

**Gordana Matković  
Boško Mijatović**

**PROGRAM DEČIJIH  
DODATAKA U SRBIJI**  
**Analiza i predlozi  
za unapređenje**



**CLDS**

**unicef**



**Gordana Matković**

**Boško Mijatović**

**PROGRAM DEČIJIH  
DODATAKA U SRBIJI**

**ANALIZA I PREDLOZI  
ZA UNAPREĐENJE**

**PROGRAM DEČJIH DODATAKA U SRBIJI:  
ANALIZA I PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE**

*Izdavač*

Centar za liberalno-demokratske studije

*Za izdavača*

Boris Begović, predsednik

*Autori*

Gordana Matković

Boško Mijatović

*Recenzenti*

prof. dr Branko Milanović, Svetska banka

mr Aleksandra Pošarac, Svetska banka

*Dizajn*

Rastko Toholj

*Štampa*

JP Službeni glasnik

Tiraž 300

Štampano 2012. godine

---

Zahvaljujemo se Dečijem fondu Ujedinjenih nacija (UNICEF)  
na pokrenutom istraživanju kao i njegovom objavljivanju.

Sadržaj i stavovi izneti u publikaciji su stavovi autora  
i ne odražavaju stavove UNICEF-a.

---

# Sadržaj

<b>I</b>	<b>Uvod</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>Karakteristike programa u Evropskoj uniji</b>	<b>9</b>
	Nastanak programa	9
	Izdvajanja za dečije dodatke	11
	Izvori finansiranja	13
	Tipovi šema	13
	Iznosi i diferenciranje naknada, indeksiranje	17
	Složenost intervencija — mesto i uloga dečijeg dodatka u ukupnoj podršci porodicama sa decom	22
<b>III</b>	<b>Program dečijih dodataka u Srbiji u odnosu na EU</b>	<b>27</b>
	Nastanak i razvoj programa	27
	Današnje stanje	28
<b>IV</b>	<b>Targetiranje dečijih dodataka</b>	<b>32</b>
	Uvod	32
	Program dečijih dodataka	34
	Metodologija istraživanja	36
	Rezultati	39
	<i>Greška isključenosti</i>	40
	<i>Greška uključenosti</i>	51
	<i>Profili</i>	57
	Zaključci	62
<b>V</b>	<b>Unapređenje programa dečijih dodataka</b>	<b>64</b>
	Unapređenje postojećeg sistema	64
	Dve veće promene modela	73
	<i>Skala ekvivalencije</i>	73
	<i>Tip dečijeg dodatka</i>	77

Univerzalni dečiji dodatak . . . . .	80
<i>Razlozi u prilog univerzalnih dečijih dodataka</i> . . . . .	80
<i>Razlozi protiv univerzalnih dečijih dodataka</i> . . . . .	82
NSP+univerzalan . . . . .	84
Predlog važnijih promena . . . . .	88

## **Aneksi**

### *Aneks 1*

Normativna istorija dečijih dodataka u Srbiji posle Drugog svetskog rata . . . . .	93
---	----

### *Aneks 2*

Sistem dečijih dodataka u tri evropske zemlje . . . . .	107
---	-----

### *Aneks 3*

Osnovne karakteristike programa dečijih dodataka u zemljama Evropske unije . . . . .	116
---	-----

Literatura . . . . .	118
----------------------	-----

# I Uvod

Dečiji dodatak je jedan od brojnih vidova podrške koju država i javni sektor obezbeđuju porodicama sa decom. Podrška porodicama sa decom se pruža i kroz druge novčane naknade među kojima su, pored različitih formi dečijih dodataka, najzastupljenije naknade za porodijsko i roditeljsko odsustvo i naknade pri rođenju deteta. Dodatno, podrška može biti i u vidu poreskih olakšica i poreskih kredita za decu. U direktne naknade koje su usmerene na porodice sa decom ubrajaju se i naknade u naturi, odnosno usluge (kao što su vrtići, obrazovne i zdravstvene usluge).

Postoje i druge naknade koje su prvenstveno veoma značajne za smanjenje siromaštva, a čiji iznos direktno zavisi od broja dece. To su, na primer, naknade u programima garantovanog minimalnog dohotka (novčane socijalne pomoći) i stanovanja (*housing benefits*) (European Commission, 2008). U naknade koje nisu povezane neposredno sa decom, ali pružaju značajnu podršku i porodicama sa decom, spadaju i pomoć za nezaposlene, naknade za osobe sa invaliditetom i sl. Još šire posmatrano, politika minimalnih plata i politika zapošljavanja mogu da budu od presudne važnosti za materijalni položaj porodica sa decom, a samim tim i za blagostanje dece.

Najznačajniji ciljevi novčanih naknada tipa dečijeg dodatka jesu smanjenje siromaštva, povećanje fertiliteta, odnosno podrška

roditeljima da dostignu željeni broj dece i kompenzacija troškova podizanja dece, kako bi se smanjila razlika u životnom standardu između porodica sa decom i porodica bez dece.

Poslednji među navedenim ciljevima najdirektnije se vezuje za univerzalne programe u kojima svako dete dobija novčanu naknadu, a na nivou društva dolazi do horizontalne preraspodele i smanjenja razlika u životnom standardu između porodica sa decom i onih bez dece.

Naknade koje su usmerene na siromašne porodice sa decom i koje se dodeljuju na osnovu provere dohotka (i imovine) kao cilj prvenstveno imaju smanjenje siromaštva i podrazumevaju vertikalnu redistribuciju, od bogatijih ka siromašnima.

Značajan broj istraživača smatra, međutim, da se i cilj smanjenja siromaštva efikasnije postiže u okviru univerzalnih programa, u kojima se ne može dogoditi da neka deca ne ostvare pravo zbog nedovoljne informisanosti, komplikovanih administrativnih procedura ili stigme.

Ako se siromaštvo definiše u relativnom izrazu, može se argumentovati da su porodice sa decom siromašnije, budući da pripadaju mlađem delu populacije i da su po prirodi stvari u segmentu životnog ciklusa kada se manje zarađuje. Niži prihodi, pogotovo mladih roditelja, rezultat su kako nižih zarada na početku karijere, tako i odricanja od posla ili prihvatanja fleksibilnih i slabije plaćenih radnih aranžmana radi brige o deci. Zbog nesavršenosti tržišta kapitala, zaduživanje kao način ujednačavanja raspoloživih sredstava tokom života nije efikasno, pa država treba da olakša preraspodelu koja će omogućiti veću potrošnju u periodu životnog ciklusa kada su potrebe veće (zbog prisustva dece), a ukupni prihodi manji (Barr, 2004).

Delotvornost univerzalnih programa u smanjenju siromaštva potvrđuje i veći broj empirijskih istraživanja (Letablier, 2009).

Argumenti u korist univerzalnih programa se uobičajeno odnose i na tvrdnje da se za njih lakše dobija politička podrška, te da u kontekstu političke ekonomije oni imaju veće šanse da opstanu, obezbeđujući čak veće iznose naknada, od kojih onda i siromašni ima-



ju korist. Uz to, univerzalni programi su administrativno jeftiniji i jednostavniji, a ne uzrokuju moralni hazard, odnosno ne stvaraju negativne podsticaje za rad i zapošljavanje (Besley, Kanbur, 1988).

S druge strane, moguće je argumentovati da paternalistička uloga države koja primorava pojedinca da preraspodeljuje dohodak tokom životnog ciklusa nije prihvatljiva te da univerzalni programi nameću veće poreze i rezultiraju u davanjima koja su usmerena i na one koji nisu siromašni. Ovome naravno treba dodati i teorije o opadajućoj marginalnoj korisnosti novca, prema kojima dodatna novčana jedinica boljestojećim slojevima donosi manju korist nego siromašnima.

Na praktičnom nivou, u EU dominantni su univerzalni programi koji podrazumevaju da se naknade dodeljuju bez provere dohotka i imovine. Činjenica je, međutim, da su se neke zemlje zadržale isključivo na programima uz proveru dohotka i imovine, ali i da je usmeravanje dečijih dodataka ka siromašnijim slojevima sve prisutnije i eksplicitno, kroz uvođenje dohodovnog cenzusa, i implicitno, kroz kaskadne programe ili kroz poreski sistem.

U vreme najnovije krize pojavljuju se primeri isključivanja najbogatijih slojeva društva iz prava na dečiji dodatak (Velika Britanija od 2013. godine, Slovenija) ili potpunog napuštanja univerzalnih programa (Litvanija). Ove promene su rezultat nastojanja da se ostvari ušteda u javnim rashodima.

Pored toga, razvijenije zemlje se često odlučuju za tzv. kaskadne programe koji podrazumevaju univerzalna prava za svu decu, uz dodatne targetirane programe za pojedine kategorije ili za najsiromašnije, uz proveru dohotka i imovine. Ovakve tendencije su zabeležene još sedamdesetih godina prošlog veka (Gordon, 1988) i rezultiraju u povećanju udela naknada koje se dodeljuju uz proveru dohotka i imovine. Smanjenje udela univerzalnih naknada u pojedinim periodima zabeleženo je i usled sporijeg indeksiranja univerzalnih u odnosu na targetirana prava (Gilbert, 2002).

Sve prisutnije implicitno usmeravanje naknada na siromašne realizuje se i kroz poreski sistem. Gilbert tako, na primer, argumentuje da sve veći broj zemalja nastoji da zadrži formu naizgled univer-

zalnih programa, dok je u stvarnosti sve prisutnije prikriveno targetiranje — „država jednom rukom dodeljuje naknade svima, a drugom rukom, neprimetno, navodi poreske službe da od boljestojećih slojeva povrate veliki deo ovih naknada” (Gilbert, 2002, str. 140).

Za siromašnije zemlje, imajući u vidu velika budžetska ograničenja, zaoštreno se postavlja pitanje da li je bolje da se isplaćuju vrlo male sume svim porodicama sa decom ili značajnije sume samo siromašnima. Odgovor bi bio veoma jednostavan kada bi targetiranje, provera dohotka i imovine, moglo da se realizuje na zadovoljavajućem nivou i bez velikih administrativnih troškova.

## II Karakteristike programa u Evropskoj uniji<sup>1</sup>

U ovom odeljku daćemo pregled važnijih karakteristika programa dečijih dodataka u zemljama Evropske unije, kao što su istorijat programa, visina izdvajanja za dečije dodatke, izvori finansiranja, tipovi dečijeg dodatka, iznosi i diferenciranje naknada, indeksiranje i pregled srodnih programa, kako bi se ustanovili mesto i uloga dečijeg dodatka u ukupnoj podršci porodicama sa decom. Detaljan prikaz sistema dečijih dodataka u Velikoj Britaniji, Holandiji i Sloveniji dat je u Aneksu 2.

### Nastanak programa

Istorijski posmatrano, novčane naknade koje su preteča dečijeg dodatka u Evropi počele su da se isplaćuju najpre u Belgiji i Francuskoj. U Francuskoj su tokom I svetskog rata pojedine korporacije plaćale radnicima sa velikim brojem dece dodatne bonuse, nastojeći da izbegnu povećanje zarada za sve zaposlene. Vremenom su, umesto da direktno plaćaju zaposlenima, poslodavci počeli da uplaćuju sredstva u lokalne ekvivalizirajuće fondove, kako bi rasporedili teret

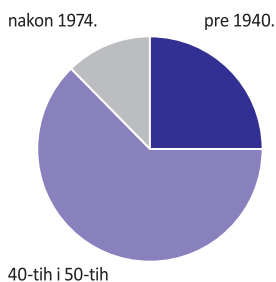
<sup>1</sup> Napisano na osnovu baza podataka MISSOC, ESSPROS, Social Security Administration (SSA) i International Social Security Association, ali i na osnovu više analiza koje se odnose na programe u EU i u pojedinim zemljama, a koje su citirane u tekstu.

troškova i objedinili administriranje. Najzad, 1932. godine, doprinosi za radnike zaposlene u industriji postali su obaveza koju propisuje država. Sled događaja u Belgiji je bio veoma sličan (Gordon, 1988, str. 282).

Još nekoliko zemalja je uvelo program dečijih dodataka tridesetih godina, a većina nakon II svetskog rata. Motivi za uvođenje programa su bili različiti, od nastojanja da se odgovori na smanjenje stope rađanja i smanjenje nejednakosti (Francuska i Belgija) do brige za dobrobit dece (Švedska).

Veliki uticaj na oblikovanje univerzalnih programa dečijih dodataka u Evropi imao je Beveridžov izveštaj. Pokušavajući da formuliše sistem socijalne sigurnosti Ujedinjenog Kraljevstva nakon II svetskog rata, u delu koji se odnosi na dečije dodatke, Beveridž je zastupao stav da ovu naknadu treba da dobijaju sva deca, a da pravo mora da se finansira iz budžeta. Rezonujući u okviru koncepta minimalne sigurnosti za sve, on se založio za veću podršku porodica sa više dece, ali i ukazao na problem moralnog hazarda ukoliko se naknade isplaćuju samo za decu nezaposlenih. „Jaz između zarađenog dohotka i dohotka koji se dobija u periodu prekida zaposlenja za svakog pojedinca mora da bude što je moguće veći”. Osim toga, kao motiv za uvođenje dečijih dodataka pominje se i problem nedovoljnog rađanja u Britaniji (Beveridge, 1942).

**Grafikon 1. Udeo zemalja EU prema periodu kada su uvele program dečijih dodataka**



*Izvor: Social Security Administration (SSA) i International Social Security Association*

Sa razvojem programa uočavaju se elementi konvergencije. U zemljama u kojima su naknade uvedene samo za decu čiji su roditelji zaposleni i za koje su poslodavci plaćali doprinose, programi su počeli da se šire na svu decu, a u ekvivalizirajuće fondove za dečije dodatke počela je da doprinosi i država.

Uprkos izvesnoj konvergenciji, programi dečijih dodataka se i danas razlikuju u zavisnosti od istorijskih okolnosti u kojima je ovaj instrument nastajao, dominantnog ideološkog koncepta i modela države blagostanja, a u tom kontekstu i od ciljeva koji primarno nastoje da se postignu ovim davanjima. Na nivou Evropske unije ne postoji harmonizacija socijalne politike u regulatornom smislu, pa time ni dečijih dodataka.

## Izdvajanja za dečije dodatke

Različite studije pokazuju da prisustvo dece do 14 godina u domaćinstvu smanjuje životni standard bračnog para bez dece u proseku za 20–30% (Letablier, 2009, str. 21; OECD, 2011, str. 101). Udeo rashoda za decu u ukupnim rashodima domaćinstva varira u zavisnosti od broja i starosti dece, ukupnih prihoda porodice, ali i od „pregovaračkog procesa” unutar porodice, koji takođe može bitno da utiče na podelu ukupnih resursa na pojedine članove domaćinstva. U različitim zemljama ovaj udeo se razlikuje i u zavisnosti od kulturnih normi, opšteg životnog standarda, ali i dostupnosti pojedinih „besplatnih” javnih usluga za decu.

U Evropskoj uniji novčane naknade za porodice sa decom predstavljaju instrument za kompenzaciju direktnih troškova podizanja dece. Podaci baze ESSPROS pokazuju da se za naknade tipa dečijeg dodatka u zemljama EU 2009. godine u proseku izdvajalo 1,1% BDP-a.<sup>2</sup>

Razlike u izdvajanjima između pojedinih zemalja su velike. Najveću, natprosečnu podršku porodicama sa decom kroz ovaj instru-

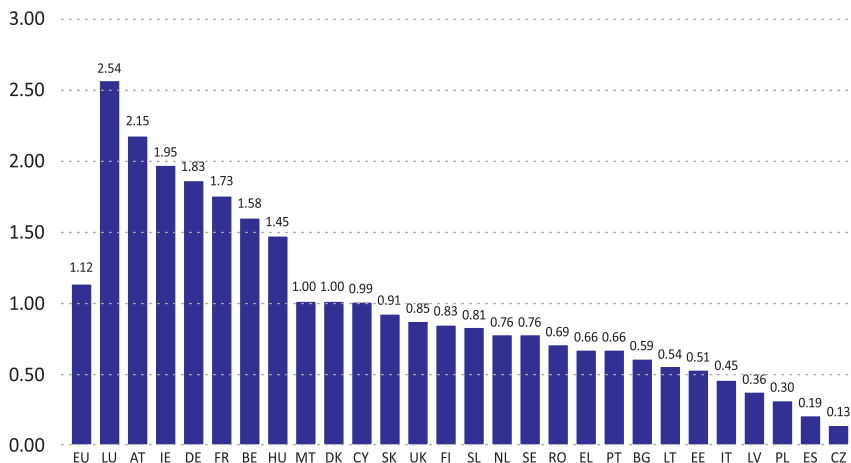
<sup>2</sup> Baza ESSPROS ne obuhvata poreske olakšice i poreske kredite, za razliku od, na primer, baze OECD.

ment pružaju zemlje kontinentalne Evrope (Luksemburg, Austrija, Nemačka, Francuska, Belgija), u kojima su i iznosi naknada najviši. Najmanja izdvajanja i najniži iznosi naknada karakteristični su za zemlje južne, centralne i istočne Evrope (Češka, Poljska, Litvanija, Letonija, Estonija, Italija, Španija).

Prema ovom pokazatelju nordijske zemlje se nalaze u sredini, prvenstveno zbog različitog koncepta u pogledu balansa između novčanih i nenovčanih naknada u okviru celokupne podrške koju pružaju porodicama sa decom.

U prvoj fazi krize, zaključno sa 2009. godinom, udeo naknada za decu u BDP-u na nivou EU se neznatno povećao, a smanjenje udela je zabeleženo jedino u Češkoj i Poljskoj, u kojima je i 2007. godine, pre izbijanja krize, ovaj udeo bio na niskom nivou.<sup>3</sup>

**Grafikon 2. Novčane naknade za porodice sa decom (dečiji dodatak) u EU, udeo u BDP-u, 2009.**



Izvor: Baza ESSPROS (Eurostat)

<sup>3</sup> Na osnovu podataka baze ESSPROS za odgovarajuće godine.

Prema istraživanju OECD-a i EU, inicijalni odgovor na krizu je uglavnom podrazumevao povećanu podršku porodicama sa decom, uključujući i isplate dodatnih jednokratnih novčanih naknada. U kasnijoj fazi mnoge zemlje su uvele mere štednje. Kao što je već ukazano, pojedine zemlje EU su reformisale svoje sisteme ili su najavile njihovo reformisanje kako bi smanjile izdatke za ove namene (Litvanija, Velika Britanija, Slovenija), a pojedine su se odlučile za smanjenje ili zamrzavanje iznosa naknada (Danska, Irska, Mađarska) ili za postepeno izjednačenje iznosa dodatka za svu decu (OECD, 2011, str. 11 i 65; Gauthier, 2010 str. 10–12). Da bi se ostvarile uštede, i u drugim sferama koje obezbeđuju podršku porodicama sa decom preduzimaju se različite intervencije, npr. privremeno umanjeње naknada tokom porodijskog odsustva, skraćenje porodijskog odsustva radi nege deteta, ukidanje naknada pri rođenju deteta, smanjenje budžeta za dnevne boravke i sl. (Gauthier, 2010, str. 10–12).

## **Izvori finansiranja**

U većini zemalja izvor finansiranja dečijih dodataka je državni budžet, što je i logično u uslovima kada pravo ne zavisi od statusa roditelja na tržištu rada. U približno jednoj četvrtini zemalja osnovni izvor finansiranja su doprinosi koje plaća poslodavac, uz budžetsko sufinansiranje ili garanciju.

U zemljama kao što je Francuska, pa i Austrija, finansiranje iz doprinosa je očito zadržano pre svega iz istorijskih razloga, ali u Grčkoj, u skladu sa izvorom finansiranja, pristup klasičnom programu dečijih dodataka je i dalje ograničen na decu osiguranika.

## **Tipovi šema**

U većini zemalja EU postoji veći broj novčanih naknada koje se isplaćuju porodicama sa decom. Centralno mesto u svim progra-

mima zauzimaju dečiji dodaci, iako neke zemlje imaju i posebna davanja, uglavnom usmerena na siromašnu decu.

U 19 zemalja EU postoje univerzalni dodaci koji se dodeljuju nezavisno od materijalnog položaja porodice. Među ovim programima postoje, ipak, i značajne razlike. Prema osnovnim karakteristikama programa, sve zemlje sa univerzalnim naknadama mogle bi da se grubo podele u dve osnovne grupe.

U prvoj grupi od osam zemalja prisutna je samo univerzalna komponenta u programima novčanih naknada tipa dečijeg dodatka (nordijske zemlje, Ujedinjeno Kraljevstvo, Luksemburg, Slovačka i baltičke zemlje, osim Litvanije). U svim ovim zemljama izvor finansiranja naknada je budžet.

U drugoj grupu od jedanaest, mahom kontinentalno-evropskih zemalja, obično postoji neka vrsta univerzalne bazične naknade, a dodatno su, u okviru programa dečijeg dodatka ili mimo njega, ustanovljena i posebna davanja u vidu targetiranih naknada usmerenih na siromašne porodice sa decom. Tako, na primer, Mađarska i Rumunija imaju zaštitni dečiji dodatak kao posebno pravo za siromašne porodice sa decom, Holandija takođe pored osnovne naknade ima posebnu šemu za siromašne (vidi Aneks 2), dok Austrija u okviru osnovnog programa isplaćuje bonus za porodice koje imaju troje i više dece, uz proveru dohotka. U Belgiji, u okviru osnovnog univerzalnog programa, dopunski dodatak mogu da ostvare samohrani roditelji čiji je dohodak niži od cenzusa.

U većini zemalja iz ove grupe udeo naknada usmerenih na siromašne je relativno nizak, osim u Francuskoj i Malti, gde prelazi 30% (Grafikon 3). Malta za sve porodice iznad određenog cenzusa isplaćuje jednak dečiji dodatak, a onima koji ostvaruju dohodak ispod cenzusa dopunu (*top-up*), prema formuli koja uzima u obzir i uzrast deteta. Francuska pre svega ima posebna davanja za siromašnije porodice sa više dece.

Činjenica da sve navedene zemlje imaju univerzalnu komponentu, bez provere dohotka i imovine, ne znači međutim da sva deca ostvaruju pravo na dečiji dodatak. Tako je, na primer, specifičnost Francuske što klasičan dečiji dodatak bez provere dohotka i imovi-



ne ne dobijaju porodice sa jednim detetom, već samo one sa dvoje ili više dece. Ovo je očito posledica modela u kojem dečiji dodatak predstavlja element populacione politike. Vremenom su sve značajniji postajali socijalni ciljevi, te danas u Francuskoj dodatno postoji i program koji je usmeren na siromašne porodice sa najmanje troje dece, uz proveru dohotka i imovine, dok je siromašnim porodicama sa jednim detetom dostupan program namenjen deci mlađoj od tri godine (Fagnan, 2005). Uprkos stalnim protestima nevladinih organizacija koje se zalažu za poboljšanje položaja porodica sa decom, porodice sa jednim detetom ne dobijaju dečiji dodatak.

U Grčkoj pravo na klasični dečiji dodatak ostvaruju samo deca osiguranika za koju su plaćeni doprinosi. Mimo toga, programi podrške bez provere dohotka i imovine su pre svega usmereni na treće dete (Matsaganis, 2009). Deca iz manje brojnih porodica izostavljena su iz univerzalnih programa i mogu da ostvare pravo pre svega u jednoroditeljskim porodicama, uz proveru dohotka i imovine.

Iz univerzalne šeme u Belgiji je izuzet jedan mali broj dece čiji roditelji nisu aktivni na tržištu rada, te ona mogu da ostvare pravo samo na tzv. garantovani dečiji dodatak, koji se dodeljuje uz proveru dohotka i imovine. Otuda neka deca van ovog kruga ostaju bez naknade.

U Danskoj, jedna porodica na godišnjem nivou po osnovu dečijeg dodatka ukupno može da ostvari 4.692 evra. Suštinski, ovim limitom broj dece u jednoj porodici koja mogu da ostvare pravo je ograničen na troje dece.<sup>4</sup> Ovakvu vrstu limita moguće je naravno tumačiti i na način da je u porodicama sa više od troje dece iznos dečijeg dodatka po detetu niži od nominalnog.

U pojedinim zemljama starosna granica, ili neki dodatni eliminacioni faktori, takođe isključuju jedan mali broj dece iz prava. Tako, na primer, deca starija od 16 godina ni u Irskoj ni u Velikoj Brita-

<sup>4</sup> Naime, ni porodica u kojoj je četvoro dece školskog uzrasta (7–17), za koju su iznosi dečijeg dodatka najniži (118 evra), ne bi dobila puni iznos dečijeg dodatka koji joj pripada na godišnjem nivou (5.664 evra), već limit od 4.692 evra. Porodica u kojoj je dvoje dece mlađe od 2 godine, a dvoje starosti 3–6 godina, umesto 8.160 evra, koliko bi joj pripadalo po nominalnim iznosima, dobila bi takođe 4.692 evra, što znači da bi u suštini primila iznos za samo troje dece odgovarajućeg uzrasta (izvor: tabele MISSOC).

niji ne ostvaruju pravo na dečiji dodatak ukoliko ne pohađaju školu (prema procenama, oko 2% dece). U Letoniji pravo ne ostvaruju deca mlađa od godinu dana, a u Litvaniji, dok se pravo ostvarivalo bez provere dohotka i imovine, mogla su da ga ostvare samo deca mlađa od 7 godina. U Slovačkoj su pak iz prava izuzeta deca koja primaju invalidsku ili socijalnu penziju.

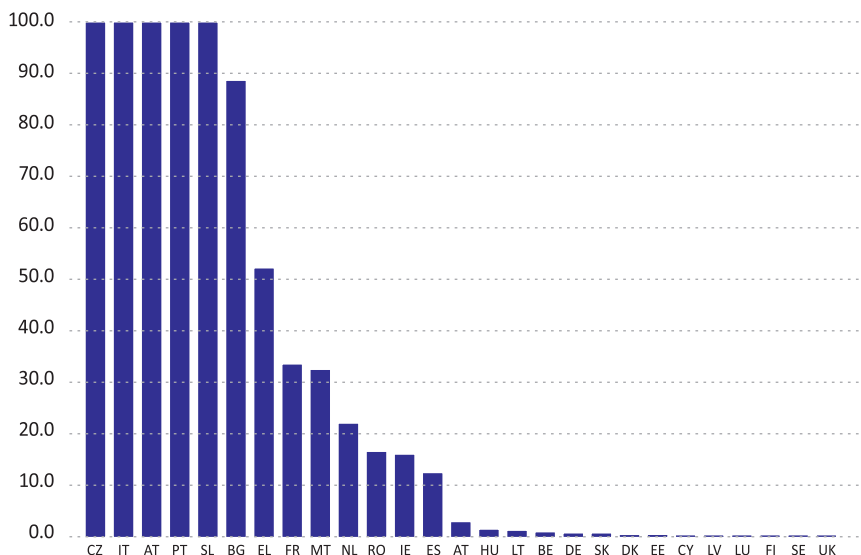
Neke zemlje karakterišu pre svega ili isključivo naknade koje se dodeljuju uz proveru dohotka i imovine. Dečiji dodatak koji se dodeljuje na osnovu provere dohotka i imovine karakterističan je za pojedine južnoevropske zemlje (Italija, Španija, Portugal) i pojedine zemlje centralne i istočne Evrope (Češka, Slovenija, Poljska, Bugarska). Nakon 2009. godine i Litvanija je napustila univerzalni program. U ovoj grupi, međutim, ima zemalja koje jednim delom imaju i univerzalnu komponentu. Tako, na primer, u Španiji i Bugarskoj bez provere dohotka i imovine pravo ostvaruju deca sa invaliditetom.

Iako se u ovoj grupi zemalja dečiji dodaci dodeljuju uz proveru dohotka i imovine, to ne znači da su oni namenjeni samo siromašnim porodicama sa decom. Cenzusi u Sloveniji su, na primer, postavljeni tako da iz prava isključuju samo naj siromašnije u Ujedinjenom Kraljevstvu dečiji dodatak bogatije slojeve (detaljnije Aneks 2). Otuda je programom dečijih dodataka u Sloveniji obuhvaćeno 86% dece do 18 godina starosti (Čok, Kump 2010, str. 15).

Na grafikonu 3. može se sagledati zastupljenost programa u kojima se naknade dodeljuju uz proveru dohotka i imovine u pojedinim zemljama EU. Udeo targetiranih programa izračunat je na osnovu rashoda, a ne na osnovu obuhvata dece, pa se u pojedinim specifičnim situacijama ne sagledava jasno pripadnost konkretne zemlje predloženoj tipologiji.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Udeo naknada koje se dodeljuju uz proveru dohotka i imovine u Španiji je relativno nizak, što je rezultat dizajna programa prema kome se relativno uskom krugu siromašne dece dodeljuju naknade niskih iznosa, dok se kroz univerzalnu komponentu deci sa invaliditetom bez starosne granice dodeljuju naknade čija je vrednost višestruko veća.

