prelasku u punoletstvo.
6. Uvesti procesne garancije pre obustave isplate, zadržavanje statusa tokom privremene sprečenosti, pravo na odmor i zamenu i izričit izuzetak za predah smeštaj.
7. Izmeniti član 94 ZSZ tako da roditelj može istovremeno da ostvaruje doživotno primanje i penziju, a period nege tokom statusa uračunati u petnaestogodišnji uslov.
8. Preispitati nespojivost statusa sa svakim radnim angažovanjem i obezbediti nastavak podrške pri prestanku statusa zbog godina ili penzije. Naknadu povezati sa finansiranjem i razvojem usluga u zajednici.

1 Sredstva za isplate

Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata, dostavljen uz Predlog zakona (u daljem tekstu: Predlog), procenjuje da će status u 2026. godini ostvariti oko 3.270 lica. Polaznu osnovu čini 37.271 korisnik uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica (u daljem tekstu: uvećani dodatak) u februaru 2026, od kojih je 6.769 maloletnih i 30.502 punoletna. Za 2027. procena iznosi oko 3.400, a za 2028. oko 3.600 korisnika, odnosno rast od oko četiri i šest odsto godišnje.[3]

Prateći materijal ne prikazuje postupak kojim je polazna osnova svedena na 3.270 korisnika. Bez broja lica isključenih po svakom zakonskom uslovu i navedenih izvora podataka nije moguće nezavisno oceniti pouzdanost procene. Dodatni izvor neizvesnosti predstavlja uslov potpune zavisnosti za odrasle. Bez preciziranja njegovog odnosa prema uvećanom dodatku nije moguće pouzdano odrediti dodatno sužavanje obuhvata ni pripadajući fiskalni efekat. Ovo pitanje detaljnije je obrađeno u odeljku 2.

Obrazloženje Predloga navodi da sredstva nisu obezbeđena u budžetu za 2026. i procenjuje potrebu od 591,5 miliona dinara za oktobar i novembar, dok je isplata za decembar planirana u januaru 2027.[4]

Uporedni primer pruža Hrvatska, koja ima sličan institut, zasnovan na drugačije uređenim kriterijumima i postupku veštačenja.[5] Pravobranitelj za osobe s invaliditetom u izveštaju za 2025. navodi oko 7.000 korisnika statusa roditelja negovatelja ili negovatelja.[6] To je, prema procenama stanovništva za 2024, približno 1,81 korisnika na hiljadu stanovnika Hrvatske[7], dok procena od 3.270 korisnika za Srbiju odgovara stopi od oko 0,50.[8] Ilustrativno prenošenje hrvatske stope na Srbiju daje oko 12.000 korisnika.

Kako bi se ocenila adekvatnost analize efekata, IDEAS je izradio okvirnu analizu osetljivosti u tri koraka. Najpre se od 37.271 korisnika uvećanog dodatka, uz radne pretpostavke o smeštaju i o tome da li u porodici postoji negovatelj koji ispunjava zakonske uslove u pogledu starosti, radnog statusa i penzije, dolazi do 3.517 dece i 7.070 odraslih. Kod dece se ne primenjuje dodatni uslov potpune zavisnosti, dok se kod odraslih varira pretpostavljeni udeo onih koji bi ga ispunili. Na obe grupe zatim se primenjuje pretpostavka da će zahtev podneti 85% lica koja ispunjavaju uslove. Posebne uslove za druge članove porodice iz člana 3 i odnos broja osoba kojima je potrebna nega prema broju nosilaca statusa treba dodatno proveriti. Pretpostavke i ograničenja dati su u aneksu.[9]

Tri scenarija razlikuju se po pretpostavljenom udelu odraslih koji bi ispunili dodatni uslov. Za prva dva koriste se spoljne referentne vrednosti iz izveštaja Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu (RZSZ) o raspodeli stepena podrške među 1.334 punoletna korisnika dnevnog boravka za osobe sa invaliditetom u 2021. godini.[10] Ovi udeli služe isključivo analizi osetljivosti. Različit obuhvat i period posmatranja, kao i nepostojanje utvrđene veze između stepena podrške i zakonskog uslova potpune zavisnosti, ne omogućavaju da se njima proceni ispunjenost tog uslova u ciljnoj populaciji. Ipak, kako se radi o istom

[3] Vlada Republike Srbije, Predlog zakona o roditeljima negovateljima i negovateljima, br. 2039-26 (u daljem tekstu: Predlog), Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata, prilozi 2 i 3. Dostupno na: https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/2039-26%20-%20Lat..pdf

[4] Predlog, Obrazloženje, deo IV, i Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata, Prilog 5.

