



NOVČANA DAVANJA ZA DECU I PORODICE SA DECOM U SRBIJI

ANALIZA I PREPORUKE



Evropska unija



Република Србија
Министарство рада, запошљавања
и социјалне политике



Analizu novčanih davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji priredili su stručnjaci Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS) i Centra za socijalnu politiku (CSP):

- dr Gordana Matković (CSP) – Uvod (I), Novčana socijalna pomoć (II) i Najvažniji nalazi i preporuke (VIII),
- dr Boško Mijatović (CLDS) – Dečiji dodaci (III) I Roditeljski dodatak (V), i
- dr Katarina Stanić (CSP) – Dodatak za pomoć I negu drugog lica (IV) i Odsustva povodom rođenja deteta (VI).

Analiza je nastala u saradnji sa Ministarstvom rada, zapošljavanja i socijalne politike, i uz delimičnu finansijsku podršku EU kroz projekat „Razvoj usluga u zajednici za decu sa invaliditetom i njihove porodice”.

Posebno ze zahvaljujemo predstavnicima organizacija i institucija u opštinama, predstavnicima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, i stručnjacima koji su učestvovali konsultativnim sastancima i dali dragocen doprinos verifikaciji nalaza i konačnom formulisanju preporuka.

SADRŽAJ

I. UVOD	4
II. NOVČANA SOCIJALNA POMOĆ	7
1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa	7
2. Korisnici NSP	8
3. Iznosi i rashodi za NSP	14
4. Obuhvat, targetiranost i adekvatnost NSP	17
5. Iskustva drugih zemalja	22
6. Sugestije za unapređenje programa	34
III. DEČIJI DODATAK	42
1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa	42
2. Korisnici dečijeg dodatka	45
3. Obuhvat i targetiranost dečijih dodataka	50
4. Iznosi i rashodi za dečiji dodatak	53
5. Iskustva drugih zemalja	55
6. Sugestije za unapređenje programa	61
IV. DODATAK ZA POMOĆ I NEGU DRUGOG LICA	64
1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa	64
2. Korisnici	65
3. Iznosi i rashodi	69
4. Obuhvat i adekvatnost	72
5. Poređenje sa zemljama Evropske Unije	74
6. Sugestije za unapređenje programa	78
V. RODITELJSKI DODATAK	81
1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa	81
2. Korisnici roditeljskog dodatka	85
3. Obuhvat dece roditeljskim dodatkom	88
4. Rashodi programa	89
5. Iskustva drugih zemalja	93
6. Sugestije za unapređenje programa	102
VI. ODSUSTVA POVODOM ROĐENJA DETETA	104
1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa	104
2. Korisnici	105
3. Iznosi i rashodi	110
4. Pokrivenost, obuhvat i adekvatnost	113
5. Poređenje sa zemljama Evropske Unije	119
6. Sugestije za unapređenje programa	124
VII. DODATAK: PORESKE OLAKŠICE	129
VIII. NAJVAŽNIJI NALAZI I PREPORUKE	132
IX. ANEKS	145

SKRAĆENICE

APD – Anketa o potrošnji domaćinstva

CSR – centar za socijalni rad

DD – dečiji dodatak

DPN – dodatak za pomoć i negu drugog lica

DTN – dugotrajna nega

EU – European Union

ILO – International Labour Organisation

MISSOC – Mutual Information System on Social Protection

MINRZS – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

MOP – materijalno obezbeđenje porodice

MOR – Međunarodna organizacija rada

MRZSP – Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

NSP – novčana socijalna pomoć

OECD – The Organisation for Economic Co-operation and Development

PIO – penzijsko-invalidsko osiguranje

PMD – programi minimalnog dohotka

RD – roditeljski dodatak

RZS – Republički zavod za statistiku

SILC – Statistics on Income and Living Conditions
(Ankete o prihodima i uslovima života)

I. UVOD

Porodica je osnovni izvor sigurnosti, zaštite i dobrobiti za decu. U meri u kojoj u savremenim uslovima porodica značajan deo sigurnosti obezbeđuje kroz socijalnu zaštitu, ona postaje sve važnija i za decu. U pravcu povećanja značaja socijalne zaštite¹ deluju promene na tržištu rada, naročito u pogledu (ne)sigurnosti "stalnog" zaposlenja, ali i promene u porodičnim modelima, starenje stanovništva... S druge strane, pod uticajem globalizacije, fiskalnih pritisaka, ali i iskustva sa neželjenim uticajem socijalnih programa na radno angažovanje, dolazi do transformacije države blagostanja koja obezbeđuje "sve", ka državi koja obezbeđuje podršku za preuzimanje individualne odgovornosti za sopstvenu sigurnost (Gilbert & Terell, 2010)(Barr, 2012)(Stiglitz, 2013).

Stavovi o ulozi koju država i društvo treba da imaju u sferi socijalne zaštite značajno se razlikuju. Razlike u stavovima su manje prisutne kada su u pitanju deca, pa intervencija države postaje prihvatljiva čak i sa paternalističkim obrazloženjem. "Većina (ekonomista) dokazuje da država ima izvesne osnovne odgovornosti, kao što su, na primer, staranje o tome da svako dete stekne izvesno obrazovanje, kao i o tome da roditelji ne lišavaju decu neophodne zdravstvene zaštite ili da ih fizički ili emocionalno ne zlostavljaju" (Stiglitz, 2013, s. 87).

U realnosti se sve savremene države u značajnoj meri angažuju na socijalnoj zaštiti dece, na šta ih obavezuje i Konvencija o pravima deteta koju su potpisale gotovo sve zemlje sveta (UNICEF, 2004). Zbog značaja koji socijalna zaštita ima za dobrobit dece, velike međunarodne bilateralne, vladine i nevladine organizacije sačinile su na inicijativu UNICEF-a *Zajedničko saopštenje o unapređenju socijalne zaštite koja ima u vidu potrebe i položaj dece*².

Radi zaštite dece, država interveniše u socijalnom sektoru u vidu dodeljivanja novčanih davanja i obezbeđenja socijalnih usluga sa ciljem:

- ***smanjenja siromaštva*** porodica sa decom, kada se davanja u novčanom vidu ili u naturi dodeljuju uz proveru materijalnog stanja (narodne kuhinje, novčana socijalna pomoć, jednokratna davanja, pomoć za stanovanje, besplatni udžbenici i stipendije za siromašne, besplatne usluge socijalne zaštite...)
- ***kompensovanja troškova*** podizanja dece i ujednačavanja potrošnje tokom životnog ciklusa (dečiji dodaci univerzalnog tipa koje dobijaju sva deca, poreske olakšice i poreski krediti za decu)

¹ Pod pojmom socijalne zaštite podrazumevaju se sva davanja i usluge usmerene na obezbeđenje socijalne sigurnosti i zaštitu od rizika i siromaštva, a ne samo one koje u Srbiji definiše zakon o socijalnoj zaštiti

² ***Joint statement on advancing child-sensitive social protection (2009)*** Department for International Development, United Kingdom (DFID UK), HelpAge International, Hope & Homes for Children, Institute of Development Studies, International Labour Organization, Overseas Development Institute, Save the Children UK, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP) and the World Bank

- **osiguranja** u slučaju nastupanja pojedinih rizika (porodične penzije čiji su primaoci deca)
- **unapređenja ljudskog kapitala i humanog razvoja** (usluge obrazovanja i zdravstvena zaštite dece)
- **podrške rađanju** kroz pomoć roditeljima da ostvare željeni broj dece (dodatak po rođenju deteta)
- **usklađivanja rada i roditeljstva** (usluge dnevnog boravka dece, naknade povodom rođenja deteta)
- **zaštite posebno ugroženih kategorija dece** kao što su deca bez roditeljskog staranja, žrtve zlostavljanja i zanemarivanja (usluge socijalne zaštite, porodična zaštita)
- **socijalne inkluzije dece sa invaliditetom, ali i dece iz marginalizovanih grupa** - deca ulice, često deca pripadnika pojedinih etničkih grupa, kao što su na primer Romi (integralni programi u sferi socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva)

Dodatno država reguliše socijalni sektor, donosi zakone i obezbeđuje kontrolne i regulativne mehanizme. Ova uloga države je posebno važna u sferi porodično-pravne zaštite dece (usvojenje, starateljstvo...).

U mnogim zemljama socijalna zaštita se velikim delom obezbeđuje putem novčanih davanja, koja, kao dominantan deo socijalnih transfera, prema UNICEF pristupu čine jedan od četiri stuba socijalne zaštite i socijalne sigurnosti (UNICEF, 2012).

Novčana davanja **svakako snažno utiču na dobrobit dece, o čemu postoji veoma obimna literatura** (Arnold et al, 2011) (UNICEF Regional Office, 2009)(OECD, 2009) (Veras Soares, 2007)(Barrientos & DeJong, 2004).

Efekat novčanih davanja može da bude direktan, kao na primer, kada se novčana pomoć dodeljuje siromašnim porodicama sa decom, što omogućava obezbeđenje osnovnih potreba svih članova domaćinstva, pa i najmlađih. Direktan efekat imaju i druga novčana davanja koja su determinisana prisustvom dece (kao na primer dečiji dodatak, dodatak za negu i pomoć drugog lica čiji su korisnici deca sa invaliditetom i sl.). I naknade koje nisu povezane neposredno sa decom, svakako predstavljaju važan izvor prihoda i socijalne sigurnosti i za porodice sa decom, kao što su, naknade za nezaposlene, invalidnine, naknade tokom bolovanja, penzije. Ukoliko su efikasni, novčani transferi bi trebalo da umanje makar najdirektnije efekte siromaštva u vidu neishranjenosti i poboljevanja.

Pored direktnih, moguće je identifikovati i indirektne efekte novčanih davanja koji su prisutni u meri u kojoj smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti utiče na smanjenje nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije dece (Barrientos et al, 2013). Izuzetno su važni i efekti na zdravstvene i obrazovne ishode koji su u pojedinim socijalnim programima indirektni, ali su često i direktni, imajući u vidu kondicionalne novčane transfere koji su razvijeni poslednjih decenija u Latinskoj Americi (de la Brière & Rawlings, 2006). U ovim programima se dodeljivanje

novčanih davanja uslovljava zdravstvenim pregledima trudnica, vakcinacijom dece ili pohađanjem škole, a pored smanjenja siromaštva kao osnovni cilj se postavlja i humani razvoj. Uslov da deca pohađaju školu, pogotovo kada dostignu radno sposobni uzrast, uobičajen je zahtev i u evropskim programima koji su usmereni na porodice sa decom.

Postoji i mnogo dokaza da način na koji su programi novčanih davanja osmišljeni i primenjeni može odlučujuće da utiče na ostvarenje ciljeva kojima oni treba da doprinesu.

Kao novčana davanja koja su determinisana prisustvom dece u Srbiji su izdvojena: novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak, dodatak za negu i pomoć drugog lica, roditeljski dodatak i naknade za odsustvo povodom rođenja deteta - porodiljsko, odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta.

Analiza ovih novčanih davanja, uz ukazivanje na moguće opcije za njihovo drugačije koncipiranje i unapređenje, predstavlja osnovni sadržaj istraživanja koje sledi. Istraživanje su sproveli Centar za liberalno-demokratske studije i Centar za socijalnu politiku uz tehničku pomoć UNICEF-a. Istraživački tim CLDS-a i CSP-a je odgovoran za organizaciju istraživanja, prikupljanje i obradu podataka, pisanje izveštaja i preporuka. Tehnička pomoć UNICEF-a ogleda se pre svega u obezbeđenju nacionalnih podataka, kao i komentarima i sugestijama u procesu izrade Izveštaja. Istraživanje se bazira na detaljnoj analizi raspoloživih podataka Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

II. NOVČANA SOCIJALNA POMOĆ

1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa

Novčana socijalna pomoć (NSP) je koncipirana kao instrument socijalne zaštite koji se aktivira nakon što se iscrpe svi ostali mehanizmi podrške i spada u grupu socijalnih davanja za obezbeđenje garantovanog minimalnog dohotka. Po svojoj suštini i nameni ovo socijalno davanje je istovetno sa davanjima koja su se u ranijim zakonskim rešenjima, pre 2011. godine, nazivala materijalno obezbeđenje, odnosno materijalno obezbeđenje porodice (MOP). Novčana socijalna pomoć je važan vid zaštite dece koja žive u najsiromašnijim porodicama.

Pravo na NSP se dodeljuje uz proveru materijalnog stanja, odnosno dohotka i imovine. Iznosi pomoći predstavljaju dopunu dohotka do zakonski definisanog nivoa i razlikuju se u zavisnosti od veličine i starosne strukture domaćinstva. Za porodicu³ preko 6 članova iznosi pomoći se ne povećavaju.

Zakon eksplicitno, u apsolutnom iznosu, definiše osnovicu za utvrđivanje visine NSP, koja se šestomesečno usklađuje sa indeksom potrošačkih cena. Za pojedinca, odnosno nosioca prava, maksimalni iznos pomoći je jednak iznosu osnovice, za svakog narednog odraslog člana dodeljuje se dodatno po 0,5 od visine osnovice, a za dete po 0,3 (Tabela II-2).

Dodatno, novčana socijalna pomoć se uvećava za 20% za domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad, kao i za jednoroditeljske porodice.

Pošto se korisnicima isplaćuju nedostajuća sredstva do zakonski definisanog iznosa pomoći, ovi iznosi ujedno predstavljaju prihodni cenzus. U prihode su uključena sva primanja uključiv i ona od neregistrovane delatnosti (prihod koji se utvrđuje na osnovu nalaza i mišljenja centara za socijalni rad⁴), a nisu uključena socijalna davanja kao što su dečiji i roditeljski dodatak, dodatak za negu i pomoć drugog lica, primanja po osnovu učeničkog i studentskog standarda i sl.

Na osnovu imovinskog cenzusa, koji uključuje i odgovarajući stambeni prostor i pokretnu imovinu⁵, iz korišćenja prava su isključeni svi koji poseduju više od 0,5 hektara zemlje, odnosno 1 hektara, za domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad. Pravo mogu da ostvare i oni sa većom imovinom uz saglasnost za upis hipoteke na nepokretnosti, tako da državni budžet može da namiri

³ Porodicom, u smislu ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć, smatraju se supružnici i vanbračni partneri, deca i srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, kao i srodnici u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu (član 81, Zakon o socijalnoj zaštiti). U tekstu se koristi izraz domaćinstvo kada se podaci odnose na pojedince (jednočlano domaćinstvo) i porodice kao nosioce prava, a izraz lica se koristi da označi broj primaoca pomoći koji žive u tim domaćinstvima.

⁴ Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć (Službeni glasnik, 36/2011).

⁵ Pod odgovarajućim stambenim prostorom, smatra se soba po članu porodice, a pokretna imovina je limitirana na protivrednost u visini šestostrukog iznosa NSP-a (član 82, Zakon o socijalnoj zaštiti).

potraživanja u visini isplaćene NSP. Pravo ne mogu da ostvare pojedinci koji su zaključili ugovor o doživotnom izdržavanju.

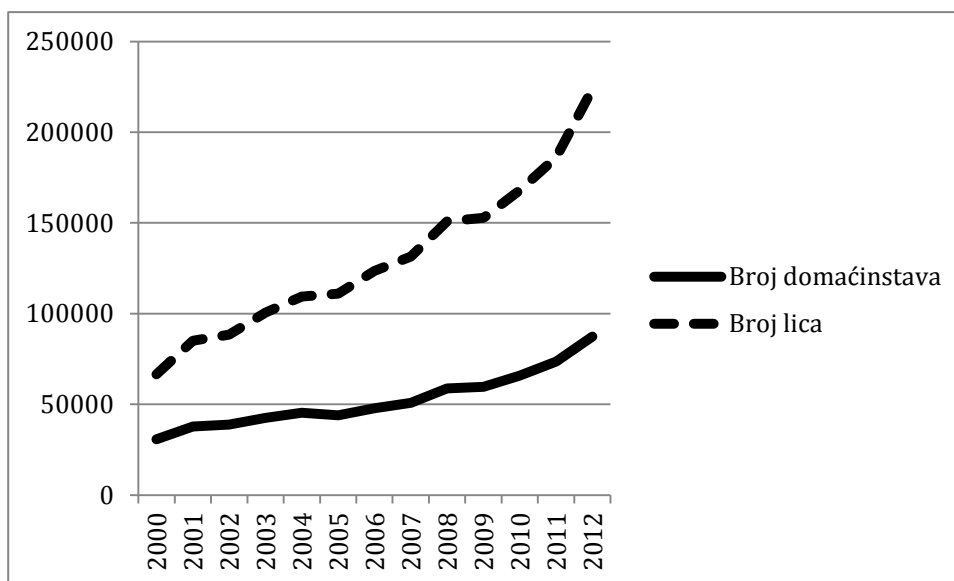
Od dodatnih uslova i ograničenja, posebno treba naglasiti da porodice u kojima je većina članova sposobna za rad ne mogu da ostvare pravo duže od 9 meseci u toku jedne kalendarske godine, kao i da zakon otvara mogućnost za uvođenje aktivacije korisnika pomoći. Suštinski aktivacija je formulisana na način da iznosi pomoći mogu da se umanje, a pravo na NSP prestane, u slučaju da korisnici ne poštuju obaveze iz sporazuma o aktivnom prevazilaženju njihove nepovoljne materijalne situacije (individualni plan aktivacije). Podrazumeva se i da je za lica koja su nesposobna za rad precizirana obaveza izdržavanja od strane srodnika, prema zakonu kojim se uređuju porodični odnosi.

Pravo na NSP je u nadležnosti Republike, finansira se iz republičkog budžeta, a administriranje prava sprovode opštinski centri za socijalni rad.

2. Korisnici NSP

Prema podacima za 2012. godinu pravo na NSP je ostvarivalo u proseku preko 87 hiljada domaćinstava, sa gotovo 224 hiljada lica (3,1% ukupnog broja stanovnika). Broj korisnika je kontinuirano rastao od 2000. godine i za proteklih 12 godina se gotovo utrostručio. U relativnom smislu broj korisnika je najviše porastao 2001. godine, kada su ponovo uspostavljene redovne isplate nakon urušavanja sistema tokom 90-tih godina (Matković & Mijatović, 2009) i 2012. godine, pre svega kao posledica donošenja novog zakona o socijalnoj zaštiti (Grafikon II-1; Aneks 1, Tabela 1). Deo povećanja poslednjih godina, se svakako mora pripisati i uticaju krize.

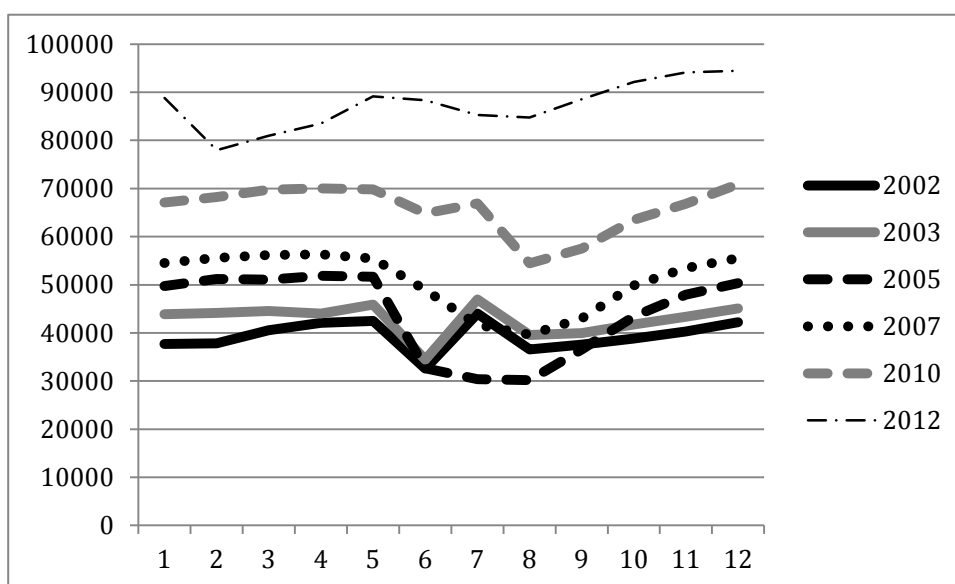
Grafikon II-1 Broj domaćinstava i lica korisnika MOP i NSP, 2000-2012.



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Tokom godine broj korisnika NSP varira, najviše na osnovu isključivanja iz prava domaćinstava u kojima je većina članova sposobna za rad. Prema podacima ministarstva, 2012. godine je ograničeno rešenje (na 9 meseci) doneto za preko 40% domaćinstava (35.860). Kao što se iz Grafikon II-2 može videti, iako se putanja u određenoj meri promenila, varijacije u broju korisnika su bile prisutne i pre zakonskih promena iz 2005. godine, kada je odredba o vremenski ograničenom trajanju prava eksplicitno legalizovana (Matković i Mijatović, 2009). Variranje broja korisnika se otuda pre može pripisati diskrecionom pravu socijalnih radnika koji procenjuju prihode od neregistrovane delatnosti, nego vremenskom ograničenju trajanja prava, koje je samo uvelo određenu pravilnost u postupanju po ovom pitanju.

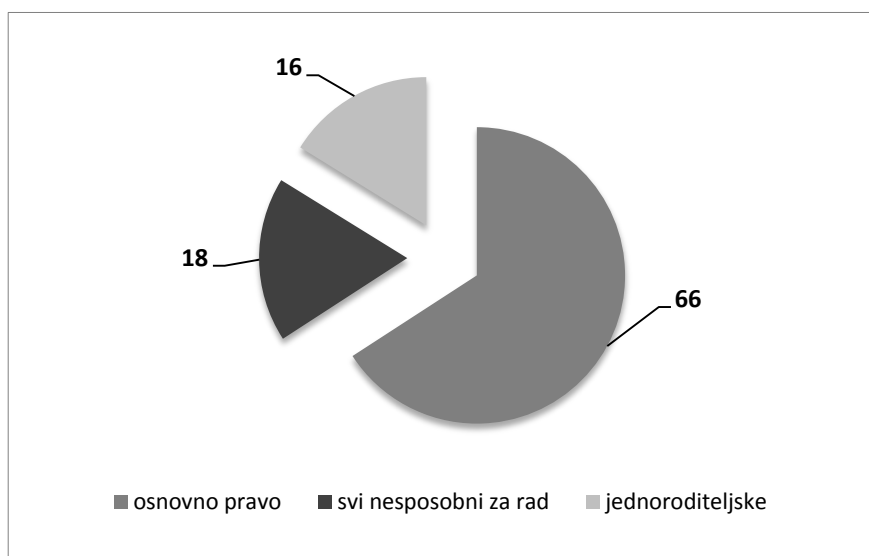
Grafikon II-2. Broj domaćinstava korisnika prava po mesecima, 2002-2012.



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Među domaćinstvima korisnicima NSP najveći broj, približno 2/3, ostvaruje osnovno pravo, a među preostalom trećinom domaćinstava koja ostvaruju **uvećano pravo** približno je jednak broj onih u kojima su svi članovi nesposobni za rad i jednoroditeljskih porodica (Grafikon II-3).

Grafikon II-3. Struktura korisnika domaćinstava prema visini prava (osnovno i uvećano), 2012. (u%)



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Analiza korisnika prema veličini domaćinstva pokazuje da u ovoj strukturi i dalje dominiraju jednočlana (35,7%) i dvočlana domaćinstva (20,8%). Kao što tabela II-1 pokazuje, u relativnom smislu kroz NSP su izrazito najviše zaštićena jednočlana domaćinstva (udeo 6,1%). Najveći broj lica koja ostvaruju pravo na NSP živi, pak, u četvoročlanim domaćinstvima (približno 59 hiljada).

Tabela II-1 Struktura korisnika NSP prema veličini domaćinstva i stopa siromaštva, decembar 2012.