**Grafikon 3. Udeo programa u kojima se naknade dodeljuju uz proveru dohotka i imovine u ukupnim programima tipa dečijeg dodatka, 2009.**



Izvor: Baza ESSPROS (Eurostat)

## Iznosi i diferenciranje naknada, indeksiranje

U apsolutnom iznosu posmatrano, naknade su u zemljama kontinentalne Evrope i u nordijskim zemljama značajno više od onih u južnoevropskim zemljama i zemljama centralne i istočne Evrope.

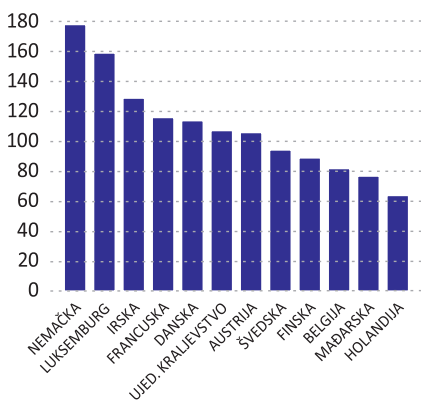
Analiza iznosa naknada za prvo dete u porodici, uzrasta 3–6 godina, u standardima jednake kupovne snage (PPS)<sup>6</sup> pokazuje da se zemlje mogu podeliti na dve grupe.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Iznosi naknada u nacionalnim valutama preuzeti su iz baze MISSOC, a preračunati su u PPS (*purchasing power standards*) na osnovu konvertora GDP iz baze EUROSTAT

<sup>7</sup> U analizu nisu uključene Italija, Slovenija i Portugal u kojima iznosi naknada zavise i od dohotka, što onemogućava poređenje.

U prvoj grupi, u kojoj se nalaze zemlje sa višim iznosima naknada, izdvajaju se Nemačka i Luksemburg (sa naknadama od 175, odnosno 155 PPS). Najniže su naknade u Mađarskoj i Holandiji (72 i 60 PPS). Mađarska je jedina nova članica EU koja se nalazi u grupi sa velikodušnijim iznosima naknada.

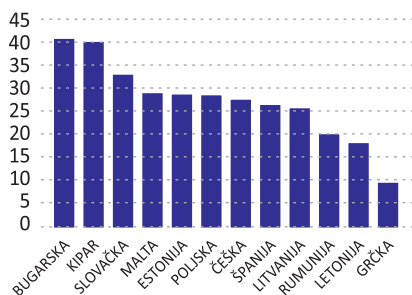
**Grafikon 4.** Iznosi naknada u PPS, za prvo dete u porodici, uzrasta 3–6 godina, u grupi zemalja sa višim iznosima naknada, 2010.



*Izvor: Kalkulacija autora na osnovu podataka iz baza MISSOC i EUROSTAT*

U drugoj grupi su mahom zemlje južne, centralne i istočne Evrope u kojima su naknade niske (u većem broju zemalja iznose između 25 i 33 PPS). Većina zemalja u ovoj grupi dodeljuje naknade uz proveru dohotka i imovine.

**Grafikon 5. Iznosi naknada u PPS, za prvo dete u porodici, uzrasta 3–6 godina, u drugoj grupi zemalja, 2010.**



Izvor: Kalkulacija autora na osnovu podataka iz baza MISSOC i EUROSTAT

Prema bazi podataka OECD-a za 2008. godinu, koja u naknade ubraja i (avansne) poreske kredite, sa mogućnošću isplate,<sup>8</sup> udeo naknada za prvo dete starosti 3–12 godina u plati prosečnog radnika u zemljama Evropske unije kreće se od veoma niskog udela, manjeg od 2% (Letonija, Poljska, Portugal, Španija, Francuska, Kipar, Grčka), do visokih udela (7% u Mađarskoj, 8% u Sloveniji i 9% na Malti). Od ukupno 24 zemlje EU za koje je udeo izračunat, u desetak zemalja on za osnovnu šemu iznosi između 3 i 4% (OECD, 2011a).

U malom broju zemalja iznosi naknada su jednaki za svu decu (Bugarska, Slovačka, Letonija, Španija,<sup>9</sup> a od 2012. godine i Irska), iako je uniformnost naknada bila tipična u gotovo svim zemljama tokom nekoliko decenija nakon njihovog uvođenja (Gordon, 1988, str. 285).

U manje od polovine zemalja iznosi se razlikuju u zavisnosti od starosti deteta.

<sup>8</sup> Ovi nepotrošivi poreski krediti (*refundable or non-wastable tax credits*) u nekoliko zemalja (Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka, Austrija) ne samo da umanjuju poresku obavezu već mogu da rezultiraju i u isplati novčane naknade onim poreskim obveznicima čija su poreska dugovanja manja od kredita — „negativni porez“. U Nemačkoj i Austriji ovi krediti su univerzalni, tj. ne ukidaju se sa povećanjem dohotka porodice (OECD, 2011a; Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, 2011).

<sup>9</sup> Do 2010. godine Španija je isplaćivala dvostruko veće iznose za decu starosti do 5 godina.

Uvažavajući činjenicu da finansijski troškovi rastu sa uzrastom dece (OECD, 2011, str. 102), iznosi dečijeg dodatka se povećavaju sa uzrastom u Austriji, Luksemburgu, Holandiji, Belgiji, Francuskoj, Poljskoj i Češkoj.

U skladu sa konceptom značaja ranog razvoja deteta, usled visokih stopa siromaštva dece u prve dve godine života (OECD, 2011, str. 66), ali i u zavisnosti od drugih socijalnih davanja u zemlji, značajno veće dodatke za najmlađu decu do dve, odnosno jedne godine starosti imaju Rumunija i Portugal, dok ostala deca dobijaju jednake dodatke čiji su iznosi niži.<sup>10</sup> Smanjenje iznosa dodataka sa uzrastom deteta postoji i u Danskoj.

U više od polovine zemalja iznos dečijeg dodatka zavisi od broja dece u porodici ili od reda rođenja deteta.

Motivisane smanjenjem siromaštva mnogočlanih porodica i/ili povećanjem fertiliteta, brojne zemlje Evropske unije dodeljuju dečije dodatke koji se povećavaju sa brojem dece u porodici ili su viši za decu višeg reda rođenja.

Dečiji dodatak se povećava sa redom rođenja najčešće do trećeg ili četvrtog deteta, a zatim ostaje na istoj visini u Belgiji, Luksemburgu, Mađarskoj i Sloveniji. Dodaci rastu sve do petog ili čak šestog deteta u Francuskoj, Finskoj i Švedskoj. U Švedskoj tako, na primer, svako dete dobija dečiji dodatak od 115 evra, a zatim u okviru dopune za velike porodice ostvaruje i dodatni iznos, koji postepeno raste sa redom rođenja deteta, od 16 evra za drugo dete, do 137 evra za peto i svako naredno dete.

Prvo i drugo dete dobijaju niže iznose od dece višeg reda rođenja u Nemačkoj i Estoniji, dok u Austriji postoji dopunska naknada u fiksnom iznosu za treće i svako naredno dete.

Iako istraživanja pokazuju da su troškovi za prvo dete uobičajeno veći nego za narednu decu, kao odraz ekonomije obima,<sup>11</sup> samo je u Ujedinjenom Kraljevstvu dečiji dodatak značajno viši za prvo (najstarije) dete u porodici, dok je za svako naredno dete iznos dodatka niži i jednak.

<sup>10</sup> I Litvanija ima veće naknade za decu do 2 godine starosti ako roditelji ne primaju naknadu za porodijsko odsustvo ili je ona niska.

<sup>11</sup> Naredno dete može da koristi istu sobu, da nasledi odeću i obuću, školski pribor.

U nekim zemljama iznos dodatka zavisi od visine dohotka (Portugal, Slovenija i Italija u osnovnom programu, kao i Malta i Rumunija u dopunskoj komponenti).

U Belgiji se iznos dečijeg dodatka razlikuje i u zavisnosti od toga da li je roditelj zaposlen, samozaposlen, državni službenik i sl.

Najzad, u gotovo svim zemljama iznosi dečijeg dodatka se uvećavaju za decu sa invaliditetom i/ili za decu samohranih roditelja, ili se ustanovljavaju posebne naknade usmerene na ove posebno ugrožene grupe.

Pojedine zemlje jednokratno udvostručuju iznose dečijeg dodatka u septembru (Austrija) ili isplaćuju poseban dodatak na početku školske godine (Luksemburg za svu decu i Francuska, uz proveru dohotka i imovine).

Pravo na dečiji dodatak se uglavnom gubi kada dete postane sposobno za rad prema propisima o minimalnoj starosnoj granici koja se pretežno vezuje za kraj obaveznog školovanja. Gotovo sve zemlje, međutim, nastavak korišćenja naknada i preko ove starosne granice uslovljavaju nastavkom školovanja. U nekim zemljama koje ne uzimaju u obzir produženje starosne granice tokom studija (uglavnom nordijske i anglosaksonske zemlje) postoje veoma razvijeni sistemi stipendija i kredita za studente. Za decu sa invaliditetom starosna granica u mnogim zemljama se produžava nezavisno od školovanja ili se pravo ostvaruje bez starosnog ograničenja, pod uslovom da je stepen invaliditet visok (Austrija, Nemačka, Grčka, Španija, Italija, Malta).

U najvećem broju zemalja Evropske unije indeksiranje naknada nije vezano za fiksne parametre, a odluka se donosi u procesu usvajanja budžeta ili se prepušta vladi, odnosno nadležnom ministarstvu. U svega sedam zemalja propisano je indeksiranje u skladu sa inflacijom ili troškovima života (Belgija, Francuska, Italija, Kipar, Ujedinjeno Kraljevstvo, Rumunija, Slovenija), a u dve u skladu sa zaradama (Danska i Holandija).

## **Složenost intervencija — mesto i uloga dečijeg dodatka u ukupnoj podršci porodicama sa decom**

Kao što je već u uvodu naglašeno, dečiji dodaci predstavljaju samo jednu komponentu ukupne politike podrške usmerene na porodice sa decom. Pored dečijih dodataka, sve zemlje isplaćuju i druge novčane naknade, ali obezbeđuju i usluge koje pretežno finansiraju iz javnih rashoda.

Analiza podataka iz baze ESSPROS pokazuje da, pojedinačno posmatrano, dečiji dodaci u EU u proseku čine skoro polovinu ukupnih javnih rashoda u okviru tzv. funkcije porodica/deca.

Pored dečijih dodataka, funkcija porodica/deca od novčanih naknada obuhvata i izdatke za porodijsko i roditeljsko odsustvo, naknade pri rođenju deteta, kao i druge naknade za podršku samohranim roditeljima i deci sa invaliditetom, a od nenovčanih naknada izdatke za brigu o deci u dnevnim boravcima, jaslama i predškolskim institucijama, porodični smeštaj (hraniteljstvo), pomoć u kući za decu i sl. (Eurostat, 2011). Iako se od sredine devedesetih godina prošlog veka beleži trend povećanja nenovčanih naknada i usluga (OECD 2011, str. 55), novčane naknade i dalje predstavljaju dominantan vid podrške porodicama sa decom.<sup>12</sup>

Među zemljama u kojima je udeo dečijeg dodatka u ukupnim naknadama za porodicu/decu značajno ispod proseka EU mogu se izdvojiti dve grupe zemalja. U prvoj grupi su nordijske zemlje, u kojima je ovaj udeo relativno nizak, pre svega jer su ulaganja u nenovčane naknade vrlo visoka. U drugoj grupi su zemlje u kojima su rashodi za dečije dodatke niski, na primer Češka, Španija i baltičke zemlje.

Među zemljama koje imaju vrlo visok udeo novčanih naknada tipa dečijeg dodatka su pre svega zemlje kontinentalne Evrope, koje su ovim naknadama daleko prioritet u svojim intervencijama za decu (Austrija, Nemačka, Francuska i Belgija). Visok udeo postoji i na

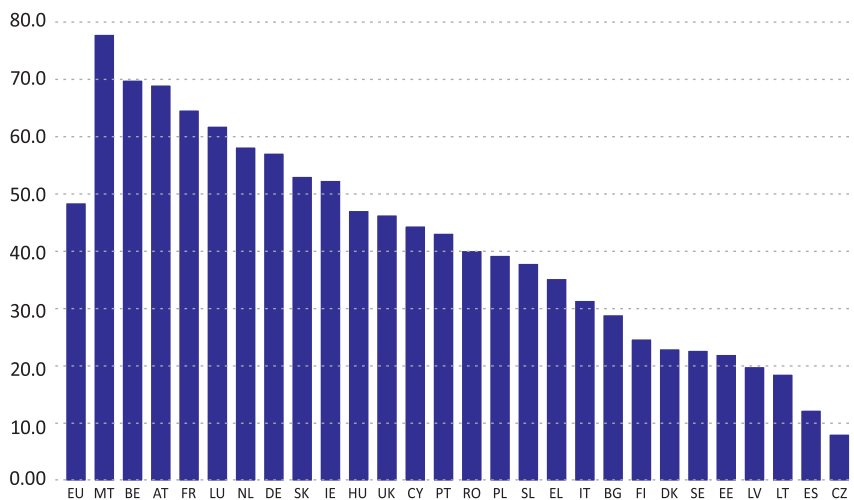
<sup>12</sup> Očito ne uzimajući u obzir obrazovne i zdravstvene usluge.



Malti, koja nema razvijene nenovčane naknade kao što su usluge za decu predškolskog uzrasta, hraniteljstvo i sl.<sup>13</sup>

Popularnost programa novčanih naknada pre svega se duguje njihovoj fleksibilnosti, jer oni mogu jednostavno da se prošire u situacijama kada su potrebne dodatne intervencije radi smanjenja siromaštva, ali i da se smanje u vreme krize. Transparentnost, mogućnost brze procene troškova i evaluacija efekata dodatno su doprineli njihovoj široj primeni u odnosu na nenovčane naknade (OECD, 2011, str. 58). S druge strane, kada se naknade daju u gotovini, postoji verovatnoća da će se novac potrošiti za neke druge namene, a ne na decu. Prednost nenovčanih davanja se upravo i obrazlaže činjenicom da se ona ne mogu trošiti za druge namene.

**Grafikon 6. Udeo novčanih naknada (dečijih dodataka) u ukupnim naknadama usmerenim na porodice sa decom, 2009.**



Izvor: Baza ESSPROS (Eurostat)

<sup>13</sup> Na Malti 39% dece predškolskog uzrasta (od 3 godine do polaska u osnovnu školu) čuvaju roditelji. Viši udeo dece koju čuvaju roditelji zabeležen je jedino u Poljskoj (European Commission's Expert Group on Gender and Employment Issues — EGGE, 2009). Takođe, na Malti je porodični smeštaj nerazvijen i mali broj dece se nalazi u hraniteljskim porodicama.

Pokušaji da se ocene efekti ulaganja u decu zahtevaju, međutim, još širi pristup i uključivanje drugih intervencija države.

Mnoge zemlje EU pružaju podršku porodicama sa decom kroz poreski sistem, bilo kroz poreske olakšice bilo kroz poreske kredite. Iako relativni značaj ovih instrumenata u većini zemalja nije veliki, u poslednjoj deceniji beleži se trend njihovog sve većeg korišćenja.

U poređenju sa drugim zemljama, relativni značaj podrške porodicama sa decom kroz poreski sistem je posebno veliki u Nemačkoj, Holandiji i Poljskoj, ali je u značajnijoj meri prisutan i u Belgiji, Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Pojedine zemlje Evropske unije ovu vrstu podrške ne koriste, na primer nordijske zemlje (OECD, 2011).

Sve veće prihvatanje poreskih instrumenata kao mehanizma za podršku porodicama sa decom objašnjava se pre svega činjenicom da oni efikasnije podstiču rad i zapošljavanje. Prednost ovih instrumenata je što uglavnom svi potencijalni korisnici i ostvare pravo koje im pripada, odnosno veoma je mali udeo porodica koje zbog stigme ili komplikovanih procedura ne ostvare prava. Uticaj poreskih instrumenata na smanjenje siromaštva problematičan je, međutim, u uslovima kada je ponuda radnih mesta mala, a nezaposlenost visoka, i/ili u uslovima niskih zarada (osim ako nisu u pitanju poreski krediti sa mogućnošću naplate, negativni porezi, kao u Nemačkoj, Austriji i Ujedinjenom Kraljevstvu) (OECD, 2011, str. 59). Imajući u vidu modele poreskih intervencija u većini zemalja, poreski krediti više doprinose boljestojećim nego siromašnim porodicama. Otuda se mogu naći preporuke koje upućuju na potrebu većeg usmeravanja podrške kroz novčane naknade nego kroz poreze (European Commission, 2008, str. 45). Međutim, prema istraživanju javnog mnjenja u EU, među politikama usmerenim na porodicu sa decom najveći prioritet bi trebalo da dobiju poreske olakšice i fleksibilniji aranžmani za čuvanje dece (Gallup, 2008, str. 8).

Obezbeđeno obrazovanje ima veliki značaj za kompenzaciju troškova roditelja. Javni rashodi za obrazovanje u zemljama EU su u proseku dva puta veći od novčanih i nenovčanih naknada za porodice sa decom i od izuzetnog su značaja, ne samo u pogledu pre-

uzimanja troškova koje bi inače morale da snose porodice nego i za dobrobit dece. Isti značaj imaju i rashodi za zdravstvo, s tim što je njih, za potrebe međunarodnih poređenja, teže disagregirati prema starosnim grupama (OECD, 2009, 94).

Iz napred navedenih razloga, istraživanja koja su nastojala da povežu rashode za decu sa ishodima u pogledu dobrobiti dece uglavnom formulišu neku vrstu „paketa” naknada i različitih intervencija iz sfere socijalne politike.

Detaljne analize studija koje su imale za cilj da utvrde determinante siromaštva dece<sup>14</sup> u EU pokazuju da ono prevashodno zavisi od tri faktora — nezaposlenosti, siromaštva porodica sa niskim zaradama i transfera usmerenih na porodice sa decom.

Prema ovim nalazima, najuspešnije su zemlje koje efikasno kombinuju strategije usmerene na zapošljavanje i dostupnost usluga, npr. čuvanje dece, sa novčanom podrškom (European Commission, 2008). Uzimajući u obzir ove kriterijume, najbolje su rangirane nordijske zemlje, Austrija, Holandija, Kipar i Slovenija. Zbog neefikasnosti transfera i visokog siromaštva porodica sa niskim zaradama, u četvrtoj, najneuspešnijoj grupi su južnoevropske zemlje (Grčka, Italija, Španija i Portugal) i neke nove zemlje članice (Litvanija, Letonija i Poljska) (European Commission, 2008, str. 45–50).

Jedno ranije istraživanje sveobuhvatnog „paketa” naknada usmerenih na porodice sa decom u 22 zemlje obuhvatilo je veoma široku lepezu instrumenata — poreske olakšice i novčane naknade za porodice sa decom, naknade za stanovanje, subvencije za troškove čuvanja dece, socijalnu pomoć, naknade u sferi obrazovanja i zdravstva, ali i rashode porodice za ove namene (Bradshaw, Finch, 2002). Poređenja između zemalja su uzela u obzir i strukturu porodice i različite nivoe dohotka (jednoroditeljske porodice, porodice sa oba roditelja u radnom odnosu, zarade na nivou minimalne, natprosečne zarade itd.).

Nalaz ovog istraživanja sugeriraju da od analiziranih zemalja EU najvelikodušnije pakete naknada za decu imaju Austrija, Luksem-

<sup>14</sup> Merenog po kriterijumu relativnog siromaštva.

burg i Finska, dok su među najmanje velikodušnim Portugal, Španija, Grčka i Holandija. Studija zaključuje da velikodušnost paketa zavisi najviše od nivoa socijalnih rashoda koji su usmereni na decu.

Prema izveštaju UNICEF-a koji je definisao blagostanje dece na osnovu 6 dimenzija (materijalno blagostanje, zdravlje i bezbednost, obrazovanje, odnosi u porodici i sa vršnjacima, rizično ponašanje i subjektivan osećaj blagostanja) i 40 indikatora, od 21 razvijene industrijske zemlje, među najbolje rangiranim se nalaze Holandija i nordijske zemlje. Na samom dnu liste nalazi se Ujedinjeno Kraljevstvo, a jedan od generalnih nalaza je da nivo BDP-a ne utiče presudno na rangiranje zemalja (UNICEF, 2007).

Istraživanje OECD-a koje je takođe rangiralo zemlje prema 6 dimenzija (materijalno blagostanje, zdravlje i bezbednost, obrazovanje, kvalitet života u školi, stanovanje i rizično ponašanje)<sup>15</sup> pokazuje da nema zemlje koja u svim sferama pokazuje izuzetne rezultate (OECD, 2009, str. 9). Ipak, Holandija i naročito Švedska su, sveukupno gledano, u vrhu prema većem broju dimenzija, a ni po jednoj nisu među najlošije rangiranim zemljama.

<sup>15</sup> Od šest dimenzija, četiri se poklapaju u UNICEF-ovom i OECD-ovom izveštaju. Objašnjenje za „zamenu” dve dimenzije koje su unete u UNICEF-ov izveštaj (odnosi u porodici i sa vršnjacima i subjektivan osećaj blagostanja sa stanovanjem i kvalitetom života u školi) glasi da su to dimenzije na koje država može da utiče merama eksplicitne politike.

# III Program dečijih dodataka u Srbiji u odnosu na EU

## Nastanak i razvoj programa

Dečiji dodaci su u Srbiji uvedeni uredbom 1945. godine, u vreme dok II svetski rat još nije bio završen, a zakonom su prvi put regulisani 1950. godine (detaljni istorijski pregled zakonskih rešenja dat je u Aneksu 1 ove studije).

Kao i u jednom broju evropskih zemalja, program je u početku bio namenjen samo za državne službenike i druge osiguranike. Krug potencijalnih korisnika se postepeno širio, a status na tržištu rada prestao je da bude uslov za pristup pravu tek 1990. godine.

Za razliku od većine zemalja EU, u Srbiji je veoma brzo, svega dve godine nakon što je pravo zakonski ustanovljeno, napušten univerzalni koncept programa. Najpre su uvedena dohodovna i imovinska ograničenja za korisnike koji su imali prihode od rada i izvan državne službe, a zatim 1967. godine i za sve ostale. Od 1987. godine u program se unose ciljevi populacione politike, pa mešavina univerzalnog prava za treće dete i prava uslovljenog materijalnim položajem za decu nižeg reda rođenja u različitim modalitetima<sup>16</sup>

<sup>16</sup> U toku jednog kratkog perioda iz prava su bila isključena sva deca iz porodica koje su imale više od troje dece, nezavisno od reda rođenja. Od 1992. godine deca trećeg reda rođenja su ostvarivala univerzalno pravo, s tim što su na područjima sa niskim natalitetom ovo pravo ostvarivala i sva deca višeg reda rođenja (četvrtog, petog itd.), koja su na područjima sa visokim natalitetom bila isključena iz prava.

ostaju obeležja sistema sve do 2002. godine, kada je univerzalna komponenta u potpunosti isključena.

Kao i u većini evropskih zemalja na početku uvođenja programa, iznosi dečijeg dodatka su bili jednaki za svu decu. I ovaj model je napušten svega dve godine nakon zakonskog uvođenja programa; sve do 1992. godine iznosi su se razlikovali u zavisnosti od visine prihoda, reda rođenja, a u jednom dužem periodu i od uzrasta dece.

U različitim periodima red rođenja deteta je različito uticao na visinu dečijeg dodatka. U ranijim zakonima, za decu nižeg reda rođenja iznosi su bili viši, a za decu višeg reda rođenja značajno niži. Nastojanja da se programom postignu i populacioni ciljevi na područjima sa niskim natalitetom uticali su na promenu koncepcije, te u devedesetim godinama iznosi dodatka rastu sa redom rođenja deteta, sve do 2002. godine, kada se ponovo izjednačavaju za svu decu.

## Današnje stanje

Dečiji dodaci u Srbiji su namenjeni deci iz siromašnijih slojeva i dodeljuju se na osnovu provere dohotka i imovine. Ovakva šema programa prisutna je samo u četvrtini zemalja EU, dok je u ostalim zemljama šema ili univerzalna ili uz univerzalnu ima i komponentu koja je usmerena na siromašnije porodice sa decom.

U Srbiji, prema poslednjim podacima, dečiji dodatak prima 380.000 dece (januar 2012) ili svako četvrto dete. U ovom broju dominiraju deca prvog i drugog reda rođenja (44,1% i 37,5%, tim redom). Deca preko četvrtog reda rođenja ne ostvaruju pravo na dečiji dodatak. Jasno je da je obuhvat dece u Srbiji značajno manji nego u većini zemalja EU. On je značajno manji i kada se poredi sa zemljama koje uzimaju u obzir materijalnu situaciju porodica, a izdvajaju više nego Srbija za programe dečijih dodataka, jer su u ovim zemljama cenzusi dohotka povoljniji. Tako je u Sloveniji ovaj cenzus vrlo visok — pravo ostvaruje svaka porodica koja po članu domaćinstva ima dohodak manji od prosečne zarade, pa je obuhvat dece do 18 godina čak 86%. I u Bugarskoj je cenzus viši nego u Srbiji

(2009. godine 400 PPS po članu domaćinstva u odnosu na 150 PPS u Srbiji), a pravo ostvaruje preko 40% dece (UNICEF, 2006).

Ipak ne treba zaboraviti da obuhvat nije potpun ni u zemljama u kojima se naknada dodeljuje bez provere dohotka i imovine. Tako, na primer, u Francuskoj deca prvog reda rođenja ne ostvaruju pravo na dečiji dodatak. U pojedinim zemljama je ukupan iznos naknade po porodici ograničen, što onda suštinski ograničava i broj dece koja u jednoj porodici ostvaruju pravo u datim nominalnim iznosima (Danska).

Dečiji dodatak je u januaru 2012. godine približno iznosio 2.200 dinara i bio je jednak za svu decu. Iako su, istorijski posmatrano, u gotovo svim zemljama šeme uspostavljene na ovaj način, jednaki iznosi naknada su danas obeležje programa u svega pet zemalja EU. U svim ostalim zemljama iznosi se razlikuju ili prema starosti ili u zavisnosti od broja dece, odnosno reda rođenja. U diferencijaciji iznosa nema, međutim, pravilnosti i ona uglavnom zavisi od (dodatnih) ciljeva koje program nastoji da postigne, ali i od drugih programa dečije i socijalne zaštite koji postoje u pojedinim zemljama. Tako, na primer, postoje zemlje koje više iznose dodeljuju pre svega mlađoj deci, usled izražene potrebe da se dodatno zaštite deca u fazi ranog razvoja, ali veći broj zemalja više iznose dodeljuje starijoj deci, uvažavajući povećanje rashoda porodica sa uzrastom dece.

U skladu sa populacionim ciljevima i/ili većim siromaštvom, znatan broj zemalja dodeljuje veće iznose za decu višeg reda rođenja. U Ujedinjenom Kraljevstvu prvo dete, međutim, ostvaruje naknadu koja je za trećinu veća od naknade koju dobijaju deca višeg reda rođenja, u skladu sa principima ekonomije obima. Komparativna iskustva su, dakle, raznorodna i nisu jednoznačna.

U Srbiji je pravo na dečiji dodatak ograničeno na 18 godina (odnosno do navršenih 19 godina) i vezuje se za završetak srednjoškolskog obrazovanja. Ovo rešenje, kao što se moglo videti iz uporednog pregleda, nije neuobičajeno.

Izraženo u standardima jednake kupovne snage, dodatak je u 2010. godini iznosio 40 PPS, što svrstava Srbiju među zemlje sa naj-

većim iznosima naknada u drugoj grupi zemalja, koju karakterišu niske naknade. Udeo dečijeg dodatka za jedno dete u prosečnoj zaradi<sup>17</sup> iznosi pak oko 3,8%. Prema podacima OECD-a, kao što je već ukazano, u najvećem broju EU zemalja u osnovnom programu ovaj udeo 2008. godine se kretao u rasponu između 3 i 4%.

Jedno ranije istraživanje državne pomoći siromašnima u Srbiji je pokazalo da dečiji dodaci pokrivaju 19% potrošnje porodica koje se nalaze ispod apsolutne linije siromaštva (Matković, Mijatović 2009, str. 43).