[5] Zakon o socijalnoj skrbi, „Narodne novine“, br. 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023, 156/2023 i 61/2025 (u daljem tekstu: ZSS), čl. 61 i 64. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_02_18_181.html

[6] Pravobranitelj za osobe s invaliditetom Republike Hrvatske, Izvješće o radu za 2025. godinu, str. 7. Dostupno na: https://posi.hr/wp-content/uploads/2026/04/Izvjesce-o-radu-Pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-za-2025.pdf

[7] Državni zavod za statistiku, Procjena stanovništva Republike Hrvatske u 2024., STAN-2025-3-1. Dostupno na: https://podaci.dzs.hr/2025/hr/97253

[8] Republički zavod za statistiku, Procene stanovništva, 2024. Dostupno na: https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/HtmlL/G20251177.html

[9] Zakon, čl. 2–5.

[10] Republički zavod za socijalnu zaštitu, (2022). Izveštaj o uslugama socijalne zaštite na lokalnom nivou koje pružaju licencirani pružaoci usluga u 2021. godini, str. 44, tabela 3-28. Dostupno na: https://www.zavodsz.gov.rs/media/2454/izvestaj-lplu-2021.pdf#page=44

predmetu procene, variranjem pretpostavljenog udela korisnika sa različitim stepenom podrške može se dobiti ocena mogućeg broja korisnika:

- Scenario 1 koristi udeo od 39,1%, koji odgovara udelu punoletnih korisnika dnevnog boravka sa I stepenom podrške (522 od 1.334).
- Scenario 2 koristi udeo od 74,0%, koji odgovara zbirnom udelu punoletnih korisnika dnevnog boravka sa I i II stepenom podrške (987 od 1.334).
- Scenario 3 pretpostavlja da dodatni uslov ispunjavaju svi odrasli u modelu koji imaju uvećani dodatak.
- Uporedna ilustracija prikazuje prenošenje hrvatske stope obuhvata po stanovniku, uz navedena ograničenja uporedivosti.

Istraživanje IDEAS-a objavljeno 2016. godine, sprovedeno u septembru 2015. telefonskim anketiranjem 500 domaćinstava sa osobom sa invaliditetom u Beogradu, na osnovu skale SFE-BSM svrstalo je oko 39% ispitanih osoba u dve grupe kojima je potrebna intenzivna podrška, što odgovara Scenariju 1.[11]

Scenariji koriste isti implicitni jedinični trošak iz pratećeg materijala. Iznos od 591,5 miliona dinara za dva meseca i 3.270 korisnika odgovara mesečnom trošku od 90.443 dinara, odnosno godišnjem od 1.085.321 dinar po nosiocu statusa. Obračun pretpostavlja 12 meseci isplate po nepromenjenom jediničnom trošku, bez usklađivanja naknade i dodatnih administrativnih rashoda.

Tabela 1. Broj korisnika i godišnji rashod prema scenarijima

Scenario	Korisnika	Godišnji rashod (mlrd RSD)	Razlika prema referentnom obračunu (mlrd RSD)	Udeo u rashodima i izdacima budžeta 2026.
Referentni obračun	3.270	3,55	–	0,13%
Scenario 1 Udeo odraslih 39,1%	5.341	5,80	+2,25	0,21%
Scenario 2 Udeo odraslih 74,0%	7.435	8,07	+4,52	0,29%
Scenario 3 Udeo odraslih 100%	8.999	9,77	+6,22	0,35%
Uporedna ilustracija Hrvatska stopa obuhvata	oko 12.000	13,02	+9,47	0,47%

U tri ilustrativna scenarija godišnji rashod premašuje referentni obračun za 2,25 do 6,22 milijarde dinara, dok usvajanje uporedne stope u Hrvatskoj ukazuje na još veće odstupanje od obračuna. Razlike opravdavaju objavljivanje metodologije i proveru finansijskog plana, ali ne mogu zameniti procenu zasnovanu na podacima o ciljnoj populaciji.

Ako broj priznatih prava premaši plan, Vlada će morati da obezbedi dodatna sredstva. Pošto je reč o zakonskom pravu, njegovo finansiranje ne sme zavisiti od administrativnog ograničavanja broja korisnika. Istovremeno treba unapred zaštititi sredstva za usluge u zajednici, kako povećanje transfera ne bi usporilo razvoj usluga i deinstitucionalizaciju.