Broj članova	Broj domaćinstava korisnika NSP	Struktura (u %)	Udeo u domaćinstvima u Srbiji* (u %)	Stopa siromaštva* (u %)	Broj lica korisnika NSP
1	33.683	35,7	6,1	5,6	33.683
2	19.621	20,8	2,8	5,9	39.242
3	13.705	14,5	2,8	7,0	41.115
4	14.804	15,7	2,8	7,1	59.216
5	7.492	7,9	3,4	11,7	37.460
6 i više	5.177	5,5	2,8	16,4	31.062
Ukupno	94.482	100,0	3,6	9,2	241.778

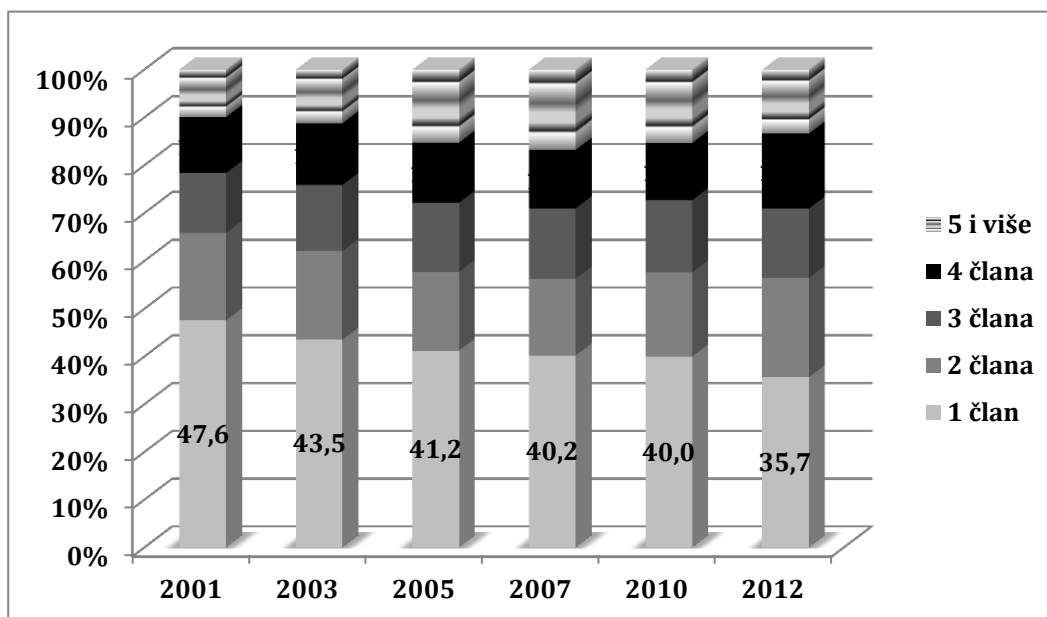
Izvor: Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, podaci Popisa stanovništva i domaćinstava 2011. (Knjiga 10), Saopštenje RZS br. 117

Napomena: Broj domaćinstava se odnosi na 2011. godinu, a stopa siromaštva na 2010. godinu

Posmatrano tokom vremena, dominacija jednočlanih domaćinstava se smanjivala, najpre postepeno, a od 2012. godine i nešto značajnije, kao posledica promena

skala ekvivalencije koje su omogućile veću zaštitu višečlanih domaćinstava (Grafikon II-4; Aneks 1, Tabela 2). U poslednjih desetak godina udeo jednočlanih domaćinstava se smanjio za više od deset procentnih poena. Sudeći prema podacima o siromaštvu i dalje je nedovoljna zaštićenost najbrojnijih domaćinstava sa više od pet, odnosno šest članova, koja su prema svim indikatorima najugroženija (Republički zavod za statistiku, 2011).

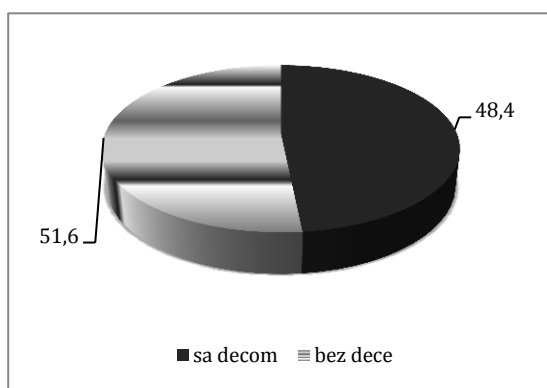
Grafikon II-4 Struktura korisnika NSP prema veličini domaćinstva, 2001-2012.



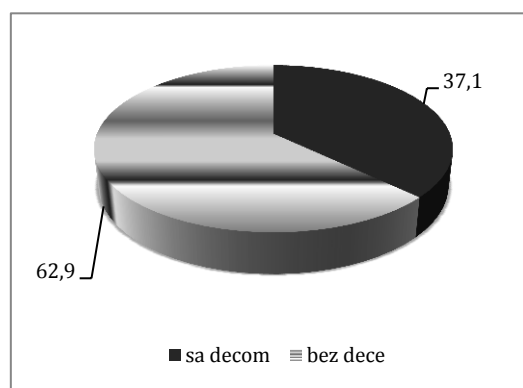
Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

U skladu sa ovim kretanjima porastao je i udeo porodica sa decom, koje u 2012. godini čine blizu polovine korisnika NSP. Kao što su i ranija su i istraživanja pokazala i ova struktura se tokom vremena značajnije promenila. Prema podacima za 2001. godinu domaćinstava bez dece su činila gotovo dve trećine korisnika socijalne pomoći (62,9%).

Grafikon II-5 Udeo korisnika NSP porodica sa decom i bez dece, 2012



Grafikon II-6 Udeo korisnika NSP porodica sa decom i bez dece, 2001



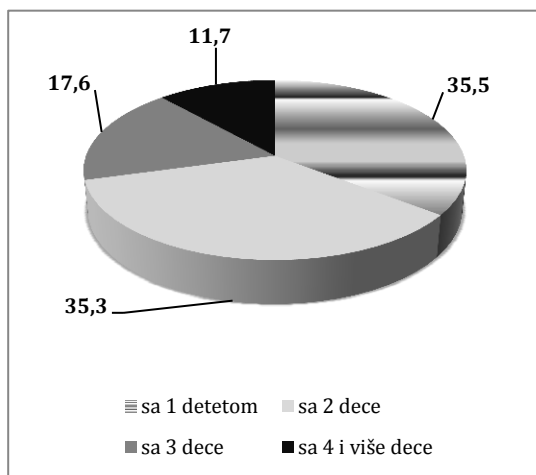
Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Povećanje udela porodica sa decom nakon zakonskih promena 2011. godine se pre svega može objasniti promenom skala ekvivalencija, koje su na početku prethodne decenije iznosile, na primer, za četvrtog i petog člana domaćinstva svega 0,1, dok se šesti član nije uopšte vrednovao.

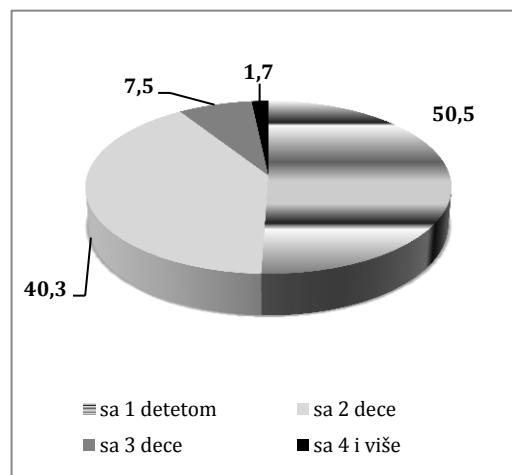
Među porodicama sa decom koje primaju NSP dominiraju one sa jednim detetom i sa dvoje dece, kao i u ukupnoj populaciji. Ipak struktura je bitno drugačija, u smislu da je među korisnicima NSP učešće porodica sa većim brojem dece značajno veće nego u ukupnoj populaciji.

Stopa zaštićenosti je daleko najviša za porodice sa četvoro i više dece. **Podaci pokazuju da je kroz NSP zaštićeno između 4 i 5% od ukupnog broja porodica sa jednim i sa dvoje dece, a gotovo 38% porodica sa više od četvoro maloletne dece, što govori o njihovom izuzetno velikom siromaštvu** (Aneks 1, Tabela 3).

Grafikon II-7 Struktura porodica sa decom prema broju dece, korisnici NSP-a, 2012



Grafikon II-8 Struktura porodica sa decom prema broju dece, ukupno stanovništvo 2011



Izvor: Popis stanovništva i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Među porodicama korisnicima NSP sa jednim detetom blizu polovine su jednoroditeljske porodice, čiji je udeo među porodicama sa većim brojem dece znatno manji (između 19 i 26%).

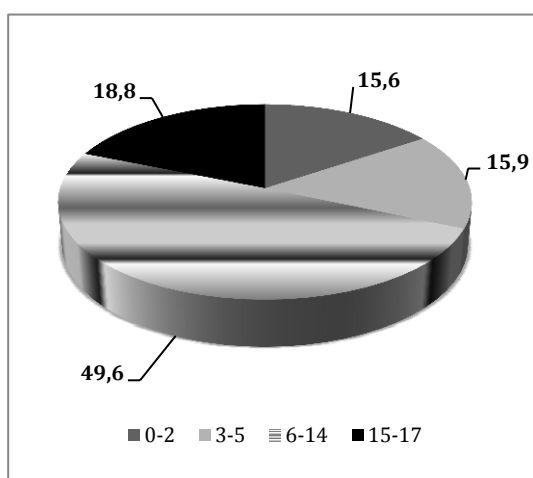
U 2012. godini novčanu socijalnu pomoć je prosečno godišnje koristilo preko 86 hiljada dece, blizu 38% od ukupnog broja lica koja su korisnici NSP. Ovaj udeo je praktično ostao nepromenjen u posmatranom periodu. Ovo se može objasniti zakonskim promenama koje su omogućile veće uključivanje u pravo porodica sa jednim i sa dva deteta, te povoljniji tretman jednoroditeljskih porodica.

Deca su natprosečno prisutna u populaciji korisnika NSP, imajući u vidu da njihovo učešće u ukupnom stanovništvu iznosi svega 17,6%. Ovo je, svakako, rezultat i većeg siromaštva porodica sa decom, odnosno dece u Srbiji. Stopa

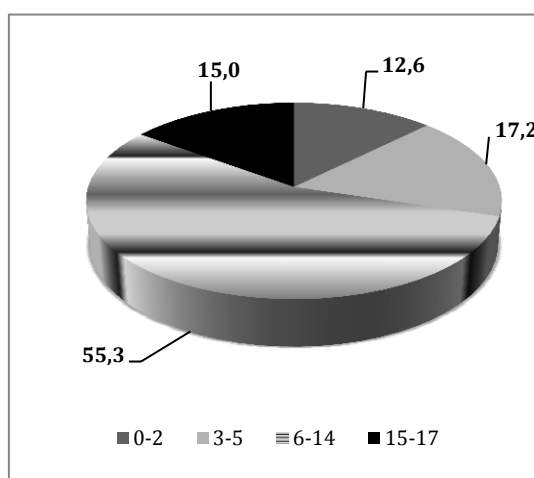
apsolutnog siromaštva 2010. godine za decu je iznosila 12,2% a za odrasle 8,5%, (Republički zavod za statistiku, 2011).

Starosna struktura dece u porodicama koje primaju NSP ne razlikuje se značajno od starosne strukture dece prema popisnim podacima (Grafikon II-9 i Grafikon II-10). Moguće je da pojedine porodice ne apliciraju za socijalnu pomoć kada dobiju roditeljski dodatak čiji su iznosi značajni, uprkos činjenici da se prihod od ovog davanja izuzima prilikom određivanja prava. Ovo bi objasnilo nešto manji udeo dece najmlađeg uzrasta među decom korisnicima NSP.

Grafikon II-9 Starosna struktura dece iz ukupne populacije, popis 2011



Grafikon II-10 Starosna struktura dece u porodicama koje primaju NSP, 2012



Izvor: Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, podaci Popisa stanovništva i domaćinstava 2011. (Knjiga 10), za siromaštvo Saopštenje RZS br. 117 (2011)

Od ukupnog broja dece u Srbiji, programom novčane socijalne pomoći je zaštićeno blizu 7%, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na ranije godine. Prema podacima za 2003. godinu odgovarajući udeo je iznosio manje od 3%. Ova promena je očekivana, imajući u vidu da se paralelno sa povećanjem obuhvata ukupne populacije, povećao i obuhvat dece.

U strukturi korisnika i dalje je izuzetno nizak udeo starih lica (5,0%), kako u odnosu na ukupnu populaciju, tako i imajući u vidu podatke o siromaštvu starih lica koja nisu ostvarila pravo na penziju (Matković i Stanić, 2013).

Polna struktura korisnika je uravnotežena, ne razlikuje se od polne strukture ukupne populacije i nije se značajnije promenila tokom vremena. Prema podacima za 2012. godinu udeo muškaraca korisnika NSP iznosi 48, a žena 52%. Interesantno je, međutim, da su među porodicama sa decom žene u gotovo dve trećine slučajeva nosioci prava na NSP, što ne koincidira sa njihovim statusom samohranih majki, s obzirom da je udeo jednoroditeljskih porodica među korisnicima znatno niži (16,2%, Grafikon II-3). Prema anegdotskoj evidenciji i na osnovu mišljenja profesionalaca iznetih na skupu razmene iskustava na temu

«Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć», žene su spremnije da se «izbore» sa komplikovanim i zahtevnim procedurama dobijanja pomoći, mada ima hipoteza i da žele da zadrže kontrolu nad dobijenim novcem. Razlozi za ovu pojavu mogu se istražiti jedino anketnim putem.

3. Iznosi i rashodi za NSP

U 2012. godini prosečni iznos osnovice za utvrđivanje NSP je 6.855 dinara, a za domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad i za jednoroditeljske porodice 8.262 dinara. U Tabela II-2 prikazani su mesečni iznosi prava za različite tipove domaćinstva, koji su ujedno i prihodni cenzusi.

Tabela II-2 Primer mesečnih iznosa i cenzusa NSP za pojedine tipove domaćinstava bez prihoda, 2012.

Tip domaćinstva	NSP	Uvećana NSP
Pojedinac	6.885	8.262
Jednoroditeljska porodica sa jednim detetom	-	10.741
Jednoroditeljska porodica sa dvoje dece	-	13.219
Porodica sa oba roditelja i dvoje dece	14.459	17.350
Porodica sa oba roditelja i troje dece	16.524	19.829
Porodica sa oba roditelja i četvero dece	18.590	22.307

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Razlike u mesečnim iznosima determinisane su razlikama u strukturi i veličini domaćinstva, a razlike u stepenu zaštite mogu se sagledati u iznosima koje porodice primaju na godišnjem nivou, imajući u vidu ograničenje trajanja prava na 9 meseci u slučaju kada je većina članova sposobna za rad.

Posebno treba napomenuti da je novim zakonom o socijalnoj zaštiti⁶ proširen pojam lica nesposobnih za rad među koja se, pored dece (do 15, odnosno do 26 godina ukoliko su na redovnom školovanju), trudnica i roditelja koji koriste porodiljsko odsustvo, te starih i osoba sa invaliditetom, uključuju i oni koji se staraju o deci i osobama sa invaliditetom. Kada je u pitanju ograničeno trajanje prava (na 9 meseci) kao nesposobna za rad se računaju i lica na školovanju, obuci ili aktivaciji tj. angažovanju u skladu sa individualnim planom aktivacije.

Kada se analiziraju razlike u godišnjim iznosima pomoći uočljiva je «kaskadna» zaštita porodica, u zavisnosti od prisustva članova koji su nesposobni za rad. Među porodicama sa decom, ovo je pre svega prisutno kod porodica sa oba roditelja i jednim detetom mlađim od 15 godina. U ovim porodicama su naime moguća sva tri scenarija:

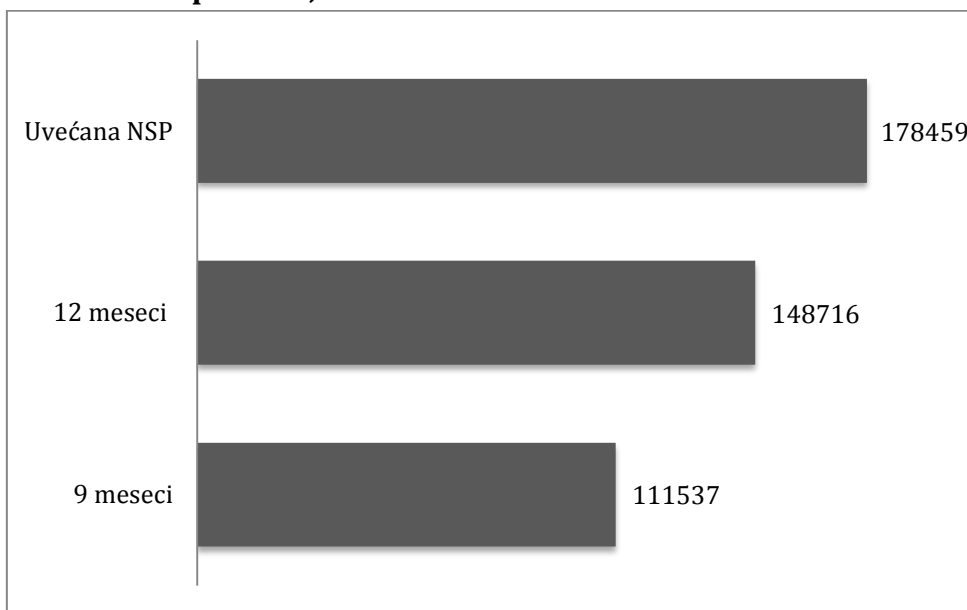
1. situacija u kojoj je većina članova sposobna za rad (oba roditelja u odnosu na jedno dete), što bi značilo da je trajanje prava ograničeno na 9 meseci;

⁶ Član 85 Zakona o socijalnoj zaštiti

2. situacija u kojoj je jedan roditelj sposoban, a drugi nesposoban za rad, te je kada se uzme u obzir i dete, većina članova nesposobna za rad, pa porodica ostvaruje tzv. osnovno pravo, a trajanje prava je bez vremenskog ograničenja, tj. 12 meseci i
3. situacija u kojoj su oba roditelja nesposobna za rad, kada porodica ostvaruje pravo na uvećani NSP tokom cele godine.

Razlika u godišnjim iznosima pomoći za ove porodice u tri prikazana scenarija je značajna i iznosi između 115 i 178 hiljada dinara.

Grafikon II-11 Godišnji iznosi pomoći za porodicu sa oba roditelja i jednim detetom bez prihoda, 2012.



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Porodicama sa decom mlađom od 15 godina sa dvoje i više dece pravo ne može da se ograniči na samo 9 meseci, jer je zbog prisustva dece ovog uzrasta koja su po definiciji nesposobna za rad, nemoguće da «većina članova bude sposobna za rad»⁷. Ove porodice ostvaruju pravo tokom cele godine.

Prema podacima ministarstva u 2012. godini pravo je ograničeno na 9 meseci za 6.880 porodica sa decom (približno 16% od ukupnog broja porodica sa decom koja primaju pomoć).

Korisnici NSP dodatno ostvaruju pravo na dečiji dodatak ako deca redovno pohađaju školu, pravo na zdravstvenu zaštitu, a često i pravo na različite vrste podrške i pomoći, posebno na lokalnom nivou – dodatne i jednokratne novčane pomoći, subvencije za komunalne račune, humanitarnu pomoć u naturi, ishranu u narodnoj kuhinji, besplatne usluge socijalne zaštite (smeštaj u dom, pomoć i negu u kući), besplatno korišćenje predškolskih ustanova, pokrivanje troškova prevoza i toplih obroka za školsku decu i sl. Od 2013. godine NSP domaćinstva potencijalno spadaju u energetske zaštićene korisnike i mogu da ostvare popuste

⁷ Broj sposobnih i nesposobnih za rad je ili jednak ili je broj nesposobnih za rad veći

na struju. Prema izveštajima CSR u toku 2012. godine jednokratne pomoći su isplaćene za preko 100 hiljada domaćinstava (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2013).

Okvir 1. Vidovi podrške na lokalnom nivou

U Beogradu se, na primer, kao vid materijalne podrške, korisnicima republičkog prava u domaćinstvima u kojima su svi članovi nesposobni za rad mesečno dodeljuje stalna novčana pomoć, i to u vidu desetoprocentnog uvećanja iznosa NSP-a, a imajući u vidu veće troškove života u glavnom gradu. Deci korisnicima NSP dodeljuju se i povremene jednokratne pomoći za ekskurzije, letovanja, besplatne udžbenike, školski pribor i prevoz, a dodatno imaju pravo i na stipendije tokom srednjoškolskog obrazovanja i studija. Zajedno sa pojedinim drugim ugroženim kategorijama korisnici NSP ostvaruju pravo i besplatan obrok, kao i na subvencije za komunalne račune i zakupnine (Službeni glasnik grada Beograda, 2011). U pojedinim sredinama dodatna novčana pomoć siromašnima se isplaćuje na osnovu odluke opštinskog veća, a najveći deo pomoći se dodeljuje preko centara za socijalni rad. Jedan broj lokalnih samouprava isplaćuje novčane pomoć porodicama u kojima je većina članova sposobna za rad i tokom tri meseca kada one izgube pravo na republičkom nivou, tako da u potpunosti predstavljaju komplementarni izvor podrške.

Učesnici skupa razmene iskustava lokalnih samouprava na temu «Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć» ukazuju da se pomoć na lokalnom nivou najčešće traži za pokrivanje troškova lekova i lečenje, kupovinu udžbenika i školskog pribora, nabavku ogreva, ali i za nabavku odeće, plaćanje računa... Pomoć se najčešće isplaćuje u periodima kada su porodice isključene sa prava na nacionalnom nivou, pred početak školske godine i pred nastupanje zime. Učesnici skupa ističu važnost radnog angažovanja korisnika i formalnog preciziranja pravila dodeljivanja dodatnih pomoći kroz odgovarajuća akta lokalne samouprave.

Ukupni rashodi za NSP u 2012. godini iznosili su približno 10,3 milijarde dinara (0,3% BDP-a). Udeo rashoda za novčanu socijalnu pomoć u BDP-u se udvostručio u poslednjih desetak godina, a posebno je porastao 2012. godine, sa donošenjem novog zakona čija je važna intencija bila dodatna zaštita siromašnih i povećanje obuhvata i adekvatnosti socijalne pomoći. Od početka krize do stupanja na snagu odredbi novog zakona udeo NSP se kretao između 0,16 i 0,18%, a pre desetak godina je iznosio približno svega 0,1% BDP-a. U odgovarajućem iznosu se povećao i udeo rashoda za NSP u budžetu (sa 0,48 na 1,3%).

Poređenje ukupnih rashoda i broja korisnika pokazuje da je 2012. godine pomoć efektivno po domaćinstvu u proseku mesečno iznosila 9.800 dinara.

Tabela II-3. Rashodi za MOP i NSP, 2001-2012

	Godišnji rashodi (u mil. din.)	Udeo u BDP-u	Udeo u budžetu
2001	616,1	0,08	0,48
2003	1.268,6	0,11	0,40
2005	2.699,9	0,15	0,67
2007	3.043,1	0,12	0,52
2009	4.447,5	0,16	0,68
2010	5.147,8	0,18	0,72
2012	10.270,5	0,30	1,30

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Rashodi za porodice sa decom u 2012. godini su iznosili blizu 6 milijardi dinara (58,3% ukupnih rashoda za NSP).

4. Obuhvat, targetiranost i adekvatnost NSP

Za procenu programa NSP mogu da se koriste tri pokazatelja: obuhvat, targetiranost i adekvatnost. Teorijski posmatrano, pomoć treba da se dodeljuje svima koji su siromašni (pitanje obuhvata ili horizontalne efikasnosti), da se dodeljuje samo onima kojima je potrebna, a ne i boljestojećima (pitanje targetiranosti ili vertikalne efikasnosti) i da obezbedi balans između velikodušnosti i podsticaja za rad (pitanje adekvatnosti, odnosno velikodušnosti davanja). (World Bank, 2011)(Barr, 2012).

Obuhvat treba da odgovori na pitanje koliki deo siromašnih ostvaruje pravo na NSP i ukazuje na grešku isključenosti. ***Obuhvat siromašnih predstavlja slabu tačku programa ovog pomoći u Srbiji, koja je identifikovana i u svim ranijim istraživanjima*** (World Bank, 2006) (Matković i Mijatović, 2009) (World Bank, 2011). Na osnovu ovih nalaza su i načinjene promene u dizajniranju prava u novom zakonu o socijalnoj zaštiti 2011. godine. Već samo povećanje broja korisnika koje je zabeleženo nakon ovih zakonskih promena indicira potencijalno povećanje obuhvata siromašnih. Na izvesno poboljšanje obuhvata najsiromašnijeg kvintila prema podacima za 2011. godinu ukazuje i izveštaj Svetske banke (2011, s. xi), prema kojem se od 2007. do 2011. godine obuhvat povećao sa 6 na 10%.