Iznos dečijeg dodatka od 2.200 dinara je približno jednak iznosu koji se dodeljuje za decu u porodicama koje koriste novčanu socijalnu pomoć. Takođe, on gotovo dostiže polovinu iznosa koji je, za decu uzrasta do 14 godina, potreban za pokrivanje minimalne potrošačke korpe, koja definiše liniju apsolutnog siromaštva u Srbiji.<sup>18</sup>

U 2011. godini rashodi za dečije dodatke u Srbiji iznosili su 10,4 milijardi dinara, približno 0,3% BDP-a, što je udeo koji se ne menja u poslednjih nekoliko godina. Prema udelu izdataka za dečije dodatke Srbija se nalazi među zemljama koje najmanje izdvajaju za ovaj program podrške porodicama sa decom. Manje sredstava izdvajaju jedino Španija i Češka, dok su izdvajanja u Poljskoj na istom nivou kao u Srbiji. Pozitivno je, međutim, što se udeo izdataka za dečije dodatke u Srbiji tokom krize nije smanjivao i što u ovoj sferi nisu primenjene mere štednje. Izvor finansiranja je republički budžet, kao i u većini zemalja EU.

Ukupna izdvajanja za novčane naknade za porodice sa decom 2011. godine (roditeljski dodatak, dečiji dodatak i porodiljska odsustva, uključujući i odsustvo radi nege deteta) iznosila su 37,4 milijarde ili 1,15% BDP-a, što je na nivou proseka koji se u EU izdvaja samo za programe tipa dečijeg dodatka. U Srbiji su rashodi za dečije dodatke dva puta manji od rashoda za porodiljska odsustva i odsustvo radi nege deteta, koji dominiraju među novčanim naknadama.

<sup>17</sup> Iznosi i dečijeg dodatka i zarade za 2011. godinu.

<sup>18</sup> Prema podacima za 2011. godinu, linija siromaštva (minimalna potrošačka korpa) iznosila je 9.438 dinara po ekvivalentnom odraslom, pri skalama ekvivalencije od 0,5 za decu do 14 godina.



U proseku, javni rashodi za dečije dodatke u EU (1,1%) tri i po puta su veći nego za druge novčane naknade u okviru funkcije porodica/deca (0,4%).

Indeksiranje naknada u skladu sa indeksom cena u Srbiji se obavlja redovno, dva puta godišnje, i predviđeno je zakonom. Iako ovo nije slučaj u većini zemalja EU, svakako je važno u zemlji kao što je Srbija, u kojoj inflacija još uvek nije stabilno i predvidljivo na niskom nivou.

# IV Targetiranje dečijih dodataka

## Uvod

Program dečijih dodataka je veoma važan za Srbiju: on pokriva skoro 400.000 dece i predstavlja finansijski najizdašniji program u okviru državne pomoći siromašnima i stanovništvu sa nižim srednjim dohotkom. U raznim varijetetima prisutan je decenijama i predstavlja bitnu meru socijalne, a u manjoj meri i populacione politike.

Dečiji dodaci nisu univerzalni program namenjen svoj deci u Srbiji, već su usmereni samo ka jednom delu populacije — onima sa nižim dohotkom koji imaju decu. Svrha takve orijentacije je smanjenje fiskalnih troškova programa, ali uz višu cenu u naporima i troškovima povezanim sa administriranjem programa. Naime, potrebno je odrediti ko ima, a ko nema pravo na dečiji dodatak, što ne samo da košta već i donosi mogućnost greške u određivanju prava: novac se delimično rasipa na one koji suštinski nemaju pravo na dečiji dodatak i ne stiže uvek do onih koji imaju pravo na dečiji dodatak.

Takva mogućnost grešaka u oba pravca donosi potrebu stalnog preispitivanja sprovođenja programa sa stanovišta njegove osnovne ideje — da li se ona realizuje u potrebnoj meri, odnosno u kojoj meri se javljaju greške u administrativnom sistemu koje prouzrokuju odstupanje od svrhe programa.

Zadatak ove dela studije je da ponudi odgovor na pomenuto pitanje — kakav je kvalitet targetiranja dečijih dodataka, odnosno u kojoj meri novac stiže do onih kojima je namenjen, a u kojoj do onih kojima nije namenjen. Odgovor na ovo pitanje mora se potražiti empirijskim putem, ispitivanjem skupova onih koji imaju pravo na dečije dodatke i onih koji primaju dečije dodatke. Tek takva kvantitativna analiza i iz nje proistekla ocena targetiranosti može poslužiti kao osnov za ocenu postojećeg sistema dečijih dodataka i eventualne potrebe za njegovim unapređenjem.

Skorašnja istraživanja analizirala su kvalitet targetiranja dečijih dodataka u odnosu na siromaštvo u Srbiji,<sup>19</sup> tj. u kojoj meri korisnici ovog programa pripadaju siromašnom delu stanovništva. Iako važan, ovaj aspekt problema targetiranja ne odgovara na drugo važno pitanje — u kojoj se meri intencija zakonodavca realizuje kroz operacionalizaciju programa, odnosno da li su korisnici programa dečijih dodataka oni i samo oni koji su predviđeni zakonom.

Razlika između dva pristupa je bitna. Program dečijih dodataka nije zamišljen kao program čiji je isključivi cilj podrška siromašnom delu populacije, već kao program sa kompleksnim ciljevima, kao što su podrška onima sa niskim i srednjim dohotkom, podsticaj školovanju dece, izvestan podsticaj rađanju i sl. Stoga i analiza u svojim ciljevima i metodima mora biti šira i obuhvatiti, u meri u kojoj je to moguće, nivo realizacije svih pomenutih ciljeva.

Ovo istraživanje će se fokusirati na dve osnovne greške u svakom socijalnom programu, pa i u programu dečijih dodataka u Srbiji:

- ▶ *greška uključenja*, kod koje korisnik dečijeg dodatka u stvari ne bi trebalo da ga prima pošto ne zadovoljava uslove iz zakona i
- ▶ *greška isključenja*, kod koje domaćinstvo ne prima dečiji dodatak iako ima zakonskog prava.

Ove greške potiču iz slabosti implementacije programa, odnosno iz razlike između slova zakona i njegove operacionalizacije. Greške targetiranja smanjuju efikasnost programa i donose nepotrebne budžetske rashode: (1) greška uključenja povećava fiskalne troškove

<sup>19</sup> Matković, Mijatović (2009); The World Bank (2006).

budući da novac odlazi onima koji na to suštinski nemaju pravo, (2) greška isključenja znači da se ne postiže svrha programa budući da dečije dodatak ne primaju oni kojima je program namenjen.

Pored empirijske ocene dveju pomenutih grešaka, ponudićemo odgovor na još dva pitanja: (1) šta su uzroci tih grešaka i (2) kakvi su demografsko-ekonomsko-socijalni profili pojedinih kategorija porodica sa decom.

## **Program dečijih dodataka**

Dečiji dodatak je stari program dečije zaštite, koji se tokom vremena više puta menjao. Sada važeći sistem uveden je 2002. godine i formulisan kao novčano davanje usmereno na porodice sa nižim dohotkom koje imaju decu. Tim promenama dečiji dodatak je dobio prvenstveno socijalnu ulogu, dok je njegova ranija populaciona funkcija prenetna na roditeljski dodatak. Naime, pre promena, dečiji dodatak je bio mešovitog karaktera, tj. delom je bio i univerzalne prirode, sa naglašenom komponentom instrumenta populacione politike. U važećem sistemu posebne pogodnosti predviđene su za decu sa smetnjama u razvoju, decu samohranih roditelja, staratelja i sl.

Program dečijih dodataka regulisan je Zakonom o finansijskoj podršci porodicama sa decom.<sup>20</sup> Po njemu, materijalna ugroženost porodica sa decom procenjuje se na osnovu dohodovnog i imovinskog cenzusa. U prihode, pored plata, drugih naknada za rad, katastarskog prihoda i penzija, ulaze i svi prihodi od republičkih socijalnih programa i naknada. Pravo na dečiji dodatak ostvaruje najviše četvero prvorođene dece u porodici, pod uslovom da pohađaju osnovnu ili srednju školu. Nakon navršenih 19 godina, produženo pravo do 26. godine mogu ostvariti deca sa smetnjama u razvoju ukoliko su obuhvaćena obrazovnim programima ili osposobljavanjem za rad. Cenzusi i iznosi prava su jednaki na čitavom području Srbije i za svu decu, definisani su u apsolutnom iznosu i

<sup>20</sup> Službeni glasnik RS br. 16/02, 115/05.

indeksiraju se troškovima života. I cenzusi i iznosi su viši za hraniteljske i starateljske porodice, samohrane roditelje i decu sa posebnim potrebama.

Administriranje dečijih dodataka je povereno opštinskim službama, a isplata se obavlja iz republičkog budžeta. Nadzor nad radom službi za dečije dodatke sprovodi ministarstvo nadležno za socijalna pitanja.

U jesen 2011. godine, kada je rađena anketa koju koristimo u ovoj studiji, važili su sledeći uslovi:

- ▶ dečiji dodatak ostvaruje jedan od roditelja odnosno staratelja ili hranitelja koji je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i zdravstveno je osiguran preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, za prvo četvoro dece, pod uslovom da o njima neposredno brine od dana podnetog zahteva,
- ▶ deca za koju se ostvaruje pravo ne mogu biti starija od 19 godina i moraju se redovno školovati u školama koje su u sistemu škola Republike Srbije,
- ▶ podnosilac zahteva i članovi porodice ne mogu posedovati nepokretnosti osim odgovarajućeg stambenog prostora u kome žive, a koji ne može biti veći od sobe po članu domaćinstva uvećane za još jednu sobu,
- ▶ podnosilac zahteva i članovi domaćinstva mogu posedovati poljoprivredno zemljište koje ne prelazi dva hektara po članu domaćinstva,
- ▶ podnosilac zahteva i članovi porodice ne mogu posedovati novčana i druga likvidna sredstva u vrednosti većoj od iznosa 30 dečijih dodataka po članu porodice u momentu podnošenja zahteva,
- ▶ census za ostvarivanje prava na dečiji dodatak za zahteve podnete u novembru 2011. godine iznosi 6.953,18 dinara po članu porodice, a za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje deteta sa smetnjama u razvoju za koje je donet akt o razvrstavanju, a koje nije smešteno u stacionarnu ustanovu (uvećani census), iznosi 8.343,82 dinara,

- ▶ redovni cenzus za ostvarene prihode od poljoprivrede za mešovito domaćinstvo (prihodi po nekom osnovu i prihodi od poljoprivrede) iznosi 2,35 dinara, a uvećani cenzus 2,82 dinara po članu domaćinstva,
- ▶ redovni cenzus za ostvarene prihode isključivo od poljoprivrede iznosi 5,49 dinara, a uvećani cenzus 6,56 dinara po članu domaćinstva.

## Metodologija istraživanja

U istraživanjima ove vrste standardni pristup se zasniva na korišćenju anketa o domaćinstvima, kao što su Anketa o životnom standardu (2002. i 2007), Anketa o potrošnji domaćinstava (godišnja) i sl. Takve ankete uglavnom obuhvataju sve grupe podataka koji su potrebni za analizu dečijih dodataka i njihovih efekata: o prihodima i rashodima stanovništva i položaju različitih kategorija stanovništva, o socijalnim programima i njihovom uticaju na stanovništvo, o regionalnim razlikama, o stambenim prilikama, o demografskim, ekonomskim i socijalnim karakteristikama stanovništva i sl.

U ovom istraživanju smo se, u prvom koraku, orijentisali na Anketu o životnom standardu, koju je po uzoru na LSMS ankete Svetske banke pripremio i izveo Republički zavod za statistiku u junu 2007. godine. Anketa je obuhvatila 5.557 domaćinstava, sa 17.375 pojedinaca. Upitnik je bio veoma obiman i sadržavao je brojne module.<sup>21</sup>

Pokazalo se, ipak, da ova anketa ima određena ograničenja, koja otežavaju ili onemogućavaju traženje odgovora na pojedina pitanja. Pomenimo neka od tih ograničenja koja su bitna za analizu prava na dečije dodatke:

- ▶ anketa je rađena pre pet godina, tj. pre početka tekuće ekonomske krize u Srbiji, što znači da više ne odražava aktuelnu situaciju i da je u određenoj meri zastarela,

<sup>21</sup> Detaljnije u RZS (2012).

- ▶ pošto se AŽS bavi domaćinstvom, ne zna se da li roditelji u njemu imaju i druge dece van domaćinstva (odnosno odrasle dece u sopstvenom domaćinstvu), pa se ne može ustanoviti red rođenja dece, što je važno zbog zakonskog uslova da samo prvo četvoro dece ima prava na dečiji dodatak; drugim rečima, iz AŽS ne možemo da ustanovimo da li deca koja su prisutna u domaćinstvu imaju ili nemaju pravo na dečiji dodatak prema kriterijumu reda rođenja,
- ▶ problem je i što se iz AŽS ne može saznati za koje se dete prima dečiji dodatak, već se zna samo ukupan broj dečijih dodataka u domaćinstvu; ovo je slabost pošto se iz AŽS vidi da u domaćinstvima u kojima se prima dečiji dodatak postoji priličan broj dece za koju se ne on prima, pa se stoga ne mogu analizirati osobine jedne i druge grupe dece,
- ▶ važna slabost je i to što AŽS ne sadrži podatke o katastarskom prihodu poljoprivrednih i mešovityh domaćinstava, čija je visina uslov za dečije dodatke i zato nezaobilazan podatak u ovakvim analizama; pokušali smo da rešimo problem preko Republičkog geodetskog zavoda, u čijem sastavu je katastar i koji ima ove podatke, tako što bi nam izdali pojedinačne podatke za sva domaćinstva iz ove grupe; ovim putem smo uspeli da obezbedimo samo jednu polovinu potrebnih podataka; drugu polovinu smo bili prinuđeni da ocenimo ekonometrijski, polazeći od odgovora ispitanika o raspoloživom zemljištu svakog domaćinstva i njegovoj vrednosti.

Ovakve slabosti nespecijalizovanih anketa su uobičajene, kako zbog nemogućnosti da se postave sva potrebna pitanja, tako i stoga što ankete sa stanovništvom i ne mogu biti savršeno precizne.

Ipak, pokušali smo da popravimo i inoviramo statistički materijal te smo obavili novo anketno istraživanje: Anketi o radnoj snazi, koju Republički zavod za statistiku redovno obavlja dva puta godišnje, dodali smo skup pitanja koja pokrivaju nedostajuće oblasti (o приходима, socijalnim programima, redu rođenja dece i sl.) i dobili potreban obuhvat. Globalno posmatrano, Anketa o radnoj snazi i socijalnoj zaštiti dece (ARSSZD) obuhvata sledeće module:

- ▶ o domaćinstvu, odnosno uslovima stanovanja, trajnim potrošnim dobrima, drugoj imovini i sl.,
- ▶ o članovima domaćinstva, njihovim porodičnim vezama, demografskom profilu, radnom statusu, školovanju i sl.,
- ▶ o svim prihodima članova domaćinstva po vrstama: od rada, imovine, penzija, socijalnih programa, poklona i sl.,
- ▶ o socijalnim programima i učešću domaćinstva u njima,
- ▶ o poljoprivrednoj delatnosti,
- ▶ o obrazovanju stanovništva itd.

Anketiranje je obavljeno tokom novembra 2011. godine. Ukupno su obuhvaćena 21.802 lica u 7.842 domaćinstva. Dece (≤ 18 godina) ukupno je bilo 3.352, a u 2.046 domaćinstava, što je uzorak koji smo koristili za analizu dečijih dodataka.

Od pomenutih slabosti AŽS, u ARSSZD su rešeni brojni problemi:

- ▶ neažurnost ankete, jer je ova objavljena krajem 2011. godine i svakako dobro reprezentuje trenutne socijalno-ekonomske okolnosti,
- ▶ ustanovljen je red rođenja dece unutar porodice,
- ▶ ustanovljeno je koja deca u domaćinstvu primaju dečiji dodatak, a koja ne, što znači (zajedno sa redom rođenja) da za svako dete možemo oceniti da li ima prava na dečiji dodatak ili ne,
- ▶ detaljnije su ispitani raznovrsni socijalni programi usmereni na decu,
- ▶ popravljen je informacioni sadržaj o katastarskom prihodu poljoprivrednih i mešovityh domaćinstava; iako nam je ARSSZD obično davala nekvalitetne podatke o katastarskom prihodu,<sup>22</sup> uspeli smo da obezbedimo te podatke poimenično iz Poreske uprave Srbije za dve trećine ovih domaćinstava, dok smo preostalu trećinu ocenili uz pomoć podatka o visini katastarskog prihoda po jedinici površine kod komšija. Time se uzima u obzir prosečna plodnost zemljišta u mesnoj zajednici.

<sup>22</sup> Anketirani su najčešće davali potpuno nerealne odgovore, što je prirodna posledica činjenice da se porez na katastarski prihod ne naplaćuje od 2005. godine.



Ipak, anketni materijal svakako ne može, zbog imanentnih ograničenja, zameniti analizu podataka o pojedinačnoj porodici napravljenu na osnovu dokumenata i terenskog uvida, pa sve ocene na osnovu ARSSZD treba smatrati orijentacionim, a ne definitivnim nalazom.

## Rezultati<sup>23</sup>

Ukupan broj dece koja primaju dečije dodatke u Srbiji je, po ARSSZD, iznosio 295.200.<sup>24</sup> Budući da je procenjeni broj dece u Srbiji po istom izvoru 1.433.000, to znači dečiji dodatak prima jedna petina od ukupnog broja dece.

Pogledajmo i distribuciju porodica po brojnosti dece koja primaju dečije dodatke.

Tabela 1. Distribucija porodica po broju dečijih dodataka

Broj dece	%
1 dete	21,6
2 deteta	46,3
3 deteta	23,8
4 deteta	6,8
5 i više dece	1,6
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Očigledno je da po brojnosti dece sa dečijim dodacima dominiraju, sa gotovo jednom polovinom učešća (46,3%), porodice sa dvo-

<sup>23</sup> Statističku obradu ARSSZD izveo je tim Republičkog zavoda za statistiku, na čijem je čelu bio Vladan Božanić.

<sup>24</sup> Ovo je za 22,9% manje nego po podacima Ministarstva za rad i socijalna pitanja. Takva razlika govori o nesavršenom obuhvatu ankete, ali već postaje uobičajena u sličnim istraživanjima u Srbiji, pošto je i AŽS iz 2007. godine pokazala jednak manjak — 22%.

je dece, dok je veoma mali broj onih sa četvoro i više dece.<sup>25</sup> Nema sumnje da je demografska tranzicija, sa dugotrajnim smanjenjem fertiliteta, donela bitno smanjenje broja dece ne samo na nivou cele populacije već i u segmentu stanovništva sa ispodprosečnim primanjima. Moguće je jedino da veći broj dece imaju grupe koje imaju veći broj dece i primaju dečije dodatke, a koje obično nisu najbolje obuhvaćene ovakvim anketama (na primer, Romi u romskim naseljima, Albanci na jugu Srbije, koji nisu učestvovali ni u popisu stanovništva). Vidimo da postoje, bar prema izjavama anketiranih, i domaćinstva u kojima petoro i više dece prima dečije dodatke, što nije u skladu sa zakonskim uslovima.

U nastavku ćemo prvo izneti osnovne rezultate naše analize (grešku isključenosti i grešku uključenosti u program dečijih dodataka), da bismo potom prikazali i osnovne karakteristike pojedinih tipova korisnika dečijih dodataka.

### *Greška isključenosti*

U Tabeli 1 prikazan je broj dece koja imaju pravo na dečije dodatke, bez obzira na to da li ih primaju ili ne. Drugim rečima, na stanje u ARSSZD primenili smo zakonske kriterijume o sticanju prava na dečije dodatke i dobili domaćinstva i decu koji na njih imaju prava, odnosno koji faktički zadovoljavaju zakonske uslove: starost deteta (manje od navršениh 19 godina), najviše četvoro prvorodene dece u domaćinstvu, stambeni cenzus (najviše jedna soba po članu domaćinstva plus još jedna), zemljišni maksimum za poljoprivredno ili mešovito domaćinstvo (2 ha po članu), maksimalni ostvareni prihod po članu domaćinstva, odnosno katastarski prihod za poljoprivredna i mešovita domaćinstva te zdravstveno osiguranje. Nismo mogli da ustanovimo zadovoljavanje preostalog uslova — stanje gotovine u domaćinstvu — budući da to ARSSZD ne omogućava.<sup>26</sup>

U sledećoj tabeli prikazani su najvažniji rezultati koji se odnose na grešku isključenosti.

<sup>25</sup> Postoji, kako vidimo, i mali broj porodica sa pet i više dece (1,6%), ali se ovde radi ili o grešci u anketi ili o kršenju zakona.

<sup>26</sup> Po anegdotskoj evidenciji stanje gotovine ne ustanovljavaju ni službe za dečije dodatke.

Tabela 2. Greška isključenosti, broj dece

	Deca koja imaju pravo na DD	
	Broj u 000	%
Primaju DD	139,2	40,6
Ne primaju DD	203,6	59,4
<b>Ukupno</b>	<b>342,8</b>	<b>100</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Ukupan broj dece koja zadovoljavaju formalne uslove za dečije dodatke je 342,8 hiljada, odnosno toliko njih po važećem zakonu ima prava da prima dečije dodatke. Od toga broja 139,2 hiljade i sada prima dečije dodatke, što je najpovoljnija konfiguracija — imaju prava i primaju dečije dodatke. Međutim, postoji još čak 203,6 hiljada dece koja takođe ispunjavaju zakonske uslove, a ne primaju dečije dodatke. U procentima gledano, od svih onih koji imaju prava na dečiji dodatak samo 40,6% i prima dečiji dodatak, dok ga 59,4% ne prima. **Greška isključenosti** je čak 59,4%, što znači da troje od petoro dece koja imaju pravo na dečije dodatke ne ostvaruje to pravo. To je svakako visok procenat, koji svedoči o dubokim problemima u administriranju dečijih dodataka.

Osim na nivou čitave Srbije, pogledaćemo i greške isključenosti na nivou urbanih i ostalih naselja te prema radnoj aktivnosti glave porodice (formalni ili neformalni sektor, nezaposlen, neaktivan).

Tabela 3. Deca koja imaju pravo na dečiji dodatak, u 000

	Urbana naselja	Ostala naselja
Primaju DD	74,9	54,4
Ne primaju DD	114,9	88,7
<b>Ukupno</b>	<b>189,8</b>	<b>153,1</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Kako vidimo, više dece ima pravo na dečiji dodatak u urbanim sredinama (189,8 hiljada prema 153,1 hiljada), pa ga više dece prima na urbanim područjima Srbije (74,9 hiljada prema 54,4 hiljade). Greška isključenja je veća u urbanim sredinama nego na ostalim: 60,5% prema 57,9%, mada razlika nije posebno izražena.

Pogledajmo i distribuciju istih domaćinstava prema radnoj aktivnosti glave porodice.

**Tabela 4. Deca koja imaju pravo na dečiji dodatak, u 000**

	<b>Formalni sektor</b>	<b>Neformalni sektor</b>	<b>Nezaposlen</b>	<b>Neaktivan</b>
Primaju DD	31,3	15,0	41,2	51,8
Ne primaju DD	95,0	10,3	30,1	68,2
<b>Ukupno</b>	<b>126,3</b>	<b>25,3</b>	<b>71,3</b>	<b>120,0</b>

*Izvor: Obrada ARSSZD 2011.*

Donekle je neočekivano da je broj domaćinstava i dece koja primaju dečiji dodatak prilično veliki u domaćinstvima u kojima je glava porodice neaktivna, ali se tu obično radi o višegeneracijskim porodicama u kojima se penzioneri vode kao „glave porodica”.

U ove četiri grupe domaćinstava greška isključenosti dosta varira: najviša je kod onih domaćinstava čija glava radi u formalnom sektoru (75,0%), zatim sledi grupa neaktivnih (56,8%), pa grupa nezaposlenih (42,2%), a najmanja greška isključenosti javlja se u grupi glava porodica aktivnih u neformalnom sektoru (40,7%). Budući da je mala verovatnoća da je administriranje programa dečijih dodataka toliko različito u zavisnosti od grupe kojoj pripada glava porodice, prema navedenim podacima izgleda kao da je trud domaćinstava iz neformalnog sektora i iz grupe nezaposlenih u ostvarivanju prava na dečije dodatke veći nego kod domaćinstava čije glave porodica pripadaju formalnom sektoru ili su neaktivni (često penzioneri). Naravno, ovde treba imati u vidu činjenicu da u svim ovim domaćinstvima postoje i drugi odrasli članovi koji mo-

gu pripadati drugim kategorijama, pa stoga navedene ocene imaju ograničenu vrednost.

Greška isključenosti uverljivo je najviša u grupi poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava, kako pokazuje sledeća tabela.

Tabela 5. Deca koja imaju pravo na dečiji dodatak, u 000

	Poljoprivredna i mešovita	Nepoljoprivredna
Primaju DD	2,8	136,4
Ne primaju DD	11,8	191,7
<b>Ukupno</b>	<b>14,7</b>	<b>328,2</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Greška isključenosti u grupi domaćinstava koja se bave poljoprivredom, isključivo ili kao delom svoje aktivnosti, iznosi visokih 80,6%. Sa druge strane, među nepoljoprivrednim domaćinstvima greška isključenosti iznosi umerenijih 58,4%.

Još je nepovoljniji nalaz iz prethodne tabele da samo 14,7 hiljada dece iz poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava uopšte ima pravo na dečiji dodatak, što je tek 5,9% od ukupnog broja dece u ovim domaćinstvima. Nema sumnje da su zakonski uslovi za sticanje prava na dečije dodatke veoma oštri prema ovoj grupi domaćinstava, čim se za malo koje dete može ostvariti pravo na dečiji dodatak. Podsetimo se, pored uslova koji važe za sve, ova domaćinstva imaju dva dodatna — visinu katastarskog prihoda i površinu zemlje u vlasništvu.

Da bismo ispitali uzroke ovako nepovoljnog položaja tih domaćinstava, pogledali smo koje zakonske uslove ne ispunjavaju ova domaćinstva.

**Tabela 6. Uzroci nepostojanja prava kod poljoprivrednih i mešovutih domaćinstava**

	Broj u 000	%
Ukupan broj dece	247,5	
Broj dece koja nemaju pravo na dečiji dodatak	232,6	
red rođenja deteta (peto i više)	0,0	0,0
stambeni prostor (više soba po članu od dozvoljenog broja)	4,4	1,3
drugi stambeni i ostali prostor (poseduju vikendicu itd.)	0,0	0,0
površina poljoprivrednog zemljišta (više od 2 ha po članu)	17,9	5,4
visina prihoda	109,8	33,2
visina katastarskog prihoda	191,6	57,9
neredovnost školovanja deteta	7,4	2,2
nema zdravstveno osiguranje	0,0	0,0
<b>Ukupno</b>	<b>331,1</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Napomena: Zbir razloga ne odgovara broju domaćinstava jer kod nekih postoje dva ili više razloga.

Kako se vidi, znatno više od polovine dece (57,9%) iz grupe poljoprivrednih i mešovutih domaćinstava ne ostvaruje pravo na dečiji dodatak zbog toga što njihovo domaćinstvo prelazi dozvoljeni iznos katastarskog prihoda.<sup>27</sup> Budući da je ovo kalkulativna kategorija i da je neažurnost katastarskog prihoda velika, očigledno je da se najveći broj dece eliminiše iz neuverljivog ili čak nepostojećeg razloga.<sup>28</sup> Pored toga, jedna trećina (33,2%) nema pravo zbog visine stvarnih prihoda, a to su isključivo mešovita domaćinstva (pošto kod čisto poljoprivrednih stvarni prihod nije uslov za dečiji dodatak). Prevelika površina poljoprivrednog zemljišta nije posebno važan razlog neostvarivanja prava, jer se javlja samo u 5,4% slučajeva.

<sup>27</sup> Ovde treba zadržati određenu meru opreza u zaključivanju zbog pomenutih teškoća sa podacima o katastarskom prihodu.

<sup>28</sup> Katastarski prihod je procena koliki je prihod moguće ostvariti na nekom poljoprivrednom imanju, polazeći od površine, kvaliteta i drugih osobina zemljišta, prosečne poljoprivredne tehnologije i prosečnih cena poljoprivrednih proizvoda. Postojeća visina katastarskog prihoda za domaćinstva koja se bave poljoprivredom u Srbiji obračunata je pre više decenija, a u međuvremenu se nije menjala s obzirom na promene tehnologije, cena i sl. niti je revalorizovana od 1994. godine (tako da su nominalni iznosi minimalni). Pored toga, ne ažurira se u potrebnoj meri ni u pogledu promene vlasnika imanja: mnoge ostavinske promene nisu okončane ni pred sudom ni u samom katastru, pa se, posebno u brdsko-planinskim krajevima, mnoga imanja vode na pokojne vlasnike, što omogućuje potomcima da konkurišu za dečiji dodatak kao porodica koja nema imanje.