Dve odredbe zahtevaju dodatnu pažnju pri planiranju novčanih tokova i budućih obaveza:

[11] Milanović, M. (2016). Za život u zajednici, Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, str. 7–9 i 15–16. Dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2026/10/Za_zivot_u_zajednici_Sazetak.pdf

- **Pravo se priznaje od dana podnošenja zahteva ako su tada ispunjeni uslovi.** Kašnjenje rešenja ili ugovora ne pomera početak prava, pa finansijski plan mora obuhvatiti i isplate za period pre donošenja rešenja, odnosno zaključenja ugovora.[12]
- **Naknada se svake godine 1. marta usklađuje sa nominalnim rastom prosečne neto zarade u prethodnoj godini**. Prvo usklađivanje predstoji 1. marta 2027, pa godišnji obračun zasnovan na nepromenjenoj naknadi nije dovoljan za budžetsko planiranje.[13]

Implicitni mesečni trošak od 90.443 dinara premašuje neto naknadu za 25.443 dinara. Bez objavljenog obračuna nije moguće proveriti strukturu poreza i doprinosa ni osnovicu za penzijsko osiguranje. Buduća penzija zavisi i od ukupnog staža i ostalih osnovica osiguranja, pa se ne može izvesti samo iz ovog iznosa.[14]

Usklađivanje sa rastom prosečne neto zarade ne garantuje da naknada neće pasti ispod minimalne zarade. Ako je cilj politike očuvanje takvog zaštitnog praga, potrebno ga je izričito urediti zakonom i uključiti u fiskalnu projekciju.

PREPORUKE

- Ministarstvo treba pre početka primene da objavi polazne podatke, pretpostavke i međurezultate procene obuhvata, kao i obračun poreza i doprinosa sa osnovicom za penzijsko osiguranje.
- Višegodišnja projekcija treba da prikaže očekivanu dinamiku zahteva, usklađivanje naknade i troškove sprovođenja.
- Vlada treba da potvrdi izvor finansiranja i, ako broj priznatih prava premaši plan, bez odlaganja poveća sredstva za isplate, u skladu sa budžetskim propisima.
- Budžet za 2027. treba prilagoditi podacima iz prvih meseci primene i usklađivanju naknade.
- Najmanje tromesečno treba objavljivati podatke o zahtevima, odlukama, žalbama, rokovima i isplatama, razvrstane po uzrastu osobe kojoj se pruža nega i centru za socijalni rad, uz zaštitu podataka o ličnosti.

2 Potpuna zavisnost

Za dete se Zakon oslanja na priznato pravo na uvećani dodatak.[15] Za punoletnu osobu dodatno zahteva potpunu zavisnost od pomoći i nege drugog lica.[16] CSR odlučuje o statusu, ali Zakon ne uređuje poseban instrument procene ovog uslova, stručnu nadležnost za procenu, dokazna sredstva ni važenje nalaza.[17]

Ovlašćenje ministra da propiše dokumentaciju ne obuhvata ustanovljavanje novih materijalnih uslova za ostvarivanje prava.[18] Ustavni sud je to potvrdio u predmetu IU-49/2006, u kojem je utvrdio da je ministar prekoračio ovlašćenje kada je pravilnikom o finansijskoj podršci porodici sa decom odredio sadržinu pojedinih zakonskih instituta, što ukazuje na jasne granice normativnih ovlašćenja.[19] Pošto

[12] Zakon, čl. 6 st. 2 i čl. 8 st. 9.

[13] Zakon, čl. 6 st. 7 i 8.

[14] Zakon, čl. 6 st. 3–5.

[15] Zakon, čl. 2 st. 2.

[16] Zakon, čl. 2 st. 3.

[17] Zakon, čl. 8 st. 5.

[18] Zakon, čl. 4 st. 3.

[19] Odluka Ustavnog suda IU-49/2006 od 15. jula 2010, „Službeni glasnik RS“, br. 27/2011, obrazloženje o granicama ovlašćenja za donošenje pravilnika. Dostupno na: https://sudskapraksa.rs/dokument/iu-49-2006-odluka-ustavnog-suda-o-neustavnosti-odredaba-pravilnika-o-finansijskoj-podrsci-porodici-867ecd0bf3

Zakon ne definiše pojam potpune zavisnosti, a pravilnik to ne može da nadomesti, neujednačeno tumačenje povećava rizik različitih odluka u uporedivim slučajevima, koje bi se naknadno ispravljale kroz žalbe i upravne sporove.[20]

Poseban rizik postoji pri prelasku u punoletstvo, kada počinje da se primenjuje dodatni uslov potpune zavisnosti.[21] Bez prelazne garancije porodica može izgubiti status negovatelja, iako se potreba za podrškom nije promenila.