Precizni noviji podaci o obuhvatu siromašnih pravom na NSP nisu dostupni⁸. Na osnovu posebne ankete koja je rađena 2012. godine (Matković & Petrović, 2012), a koja je objedinila najsiromašnije decile iz poslednje tri ankete o potrošnji

⁸ U anketi o potrošnji domaćinstava pitanje o primanjima po osnovu NSP-a nije posebno izdvojeno, a podaci Ankete o prihodima i uslovima života još uvek nisu obrađeni. Osim toga RZS je prestao da objavljuje podatke o apsolutnom siromaštvu. Poslednji podaci objavljeni su za 2010. godinu.

stanovništva⁹, moguće je da se proceni da je u ovoj populaciji NSP-om pokriveno oko 11% pojedinaca.

Prema svim nalazima, dakle, obuhvat siromašnih je nizak, te gotovo 90% pojedinaca koji pripadaju najsiromašnijem decilu kao i kvintilu po potrošnji, ne ostvaruje pravo na pomoć. Ovakvi nalazi su delimično rezultat metodološke prirode i različitog definisanja pojma siromaštva prema zakonskim uslovima i prema anketnim istraživanjima.

Kada se obuhvat i siromaštvo mere putem ankete, veoma nizak obuhvat siromašnih je rezultat nekoliko činjenica. Prvo, anketa opšteg tipa ne može da uključi najsiromašnije među siromašnima koji su često primarni korisnici socijalne pomoći (stanovnici slamova, odnosno neformalnih naselja), pa samim tim ne može precizno da izmeri obuhvat siromašnih. Drugo, pojam apsolutnog siromaštva prema potrošnji se razlikuje od siromaštva po dohotku¹⁰ i od tzv. administrativnog siromaštva, prema zakonskim kriterijumima. Tako, na primer, ispod linije siromaštva po potrošnji mogu da se nađu pojedinci sa znatnijim dohotkom i/ili imovinom koji dakle sa razlogom ne ostvaruju pravo na pomoć. Kombinacija velikog broja uslova, te provera i dohotka i imovine, dovodi neminovno do malog skupa onih koji ispunjavaju sve uslove. Dodatno, očito je linija siromaštva po zakonu (iznos i cenzus NSP-a od 6.885 dinara po ekvivalentnom odraslom) postavljena na nivou koji je ispod linije siromaštva po potrošnji (10.223 dinara), te je nepotpun obuhvat siromašnih, odnosno usmerenost samo na najsiromašnije među siromašnima, jasna intencija zakonodavca.

Prema rezultatima gorespomenutog istraživanja, najvažniji razlog niskog nivoa korišćenja prava među siromašnima (prema potrošnji) je posedovanje imovine, odnosno zemljišni maksimum, ali je posebno značajno i da 94% anketiranih domaćinstava nisu upoznata sa opcijom da mogu da stave zemlju pod hipoteku i da na taj način ostvare pravo na NSP¹¹. Među važnijim razlozima su i suviše kompleksne procedure za apliciranje, nedovoljna informisanost o programu i diskreciono pravo radnika CSR da pripišu domaćinstvu tzv. propuštenu zaradu. Treba naglasiti i da se pokazalo da pojedine teorijski značajne barijere kao što su stigma, troškovi apliciranja ili niski iznosi pomoći nisu relevantni za ovaj deo populacije (Matković & Petrović, 2012).

Komplikovane administrativne procedure, obaveza podnošenja tužbe protiv srodnika radi izdržavanja, ali i problemi diskriminacije i odnos zaposlenih prema podnosiocima zahteva, navode se kao značajne prepreke za ostvarivanje prava i u drugim istraživanjima (Praxis, 2013).

⁹ Ukupan uzorak sastavljen na ovaj način obuhvatio je 821 domaćinstvo

¹⁰ Domaćinstva koja su siromašna po potrošnji ne moraju nužno da budu siromašna i po dohotku

¹¹ Suštinski je zakon na taj način predvideo da se otkloni barijera zemljišnog maksimuma

Okvir 2. Prepreke za ostvarivanje prava

Učesnici skupa razmene iskustava lokalnih samouprava na temu «Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć» smatraju da su prepreke za korišćenje prava pre svega posedovanje zemljišta preko 1 ha, koje je često nekvalitetno i ne može nikome da se da pod zakup, kao i strah starih da stave zemlju pod hipoteku. Pored toga navode se i problemi samohranih majki kojima se pripisuje prihod od alimentacije koju ponekad ne mogu da ostvare ni uz sudsku presudu. U pogledu vremenskog ograničenja prava, ne postoji fleksibilnost u smislu identifikacije korisnika koji su sposobni za rad. Zakon, naime, ne prepoznaje trenutne, pa ni hronične zdravstvene teškoće kao osnov za utvrđivanje nesposobnosti za rad. Iako većina učesnika skupa smatra da korišćenje diskrecionog prava treba proširiti, mišljenja o tom pitanju su ipak podeljena.

Na osnovu svega što je izneto može se zaključiti da je obuhvat nedovoljan, na šta upućuje i samo poređenje broja onih koji primaju pomoć (223.685) i broja onih koji su poslednjih godina ispod apsolutne linije siromaštva po potrošnji (između 500 i 650 hiljada lica). Dakle u uslovima savršene targetiranosti, kada bi sva sredstva bila usmerena samo na siromašne, obuhvat bi se kretao između polovine i jedne trećine.

Targetiranost treba da odgovori na pitanje koliki deo pomoći (ukupnih sredstava za NSP) odlazi siromašnima (alternativno najsiromašnijem kvintilu), a koliki boljestojećima i ukazuje na grešku uključenosti. **Za razliku od obuhvata, targetiranost je uvek predstavljala jaku stranu programa socijalne pomoći u Srbiji** (World Bank, 2006), (Matković i Mijatović, 2009) (World Bank, 2011). Prema podacima iz 2007. godine 76,6% sredstava programa NSP je odlazilo najsiromašnijem kvintilu (World Bank, 2011, s. 94). Pitanje je naravno da li se sa zakonskim promenama pre dve godine targetiranost pogoršala, imajući u vidu da uvek postoji *trade-off* između obuhvata i targetiranosti.

Adekvatnost treba da odgovori na pitanje da li su iznosi pomoći dovoljni za izvlačenje iz siromaštva i za dostizanje odgovarajućeg životnog standarda i da li su, s druge strane, toliko visoki da predstavljaju prepreku za prihvatanje plaćenog zaposlenja/angažovanja. Dva moguća pokazatelja adekvatnosti su otuda udeo iznosa pomoći u odnosu na liniju apsolutnog siromaštva i odnos iznosa pomoći i minimalne zarade.

Linija apsolutnog siromaštva po potrošnji, kao odraz minimalnog životnog standarda, je 2012. godine uspostavljena na mesečnom nivou od približno 10,2 hiljade dinara po ekvivalentnom odraslom (Matković i Mijatović, 2013). Za porodice sa decom ima smisla da se adekvatnost NSP posmatra zajedno sa iznosima dečijeg dodatka¹², koji korisnici socijalne pomoći dobijaju pod uslovom da deca pohađaju školu. Prema podacima ministarstva za 2012. godinu, 84% dece korisnika NSP-a je istovremeno ostvarivalo i pravo na dečiji dodatak, a među decom do 15 godina ovaj udeo je iznosio 92%.

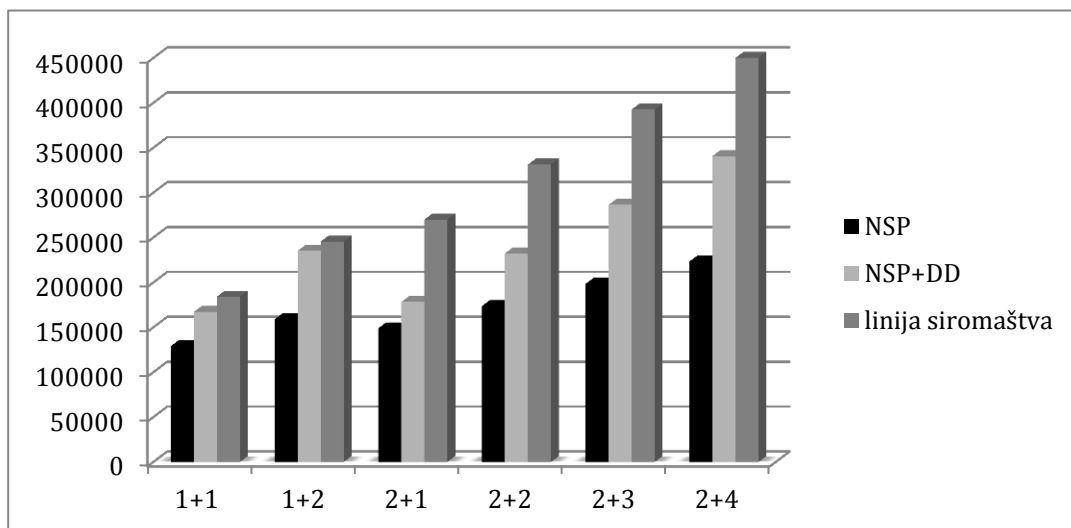
¹² Dečiji dodatak u Srbiji je usmeren na siromašne. Iznosi dečijeg dodatka su iz poslednja tri meseca 2012. godine.

Kada se analiziraju nedostajuća sredstva do linije siromaštva za porodice korisnike NSP, jaz je prisutan kod svih tipova porodica sa decom. Prilikom ocene adekvatnosti treba imati u vidu i da su skale ekvivalencije različite pri računanju apsolutnog siromaštva i cenzusa za ostvarivanje prava na NSP po zakonskim kriterijumima (za prvo se koristi obična, a za drugo modifikovana OECD skala ekvivalencije)¹³. Drugim rečima, sa povećanjem broja članova domaćinstva, odnosno dece u porodici, adekvatnost zaštite kroz NSP se smanjuje, jer se zbog različitih skala ekvivalencije povećava diskrepanca između zakonskih maksimalnih iznosa pomoći i linije siromaštva. Ako bi NSP bio jedino davanje za siromašne, za jednoroditeljske porodice iznosi bi morali da se povećaju za gotovo polovinu, a za porodice sa oba roditelja za 80 do 100%.

Ako se uzme u obzir da najveći broj ovih porodica ostvaruje i pravo na dečiji dodatak na osnovu Grafikona II-12 (i Aneks 1, Tabela 4) **lako se uočava da se iznos finansijske podrške države gotovo približava liniji siromaštva samo za jednoroditeljske porodice, dok kod svih ostalih tipova porodica postoji značajniji jaz.** Relativno najpovoljniji položaj jednoroditeljskih porodica sa decom duguje se kako uvećanom NSP-u, tako i uvećanom dečijem dodatku.

Da bi uz državnu pomoć u vidu dečijeg dodatka i NSP prešle prag i izbavile se iz siromaštva, porodice sa oba roditelja, morale bi u zavisnosti od broja dece da dobijaju između trećine i polovine sredstava više nego sada (Grafikon II-12 i Aneks 1, Tabela 4).

Grafikon II-12 Godišnji iznosi pomoći NSP i dečijeg dodatka za porodice sa decom i linija siromaštva, 2012.



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Napomena: Na X osi prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece u porodici; linija siromaštva podrazumeva prisustvo dece do 14 godina starosti. Za sve porodice sa oba roditelja je pretpostavljeno da primaju pomoć 12 meseci.

¹³ OECD skala ekvivalencije iznosi 0,7 i 0,5 za drugog odraslog i dete, respektivno, dok je modifikovana OECD skala 0,5 i 0,3.

Za jedan broj porodica sa decom izlazak iz siromaštva uz državnu pomoć jedino je moguć pod uslovom da ostvare dodatno i pravo na roditeljski dodatak¹⁴. Zahvaljujući roditeljskom dodatku, porodice sa oba roditelja tokom dve godine po rođenju trećeg ili četvrtog deteta ostvaruju kumulativni prihod od državne pomoći (uz NSP i DD) čiji iznos je viši od praga (linije) siromaštva (Aneks 1, Tabela 4).

Adekvatnost podrazumeva i da iznosi pomoći ne budu destimulativni za rad i zapošljavanje.

Godišnja primanja porodica sa decom po osnovu NSP-a su niska i u poređenju sa minimalnom zaradom. Tek za porodice sa četvoro dece iznosi pomoći dostižu neto minimalnu zaradu.

Ako se novčana socijalna pomoć posmatra zajedno sa dečijim dodatkom, porodice sa više od jednog deteta dobijaju iznose koji su viši od minimalne zarade. Rad ipak ne bi bio neisplativ, jer su prihodni cenzusi za dečiji dodatak viši od onih za NSP, pa bi ove porodice nakon zapošljavanja mogle da ostvare i minimalnu zaradu i dečiji dodatak.

Tabela II-4 Godišnji iznosi pomoći i udeo u neto minimalnoj zaradi za pojedine tipove porodica sa decom, 2012.

Tip porodice	NSP	NSP+DD	Udeo u minimalnoj zaradi	
			NSP	NSP+DD
1+1	128.887	167.095	53,8	69,8
1+2	158.630	235.046	66,3	98,2
2+1	148.716	178.104	62,1	74,4
2+2	173.502	232.278	72,5	97,0
2+3	198.288	286.452	82,8	119,7
2+4	223.074	340.626	93,2	142,3

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, RZS

Napomena: U koloni tip porodice prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece; iznosi za porodice sa oba roditelja su za porodice koje ostvaruju pravo svih 12 meseci

Za procenu adekvatnosti iznosa NSP takođe je, međutim, relevantno i koliko je on niži od penzije koja se ostvaruje na osnovu uplate doprinosa. Najniža penzija u penzijskom sistemu Srbije iz osiguranja poljoprivrednika 2012. godine je iznosila nešto manje od 10 hiljada dinara. Bez obzira što je ovaj iznos vrlo nizak i u osnovi ne omogućava zadovoljenje ni najosnovnijih potreba, nivo socijalne pomoći ne bi trebalo da bude viši od penzijske naknade za koje su pojedinci uplaćivali

¹⁴ Čiji se iznos ne uzima u obzir pri proceni prihoda prilikom dodeljivanja prava na NSP i dečiji dodatak, kao što je već ukazano.

doprinosu, pa poljoprivredne penzije u Srbiji predstavljaju prirodni limit za maksimalni iznos NSP za pojedince koji su nesposobni za rad¹⁵.

Na kraju, potrebno je da se istakne i da bi prema preporuci Evropskog parlamenta iz 2009. godine, adekvatnost trebalo da se meri u odnosu na prag rizika siromaštva (European Economic and Social Committee, 2010). U tom pravcu postoje i druge inicijative u EU (European Anti Poverty Network, 2010). Ovo pitanje povlači i važnu konceptualnu dilemu u smislu da li cilj NSP-a treba da bude eliminisanje apsolutnog ili relativnog siromaštva. U svakom slučaju, nalazi o riziku siromaštva na osnovu Ankete o prihodima i uslovima života (SILC) u Srbiji još uvek nisu dostupni.

5. Iskustva drugih zemalja

Različiti autori i organizacije različito koriste pojam socijalne pomoći. Svetska banka i Evropska komisija **pod pojmom socijalne pomoći podrazumevaju sva socijalna davanja i naknade iz budžeta**, bez obzira da li se dodeljuju uz proveru materijalnog stanja ili na osnovu drugih indikatora. Otuda pojam socijalne pomoći uključuje i klasičnu socijalnu pomoć u novčanom vidu, ali i naknade za porodijska odsustva, univerzalne socijalne penzije i sl. (World Bank, 2011) (Eurostat, 2012).

Većina autora **pod pojmom socijalne pomoći podrazumeva programe koji se dodeljuju uz proveru materijalnog stanja**, one koji su usmereni samo na siromašne (Barr, 2012), ili čak i one koji su dizajnirani na način da uključuju i srednji sloj¹⁶ (Eardley et al, 1997).

Posmatrano po pojedinačnim programima **u socijalnu pomoć koja se dodeljuje uz proveru materijalnog stanja** spadaju:

- **opšte šeme pomoći** (klasična socijalna pomoć u novčanom vidu, jednokratna pomoć),
- **kategorijska davanja uz proveru materijalnog stanja** (socijalne penzije starima, lične invalidnine, ali samo kada se dodeljuju siromašnima) i
- **namenska davanja**, pomoć i subvencije u novcu ili u naturi koji se za posebne namene dodatno daju korisnicima opštih šema pomoći, ali i drugim siromašnim pojedincima i porodicama (popusti za plaćanje struje, besplatno korišćenje pojedinih socijalnih i zdravstvenih usluga, pomoć za stanovanje, besplatni školski obroci i sl.) (MISSOC sekretariat, 2011) (MISSOC sekretariat, 2012).

¹⁵ Zbog usporenog indeksiranja penzija u uslovima tekuće ekonomske krize s jedne strane i redovnog indeksiranja socijalnih novčanih davanja, s druge, ubrzo će doći do izjednačenja osnovice za NSP i iznosa poljoprivredne penzije.

¹⁶ Kao, na primer, dečiji dodatak u Sloveniji za koji je zakonski prag dohotka toliko visok da ga dobija 86% dece (Čok & Kump, 2010). Drugim rečima dobijaju ga deca i iz boljestojećih, a ne samo iz siromašnih porodica. Slično je i sa pravom na roditeljski dodatak u Srbiji koji se dodeljuje uz proveru materijalnog stanja, ali na način da ga dobija najveći broj dece i da su isključeni samo najbogatiji slojevi stanovništva.

Kada se dodeljuju u novcu, vidovi socijalne pomoći usmereni na siromašne često se nazivaju **programi minimalnog dohotka (PMD)**, a kada uključuju i davanja u naturi i besplatne socijalne usluge¹⁷ programi **garantovanih minimalnih sredstava**.

U gotovo svim zemljama u EU postoji jedan osnovni nacionalni program minimalnog dohotka za obezbeđenje minimalnog životnog standarda. U većini zemalja moguće je identifikovati nekoliko **šema, a u pojedinim i veliki broj.** Tako na primer, u Irskoj postoji čak 13 programa minimalnog dohotka (Bahle et al, 2011, 18). Osnovni cilj programa minimalnog dohotka je sprečavanje najdubljeg siromaštva i smanjenje nejednakosti.

Iako u literaturi postoje različiti pokušaji klasifikovanja PMD u Evropskoj uniji, većina podela jasno razlikuje dva tipa šema (Frazer & Marlier, 2009) (Crepaldi et al, 2010) (World Bank, 2011) (World Bank, 2013). Prvi tip - sveobuhvatne šeme - otvorene su za sve kojima je pomoć potrebna i prisutne su u većini zemalja. Drugi tip - integrisane kategorijske šeme – podrazumevaju mrežu odvojenih programa namenjenih pojedinim ranjivim grupama (jednoroditeljske porodice, nezaposleni, siromašni koji rade, osobe sa invaliditetom, stari). Mreža kategorijskih šema je eventualno dopunjena i sa dodatnom sveobuhvatnom šemom. Ovaj tip PMD je karakterističan za manji broj zemalja (kao što su na primer, Irska i Velika Britanija).

Frazer i Marlier (2009) u poseban tip svrstavaju PMD koji su sveobuhvatni, ali sa malim iznosima pomoći i administrativnim pragom koji je postavljen tako nisko da obuhvata neznatan deo ukupnog stanovništva i nedovoljan broj siromašnih. Ovi su programi pre svega karakteristični za bivše zemlje u tranziciji.

Posebnu grupu čine i programi u Grčkoj i Italiji na primer, koji zapravo ne podrazumevaju nacionalni program minimalnog dohotka, već samo parcijalne i fragmentarne aranžmane, često namenjene samo specifičnim segmentima stanovništva¹⁸.

¹⁷ U pojedinim zemljama značajan deo programa socijalne pomoći je u naturi, a u SAD udeo nenovčanih programa dostiže čak preko 70% (bonovi za hranu, program *Medicaid* koji obezbeđuje zdravstvenu zaštitu za siromašne ...) (Stiglitz, 2013)

¹⁸ Prema jednoj podeli u ovu grupu se ubrajaju i programi koji postoje u Bugarskoj (Frazer & Marlier, 2009), a prema drugoj i oni u Španiji (Crepaldi et al, 2010).

Tabela II-5 Jedna moguća podela programa minimalnog dohotka u zemljama EU, 2010.

Sveobuhvatna pomoć		Krajnja sigurnosna mreža		Samo kategorijske ili lokalne šeme
****	***	**	*	
Belgija	Austrija	Kipar	<i>Nemačka</i>	Grčka
<i>Francuska</i>	<i>Bugarska</i>	Estonija	Irska	Italija
Malta	Češka	Finska	<i>Litvanija</i>	<i>Španija</i>
Portugal	Danska	Mađarska	Velika Britanija	
Rumunija	Letonija	Holandija		
	Poljska	Slovačka		
		Slovenija		
		Švedska		

Izvor: Crepaldi et al, 2010.

Napomena: Autori smatraju da razvrstavanje može da se prikaže u vidu kontinuuma između dva pola – sveobuhvatnih i kategorijskih PMD (Crepaldi et al, 2010). Prema Frazer i Marlier (2009) ova tabela bi izgledala nešto drugačije. Na tabeli su iskošenim slovima prikazane zemlje koje se prema Frazer / Marlier podeli ne svrstavaju u datu kolonu.

Programi minimalnog dohotka se dodeljuju uz proveru materijalnog stanja, finansiraju se iz budžeta i ne zasnivaju se na uplati doprinosa. Za radno-sposobni deo populacije programi su uglavnom privremeni u pogledu trajanja prava na pomoć, ali sa opcijom reapliciranja.

Kada su usmereni na porodicu, programi pomoći uzimaju u obzir imovinu i dohodak celokupnog domaćinstva. Pri određivanju iznosa pomoći gotovo svi programi respektuju razlike u veličini i starosnoj strukturi domaćinstva. Konkretni iznosi pomoći predstavljaju dopunu između garantovanog minimalnog dohotka i dohotka pojedinca/porodice.

Najveći broj EU zemalja prihodni cenzus i maksimalne iznose pomoći vezuje za nacionalne indikatore minimalnog životnog standarda (11 zemalja, između ostalih Nemačka i Austrija, ali i veći broj bivših zemalja u tranziciji, kao Češka, Slovačka, Estonija, Rumunija i Slovenija), pojedine za minimalnu zaradu (Nemačka), minimalnu penziju (Mađarska) ili naknadu za nezaposlene (Danska) (World Bank, 2013), ali gotovo ni u jednoj zemlji iznosi pomoći ne dostižu nivo koji je potreban za eliminisanje rizika siromaštva (Bahle et al, 2011).

Prema oceni većine autora koji se bave komparativnim analizama programi minimalnog dohotka pre svega umanjuju intenzitet i neposredne posledice siromaštva (MISSOC secretariat, 2011). «Nedovoljni» iznosi pomoći su delom rezultat ograničenosti budžetskih sredstava, a delom nastojanja da visina pomoći ostane na nivou koji neće stvoriti negativne podsticaje vezane za zapošljavanje i

radno angažovanje (Bahle et al, 2011) (Vandenbroucke et al, 2012). Ipak različite empirijske studije potvrđuju da ove šeme uspevaju da izvuku iz siromaštva najugroženije, pogotovo ekstremno siromašne (Frazer & Marlier, 2009; Nelson, 2012; Nelson, 2013).

Strah, ali i opravdana bojazan da programi socijalne pomoći podstiču pasivnost i sindrom zavisnosti i/ili nastojanje da korisnici pomoći ne ostanu izolovani i sa smanjenim kapacitetom da se uključe u svet rada, doveo je do povezivanja ovih programa sa inicijativama za zapošljavanje i aktiviranje korisnika - «Posao za one koji mogu da rade, zaštita za one koji ne mogu»¹⁹. Konkretno mere aktiviranja korisnika socijalne pomoći se veoma razlikuju, od onih koje zapravo više podrazumevaju proširene mere aktivne politike na tržištu radne snage, u smislu obavezne prekvalifikacije i dokvalifikacije i angažovanja na društveno korisnim aktivnostima, do striktnih zahteva da ko dobija pomoć mora da radi. U pojedinim zemljama visina socijalne pomoći se značajno razlikuje za one korisnike koji su uključeni u neku vrstu aktivacije. Zahtev da radno sposobni korisnici socijalne pomoći moraju da rade da bi dobijali pomoć predstavlja fundamentalnu promenu u modeliranju ovog instrumenta zaštite (Lodemel & Trickey, 2000) (Adema, 2006). Prema nekim viđenjima «mnoge zemlje članice EU daju veći prioritet nastojanjima da pomoć ne podstakne pasivnost korisnika, nego obezbeđenju adekvatnog nivoa minimalnog dohotka» (Frazer & Marlier, 2009, 38).