Videli smo da je procenat onih koji imaju prava na dečije dodatke, a ne primaju ih, prema ARSSZD prilično visok — *tri petine ukupnog broja dece*. Samim tim se svrha zakona ne ispunjava u potpunosti, tj. mnogo je onih koji ne primaju dečiji dodatak iako na njega imaju pravo. Zato se postavlja pitanje uzroka koji dovode do takvog rezultata.

Deo uzroka nam otkriva ARSSZD, koja je u upitniku imala pitanja o korišćenju programa dečijih dodataka. Analizirali smo odgovore samo onih domaćinstava koja imaju pravo na dečije dodatke, ali ih ne primaju (odgovorilo je 88,7 hiljada ispitanika, sa 132,5 hiljada navedenih razloga). Pokazalo se da je samo 19,1% njih pokušalo da ostvari pravo podnošenjem zahteva u poslednjih godinu dana, ali da je velika većina odbijena — 17,8%, dok je samo 1,3% uspelo.<sup>29</sup>

Daleko je veći broj, čak 80,9%, onih koji nisu ni pokušali da ostvare svoje pravo, odnosno koji nisu ni podneli zahtev za dečiji dodatak. Oni se mogu podeliti u dve grupe. U prvoj grupi su oni čiji su razlozi nastali ih uverenja da dete ili domaćinstvo ne zadovoljavaju zakonske uslove za dečije dodatke.<sup>30</sup> Takvih je 49,8 hiljada, odnosno 37,6% svih navedenih razloga onih koji imaju prava a nisu konkurisali za dečiji dodatak. Drugu grupu čine oni koji nisu konkurisali iz drugih, veoma različitih razloga, a njihov broj je 82,7 hiljada ili 62,4% svih razloga. Pogledajmo ih detaljnije.

**Tabela 7. Razlozi za neprijavlivanje: ne zadovoljavamo zakonske uslove**

	%
Imamo veće prihode od zakonski dozvoljenih	15,9
Imamo veću imovinu od zakonski dozvoljene	8,9
Dete ne pohađa školu redovno	8,8
Drugo (red rođenja, zdravstveno osiguranje)	3,9
<b>Ukupno</b>	<b>37,6</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

<sup>29</sup> Ovih 1,3% ne prima dečije dodatke iako im je priznato pravo, verovatno stoga što još nije stigao prvi dečiji dodatak.

<sup>30</sup> Naravno, moguće je da se ovde pokazuje prikrivanje stvarnih prihoda u anketi.

Među njima, najviše ih veruje da prekoračuje zakonske uslove za prihode domaćinstva (15,7%), a vidljivo manje (8,9%) da prekoračuje imovinske uslove. Manji broj onih koji imaju prava na dečiji dodatak, a nisu podneli zahtev, naveo je da to nisu učinili stoga što ne ispunjavaju neke druge kriterijume, na primer da nemaju zdravstveno osiguranje, da dete ne ide redovno u školu ili da ne zadovoljava kriterijum reda rođenja.

Činjenica je da priličan broj anketiranih misli da ne zadovoljava zakonske uslove za dečiji dodatak iako po svom socijalno-ekonomskom stanju imaju prava na dečiji dodatak. Deo ovih ispitanika može se smatrati slabo obaveštenim o uslovima za ostvarenje dečijeg dodatka, tj. spada u grupu onih koji misle da su uslovi oštriji nego što zaista jesu i da oni te kriterijume ne zadovoljavaju. Ovakav stav je najverovatnije izraz pogrešne percepcije dečijeg dodatka kao programa isključivo namenjenog siromašnima, a ne i onima sa nižim srednjim dohotkom. Teško je reći u kojoj meri je pogreška u rezonovanju posledica slabe informisanosti, što bi bila odgovornost države koja nije dovoljno aktivna u upoznavanju stanovništva sa važnim socijalnim programom, a u kojoj lične nezainteresovanosti. Uočljiva je protivrečnost kod manjeg broja ispitanika koji su u prvom delu ankete navodili da dete redovno ide u školu i da porodica poseduje zdravstveno osiguranje, da bi kasnije, kod pitanja o razlozima za neprijavlivanje za dečije dodatke, navodili suprotno.

Druga grupa onih koji objektivno imaju pravo na dečije dodatke, a nisu za njih konkurisali, navodi druge razloge neprijavlivanja.



Tabela 8. Drugi razlozi za neprijavlivanje

	%
Nije nam potrebno jer:	22,4
imamo dovoljne prihode	17,9
sami proizvodimo hranu	2,0
primamo pomoć rođaka i prijatelja	2,6
Nije mi bilo poznato da postoji takav program	2,6
Ne znam kako da se prijavim	5,0
Administrativna procedura je suviše komplikovana jer:	15,8
ne shvatam kako se to radi	3,0
nije lako pribaviti ostala potrebna dokumenta	2,9
čeka se dugo	6,0
drugo (stanujem daleko, nemam sva dokumenta, stid)	3,9
Usmeno mi je rečeno da ne zadovoljavam uslove	11,4
Drugo	5,1
<b>Ukupno</b>	<b>62,4</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

U ovoj grupi najbrojniji su oni koji, iako zadovoljavaju zakonske uslove, misle da im dečiji dodaci nisu potrebni, pošto im je materijalna pozicija relativno povoljna: čak 22,4% je takvog uverenja, od čega 17,9% tvrdi da ima dovoljne sopstvene prihode, 2,6% da ima pomoć rođaka i prijatelja, a 2% govori o sopstvenoj proizvodnji hrane. I zaista, nema sumnje da postoji određen broj onih koji bi, prema ARSSZD, zadovoljili zakonske uslove za sticanje prava na dečije dodatke, ali u realnosti imaju povoljnije uslove života nego na papiru, pa ovi ispitanici s razlogom smatraju da ne ispunjavaju potrebne uslove. Objasnjenje kako jedno domaćinstvo može da zadovolji zakonske kriterijume, sa jedne strane, i da ostvaruje relativno visoku potrošnju, sa druge strane, nije previše komplikovano — deo te potrošnje potiče iz prihoda domaćinstva koji nisu obuhvaćeni zakonskim kriterijumima, odnosno oni se ne računaju u prihodni cenzus: (1) prirodna potrošnja, tj. sopstvena proizvodnja i potrošnja raznih dobara i usluga (hrana, piće itd.), (2) pokloni

i pomoć rođaka i prijatelja iz zemlje i inostranstva, (3) socijalna primanja iz lokalnog (na primer, jednokratne pomoći, stipendije itd.) ili iz centralnog budžeta (naknada za pomoć i negu drugog lica), (4) razni legalni prihodi koji zakonski takođe ne ulaze u cenzus (naknade troškova za dolazak i odlazak sa rada, naknade troškova za vreme provedeno na službenim putovanjima u zemlji i inostranstvu, otpremnine pri odlasku u penziju, solidarna pomoć, jubilarne nagrade, iznosi isplaćenih izdržavanja za dete i pomoći u slučaju smrti korisnika ili članova njegove porodice, uštedovina, prihodi od prodaje imovine). Svi ovi prihodi omogućavaju potrošnju, a ne ulaze u obračun dohotka domaćinstva koji se upoređuje sa dohodovnim cenzusom.<sup>31</sup>

Na kraju, neka od ovih domaćinstava imaju veće prihode nego što su ih prijavila, kako uverljivo govori iskustvo sa sličnim anketama. Stoga ona realno imaju veće prihode i povoljniju materijalnu poziciju nego što prikazuje ARSSZD.

Drugo, znatan je broj i onih koje odbijaju teškoće administrativnog postupka za ostvarenje prava: 15,8% je navelo ovu grupu razloga. I zaista, prilikom podnošenja zahteva traži se kao prilog obimna dokumentacija: fotokopije izvoda iz matične knjige rođenih za svu decu u porodici, fotokopija uverenja o državljanstvu Republike Srbije podnosioca zahteva, fotokopije ličnih karata odraslih članova zajedničkog domaćinstva, a za decu fotokopije prijava prebivališta, fotokopije overene zdravstvene knjižice podnosioca zahteva, potvrda o prihodima u tri meseca koji prethode mesecu podnošenja zahteva za sve članove porodičnog domaćinstva, potvrda o katastarskim prihodima u prethodnoj godini za sve članove porodičnog domaćinstva (iz mesta rođenja i mesta prebivališta), poresko uverenje iz mesta prebivališta o imovinskom stanju domaćinstva, dokaz o nezaposlenosti (uverenje Nacionalne službe za zapošljavanje i fotokopija radne knjižice), školske potvrde za decu osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta, odnosno potvrda nadležne zdravstvene

<sup>31</sup> Pored razlike u prosečnoj potrošnji, između ovih grupa postoji i razlika u obrazovnoj i radnoj strukturi nosilaca domaćinstva.

ustanove o razlozima za neredovno školovanje, dokaz o činjenicama u vezi sa nepokretnostima, kao i stambenog prostora (izvod iz zemljišnih knjiga — vlasnički list, ugovor o kupovini nepokretnosti, rešenje o porezu, uverenje Republičkog geodetskog zavoda, ugovor o korišćenju stana i dr.), fotokopija kartice tekućeg računa. Za dokazivanje posebnog statusa i ostvarenje višeg dečijeg dodatka prilažu se još akt o razvrstavanju za dete ometeno u razvoju, akt o produženju roditeljskog prava, dokazi na osnovu kojih se ostvaruje status samohranog roditelja (izvod iz matične knjige umrlih za drugog roditelja, presuda o razvodu braka, potvrda vojnog organa, potvrda kazнено-popravne ustanove), dokazi o starateljstvu ili hraniteljstvu (akt nadležnog organa starateljstva).

Pribavljanje ovolikog (ili vrlo sličnog) spiska dokumenata neminovno je u sistemu u kome se meri materijalno stanje prijavljenih (*means-tested* sistem), jer prijavljeni treba da dokažu da zadovoljavaju više zakonskih uslova, odnosno jer treba onemogućiti ili otežati učešće onima koji te uslove ne zadovoljavaju. Međutim, naličje tog složenog postupka su visoki troškovi za zainteresovane, što ove često odbija od podnošenja zahteva.

Prvi trošak je informacioni, pošto potencijalni korisnik mora da prikupi potrebne informacije o samom programu, odnosno njegovim koristima, kriterijumima, procedurama, isplatama i sl. Za mnoge zainteresovane to nije jednostavan posao, već podrazumeva više odlazaka u opštinsku službu dečje zaštite, zatim čekanje u redovima i nerviranje.

Drugi trošak je administrativni, pošto potencijalni korisnik treba da pripremi i podnese zahtev za dečji dodatak, a taj zahtev mora pratiti navedena dokumentacija. Za mnoge je to (pre)težak zahtev koji odbija pojedince od prijave, jer pribavljanje dokumentacije zahteva puno truda, vremena i novca. Nekada je potrebno dosta putovanja radi podnošenja zahteva. I sve to uz neizvesnost da li će se na kraju ostvariti pravo na dečji dodatak. Štaviše, potencijalni korisnici imaju problema sa nekim od dokumenata, na primer sa prijavom prebivališta, sa zastarelošću vlasničke evidencije ili sa zdravstvenim osiguranjem sezonskih radnika.

Treći trošak je socijalno-psihološki. Kod retkih se javlja stigma, tj. stid od primanja pomoći za siromašne, što pojedince odbija od podnošenja zahteva, a moguće su i neprijatnosti u nadležnim službama — od neljubavnosti do šikaniranja.

Stigma se, inače, u literaturi obično smatra važnim činiocem uzdržavanja domaćinstava iz srednjeg sloja, pa i nekih siromašnijih građana od prijavljivanja za dečije dodatke. Naime, veruje se da makar deo ove populacije oseća stid zbog učešća u programima namenjenim siromašnima, pa ne podnosi prijavu za dečije dodatke iako ima pravo na njih. Međutim, u Srbiji je to slučaj samo sa 0,6% onih koji imaju pravo, što znači da je stigma praktično beznačajan razlog neprijavlivanja. Uzrok nepostojanja stigme verovatno se može naći u istoriji programa dečijih dodataka (videti Aneks 1), odnosno u činjenici da je dečiji dodatak dugo vremena bio (kvazi)univerzalan po karakteru, jer su ga primali svi oni koji su imali socijalno osiguranje, bez imovinskih ili prihodnih cenzusa. Doduše, cenzusi odavno postoje, ali je obuhvat dečijim dodacima ostao dovoljno širok da se program i dalje ne doživljava kao namenjen najsiromašnjima.

Ukupan zbir ovih troškova može biti priličan. On se, naravno, ne meri isključivo u novcu, već i u naporu, vremenu, nervima itd. I taj zbir odbija mnoge potencijalne korisnika od podnošenja zahteva, bilo da su pokušali i prijavili se bilo da su ustuknuli pre pokušaja.

Sledeća dva razloga nisu previše česta: 5,0% ne zna kako da se prijavi za ostvarivanje prava, dok 2,6% ne zna da postoji program dečijih dodataka. Ipak, njihova je važnost znatna budući da svaki trinaesti od onih koji imaju pravo na dečije dodatke, a ne primaju ih, nema osnovne informacije o ovom socijalnom programu.

Visok je procenat (11,4%) onih koji tvrde da im je usmeno rečeno, pre formalnog konkurisanja, da nemaju prava na dečiji dodatak i da se zato nisu prijavili. Bez obzira na izvor (službenik u službi za dečije dodatke ili neko privatno lice), očigledno je da glas nije pouzdan i da oni ipak imaju pravo na dečije dodatke, osim ukoliko se u međuvremenu nisu promenile neke relevantne okolnosti.

Uopšte, slaba ili nedovoljna informisanost je jasna crta koja deli korišćenje od nekorišćenja prava — znatno više od polovine onih

koji imaju pravo na dečije dodatke očigledno ne zna dobro svoja prava: oni koji misle da prelaze cenzuse, a to nije tačno, oni koji ne znaju da postoji program dečijih dodataka, kako da se prijave i kakva je administrativna procedura, oni koji se povode za pričama. Nema sumnje da bi država morala dosta poraditi na boljem informisanju građana sa decom o njihovim pravima.

### *Greška uključenosti*

U sledećoj tabeli prikazaćemo drugu meru kvaliteta targetiranosti — grešku uključenosti. Ona sadrži osnovne rezultate ispitivanja kvaliteta targetiranosti među decom koja primaju dečiji dodatak, tj. odgovara na pitanje koliko je među njima onih koji ne bi trebalo da ga primaju jer suštinski ne ispunjavaju zakonske uslove. Ovde smo iz cele grupe onih koji primaju dečije dodatke izdvojili one koji, prema našoj analizi pomenutoj pre Tabele 1, imaju na njih pravo i na one koji to pravo nemaju.

Tabela 9. Greška uključenosti, broj dece

	Deca za koju se primaju DD	
	Broj u 000	%
Imaju pravo na DD	139,2	47,2
Nemaju pravo na DD	156,0	52,8
<b>Ukupno</b>	<b>295,2</b>	<b>100</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Ukupan broj dece koja primaju dečije dodatke je, prema AŽS-u, 295,2 hiljade. Od toga 139,2 hiljade ima, prema našoj oceni, pravo na dečiji dodatak, dok preostalih 156,0 hiljada nema. Drugim rečima, **greška uključenosti** je 52,8%, što znači da više od polovine dece prima dečiji dodatak, a da suštinski na to ne bi trebalo da ima pravo pošto ne zadovoljava zakonske kriterijume.

I kod greške uključenosti pogledaćemo strukturne odnose.

**Tabela 10. Deca koja primaju dečiji dodatak, u 000**

	Urbana naselja	Ostala naselja
Treba da primaju DD	74,9	64,4
Ne treba da primaju DD	66,2	89,8
<b>Ukupno</b>	<b>141,0</b>	<b>154,2</b>

*Izvor: Obrada ARSSZD 2011.*

Iz prethodne tabele uočavamo da je broj dece koja primaju dečiji dodatak u urbanim sredinama u Srbiji manji nego u ostalim, ali i da od te dece više njih ima pravo na dečiji dodatak na nego u ostalim sredinama. Drugim rečima, greška uključenosti manja je u urbanim sredinama (46,9%) nego na ostalim (58,2%).

Po radnoj aktivnosti glava porodica distribucija je sledeća:

**Tabela 11. Deca koja primaju dečiji dodatak, u 000**

	Formalni sektor	Neformalni sektor	Nezaposlen	Neaktivan
Treba da primaju DD	31,3	15,0	41,2	51,8
Ne treba da primaju DD	57,6	33,3	21,4	48,2
<b>Ukupno</b>	<b>88,9</b>	<b>48,3</b>	<b>62,6</b>	<b>100,0</b>

*Izvor: Obrada ARSSZD 2011.*

Posmatrano po grupama radne aktivnosti, razlike u grešci uključenosti su veoma velike: dok je greška kod zaposlenih glava porodice (iz formalnog i neformalnog sektora) vrlo visoka (čak 66,9% i 64,8%, tim redom), dotle je kod neaktivnih vidljivo manja (48,2%), a kod nezaposlenih prilično niska — 34,2%.<sup>32</sup> Iz ovih razlika bi se moglo zaključiti ili da su zaposleni u proseku skloniji

<sup>32</sup> I ovde treba imati na umu činjenicu da u svim ovim domaćinstvima postoje i drugi odrasli članovi koji mogu pripadati drugim kategorijama, pa stoga navedene ocene imaju ograničenu vrednost.

manipulacijama nego nezaposleni i neaktivni ili da je manipulisane prihodima od rada, makar kod zaposlenih u formalnom sektoru, jednostavnije.

Tabela 12. Deca koja primaju dečiji dodatak, u 000

	Poljoprivredna i mešovita	Ostala
Treba da primaju DD	2,8	138,4
Ne treba da primaju DD	42,0	112,0
<b>Ukupno</b>	<b>44,8</b>	<b>250,4</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Kako se vidi, greška uključenosti je izuzetno visoka kod domaćinstava koja se bave poljoprivredom (i čisto poljoprivrednih i mešovitih) — ona iznosi čak 93,7%. Ova izuzetno visoka greška ukazuje na to da su problemi u administriranju dečijih dodataka ove kategorije dece veoma ozbiljni. Kod ostale dece (nepoljoprivreda) ova greška je 44,7%.

Dok se kod greške isključenosti za dečiji dodatak ne prijavljuju oni koji na njega imaju pravo, dotle se kod greške uključenosti prijavljuju oni koji nemaju pravo, ali koji pokušavaju da iskoriste slabosti sistema administriranja ovog programa kako bi ostvarili nezasluzen transfer. Očigledno je da u tome imaju dosta uspeha, pošto veliki procenat njih uspeva u svojoj nameri.

U želji da uočimo slabosti u operacionalizaciji sistema dečijih dodataka koje omogućavaju uključivanje u program i onih koji ne bi trebalo da na to imaju pravo, pogledali smo gde se najčešće sreće kršenje zakona. To je učinjeno poređenjem zakonskih uslova sa stvarnim stanjem u domaćinstvima koja primaju dečije dodatke. Rezultati su prikazani u sledećoj tabeli.

**Tabela 13. Uzroci greške uključenosti**

	Broj u 000	%
Red rođenja deteta (peto i više)	0,8	0,9
Stambeni prostor (više soba po članu od dozvoljenog broja)	1,5	1,8
Drugi stambeni i ostali prostor (poseduju vikendicu itd.)	13,9	16,4
Površina poljoprivrednog zemljišta (više od 2 ha po članu)	0,6	0,7
Visina prihoda	33,5	39,3
Visina katastarskog prihoda	13,5	15,8
Neredovnost školovanja deteta	1,4	1,7
Nema zdravstveno osiguranje	20,0	23,5
<b>Ukupno</b>	<b>85,1</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Napomena: Zbir prekršaja ne odgovara broju domaćinstava, jer kod nekih postoje dva ili više prekršaja.

Iz podataka je jasno da se najveći broj prekršaja zakonskih odredaba (39,3%) odnosi na iznos prihoda domaćinstva — on je obično veći nego što je zakonom dozvoljen iznos za korisnike dečijeg dodatka. Ipak, ovde treba imati na umu napred pomenutu činjenicu da u zakonski obračun ne ulaze sve vrste prihoda domaćinstava, pa se ne može zaključiti da su manipulisala sva domaćinstva za koja se ovde ustanovljava da imaju veće prihode od zakonskog cenzusa.

Sledeći prekršaj po masovnosti je nepostojanje zdravstvenog osiguranja (čak 23,5% nije zdravstveno osigurano). Ovaj uslov je svojevremeno imao opravdanja, ali danas, kada pravo na dečiji dodatak više nije vezano za radni odnos i socijalno osiguranje, njegovo postojanje više nema smisla. Štaviše, njegovim postojanjem se porodice slabijeg materijalnog stanja dovode u još težu situaciju — uskraćuje im se pravo na dečiji dodatak kao da nije dovoljno to što nemaju zdravstveno osiguranje.

Treći prekršaj po učestalosti je posedovanje drugog stambenog i ostalog prostora (stanovi, poslovni prostor, vikendice itd.). Iako službe za dečije dodatke po pravilu traže potvrde o (ne)posedovanju imovine u mestima prebivališta i rođenja, to očigledno nije dovolj-



no, makar zato što ne pokriva ostali deo Srbije, pa ni vikend naselja u drugim opštinama.

Priličan je broj prekršaja kod iznosa katastarskog prihoda (on je često veći nego što zakon propisuje kao granicu), ali bi ovde trebalo biti oprezan zbog pomenutih metodoloških problema sa utvrđivanjem katastarskog prihoda za onu trećinu domaćinstava koja su učestvovala u ARSSZD. Ostali uzroci su od manjeg značaja.

Osnovni uzrok postojanja znatne greške uključenosti jesu slabosti u administriranju programa. Naime, nadležne službe imaju dva osnovna i podjednako važna zadatka: da omoguće korišćenje dečijeg dodatka onima koji na to imaju pravo i da onemoguće njegovo korišćenje onima koji na to nemaju pravo.

Sistem administriranja dečijih dodataka pokazuje velike slabosti, izražene u greškama uključenosti i isključenosti, a ovde navodimo najvažnije razloge za to:

- ▶ program sprovode službe opštinskih, odnosno gradskih vlasti, koje su potpuno nevezane i za nadležno ministarstvo (za socijalna pitanja) i za stručno sposobne lokalne centre za socijalni rad; te službe nisu ni dovoljno kvalifikovane ni osposobljene za ozbiljnije poslove u socijalnoj sferi, već se praktično isključivo bave administrativnim poslovima cirkulacije dokumenata;
- ▶ bitan uzrok slabog administriranja dečjih dohodaka može se naći u oblasti političke ekonomije: službenici iz lokalnih službi za dečije dodatke ne pripadaju centralnoj vlasti i stoga nemaju ni motiv ni podsticaj da štite republički program od manipulacija, već su deo lokalne vlasti (tu su zaposleni) i imaju motiv, a možda i podsticaj, da uvećavaju broj korisnika dečjih dodataka na svom području na račun udaljene centralne vlasti; takve nepovoljne posledice su česte u situaciji kada jedan nivo ili jedna državna agencija sprovodi program drugog nivoa ili druge agencije,
- ▶ službe za dečije dodatke se, prilikom odlučivanja, isključivo oslanjaju na podnete dokumente, bez ikakve provere njihove verodostojnosti, niti uvidom u stvarno stanje domaćinstva

terenskim radom, odnosno posetom, niti administrativnom kontrolom tačnosti dokumenata ukrštanjem sa drugim bazama podataka; za terenski rad ove službe nisu obučene i nemaju dovoljno osoblja, a za kontrolu dokumentacije ne postoje veze između postojećih baza podataka u Srbiji; izlazak na teren se eventualno koristi isključivo u drugostepenom postupku,

- ▶ postoje ozbiljni problemi sa kriterijumom imovine: evidencija imovine često nije ažurna, pa se umesto korisnika koji je pravi vlasnik pojavljuju ili pokojni roditelji ili bivši vlasnici i sl.; opštinska služba traži podatke o imovini samo za opštinu rođenja i opštinu prebivališta, što znači da ne može pokriti sve ostale opštine u Srbiji, odnosno imovinu koju podnosilac zahteva tamo ima (vikendice i dr.); adrese prebivališta su često neažurne, što donosi nove komplikacije,
- ▶ poseban problem donosi poljoprivredna delatnost; tu su neurednost i neažurnost evidencije imovine tolike da pojedine službe dečijih dodataka, prema anegdotskoj evidenciji, uopšte ne traže dokaze o stambenoj situaciji podnosioca zahteva; takođe, a još važnije, kao kriterijum dohotka uzima se katastarski prihod, jedna potpuno zastarela i neažurna kalkulacija potencijalnog prihoda: naime, katastarski prihod je obračunat za svako domaćinstvo pre više decenija, pa ne uzima u obzir promene nastale u međuvremenu, ni u mogućnosti zarađivanja sa istom zemljom (novo seme, đubrivo itd.) ni u promeni imovine (poljoprivredne zgrade i tehnika, irigacija itd.);
- ▶ pošto za mnoge vrste prihoda nije moguće ni tražiti ni dobiti odgovarajuću potvrdu (prihodi od sive ekonomije, od kapitala, honorarnog rada, alimentacije itd.), jedino što odvraća neke ljude od prikriivanja ovih stvarnih podataka jeste pretinja krivičnim sankcijama ukoliko budu uhvaćeni u prekršaju; međutim, mnogi od podnosilaca zahteva znaju da je mogućnost otkrivanja prekršaja samo teoretska i ne ustežu se da potpišu potrebne, a netačne izjave.

O ovim i sličnim slabostima bilo je govora i ranije, kao i predloga za unapređenje programa.<sup>33</sup> No, do sada nije bilo znatnijih reformi administrativnog sistema niti se one nagoveštavaju.

U kontekstu grešaka isključenosti i uključenosti važno je ispitati kolika je gustina domaćinstava koja se po prihodima nalaze malo iznad cenzusa, pošto od toga zavisi i rizik da se zbog malih grešaka u administriranju dobije velika greška u uključenosti ili isključenosti.

Tabela 14. Broj dece sa pravom na dečiji dodatak

	%
Važeći prihodni cenzusi	100
Uvećani za 10%	112,9
Uvećani za 20%	122,2

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Kako se vidi, podizanje cenzusa za 10% povećava broj dece sa pravom na dečiji dodatak za 13%, dok podizanje cenzusa za 20% uvećava broj dece za 22%. Drugim rečima, podizanje cenzusne granice za 1% povećava broj dece sa pravom na dečije dodatke takođe za 1% (preciznije, za oko 1,1%). Takve relacije ukazuju na to da je „gustina” populacije iznad linije cenzusa normalna, tj. ni posebno mala ni veoma visoka, pa stoga i administrativne greške imaju prilične posledice na broj obuhvaćene dece dečijim dodacima, bilo u njihovu korist bilo na njihovu štetu.

### Profili

U nastavku ćemo prikazati osnovne elemente demografskog, socijalnog i ekonomskog profila pomenute tri grupe domaćinstava koje učestvuju ili mogu učestvovati u programu dečijih dodataka: (1) onih koja primaju dečiji dodatak i imaju pravo na njega, (2) onih koja primaju dečiji dodatak i nemaju pravo na njega i (3) onih koja ne primaju dečiji dodatak, a imaju pravo na njega.

<sup>33</sup> Vidi, na primer, Matković, Mijatović (2009)

Tabela 15. Osnovni podaci, u 000

	Domaćinstva koja primaju DD i imaju pravo na DD	Domaćinstva koja primaju DD i nemaju pravo na DD	Domaćinstva koja ne primaju DD i imaju pravo na DD
Broj domaćinstava	54,6	62,0	88,9
Broj dece ukupno	151,1	164,6	202,3
Broj dece koja primaju DD	139,3	156,0	0
Broj dece koja ne primaju DD	11,8	8,6	202,3
Broj dece koja imaju pravo na DD	147,0		195,8
Broj dece koja nemaju pravo na DD	4,0	164,6	6,6

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Većinu ovih podataka smo već naveli u raznim tabelama. Zanimljivo je uočiti da neka deca u prve dve grupe ne primaju dečiji dodatak iako na njega imaju pravo i iako ga druga deca u njihovom domaćinstvu primaju (11,8 hiljada i 8,6 hiljada). S obzirom na okolnosti, razlozi mogu biti sledeći: da za dete (još) nije podneta prijava za dečiji dodatak, ili da je administrativni postupak za odobravanje u toku, ili da su ispitanici izneli netačan podatak o redovnom pohađanju škole.

Postoje i deca koja nemaju pravo na dečiji dodatak u porodica-  
ma u kojima druga deca imaju to pravo (4,0 i 6,6 hiljada). To su deca koja ne pohađaju školu redovno ili predstavljaju decu višeg reda rođenja (peto i više), pa nemaju pravo na dečiji dodatak.