PREPORUKE

- Izmenama Zakona treba precizirati sadržinu uslova potpune zavisnosti i jasno definisati nadležnost za procenu i procesne garancije, uz jasno ovlašćenje za tehničku razradu instrumenta procene. Opšti komentar br. 5 Komiteta UN za prava osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: Komitet) usmerava procenu ka individualnim potrebama, preprekama u okruženju, volji i preferencijama osobe, uz njeno puno učešće.[22]
- Do izmene Zakona Ministarstvo treba javnim stručnim smernicama i obukom da podrži ujednačeno postupanje CSR. Takve smernice ne mogu uvoditi nove uslove, ograničavati dokazna sredstva mimo zakona niti unapred određivati ishod pojedinačnog postupka.

3 Garancije koje sprečavaju prekid podrške

Obustava isplate pre rešenja o prestanku prava

Ministarstvo jednom mesečno, pre isplate, proverava uslove preko elektronske evidencije i razmene podataka sa službenim evidencijama. Ako utvrdi da uslovi nisu ispunjeni, obustavlja isplatu i potom obaveštava CSR radi pokretanja postupka za prestanak prava.[23] Žalba i upravni spor izričito su uređeni protiv rešenja o prestanku.[24] Opšta pravila upravnog postupka ostaju primenljiva u skladu sa članom 8 stav 10 Zakona. Za prethodnu obustavu ovim zakonom nisu posebno razrađeni izjašnjenje korisnika, obrazložena odluka i rok za otklanjanje greške. Pošto naknada može biti ključni prihod domaćinstva, nepodudarnost evidencija treba proveriti pre nego što dovede do prekida podrške.

[20] Zakon, čl. 8 st. 6–8.

[21] Zakon, čl. 2 st. 2 i 3.

[22] Komitet UN za prava osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: Komitet), Opšti komentar br. 5 o samostalnom životu i uključenosti u zajednicu [General comment No. 5], CRPD/C/GC/5, st. 60–61. Dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F5

[23] Zakon, čl. 10 st. 1 i 2.

[24] Zakon, čl. 12 st. 3–5.

PREPORUKE

- Izmenama Zakona treba usloviti obustavu prethodnom proverom činjenica, mogućnošću izjašnjenja i obrazloženom odlukom protiv koje postoji delotvorno pravno sredstvo, uz hitno odlučivanje i isplatu zaostatka kada je obustava neosnovana.
- Pravilnik o evidenciji može urediti kvalitet podataka, sledljivost provera i postupak ispravke.[25] Takva tehnička pravila ne mogu zameniti zakonske procesne garancije niti promeniti redosled postupanja propisan članom 10.

Bolest i odmor negovatelja

Zakon predviđa prestanak prava kada negovatelj nije u mogućnosti da pruža negu, bez izričitog razlikovanja privremene i trajne sprečenosti.[26] Time ostaje rizik prekida podrške tokom bolesti, hospitalizacije ili oporavka. Pravo na odmor i zamenu takođe nije uređeno. Hrvatski model predviđa zadržavanje naknade tokom četiri nedelje odmora godišnje i tokom privremene sprečenosti za pružanje nege do dva meseca, uz mogućnost obezbeđivanja zamenske podrške.[27]

Dodatno, potrebno je razjasniti odnos statusa i korišćenja usluge predah smeštaja. Zakon isključuje status kada je osoba smeštena u ustanovu socijalne zaštite.[28] Predah smeštaj je vremenski ograničena usluga podrške porodici, sa propisanim trajanjem do 45 dana godišnje i najviše 20 dana u kontinuitetu.[29] ZSZ predah ne izdvaja kao posebno imenovanu vrstu usluge smeštaja.[30] Pravilnik o uslugama socijalne zaštite uređuje ga među uslugama smeštaja, a pružaoci mogu biti ustanove socijalne zaštite. Zato bez izričitog razgraničenja postoji rizik da se privremeno korišćenje predaha poistoveti sa smeštajem koji isključuje status.

Kontinuitet nege tokom bolesti i odmora zahteva zakonsku garanciju i raspoloživu zamensku podršku. Ta garancija ne može se obezbediti ugovorom, jer ugovor o isplati ne može menjati zakonske razloge za prestanak prava.[31]

PREPORUKE

- Zakonom treba urediti zadržavanje statusa i naknade tokom privremene sprečenosti i odmora, uslove zamenske podrške i izuzetak za predah smeštaj.
- Organizacija i finansiranje zamene moraju biti sastavni deo Zakona. Uputstvo može razjasniti postupanje, ali ne može samostalno ustanoviti ove izuzetke.