Druga značajna promena je nastojanje da se olakša tranzicija iz sveta «socijale» u svet rada i da se izbegne stoprocentni implicitni porez, koji podrazumeva da se socijalna pomoć umanjuje upravo za onoliki iznos za koliko se povećava zarada/prihod korisnika (Barr, 2012). Nekoliko zemalja EU je poslednjih godina počelo da umanjuje iznose pomoći postepeno ili da prilikom procene prihoda korisnika uzima u obzir samo određeni procenat dohotka od rada, umesto celog iznosa (Frazer & Marlier, 2009).

Po uzoru na Bahle et al (2011) za potrebe komparativne analize NSP programa u Srbiji, najdelotvornije je fokusiranje na odgovarajuće programe socijalne pomoći u okviru kojih se na osnovu provere materijalnog stanja ***obezbeđuje socijalni minimum***, odnosno garantuje minimalni dohodak ***porodici***. Ovo automatski isključuje pojedine vrste davanja kao što su dečiji dodatak ili dodatak za stanovanje, kako zbog njihove namenske prirode, tako i zbog činjenice da ona nemaju za cilj pokriće sveukupnih rashoda domaćinstva, već samo jednog njihovog dela²⁰. Takođe, ovakav pristup isključuje i davanja koja su isključivo usmerena na pojedince, kao što su na primer socijalne penzije, čak i kada nisu univerzalnog karaktera.

Poređenje pojedinih programa ni uz ova preciziranja nije međutim jednostavno, kao što se može videti već i iz površne analize MISSOC tabela, a pogotovo na osnovu iskustava autora koji su pokušali da naprave baze koje se odnose na

¹⁹ *Green Paper on Social Reform* Velike Britanije, citirano prema (Aust & Ariba, 2004, 12)

²⁰ Odnosno u broj korisnika PMD ne treba da se uključe i korisnici programa kao što su dečiji dodatak i pomoć za stanarinu, ali iznose za ova namenska davanja treba pridodati kada se računa nivo prava, odnosno nivo zaštite siromašnih (Bahle et al, 2011).

programe socijalne pomoći i minimalnog dohotka kao što su SaMip (Nelson, 2013) i EuMin (Hubl & Bahle, 2013). Razlike između zemalja su značajne, počevši od poreskog tretmana davanja, preko definicije prihoda koji se uzimaju u obzir i izuzimaju prilikom dodeljivanja prava, različitog tretmana troškova stanovanja, uključivanja uslovnih transfera u visinu pomoći i sl. Kao što MISSOC sekretarijat zaključuje «poređenje programa socijalne pomoći je verovatno složenije od poređenja bilo kojih drugih programa u okviru sistema socijalne zaštite i socijalne sigurnosti (MISSOC secretariat, 2011, s. 5).

Nesavršena kakva jesu, i uz mnoge ograde, poređenja ipak omogućavaju izvlačenje pojedinih zaključaka.

Najpre, kada su u pitanju novčana davanja usmerena na siromašne, program NSP u Srbiji je po osnovnim karakteristikama sličan programima bivših zemalja u tranziciji. Kao i u većini EU zemalja i u Srbiji se pomoć dodeljuje uz proveru dohotka i imovine, isplaćuje se po principu dopune do zakonski definisane linije siromaštva, usmeren je na celu porodicu/domaćinstvo i respektuje razlike u starosnoj strukturi i veličini domaćinstva. Dodatno, postoji regularna indeksacija davanja, tako da se može oceniti da NSP ispunjava tri osnovne preporuke Evropskog veća iz ranih 90- tih koje su se odnosile na uspostavljanje opštih šema, sa diferenciranim iznosima pomoći i definisanom procedurom indeksacije ²¹.

Poređenje iznosa NSP u Srbiji sa iznosima pomoći u okviru odgovarajućih programa u EU ima smisla pre svega ukoliko se ograniči na bivše zemlje u tranziciji. Čak i u ovim okvirima, ***ako se maksimalni iznosi pomoći porede u apsolutnom izrazu, podrška porodicama sa decom kroz NSP u Srbiji je još uvek niska.*** Poređenje je izvršeno na osnovu podataka za 2012. godinu iz SaMip i MISSOC baze, a iznosi pomoći su preračunati u standarde kupovne snage (PPS)²² (Eurostat, 2012). Podaci se odnose na porodice u kojima su odrasli sposobni za rad, a deca su uzrasta 7 i 14 godina (Nelson, 2013).

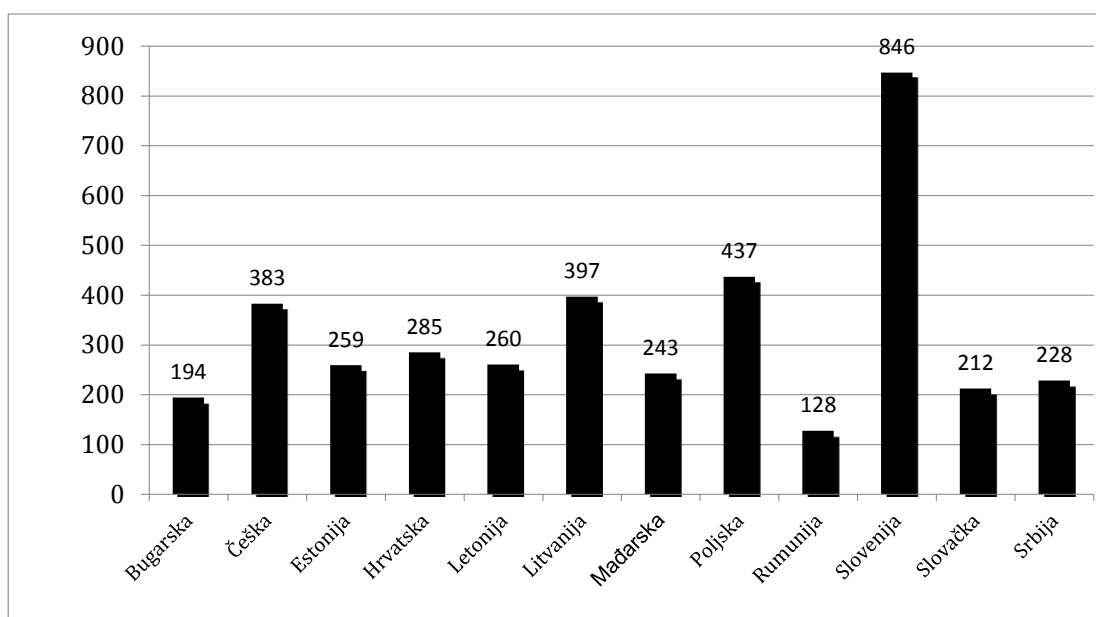
Kao što se može uočiti iz Grafikon II-13 i Grafikon II-14 među bivšim zemljama u tranziciji koje su pristupile EU, po velikodušnosti pomoći izdvaja se Slovenija sa vrlo visokim davanjima i kao drugi ekstrem Rumunija, sa daleko najnižim iznosima. Među ostalim zemljama, maksimalni iznosi pomoći su relativno visoki i u Češkoj, Poljskoj i Litvaniji. U poređenju sa Srbijom, za jednoroditeljske porodice iznosi su niži jedino u Slovačkoj, Bugarskoj i Rumuniji (Grafikon II-13).

²¹ 92/441/EEC: Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems [Official Journal L 245, 26/08/1992.

²² Standardi kupovne snage (PPS) su jedinice veštačke (zajedničke) valute. Teorijski za jedan PPS može da se kupi ista količina roba i usluga u svakoj zemlji. Pretvaranje u PPS iznose vrši se pomoću pariteta kupovne snage (PPP). U ovom slučaju korišćeni su PPP rashoda za finalnu potrošnju domaćinstva (HFCE).
([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_\(PPS\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_(PPS)))

Podela zemalja prema visini davanja je veoma slična bez obzira na tip porodice. Kada su u porodici prisutna oba roditelja i dvoje dece, razlike u velikodušnosti davanja, u poređenju sa Srbijom, su, međutim, još veće. Ovo je očekivano imajući u vidu da jednoroditeljske porodice u Srbiji ostvaruju pravo na uvećani NSP. Za porodice sa oba roditelja iznosi su u Slovačkoj nešto veći nego u Srbiji, a niži su u Mađarskoj, u kojoj je ukupan iznos pomoći limitiran u odnosu na minimalnu zaradu, pa oba tipa porodice ostvaruju isti iznos davanja (Grafikon II-14).

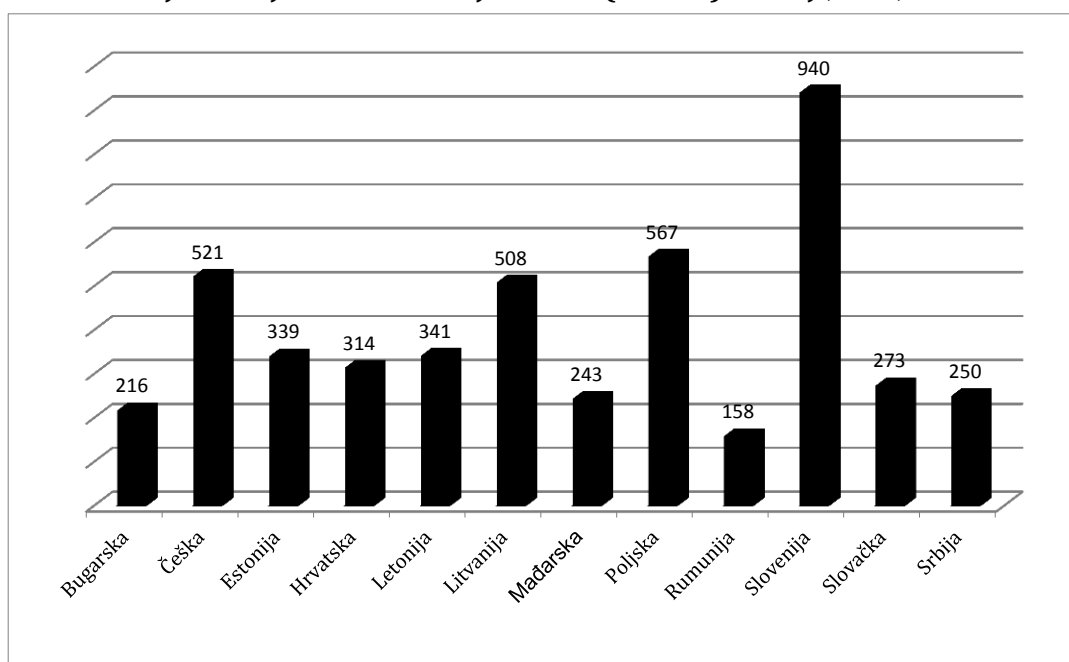
Grafikon II-13 Maksimalni iznosi novčane socijalne pomoći za jednoroditeljske porodice sa dvoje dece u zemljama EU (8+2+1) i Srbiji, PPS, 2012.



Izvor: SaMip, MISSOC, podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku Srbije, Ministarstva socijalne politike i mladih Hrvatske. Za PPP (HFCE), baza Eurostata.

Napomena: Radi uporedivosti sa Srbijom, za razliku od SaMip baze podaci za Bugarsku ne uključuju dodatak za grejanje koji je jednokratno davanje (Bogdanov i Zahariev, 2009), za Mađarsku je primenjen maksimum za regularnu socijalnu pomoć kako je navedeno u MISSOC tabelama, za Slovačku je izuzet dodatak za aktivaciju koji je šestomesečno pravo (Kusá & Gerbery, 2009), ali su uključena davanja za decu. U socijalnu pomoć za ostale zemlje uračunata su pojedina davanja na osnovu dokumentacije SaMip (Nelson, 2013).

Grafikon II-14 Maksimalni iznosi novčane socijalne pomoći za porodice sa oba roditelja i dvoje dece u zemljama EU (8+2+1) i Srbiji, PPS, 2012.



Izvor: SaMip, MISSOC, podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku Srbije, Ministarstva socijalne politike i mladih Hrvatske. Za PPPs (HFCE), baza Eurostata. Napomena: kao na Grafikonu II-13

Analiza iznosa novčane socijalne pomoći za radno sposobnog pojedinca pokazuje nešto drugačiju sliku (Aneks 1, Tabela 5). Čak u polovini bivših zemalja u tranziciji iznos NSP za pojedinca je nešto niži nego u Srbiji. U preostalim zemljama, a naročito u Sloveniji, NSP je veći, ali je razlika u visini pomoći manja nego za porodice sa decom.

Kada se iznosi pomoći za pojedinca posmatraju kao udeo u bruto minimalnoj zaradi²³, u približno polovini zemalja iz ove grupe udeo je niži nego u Srbiji, a samo u tri zemlje je značajnije viši (u Litvaniji, Češkoj i Sloveniji). Činjenica je, međutim, da u pojedinim zemljama postoje dodatna davanja kada se korisnici socijalne pomoći uključe u radno angažovanje, te da se iznos pomoći za pojedinca tokom određenog perioda duplira, kao na primer u Slovačkoj.

Gotovo sve zemlje imaju neku vrstu aktivacionih šema i stimulansa, koji se odražavaju ili na iznose pomoći (Češka, Slovačka, Slovenija...²⁴) ili podrazumevaju uslovljavanje pomoći sa radnim angažovanjem (Poljska). Srbija na nacionalnom nivou još uvek nije unela elemente aktivacije korisnika socijalne pomoći u svoje programe.

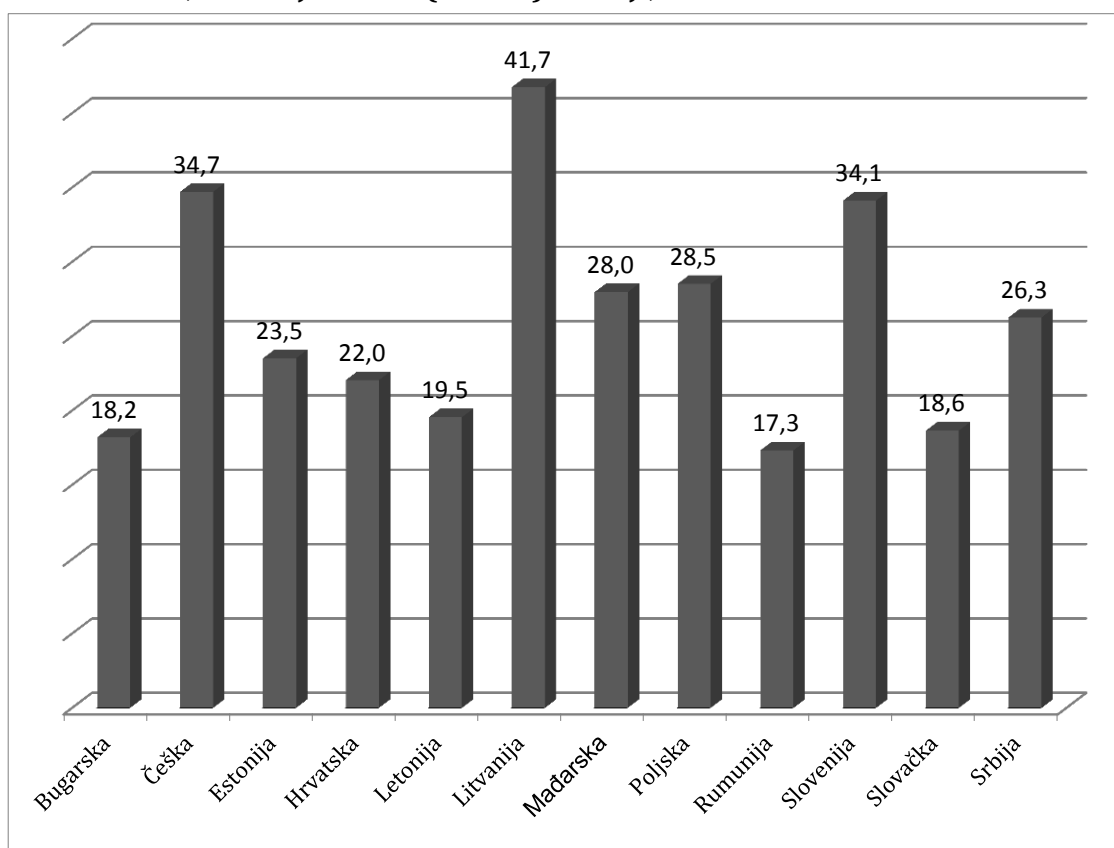
²³ Za međunarodna poređenja se uvek koristi bruto zarada zbog metodoloških problema koji bi nastali u slučaju korišćenja neto zarada

²⁴ Reforme u Češkoj predvidele su pak da se za radno sposobne korisnike koji ne učestvuju u programima aktivnih mera na tržištu rada iznosi pomoći značajno smanjuju nakon 6 meseci ostvarivanja prava (Marchal et al, 2011).

Okvir 3. Aktivacija korisnika NSP u Srbiji na lokalnom nivou

Ne postoje podaci o broju lokalnih samouprava koje su uvele radno angažovanje korisnika NSP ili pojedinaca koji traže novčanu pomoć. Razmena iskustava lokalnih samouprava na tu temu koja je organizovana 2012. godine pokazala je da radno angažovanje korisnika NSP u Srbiji ima različite vidove: «zarađivanje» socijalne pomoći u vidu angažovanja u javnim komunalnim preduzećima ili u vidu pružanja pomoći starijim domaćinstvima; subvencionisanje zapošljavanja, sa uključivanjem privatnog poslodavca; privremeno zapošljavanje kroz javne radove na pružanju usluga socijalne zaštite starima ili osobama sa invaliditetom. Programi se razlikuju po broju angažovanih korisnika socijalne pomoći (od nekoliko korisnika godišnje u manjim opštinama do više stotina korisnika u Kragujevcu, na primer), broju dana mesečno (3-18) tokom kojih su korisnici aktivirani, kao i dužini trajanja samog programa. (http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=17287)

Grafikon II-15 Udeo maksimalnog iznosa pomoći za pojedinca u minimalnoj bruto zaradi, u zemljama EU (8+2+1) i Srbiji, 2012.



Izvor: Za socijalnu pomoć u novčanom vidu SaMip, MISSOC/2012, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku Srbije, Ministarstvo socijalne politike i mladih Hrvatske. Za PPS na osnovu agregata finalne potrošnje, baza Eurostata. Za minimalne bruto zarade po satu 2012 (Schulten, 2012),

Napomena: Radi uporedivosti sa Srbijom, za razliku od SaMip baze, podaci za Bugarsku ne uključuju dodatak za grejanje koji je jednokratno davanje (Bogdanov & Zahariev, 2009), za Mađarsku je primenjen maksimum za regularnu socijalnu pomoć, za Slovačku je izuzet dodatak za aktivaciju koji je šestomesečno pravo (Kusá & Gerbery, 2009), ali su uključena davanja za decu. U socijalnu pomoć za ostale zemlje uračunata su pojedina davanja na osnovu dokumentacije SaMip (Nelson, 2013). Minimalne bruto zarade po satu odnose se na april 2012, a preračunate su na mesečne iznose na bazi 176 radnih dana za sve zemlje.

Očito je da se u bivšim zemljama u tranziciji proporcionalno više štite porodice sa decom i da su iznosi za njih velikodušniji. Detaljnija analiza pokazuje da se, za razliku od sistema u Srbiji koji deci daje ponder 0,3, u drugim sistemima deci daje znatno viši ponder, često jednak onome koji se pripisuje odraslima, a ponekad i viši od toga (Letonija).

U Češkoj i Hrvatskoj razlikuju se ponderi za decu prema uzrastu, a u Mađarskoj prema redu rođenja (prvo i drugo dete nose veći ponder). U Sloveniji se prvom detetu u porodici daje najveći ponder, čime se respektuje činjenica da ono podrazumeva najveće troškove. Dodatno, u Bugarskoj i Sloveniji se dodeljuju značajno niži iznosi ako deca ne pohađaju školu ili nemaju status učenika.

U pojedinim zemljama u ovoj grupaciji i dalje se ne razlikuju iznosi pomoći u zavisnosti od strukture porodice, pa se svim članovima daje jednak ponder (Poljska, a u suštini i Estonija koja razlikuje samo nosioca domaćinstva) ili su iznosi nezavisni od starosne strukture porodice (Rumunija, Slovačka).

U približno polovini zemalja iznosi su veći za jednoroditeljske porodice (Bugarska, Slovenija, Slovačka, Mađarska, Litvanija i Hrvatska), dok se deca sa invaliditetom očito ne štite primarno kroz ovaj instrument zaštite, s obzirom da samo dve zemlje kroz više skale ekvivalencije uvažavaju ovu vrstu ugroženosti (Bugarska i Mađarska).

Tabela II-6 Implicitne ili eksplicitne skale ekvivalencije u izabranim zemljama EU (8+2+1) i Srbiji, 2012.

Zemlja	Prvi odrasli	Drugi odrasli	Deca
Bugarska	0,7	0,7	0,9
Češka	1	0,9	0,6 - 0,9
Estonija	1	0,8	0,8
Hrvatska	1,2	0,8	0,8 - 1
Letonija	1	1,12	
Litvanija	1	0,8	0,7
Mađarska	1-1,2	0,9	0,8 - 0,7
Poljska	1	1	1
Slovenija	1,3	0,5	1,0
Srbija	1	0,5	0,3

Izvor: MISSOC tabele, 2012.

Imajući u vidu da se i prilikom merenja rizika siromaštva koristi modifikovana OECD skala ekvivalencije koja deci do 14 godina dodeljuje ponder 0,3 a starijoj deci ponder 0,5²⁵ jasno je da veći ponderi koji se u pojedinim zemljama dodeljuju deci nisu odraz realne potrošnje u okviru porodice, već političke odluke da se

²⁵ Videti rečnik Eurostata, pojmovi stope rizika siromaštva i raspoloživi dohodak po ekvivalentnom odraslom (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary: Eurostat)

kroz socijalnu pomoć više štite porodice sa decom. Ovakva odluka je delom rezultat većeg siromaštva porodica sa decom, a delom može biti i rezultat razlike koja se pravi između onih koji su zasluženo i onih koji su nezasluženo siromašni. Veća podrška porodicama sa decom je pravilo i u najrazvijenijim zemljama EU (Bahle et al, 2011).

Prethodna analiza odnosi se na maksimalne iznose pomoći, odnosno na iznose koji se dodeljuju porodicama bez prihoda. Takođe, treba imati u vidu da postoje razlike između zemalja i u pogledu toga šta se proverava od imovine, ali i koji se prihodi izuzimaju prilikom određivanja prava na pomoć (tretman dečijeg dodatka, na primer).

Veliko je pitanje, međutim, koliki su stvarni iznosi pomoći u pojedinim zemljama. U Srbiji, kao što smo videli, prosečno primanje po domaćinstvu iznosi nešto manje od 10 hiljada dinara.

Nacionalni eksperti koji su 2009. godine za potrebe Evropske komisije pripremili izveštaje o programima minimalnog dohotka, ukazuju da su realna davanja po korisniku u pojedinim zemljama izuzetno mala. Prema izveštaju za Bugarsku "korisnici primaju između 20 i 30 BGN (10-15 evra), a često svega 10 BGN (5 evra), pa i manje" (Bogdanov i Zahariev, 2009, s. 23). Ovo korespondira sa niskim udelom za ovo pravo u BDP-u, koje prema nalazima Svetske banke za 2010. godinu iznosi svega 0,07% (World Bank, 2013 b).

Program u Poljskoj, koji prema MISSOC i SaMip bazi deluje velikodušno, u suštini to i nije, jer se samo 50% iznosa koji je nedostajući do garantovanog minimuma (tj. iznosa prikazanih na Grafikon II-13 i Grafikon II-14) finansira sa centralnog nivoa, a preostali deo iz lokalnih budžeta. Lokalne samouprave po pravilu, međutim, uopšte ne izdvajaju sredstva za ove namene. Dodatno, diskreciono pravo socijalnih radnika igra odlučujuću ulogu, pogotovo u pogledu broja meseci tokom kojih se pomoć prima (Kozek, Zielenska, i Kubisa, 2013). Prema EuMin bazi i podacima nacionalnih eksperata iz 2009. godine ovim programom u Poljskoj je obuhvaćeno 3,5% stanovnika, a izdvajanja sa nacionalnog nivoa su iznosila svega 0,05% BDP-a (Wóycicka, 2009) (Bahle et al, 2011).

U Litvaniji koja nominalno dodeljuje veoma visoke iznose pomoći, treba imati u vidu da se oni umanjuju za 20-40% kada korisnici ostvaruju pravo tokom dužeg vremenskog perioda (duže od tri godine), a domaćinstvima bez dece koja su korisnici duže od 5 godina, pravo se ukida (MISSOC tabele, 2012). U Češkoj, za one koji ne ispunjavaju zahteve iz aktivacionog plana, umesto dopune do životnog minimuma, sredstva se dopunjuju do nivoa egzistencijalnog minimuma, koji je određen na nižem nivou (Sirovátka, 2009).