Tabela 16. Struktura porodica po broju dece, u %

	Domaćinstva koja primaju DD i imaju pravo na DD	Domaćinstva koja primaju DD i nemaju pravo na DD	Domaćinstva koja ne primaju DD i imaju pravo na DD
1 dete	34,2	31,3	45,9
2 dece	39,7	49,9	43,7
3 dece	19,2	14,1	8,4
4 i više dece	6,9	4,7	2,0
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Kako se vidi, u strukturi sve tri grupe dominiraju porodice sa jednim detetom i dvoje dece; to je, kao što smo napred naveli, posledica dugotrajno niskog fertiliteta u Srbiji. Nekada su pravo na dečije dodatke u znatno većem procentu pretežno ostvarivale porodice sa više dece. Nešto ujednačeniju strukturu, uz više učešće porodica sa 3 i 4 dece, ima prva grupa domaćinstava. Veće učešće domaćinstava sa jednim detetom u trećoj grupi domaćinstava možda je jedan od razloga za njihovo neprijavlivanje — domaćinstva veruju da su u stanju da i bez državne podrške izdržavaju jedno dete.

Znatno drugačiju sliku dobijamo sa podacima o brojnosti članova domaćinstava iz ove tri grupe:

Tabela 17. Struktura porodica po broju članova, u %

	Domaćinstva koja primaju DD i imaju pravo na DD	Domaćinstva koja primaju DD i nemaju pravo na DD	Domaćinstva koja ne primaju DD i imaju pravo na DD
Dvočlano	1,5	1,7	2,6
Tročlano	10,4	7,6	16,0
Četvoročlano	30,2	36,8	30,9
Petočlano	25,0	21,0	26,7
Šestočlano+	32,9	32,9	23,9
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

U prethodnoj tabeli nalazimo dominaciju brojnijih, višečlanih porodica: više od polovine porodica u sve tri grupe ima pet i više članova. Takva struktura pokazuje da relativno malobrojna deca žive u domaćinstvu sa više starijih članova, što je jednim delom posledica starenja stanovništva, a drugim siromaštva i iz toga proisteklog postojanja višegeneracijskih domaćinstava. Doprinos ovome daju i pravila programa dečijih dodataka, koja favorizuju (u odnosu na MOP, na primer) višečlana domaćinstva kroz cenzus koji uzima u obzir prihode po članu. Inače, struktura po broju članova je slična u sve tri grupe domaćinstava.

Tabela 18. Školska sprema glave domaćinstva, u %

	Domaćinstva koja primaju DD i imaju pravo na DD	Domaćinstva koja primaju DD i nemaju pravo na DD	Domaćinstva koja ne primaju DD i imaju pravo na DD
Osnovna i nezavršena osnovna škola	51,2	44,6	34,0
Srednja, KV, VKV...	43,4	50,9	53,3
Viša, visoka itd.	5,5	4,4	12,8

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Iz prethodne tabele vidi se da se obrazovna struktura popravlja od prve ka trećoj grupi: u trećoj ima manje onih sa osnovnim i nezavršenom osnovnom školom nego u ostale dve grupe, a više onih sa srednjom, višom i visokom školom. Takvi odnosi sugerišu oprezan zaključak da je među obrazovanima rašireno uzdržavanje od prijavljivanja za dečiji dodatak čak i kada na njega imaju pravo ili da su oni više prisutni u zoni sive ekonomije i da te prihode ne prijavljuju ni u anketi.

**Tabela 19. Ekonomska aktivnost glava domaćinstva, u %**

	Domaćinstva koja primaju DD i imaju pravo na DD	Domaćinstva koja primaju DD i nemaju pravo na DD	Domaćinstva koja ne primaju DD i imaju pravo na DD
Zaposlen	31,9	55,3	51,0
Samozaposlen	8,6	21,9	16,0
Nezaposlen	30,7	12,7	14,5
Neaktivan	37,4	32,0	34,4

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Kod radne aktivnosti glava domaćinstava, zaposleni dominiraju u drugoj i trećoj grupi sa preko 50%, dok je u prvoj grupi gotovo ujednačeno učešće zaposlenih, nezaposlenih i neaktivnih.

U sledećoj tabeli prikazani su prosečni prihodi sve tri kategorije domaćinstava po članu domaćinstva.

**Tabela 20. Prosečni prihodi domaćinstava, po članu, u 000 din.**

	Ukupno
Primaju DD i imaju pravo na DD	4,3
Primaju DD i nemaju pravo na DD	9,1
Ne primaju DD i imaju pravo na DD	3,7

Izvor: Obrada ARSSZD 2011.

Sa stanovišta potencijalnog životnog standarda pojedinaca, ali i prava na dečije dodatke i druge socijalne pogodnosti, visina prihoda domaćinstva igra važnu ulogu. Kako se vidi, prva i treća grupa domaćinstava imaju znatno niže prihode od druge, što je očekivano i u skladu sa našom ocenom prava na dečije dodatke. Naime, po našoj oceni, članovi prve i treće grupe imaju odnosno trebalo bi da imaju pravo na dečije dodatke, dok oni iz druge ne bi trebalo da ga imaju. Iz različitih razloga, o kojima je bilo reči, pripadnici druge grupe stekli su to pravo, dok ga pripadnici treće grupe nisu stekli. I tako — pripadnici boljestojeće druge grupe primaju i dečije dodatke, dok ih pripadnici treće grupe, inače slabijestojeće, ne primaju.

## Zaključci

Iz dosadašnjih razmatranja, a imajući na umu pomenuta ograničenja ankete, proističu neki zaključci koji bi mogli biti korisni za dalji rad na unapređenju kako analize dečijih dodataka, tako i samog programa dečijih dodataka:

- ▶ greška isključenosti je visoka (za troje od petoro dece koja imaju pravo na dečije dodatke oni se ne isplaćuju), što znači da svrha programa nije ispunjena u znatnoj meri; osnovni uzroci za to su
  - ▷ nedovoljna informisanost stanovništva o pravima i karakteru programa dečijih dodataka i
  - ▷ velika administrativna složenost postupka (zainteresovani imaju ozbiljne teškoće sa pribavljanjem obimne dokumentacije),
- ▶ greška uključenosti je takođe visoka (nešto više od polovine dece koja primaju dečije dodatke ne bi trebalo da imaju pravo na njih), što znači da se veći deo novca odliva onima koji ne bi trebalo da budu uključeni u program; uzrok tome su administrativne slabosti u sprovođenju programa:
  - ▷ program sprovode službe lokalnih vlasti, koje nisu ni kvalifikovane ni osposobljene za ozbiljnije poslove u socijalnoj sferi, već se isključivo bave administrativnim poslovima cirkulacije dokumenata,
  - ▷ ove službe se isključivo oslanjaju na podnete dokumente, bez ikakve provere njihove verodostojnosti (ni terenskim radom ni administrativnom kontrolom tačnosti dokumenata ukrštanjem sa drugim bazama podataka),
  - ▷ postoje ozbiljni problemi sa kriterijumom imovine pošto evidencija imovine nije ažurna, a ne postoji ni mogućnost njene kontrole za celu Srbiju,
  - ▷ posebno je zastareo i pogrešan kriterijum katastarskog prihoda od poljoprivrede, kao i postupak registracije imovine na selu,



- ▷ za mnoge oblike prihoda ne postoji mogućnost da se obezbedi potvrda, pa se služba oslanja isključivo na izjave zainteresovanih, što je podložno manipulaciji.

Iz ovih zaključaka proizilaze neki mogući pravci daljeg rada na području dečijih dodataka, a sa ciljem unapređivanja programa kako bi bolje odgovorio postavljenim ciljevima i kako bi se bolje realizovao.

# V Unapređenje programa dečijih dodataka

## Unapređenje postojećeg sistema

Program dečijih dodataka u Srbiji može značajnije da se reformiše, ali je potrebno sagledati i opcije koje bi u osnovi podrazumevale samo unapređenje postojećeg sistema.

Najpre se može ukazati na nekoliko izmena koje se tiču pojedinih uslova za sticanje prava, koje ne bi značajnije uticale na obuhvat domaćinstava ili na izdatke programa, ali bi svakako smanjile administrativne zahteve i uprostile procedure.

Tako je, na primer, potrebno pažljivo razmotriti da li i dalje postoje razlozi da se pravo na dečiji dodatak **uslovljava zdravstvenim osiguranjem** roditelja i staratelja. Svojevremeno je to postavljeno kao uslov iz dva razloga. Prvo, da bi se u početnim godinama tranzicije, a u maniru kondicionalnih novčanih transfera, podstakla odgovornost/motivacija roditelja da izađu iz sive zone poslovanja i, drugo, da bi se sprečilo da se lažnim prijavljivanjem prebivališta u Srbiji ostvari pravo na naknade sa teritorija sa kojih se nisu uplaćivali porezi i doprinosi u republički budžet. Sada je važnost ovih razloga manja, posebno drugog, dok u prilog eliminacije zdravstvenog osiguranja kao uslova za dečije dodatke govori potreba da svoj deci u Srbiji bude pod jednakim uslovima dostupan program dečijih dodataka.

Prema nalazima sprovedenog istraživanja, od 62 hiljade domaćinstava koja trenutno u Srbiji primaju dečije dodatke, 20 hiljada, odnosno čak jedna trećina predstavlja „grešku uključenosti” i po ovom osnovu, što znači da domaćinstva nalaze načine da pristupe pravu uprkos tome što nemaju zdravstveno osiguranje. Moguće je, naravno, i da su roditelji u trenutku prijavljivanja za dečiji dodatak bili zdravstveno osigurani, a da u trenutku sprovođenja ankete nisu.

Takođe, anketno istraživanje pokazuje da domaćinstva koja ne ostvaruju pravo na naknadu gotovo uopšte ne pominju zdravstveno osiguranje kao razlog neprijavljivanja. Oni koji nisu ni pokušali da se prijave za dobijanje dečijeg dodatka verovatno i ne znaju da ovaj uslov postoji.

Sprovedeno istraživanje očitó ne pruža ubedljive dokaze da zdravstveno osiguranje roditelja predstavlja značajnu prepreku za dobijanje dečijeg dodatka, ali je sasvim sigurno da bi eliminisanje ovog uslova, ako ništa drugo, smanjilo broj dokumenata koja su potrebna za prijavljivanje. Iz drugih istraživanja je poznato da pojedine najugroženije romske porodice još uvek imaju problema da obezbede zdravstveno osiguranje, mada se taj broj poslednjih godina ciljanim akcijama države značajno smanjio.

Posebno je važna tema **broja dece u domaćinstvu koja mogu da ostvare pravo na dečiji dodatak**. Ograničavanje državne podrške na prvo četvoro dece u porodici delimično se pravda zdravstveno-socijalnim razlozima, a delimično činjenicom da je dečiji dodatak u Srbiji zapravo postavljen u okviru koncepta socijalne pomoći, te da ukupna suma pomoći koju jedna porodica prima ne treba da bude toliko visoka da destimuliše zapošljavanje. Kao što je ukazano u poglavlju o međunarodnim iskustvima, iako ima primera da je prvo dete isključeno iz prava (Francuska) ili da se ograničava ukupan iznos naknada koji jedna porodica može da ostvari (Danska), u svim zemljama se pravo priznaje i za decu višeg reda rođenja. Imajući u vidu da je u Srbiji siromaštvo porodica i domaćinstva sa više dece značajno iznad proseka, potrebno je preispitati rešenje da se dečiji dodatak isplaćuje samo za prvo četvoro dece u porodici. Jedno moguće rešenje, koje ne bi bilo u koliziji sa dosadašnjom politikom,

jeste da se naknada isplaćuje za ukupno četvero dece u porodici. To bi značilo da, kada najstarije dete izgubi pravo na dečiji dodatak zbog dostizanja starosne granice, naredno dete, peto po rođenju može da počne da koristi pravo.<sup>34</sup> Negativna strana ovog predloga je što onda uslovljavanje dečijeg dodatka redovnim pohađanjem škole u određenoj meri gubi značaj upravo u porodicama sa mnogo dece. Prema podacima istraživanja MICS 4, svega 63% dece iz romskih naselja završi osnovnu školu, a svega 19% srednju (UNICEF, 2010). U anketi, preko 6 hiljada domaćinstva navodi da ne ostvaruje pravo na dečiji dodatak jer dete ne pohađa redovno školu.

Predlog da se pravo ustanovi za četiri, a ne za prva četiri deteta u porodici, pojednostavljuje i administrativnu proceduru, jer u tom slučaju više ne bi bilo potrebno da se dokazuje red rođenja dece.

Radi pojednostavljenja administrativne procedure treba predvideti i da četvero dece iz porodice koja ostvaruje **pravo na novčanu socijalnu pomoć** automatski može da ostvari i pravo na dečiji dodatak, uz potvrdu o redovnom pohađanju škole. Ovakav automatizam je u ovom slučaju prirodniji jer je kvalitet sprovođenja programa novčane socijalne pomoći znatno viši nego kod dečijih dodataka, pa se njime dobija na efikasnosti.

Analiza drugih uslova za sticanje prava ukazuje na još neke izmene koje mogu da doprinesu unapređenju postojećih rešenja.

Kao što je sprovedeno istraživanje pokazalo, u relativnom smislu posmatrano, greška isključenja i uključenja je značajno viša kod **poljoprivrednih i mešovitih domaćinstava**. Prema podacima ankete ARSSDZ, u Srbiji u ovim domaćinstvima živi oko 17% od ukupnog broja dece, ali je njihov udeo među onima koji primaju ili ostvaruju pravo na dečiji dodatak mnogo niži, svega 2%, odnosno 4%. Te izuzetno visoke greške isključenja i uključenja ukazuju da su zakonski uslovi formulisani tako da je dostupnost dečijih dodataka značajno manja za ovu kategoriju dece. Analiza razloga zbog

<sup>34</sup> U ovom kontekstu nije razmatrano uvođenje novog uslova, koji postoji u znatnom broju zemalja EU, da pravo na dečiji dodatak ne mogu da ostvare deca mlađa od 18 godina koja su stupila u brak. U Srbiji je običaj ranog stupanja u brak prisutan samo u romskoj populaciji (UNICEF, 2010), pa eventualno uvođenje ovog uslova treba pažljivo razmotriti, imajući u vidu tu činjenicu.

kojih poljoprivredna i mešovita domaćinstva „teže prolaze” brojne zakonske filtere pokazuje da je visina katastarskog prihoda najvažniji faktor njihovog isključivanja. Kao što je u studiji već ukazano, postoje veoma ozbiljni problemi sa katastarskim prihodom kao obračunskom kategorijom, jer on nije ažuriran od 1994. godine. Čak i ako je 2002. godine postojala nada da će, kao osnovica za naplatu poreza, katastarski prihod biti ažuriran i redefinisano, sada kada je država potpuno odustala od naplate poreza po ovom osnovu očito je da se prihodi poljoprivrednih i mešoviti domaćinstava i u programu dečijih dodataka moraju procenjivati na neki drugi način. Nema sumnje i da je administriranje programa dečijih dodataka za ovu grupu domaćinstava slabije usled slabije obuhvaćenosti formalnom dokumentacijom (i imovine i prihoda).

Konkretni predlozi u tom smislu izlaze iz okvira ovog rada. U perspektivi je moguće, međutim, da se razmišlja na liniji odustajanja od uslova vezanih za katastarski prihod i da se za većinu domaćinstava utvrđuje stvarni prihod, uz pomoć poreza na dodatnu vrednost koji se od datog domaćinstva naplati na isporuke poljoprivrednih proizvoda.

Sa stanovišta poreza na dodatnu vrednost, poljoprivredna gazdinstva možemo podeliti u tri grupe:

1. gazdinstva koja su obveznici PDV-a, tj. koja su uključena u sistem PDV-a kao sva pravna lica koja imaju promet veći od 4 miliona dinara godišnje (a mogu se dobrovoljno uključiti ukoliko im je promet veći od dva miliona dinara),
2. gazdinstva koja nisu obveznici PDV-a, ali isporučuju robu registrovanim privrednim subjektima i koja dobijaju tzv. PDV naknadu od 5% na ime povraćaja PDV-a,
3. ostala poljoprivredna domaćinstva, koja ne isporučuju robu registrovanim firmama, već je prodaju za gotovinu, što onemogućava da se njihov prihod utvrdi formalnim putem.

Pravila za dečije dodatke za domaćinstva koja imaju prihod od poljoprivrede u tom bi se slučaju razlikovala:

- ▶ domaćinstva iz grupe obveznika PDV-a automatski ne bi mogla da ostvare pravo na dečiji dodatak, zbog visokog prihoda,

- ▶ domaćinstva iz grupe onih koja isporučuju robu registrovanim preduzećima i na čije ime se izdaju PDV naknade mogla bi steći pravo na dečiji dodatak ukoliko tako obračunat prihod ne prelazi određen iznos (prihodni cenzus),
- ▶ za domaćinstva iz poslednje grupe (ne isporučuju robu registrovanim preduzećima) smatralo bi se da zadovoljavaju uslov cenzusa prihoda, pošto je njihov prihod najčešće skroman do umeren.

Osnovna ideja ovog pristupa je, dakle, da se uz pomoć podataka iz naplate PDV-a isključe iz prava na dečiji dodatak najboljejeća poljoprivredna domaćinstva, a to su ona koja vrše veće isporuke poljoprivrednih proizvoda i na osnovu toga stiču veći prihod. Sa druge strane, razumna je pretpostavka da domaćinstva iz treće grupe nemaju znatniji prihod jer posluju kroz neformalne kanale (na pijacama i kroz prodaju sitnim prekupcima). Za ovu grupu domaćinstva može se zadržati imovinski uslov (2 ha po članu) pošto on predstavlja aproksimaciju njihovog materijalnog položaja.

Tehnički gledano, ovaj pristup ne bi predstavljao veliki dodatni napor ni za registrovana preduzeća ni za Poresku upravu. Dovoljno bi bilo da registrovana preduzeća jednom godišnje dostave Poreskoj upravi spisak poljoprivrednika od kojih su primili poljoprivredne proizvode i kojima su isplatili PDV naknadu (preduzeća te podatke poseduju i dužna su da ih čuvaju iz razloga kontrole naplate PDV-a).<sup>35</sup>

Iako ovo istraživanje nije bilo fokusirano na decu sa invaliditetom, preispitivanje celokupnih zakonskih rešenja navodi na potrebu da se ukaže i na moguća unapređenja u ovom segmentu. Ima prostora da se razmišlja o **povećanju obuhvata dece sa invaliditetom** kroz dodatno povećanje prihodnog cenzusa, ali i o višim iznosima naknada. U uslovima kada se u Srbiji uvodi inkluzivno obrazovanje i razvijaju programi aktiviranja osoba sa invaliditetom posebno je važno da se preispita i koncept invalidnosti na osnovu

<sup>35</sup> Slične izveštaje sva pravna lica podnose Poreskoj upravi jednom godišnje za uplate poreza po odbitku (autorske honorare, penzijske doprinose i sl.).

koga se dodeljuje povoljnije pravo na dečiji dodatak. Postojeće rešenje koje se oslanja na komisije za kategorizaciju dece, koje više i ne postoje, svakako je neodrživo. Možda bi razvoj novog instrumenta pomoću koga bi se utvrđivao individualni stepen podrške za svako dete, u kombinaciji sa međuresorskim komisijama, mogao da bude dobro rešenje za utvrđivanje dece koja, uz druge uslove, mogu steći pravo na uvećani dečiji dodatak.

S druge strane, nema više razloga za **povoljniji cenzus za hraniteljske porodice**, s obzirom na to da su naknade za troškove podizanja dece danas relativno visoke i da više nisu potrebni dodatni finansijski podsticaji za razvoj hraniteljstva, koje je u Srbiji dostiglo zadovoljavajući nivo. Pitanje je, u stvari, da li uopšte ima razloga da hraniteljske porodice budu uključene u program dečijih dodataka u delu u kojem se dodeljuje pravo za decu koja su na porodičnom smeštaju.

Treba razmotriti i u kojoj meri su neki drugi uslovi, a pre svega gotovina koju domaćinstvo (ne)posедуje, proverljivi i primenjivi u praksi i da li ih službe za dečije dodatke uopšte uzimaju u obzir. U osnovi, njihovo prisustvo u zakonskom tekstu, iako opravdano sa suštinskog stanovišta (porodica ne treba da ima veliku štednju ili kapital), suviše je sa stanovišta mogućnosti utvrđivanja, jer ne postoji zakonski postupak da odgovarajuća služba ustanovi raspoloželi neka porodica sredstvima u banci ili u „slamarici“.

Najzad, poslednja grupa predloga za unapređenje postojećeg programa tiče se mogućih promena **visine dečijeg dodatka i cenzusa za sticanje prava**. Sasvim je sigurno da Srbija, komparativno posmatrano, izdvaja nedovoljna sredstva za ove namene, te da bi u tom kontekstu trebalo da se promeni visina naknada i/ili cenzusa.

Kao što je pokazala komparativna analiza, iznos dečijeg dodatka, mereno preko kupovne snage, u Srbiji je viši nego u novim zemljama članicama EU, osim Mađarske i Slovenije;<sup>36</sup> on je takođe viši nego u većini južnoevropskih zemalja u kojima se naknada

<sup>36</sup> Verovatno i od Slovenije, koja nije u ovom delu uključena u komparativnu analizu jer visina dečijeg dodatka u ovoj zemlji zavisi od visine prihoda porodice.

dodeljuje u zavisnosti od materijalnog položaja porodice. I u odnosu na prosečnu platu, ovaj iznos nije naročito nizak. Ako analiziramo domaćinstva koja prema anketi imaju pravo na dečiji dodatak, on pokriva, grubo govoreći, polovinu njihovih prihoda po članu domaćinstva, koji prema ARSSZD iznose oko 4.000 dinara.

Ukoliko se oceni da ima prostora za povećanje visine dodatka, to povećanje ipak ne bi trebalo da iznosi više od jedne trećine. Sa dečijim dodatkom od približno 3.000 dinara, porodica sa jednim detetom ostvarila bi na godišnjem nivou naknadu koja je jednaka iznosu jedne prosečne mesečne zarade u 2011. godini, a porodica sa četvoro dece iznosu četvoromesečne zarade. Uz ostale nepromenjene uslove, izdaci za dečije dodatke bi se povećali takođe za jednu trećinu, dostižući nešto preko 0,4% BDP-a.

Teorijska i empirijska analiza upućuje na zaključak da **razlikovanje iznosa po detetu** u zavisnosti od starosti ili reda rođenja može da se opravda u svakom smeru. Veći iznosi su za mlađu decu važni zbog ranog razvoja deteta, a za stariju jer deca starijeg uzrasta više koštaju. Takođe, veći iznosi za prvo dete mogu se pravdati ekonomijom obima, a za decu višeg reda rođenja populacionim razlozima i/ili većim siromaštvom višečlanih porodica. Nijedan smer dakle nije pogrešan, a samim tim ni zadržavanje jednakog iznosa za svu decu.

Ako bismo se u Srbiji ipak opredelili na diferenciranje po nekom osnovu, veći dečiji dodatak za decu najmlađeg uzrasta ne bi bio opravdan, imajući u vidu postojanje programa roditeljskih dodataka čiji su iznosi visoki, a koji se za decu višeg reda rođenja isplaćuju tokom prve dve godine života (u 2012. godini mesečne rate od 5 hiljada dinara za drugorođeno do 12,4 hiljade za četvrto rođeno dete u porodici). Otuda u Srbiji ima više opravdanja da se razmotri uvođenje višeg iznosa dečijeg dodatka za decu starijeg uzrasta (15–17 godina), o čemu će biti više reči u okviru reformskih predloga. U tom slučaju bi verovatno bilo opravdano da se za mlađu decu iznosi odrede na nivou od 2.400 dinara, a za stariju na nivou od 3.300 dinara. To odgovara polovini iznosa koji je za decu odgovarajućeg uzrasta potreban za pokrivanje



minimalne potrošačke korpe, koja definiše liniju apsolutnog siromaštva u Srbiji.

Povećanje iznosa dečijeg dodatka za stariju decu može imati poseban značaj imajući u vidu predloge da se, kao u većini zemalja EU, i u Srbiji uvede obavezno srednje obrazovanje. Za siromašnije porodice bilo bi važno da postoji snažniji finansijski podsticaj i podrška da se pokriju ovi troškovi.

Od promene visine dečijeg dodatka može biti značajnije povećanje prihodnog cenzusa, što bi omogućilo povećanje obuhvata dece. Kako je ukazano, u pojedinim novim članicama EU koje izdvajaju više za programe dečijih dodataka i nemaju univerzalne programe, obuhvat dece je veći, a cenzusi za ostvarivanje prava povoljniji. Istraživanje je pokazalo da bi se u Srbiji sa povećanjem cenzusa za 10%, odnosno 20% broj dece korisnika dečijeg dodatka povećao za 13%, odnosno za 22%, tim redom.

Sa povećanjem od 20%, prihodni cenzus bi dostigao polovinu prosečnih prihoda po članu domaćinstva prema anketa o potrošnji domaćinstava za 2011. godinu (8.400 dinara). Simulacija pokazuje da bi, uz nepromenjene ostale uslove, broj dece koja bi ostvarila pravo na dečiji dodatak u takvim uslovima porastao na približno 464 hiljade, a udeo rashoda bi dostigao približno 0,38% BDP-a. Kumulativni efekat povećanja dečijeg dodatka na 3.000 dinara mesečno i pomeranja cenzusa za 20% rezultirao bi u povećanju izdataka na 16,7 milijardi (ili 0,5% BDP-a), što je približno samo polovina rashoda koja se za ove namene u proseku izdvaja u EU.

Ukoliko zbog ozbiljnih budžetskih ograničenja nema prostora za značajnije povećanje izdvajanja za dečije dodatke na kraći rok, moguće je makar predvideti **da se jednom godišnje, na početku školske godine, iznos naknada duplira** za sve postojeće korisnike ili bar za porodice sa većim brojem dece.

Neophodno je posebno ukazati na to da je i ovo istraživanje pokazalo da su **komplikovane administrativne procedure i neinformisanost** važne prepreke za ostvarivanje prava. Prema nalazima anketnog istraživanja, preko 30 hiljada domaćinstava (više od 40% onih koji nisu ni pokušali da se prijave iako ispunjavaju uslove za

dečiji dodatak) kao jedan od razloga navodi nepoznavanje i složenost procedura ili čak da im uopšte nije bilo poznato da takav program postoji. Nema sumnje da bi država morala da uloži napor kako bi unapredila informisanost građana sa decom o njihovim pravima, kao i da osmisli podršku za one koji odustaju iz proceduralnih razloga. I lokalne samouprave bi mogle da preuzmu ovu funkciju, pogotovo stoga što bi trebalo da budu i posebno zainteresovane da njihovi građani dobiju naknade i poboljšaju svoj materijalni položaj, a bez troškova po lokalni budžet. Poseban i fokusiran napor bi trebalo uložiti u sredinama u kojima je visok udeo ranjivih grupa dece. Sasvim je sigurno da će smanjenju ovog problema doprineti dalje unapređenje informacionih sistema u Srbiji, kako u samom programu dečijih dodataka, tako i u sistemima katastra, matičnih knjiga, poreske evidencije, socijalne pomoći i sl. Radi ubrzanja procedura moguće je i da se precizno propiše u kom roku podnosioci prijave moraju da dobiju rešenje o priznavanju prava ili odbijanju, sa jasno naznačenim obrazloženjem.

Treba ukazati i na potrebu uspostavljanja komunikacije između službi za dečije dodatke i centara za socijalni rad, kada su u pitanju deca korisnici novčane socijalne pomoći koja gube pravo na dečiji dodatak zbog nepohađanja škole. Ovo je posebno važno imajući u vidu novu ulogu centara za socijalni rad u sferi aktiviranja korisnika novčanih naknada, koja bi u prvoj fazi i bila usmerena na povratak mladih u proces obrazovanja. Takođe, centri bi mogli da reaguju u slučajevima kada uoče da među porodicama koje dobijaju dečiji dodatak postoje razlozi koji upućuju na to da se dodatak ne isplaćuje u novčanom vidu. To bi naravno podrazumevalo i odgovarajuće promene u zakonskim rešenjima.

Najzad, neophodno je **stalno praćenje i analiza različitih politika koje su usmerene na decu, unapređenje njihovog položaja i smanjenje siromaštva**. Mnogo je mera koje su u Srbiji uvedene i na lokalnom i na nacionalnom nivou, a da nisu nikada evaluirane, kao i onih koje se predlažu bez uporišta u podacima i istraživanjima.

## Dve veće promene modela

U ovom odeljku pogledaćemo dve važne odlike modela dečijih dodataka u Srbiji i razmotriti alternative koje bi mogle da poboljšaju pravednost postojećeg sistema. Te dve odlike su pitanje skale ekvivalencije i (ne)jednakosti iznosa dečijih dodataka za različitu decu.