Ugovor sa Ministarstvom i uloga CSR

Zakon razdvaja priznavanje statusa rešenjem CSR od ugovornog uređenja vremena i načina isplate i drugih prava i obaveza.[32] Otvorena formulacija o „drugim pravima i obavezama" i nepostojanje roka za zaključenje ugovora stvaraju pravnu neizvesnost i posle priznavanja prava. CSR odlučuje u roku od 15 dana od kompletiranja dokumentacije, dok se podaci iz službenih evidencija pribavljaju po službenoj

[25] Zakon, čl. 8 st. 10, čl. 10, čl. 12 i čl. 13 st. 3.

[26] Zakon, čl. 11 st. 1.

[27] ZSS, čl. 66 st. 1–3.

[28] Zakon, čl. 5.

[29] Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS", br. 42/2013, 89/2018, 73/2019 i 66/2026 (u daljem tekstu: Pravilnik o uslugama socijalne zaštite), čl. 27 i 28. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/3/reg

[30] Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS", br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US (u daljem tekstu: ZSZ), čl. 40. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/24/2/reg

[31] Zakon, čl. 6 st. 2 i čl. 11 st. 1.

[32] Zakon, čl. 6 st. 2 i 9.

dužnosti.[33] Organizacija postupka treba da spreči da pribavljanje tih podataka i zaključenje ugovora odlažu ostvarivanje već priznatog prava.

PREPORUKE

- Pravilnikom treba standardizovati ugovor i ograničiti njegovu sadržinu na sprovođenje zakonskog prava, bez dodatnih uslova.
- Potrebno je objaviti model ugovora i, u okviru zakonskog ovlašćenja, urediti rok zaključenja.
- Isplata mora obuhvatiti period od podnošenja zahteva ako su tada bili ispunjeni uslovi, u skladu sa članom 8 stav 9. Datum potpisa ugovora ne može promeniti početak prava.

Odnos sa doživotnim primanjem iz člana 94 ZSZ

ZSZ garantuje jednom od roditelja koji nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neposredno neguje dete sa pravom na uvećani dodatak, doživotno mesečno primanje u visini najniže penzije u osiguranju zaposlenih kada navrši opšti starosni uslov, ako nije ostvario pravo na penziju. Ako penziju ostvari naknadno, roditelj može da bira između penzije i ovog primanja.[34]

Zakon predviđa uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje tokom trajanja statusa roditelja negovatelja.[35] Uplata doprinosa sama po sebi ne zasniva radni odnos niti isključuje uračunavanje perioda neposredne nege u petnaestogodišnji uslov za doživotno primanje, ali je potrebno urediti dokazivanje tog perioda. Međutim, prema postojećem rešenju iz člana 94 ZSZ, ostvarivanje prava na penziju isključuje istovremeno korišćenje doživotnog primanja. Zbog toga penzija stečena zahvaljujući novim uplatama može zameniti socijalno davanje koje bi roditelj inače ostvario, uz ograničeno povećanje njegove ukupne materijalne sigurnosti.

Kako bi se obezbedila materijalna sigurnost roditelja negovatelja u starosti i ublažile posledice ograničenih mogućnosti zapošljavanja i ostvarivanja prihoda tokom dugogodišnje nege, IDEAS zagovara očuvanje doživotnog primanja kao samostalnog socijalnog davanja, uz mogućnost istovremenog ostvarivanja penzije.

Takvim rešenjem socijalno davanje pružalo bi trajnu materijalnu podršku kojom se uvažavaju dugoročne posledice neposredne nege po ekonomski položaj roditelja. Penzija bi se ostvarivala u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, na osnovu ukupnog penzijskog staža i osnovica osiguranja za koje je plaćen doprinos, uključujući doprinose uplaćene tokom trajanja statusa roditelja negovatelja. Za istovremeno ostvarivanje ova dva prava potrebno je izmeniti član 94 ZSZ i obezbediti odgovarajuće finansiranje.

[33] Zakon, čl. 8 st. 5 i čl. 13 st. 2.

[34] ZSZ, čl. 94 st. 6–8.

[35] Zakon, čl. 6 st. 3–5 i čl. 7.

PREPORUKE

- Izmeniti član 94 st. 6 i 7 ZSZ tako da roditelj koji ispunjava ostale zakonske uslove može istovremeno da ostvaruje doživotno primanje u punom iznosu i penziju, bez obaveze izbora između ova dva prava.
- Obezbediti uračunavanje perioda neposredne nege tokom statusa roditelja negovatelja u petnaestogodišnji uslov i jednak pristup istovremenom korišćenju oba prava.
- Dugoročnom fiskalnom projekcijom obuhvatiti troškove istovremene isplate doživotnog primanja i penzije, uz jasno razdvajanje finansiranja socijalnog davanja i prava iz penzijskog osiguranja.