U pojedinim zemljama je i nivo korišćenja prava nizak, pa visoki iznosi davanja stižu do malog broja korisnika. Prema pojedinim nalazima nivo korišćenja prava u EU se kreće između 40 i 70% (Bahle et al, 2011), a u Istočnoj Evropi je niži od proseka (Vandenbroucke et al, 2012).

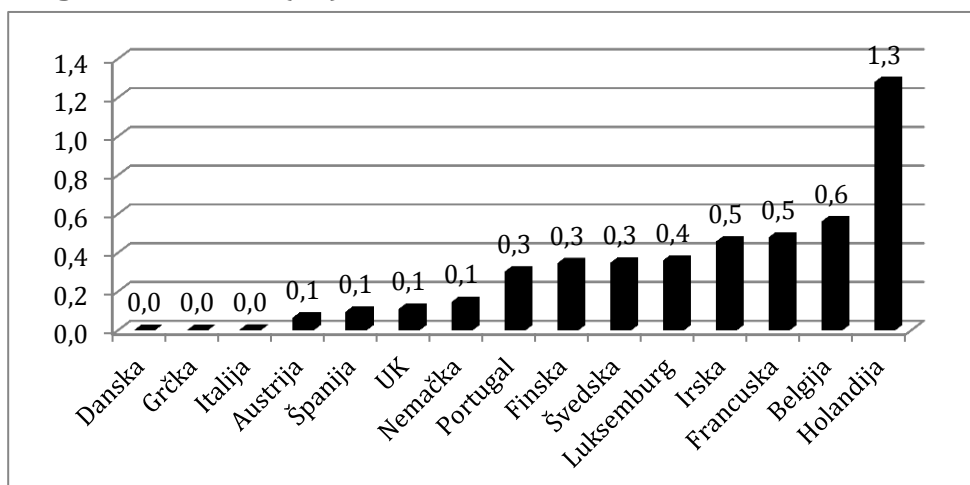
Prema EuMin bazi, u bivšim zemljama u tranziciji, udeo korisnika osnovnog programa minimalnog dohotka u ukupnoj populaciji oko 2009. godine je nizak i

kreće se oko 3,5% u Poljskoj, 2,5% u Mađarskoj i manje od 1% u Češkoj. U ovom pogledu izdvaja se jedino Slovačka u kojoj je 2007. godine udeo korisnika iznosio 7%. Prema nacionalnim podacima, u Hrvatskoj se udeo korisnika u ukupnoj populaciji 2009. godine kretao oko 2,1% (Vlada Republike Hrvatske, 2011), a u Sloveniji oko 3,4%²⁶. Prema EuMin bazi i u jednom broju EU zemalja starih članica ovaj udeo je oko 3% ukupne populacije (Austrija, Finska, Švedska), dok se u znatnom broju kreće između 5 i 7% (Belgija, Holandija, Danska, Španija, Portugal), a u Irskoj i Velikoj Britaniji i daleko iznad ovog nivoa.

Za komparativnu analizu je od posebnog značaja i udeo ukupnih izdataka za pojedine programe u bruto domaćem proizvodu. Za ove potrebe korišćeni su podaci ESSPROS baze Eurostata, koja u okviru odgovarajuće funkcije (socijalna isključenost neklasifikovana na drugom mestu) prikazuje podatke samo za programe koji spadaju u tzv. opšte šeme. Dodatno, ova baza u slučaju pojedinih zemalja u okviru ove funkcije obuhvata više od jednog programa, a u nekim zemljama samo delove pojedinih programa (kao na primer u slučaju programa materijalne podrške u Velikoj Britaniji) (Eurostat, 2012).

U 2010. godini u EU 27 udeo izdataka za programe novčanih davanja koja se dodeljuju uz proveru materijalnog stanja iznosio je u proseku 0,25% BDP-a. Kao što se iz grafikona 13 i 14 može videti relativno najviši izdaci za ove namene zabeleženi su u Holandiji (1,3%), a u približno polovini EU zemalja udeo izdataka je bio iznad proseka. Među bivšim zemljama u tranziciji članicama EU udeo izdataka je bio iznad proseka u Rumuniji, Sloveniji, Slovačkoj i Litvaniji. U 2010. godini sa izdacima od 0,18% BDP-a Srbija je bila ispod proseka, dok bi se 2013. godine, pod pretpostavkom da je prosek ostao nepromenjen, našla iznad njega.

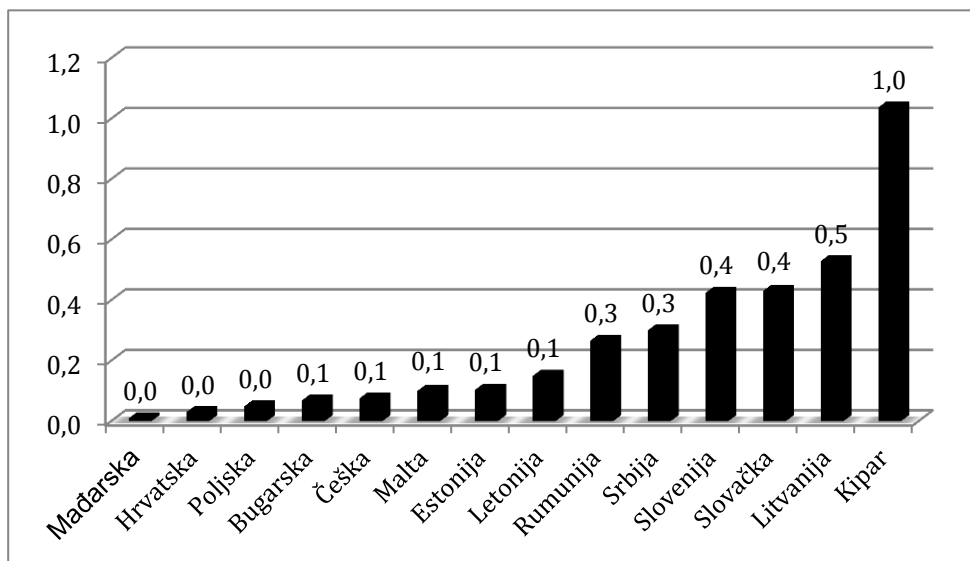
Grafikon II-16 Udeo izdataka za programe periodičnih novčanih davanja usmerenih na siromašne, funkcija socijalna isključenost neklasifikovana na drugom mestu, EU (15), 2010.



Izvor: ESSPROS baza

²⁶ Podaci sa sajta Ministarstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti http://www.mdds.gov.si/si/uvcljvljanje_pravic/statistika/denarna_socialna_pomoc/

Grafikon II-17 Udeo izdataka za programe periodičnih novčanih davanja usmerenih na siromašne, funkcija socijalna isključenost neklasifikovana na drugom mestu, EU (13), 2010. i Srbija 2012.



Izvor: ESSPROS baza

Samo na osnovu podataka o novčanim davanjima koja su uporediva sa našim programom socijalne pomoći ne može da se dobije potpuna slika o zaštiti siromašnih porodica. Tako, na primer u većini zemalja, pored opštih šema socijalne pomoći u okviru programa minimalnog dohotka, postoji i pomoć za stanovanje, koja u pojedinim zemljama predstavlja veoma važan izvor materijalne podrške (World Bank, 2013a, s.12). U znatnom broju zemalja, kao što je već ukazano, postoje i drugi dodatni programi za siromašne. Konceptualno posmatrano za bolji uvid u zaštitu siromašnih potrebna je analiza svih ovih programa, što prevazilazi obim ovog rada.

Ni ovaj uvid nije međutim potpun, pošto programi socijalne pomoći ne egzistiraju u vakumu, već u kontekstu različitih tipova država blagostanja, što već samo po sebi unapred značajnim delom determiniše pojedine odrednice socijalne pomoći u novčanom vidu. Dok u anglosaksonskom tipu države blagostanja programi socijalne pomoći imaju dominantnu ulogu i obuhvataju relativno značajan deo stanovništva, u preostala dva tipa, konzervativno-korporativnom i socijal-demokratskom, najvažniji mehanizmi socijalne sigurnosti su socijalno osiguranje, odnosno univerzalna davanja, dok socijalna pomoć ima malu i uglavnom rezidualnu ulogu (Esping-Andersen, 1990). U skandinavskim zemljama tako ishodi u pogledu smanjenja siromaštva zavise od delotvornosti davanja koja se ne dodeljuju uz proveru dohotka i imovine, dok je socijalna pomoć u novčanom vidu od veoma malog značaja (Vandenbroucke et al, 2012).

6. Sugestije za unapređenje programa

Dalje unapređenje programa novčane socijalne pomoći moglo bi da se kreće u nekoliko pravaca.

Prva grupa promena bi svakako trebalo da se odnosi na unošenje elemenata aktivacije korisnika NSP. Kao što je već ukazano, zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine je predvideo implementaciju individualnih planova aktivacije, sa eventualnim posledicama u vidu umanjenja i prestanka prava na materijalnu podršku. Podzakonski akti koji bi trebalo da omoguće realizaciju ovog dela zakona još uvek, međutim, nisu doneti. Aktivacija bi, pored podrške u vidu socijalnog uključivanja, omogućila isključivanje korisnika koji su angažovani u sivoj ekonomiji i eliminisala bojazni da bi eventualno povećanje iznosa pomoći moglo da predstavlja demotivaciju za rad. Za izlazak iz začaranog kruga siromaštva posebno je važna aktivacija mladih, i to pre svega u pravcu njihovog povratka u obrazovanje (Petrović, 2011).

I za aktivaciju i za vremenski ograničeno trajanje prava od posebnog značaja je preciziranje pojma radne sposobnosti. Kao što ukazuju socijalni radnici, jedan broj primalaca NSP zbog hroničnih problema ili bolesti nisu u stanju da se radno angažuju, a to se veoma teško podvodi pod zakonske formulacije. Nacrt podzakonskih akata o aktivaciji uvažava ove okolnosti i daje u tom pogledu diskreciono pravo CSR, pa je veoma važno da se takvo rešenje i zadrži. U pogledu vremenski ograničenog trajanja prava potrebno je da se dodatno sagledaju opcije radi proširenja pojma radne (ne)sposobnosti.

Drugo, dalje unapređenje obuhvata korisnika i adekvatnosti iznosa pomoći je svakako potrebno, imajući u vidu nivo siromaštva u Srbiji i sredstva koja su neophodna da se obezbedi minimalna egzistencija (linija apsolutnog siromaštva). Koliko god da je diskutabilno da cilj NSP i programa za zaštitu minimalnog dohotka treba da bude eliminisanje rizika siromaštva, nema sumnje da bi ovi programi trebalo da omoguće zadovoljenje minimalnih egzistencijalnih potreba.

Imajući u vidu, međutim, iznose najnižih penzija iz osiguranja poljoprivrednika, pa i udeo NSP za pojedinca u minimalnoj zaradi, trenutno nema mnogo prostora za povećanje osnovice²⁷. Pri tom treba imati u vidu i da će indeksiranje penzija u jednom dužem vremenskom periodu biti usporeno, kao i da je u Srbiji udeo minimalne zarade u prosečnoj zaradi na relativno visokom nivou. Dodatno, komparativno posmatrano i udeo izdataka za NSP u bruto domaćem proizvodu trenutno nije nizak.

Kako se na srednji rok može očekivati brže povećanje BDP-a u odnosu na izdatke za program NSP koji se indeksira sa kretanjem potrošačkih cena, stvoriće se budžetski prostor za potencijalno povećanje iznosa pomoći. Odluka o povećanju zavisice umnogome od implementacije aktivacije, koja bi, kao što je već ukazano, predstavljala branu za kreiranje zamke siromaštva.

²⁷ Kao što se u literaturi često ukazuje ukazuje konvencija, ali i logika, diktiraju određenu hijerarhiju između socijalne pomoći, naknada iz socijalnog osiguranja i minimalne zarade (Vandenbroucke et al, 2012, 4).

Sa stvaranjem budžetskog prostora, usled bržeg rasta BDP-a u odnosu na rashode za NSP, usled smanjenja siromaštva ili usled eliminisanja korisnika koji su angažovani u sivoj ekonomiji, poželjno je da se razmotri povećanje skala ekvivalencije, posebno za decu. Najmanje sporna intervencija je povećanje skala ekvivalencije za decu stariju od 14 godina sa 0,3 na 0,5, u skladu sa OECD modifikovanom skalom ekvivalencije²⁸. Modeli potrošnje nesumnjivo podržavaju povećanje skale ekvivalencije za ovu starosnu grupu dece. Ako se želi dodatni podsticaj za pohađanje škole, kao što se može videti iz primera drugih zemalja, i on može da se ugradi u dodatno povećanje pondera za decu.

U zavisnosti od političkih opredeljenja moguće je i povećanje skala ekvivalencije za svu decu, što je u osnovi opcija kojoj se priklonila velika većina zemalja Evropske unije. Svakako da ima prostora i za promenu skala ekvivalencije za stare, pogotovo za drugog odraslog člana u staračkim domaćinstvima, radi potpunije zaštite starih koji nisu ostvarili pravo na penziju (Matković & Stanić, 2013).

Najzad, godišnje razlike u iznosima pomoći (uvećano pravo, 9 i 12 meseci) pružaju različit nivo zaštite u zavisnosti od prisustva u porodici odraslih osoba sa invaliditetom, ali ne respektuju prisustvo dece sa invaliditetom. Jedna od opcija je otuda i povećanje pondera koji se dodeljuju deci sa invaliditetom u najsiromašnijim porodicama, pošto u Srbiji, osim uvećanog dečijeg dodatka, ne postoje drugi instrumenti zaštite materijalnog položaja ove posebno ugrožene grupacije.

Na srednji rok, dalje povećanje adekvatnosti iznosa, a samim tim i prihodnog cenzusa i obuhvata u programu NSP-a, ima više smisla da se realizuje preko povećanja skala ekvivalencije nego sa značajnijim povećanjem osnovice, imajući u vidu limite o kojima je prethodno bilo reči (iznos poljoprivredne penzije i minimalne zarade). Ukoliko dodatna istraživanja modela potrošnje pokažu da je u Srbiji adekvatnija OECD skala ekvivalencije koja se sada primenjuje pri računanju apsolutnog siromaštva, onda bi trebalo da se ona unese i u program NSP-a, što podrazumeva povećanje pondera za drugog odraslog u domaćinstvu i za stariju decu na 0,7, a za mlađu decu na 0,5.

Treće, povećanje obuhvata siromašnih bi moglo da se postigne i delimičnim relaksiranjem imovinskih uslova. Uz to, potrebno je preispitati i definiciju prihoda pri dodeljivanju prava.

Ranija istraživanja pokazuju da su domaćinstva sa dohotkom ispod zakonski definisanog prihodnog cenzusa ugroženija od proseka koji je karakterističan za najsiromašnije, a da ne mogu da ostvare pravo prevashodno zbog pokretne imovine (pre svega automobila) i posedovanja zemljišta²⁹ (Matković, Petrović, 2012). Otuda, a imajući u vidu ranije napomene o visini pomoći, ima smisla da se u prvom narednom koraku zadrži postojeći prihodni cenzus, uz eventualne izmene skala ekvivalencije za stariju decu, a da se relaksiraju druge barijere.

²⁸ Zakon o socijalnoj zaštiti nije predvideo takvu promenu kako se ne bi umanjio podsticajni efekat dečijih dodataka koji su uslovljeni redovnim pohađanjem škole.

²⁹ Pokazalo se da drugi imovinski uslovi, uključiv i stambeni prostor, ne predstavljaju prepreku za ostvarivanje prava.

Preispitivanje uslova vezanih za posedovanje zemljišta je posebno složeno jer predstavlja čestu prepreku za pristup pravu starima (Matković, Stanić, 2013). Neinformisanost i strah od stavljanja imovine pod hipoteku sprečavaju stare da koriste ovaj instrument, a centri za socijalni rad su demotivisani da pokrenu postupak, koji je skup, dugotrajan i zahtevan. Dodatno, sredstva od naplaćene hipoteke završavaju u republičkom budžetu, pa ni to nije podsticajno za centre kao jedinice lokalne samouprave. Prenos ovog postupka na javne pravobranioce mogao bi da otkloni deo teškoća, a uključivanje organizacija civilnog društva u procese širenja informacija o korišćenju hipoteke moglo bi da utiče na veći obuhvat najugroženijih.

Moguće je naravno i razlikovanje plodnog od neplodnog zemljišta, ali i povećanje imovinskog cenzusa na 2 ha, čime bi se potencijalno obuhvatilo dodatnih desetak procenata onih koji ispunjavaju prihodni, ali ne i imovinski cenzus (Matković, Petrović, 2012).

Jedna od opcija je i da se domaćinstvima koja poseduju imovinu (zemlju) preko zakonskog cenzusa dodeli pomoć, ali u manjem iznosu. Dodeljivanje pomoći po formuli koja bi zamenila binarno formulisane uslove (ispunjava/ne ispunjava) jedan je od predloga Svetske banke za reformu krajnjih sigurnosnih mreža na Balkanu (World Bank, 2011).

Dodatno, na srednji rok moguće je razmotriti opciju da se pri proveru materijalnog stanja ne uzima u obzir celokupan dohodak od rada, ali i da se preispitaju drugi prihodi koji se (ne)uzimaju u obzir prilikom dodeljivanja prava. U tom smislu se posebno nameće pitanje da li je, kad porastu visine davanja za NSP, adekvatno da se nastavi sa praksom izuzimanja primanja u vidu roditeljskog dodatka, pogotovo za treće i četvrto dete, za koje su iznosi veoma visoki. Malo je verovatno da bi uključivanje roditeljskog dodatka među prihode koji se uzimaju u obzir prilikom dodele prava na NSP umanjilo podsticajno populaciono dejstvo roditeljskog dodatka, a verovatno bi doprinelo pravičnosti redistribucije kroz šeme pomoći.

Kao i kod dečijeg dodatka i kod NSP-a se postavlja pitanje (ne) adekvatnosti korišćenja katastarskog prihoda i tretmana poljoprivrednih domaćinstava (Matković, Mijatović, 2012). Postojeća visina katastarskog prihoda za domaćinstva koja se bave poljoprivredom u Srbiji obračunata je pre više decenija, u međuvremenu nije ni menjana ni valorizovana, te predstavlja potpuno neadekvatan indikator materijalnog položaja. Ovi iznosi su toliko niski da se više i ne koriste pri proceni prihoda. Deo greške uključenosti može da bude direktan rezultat ovog «nezakonitog» izuzimanja prihoda od poljoprivrede.

U okviru teme povećanja obuhvata siromašnih, a bez promene prihodnog cenzusa, treba ukazati da je ono delimično moguće i kroz ponovno razmatranje maksimalnog broja članova domaćinstva za koje može da se ostvari pravo, odnosno maksimalnog dohotka koji jedno domaćinstvo može da ostvari putem NSP-a. Pomeranje ove granice (na preko 6 članova) može da bude prihvatljivije u uslovima kada se implementira aktivacija korisnika.

Peto, **otklanjanje zakonskih barijera za jedan broj siromašnih i ugroženih ne bi povećao dostupnost programa**, pošto nisu upoznati ni da program postoji ili su procedure za apliciranje suviše kompleksne (Praxis, 2013) (Matković, Petrović, 2012). **Unapređenje informisanja i pomoć pri apliciranju**, nameću potrebu da se uloži dodatan napor, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Lokalne samouprave bi morale da imaju i poseban interes da se angažuju u ovom smislu, pošto bi to omogućilo smanjenje siromaštva u njihovim sredinama, a ne bi zahtevalo dodatna sredstva iz lokalnih budžeta, pošto se program finansira sa nacionalnog nivoa. Za posebne specifične ugrožene grupe, kao što su stari u udaljenim ruralnim područjima ili Romi u neformalnim naseljima, verovatno je i realno očekivati da bi samo posebno usmerene multisektorske akcije vladinog i nevladinog sektora dale rezultate.

Šesto, sasvim je sigurno da **ima prostora i za unapređenje rada centara za socijalni rad**. Jasna je potreba da se intenzivira komunikacija sa korisnicima, ali i da se obezbedi njihovo detaljnije informisanje o uslovima za sticanje prava, o razlozima za odbijanje i sl. U ovom smislu bi moglo da se obezbedi da svi CSR moraju da imaju i jednostavne pisane instrukcije za korisnike, obavezu da pismeno obrazlože odbijanje po unapred definisanoj matrici (obrascu) i sl.. Posebno bi bilo važno i da se ujednači i proširi praksa pribavljanja dokumenata po službenoj dužnosti. Prema aktuelnim zakonskim rešenjima³⁰ to je moguće (Praxis, 2013, 28), ali se sprovodi pre svega za decu i za lica bez poslovne sposobnosti. Pružanje podrške pojedinim korisnicima koji ne mogu sami da prikupe kompleksnu dokumentaciju, u realnosti bi trebalo da bude prevaziđeno i **informacionim povezivanjem različitih sistema** (katastra, PIO fonda, poreskih službi, MUP-a, matičnih službi opštine i sl.). Nejasno je i zašto se korisnicima NSP ne dodeljuju voditelji slučaja, a posebno za decu koja su često u riziku od napuštanja obrazovanja.

Radi obezbeđenja podrške, a posebno u kontekstu aktivacije korisnika pomoći neophodno je i suštinsko profesionalno povezivanje CSR sa opštinskim službama zaduženim za obrazovanje, službama za dečije dodatke, nacionalnom službom za zapošljavanje i sl. U idealnim uslovima, kroz saradnju sa drugim službama, sa mesnim kancelarijama i nevladinim organizacijama, rad CSR bi trebalo da se kreće i u pravcu aktivnog traženja potencijalnih korisnika (outreach).

Posebno je i pitanje praćenja rada CSR od strane nacionalnog nivoa. Analiza korisnika NSP-a po opštinama pokazuje da se njihov udeo u ukupnoj populaciji razlikuje, na način koji ne može da se objasni ekonomskim pokazateljima (Aneks 4). I dok u jednom broju opština za «preveliki» ili «premali» udeo postoji objektivno objašnjenje (kao na primer prihodi od doznaka iz inostranstva koji podižu nivo životnog standarda pa je ugroženost manja nego što se na osnovu zarada može naslutiti), u drugima je u pitanju ili različita (a ponekad i pogrešna) praksa ili različito postupanje u slučaju terenskog rada i diskrecionog pripisivanja propuštenih zarada, pa i definisanja ko u konkretnom slučaju čini zajedničko domaćinstvo. Na nacionalnom nivou se ovo različito ponašanje CSR ne prati, a svakako su potrebne i posebne analize, a zatim i pisane instrukcije kako bi se praksa ujednačila. Na srednji rok, sa uvođenjem i širenjem aktivacije može se razmišljati i o redizajniranju ovih elemenata sistema.

³⁰ Član 127, Zakon o upravnom postupku

U okviru ove teme svakako se mora ukazati i na potrebu povećanja broja zaposlenih u CSR koji rade na materijalnim pravima, kao i na iskazanu potrebu zaposlenih za stručnim usavršavanjem i razmenom iskustava, u koju bi bili uključeni i predstavnici drugih sistema. Postoji veliki broj problema sa kojima se CSR suočavaju, a koji su zapravo problemi neuređenosti ili nefunkcionisanja drugih sistema i koji bi mogli delimično da se razreše uspostavljanjem odgovarajuće komunikacije (naplata alimentacije, a samim tim i pripisivanje alimentacije koja se u realnosti ne isplaćuje, prenos vlasništva koji se odlaže kako bi se ostvarilo pravo na NSP, fiktivni razvodi, fiktivni ugovori o zakupu stana, rad na crno koje inspekcije rada ne kontrolišu...).

Na kraju, jasno je da su stalna istraživanja i analize neophodni za dalje unapređenje sistema. Među temama koje su se izdvojile prilikom datog sagledavanja NSP-a su analiza mogućnosti za dodatnu zaštitu najsiromašnijih u Srbiji kroz različite programe pomoći za stanovanje i prikupljanje podataka i analiza jednokratnih i dodatnih novčanih pomoći i drugih socijalnih davanja na lokalnom nivou. Posebno je značajna i kontinuirana analiza socijalnih davanja, za koju je preduslov uključivanje u redovna anketna statistička istraživanja posebnih modula u kojima bi nadproporcionalno bili zastupljeni najsiromašniji, uključiv i one koji žive u neformalnim naseljima i izolovanim ruralnim područjima.

LITERATURA

Adema, W. (2006). Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries. *OECD Social, Employment And Migration Working Papers* (38).

Aust, A., & Arriba, A. (2004). Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards 'activation'? *Paper presented at the ESPAnet Annual Conference*, Oxford (UK).

Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011). *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press

Bogdanov, G., & Zahariev, B. (2009). *Bulgaria - Assessment of the situation in relation to minimum income schemes*. European Commission.

Crepaldi, C., Castegnaro, C., & Naaf, S. (2011). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*. European Parliament.

Čok, M., & Kump, N. (2010). *Ukrepi na področju socialnih transferjev za ohranjanje socialneEkonomska fakulteta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

European Anti Poverty Network. (2010). Adequacy of Minimum Income in the EU Eapn explainer #2 2010. *Eapn explainer* (2).

European Economic and Social Committee. (2010). Opinion of the European Economic and Social Committee on the Development of Social Welfare Benefits. *The development of social welfare benefits* (SOC/382).

Eurostat. (2012). *ESSPROS Manual and User Guidelines*. European Commission.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Frazer, H., & Marlier, E. (2009). *Minimum Income Schemes across EU Member States*. European Commission.

Hubl, V., & Bahle, T. (2013). *EuMin - Minimum Income Protection in Europe*. Mannheim: University of Mannheim.

Kusá, Z., & Gerbery, D. (2009). *Slovakia - Minimum Income Schemes*. European Commission.

Lodemel, I., & Trickey, H. (2000). *An Offer You Can't Refuse - Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.

Matković, G., & Mijatović, B. (2009). *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.

Matković, G., & Petrović, M. (2012). *Life under the line: Determinants of low take up of FSA in Serbia*. Beograd.

Matković, G., & Mijatović, B. (2012). *Program dečijih dodataka u Srbiji: Analiza i predlozi za unapređenje*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije

Matković, G., & Stanić, K. (2013). *Socijalna zaštita u starosti: dugotrajna nega i socijalne penzije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku i Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju

Matković, G., & Mijatović, B. (2013). *Pojam siromaštva i apsolutno siromaštvo u Srbiji*. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva. (u pripremi)

MISSOC secretariat. (2011). *MISSOC Analysis 2011: Guaranteed Minimum Resources*.

MISSOC secretariat. (2012). *Cross-cutting Introductions to MISSOC Tables*.

Nelson, K. (2012). Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe. *Journal of European Social Policy* (22), pp. 148-163.

Nelson, K. (2013). Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? *European Sociological Review* 29(2). , 386-401.

Petrović, M. (2011). *Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji: u potrazi za inkluzivnim rešenjima*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Praxis (2013). *Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*

Republički zavod za statistiku. (2011). *Siromaštvo u Republici Srbiji, 2008-2010. Saopštenje* .

Republički zavod za socijalnu zaštitu. (2013). *Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2012. godinu*.

Schulzen, T. (2012). *ETUI Policy Brief European Economic, Employment and Social Policy NO 5, 2102 Minimum wages in Europe under austerity WSI Minimum Wage Report 2012 Schulzen, Thorsten*. WSI Minimum Wage Report 2012.

Sirovátka, T. (2009). *Czech Republic - Assessment of the situation in relation to minimum income schemes*. Masaryk University. European Commission.

Stiglitz, J. (2013). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B, Van Mechelen, N., Goedemé, T. and Van Lancker, A., (2012). *The EU and Minimum Income Protection: clarifying the policy conundrum*. forthcoming in: Ive Marx and Kenneth Nelson, *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave MacMillan.

World Bank. (2006). *Serbia Social Assistance and Child Protection Note*. Washington, DC.

World Bank. (2011). *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation, and performance*. Washington, DC.

World Bank. (2013). *Review of Key Design Parameters and Legislation for Social Assistance Programs in Latvia -Latvia GMI Program: Main Design Characteristics and Comparison with Minimum Income Schemes in Other EU Member States*. Washington, DC.

World Bank. (2013a). *Analysis of the Incentive Structure Created by the Tax and Benefit System - Financial Incentives of the Tax and Benefit System in Latvia*. Washington, DC.

World Bank. (2013 b). *Power Sector Rapid Assessment*. Washington, DC.

Wóycicka, I. (2009). *Poland - Assessment of the situation in relation to minimum income schemes*. Gdansk Institute for Market Economics. European Commission.

III. DEČIJI DODATAK

1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa

Reformom iz 2002. godine program dečijeg dodatka reformulisan je kao novčano davanje usmereno na porodice sa nižim dohotkom koje imaju decu. Tadašnjim promenama ranija populaciona funkcija dečijeg dodatka preneti na roditeljski dodatak, pa je dečiji dodatak stekao prvenstveno socijalnu funkciju. Posebne pogodnosti predviđene su za decu sa smetnjama u razvoju³¹ i decu samohranih roditelja, hranitelja i staratelja.

Elemente programa dečijih dodataka propisuje Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom.³² U 2012. važili su sledeći uslovi za ostvarivanje prava na dečiji dodatak:

Pravo na dečiji dodatak ima jedan od roditelja, staratelja ili hranitelja koji je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i zdravstveno je osiguran preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Pravo na dečiji dodatak može se ostvariti samo za prvo četvoro dece u porodici pod uslovom da o njima korisnik neposredno brine.

Dečiji dodatak se može ostvarivati za decu koja nisu starija od 19 godina i koja se redovno školuju.

Po zakonu, materijalno stanje porodice 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.³³

- Zakon predviđa posebne pogodnosti za dve kategorije dece: za decu sa smetnjama u razvoju i za decu o kojoj se brinu samohrani roditelji, hranitelji ili staratelji. Te pogodnosti su sledeće: i dete starije od 19 godina može primati dečiji dodatak pod uslovom da je sa smetnjama u razvoju i da učestvuje u programu specijalnog osposobljavanja, a najduže do 26 godine. Smetnje u razvoju se dokumentuju na osnovu mišljenja interresorne komisije³⁴, na koju decu upućuje lekar. Interresorne komisije se formiraju u svakoj lokalnoj samoupravi i u njihov sastav

³¹ U ovom delu studije koristi se termin deca sa smetnjama u razvoju pošto je to zakonska terminologija. Većinom se u studiji koristi izraz deca sa invaliditetom koji podrazumeva decu sa telesnim, senzornim, intelektualnim i mentalnim teškoćama.

³² Službeni glasnik RS br. 16/02, 115/05.

³³ Pojedini prihodi ne ulaze u obračun cenzusa, a iz različitih razloga. Jedni se smatraju troškovima, kao naknade troškova za dolazak i odlazak sa posla i dnevnice za službena putovanja; drugi su vanredni prihodi koji imaju karakter nagrade, kao otpremnina za odlazak u penziju ili jubilarne nagrade; i treće, neki prihodi povezani su sa socijalnim stanjem domaćinstva (solidarna pomoć, isplaćeno izdržavanje deteta, pomoć u slučaju smrti korisnika).

³⁴ Pravilnik o dodatnoj zdravstvenoj, obrazovnoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku.

obavezno ulaze predstavnici iz sistema zdravstvene i socijalne zaštite, kao i iz obrazovno-vaspitnog sistema.

- za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje deteta sa smetnjama u razvoju prihodni cenzus uvećava se za 20% i
- iznos dečijeg dodatka za decu sa samohranim roditeljima, hraniteljima, starateljima i decu sa smetnjama u razvoju uvećava se za 30%, a u slučaju višestrukog osnova za 69%.

U 2012. godini cenzus za ostvarivanje prava na dečiji dodatak iznosio je 7.287 dinara po članu domaćinstva, a za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje deteta sa smetnjama, a koje nije smešteno u stacionarnu ustanovu, uvećani cenzus iznosio je 8.745 dinara. Redovni cenzus za ostvarene prihode od poljoprivrede za mešovito domaćinstvo (prihodi po nekom drugom osnovu i prihodi od poljoprivrede) iznosio je 2,35, a uvećani 2,82 dinara po članu domaćinstva. Redovni cenzus za ostvarene prihode isključivo od poljoprivrede iznosio je 5,49, a uvećani cenzus 6,56 dinara po članu domaćinstva.

Članovi porodice koja ostvaruje dečiji dodatak ne smeju posedovati:

- nepokretnosti osim odgovarajućeg stambenog prostora u kome žive, a koji ne može biti veći od jedne sobe po članu domaćinstva, uvećane za još jednu sobu,
- domaćinstva koja se bave poljoprivredom imaju pravo na dečiji dodatak ukoliko poseduju i nužne zgrade za poljoprivrednu delatnosti i najviše dva hektara po članu domaćinstva,
- novčana i druga likvidna sredstva u vrednosti veća od iznosa 30 dečijih dodataka po članu porodice u momentu podnošenja zahteva.

U 2012. godini redovan dečiji dodatak iznosio je 2.308 dinara, a uvećani 3.000 dinara po jednom detetu.

Indeksacija i prihodnog cenzusa i iznosa dečijeg dodatka vrši se polugodišnje indeksom potrošačkih cena, što se utvrđuje rešenjem nadležnog ministra.

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

Osnovne karakteristike programa dečijeg dodatka su:

Prvo, program dečijih dodataka namenjen je porodicama sa nižim dohotkom, ali ne samo onim najsiromašnijim. Prihodni cenzus je znatno viši nego kod novčane socijalne pomoći, kod koje se 2012. za jedno dete cenzus podiže samo za 2.479 dinara, prema 7.287 dinara kod dečijeg dodatka.

Drugo, kod dečijeg dodatka iznos prihodnog cenzusa za svakog člana domaćinstva je jednak, što nije u skladu sa stvarnim kretanjem troškova za dodatnog člana domaćinstva. Naime, nema sumnje, što su i empirijska

istraživanja pokazala, da troškovi izdržavanja opadaju za svakog dodatnog člana domaćinstva, a zato što postoje fiksni troškovi koji se ne menjaju sa brojem članova (oprema stana, komunalni troškovi, automobil itd). Iz tog razloga kod novčane socijalne pomoći postoji umanjeno za svakog dodatnog člana u odnosu na prvog.

Treće, imovinski cenzus postoji, ali najčešće ne predstavlja ograničenje za najveći broj domaćinstava sa nižim dohotkom. Jer, odredba da porodica ima prava na sobu po članu domaćinstva uvećano za još jednu sobu predstavlja dosta „komotan“ uslov: za dečiji dodatak se kvalifikuje četvoročlana porodica koja poseduje petosoban stan ili kuću.

Četvrto, katastarski prihod, koji se primenjuje kod cenzusa za dohodak iz poljoprivrede, nije nominalno manji od 1994. godine i veoma je zastareo, jer ne uzima u obzir sve imovinske i tehnološke promene nastale tokom prethodnih decenija.

Peto, ograničenje prava na dečiji dodatak samo za prvo četvoro dece u porodici ima smisla kako se ne bi podsticalo rađanje i dece višeg reda, a zbog negativnih zdravstvenih, psiholoških i socijalnih efekata.

Šesto, iznos dečijeg dodatka jednak je za svu decu. Ovo rešenje je različito u različitim zemljama, a polazeći od argumenata da su troškovi izdržavanja dece različiti prema redu rođenja deteta (niži za decu višeg reda), starosti deteta (niži za mlađu decu), a moguće je diferencirati iznos dečijeg dodatka i prema dohotku porodice (veći dečiji dodatak za porodice sa nižim dohotkom).

Sedmo, u Srbiji postoje posebne kategorije dece, odnosno onih koji se brinu o deci (za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje deteta sa smetnjama u razvoju) za koje važe relaksiraniji uslovi za sticanje prava na dečiji dodatak, kao i viši iznos dečijeg dodatka. Ovo rešenje je opravdano s obzirom na specifičnosti okolnosti i postoji i u drugim zemljama.

Okvir 1. Nastanak i razvoj programa

Program dečijih dodataka nastao je u Srbiji još tokom ratnih dejstava Drugog svetskog rata, aprila 1945. godine, i to uredbom jugoslovenske vlade. Zakonska regulacija započeta je 1950. godine. Program je u početku bio isključivo namenjen za državne službenike i druge osiguranike iz državnog sektora, da bi se restrikcije ublažavale i obuhvat korisnika postepeno širio tokom sledećih decenija. Status na tržištu rada prestao je da bude osnovni uslov za sticanje prava na dečiji dodatak tek 1990. godine.³⁵

(Kvazi)univerzalni karakter programa napušten je vrlo brzo, samo dve godine po ustanovljavanju. Prvo su uvedena prihodna i imovinska ograničenja za korisnike iz državnog sektora koji su imali prihode i van državne službe, a kasnije i za sve ostale. Od 1987. godine u program se uključuju motivi populacione politike, pa se javlja kombinacija univerzalnog i prava uslovljenog materijalnim položajem porodice, a zavisno od reda rođenja deteta, što opstaje sve do 2002. godine kada je univerzalna

³⁵ Detaljni istorijski pregled razvoja normativnih rešenja dat je u Aneksu 1 (Matković i Mijatović, 2012).

komponenta ukinuta. Na taj način Srbija se razlikovala od preovlađujućeg modela u Evropi, zasnovanog na univerzalizmu.

U početku razvoja modela iznos dečijeg dodatka bio je jednak za svu decu, ali je ovo rešenje ubrzo napušteno i sve do 1992. godine iznosi su se razlikovali zavisno od visine prihoda, reda rođenja, a u jednom dužem periodu i od uzrasta dece. U ranijim zakonima, za decu nižeg reda rođenja iznosi su bili viši, a za decu višeg reda rođenja značajno niži, što je u skladu sa realnim troškovima. Težnja da se postignu i populacioni ciljevi uticali su na promenu koncepcije, te u devedesetim godinama na niskonatalitetnim područjima iznosi dodatka rastu sa redom rođenja deteta, sve do 2002. godine, kada se ponovo izjednačavaju za svu decu.

2. Korisnici dečijeg dodatka

Prema podacima Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, dečiji dodatak je 2012. godine primalo u proseku 382,9 hiljada dece. U Srbiji dečiji dodatak prima 28,3% dece i mladih uzrasta 0-18 godina (u 2011. godini), odnosno nešto više nego svako četvrto dete.³⁶ U 2012, tih 382,9 hiljada primalaca dečijeg dodatka živi u 203,3 hiljade domaćinstava, što daje prosek od 1,88 dečijih dodataka po domaćinstvu.

Kretanje broja dece i broja domaćinstava koji primaju dečiji dodatak dat je u sledećoj tabeli.

Tabela III-1 Kretanje broja domaćinstava i dece, 2003-2012.

	Deca	Domaćinstva
2002 I-V	682.315	399.876
2003	499.773	273.834
2005	487.268	260.630
2007	436.778	228.400
2009	376.211	197.346
2010	380.214	200.357
2011	380.846	201.595
2012	382.879	203.294

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Broj dece koja primaju dečiji dodatak bitno je smanjen od prvih meseci 2002. do 2009. godine, da bi potom stagnirao i blago porastao u narednim godinama.

Najvažniji razlog inicijalnog smanjenja broja obuhvaćene dece je bitna reforma programa dečijih dodataka iz 2002. godine, koja je stupila na snagu 1. juna te godine. Tada je, naime, potpuno promenjen koncept dečijih dodataka i njegova do tada izražena populaciona komponenta prenet na roditeljski dodatak, dok je naglašen socijalni karakter programa – usmerenost na siromašnija domaćinstva. Sledeći uzrok ovog smanjenja je rast dohodaka stanovništva koji je doneo ekonomski napredak do 2008, odnosno do početka ekonomske krize u Srbiji. Naime, pošto se cenzus prihoda za sticanje prava na dečije dodatke ne menja u

³⁶ Izračunato na osnovu knjige popisa *Starost i pol* (RZS, 2012).

realnom izrazu već samo uvećava indeksom cena, to je rast realnih dohodaka (plata, penzija itd) doveo neka domaćinstva iznad prihodnog cenzusa i time ih isključio iz prava na dečiji dodatak.

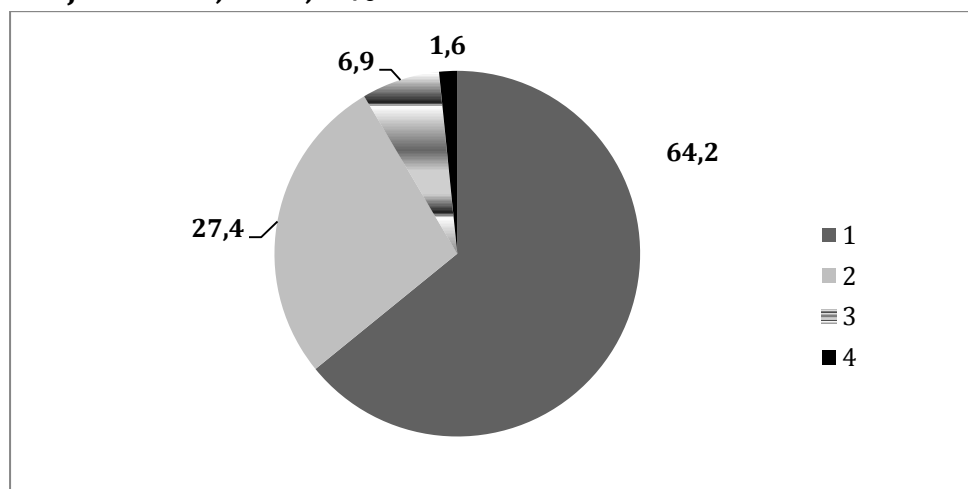
Okvir 2. Dodatna davanja za decu na lokalnom nivou

Skup razmena iskustava lokalnih samouprava na temu "Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć" pokazuje da su pojedine lokalne samouprave iz sopstvenih sredstava, kroz dodatne novčane pomoći, nastavile da finansiraju davanja koja su ukinuta na nacionalnom nivou zakonskim promenama 2002. godine. Tako opštine sa visokim stopama fertiliteta, dodeljuju "dečiji dodatak" deci preko četvrtog reda rođenja, a mnoge opštine finansiraju besplatan boravak trećeg i svakog narednog deteta u predškolskoj ustanovi... Učesnici skupa ukazuju i da preobimna dokumentacija i troškovi dobijanja pojedinih uverenja predstavljaju prepreku za mnoge siromašne porodice da ostvare pravo na nacionalnom nivou. Najčešće zloupotrebe sistema se pak vezuju za rad na crno, te činjenicu da u okviru programa dečijih dodataka nije predviđen terenski rad i provera priložene dokumentacije. Među predlozima za izmenu zakonske regulative navode se uspostavljanje univerzalnog prava na dečiji dodatak, makar za decu sa smetnjama u razvoju, širenje prava na studente i decu preko četvrtog reda rođenja, ali i ukidanje zdravstvenog osiguranja kao uslova za ostvarivanje prava i preispitivanje cenzusa za poljoprivredna domaćinstva.

Tokom vremena, a posle reforme, menjao se i prosečan broj dece po domaćinstvu za koju se primaju dečiji dodaci: sa 1,71 početkom 2002. godine porastao je na 1,87 2005. godine, da bi potom stagnirao (1,88 u 2012). Do ovog povećanja verovatno je došlo zbog ukidanja opštinskih cenzusa prihoda i uvođenja jedinstvenog republičkog 2002. godine, što je dovelo do uključenja većeg broja dece iz siromašnijih opština.

Struktura domaćinstava prema broju dece za koju se prima dečiji dodatak prikazana je na sledećem grafikonu:

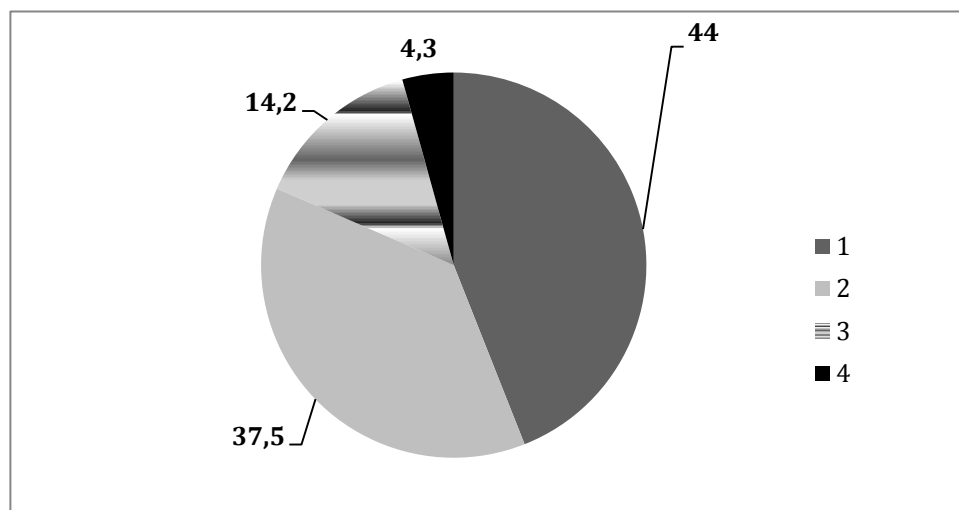
Grafikon III-1 Struktura domaćinstava prema broju dece za koju primaju dečiji dodatak, 2012, u %



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Gotovo dve trećine domaćinstava koja ostvaruju pravo na dečije dodatke prima samo jedan dečiji dodatak, odnosno u domaćinstvu živi samo jedno dete ovog uzrasta s pravom na dečiji dodatak. Tek nešto više od jedne četvrtine ovih domaćinstava prima dva dečija dodatka (za dvoje dece), 6,9% tri, a samo 1,6% domaćinstava prima 4 dečija dodatka, što je maksimum po važećem zakonu. Struktura dece prema domaćinstvima po broju dece prikazana je na sledećem grafikonu:

Grafikon III-2 Struktura dece sa dečijim dodatkom u odnosu na broj dece u domaćinstvu, 2012, u %



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Gotovo polovina dece koja prima dečije dodatke (tačnije, 44%) živi u porodici u kojoj predstavljaju jedino dete, u domaćinstvu sa dvoje dece živi 37,5% ove dece, sa troje 14,2% i sa četvoro samo 4,3%. Ovakvi odnosi su očekivani i u skladu sa nepovoljnim demografskim profilom Srbije i preovlađujućom strukturom domaćinstava.

Pogledajmo i razlike između primalaca dečijeg dodatka i ukupne populacije:

Tabela III-2 Deca sa dečijim dodatkom i ukupna populacija: struktura prema broju dece u domaćinstvu, u %

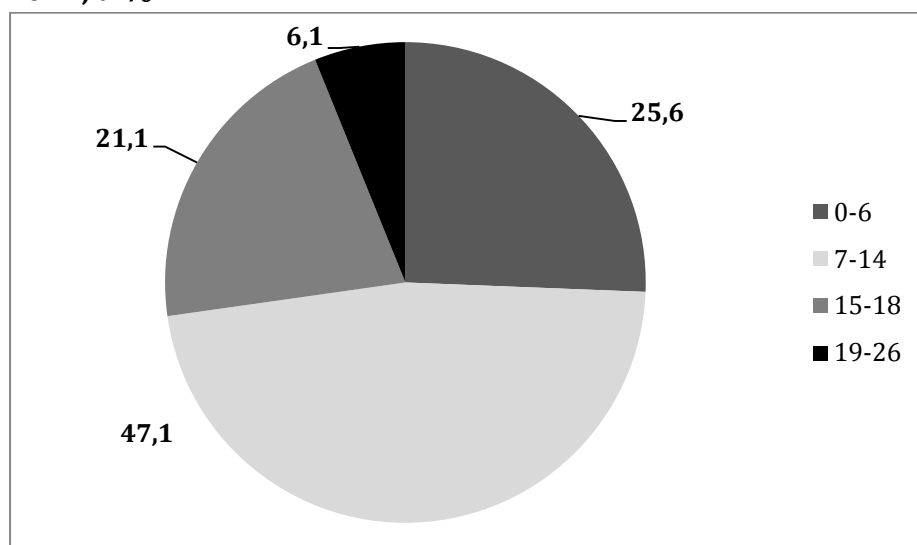
	Deca sa dečijim dodatkom	Sva deca
Deca koja su jedino dete u domaćinstvu	44,0	50,5
Deca kojih je dvoje u domaćinstvu	37,5	40,3
Deca kojih je troje u domaćinstvu	14,2	7,5
Deca kojih je četvoro u domaćinstvu	4,3	1,7

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Tabela 3 u Aneksu 1

U odnosu na strukturu svih porodica sa decom u Srbiji, među korisnicima dečijeg dodatka veći je udeo dece koja žive u porodicama sa više dece (troje ili četvoro) dok je manji kod jednog ili dvoje dece. Razlog ovakvim razlikama može se naći u nepostojanju skale ekvivalencije kod programa dečijeg dodatka, što favorizuje porodice sa više dece (troje ili četvoro) na račun porodica sa jednim ili dvoje dece.³⁷

Starosna struktura dece koja primaju dečiji dodatak prikazana je primenom uobičajene "školske" klasifikacije dece:

Grafikon III-3 Starosna struktura dece i mladih koji primaju dečiji dodatak, 2012, u %



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Pokazuje se da među decom koja primaju dečije dodatke dominiraju ona koja su osnovnoškolskog uzrasta, sa učešćem od gotovo jedne polovine (47,1%), da slede deca predškolskog uzrasta sa jednom četvrtinom (25,6%) i srednjoškolskog uzrasta sa nešto iznad jedne petine (21,1%), dok je udeo punoletnih 6,1%. Među ovim poslednjim najveći deo su učenici četvrtog razreda srednje škole koji su već navršili 19 godina, dok uverljivu manjinu čine deca sa smetnjama u razvoju koja imaju pravo na dečiji dodatak i posle navršenih 19 godina.³⁸

Pogledajmo upoređenje starosne strukture dece za koju se ostvaruje pravo na dečije dodatke sa odgovarajućom strukturom ukupne populacije:

³⁷ Videti Matković, Mijatović (2012).