### *Skala ekvivalencije*

Ukupan cenzus prihoda svakako ne može biti jednak za jednočlano i višečlano domaćinstvo, već mora rasti sa povećanjem broja članova. Pitanje je, međutim, da li da uvećanje cenzusa domaćinstva raste jednako za svakog novog člana ili ne, tj. da li bi, ukoliko za jednočlano domaćinstvo iznosi 1.000 dinara, trebalo da za dvočlano bude 2.000 ili samo 1.600? Sada se u modelu dečijih dodataka u Srbiji primenjuje sistem sa cenzusom koji raste proporcionalno broju članova, tj. za svakog člana predviđen je jednak cenzus.

Sa druge strane, standardna ekonomska teorija oslonjena na empirijske radove veruje da se za održavanje istog nivoa blagostanja potrebni rashodi po članu domaćinstva smanjuju sa rastom broja članova domaćinstva. Drugim rečima, u domaćinstvima postoji tzv. ekonomija obima, pa je za svakog dodatnog člana potrebno sve manje novca kako bi se održao dostignuti nivo dobrobiti.<sup>37</sup> Na primer, ukoliko u jednoj prostoriji radi televizor, program mogu da gledaju i jedna i više osoba, bez dodatnih troškova. U svakom domaćinstvu ima više takvih dobara, npr. komunalne usluge, automobil, novine, bela tehnika, audio i video tehnika itd. Kod drugih dobara, kao što su hrana i piće, kada neko dobro troši jedan čovek, to isključuje druge i smanjuje njihovu potrošnju. Postoje i dobra koja su prelaznog karaktera, kao i ona koja delimično poseduju obe pomenute osobine.

<sup>37</sup> Ekonomija obima nastaje tako što određena dobra koja se koriste u domaćinstvu poseduju osobine po kojima se razlikuju od uobičajenih dobara, kao što su (1) neekskluzivnost, tj. ukoliko jedno dobro stoji na raspolaganju za jednom pojedincu, onda je na raspolaganju i svima ostalima, i (2) nerivalska potrošnja, tj. to što jedan pojedinac troši dobri ne utiče na nivo potrošnje drugih.

U skladu sa ovakvim shvatanjem uređen je program podrške siromašnima u Srbiji (NSP — novčana socijalna pomoć). Kod NSP-a se uzima da je odnos između potrošnje prvoga u domaćinstvu i ostalih sledeći: prvi 1, ostali odrasli 0,5, svako dete 0,3. Na taj način se za standardno četvoročlano domaćinstvo (dvoje odraslih i dvoje dece) dobija da potrebna potrošnja nije 4 (četvorostruko uvećanje iznosa za jednočlano domaćinstvo), već samo 2,1. Ova skala se naziva *modifikovana OECD skala* i ona je međunarodna, pošto je od sredine devedesetih godina koriste EUROSTAT (Statistički zavod EU) i neke zemlje.

Trebalo bi ozbiljan razmotriti mogućnost da se za unapređenje obračuna cenzusa za domaćinstva i u Srbiji koriste ekonomija obima, odnosno skala ekvivalencije. Ne postoji dobar razlog za zadržavanje sadašnjeg sistema (sa jednakim prihodom po članu domaćinstva) kada je izvesno da potrebni minimalni troškovi za izdržavanje dodatnog člana ne rastu jednako prvom članu. Uvođenjem skale ekvivalencije uzeo bi se u obzir stvarni nivo ugroženosti domaćinstva, a polazeći od realno postojeće ekonomije obima u troškovima izdržavanja i nekih demografskih karakteristika porodice. Važeće rešenje o *per capita* uvećanju cenzusa tome protivreči.

Ukoliko bi se predložena skala ekvivalencije uvela bez drugih izmena, to bi, neminovno, bitno otežalo kvalifikovanje domaćinstava za pravo na dečiji dodatak i smanjilo broj korisnika, pošto bi svakom domaćinstvu u kome ima dece prihodni cenzus bio snižen. Kako smanjenje broja korisnika dečijih dodataka nije cilj uvođenja skale ekvivalencije, to je potrebno predvideti kompenzacioni mehanizam koji bi olakšao sticanje prava u sistemu sa skalom ekvivalencije i zadržao jednak broj korisnika, a time i omogućio ispoljavanje isključivo strukturnih promena kao posledice pravednijih pravila. Taj mehanizam je podizanje prihodnog cenzusa, i to u meri u kojoj je potrebno da bi se nadoknadio negativni uticaj uvođenja skale ekvivalencije na broj primalaca dečjeg dodatka. Takvim postupkom zadržao bi se i dotadašnji budžetski rashod na dečije dodatke, tj. ne bi bilo nikakvih finansijskih efekata.

Na sledećem grafikonu prikazani su zajednički efekti 1) uvođenja skale ekvivalencije iz programa NSP-a (socijalne pomoći) u pro-

gram dečjih dodataka i 2) podizanja prihodnog cenzusa. Primer se odnosi na četiri domaćinstva koja imaju po dva odrasla člana i različit broj dece, od jednog do četvoro.

Kako se vidi, promenjen je iznos cenzusa za sva četiri domaćinstva: domaćinstvima sa jednim i dva deteta prihodni cenzus je povećan, za njih bi kvalifikovanje po novom sistemu bilo lakše nego po starom, pa bi i veći broj dece iz ovih domaćinstava primao dečiji dodatak; kod domaćinstava sa troje i četvoro dece prihodni cenzus bi bio snižen, a kvalifikovanje otežano, pa bi manji broj dece primao dečiji dodatak. Uzrok za to je lako naći — domaćinstvima sa manje članova primena skale ekvivalencije oduzela bi manje nego domaćinstvima sa više članova, dok bi od povećanja cenzusa sva domaćinstva imala jednaku korist. Ovaj rezultat bi, međutim, trebalo posmatrati i na sledeći način: višečlana domaćinstva su po sadašnjem sistemu (bez skale ekvivalencije) privilegovana na račun porodica sa manjim brojem članova (odnosno dece), pošto je njima više koristilo nepostojanje skale ekvivalencije.

Potvrdu ovog efekta nalazimo i u simulaciji izvršenoj uz pomoć ARSSZD. Pretpostavke simulacije bile su:

- ▶ zadržavanje istog obuhvata (broja) dece u programu dečjih dodataka, što znači zadržavanje istih rashoda na dečje dodatke, a zbog zadržavanja postojećeg iznosa za jedan dečji dodatak,
- ▶ uvođenje novopredložene skale ekvivalencije za NSP (socijalnu pomoć) i
- ▶ odgovarajuće povećanje prihodnog cenzusa.

Efekti predložene promene skale ekvivalencije dati su u sledećoj tabeli:

Tabela 21. Efekti uvođenja skale ekvivalencije

Skala ekvivalencije	Prihodni cenzus	Broj porodica
Jednako po članu	100	100
NSP skala ekvivalencije	204	107-

Rezultati ove simulacije su sledeći:

- ▶ jednak broj obuhvaćene dece,
- ▶ povišenje cenzusa prihoda za 104% (sa 7 na 14,1 hiljadu dinara) i
- ▶ povećanje broja porodica koje imaju pravo na dečji dodatak za 7%.

Ovo povećanje cenzusa izgleda veoma veliko, ali nije sasvim tako. Prvo, skala ekvivalencije oštrije smanjuje dozvoljene prihode domaćinstava u odnosu na broj članova, i pored relativno visokog iznosa za prvog člana. Ovo posebno stoga što jednočlana domaćinstva praktično ne mogu biti kandidati za dečji dodatak. Drugo, taj iznos od 14.100 dinara je tek za polovinu viši od linije siromaštva za 2011. godinu na osnovu Ankete o prihodima domaćinstava (9.500 dinara); takva razlika je prirodna s obzirom na to da je program dečjih dodataka ipak namenjen širem krugu domaćinstava nego što je standardno definisano siromaštvo.

Povećanje broja porodica koje imaju pravo na dečji dodatak za 7% je, zbog jednakog broja obuhvaćene dece, ekvivalentno smanjenju prosečnog broja dece u jednoj porodici za koju se ostvaruje pravo na dečji dodatak. I zaista, taj broj je smanjen sa sadašnjih 2,4 (prema ARSSZD) na 2,2, što je potvrdilo naša prethodna razmatranja o tome da bi predložena promena dovela u povoljniji položaj porodice sa manje dece.

Usvajanje ove ideje podrazumevalo bi sledeće poteze. Prvo, uvesti skalu ekvivalencije u obračun cenzusa prihoda za dečji dodatak. Glavni kandidat je već pominjana *modifikovana OECD skala*, kao teorijski i empirijski veoma utemeljena i međunarodno relevantna. Njen oblik je sledeći:<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Ovde koristimo nešto izmenjenu skalu NSP-a, budući da je sam Zakon o socijalnoj zaštiti odstupio u jednih tački od OECD-ove skale: dok *modifikovana OECD skala* definiše decu u uzrastu od 0 do 14 godina, a one uzrasta 15 do 17 godina tretira kao odrasle (i stoga im daje koeficijent za odrasle), dotle je Zakon o socijalnoj zaštiti definisao decu u uzrastu od 0 do 17 godina i tako onima u uzrastu od 15 do 17 godina pripisao koeficijent 0,3.

Tabela 22. Predlog skale ekvivalencije

Kategorija	Koeficijent
Prvi odrasli	1
Svaki od ostalih odraslih	0,5
Svako dete uzrasta 0–14 godina	0,3
Svako dete uzrasta 15–17 godina	0,5

Drugo, uvećati cenzus prihoda za (prvog) člana domaćinstva sa 6.983 na 14.100 dinara kako bi se kompenzovalo smanjenje broja obuhvaćene dece zbog zaoštavanja uslova proisteklog iz uvođenja skale ekvivalencije. Na taj način bi broj 1 iz prethodne tabele označavao 14.100 dinara mesečno.

### *Tip dečijeg dodatka*

U Srbiji je iznos dečijeg dodatka fiksna, uvek jednak za svu decu koja ga primaju. (Izuzetak su domaćinstva sa samohranim roditeljem i deca sa posebnim potrebama, ali i ona imaju uvek jednak dečiji dodatak, mada uvećan u odnosu na „običan”). Drugim rečima, prilikom određivanja iznosa dečjeg dodatka ne uzimaju se u obzir ni prihodi domaćinstva, ni starost deteta, niti ijedna druga karakteristika osim činjenice da domaćinstvo zadovoljava uslove za sticanje prava na dečji dodatak.

Takav oblik dečijeg dodatka koristi se u svetu, posebno u pojedinim zemljama koje imaju univerzalni model. Međutim, mnoge zemlje, polazeći od svojih ciljeva i koncepta dečijih dodataka, imaju diferencirani iznos dečijih dodataka koji zavisi različitih varijabli — starosti deteta, reda rođenja, prihoda porodice i sl.

Na ideju o jednakosti dečijih dodataka mogu se staviti različite primedbe:

- ▶ pitanje je da li koncept *jednake podrške* znači jednako davanje države deci u različitim porodicama ili je to delimično ujednačavanje životnih uslova dece; ukoliko je ovo prvo, onda država svakom detetu daje jednak iznos kupovne snage

(roba i usluga) i ne pokušava da direktno utiče na ujednačavanje; ona smatra da je postigla cilj time što je svakom detetu omogućila kupovinu minimalne korpe dobara, bez obzira na sve ostale okolnosti; ukoliko je u pitanju ono drugo, tj. ukoliko se pod jednakom podrškom podrazumeva ujednačavanje potrošnje, onda je detetu iz siromašnije porodice treba dati veći dečji dodatak kako bi se makar delimično približilo po životnom standardu detetu iz boljestojeće porodice,

- ▶ kako važi zakon opadajućoj korisnosti novca,<sup>39</sup> slabost koncepta jednakih dečjih dodataka pri programu sa širim obuhvatom leži u činjenici da boljestojećim ili bogatim porodicama primljeni dečji dodatak malo znači za održavanje ili poboljšavanje životnog standarda; zato se može verovati da novac koji se daje za dečije dodatke boljestojećim slojevima nije najbolje utrošen, odnosno da bi bolje bilo da je transferisan siromašnijim slojevima, jer ista suma data najsiromašnijima donosi znatno veće poboljšanje standarda, odnosno pruža znatno veći prirast korisnosti ovim porodicama u odnosu na boljestojeće,<sup>40</sup>
- ▶ načelo jednakih dečjih dodataka zanemaruje različite troškove koje donose različita deca — izdržavanje starijeg deteta svakako košta više nego mlađeg ili bebe, zbog većih potreba, dete višeg reda rođenja može da nasledi mnoge stvari od deteta nižeg reda rođenja, pa za njih nisu nužni novi troškovi i sl.

Koncept jednakih dečjih dodataka, dakle, jednako daje različitoj deci, što neko može smatrati njegovom slabošću zbog različitih okolnosti u kojima se mogu naći različita deca, pa i različitih troškova koji se javljaju. Moguće rešenje je diferencijacija dečjih dodataka, a mnoge države to i čine (vidi odeljak o evropskim iskustvima).

<sup>39</sup> Ekonomska nauka veruje da novac ima opadajuću korisnost za pojedince: što ga je više, to on, kroz upotrebu, donosi sve manju korist izraženu zadovoljstvom od potrošnje. Drugim rečima, bogatom čoveku sto dodatnih dinara znači znatno manje nego siromašnom; bogat čovek može njima da kupi nešto što već ima u dovoljnim količinama, a siromašan čovek prvu veknu hleba, možda presudnu za preživljavanje.

<sup>40</sup> Ovaj stav zasniva se na utilitarizmu, jednoj etičkoj teoriji koja nije opšteprihvaćena.



Postoji nekoliko metoda diferenciranja koji se mogu primeniti u zavisnosti od toga šta želimo da dobijemo, odnosno koju od stvarnih ili navodnih slabosti jednakih dečijih dodataka želimo da uklonimo. Tako visina dečijeg dodatka može da zavisi:

- ▶ od visine prihoda i/ili imovine porodice; što je manji prihod i/ili imovina, to je dečiji dodatak veći,
- ▶ reda rođenja deteta, i to tako da raste sa redom (zbog populacionih motiva) i
- ▶ starosti deteta, a zbog različitih troškova koje deca različite starosti donose ili težnje da se posebno zaštite deca u određenom uzrastu.

*Ad 1.* Ovaj metod je prikladan za targetirani sistem, a kao metod borbe protiv siromaštva, pošto siromašnjima daje više nego boljestojećima. Međutim, pitanje je da li bi bilo dobro primenjivati ga u Srbiji. Razlog za skepsu leži u činjenici da je utvrđivanje prihoda i imovine domaćinstva u Srbiji vrlo problematično, kako je pokazalo i ovo istraživanje, pa stoga ne bi bilo dobro diferencirati dečije dodatke na osnovu nepouzdatih informacija i time dodatno uvećavati grešku sistema.

*Ad 2.* Varijanta sa diferenciranim dečijim dodacima prema redu rođenja deteta najviše odgovara modelu dečijih dodataka kome je osnovni cilj populaciona politika, pošto rastući dečiji dodatak daje sve veći podsticaj rađanju dece višeg reda, što je standardna ideja populacione politike u zemljama sa niskim natalitetom. Za Srbiju ovaj tip nije dovoljno relevantan, pošto ni važeći koncept dečijih dodataka ni predlozi koji se pominju u ovoj studiji nisu orijentisani na populacionu politiku.

*Ad 3.* Metod sa diferenciranjem dečijih dodataka prema starosti deteta nije ni usmeren prema siromašnima ni orijentisan prema populacionim ciljevima, već je okrenut činjenici da realni troškovi porodice rastu sa starošću deteta, što se pokušava kompenzovati kroz diferencijaciju dečijih dodataka u odnosu na starost deteta. Obično se koriste dve ili tri starosne grupe. Ovaj metod se može smatrati realističnim, pošto vodi računa o realnim troškovima deteta. Za Srbiju je pogodan jer je neutralan sa stanovišta *dileme*

„populacioni ili socijalni motivi” kod dečijih dodataka i jer nema velike informacione zahteve.

Izbor modela isplate prvenstveno svakako zavisi od koncepta dečjih dodataka, o čemu je na drugim mestima bilo više reči.

## Univerzalni dečiji dodatak

Prilikom razmatranja potencijalnih reformskih modela dečijih dodataka neminovno se javljaju ozbiljne koncepcijske dileme o njihovom najpoželjnijem karakteru, od čijeg rešavanja zavise svi ostali relevantni elementi (pravo na dečji dodatak, obuhvat, njihova visina i sl.). Globalno gledano, moguća su dva bitno različita modela — sa širokim i sa uskim obuhvatom.

Najširi obuhvat svakako daje univerzalni dečiji dodatak, kod koga su praktično sva deca do određene starosti obuhvaćena programom. U univerzalnom modelu visina dečijeg dodatka ne zavisi od dohotka ili imovine porodice, već je jednaka za svu decu ili se eventualno diferencira prema redu rođenja, odnosno godinama starosti deteta. Invarijantnost visine dodatka (bez obzira na dohodak porodice) implicitno se zasniva na ideji da država finansira troškove podizanja svakog deteta u podjednakoj meri, odnosno da za svako dete obezbeđuje jednak iznos robe i usluga, ne dopunjavajući porodična sredstva onoliko koliko je potrebno za pokrivanje porodičnih rashoda na decu.

### *Razlozi u prilog univerzalnih dečijih dodataka*

Argumenti u prilog univerzalnog programa dečijih dodataka su različiti. Prvi je da se takvim programom dečijih dodataka obuhvata znatno više dece (praktično cela populacija) nego po targetiranom sistemu, što je samo po sebi dobro.

Drugi argument potiče iz uvažavanja principa jednakih prava građana — svi ljudi su građani te države i ona bi trebala jednako da ih tretira, pa i kada su dečiji dodaci u pitanju. Tako svako dete ima prava na jednaku brigu države, na osnovu njene obaveze da svoj deci pruži po-

trebne uslove za odrastanje u povoljnom ambijentu. Time dečiji dodaci postaju univerzalna beneficija koja se finansira iz državnog budžeta, a na osnovu solidarnosti onih koji nemaju decu ili imaju jedno dete sa onima koji ih imaju više. Program dečjih dodataka tako nije usmeren na ublažavanje siromaštva, mada bi i siromašne porodice imale pravo na ovu beneficiju, jednako kao i sve druge porodice. Ovaj koncept dečjih dodataka je i istorijski stariji i često počiva na uverenju o potrebi vođenja populacione politike u zemljama sa niskim fertilitetom.

Treće, ne vidi se suštinska razlika između programa dečijih dodataka, sa jedne, i zdravstvene zaštite ili školstva, sa druge strane. Drugim rečima, i zdravstvenu zaštitu dece i školovanje dece bogati roditelji mogli bi da plate, iz čega bi proistekla ušteta u budžetu, ali su i zdravstvena zaštita i školstvo univerzalna prava, jednako dostupna svojoj deci, pa zašto to onda ne bi bili i dečiji dodaci?

Četvrto, pošto nije povezan sa siromaštvom (pravo na beneficiju ne zavisi od nivoa dohotka porodice), univerzalni dečiji dodatak ne izaziva stigmatu niti psihološki otpor procedurama prijavljivanja za targetirane dečije dodatke, koji se može pojaviti kod pripadnika srednjeg sloja, pa stoga predstavljati prepreku kod targetiranih programa.

Peto, univerzalnost programa je i zaloga popularnosti i (političkoj) podršci programu u narodu i među glasačima. Ukoliko program nije univerzalan, već je, na primer, orijentisan samo na siromašne, politička podrška programu verovatno neće biti velika, pa će postojati opasnost da se on tokom vremena smanji, kako finansijski, tako i po obuhvatu, kroz dalje zaoštavanje uslova.

Šesto, velika prednost univerzalnog programa je tehničke prirode. Pravo na dečiji dodatak se po rođenju stiće veoma jednostavno: neko (roditelji ili matična služba) dostave krštenicu i par pratećih administrativnih podataka o roditeljima službi za dečije dodatke i — dečiji dodatak za novorođeno dete je odobren.

U ovakvom programu, jasno je, ne postoji potreba da se ustanovljava ko ima, a ko nema prava na dečiji dodatak prema propisanim kriterijumima, sa svim neizvesnostima, nejasnoćama i greškama uključenja i isključenja povezanim sa kriterijumima za sticanje prava, sa administriranjem i sa ponašanjem zainteresovanih stranaka.

Univerzalni program, dakle, ne može imati grešku uključenja i isključenja, jer po definiciji pokriva celu targetiranu populaciju i samo targetiranu populaciju.

Sedmo, u prilog univerzalnom programu govore mnoge u prethodnim poglavljima navedene teškoće u utvrđivanju finansijskog i imovinskog stanja domaćinstva kod alternativnih, targetiranih programa, koje nisu specijalno vezane za Srbiju, mada neke jesu, već su najčešće opšteg karaktera, a u manje razvijenim zemljama i izraženije nego u Srbiji. Visoke greške uključenja i isključenja kod targetiranih programa ukazuju na to da se jedna načelno razumna koncepcija suočava u realizaciji sa veoma ozbiljnim teškoćama, koje čak dovode u pitanje svrsishodnost takvih programa. Ukoliko veći deo programa koriste oni kojima on nije namenjen i ukoliko manji deo novca ode onima kojima je namenjen, onda se može zaključiti da se radi o nepravednom i lošem sistemu, pa se zaista postavlja pitanje da li takav program ima smisla.

Veliki tehnički problem za *means-tested* sistem dečijih dodataka u Srbiji predstavlja nepostojanje sintetičkog poreza na dohodak građana, koji obuhvata većinu građana jedne zemlje i koji stoga pruža odličnu informacionu osnovu za sve socijalne programe, pa i dečije dodatke. Bez njega je postupak utvrđivanja prihoda i imovine domaćinstva skopčan sa velikim logističkim problemima.

### *Razlozi protiv univerzalnih dečijih dodataka*

Pored ovih razloga u korist univerzalnih programa, postoje dva važna argumenta koja ga dovode u pitanje: visoki fiskalni troškovi i opadajuća korisnost novca.

*Visoki fiskalni troškovi* su neminovni ukoliko je (prosečni) dečiji dodatak podjednak u oba sistema budući da je obuhvat dece znatno veći (na primer, dva ili tri puta) u univerzalnom nego u targetiranom sistemu.

Ipak, u primeni univerzalnog modela ne javljaju se dve vrste priličnih troškova koje neminovno postoje kod targetiranog modela: (1) troškovi administriranja programa, koje čini zbir troškova bruto

plata zaposlenih u službama dečijih dodataka i njihovih administrativnih troškova (uključujući materijalne troškove, kiriju, opremu i sl.), ali i raznovrsnih troškova onih koji konkurišu za dečije dodatke (u novcu, vremenu, nervima itd.), (2) troškovi na dečije dodatke onih koji ih ne primaju u skladu sa zakonskim merilima, što je velika stavka.

Jedna procena za Srbiju mogla bi da izgleda ovako:

Tabela 23. Obračun troškova, mesečno, dečiji dodatak = 2.250

	Univerzalni DD	Targetirani DD
Broj dece koja primaju DD, u 000	1370	379
Broj dece koja imaju pravo na DD, u 000	1370	152
Iznos isplaćenih DD, ukupno, u mil. din.	3083	853
Troškovi administriranja, u mil. din.	0	30
Ukupni troškovi, u mil. din.	3083	883
Trošak po detetu koje ima pravo na DD, u din.	2250	5809

*Izvor: Obračun autora na osnovu procene broja stanovnika u uzrastu 0–17 godina za 2011. godinu i broja primalaca DD u januaru 2012. godine; administrativni troškovi na osnovu podataka koji su prikupljeni iz Beograda, Kragujevca i šest manjih opština u Srbiji.*

Kako se vidi, ukupni troškovi univerzalnog sistema su znatno veći (3,1 milijarda prema 0,9 milijardi dinara mesečno), s tim da su troškovi po jednom detetu znatno niži u odnosu na targetirani (2.250 prema 5.809 dinara mesečno).

*Opadajuća korisnost novca* je sledeći argument. Opadajuća korisnost novca navodi neke države na preusmeravanje novca za dečije dodatke od bogatijih ka siromašnijim slojevima, jer će, veruje se, pozitivan efekat svakog dinara koji se dâ siromašnom biti znatno veći nego ukoliko se taj dinar dâ bogatom. Stoga se ponegde univerzalni programi dečijih dodataka zamenjuju programima targetiranim ka siromašni(ji)ma. U Velikoj Britaniji će targetirani program zameniti univerzalni od 2013. godine. Doduše, ni tada neće biti namenjen samo siromašnima, nego i srednjem sloju, a samo će bogatiji građani biti isključeni; razlog za ovu promenu je budžetska štednja.

\* \* \*

Dilema *univerzalni* ili *targetirani* dečiji dodaci u Srbiji može se na praktičnom nivou posmatrati kao izbor između dva zla. Prvo zlo su visoki ukupni troškovi kod sistema univerzalnih dečijih dodataka, a drugo nezadovoljavajući kvalitet targetiranog programa, sa visokim greškama uključenja i isključenja. Sa druge strane, svaki od ova dva sistema rešava problem onog drugog programa: kod univerzalnog ne postoje tehnički problemi targetiranja, a kod targetiranog nema finansijskog problema univerzalnog programa, pošto je jeftiniji. Opštije posmatrano, i ovde se, kao i kod svakog drugog važnog društvenog izbora, javljaju protivrečne logike i vrednosni sudovi koje nije lako izvagati i pomiriti.

Jedna mogućnost rešenja pomenutog problema dva zla jeste kategorijalni sistem koji se prikazuje u sledećem odeljku.

## **NSP + univerzalan**

Ukoliko bi se kao zahtev prilikom izbora modela postavilo izbegavanje oba zla, odnosno kao osnovni kriterijumi postavili (1) tehnička jednostavnost, tj. neutvrđivanje prihoda i imovine prilikom odobravanja prava na dečiji dodatak, i (2) umereni budžetski rashodi, ipak je moguće formulisati takav model. No, pitanje je da li su njegove druge odlike poželjne ili bar prihvatljive za zakonodavca.

Osnovna ideja je da se izaberu neke jasno definisane i pogodno socijalno-demografske kategorije dece koja će po automatizmu imati pravo na dečiji dodatak. Uključivanjem sve dece jedne kategorije izbegava se utvrđivanje dohotka i imovine, dok se izborom manjeg broja kategorija sužava ukupan broj dece sa pravom na dečiji dodatak na budžetski podnošljiv broj.

Jedan takav model podrazumevao bi da pravo na dečiji dodatak imaju:

- ▶ porodice uključene u NSP (novčanu socijalnu pomoć, što je program pomoći siromašnima) — sa jednim i dva deteta,
- ▶ ostale porodice — sa troje i više dece, a najviše do četiri dečija dodatka.

Drugim rečima, pravo na dečiji dodatak imale bi, po prvom kriterijumu, one porodice sa jednim i dva deteta koje pripadaju grupi vrlo siromašnih, a po drugom kriterijumu, sve porodice sa troje i više dece, s tim da jedna porodica može primati najviše četiri dečija dodatka. Razlog za ovo poslednje ograničenje na četiri dečija dodatka nalazi se u ideji da se, iz socijalnih i zdravstvenih razloga, kao i razloga uspešnijeg podizanja dece, dečijim dodacima ne stimulise rađanje velikog broja dece po porodici.

Pomenuta konfiguracija korisnika očigledno otklanja potrebu da se za dečije dodatke posebno utvrđuje ko pojedinačno ima, a ko nema pravo. Za prvu grupu dece (NSP, siromašne porodice) posao se već obavlja u centrima za socijalni rad, tj. te su porodice već zadovoljile sve kriterijume koje postavlja Zakon o socijalnoj zaštiti. Na taj način će se za potrebe programa dečijih dodataka koristiti evidencija koja već postoji, čime će se ne samo uštedeti rad već i bitno popraviti njegov kvalitet. Naime, administriranje NSP-a obavlja se kvalitetnije nego administriranje programa dečijih dodataka, pa je pouzdanost dobijenih ocena za NSP znatno veća.

Takođe, ne postoji potreba da se za sticanje prava za troje i više dece utvrđuju prihodi ili imovina. Sve što je potrebno utvrđuje se krštenicama: (1) da li u porodici postoje prva dva deteta po redu rođenja i (2) da li u porodici više od četvoro dece prima dečije dodatke. Ovo su jednostavni postupci i sada se rutinski obavljaju, pa se može smatrati da se i ovde administrativni posao svodi na minimum i da su greške uključivanja malo verovatne. Štaviše, sa okončanjem kompjuterizacije matičnih službi, koja je sada u toku, nestaće potreba da roditelj uopšte podnosi ikakve dokaze (krštenice) o svojoj deci, već će nadležni organi sami moći da obezbede ove dokumente automatskim putem, kao u Holandiji danas (vidi odeljak o Holandiji).