Radni status i prestanak statusa sa 65 godina

Status ne može ostvariti, odnosno gubi ga, lice koje je zaposleno ili radno angažovano po bilo kom osnovu, obavlja delatnost ili je korisnik penzije.[36] Nespojivost statusa sa radnim angažovanjem obuhvata i ograničen rad spojiv sa potrebnom negom i može učvrstiti dugoročno udaljavanje od tržišta rada. Status prestaje i navršenjem 65 godina, iako se potreba osobe kojoj se nega pruža time ne menja.[37]

PREPORUKE

- Potrebno je oceniti mogućnost ograničenog radnog angažovanja uz očuvanje kvaliteta i kontinuiteta nege, ka ravnoteži profesionalnih i porodičnih obaveza.
- Pre prestanka statusa zbog godina ili penzije treba obezbediti individualni plan nastavka podrške, uz učešće osobe kojoj je podrška potrebna i raspoložive usluge ili drugog negovatelja.

4 Postupak pripreme i evropski i međunarodni okvir

Analiza efekata i konsultacije

Prilozi uz Predlog prate numeraciju i strukturu obrazaca uredbe iz 2019. Od 31. marta 2025. primenjuje se Uredba o analizi efekata propisa (u daljem tekstu: Uredba), koja predviđa izveštaje o prethodnoj i naknadnoj analizi efekata i konsultacijama, uz ocenu Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP).[38] Član 31 Uredbe dopušta primenu ranijeg režima na propise dostavljene na mišljenje pre početka njene primene. Razliku u obrascima zato treba razjasniti objavljivanjem odgovarajuće dokumentacije i mišljenja RSJP. Sama forma priloga nije dovoljna za zaključak o nezakonitosti postupka.

[36] Zakon, čl. 4 st. 1 i čl. 11 st. 1.

[37] Zakon, čl. 4 st. 2 i čl. 11 st. 1.

[38] Uredba o analizi efekata propisa, „Službeni glasnik RS“, br. 20/2025, 27/2026 i 30/2026 (u daljem tekstu: Uredba), čl. 22, 23, 31 i 33 i prilozi 1–3. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/4/reg

PREPORUKE

- Izmene Zakona treba zasnovati na analizi efekata prema Uredbi i ranom, pristupačnom uključivanju osoba sa invaliditetom preko njihovih reprezentativnih organizacija. Član 4 stav 3 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: Konvencija)[39] i Opšti komentar br. 7 zahtevaju sadržinske konsultacije i razmatranje njihovih rezultata.[40]
- Potrebno je objaviti obrazložene odgovore na predloge.
- Posle prve godine primene treba oceniti i objaviti efekte na zaposlenost negovatelja, rodnu raspodelu nege, kontinuitet podrške i dostupnost usluga.

Evropski i međunarodni okvir

Zakon delimično doprinosi ciljevima Evropske strategije o nezi (u daljem tekstu: Strategija). Naknada i socijalno osiguranje doprinose priznavanju i zaštiti porodične nege, a očuvanje drugih prava omogućava kombinovanje oblika podrške. Strategija, međutim, povezuje podršku negovateljima sa dostupnim i kvalitetnim uslugama, autonomijom korisnika, rodnom ravnopravnošću i učešćem negovatelja na tržištu rada.[41] Strategija polazi od toga da neformalna nega treba da bude stvar izbora, a ne nužnosti, i da negovatelji treba sami da odluče u kojoj meri će negu kombinovati sa plaćenim radom.[42] Izostanak garantovanog predaha i zamene, nespojivost statusa sa radnim angažovanjem i nedovoljno uređeno učešće osobe predstavljaju oblasti u kojima Zakon ne obezbeđuje potreban doprinos tim ciljevima.

Preporuka Saveta Evropske unije o pristupu povoljnoj i kvalitetnoj dugotrajnoj nezi (u daljem tekstu: Preporuka Saveta) dodatno usmerava politike ka podršci u kući i zajednici, proceni potreba, predahu i podršci neformalnim negovateljima koja ne obeshrabruje učešće na tržištu rada.[43] Za približavanje ovom okviru potrebno je povezati naknadu sa individualnim planiranjem podrške, dostupnim uslugama i zaštitom tokom privremene sprečenosti negovatelja. Predložene dopune zato treba ocenjivati zajedno sa finansiranjem usluga, a ne samo kroz visinu naknade.