³⁸ Budući da je ukupan broj dece (0-26 godina) sa smetnjama u razvoju obuhvaćenih dečijim dodacima četiri hiljade, to procenjujemo da ih je punoletnih oko jedne hiljade.

Tabela III-3 Starosna struktura dece korisnika dečijeg dodatka i njihova zastupljenost u odgovarajućoj populaciji dece, 2012, u %

Starost	Deca korisnici	Udeo dece korisnika u odgovarajućoj populaciji
0-6	26,1	21,1
7-14	46,8	32,6
15-18	27,0	25,3

Izvor: procena autora na osnovu popisa 2011. i podataka Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

Kao što se može videti iz prethodne tabele, u osnovnoškolskom uzrastu dečiji dodatak prima svako treće dete, u predškolskom svako peto, a u srednjoškolskom svako četvrto. Manji udeo dece koja primaju dečiji dodatak u najranijem uzrastu (0-6) verovatno može da se objasni većim prisustvom dece iz malobrojnijih porodica, koje su manje ugrožene. Među starijom decom (15-18) manji udeo od prosečnog je po svoj prilici rezultat znatnijeg osipanja iz srednjoškolskog u odnosu na osnovno obrazovanja.

Od ukupno 382,9 hiljada dece koja primaju dečiji dodatak značajan je broj njih koja ostvaruju pravo pod povoljnijim uslovim i koja primaju uvećani dečiji dodatak: u 2012. ih je ukupno 80,9 hiljada, odnosno 21,1% od ukupnog broja. Jedan mali broj dece, s obzirom na ugroženost po dva osnova, ostvaruje pravo na uvećanje od 69%. To su gotovo po pravilu deca sa smetnjama u razvoju u jednoroditeljskim porodicama. Takve dece je manje od 2% u ukupnom broju dece koja ostvaruju pravo na uvećani dodatak.

Tabela III-4 Broj dece sa uvećanim dečijim dodatkom, 2012.

	Broj	U %
Sa smetnjama u razvoju	3.953	4,9
Samohrani roditelj	73.653	91,0
U hraniteljskim i starateljskim porodicama	3.292	4,1
Ukupno	80.898	100

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Dok ukupan broj dece obuhvaćene programom dečijih dodataka opada tokom poslednjih godina, broj dece sa uvećanim dodatkom vidljivo raste:

Tabela III-5. Broj dece sa uvećanim dečijim dodatkom, u 000, 2007. i 2012.

	2007	2012
Uvećani dečiji dodatak	62,8	80,9
Redovan dečiji dodatak	374,0	302,1
Ukupno	436,8	382,9

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Iz prethodne tabele je uočljivo da je za samo pet godina broj dece sa uvećanim dečijim dodatkom povećan za 28,8%, dok je broj dece sa redovnim dečijim

dodatkom smanjen za 19,3%. U kategoriji dece sa uvećanim dečijim dodatkom dominiraju deca koja žive sa samohranim roditeljima (73,7 hiljada, odnosno 16,9% ukupnog broja dece sa dečijim dodatkom), što je u skladu sa novijim tendencijama u smanjenju bračnosti populacije u Srbiji. Sa smetnjama u razvoju je 4,0 hiljada (1,0%) i u hraniteljskim porodicama 3,2 hiljade dece sa dečijim dodatkom (0,9%)

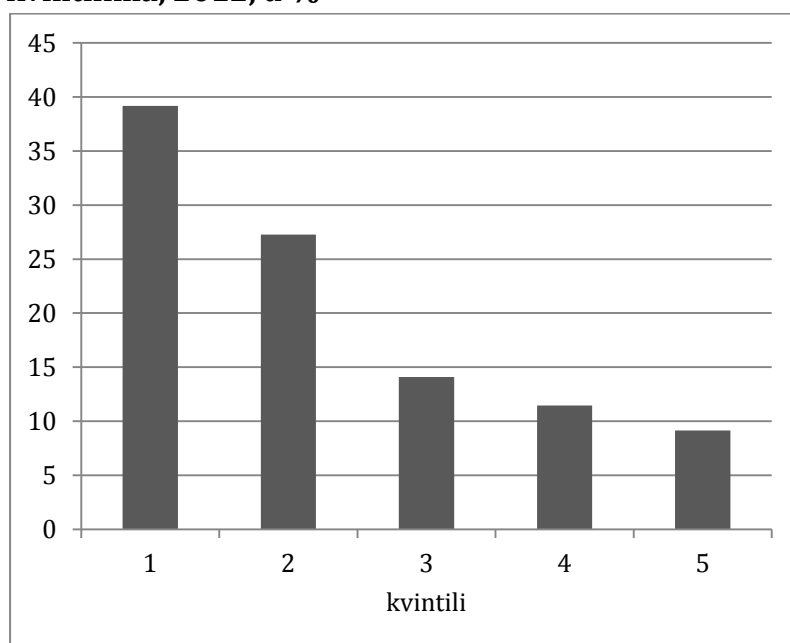
3. Obuhvat i targetiranost dečijih dodataka

Napred je navedeno da je obuhvat dece programom dečijih dodataka u Srbiji 28,3%, tj. ovaj dodatak prima više nego svako četvrto dete, a prema administrativnoj statistici o dečijim dodacima i popisnim podacima za stanovništvo.

Međutim, veoma je važno koja deca primaju dečiji dodatak budući da je njegova svrha socijalna, odnosno podrška siromašnijim porodicama u podizanju dece. Odgovor na ovo pitanje potražićemo uz pomoć Ankete o potrošnji domaćinstava s kraja 2012. godine, koja obuhvata i prihode domaćinstva, uključujući i dečije dodatke.³⁹

Na sledećem grafikonu prikazano je učešće dece koja primaju dečiji dodatak u ukupnom broju dece u svakom od pet kvintila stanovništva poređanih po visini potrošnje pojedinaca, kao izrazu njihovog materijalnog položaja.

Grafikon III-4 Udeo dece sa dečijim dodatkom u ukupnom broju dece, po kvintilima, 2012, u %



Izvor: APD (2012).

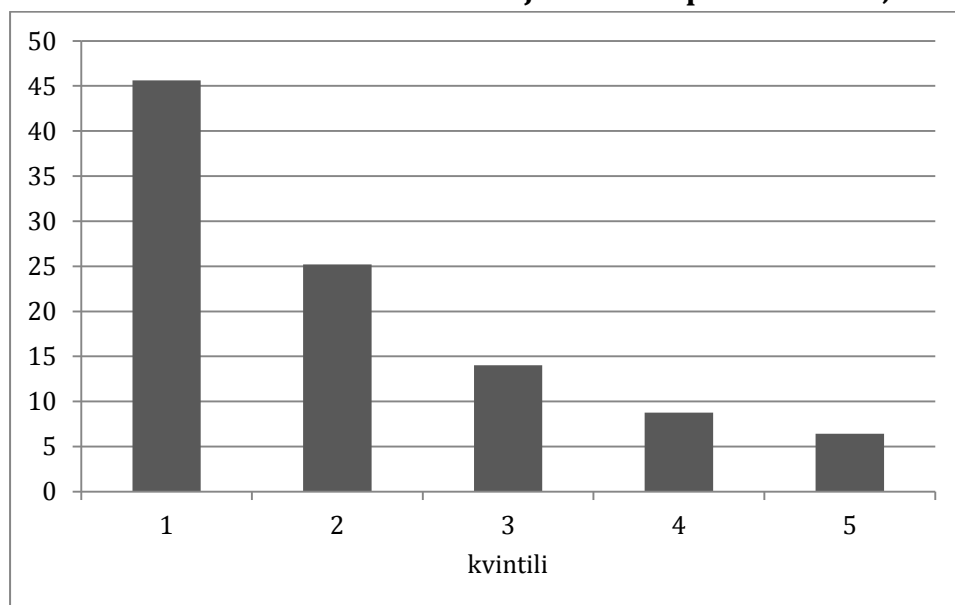
³⁹ Videti RZS (2013).

Kako se vidi, u prvom kvintilu, u kome se nalaze građani sa najnižom potrošnjom, obuhvat dece dečijim dodatkom je prilično visok i iznosi gotovo dve petine (39,1%).

Sa rastom potrošnje, odnosno poboljšanjem materijalnog položaja domaćinstava i pojedinaca, udeo dece sa dečijim dodatkom opada, da bi u petom, najbolje stojećem kvintilu to učešće iznosilo samo 9,1%. Taj trend smanjenja udela je pozitivan, jer potvrđuje usmerenost programa na slabije stojeće građane.

Podaci o targetiranosti pokazuju da je program dosta dobro usmeren, te da mali udeo sredstava "curi" ka najbogatijima.

Grafikon III-5 Udeo rashoda za dečije dodatke po kvintilima, 2012, u %



Izvor: APD (2012).

Na prethodnom grafikonu vidimo da gotovo polovina ukupnih rashoda na dečije dodatke odlazi na decu iz prvog kvintila (45,6%), dok samo 6,4% sredstava "curi" ka deci iz najvišeg kvintila.

Orijentaciju na prva dva kvintila potvrđuje i njihov zbir: njima pripada 70,8% svih dečijih dodataka i rashoda. Doduše, da se program odlično sprovodi, u najvišim kvintilima ne bi ni bilo dece koja primaju dečije dodatke.

Greška uključenosti i isključenosti može da se analizira i po zakonskim kriterijumima⁴⁰. Pošto program dečijih dodataka u Srbiji nije univerzalan, već se uzimaju i obzir prihodi, imovinsko stanje i neki drugi uslovi pri njegovom dodeljivanju, to se javlja mogućnost grešaka u oba smera: i da neka domaćinstva ne primaju dečije dodatke iako na to imaju pravo (greška isključenja) i da neka domaćinstva primaju dečije dodatke iako na to nemaju pravo (greška uključenja). Uzroci ovome mogu biti raznovrsni: od neprijavlivanja onih koji po

⁴⁰ Zasnovano na Matković i Mijatović (2012).

zakonu imaju pravo, preko manipulacije od strane onih koji nemaju pravo na dečije dodatke, do administrativnih grešaka u službama za dečije dodatke.

Da bi se ustanovila veličina ovih grešaka, korišćena je anketa Republičkog zavoda za statistiku i primenjeni su zakonski kriterijumi o sticanju prava na dečije dodatke. Time su izdvojena domaćinstva i deca koja na njih imaju prava, odnosno koja faktički zadovoljavaju zakonske uslove: starost deteta (manje od navršenih 19 godina), najviše četvoro prvorodne 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.

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

Tabela III-6 Greška isključenosti, 2011, u %

	Deca koja imaju pravo na DD
Primaju DD	40,6
Ne primaju DD	59,4
UKUPNO	100

Izvor: Matković i Mijatović (2012).

Od ukupnog broja dece koja zadovoljavaju formalne uslove za dečije dodatke 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 programu dečijih dodataka. Samim tim se svrha zakona ne ispunjava u potpunosti, tj. mnogo je onih koji ne primaju dečiji dodatak iako na njega imaju pravo.

Osnovni uzrok tome je slaba ili nedovoljna informisanost – znatno više od polovine onih koji imaju pravo na dečije dodatke ne zna dobro svoja zakonska prava: neki misle da prelaze cenzuse iako to nije tačno, neki čak ne znaju da postoji program dečijih dodataka, ili kako da se prijave, ili kakva je administrativna procedura, neki imaju pogrešne informacije...

U sledećoj tabeli data je druga mera kvaliteta – greška uključenosti. Ona odgovara na pitanje koliko je među onima koji primaju dečiji dodatak onih koji ne bi trebalo da ga primaju jer suštinski ne ispunjavaju zakonske uslove.

Tabela III-7 Greška uključenosti, 2011, u %

	Deca za koju se primaju DD
Imaju pravo na DD	47,2
Nemaju pravo na DD	52,8
UKUPNO	100

Izvor: : Matković i Mijatović (2012).

Kako vidimo, *greška uključenosti* je 52,8%, što znači da nešto iznad polovine dece prima dečiji dodatak, a da na to ne bi trebalo da imaju pravo, pošto ne zadovoljavaju zakonske uslove. Mnoge od ovih porodica ostvarile su, na primer, pravo na dečiji dodatak, iako u trenutku sprovođenja ankete roditelji nisu imali zdravstveno osiguranje. Važan uzrok postojanja znatne greške uključenosti jesu i slabosti u administriranju programa.

4. Iznosi i rashodi za dečiji dodatak

Kretanje ukupnih rashoda na program dečijih dodataka prikazano je u sledećoj tabeli:

Tabela III-8 Ukupni izdaci na dečije dodatke

	Ukupni izdaci mil. din.	Ukupni izdaci mil. evra	Udeo u BDP u %
2003	6.056	93,1	0,54
2005	7.132	86,0	0,42
2007	7.689	96,1	0,34
2009	8.758	93,2	0,32
2010	9.342	90,8	0,32
2011	10.398	102,0	0,32
2012	11.144	98,6	0,33

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, RZS, NBS

Za dečije dodatke izdvojeno je tokom 2012. godine 11,1 milijardi dinara, odnosno oko 97 miliona evra po tržišnom kursu. Tako je program dečijih dodataka po obimu izdataka veći za gotovo dva puta od programa roditeljskog dodatka (5,7 milijardi u 2012).

Ukupni rashodi za dečije dodatke povećani su od 6,1 milijarde u 2003. godini na 11,1 u 2012., odnosno gotovo su udvostručeni. Svakako, najveći deo povećanja duguje se inflaciji, o čemu svedoči i kretanje ovog iznosa u evrima – uglavnom između 90 i 100 miliona godišnje.

U 2012. godini redovan prihodni cenzus (najviši iznos) po članu domaćinstva iznosio je 7.287 dinara, a uvećani 8.745 dinara. Istovremeno, redovan dečiji

dodatak iznosio je 2.308 dinara, a uvećani 3.000 dinara. Kretanje cenzusa i iznosa dečijeg dodatka dato je u sledećoj tabeli.

Tabela III-9 Cenzusi i iznosi dečijeg dodatka, prosečno godišnje, dinara

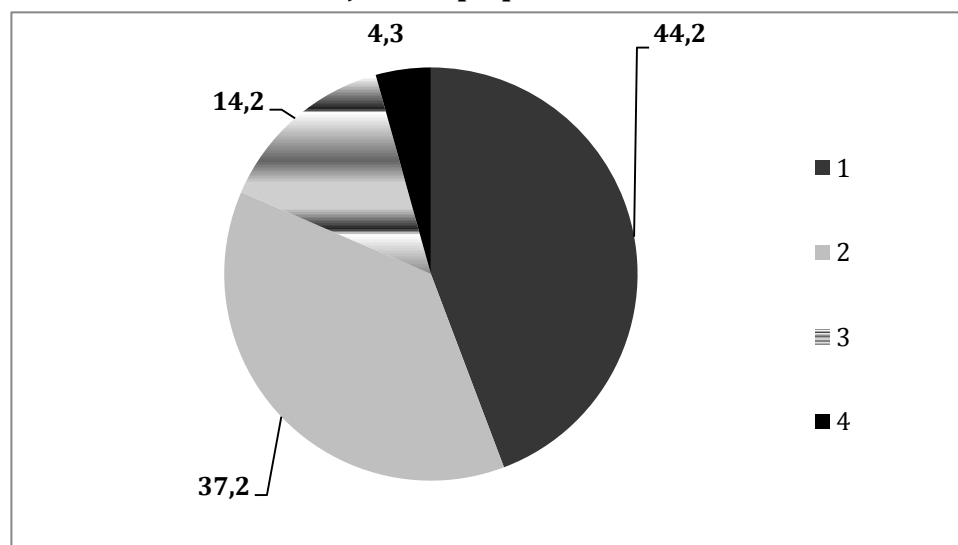
	Prihod po članu (cenzus)		Dečiji dodatak	
	redovan	uvećan	redovan	uvećan
2003	3.107	3.729	1.015	1.320
2005	4.007	4.808	1.307	1.699
2007	4.722	5.666	1.513	1.968
2009	5.789	6.946	1.849	2.403
2010	6.118	7.342	1.955	2.542
2011	6.851	8.222	2.167	2.817
2012	7.287	8.745	2.308	3.000

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Budući da se i cenzus i visina dečijeg dodatka indeksiraju indeksom cena na malo, odnosno potrošačkih cena, to oni zadržavaju realnu vrednost tokom vremena. Ovaj indeksacioni mehanizam doprineo je smanjenju broja dece koja primaju dečiji dodatak tokom perioda 2002-2008. godina, kada su realni dohoci rasli i kada je, zbog zadržavanja realne vrednosti cenzusa prihoda, deo građana sa uvećanim dohotkom izgubio pravo na dečiji dodatak. U kriznom periodu 2009-2012. takvih efekata indeksacionog mehanizma nije bilo.

Struktura ukupnih rashoda po broju dece po porodici prikazana je na sledećem grafikonu.

Grafikon III-6 Udeo broja dece po porodici u rashodima, 2012, u %



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

I ovde dominiraju rashodi na prvo dete, sa 44,2% ukupnih rashoda; slede izdaci za dečije dodatke za drugo dete sa znatnih 37,2%, dok učešće trećeg opada na 14,2% i četvrtog na samo 4,3%. Ovi procenti gotovo su identični učešću ovih kategorija dece u ukupnom broju primalaca dečijih dodataka.

5. Iskustva drugih zemalja⁴¹

Na nivou Evropske unije ne postoji harmonizacija socijalne politike u regulatornom smislu, pa time ni programa dečijih dodataka. Ipak, izvesna konvergencija postoji, nastala ugledanjem i prenošenjem dobrih iskustava iz jednih u druge zemlje. Ali, taj proces nije daleko odmakao pošto se programi i danas razlikuju zavisno od istorijskih okolnosti, dominantnog ideološkog koncepta i modela države blagostanja, a i osnovnih ciljeva programa.

U većini zemalja EU postoji veći broj novčanih davanja koja se isplaćuju porodicama sa decom. Centralno mesto u svim programima najčešće zauzimaju dečiji dodaci, iako mnoge zemlje imaju i posebna davanja, uglavnom usmerena na siromašnu decu.

U devetnaest zemalja EU postoje univerzalni dečiji 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 davanjima mogle bi da se grubo podele u dve osnovne grupe.

U prvoj grupi od osam zemalja prisutna je samo univerzalna komponenta u programima tipa dečijeg dodatka (nordijske zemlje, Ujedinjeno Kraljevstvo, Luksemburg, Slovačka i baltičke zemlje, osim Litvanije). U drugoj grupi od jedanaest, mahom kontinentalno-evropskih zemalja, obično postoji neka vrsta univerzalnog bazičnog davanja, a dodatno su, u okviru programa dečijeg dodatka ili mimo njega, ustanovljena i posebna davanja za siromašne porodice sa decom.

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 materijalnog stanja 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. Ili, 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). 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 materijalnog stanja. Otuda neka deca van ovog kruga ostaju bez prava na dodatak.

Ostale EU zemlje oslanjaju se na model dečijih dodataka sa imovinskim i/ili dohodnim cenzusom, odnosno uz proveru materijalnog stanja. Ovakvi programi

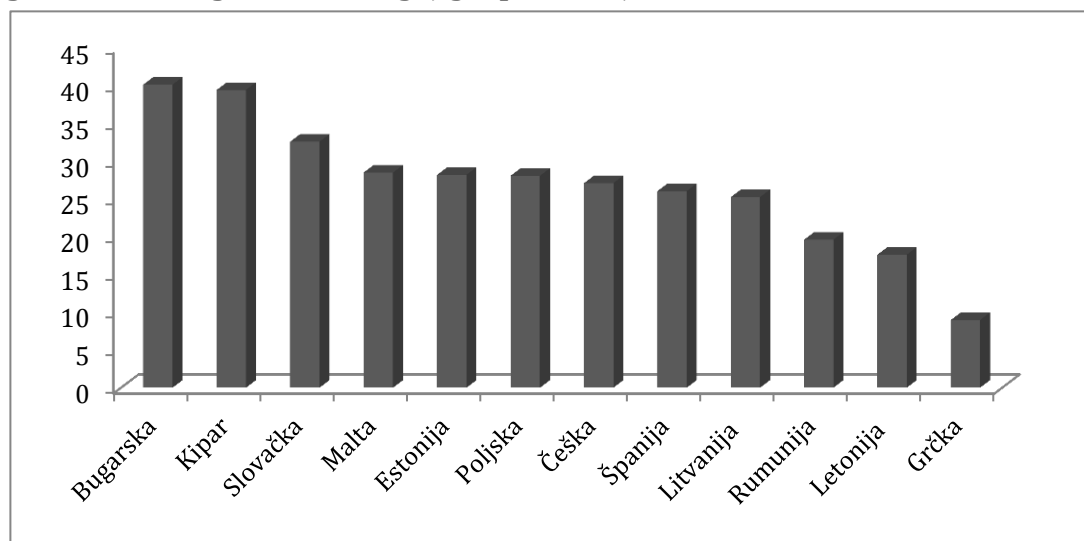
⁴¹ Ovaj odeljak se u velikoj meri oslanja na Matković i Mijatović (2012).

moгу se naći u južnoevropskim zemljama (Italija, Španija, Portugal) i pojedinim zemljama centralne i istočne Evrope (Češka, Slovenija, Poljska, Bugarska). U ovoj grupi, međutim, ima zemalja koje imaju univerzalnu komponentu za decu sa invaliditetom, kao Španija i Bugarska. Iako se, uz navedeni izuzetak, dečiji dodaci u ovim zemljama dodeljuju uz proveru materijalnog stanja, 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 bogatije slojeve, pa je programom dečijih dodataka u Sloveniji obuhvaćeno 86% dece do 18 godina starosti (Čok, Kump 2010, str. 15).

Iznosi i diferenciranje davanja, indeksiranje. U apsolutnom iznosu posmatrano, davanja su u zemljama kontinentalne Evrope i u nordijskim zemljama značajno viša od onih u južnoevropskim zemljama i zemljama centralne i istočne Evrope.

Analiza iznosa davanja 2010. godine za prvo dete u porodici uzrasta 3–6 godina, u standardima jednake kupovne snage (PPS)⁴² pokazuje da se zemlje EU mogu podeliti na dve grupe.⁴³ U prvoj grupi, u kojoj se nalaze zemlje sa višim iznosima davanja, izdvajaju se Nemačka i Luksemburg (sa davanjima od 175, odnosno 155 PPS). Najniža su davanja u Mađarskoj i Holandiji (72 i 60 PPS). Mađarska je jedina nova članica EU koja se nalazi u grupi sa velikodušnijim iznosima davanja. U drugoj grupi su mahom zemlje južne, centralne i istočne Evrope u kojima su davanja niska (u većem broju zemalja iznose između 25 i 33 PPS). Većina zemalja u ovoj grupi dodeljuje pravo uz proveru dohotka i imovine.

Grafikon III-7 Iznosi naknada u PPS, za prvo dete u porodici, uzrasta 3-6 godina, 2010. godine u drugoj grupi zemalja



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

⁴² Iznosi davanja u nacionalnim valutama preuzeti su iz baze MISSOC, a preračunati su u PPS (*purchasing power standards*) na osnovu konvertora GDP iz baze EUROSTAT.

⁴³ U analizu nisu uključene Italija, Slovenija i Portugal u kojima iznosi davanja zavise i od visine dohotka, što onemogućava poređenje.

Prema bazi podataka OECD-a za 2008. godinu, koja u davanja ubraja i (avansne) poreske kredite, sa mogućnošću isplate, udeo davanja 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 davanja su jednaki za svu decu (Bugarska, Slovačka, Letonija, Španija, a od 2012. godine i Irska), iako je uniformnost iznosa bila tipična u gotovo svim zemljama tokom nekoliko decenija nakon njihovog uvođenja (Gordon, 1988).