Pogledajmo rezultate. Najpre, ukupan broj dece obuhvaćen dečijim dodacima:

Tabela 24. Broj dece koja primaju DD

	Broj dece, u 000
Sadašnje stanje	379
Procenjeno stanje posle reforme	330

*Izvor: Podatak ministarstva i procena autora na osnovu podataka ministarstva za korisnike NSP-a i procene broja dece u domaćinstvima sa različitim brojem dece na osnovu ARSSZD i projekcije stanovništva za 2011. godinu.*

Ukupno posmatrano, broj dece koja primaju dečije dodatke ne bi se mnogo promenio: smanjenje bi iznelo oko 49 hiljada dece, odnosno za 13%. Ova razlika bi na kraju verovatno bila i manja, kako se posle donošenja novog Zakona o socijalnoj zaštiti bude povećavao broj korisnika NSP-a (socijalne pomoći), a time i dece koja su obuhvaćena NSP-om. Sa druge strane, na ime uštede za eventualno smanjenje broja dece mogli bi se povećati iznosi dečijih dodataka za odgovarajući procenat.

Ukoliko, pak, u analizu promena uvrstimo i grešku uključenja koja se javlja u sadašnjem sistemu, dobijamo sledeći rezultat: dok sada samo 140 hiljada dece prima dečiji dodatak u skladu sa zakonskim uslovima, kako pokazuje ARSSZD, dotle bi po reformisanom sistemu dečijih dodataka to bio slučaj sa svih 330 hiljada dece.

Radikalnija bi, međutim, bila promena u sastavu dece koja primaju dečije dodatke — mnoga deca iz domaćinstava sa malim brojem dece izgubila bi pravo na dečiji dodatak, a dobila bi ga deca iz porodica sa više dece.



Tabela 25. Promena po redu rođenja, u 000

	Sadašnje stanje	Posle reforme
Prvo dvoje dece	309	65
Troje dece i više	70	265
<b>Ukupno</b>	<b>379</b>	<b>330</b>

Izvor: Isto.

Suštinski posmatrano, pravo na dečije dodatke izgubila bi domaćinstva koja imaju jedno ili dvoje dece i koja ne pripadaju najsiromašnijem sloju, jer su najsiromašnija domaćinstva uključena u NSP (65 hiljada dece), pa bi na taj način bila uključena i u reformisani program dečijih dodataka. Glavnina onih koji bi izgubili pravo sada pripada nižem srednjem sloju i srednjem sloju, a poneki i višim slojevima.<sup>41</sup> I to je osnovna slabost ovog koncepta — pravo bi izgubili mnogi koji bi svakako trebalo da ga imaju.

Sa druge strane, promena sistema uključila bi u program dečijih dodataka veliki broj dece višeg reda rođenja, iz dve različite grupe:

- ▶ prvu grupu bi činila deca koja su u svojim porodicama treće i četvrto dete po redu rođenja, a koja sada iz različitih razloga nisu imala pravo na dečije dodatke (uglavnom zbog dohotka i imovine koji prevazilaze cenzuse, dakle, radi se o deci iz boljestojećih porodica, uglavnom iz srednjeg sloja),
- ▶ drugu grupu bi činila deca višeg reda rođenja (peto, šesto itd.) koja, bez obzira na materijalne uslove, sada nemaju pravo na dečiji dodatak; pošto porodice sa velikim brojem dece obično pripadaju siromašnijem delu stanovništva, to je, makar sa socijalnog stanovišta, uglavnom dobro što bi ova deca bila uključena u program dečijih dodataka.

Naravno, sva deca trećeg i četvrtog reda rođenja koja sada primaju dečije dodatke imala bi to pravo i posle reforme (70 hiljada).

<sup>41</sup> Podsetimo se da je među onima koji primaju dečiji dodatak i imaju pravo na njega prosečan prihod po članu domaćinstva, prema našoj anketi, bio samo 4.300 dinara.

Iako, kako smo videli, ovaj model dečijeg dodatka ima socijalnu notu, on, po svojim osnovnim odlikama, poseduje izražen populacioni karakter. Naime, obuhvat dece nižeg reda rođenja je skroman (samo deca iz najsiromašnijih porodica), što je u skladu sa širokim uverenjem da populacionom politikom ne treba podsticati rađanje prvog i drugog deteta budući da kod većine ljudi i dalje postoji potreba za decom, koja se zadovoljava sa jednim detetom ili sa dvoje dece. Sa druge strane, obuhvat dece višeg reda rođenja bio bi gotovo univerzalan po ovom modelu, što bi, u određenoj meri, podsticalo rađanje dece višeg reda.

## **Predlog važnijih promena**

Posle napred navedene analize dečijih dodataka u Srbiji i diskusije o različitim idejama za reformu dečijih dodataka, a uz sve ograde koje su već iznete u ranijem tekstu, moguće je predložiti jedan broj reformskih promena, od kojih neke podrazumevaju samo unapređenje, a neke i značajnije promene postojećeg sistema:

- ▶ automatsko uključivanje dece iz porodica koja primaju novčanu socijalnu pomoć, uz potvrde o redovnom pohađanju škole (uz ograničavanje prava na ukupno četvoro dece),
- ▶ eliminisanje zahteva da roditelji imaju zdravstveno osiguranje,
- ▶ ograničavanje prava na četvoro, a ne na prvo četvoro dece iz porodice,
- ▶ isključivanje iz prava dece na porodičnom smeštaju,
- ▶ proširivanje obuhvata i redefinisane dece sa invaliditetom koja mogu da ostvare pravo po osnovu invaliditeta,
- ▶ eliminisanje katastarskog prihoda i imovinskog cenzusa vezanog za posedovanje zemljišta za domaćinstava za koja može da se utvrdi stvarni prihod od poljoprivrede uz pomoć poreza na dodatnu vrednost koji se naplaćuje na isporuke poljoprivrednih proizvoda,

- ▶ eliminisanje katastarskog prihoda, uz zadržavanje imovinskog cenzusa (2 ha po članu domaćinstva) za domaćinstva koja nemaju registrovan poljoprivredni promet,
- ▶ uvođenje modifikovane OECD skale ekvivalencije za obračun prihoda porodica, uz podizanje cenzusa u prvoj fazi bar na 14.000 dinara po ekvivalentnom odraslom kako bi se zadržao postojeći obuhvat ili na 19.000 dinara po ekvivalentnom odraslom, što je dvostruko više od linije siromaštva,
- ▶ povećanje iznosa dečijeg dodatka za decu do 14 godina na 2.400 dinara, a za decu starijeg uzrasta na 3.300 dinara,
- ▶ ukoliko povećanje prihodnog cenzusa i dečijih dodataka nije moguće, onda se predlaže dupliranje iznosa dečijih dodataka na početku školske godine,
- ▶ umrežavanje svih raspoloživih baza podataka radi dokazivanja statusa dece i porodice, kao i izrada protokola između službi za dečije dodatke i centara za socijalni rad,
- ▶ širenje informacija i obezbeđivanje podrške za sticanje prava na dečiji dodatak, posebno u lokalnim samoupravama u kojima je udeo ranjivih grupa dece iznad proseka.

Neke od ovih promena mogu se realizovati u kratkom roku, pošto se radi o normativnom pojednostavljivanju i unapređivanju sistema, a neke tek u srednjem roku, pošto podrazumevaju obimnije logističke pripreme, ne samo u nadležnom ministarstvu već i u nekim drugim resorima državne uprave.



# ANEKSI

## *Aneks 1*

Normativna istorija dečijih dodataka u Srbiji  
posle Drugog svetskog rata

## *Aneks 2*

Sistem dečijih dodataka u tri evropske zemlje

## *Aneks 3*

Osnovne karakteristike programa dečijih  
dodataka u zemljama Evropske unije



# Aneks 1

## Normativna istorija dečijih dodataka u Srbiji posle Drugog svetskog rata

U ovom odeljku pokušaćemo da ukratko predstavimo normativnu istoriju dečijih dodataka u Srbiji. Svrha teksta nije studijska, već ilustrativna i stoga bez pretenzija na sveobuhvatnost i nomotehničku preciznost.

### Uredbe

Dečije dodatke u Jugoslaviji nalazimo još u proleće 1945. godine, u vreme dok rat na teritoriji zemlje nije bio završen. Naime, dvema uredbama o zaradama radnika i nameštenika i državnih službenika iz aprila 1945. uređeni su dečiji dodaci. Pogledajmo osnovna rešenja.

Svoj deci mlađoj od 14 godina iz porodica radnika, nameštenika i državnih službenika, bila ona bračna ili vanbračna, pripada „dodatak na decu” od 175 dinara mesečno, odnosno 7 dinara na dan (ovo zbog poslova koji se ugovaraju i plaćaju po danu). Ukoliko je na školovanju (i nije zaposleno), dodatak pripada detetu do navršenih 18 godina starosti. Zanimljivo je rešenje da otac prima dečiji dodatak u slučaju da su oba bračna druga zaposlena; majka ga prima ukoliko ona sama izdržava bračnu ili vanbračnu decu.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> *Uredba o regulisanju nadnica i plata radnika i nameštenika u državno-privrednim i privatnim preduzećima, privatnim ustanovama i organizacijama*, Službeni list, 24/1945; *Uredba o regulisanju prinadležnosti državnih službenika građanskog reda i ostalih javnih službenika saveznih ministarstava i ustanova*, Službeni list, 24/1945.

Osnovni elementi sistema dečijih dodataka su sledeći:

- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju samo neki slojevi stanovništva, tj. oni koji su *zaposleni*, bilo u državnom bilo u privatnom sektoru; dakle, nemaju ga ostale kategorije stanovništva, npr. seljaci, nezaposleni, slobodne profesije i sl.,
- ▶ za one kategorije koje imaju pravo, dečiji dodatak je univerzalan u smislu da ga primaju sva deca, nezavisno od materijalnog položaja porodice, reda rođenja deteta i drugih elemenata,
- ▶ iznos dečijeg dodatka je jednak za svu decu i takođe ne zavisi od materijalnog položaja porodice, reda rođenja deteta ili drugih elemenata,
- ▶ starosne granice za dečiji dodatak su niske, 14 odnosno 18 godina,
- ▶ pravo na dečiji dodatak nije propisano posebnim aktom o dečijim dodacima, već propisom o zaradama određenih vrsta zaposlenih, kao jedno od prava iz nagrađivanja po zaposlenju,
- ▶ pravo na dečiji dodatak uvedeno je i regulisano federalnim aktom i propisano jednako za celu teritoriju Jugoslavije.

Tokom sledećih godina menja se sistem propisivanja zarada, i to tako da se propisi diferenciraju na veliki broj posebnih struka i na federalni i republički nivo, s tim da na federalnom ostaju osnovna regulativa i savezne institucije i preduzeća od saveznog značaja. To veoma komplikuje sistem regulacije i zarada i dečijih dodataka, ali sistem dečijih dodataka ostaje isti.

Neke inovacije donose savezna i republička uredba o prinadležnostima državnih službenika<sup>43</sup> iz 1947. godine.<sup>44</sup> Osnovna rešenja su sledeća:

<sup>43</sup> Obuhvat pojma državni službenik bio je vrlo širok — od klasičnih službenika u državnim ustanovama, preko predstavničkih tela i pravosuđa do rukovodećih i administrativno-stručnih mesta u državnim privrednim preduzećima. Nema sumnje da je ovo uputstvo shodno primenjivano na ostale zaposlene.

<sup>44</sup> Osnovna uredba o prinadležnostima saveznih službenika, Službeni list, 83/1947; Uredba o prinadležnostima državnih službenika Narodne Republike Srbije, Službeni glasnik, 44/1947.



- ▶ i dalje svi službenici imaju pravo na dečiji dodatak za svako dete, bez obzira na imovinsko stanje,
- ▶ precizira se da se pravo na dečiji dodatak ima ne samo za bračnu i vanbračnu već i za usvojenu decu, za pastorčad i siročad bez roditelja,
- ▶ da bi službenik imao pravo na dečiji dodatak, potrebno je da deca žive sa njim u istom domaćinstvu i da ih on „stvarno” izdržava,
- ▶ starosna granica je povećana, pa dodatak pripada za dete do navršene 17 godina života, a do navršene 23 godine života za decu koja se nalaze na školovanju, a nisu zaposlena,
- ▶ novost je beneficija za decu ometenu u razvoju koja su „nesposobna za privređivanje”; dodatak se isplaćuje sve dok ta nesposobnost traje.

*Uputstvo o isplati dodatka na decu*<sup>45</sup> razrađuje i precizira ove odredbe, od kojih ćemo pomenuti sledeće:

- ▶ državni službenik nema pravo na dečiji dodatak ukoliko je dete besplatno smešteno u neki zavod, ukoliko stupi na zanat, školovanje ili u trgovačku radnju kao učenik i ukoliko dete ima više od 1.000 dinara prihoda kao zaposleni, stipendista ili od svojih nekretnina,
- ▶ pravo se dokazuje potvrđama o rođenju deteta (matična knjiga), o usvojenju i o smetnjama koje vode nesposobnosti za rad (lekersko uverenje), kao i izjavom službenika da izdržava dete.

## Zakon iz 1950. godine

Dečiji dodaci su prvi put zakonski regulisani 1950. godine, i to *Zakonom o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih porodica*.<sup>46</sup> *Zakon je ponovio postojeće i već pomenute osnovne odredbe i propisao da dodatak pripada osiguraniku „za svako dete ili unuča pod uslovom da ih on izdržava”, do 17 godina, odnosno do 24 godine*

<sup>45</sup> Službeni list, 8/1948; Službeni glasnik, 15/1948.

<sup>46</sup> Službeni list, 10/1950.

*ukoliko su na redovnom školovanju. Preciziran je i obuhvat zakona, time što je jasno navedeno da kategoriju osiguranika čine radnici, službenici, članovi predstavničkih i sličnih organa, izabrana lica na stalnim dužnostima i članovi zanatskih proizvođačkih i ribarskih zadruga, kao i da pravo na dečiji dodatak imaju i lični, invalidski i porodični penzioneri i invalidi. Dozvoljena je i mogućnost da Vlada FNRJ proširi obuhvat osiguranja na slobodne profesije i kulturne radnike te na druga zanimanja koja su „društveno korisna”. Zakon je predvideo da vlada donese propise o visini dečijih dodataka i načinu ostvarivanja prava.*

*U skladu sa zakonom, 1951. godine doneta je Uredba o dodacima na decu.<sup>47</sup> Ona precizira i razrađuje zakonom propisana rešenja, pa tako navodi da i vojna lica imaju pravo na dečiji dodatak. Ova uredba, međutim, u priličnoj meri menja pomenuti zakon, i to u više važnih tačaka.*

*Prvo, ona menja zakon kada kaže da članovi zanatskih i ribarskih zadruga mogu dobrovoljno da se uključe u sistem ukoliko plaćaju potrebne doprinose. Zakon je ove kategorije posmatrao kao deo redovnog, obaveznog sistema.*

*Drugo, uredba menja zakon kada propisuje da starosne granice za pravo na dečije dodatke iznose 14, odnosno 25 godina ukoliko su deca na redovnom školovanju, umesto zakonskih 17, odnosno 23 godine.*

*Treće i najvažnije, dok je zakon zadržao do tada važeći univerzalni karakter dečijih dodataka (sva deca osiguranika imaju pravo), dotle uredba uvodi imovinski i dohodovni cenzus i kaže da prava na dečiji dodatak nemaju oni osiguranici koji poseduju više od dva hektara zemlje, pa i manje ukoliko se ostvaruje dovoljan prihod, ukoliko pored zaposlenja obavljaju i stalnu privatnu profesionalnu delatnost (zanatlije, lekari, advokati, babice, prevoznici itd.), ukoliko imaju prihod iz privatnog sektora veći od propisanog (uključujući i bračnog druga), a taj nivo će odrediti ministar finansija. Drugim rečima, osiguranici koji imaju isključivo prihode od rada u držav-*

<sup>47</sup> Službeni list, 48/1951.

nom sektoru i dalje imaju pravo na dečije dodatke bez ograničenja, a to pravo gube oni osiguranici koji, pored prihoda od zaposlenja u državnom sektoru, imaju prihode i od privatne delatnosti i imanja (mešovita domaćinstva) koji su veći od propisanih.

Novo je i rešenje da se pravo na dečiji dodatak stiće tek sa godinom dana radnog staža, kao i da se ono gubi ukoliko radnik izostane sa posla petnaest dana (ubrzo smanjeno na pet dana).

Iznos dečijeg dodatka utvrđen je na 3.000 dinara mesečno za svako dete, što je znatno više od dotadašnjih 175 dinara mesečno, i pored inflacije. Pored toga, za svako dete se do kraja 1952. dobijalo i „425 jedinica industrijskih bonova”.

Takva kombinacija bitno povećanog iznosa i oštrijih uslova za sticanje prava u slučaju mešovitih domaćinstava očigledno predstavlja dalji korak ka favorizovanju domaćinstava čiji su članovi isključivo redovno zaposleni i ka diskriminaciji onih koji su radno aktivni i kao zaposleni i u sopstvenoj privatnoj režiji. Čisti seljaci i ostali privatnici, kao i nezaposleni i slični od ranije su isključeni iz prava na dečiji dodatak.

Na taj način se različito tretiraju tri grupe domaćinstava:

- ▶ ona čiji su članovi isključivo zaposleni i imaju socijalno osiguranje; za njih ne postoji dohodovni cenzus, tj. ona imaju pravo na dečiji dodatak bez obzira na visinu plate,
- ▶ mešovita domaćinstva, koja imaju prihode i od redovnog zaposlenja i od privatne aktivnosti ili imovine; njihova prava na dečiji dodatak zavise od visine tih drugih prihoda (osim plate u državnom sektoru), pa neka i nemaju pravo na dečiji dodatak,
- ▶ privatnička i ostala domaćinstva, koja nemaju prihode od redovnog zaposlenja; ona ni pod kakvim uslovima nemaju pravo na dečije dodatke.

Uredbu je pratilo *Uputstvo za primenu Uredbe o dodacima na decu*,<sup>48</sup> koje se bavilo preciziranjem, razradom i rešavanjem raznih tehničkih pitanja.

<sup>48</sup> Službeni list, 14/1952.

Krajem 1952. uredba je izmenjena, a najvažnija promena ticala se uvođenja dveju kategorija „smanjenih” dečijih dodataka od 2.000 i 1.000 dinara, prema visini prihoda od poljoprivrede za mešovita domaćinstva.

Već posle pola godine sistem je ponovo bitno promenjen kroz izmene *Uredbe o dodacima na decu*.<sup>49</sup> Prva dimenzija bilo je uvođenje pet kategorija osiguranika koji imaju pravo na dečiji dodatak, a u zavisnosti od visine prihoda od poljoprivrede i drugih privatnih aktivnosti, obračunatih po članu domaćinstva. Druga dimenzija je broj dece u domaćinstvu, pri čemu iznos dečijeg dodatka opada sa redom rođenja deteta. Tako je dobijena tabela u kojoj se može naći iznos dečijeg dodatka za određeni broj dece u zavisnosti od kategorije domaćinstva. Iznos dečijih dodataka se u prvoj grupi domaćinstava (nemaju prihod od poljoprivrede, eventualno imaju minimalan prihod od zgrade) kretao od 3.000 za jedno do 10.000 dinara za petoro dece, odnosno u rasponu od 750 do 2.500 dinara u poslednjoj kategoriji (sa najvišim prihodima, ali dovoljno niskim da domaćinstvo još ima pravo na dečiji dodatak). Za svako dete preko petog iznos se uvećavao za 10% od ukupnog iznosa za petoro dece.

Posle dve i po godine, početkom 1956, ponovo je promenjena uredba.<sup>50</sup> Sada su oni sa dopunskim dohotkom iz poljoprivrede podeljeni u tri grupe prema visini prihoda i deca iz ovih porodica imala su umanjene dečijeg dodatka u odnosu na puni za isti broj dece za 25, 50 i 75%. Cenzusi za prihod od poljoprivrede su sniženi. Drugi cenzus je ustanovljen prema visini zbira prihoda od stana ili kuće i od zemljišta uzetog u zakup, pri čemu postoji pet grupa po visini prihoda; dečiji dodatak se za jedno do petoro dece kreće od 3.240 do 11.200 dinara za najvišu grupu (ovde su uključeni i oni koji imaju isključivo prihod od zarade u državnom sektoru), odnosno od 810 do 2.800 za poslednju grupu. Za svako dodatno dete dobija se uvećanje za oko 11%.

<sup>49</sup> Službeni list, 29/1953.

<sup>50</sup> Službeni list, 1/1956.

Prvi savezni zakon o dečijim dodacima stupio je na snagu u aprilu 1965. godine. Osnovna odredba je vrlo kratka — propisano je da se pravo na dečiji dodatak ostvaruje po propisima koji su važili na dan njegovog stupanja na snagu. Razlog za ovakav postupak može se potražiti u ideji da se dečiji dodaci izmeste iz socijalnog osiguranja i prebace na budžet.

## Zakon iz 1967. godine

Republika Srbija preuzela je od savezne države, kao i druge republike, nadležnost nad dečijom zaštitom, pa je 1967. godine donela svoj *Zakon o neposrednoj dečjoj zaštiti i dodatku na decu*.<sup>51</sup>

Osnovna rešenja su nam poznata:

- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju samo radnici sa punim radnim vremenom, članovi predstavničkih tela i izborna lica, članovi zanatskih i ribarskih zadruga, radnici koji primaju naknadu za vreme nezaposlenosti ili se nalaze na bolovanju ili služe vojni rok, uživaoci penzija i invalidi po posebnim propisima,
- ▶ dodatak se dobija za decu koju korisnik izdržava — bračnu, vanbračnu, usvojenu, pastorčad, unučad i decu bez roditelja,
- ▶ dečiji dodatak se prima do navršene 15. godine; ukoliko je dete na školovanju, starosna granica se podiže u zavisnosti od redovnog trajanja te vrste škole ili fakulteta,
- ▶ uslov za pravo na dečiji dodatak je i ovde da korisnik ima najmanje jednu godinu radnog staža,
- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju samo oni koji ne prelaze prihodne cenzuse:
  - ▷ plata i prihod od socijalnog osiguranja (penzije itd.),
  - ▷ katastarski prihod od poljoprivrede i
  - ▷ ostali prihodi koji se oporezuju, uključujući samostalnu delatnost (samo ukoliko se obavlja kao dopunska delatnost; ukoliko je obavlja bračni drug, nema se pravo na dečiji dodatak),

<sup>51</sup> Službeni glasnik, 53/1967.

- ▶ u cenzusni prihod ne ulaze invalidnine, naknade za tuđu ne-  
gu i pomoć, dečiji dodaci za drugo dete, stipendije i učeničke  
naknade, alimentacije i sl.,
- ▶ u zavisnosti od visine prihoda, domaćinstva su razvrstana u  
četiri kategorije sa različitom visinom dečijih dodataka: za  
jedno do petoro dece u prvoj grupi pripadaju dečiji dodaci u  
rasponu od 52 do 228 dinara, a u četvrtoj grupi od 15 do 54  
dinara. Za svako dalje dete iznos se povećava za oko polovine  
iznosa za prvo dete.

Kako se vidi, ovim zakonom je prvi put uveden i prihodni cenzus za redovno zaposlene, tako da njihovo pravo na dečiji dodatak više nije bilo univerzalno. Ostala rešenja su preuzeta iz ranijih propisa.

Dečiji dodaci finansirani su iz posebnih *doprinosa za dodatak na decu*, a preko republičkog *Fonda dodatka na decu*.

Već naredne godine<sup>52</sup> prihodni cenzusi su nominalno sniženi, tj. zaoštreni, dok su iznosi dečijeg dodatka povećani (i tada je bilo inflacije). I tokom sledećih godina menjali su se (nominalni) iznosi prihodnih cenzusa i dečijih dodataka, bez važnijih promena sistema.

## Zakon iz 1972. godine<sup>53</sup>

Samo pet godina pošto su republike preuzele nadležnost nad dečijom zaštitom od savezne države, došlo je do novih ustavnih promena (kroz amandmane), pa je ova nadležnost u Srbiji podeljena na republičku (za uže područje Srbije) i na pokrajinsku (za Vojvodinu i Kosovo). Stoga je donet ovaj novi zakon.

Spisak onih koji imaju pravi na dečiji dodatak minimalno je promenjen u odnosu na zakon iz 1967. godine — dodata su deca bez roditelja, a dozvoljeno je da se uključe i radnici sa najmanje polovinom radnog vremena (ranije samo sa punim radnim vremenom).

Pravo se dobija za decu korisnika i za onu koju on izdržava (usvo-

<sup>52</sup> Službeni glasnik, 6/1968.

<sup>53</sup> Službeni glasnik, 17/1972.

jenu, pastorčad, unuke itd.). Pravo traje do petnaeste godine deteta, a i kasnije ukoliko se dete redovno školuje, u zavisnosti od redovnog trajanja škole.

Sistem cenzusa ostao je isti, sa istim izuzetim prihodima. Novost je da se samohranom roditelju cenzus prihoda povećava za 30%.

U zavisnosti od visine prihoda, domaćinstva su razvrstana u dve kategorije sa različitom visinom dečijih dodataka: za jedno do četvoro dece u prvoj grupi pripadaju dečiji dodaci u rasponu od 80 do 400 dinara (za svako sledeće dete 50 dinara), a u drugoj grupi od 45 do 200 dinara (za svako sledeće dete 25 dinara). Dečiji dodatak se uvećava 30% za decu stariju od 15 godina, za decu samohranih roditelja i decu ometenu u razvoju. Indeksacija se obavljala jednom godišnje u skladu sa indeksom kretanja zarada.

Opštinama je ovim zakonom dato pravo da na svojoj teritoriji prevede povoljnije cenzusne uslove i visinu dečijih dodataka, ali i da ih sami finansiraju, budući da se finansiranje prenelo na tzv. opštinske zajednice dečije zaštite.

## **Zakon iz 1974. godine**

Ovaj zakon uzima u obzir novi ustavni sistem (Ustav iz 1974. godine), kojim je inaugurisan sistem sveopšteg tzv. samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja, pa je i u dečija zaštita preuređena po tom sistemu.

*Zakon o dečijoj zaštiti i o samoupravnim interesnim zajednicama dečje zaštite* propisao je tek nekoliko osnovnih stvari o dečijim dodacima — da postoje, ko ima pravo na njih (spisak isti kao do tada) i da deca samohranih roditelja, ometena u razvoju i starija od 15 godina uživaju posebnu brigu (ovo zato da bi se za njih mogao i morao isplatiti veći dečiji dodatak). Sve ostalo što je ranije uređivano zakonom (cenzusi i drugi uslovi, visina dečijeg dodatka i sl.) sada je prepušteno interesnim zajednicama dečije zaštite, kao delu samoupravnog planiranja i dogovaranja.

## Zakon iz 1987. godine<sup>54</sup>

I dalje je zadržan sistem po kome se u Zakonu o dečijoj zaštiti daje samo nekoliko osnovnih načelnih odredaba, dok se ostalo rešava aktima Republičke zajednice dečje zaštite.

Bitna novina ovog zakona je sledeća: pravo na dečiji dodatak „obezbeđuje se porodici koja ima do troje dece”. Ovo znači da porodice sa više dece nemaju pravo na dečiji dodatak, čak ni za prvo troje dece, što je neobično radikalno rešenje. Da bi se ostvario dečiji dodatak za prvo dvoje dece, potrebno je da porodica „nema odgovarajuće materijalne uslove”, dok se dečiji dodatak za treće dete ostvaruje nezavisno od materijalnih uslova, tj. dečiji dodatak se obezbeđuje za svako treće dete u porodici sa troje dece. Nema sumnje da su populacioni motivi igrali važnu ulogu prilikom ovakvog koncipiranja dečijih dodataka.

Ovaj zakon ne sadrži ni spisak onih (roditelja ili izdržavalaca) koji imaju pravo na dečije dodatke, ali to ne znači da je ovaj program sada namenjen svim stanovnicima užeg područja Srbije, pošto je i dalje ostao unutar sistema interesnih zajednica društveno-državnog sektora.

Novina je i formulacija da pravo na dečiji dodatak imaju deca predškolskog uzrasta i deca školskog ukoliko se redovno školuju, a najduže do 26 godina. Time je ukinuto pravo na dečiji dodatak dece školskog uzrasta do 15 godina starosti koja se ne školuju. Očigledno je da se i ovim putem želelo podstaći osnovno školovanje, koje je inače obavezno.