Konvencija je obavezujući ugovor za Srbiju, dok opšti komentari Komiteta pružaju merodavne smernice za tumačenje njenih odredaba. Strategija i Preporuka Saveta predstavljaju okvir politike, pa delimična usklađenost sa njihovim ciljevima nije isto što i povreda obavezujućeg prava Evropske unije (EU). Direktiva (EU) 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja (u daljem tekstu: Direktiva), za razliku od njih, obavezujući je propis za države članice EU i uređuje prava zaposlenih roditelja i negovatelja, uključujući odsustvo i fleksibilne radne aranžmane.[44]

Za Srbiju je Direktiva važna zbog pristupanja EU. Pripada pravnim tekovinama u Poglavlju 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, koje Srbija treba da preuzme do članstva. Evropska komisija je u izveštaju o skriningu za ovo poglavlje iz 2016. godine ocenila da je zakonodavstvo Srbije delimično usklađeno i

[39] Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori", br. 42/2009, čl. 4 st. 3 Konvencije. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/viewPdf/408439

[40] Komitet, Opšti komentar br. 7 o učešću osoba sa invaliditetom, uključujući decu, preko njihovih reprezentativnih organizacija u sprovođenju i praćenju Konvencije, CRPD/C/GC/7, 9. novembar 2018, st. 15, 43 i 48–54. Dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F7

[41] Evropska komisija, Saopštenje o Evropskoj strategiji o nezi [Communication on the European care strategy], COM(2022) 440 final (u daljem tekstu: Strategija). Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0440

[42] Strategija, odeljak 3.2.

[43] Savet Evropske unije, Preporuka od 8. decembra 2022. o pristupu povoljnoj i kvalitetnoj dugotrajnoj nezi [Council Recommendation on access to affordable high-quality long-term care], 2022/C 476/01, st. 4, 5 i 9. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H1215(01)

[44] Evropski parlament i Savet Evropske unije, Direktiva (EU) 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja (u daljem tekstu: Direktiva), čl. 2, 6 i 9. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj

navela potrebu usklađivanja sa direktivom o roditeljskom odsustvu 2010/18/EU.[45] Direktiva ju je zamenila od 2. avgusta 2022.[46] Njeno prenošenje u radno zakonodavstvo zato će biti deo pregovora o ovom poglavlju.

Direktiva negovateljem smatra zaposlenog koji pruža ličnu negu ili podršku članu porodice određenom Direktivom ili osobi iz istog domaćinstva kojoj je zbog ozbiljnog zdravstvenog razloga potrebna značajna nega ili podrška.[47] Takvom zaposlenom garantuje pet radnih dana odsustva radi nege godišnje, odsustvo sa rada zbog više sile u hitnim porodičnim situacijama i pravo da zatraži fleksibilne radne aranžmane, kao što su rad na daljinu, prilagođen raspored ili rad sa nepunim radnim vremenom. Poslodavac mora da razmotri zahtev i obrazloži odbijanje ili odlaganje. Odsustvo radi nege i zahtev za fleksibilni rad ne smeju biti razlog za otkaz, a korišćenje navedenih prava ni za nepovoljnije postupanje.[48] Cilj Direktive je da negovatelj zadrži posao i dok pruža negu.

Zakon o radu sadrži pojedine oblike zaštite negovatelja. Plaćeno odsustvo do pet radnih dana godišnje obuhvata više razloga, uključujući težu bolest člana uže porodice, uz mogućnost povoljnijeg uređenja opštim aktom i ugovorom o radu.[49] Poseban režim privremene sprečenosti za rad zbog nege obolelog člana uže porodice postoji prema propisima o zdravstvenom osiguranju.[50] Član 96 ZOR uređuje posebnu negu deteta do pet godina, dok član 98 omogućava rad sa nepunim radnim vremenom radi nege osobe sa određenim teškim oboljenjima, uz mišljenje nadležnog zdravstvenog organa, bez tog uzrasnog ograničenja. Rad po članu 98 ne može biti kraći od polovine punog radnog vremena, a zarada je srazmerna vremenu rada.[51] Poslodavac je već dužan da razmotri zahtev za prelazak između punog i nepunog radnog vremena. Rad od kuće i rad na daljinu mogu se ugovoriti, ali ZOR ne uređuje opšti postupak traženja svih fleksibilnih radnih aranžmana radi nege, sa obavezom obrazlaganja odbijanja ili odlaganja koju predviđa član 9 Direktive.[52]

Zakon polazi od drugačijeg modela. Status roditelja negovatelja je nespojiv sa svakim radnim angažovanjem, pa negovatelj sa statusom ne može da koristi prava koja Direktiva vezuje za zaposlenje, a zaposleni negovatelj nema pravo na naknadu ni kada radi sa nepunim radnim vremenom. Ako se uslovi statusa ne promene, i posle prenošenja Direktive negovatelj bi birao između statusa i posla. Iako Direktiva sama po sebi ne nalaže istovremeno korišćenje ove naknade i prava iz radnog odnosa, potpuna nespojivost statusa i rada ipak ograničava ostvarivanje ciljeva evropske politike o učešću negovatelja na tržištu rada. Usklađivanje radnog zakonodavstva sa Direktivom zato je prilika da se zajedno urede ograničeno radno angažovanje uz status i fleksibilni radni aranžmani za zaposlene negovatelje.