Pravo na uvećani dodatak imaju deca bez roditelja, deca samohranih roditelja i deca ometena u razvoju, što znači da se ukida do tada postojeće pravo na uvećani dečiji dodatak za decu stariju od 15 godina.

<sup>54</sup> Službeni glasnik, 43/1987.



## Zakon iz 1990. godine<sup>55</sup>

Ovaj zakon ukida sistem samoupravnog interesnog organizovanja koji je važio gotovo dve decenije i vraća na snagu koncept državne brige o deci, koja se, ipak, vrši kroz fondove društvene brigu za decu (državne), sa važnim funkcijama.

Još važnija je promena kojom je konačno napušten koncept dečijeg dodatka kao prava iz zaposlenja, prvenstveno u društvenom i državnom sektoru; pravo na dečiji dodatak sada može steći svaka porodica, bez specifikovanja radnog i drugog statusa odraslih članova.

Dečiji dodatak ovim zakonom i nominalno dobija populacionu ulogu, pa se kao prvi cilj programa navodi „podsticanje ravnogernog obnavljanja stanovništva”, a tek kao drugi „ujednačavanje uslova” za razvoj deteta.

Pravo na dečiji dodatak može se steći samo za prvo i drugo dete ukoliko porodica nema odgovarajuće materijalne uslove. Ovim novim rešenjem je uklonjen radikalizam prethodnog zakona, budući da postojanje prava na dečiji dodatak za prvo dvoje dece nije uslovljeno ukupnim brojem dece. Porodica sa troje dece ima pravo na dečiji dodatak za treće dete bez obzira na materijalne uslove, što je element populacione politike.

Dečiji dodatak može se steći za predškolsko dete i dete na redovnom školovanju najkasnije do 26 godina.

Zakonom je propisano da visina dečijeg dodatka zavisi od broja dece, njihovog uzrasta i prihoda porodice, s tim da deca bez roditelja, sa samohranim roditeljima i ometena u razvoju imaju pravo na uvećani dečiji dodatak.

Bliže odredbe propisuje Republički fond društvene brige o deci, koji i finansira dečije dodatke.

<sup>55</sup> Službeni glasnik, 4/1990.

## Zakon iz 1992. godine<sup>56</sup>

Bitna odlika ovog zakona je povratak na klasični sistem dečijih dodataka — zakon propisuje prava, odnosno uslove, a država (vlada) realizuje program i finansira ga iz budžeta.

Pravo na dečiji dodatak ima svaki građanin koji je zaposlen ili obavlja delatnost, kao i nezaposleni građanin.

Pravo se može imati za prvo troje dece u porodici, a u zavisnosti od materijalnog položaja porodice (ovim je proširen krug korisnika, sa dvoje dece iz prethodnog zakona na troje). Dečiji dodatak se za treće dete u porodici sa troje dece odobrava bez obzira na materijalne uslove. Kasnijim izmenama zakona propisano je da na područjima sa niskim natalitetom svako sledeće dete posle trećeg ima tretman trećeg deteta, tj. za njega se prima dečiji dodatak bez obzira na materijalno stanje porodice.

Dete sada može primati dečiji dodatak najduže do navršениh 19 godina, ukoliko se nalazi na redovnom školovanju. Time se dečiji dodaci ograničavaju na osnovce i srednjoškolce, a isključuju se oni koji se školuju na višim i visokim školama.

Dete koje je ometeno u razvoju ima pravo na dečiji dodatak bez obzira na materijalno stanje, ukoliko nije smešteno u odgovarajuću ustanovu. Ono može primati dečiji dodatak i posle 19. godine, sve dok je obuhvaćeno vaspitno-obrazovnim programom.

Dohodovni cenzus je sada preciziran zakonom prema novom konceptu:

- ▶ domaćinstva koja primaju socijalnu pomoć (MOP) automatski se kvalifikuju,
- ▶ uvodi se katastarski prihod kao kriterijum kod čisto poljoprivrednih domaćinstava,
- ▶ za ostala domaćinstva sabira se ukupni prihod, uključujući i katastarski (zbog mešovityh domaćinstava), s tim da se prihod od zarade i samostalne delatnosti upoređuje sa prosečnom zaradom u opštini ili gradu; ovim poslednjim je nekada

<sup>56</sup> Službeni glasnik, 49/1992.

jedinstven cenzus za Republiku napušten i zamenjen lokalnim cenzusima, koji su viši u razvijenijim opštinama i niži u manje razvijenim, s tim da ne može biti niži od 70% i viši od 110% prosečne zarade u Republici,

- ▶ ustanovljene su dve dohodovne grupe,
- ▶ za decu bez roditelja i sa samohranim roditeljem cenzus se uvećava za 20%.

Visina dečijeg dodatak izražava se kao procenat bruto zarade u Srbiji:

- ▶ u prvoj dohodovnoj grupi za prvo, drugo i treće dete 7%, 9% i 11%,
- ▶ u drugoj dohodovnoj grupi za prvo, drugo i treće dete 6%, 8% i 11%,
- ▶ za treće dete u porodici sa troje dece i za dete ometeno u razvoju 11%,
- ▶ za dete bez roditelja i dete samohranih roditelja uvećanje za 20%.

Samim tim, indeksacija dečijih dodataka obavlja se u skladu sa zaradama, na mesečnom nivou.

Ovaj zakon važio je do 2002. godine, kada je donet važeći zakon.

\* \* \*

Ovaj kratki pregled osnovnih promena programa dečijih dodataka u Srbiji/Jugoslaviji dozvoljava nam nekoliko opštih zaključaka:

- ▶ sistem se često i radikalno menjao, od osnovnih do tehničkih elemenata, tako da je ponekad izgledalo da se to radilo naprečac, bez prevelike analize i studija posledica, što je obično rezultiralo nezadovoljavajućim efektima i novom promenom; mogu se izdvojiti tri takva „reformaska” perioda — prva decenija posle Drugog svetskog rata, zatim period oko 1970. i period oko 1990. godine,
- ▶ tokom pola veka isprobani su fundamentalno različiti sistemi — od univerzalnog za sve socijalno osigurane, preko targetiranog za socijalno osigurane, do targetiranog za celu populaciju,

- ▶ menjao se i karakter dečijih dodataka — u nekim periodima je dominirao socijalni, a u drugim populacioni motiv,
- ▶ najčešće promene doživljavao je cenzus, pošto je, nema sumnje, oduvek bilo teško valjano ustanoviti prihode domaćinstva i sprečiti one koji pokušavaju da manipulacijom steknu pravo na dečiji dodatak,
- ▶ često se menjala i starosna granica za pravo na dečiji dodatak, što je, čini se, obično bilo uzrokovano budžetskim razlozima,
- ▶ koristio se sistem u kome se zakonom propisuju prava i u kome je država dužna da ih ostvari i finansira iz budžeta, ali i sistem u kome se podzakonskim aktima odlučuje o pravima na dečiji dodatak i u kome su se kvazinezavisna tela brinula o realizaciji i finansiranju tih prava.

# Aneks 2

## Sistem dečijih dodataka u tri evropske zemlje

### Dečiji dodaci u Velikoj Britaniji

#### Pravila

Ovo su osnovna pravila za dečiji dodatak u Velikoj Britaniji:

- ▶ pravo na dečiji dodatak ima roditelj sa kojim dete živi, kao i roditelj sa kojim dete ne živi ukoliko izdržava dete,
- ▶ pravo na dečiji dodatak ima i usvojlac ili hranitelj deteta (ukoliko od lokalnih vlasti ne prima naknadu za hraniteljstvo),
- ▶ dečiji dodatak se prima za svako dete, bez obzira na imovno ili dohodovno stanje roditelja, usvojioca ili hranioca,
- ▶ dečiji dodatak se prima za dete do njegovih 16 godina, odnosno do 20 ukoliko se nalazi na redovnom školovanju,
- ▶ za dete se prima dečiji dodatak još najviše 20 nedelja i ukoliko ima manje od 18 godina i prekine školovanje, a ukoliko se prijavi za rad ili obuku,
- ▶ visina dečijeg dodatka prikazana je u sledećoj tabeli:

Tabela 26. Iznos dečijeg dodatka

Za koga je dečiji dodatak	Nedeljni iznos, u funtama	Mesečni iznos, u evrima
Najstarije (ili jedino) dete	20,30	107
Svako sledeće dete, po detetu	13,40	70

Iznos je ustanovljen 6. aprila 2011. i važi u sledeće tri godine.

- ▶ dečiji dodatak se obično isplaćuje na četiri nedelje, mada može i nedeljno,
- ▶ dečiji dodatak ne ulazi u poresku osnovicu onoga ko ga prima.

### *Najvažnije odlike*

Dečiji dodaci u Velikoj Britaniji predstavljaju univerzalni program, tj. primaju ga svi roditelji (ili usvojioci i hranitelji) bez obzira na broj dece i svoje imovinsko stanje.

Starosna granica je relativno niska (16 godina), ali se podiže na 20 godina ukoliko se dete nalazi na redovnom školovanju, što je slučaj kod pretežnog broja dece.

Dečiji dodatak je znatno veći za prvo dete nego za ostalu decu, što znači da se uvažavaju realno opadajući troškovi za drugu decu u odnosu na prvo dete. Na taj način se pokazuje da je dečiji dodatak u Velikoj Britaniji prvenstveno mera socijalnog, a ne populacionog karaktera.

### *Drugi programi*

Osim dečijih dodataka, u Velikoj Britaniji postoje još neki programi usmereni na decu i porodicu:

- ▶ *starateljski dodatak*, na koji pravo ima staratelj deteta kome su umrla oba roditelja (ili jedan, pod određenim uslovima); iznos ovog dodatka je 15,55 funti nedeljno (82 evra mesečno); isplaćuje se uz dečiji dodatak,
- ▶ *poreski kredit za dete* je pomoć države za olakšavanje životnih troškova porodica sa decom (primenjuju se pravila dečijeg dodatka za starosne granice dece); pravo na poreski kredit i njegov iznos zavisi od visine dohotka porodice, broja dece, plaćanja nekih zdravstvenih troškova, eventualne invalidnosti dece itd.,
- ▶ *materinski dodatak* je jednokratno davanje na ime troškova nabavke opreme za bebe; iznosi 500 funti (606 evra) za jedno dete (1.000 funti za dvojke itd.); ne dobija se ukoliko je dodatak već primljen za neko dete mlađe od 16 godina,
- ▶ *besplatno jelo u školi ili školski prevoz*, ukoliko su roditelji slabijeg materijalnog stanja.

## Dečiji dodaci u Holandiji

Ovo su najvažnija pravila za dečije dodatke u Holandiji:

- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju samo koji su osigurani u AKW (osiguranje za dečije dodatke), što su praktično svi koji žive u Holandiji, osim nekih izuzetaka; to su uglavnom oni koji rade u Holandiji, ali i oni koji za holandskog poslodavca rade u inostranstvu,
- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju roditelji, staratelji, hranitelji i svi drugi koji se staraju o detetu, odnosno izdržavaju ga, a da za to ne primaju naknadu,
- ▶ pravo na dečiji dodatak imaju svi roditelji i drugi koji izdržavaju dete, odnosno dečiji dodatak se prima za svako dete, nezavisno od dohotka domaćinstva,
- ▶ pravo na dečiji dodatak prestaje kada dete napuni 18 godina; do 16 godina je pravo bezuslovno, a za 16 i 17 godina uslovno,
- ▶ da bi za dete starije od 16 godina postojalo pravo na dečiji dodatak, potrebno je da se ono nalazi na redovnom školovanju, da je nesposobno za rad ili da je prijavljeno agenciji za zapošljavanje,
- ▶ pravo na dečiji dodatak za dete starije od 16 godina prestaje ukoliko se ono školuje na naprednom stručnom usavršavanju ili na univerzitetu ili ukoliko radi više od 19 sati nedeljno i zarađuje više od 413 evra mesečno,
- ▶ visina dečijeg dodatka zavisi od starosti deteta i mesečno iznosi:

Tabela 27. Iznos dečijeg dodatka

Starost	Iznos u evrima
0–5	63
6–11	77
12–17	90

Iznosi su od januara 2012. godine.

- ▶ dečiji dodatak se isplaćuje tromesečno na bankarski i sličan račun,
- ▶ kada dete privremeno ne živi sa roditeljem, pravo na dečiji dodatak postoji i dalje ukoliko roditelj doprinosi izdržavanju deteta sa najmanje 136 evra mesečno i ukoliko dete nema sopstveni prihod veći od 585 evra mesečno,
- ▶ postoji kategorija dvostrukog iznosa dečijeg dodatka za koji važe sledeća pravila:
  - ▷ pravo ima roditelj čije dete ne živi sa njim, koji plaća za izdržavanje deteta više od 360 evra mesečno i dete ne zarađuje više od 360 evra mesečno,
  - ▷ ukoliko je dete mlađe od 16 godina, pravo na dvostruki dečiji dodatak postoji samo ukoliko je dete odsutno zbog bolesti ili invalidnosti i školovanja,
- ▶ u standardnim slučajevima (osiguranik živi u Holandiji) nije potrebno prijavljivanje za dečiji dodatak, pošto se svako novorođeno dete registruje i odluka o dečijem dodatku donosi automatski, uz obaveštavanje roditelja.

### *Najvažnije odlike*

Dečiji dodatak u Holandiji je praktično univerzalan po karakteru, tj. isplaćuje se za svu decu do navršениh 16 godina starosti, a od 16 do 18 godina pod određenim uslovima, nezavisno od broja dece i materijalnog stanja roditelja. Starosna granica je relativno niska, ali dečiji dodatak zajedno sa dečijim budžetom (vidi u nastavku) daje kombinaciju univerzalnog i targetiranog dečijeg dodatka.

Iznos dečijeg dodatka je relativno skroman, a posebno u odnosu na prosečni dohodak stanovništva u Holandiji.

Visina dečijeg dodatka ne zavisi od reda rođenja, već od starosti deteta, uz uvažavanje realno većih troškova izdržavanja starijeg deteta.



## Drugi programi

*Dečiji budžet.* Postoji dopuna programa dečijih dodataka namenjena građanima sa niskim dohotkom zvana dečiji budžet, za koju važe sledeći uslovi (2011. godine):

- ▶ pravo postoji za decu koja primaju dečiji dodatak,
- ▶ pun iznos dečijeg budžeta prima porodica koja ima manji godišnji prihod od 28.892 evra; preko te granice, dečiji budžet se postepeno smanjuje,

Tabela 28. Pun iznos dečijeg budžeta

Broj dece	Godišnji iznos
1 dete	1011
2 dece	1466
3 dece	1826
4 dece	2110
5 dece	2299

Za svako sledeće dete 189 evra.

Uvećanje od 231 evra za dete od 12 do 15 godina i 296 evra za dete od 16 do 17 godina

Ni za dečiji budžet se ne podnosi prijava, već se on, posle obračuna porodičnog dohotka u poreskoj upravi, odobrava automatski.

*TOG dodatak.* Namenjen je porodicama koje imaju decu sa invaliditetom i ozbiljno bolesnu decu između 3 i 18 godina i koja žive sa roditeljima ili drugima koji se brinu o detetu, a primaju dečiji dodatak. Iznos je 70 evra mesečno i isplaćuje se zajedno sa dečijim dodatkom.

*Dodatna finansijska pomoć* za ona domaćinstva koji primaju TOG dodatak, a imaju samo jedan dohodak kao suštinski prihod (može postojati i drugi, mali — do 4.734 evra u 2011. godini). Iznos ove pomoći je 1.460 evra za celu 2011. godinu, a isplaćuje se po isteku godine.

## Dečiji dodaci u Sloveniji

### *Pravila*

Dečiji dodatak u Sloveniji je zakonom definisan kao dopunska pomoć za izdržavanje, vaspitavanje i školovanje deteta. Uslovi za sticanje prava na dečiji dodatak su sledeći:

- ▶ da je dete rezident Republike Slovenije,
- ▶ da dete nije starije od 18 godina, a za stariju decu samo ukoliko se redovno školuju (đaci, studenti) najkasnije do 26 godina; izuzetno, mogu ga dobiti i deca starija od 26 godina ukoliko zbog toga što školovanje na visokoj školi traje 5 ili 6 godina ili zbog dugotrajne bolesti, povrede ili služenja vojnog roka nisu okončala školovanje u propisanom roku,
- ▶ da dete nije zbog vaspitanja, školovanja ili osposobljavanja smešteno u zavod u kome ima celodnevnu besplatnu brigu u trajanju dužem od 30 dana,
- ▶ da se dete ne nalazi u hraniteljskoj porodici,<sup>57</sup>
- ▶ da dete nije zaposleno ili da ne obavlja poljoprivrednu ili drugu samostalnu delatnost,
- ▶ da dete nije u braku ili vanbračnoj zajednici,
- ▶ da dete nema pravo na dečiji dodatak po međunarodnim ugovorima,
- ▶ da prihod po članu domaćinstva ne prelazi 99% prosečne zarade u Sloveniji.

### Druge odredbe:

- ▶ pravo na dečiji dodatak ima roditelj koji se brine o detetu ili samo dete ukoliko je starije od 18 godina,
- ▶ pravo na dečiji dodatak ostvaruje se u centru za socijalni rad,
- ▶ pravo na dečiji dodatak stiće se na godinu dana, kada je potrebno podneti novi zahtev,

<sup>57</sup> Hraniteljska porodica prima posebnu naknadu za hraniteljstvo.

- ▶ pravo na dečiji dodatak može se realizovati i u naturalnom obliku, ukoliko centar za socijalni rad proceni da postoji velika verovatnoća da će se dečiji dodatak koristiti nenamenski,
- ▶ iznos dečijeg dodatka se koriguje dva puta godišnje na osnovu kretanja indeksa troškova života.

Iznos dečijeg dodatka zavisi od tri faktora:

- ▶ dohotka porodice po članu — postoji osam dohodovnih kategorija koje se kreću od 0 do 99% prosečne zarade,
- ▶ broja dece u porodici — za svu decu se obezbeđuje dečiji dodatak, ali u različitom iznosu i
- ▶ školskog statusa deteta — postoje dve kategorije po visini dodatka: prvu čine predškolska i deca koja pohađaju osnovnu školu, a drugu srednjoškolska deca.

Tabela 29. Iznosi mesečnih dečijih dodataka po detetu u 2012. godini, u evrima

Prih. raz.	Prosečni mesečni prihod po članu domaćinstva u % od neto prosečne plate	Iznos dečijeg dodatka do kraja osnovne škole ili do 18 godina (u evrima)			Iznos dečijeg dodatka do kraja srednje škole, ali najkasnije do 18 godina (u evrima)		
		Prvo dete	Drugo dete	Treće i svako sledeće dete	Prvo dete	Drugo dete	Treće i svako sledeće dete
1	Do 18%	114,85	126,33	137,83	168,31	179,73	243,55
2	18% do 30%	98,19	108,55	118,84	142,73	153,04	206,88
3	30% do 36%	74,83	83,65	92,42	110,48	119,25	162,89
4	36% do 42%	59,03	67,35	75,83	85,75	94,03	128,58
5	42% do 53%	48,27	56,33	64,33	68,04	76,06	103,27
6	53% do 64%	30,58	38,28	45,93	43,44	51,10	71,17
7	64% do 82%	22,94	30,58	38,28	28,83	36,44	49,65
8	82% do 99%	19,97	27,63	35,28	19,97	27,63	35,28

Postoje i izuzetni dečiji dodaci, i to:

- ▶ iznos se uvećava za 10% ukoliko dete živi samo sa jednim roditeljem i
- ▶ iznos se uvećava za 20% ukoliko predškolsko dete nije uključeno u predškolsku brigu o deci (zabavišta).

### *Najvažnije odlike*

Program dečijih dodataka u Sloveniji pripada kategoriji *means-tested* programa, tj. nije univerzalan po obuhvatu dece. Ipak, dohodovni cenzus od 99% prosečne zarade u Sloveniji *po članu domaćinstva* donosi veoma širok obuhvat. Ovo pravilo, na primer, za porodicu od dvoje odraslih i dvoje dece daje cenzus od četiri prosečne zarade mesečno, odnosno da oba zaposlena roditelja imaju u proseku dvostruku prosečnu zaradu.<sup>58</sup> Takav cenzus omogućuje uključivanje u program najvećeg dela dece, čak 86% dece do 18 godina.

Iznos dečijeg dodatka je degresivan, tj. smanjuje se u odnosu na visinu porodičnog dohotka, što je u skladu sa sve manjom potrebom za spoljnom, državnom pomoći radi izdržavanja dece kod porodica sa višim dohotkom. Sa druge strane, degresivna skala iznosa dečijeg dodatka bitno umanjuje njegov značaj za boljestojeća domaćinstva, jer iznos od dva dečija dodatka, na primer, predstavlja tek 1,2–1,5% ukupnih prihoda standardnog četvoročlanog domaćinstva sa dvoje zaposlenih u najvišem dohodovnom razredu.

Viši dečiji dodatak za starije dete (srednjoškolac) u odnosu na mlađe (predškolski uzrast ili osnovac) u skladu je sa povećanjem realnih troškova podizanja deteta, ali povećanje visine dečijeg dodatka sa redom rođenja deteta (za treće veći nego za drugo, za drugo veći nego za prvo) uopšte nije u skladu sa kretanjem troškova budući da, kako je odavno utvrđeno empirijskim istraživanjima, unutar domaćinstva postoji tzv. ekonomija obima, odnosno smanjenje troškova sa svakim novim detetom. Stoga se ovo povećanje ne može povezati sa socijalnim razlozima, već je verovatno rezultat (implicitnih) populacionih motiva (veći podsticaj za rađanje dece višeg reda rođenja).

<sup>58</sup> Prosečna zarada u Sloveniji je u oktobru 2011. godine bila 980 evra.

### *Drugi programi*

Pored dečijih dodataka, postoje još neki programi usmereni na decu i porodicu (svi iznosi su iz druge polovine 2011. godine):

- ▶ *roditeljski dodatak* — prima se mesečno u prvih godinu dana po rođenju, a iznosi 197 evra,
- ▶ *dodatak po rođenju* — predstavlja jednokratnu pomoć za kupovinu opreme za bebe i iznosi 280 evra,
- ▶ *dodatak za velike porodice* — isplaćuje se jednom godišnje porodicama sa troje dece (393 evra) te četvoro i više dece (480 evra) za decu koja su mlađa od 18 godina ili do 26 godina ukoliko se nalaze na redovnom školovanju,
- ▶ *dodatak za dete sa specijalnim potrebama* — mesečna isplata za decu do 18, odnosno 26 godina iznosi 101 evro, a za decu sa ozbiljnim mentalnim i motoričkim invaliditetom 202 evra,
- ▶ *dodatak za izgubljenu zaradu* — isplaćuje se mesečno roditelju kao naknada što je prekinuo zaposlenje ili prešao na rad sa skraćenim radnim vremenom radi nege deteta sa ozbiljnim mentalnim i motoričkim invaliditetom, a u visini minimalne zarade (prekid zaposlenja) ili dela minimalne zarade (skraćeno radno vreme).

## Aneks 3

# Osnovne karakteristike programa dečijih dodataka u zemljama Evropske unije

Zemlja	Tip osnovne šeme <sup>1</sup>	Dodatna šema <sup>1</sup>	Iznos naknade raste/opada sa uzrastom	brojem dece/redom rođenja	Starosna granica za decu bez invaliditeta	Iznosi u PPS, za prvo dete, starosti 3–6 godina
Belgija	U	T	↗	↗	18 (25)	77
Bugarska	T	U			20	40
Češka	T		↗		15 (26)	27
Danska	U		↘		18	110
Nemačka	U	T		↗	18 (25)	175
Estonija	U			↗	16(19)	28
Irska	U	T		↗ <sup>2</sup>	16 (18)	125
Grčka	U	T		↗	18 (22)	9
Španija	T	U			18	26
Francuska	U	T	↗	↗	20	111 <sup>3</sup>
Italija	T			↗	18	60-123 <sup>4</sup>
Kipar	U	T		↗	18 (25)	39
Letonija	U				15 (18)	18
Litvanija	T		↘		7 (18) <sup>5</sup>	25
Luksemburg	U		↗	↗	18(27)	155
Mađarska	U	T		↗	18 (20)	72
Malta	U	T			16 (21)	28
Holandija	U	T	↗		18	60
Austrija	U	T	↗	↗	18 (26)	102

Zemlja	Tip osnovne šeme <sup>1</sup>	Dodatna šema <sup>1</sup>	Iznos naknade raste/opada sa uzrastom	brojem dece/redom rođenja	Starosna granica za decu bez invaliditeta	Iznosi u PPS, za prvo dete, starosti 3–6 godina
Poljska	T		↗		18 (21)	28
Portugal	T		↘	↗	18 (24)	42 <sup>6</sup>
Rumunija	U	T	↘		18	20
Slovenija	T			↗	18 (26)	24-114 <sup>7</sup>
Slovačka	U				16 (25)	33
Finska	U			↗	17	84
Švedska	U			↗	16	90
Ujedinjeno Kraljevstvo	U	T		↘	16 (20)	102

Izvor: Najveći deo podataka potiče iz tabela MISSOC za 2011. godinu.

Napomene:

1) U — univerzalna šema; T — targetirana šema, uz proveru dohotka i imovine

2) Od 2012. godine iznosi naknada su jednaki za svu decu.

3) Prvo dete nema pravo na naknadu, pa se navode iznosi za drugo dete.

4) Visina naknade zavisi od dohotka, navode se iznosi za četvoročlanu porodicu.

5) U porodicama sa jednim ili dva deteta starosna granica je 7 godina, a u porodicama sa više dece 18 godina.

6) Visina naknade zavisi od dohotka, navode se iznosi za najsiromašnije porodice.

7) Visina naknade zavisi od dohotka.

# Literatura

- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Besley, T., & Kanbur, R. (1988). The principles of Targeting. *Poverty, Research and External Affairs Working Papers*. World Bank.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. H. M. Stationery Office.
- Bradshaw, J., & Finch, N. (2002). *A comparison of Child Benefit packages in 22 countries*. Department for Work and Pensions. Leeds: Corporate Document Services.
- Čok, M., & Kump, N. (2010). *Ukrepi na področju socialnih transferjev za ohranjanje socialne*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- European Commission. (2008). *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and the way forward*.
- European Commission's Expert Group on Gender and Employment Issues (EGGE). (2009). *The Provision of childcare services: A Comparative review of 30 European Countries*. European Communities.
- European Committee of Social Rights. (2001). Council of Europe.
- Eurostat. (2011). *ESSPROS Manual*. European Commission.
- Fagnan, J. (2005). Family Policy in France: Old Challenges, New Tensions. *CEFinfo DICE Report*.
- Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection. (2011). *Social Protection in Austria 2010*. Vienna: Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection.
- Gallup. (2008). *Family life and the needs of an ageing population*. European Commission.
- Gauthier, A. (2010). *The Impact of Economic Crisis on Family Policies in European Union*. European Commission.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press.
- Gordon, M. S. (1988). *Social Security Policies in Industrial Countries: a comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.



- Letablier, M.-T. (n.d.). Fertility and Family Policies in France.
- Letablier, M.-T. e. (2009). *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review*. European Commission.
- Matković, G., & Mijatović, B. (2009). *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.
- Matsaganis, M. (2009). Policy overview and policy impact analysis A case study: Greece. *Child poverty and child-wellbeing in the European Union*. OECD. (2009). *Doing Better for Children*. Paris: OECD.
- OECD. (2011). *Doing Better for Families*. OECD.
- OECD. (2011a). *OECD Family database*. Paris: OECD.
- RZS (2012). *Anketa o radnoj snazi 2011*, Bilten 500, RZS, 2012.
- Social Security Administration (SSA) and the International Social Security Association. *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2010*.
- UNICEF. (2007). *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries*. Florence: Innocenti Report.
- UNICEF. (2006). *Innocenti Social Monitor 2006: Understanding Child Poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. Florence: UNICEF, Innocenti Research Centre.
- World Bank (2006). *Serbia Social Assistance and Child Protection Note*, The World Bank, June 20, 2006.

CIP — Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

364-22-053.2(497.11)

Матковић, Гордана

Program dečijih dodataka u Srbiji:

analiza i predlozi za unapređenje

Gordana Matković, Boško Mijatović

Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, 2012

Beograd: Službeni glasnik

119 str. : tabele, graf. prikazi ; 24 cm

Tiraž 300. – Napomene uz tekst

Bibliografija: str. 118-119.

ISBN 978-86-83557-59-2

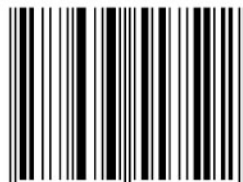
1. Мијатовић, Бошко, 1951– [аутор]

а) Деца – Социјална заштита – Србија

COBISS.SR-ID 192859660



ISBN 978-86-83557-59-2



9 788683 557592