PREPORUKA

- Ministarstvo treba da dopuni analizu usklađenosti za Poglavlje 19 i da u njoj odvojeno oceni obaveze iz Konvencije, relevantne propise EU i ciljeve evropske politike nege.

[45] Evropska komisija, Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje [Screening report Serbia, Chapter 19 – Social policy and employment], 18. januar 2016, str. 11 i 14. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c910c8f8-adfe-4f1f-8d6c-b5ab7120dee7_en?filename=screening_report_ch_19_serbia.pdf

[46] Direktiva, čl. 19.

[47] Direktiva, čl. 3 st. 1.

[48] Direktiva, čl. 6, 7, čl. 9 st. 1 i 2, čl. 11 i čl. 12 st. 1.

[49] Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017, 95/2018 – autentično tumačenje i 109/2025 – dr. zakon (u daljem tekstu: ZOR), čl. 77 st. 1, 2 i 6. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/24/1/reg

[50] Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Službeni glasnik RS“, br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025 – dr. zakon, čl. 73 st. 1 i čl. 78 st. 1. Dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/25/1/reg

[51] ZOR, čl. 96 st. 1–4, čl. 98 i 99.

[52] ZOR, čl. 40 st. 4 i čl. 42 st. 1 i 2.

Aneks: Pretpostavke i postupak proračuna

Scenariji prikazuju osetljivost rashoda na odabrane pretpostavke, a ne prognozu broja korisnika. Koraci 2 do 4 koriste radne vrednosti koje nisu potvrđene povezivanjem evidencija o osobama kojima je potrebna nega i potencijalnim negovateljima, pa se model mora validirati pre upotrebe za budžetsku projekciju.

Tabela A1. Broj lica posle svakog koraka

Korak	Uslov	Deca	Odrasli	Osnov pretpostavke
1	Polazna osnova: korisnici uvećanog dodatka, februar 2026.	6.769	30.502	Predlog, Prilog 2
2	Smeštaj i dostupnost člana porodice koji bi mogao ostvariti status, uz uslove iz članova 2 do 5	5.700	13.478	Radna pretpostavka: zadržano je 84,2% dece i 44,2% odraslih.
3	Radni status negovatelja: nije zaposlen ni radno angažovan po bilo kom osnovu	3.600	7.492	Radna pretpostavka: zadržano je 63,2% dece i 55,6% odraslih.
4	Isključenje negovatelja koji su korisnici penzije	3.517	7.070	Radna pretpostavka: zadržano je 97,7% dece i 94,4% odraslih.
5	Pretpostavljeni udeo odraslih koji ispunjavaju dodatni uslov	ne primenjuje se	39,1% 74,0% 100%	RZSZ, izveštaj o lokalnim uslugama u 2021, str. 44, tabela 3-28: punoletni korisnici dnevnog boravka, I stepen 522/1.334; I i II stepen 987/1.334.
6	Stopa podnošenja zahteva	85%	85%	Pretpostavka modela, bez empirijske potvrde.

Tabela A2. Rezultati po scenarijima

Scenario	Deca	Odrasli	Ukupno	Godišnji rashod (mlrd RSD)
Scenario 1 Udeo odraslih 39,1%	2.989	2.352	5.341	5,80
Scenario 2 Udeo odraslih 74,0%	2.989	4.446	7.435	8,07
Scenario 3 Udeo odraslih 100%	2.989	6.010	8.999	9,77

Proračun: N = (3.517 + 7.070 × p) × 0,85, gde je p = 522/1.334, 987/1.334 ili 1. Ukupan broj korisnika je zbir zaokruženih brojeva dece i odraslih. Godišnji rashod = N × (591.500.000 ÷ 2 ÷ 3.270) × 12. Referentni godišnji obračun za 3.270 korisnika iznosi 3.549.000.000 dinara. Udeo u rashodima budžeta u Tabeli 1 izračunat je prema ukupnim rashodima i izdacima prvobitno usvojenog budžeta za 2026. od 2.751,7 milijardi dinara.[53]

[53] Ministarstvo finansija, Budžetski portal, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu. Dostupno na: https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/news