U manje od polovine zemalja iznosi se razlikuju u zavisnosti od starosti deteta. Uvažavajući činjenicu da finansijski troškovi rastu sa uzrastom dece (OECD, 2011), 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, s. 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.⁴⁴ 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. Prvo i drugo dete dobijaju niže iznose od dece višeg reda rođenja u Nemačkoj i Estoniji, dok u Austriji postoji dopunsko davanje 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,⁴⁵ samo je u Ujedinjenom Kraljevstvu dečiji dodatak značajno viši za prvo (najstarije) dete u porodici, dok je za svako naredno dete iznos dodatka jednak.

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

Najzad, u gotovo svim zemljama iznosi dečijeg dodatka se uvećavaju za decu sa invaliditetom i/ili za decu samohranih roditelja, ili se ustanovljavaju posebna davanja usmerena na ove ugrožene grupe.

⁴⁴ I Litvanija ima veće davanja za decu do 2 godine starosti ako roditelji ne primaju naknadu za porodiljsko odsustvo ili je ona niska.

⁴⁵ Naredno dete može da koristi istu sobu, da nasledi odeću i obuću, školski pribor.

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 davanja 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 invaliditeta visok (Austrija, Nemačka, Grčka, Španija, Italija, Malta).

U najvećem broju zemalja Evropske unije indeksiranje davanja 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).

Dečiji dodaci imaju važno mesto u ukupnoj finansijskoj podršci porodici. Analiza podataka iz baze ESSPROS pokazuje da oni u proseku čine skoro polovinu ukupnih javnih rashoda u okviru tzv. funkcije porodica/deca. Među zemljama u kojima je ovaj udeo značajno ispod proseka EU mogu se izdvojiti dve grupe zemalja: u prvoj su nordijske zemlje, u kojima je ovaj udeo relativno nizak, pre svega jer su ulaganja u nenovčana davanja i usluge vrlo visoka, a u drugoj zemlje u kojima su rashodi za dečije dodatke niski, na primer Češka, Španija i baltičke zemlje. Među zemljama koje imaju vrlo visok udeo novčanih davanja tipa dečijeg dodatka nalaze se, pre svega zemlje kontinentalne Evrope, koje su ovim davanjima dale prioritet u svojim intervencijama za decu (Austrija, Nemačka, Francuska i Belgija).

Izdvajanja za dečije dodatke i izvori finansiranja. U Evropskoj uniji novčana davanja za porodice sa decom predstavljaju instrument za kompenzaciju direktnih troškova podizanja dece. Podaci baze ESSPROS pokazuju da se za davanja tipa dečijeg dodatka u zemljama EU 2009. godine u proseku izdvajalo 1,1% BDP-a.⁴⁶

Razlike u izdvajanjima između pojedinih zemalja su velike. Najveću, natprosečnu podršku porodicama sa decom kroz ovaj instrument pružaju zemlje kontinentalne Evrope (Luksemburg, Austrija, Nemačka, Francuska, Belgija), u kojima su i iznosi davanja najviši. Najmanja izdvajanja i najniži iznosi karakteristični su za zemlje južne, centralne i istočne Evrope (Češka, Poljska, Litvanija, Letonija, Estonija, Italija, Španija). Nordijske zemlje se nalaze u sredini, prvenstveno zbog različitog koncepta u pogledu balansa između novčanih i

⁴⁶ Baza ESSPROS ne obuhvata poreske olakšice i poreske kredite, za razliku od, na primer, baze OECD.

nenovčanih davanja u okviru celokupne podrške koju pružaju porodicama sa decom.

Prema istraživanju OECD-a i EU, inicijalni odgovor na poslednju krizu je uglavnom podrazumevao povećanu podršku porodicama sa decom, uključujući i isplate dodatnih jednokratnih novčanih davanja. U kasnijoj fazi mnoge zemlje su uvele mere budžetske štednje kroz smanjenje davanja, zamrzavanje, restrukturiranje i slično (OECD, 2011, s. 11 i 65; Gauthier, 2010 s. 10–12).

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 pojedinim zemljama (Francuska, 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.

Upoređenje modela dečijih dodataka u EU i Srbiji. Modeli dečijih dodatak u Srbiji i zemljama Evropske unije poseduju sličnosti i razlike.

Osnovna razlika proističe iz karaktera dečijeg dodatka u Srbiji i većini zemalja EU. Naime, dečiji dodaci u Srbiji namenjeni su deci iz siromašnijih slojeva i pravo na njih ostvaruje se na osnovu provere dohotka i imovine, uz neke druge uslove. Ovakav program prisutan je tek u četvrtini zemalja EU, dok je u ostalim zemljama program ili univerzalan (dostupan svoj deci) ili uz dominantnu univerzalnu komponentu postoji i komponenta koja je usmerena na siromašnije porodice sa decom.

U Srbiji, prema poslednjim podacima, dečiji dodatak prima 383.000 dece ili svako četvrto dete. 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, a pravo ostvaruje preko 40% dece (UNICEF, 2006).

Ne treba zaboraviti, međutim, da obuhvat nije potpun ni u zemljama Evropske unije u kojima se davanje 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 davanja po porodici ograničen, što onda suštinski ograničava i broj dece koja u jednoj porodici ostvaruju pravo u datim nominalnim iznosima (Danska).

Sledeća vidljiva razlika odnosi se na tip dečijeg dodatka. U Srbiji je dečiji dodatak 2012. godine u proseku iznosio oko 2.300 dinara i bio je jednak za svu decu. Iako

su, istorijski posmatrano, u gotovo svim zemljama šeme uspostavljene na ovaj način, jednaki iznosi davanja 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.

Veći broj zemalja EU dodeljuje veće iznose za decu višeg reda rođenja, a u skladu sa populacionim ciljevima i/ili većim siromaštvom. U Ujedinjenom Kraljevstvu prvo dete, međutim, ostvaruje davanje koje je za trećinu veće od davanja koje se dodeljuje deci 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 do navršenih 19 godina i vezuje se za završetak srednjoškolskog obrazovanja. Ovo rešenje nije neuobičajeno u zemljama Evropske unije.

Izraženo u standardima jednake kupovne snage, dodatak je u 2012. godini iznosio oko 45 PPS što svrstava Srbiju među zemlje sa najvećim iznosima naknada u drugoj grupi zemalja, koju karakterišu niske naknade.

U 2012. godini udeo dečijeg dodatka za jedno dete u prosečnoj (bruto) zaradi iznosi u Srbiji pak 4,1%. 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, s. 43).

Iznos dečijeg dodatka od 2.308 dinara u 2012. godini približno je 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.⁴⁷

Rashodi za dečije dodatke u Srbiji iznosili su 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

⁴⁷ Prema podacima za 2012. godinu, linija siromaštva (minimalna potrošačka korpa) iznosila je 10223 dinara po ekvivalentnom odraslom, pri skalama ekvivalencije od 0,5 za decu do 14 godina.

sferi nisu primenjene mere štednje. Izvor finansiranja je republički budžet, kao i u većini zemalja EU.

Indeksiranje davanja 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.

6. Sugestije za unapređenje programa⁴⁸

Program dečijih dodataka veoma je važan za decu i porodice slabijeg materijalnog stanja. U pitanju je program sa dugom tradicijom i mnogim dobrim karakteristikama, ali postoje i potrebe i mogućnosti za njegovo unapređenje. U nastavku ćemo navesti jedan broj predloga za promene, uz napomenu da bi neki od njih doneli samo unapređenje postojećeg modela, a neki predstavljaju konceptijske promene.

Prvo, **automatski uključiti decu iz porodica koja primaju novčanu socijalnu pomoć u program dečijih dodataka** ukoliko podnesu potvrdu o redovnom pohađanju škole. Time bi postupak ostvarivanja prava bio bitno pojednostavljen za ovu decu.

Drugo, **eliminirati zahtev da roditelji imaju zdravstveno osiguranje**, pošto su raniji razlozi za ovaj uslov izgubili na važnosti.

Treće, **ograničiti pravo na četvoro, a ne na prvo četvoro dece** iz porodice, što bi dovelo do izvesnog poboljšanja položaja porodica sa više dece, koja su više podložna siromaštvu. Dodatno, ograničenje bi trebalo da se odnosi samo na decu iz biološke porodice i ne bi trebalo da uključi i decu pod starateljstvom.

Četvrto, **ukinuti pravo na dečiji dodatak dece na porodičnom smeštaju**, stoga što su naknade za troškove podizanja dece koje država već plaća visoke. Dodatno, više nisu potrebni dodatni finansijski podsticaji za razvoj hraniteljstva koje je u Srbiji dostiglo zadovoljavajući nivo.

Peto, **proširiti obuhvat i redefinisati kategoriju dece sa invaliditetom** koja mogu da ostvare pravo na dečiji dodatak po osnovu invaliditeta. Promene bi mogle da budu od značajnog povećanja iznosa dodatka, njegovog diferenciranja u skladu sa stepenima podrške, uz povišenje prihodnog cenzusa ili čak i uvođenje univerzalnog dodatka za decu sa invaliditetom. Svakako je neophodno i da se promene zakonske odredbe o finansijskoj podršci porodici sa decom u delovima u kojima se pominje akt o razvrstavanju dece sa invaliditetom, a koji više ne predstavlja osnov za ostvarivanje prava.

Šesto, **eliminirati katastarski prihod kao uslov za ostvarenje prava na dečiji dodatak** stoga što je zastareo i neažuran i što isključuje veliki broj dece iz poljoprivrednih domaćinstava iz prava na dečiji dodatak.

⁴⁸ Za detaljniju argumentaciju videti Matković i Mijatović (2012).

Ukinuti cenzus vezan za poljoprivredno zemljište za poljoprivredna domaćinstva za koja se može utvrditi stvarni prihod od poljoprivrede uz pomoć poreza na dodatnu vrednost (bilo da su obveznici PDV-a, bilo da nisu ali da isporučuju poljoprivredne proizvode pravnim licima i stoga učestvuju u evidenciji PDV-a preko PDV naknada).⁴⁹ Za poljoprivredna domaćinstva koja nemaju registrovan promet zadržati cenzus poljoprivrednog zemljišta kao jedini uslov.

Sedmo, **uvesti modifikovanu OECD skalu ekvivalencije** za obračun cenzusa prihoda porodica, koja se već koristi kod novčane socijalne pomoći, polazeći od nesporne činjenice da je dodatni trošak za dodatnog člana domaćinstva manji nego trošak za prethodnog. Na taj način bi se bolje respektovali stvarni troškovi domaćinstava i pravednije ustanovile potrebe za dečijim dodacima.

Uvođenje skale ekvivalencije, što znači zaoštavanje finansijskih uslova, a bez promene prihodnog cenzusa dovelo bi do smanjenja broja dece obuhvaćenih programom, što svakako ne bi bio cilj promene. Da bi broj primalaca dečijih dodataka ostao nepromenjen, potrebno je uvođenje ekvivalentne skale pratiti povećanjem prihodnog cenzusa, što se postiže njegovim podizanjem sa 7 na 14,1 hiljada po ekvivalentnom (prvom u domaćinstvu) odraslom (cene iz novembra 2011, kada je rađena analiza). Jedan od rezultata ove promene bilo bi povećanje učešća dece iz malobrojnih porodica.

Ukoliko se želi i može finansirati povećanje obuhvata, cenzus bi trebalo da se poveća na oko 20 hiljade dinara po ekvivalentnom odraslom, što je dvostruko više od linije siromaštva.

Uvođenje skale ekvivalencije, uz povišenje prihodnog cenzusa na 14,1 hiljada, predstavljalo bi doprinos povećanju pravednosti programa dečijih dodataka, dok bi dalje podizanje cenzusa na 20 hiljada svakako vidljivo povećalo broj obuhvaćene dece.

Osmo, **uvesti različit iznos dečijeg dodatka zavisno od starosti deteta**, a kroz dve grupe: za decu do 14 godina manji, zbog realno manjih troškova, i za stariju decu veći, zbog realno većih troškova. Ovde bi trebalo imati u vidu i postojanje roditeljskog dodatka (isplaćuje se najkasnije do navršene dve godine starosti) i refundaciju PDV-a (takođe se vrši najkasnije do dve godine starosti) kroz koje se porodicama sa malom decom već obezbeđuje znatna finansijska podrška.⁵⁰ Kako bi se izbegle manipulacije sa potvrdama o redovnom školovanju i povećalo podsticajno delovanje dečijeg dodatka za srednjoškolsko obrazovanje, umesto mesečnog povećanja, moguće je i da se nakon završetka školske godine, uz potvrdu (ili samo knjižicu) isplati povećanje u jednokratnom iznosu.

Dodatno, sa uvođenjem obaveznog predškolskog pripremnog programa, treba razmotriti da i njegovo pohađanje predstavlja uslov za dobijanje dečijeg dodatka.

Deveto, **uvesti jednokratno davanje u visini jednog dečijeg dodatka na početku školske godine**, a zbog povećanih troškova porodice.

⁴⁹ Za detalje videti Matković i Mijatović (2012).

⁵⁰ Videti odeljke *Roditeljski dodatak* i *Poreske olakšice*.

Deseto, **unaprediti operativno administriranje programa** dečijih dodataka, posebno kroz umrežavanje svih raspoloživih baza podataka radi dokazivanja statusa dece i porodice i izraditi protokol između službi za dečije dodatke i centara za socijalni rad.

Ove preporuke se međusobno razlikuju po karakteru: jedne su tehničke i očigledno pozitivne, druge normativne i konceptijske i podložne preispitivanju, treće kompleksne na logističkom planu. Stoga je mogućnost brze realizacije različita: pojedine se mogu brzo uvesti, druge zahtevaju više analize i pripreme, a treće podrazumevaju međuresorni rad državne uprave.

LITERATURA

Čok, Kump (2010): *Ukrepi na području socialnih transferjev za ohranjanje socialne*. Ljubljana: Faculty of Economics.

European Commission (2009): *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review*, European Commission, 2009.

Gauthier (2010): *The Impact of Economic Crisis on Family Policies in European Union*. European Commission.

Matković, Mijatović (2009): G. Matković i B. Mijatović: *Analiza uticaja državne podrške siromašnima*, Tim potpredsednika vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, 2009.

Matković, Mijatović (2012): G. Matković i B. Mijatović: *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, CLDS, 2012.

Matsaganis (2009): Policy overview and policy impact analysis. A case study: Greece. *Child poverty and child-well being in the European Union*.

OECD (2011): *Doing Better for Families*. OECD.

OECD (2011a): *OECD Family Database*. Paris: OECD.

RZS (2012): *Starost i pol (2012): Starost i pol*, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011, knj. 2, RZS, 2012.

RZS (2013): *Raspoloživa sredstva i lična potrošnja domaćinstava u Republici Srbiji, 2012, Konačni rezultati*, RZS, 2013.

UNICEF (2006): *Innocenti Social Monitor 2006: Understanding Child Poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. Florence: UNICEF, Innocenti Research Centre.

IV. DODATAK ZA POMOĆ I NEGU DRUGOG LICA

1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa

Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica (DPN) je novčano davanje, namenjeno licima koja zbog telesnog ili senzornog oštećenja, ili intelektualnih poteškoća ne mogu samostalno da obavljaju osnovne dnevne aktivnosti⁵¹. Ovo novčano davanje namenjeno je svim starosnim grupama, tako da i deca mogu biti korisnici. .

Pravo na ovo novčano davanje uslovljeno je isključivo zdravstvenim stanjem, a ne i materijalnim položajem korisnika. Pravo se može ostvariti u okviru sistema penzijsko-invalidskog osiguranja (PIO) kada su u pitanju osiguranici i penzioneri, i u okviru sistema socijalne zaštite za sve ostale. Deca su, dakle, po pravilu korisnici dodatka iz sistema socijalne zaštite⁵². Deca radnog uzrasta i mladi mogu biti i korisnici sistema PIO samo u slučaju da su radili i bili osigurani pre nastanka invaliditeta.

Postupak utvrđivanja invaliditeta/nesposobnosti u procesu ostvarivanja prava sprovodi stručni organ veštačenja obrazovan po propisima kojima se uređuje penzijsko-invalidsko osiguranje - Prvostepena komisija. Potencijalni korisnici i uz prateća lična dokumenta, nalaz lekara specijaliste i predlog za veštačenje od lekara opšte praksa predaju centru za socijalni rad. Centar po službenoj dužnosti predmet dostavlja stručnom organu PIO fonda radi veštačenja. Stručni organ PIO fonda daje nalaz na osnovu koga CSR donosi rešenje o korišćenju prava. U slučaju žalbe na rešenje CSR, drugostepeni organ (Ministar, pokrajinski organ uprave nadležan za socijalnu zaštitu ili gradska uprava grada Beograda⁵³) vrši reviziju rešenja, bez ponovnog veštačenja.⁵⁴

Postoje tri nivoa davanja – dva u okviru **osnovnog prava i uvećani dodatak sa najvišim iznosima**. Iznos osnovnog prava razlikuje se za korisnike iz sistema PIO i iz sistema socijalne zaštite. Iznos dodatka je za korisnike PIO duplo viši. Lica sa najvišim stepenom invaliditeta, od 100% po jednom osnovu, ili više od

⁵¹ Član 92. *Zakona o socijalnoj zaštiti*, Službeni glasnik RS, br. 24/2011

⁵² Raniji penzijski propisi su predviđali da deca sa invaliditetom čiji su roditelji osiguranici mogu da budu korisnici novčane naknade za pomoć i negu drugog lica. Kada je to pravo ukinuto zakonskim promenama 1992. godine, ostao je jedan broj korisnika kojima se i danas isplaćuje naknada iz PIO kao „invalidnoj deci” (Matković i Stanić, 2013).

⁵³ Član 103. *Zakona o socijalnoj zaštiti*, Službeni glasnik RS, br. 24/2011

⁵⁴ Što se tiče osiguranika i penzionera, oni zahtev za pravo na novčanu naknadu predaju direktno PIO fondu

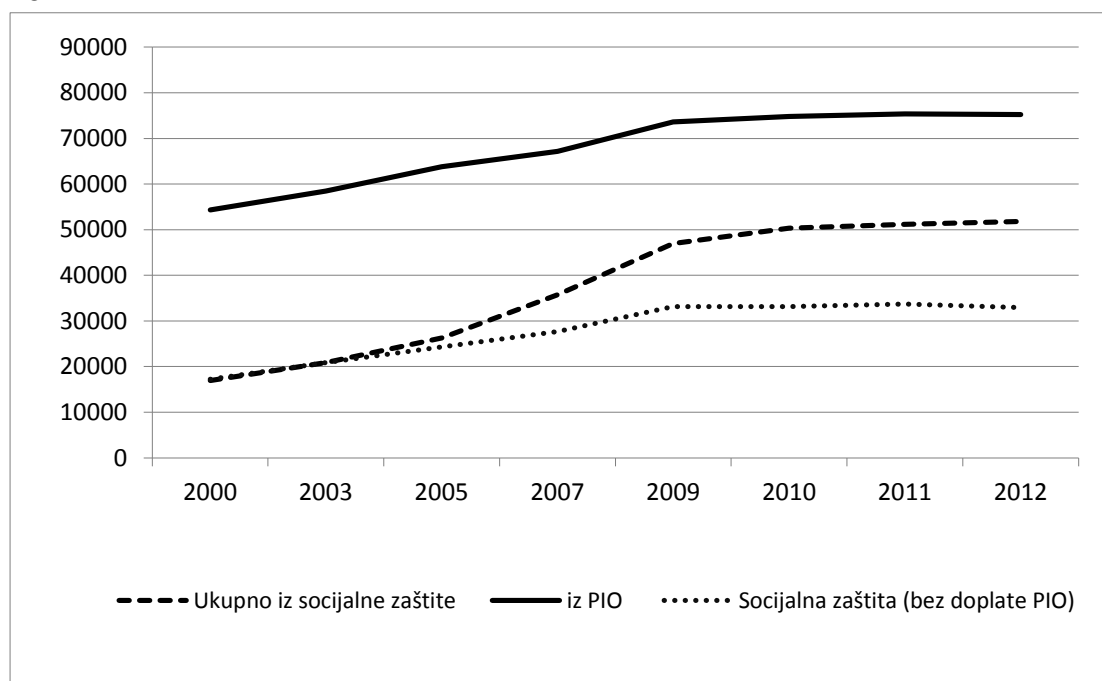
70% po više osnova ostvaruju pravo na uvećani dodatak i to u isključivo u okviru sistema socijalne zaštite⁵⁵.

Jedan broj korisnika istovremeno ostvaruje osnovni iznos naknade po osnovu osiguranja, a razliku do uvećanog dodatka ostvaruje u okviru sistema socijalne zaštite.

2. Korisnici

Prema podacima iz decembra 2012. godine, ukupan broj korisnika davanja za pomoć i negu drugog lica, iz oba sistema, iznosio je 109.801 korisnika – 32.962 iz sistema socijalne zaštite i 76.839 iz sistema PIO, pri čemu oko 25% korisnika iz sistema PIO tj. oko 18 hiljada prima dopunu iz sistema socijalne zaštite (iz budžeta) po osnovu razlike do uvećanog dodatka i razlike za invalidnu decu⁵⁶. Analiza kretanja broja korisnika od 2000. godine pokazuje da je broj korisnika konstantno rastao sve do 2009. godine (Grafikon IV-1).

Grafikon IV-1 Broj korisnika davanja za pomoć i negu drugog lica 2000-2012



Izvor: PIO fond i Ministarstvo zapošljavanja i socijalne zaštite

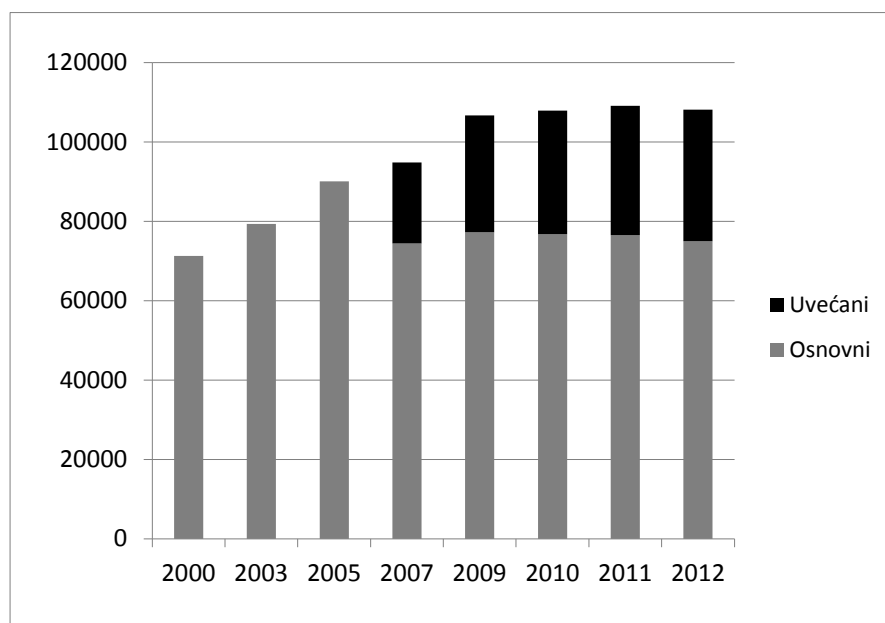
Napomena: Podaci iz decembra, sem broja korisnika iz sistema socijalne zaštite za 2003 (prosek godine); Podaci o ukupnom broju korisnika ne uključuju osiguranike iz vojnog osiguranja i davanja iz boračko-invalidske zaštite

⁵⁵ Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica ima lice iz člana 92. stav 1. ovog zakona za koje je, na osnovu propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju, utvrđeno da ima telesno oštećenje od 100% po jednom osnovu ili da ima organski trajni poremećaj neurološkog i psihičkog tipa, i lice iz člana 92. stav 1. ovog zakona koje ima više oštećenja, s tim da nivo oštećenja iznosi po 70% i više po najmanje dva osnova. (Član 94. Zakona o socijalnoj zaštiti).

⁵⁶ Vidi fusnotu 52

Rast broja korisnika tokom prve polovine prošle decenije može se objasniti urednom isplatom i povećanjem realnog iznosa davanja u odnosu na 90-te. Ovo posebno važi za korisnike iz sistema socijalne zaštite, čiji je broj korisnika u relativnom iznosu značajnije porastao nego što je to slučaj sa osiguranicima PIO – u periodu 2000 do 2005 broj korisnika iz sistema socijalne zaštite porastao je za 40% u poređenju sa 17% rasta broja korisnika u okviru sistema PIO. Nakon jula 2006. godine, od kada je uveden uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica⁵⁷, dalji rast broja korisnika može se objasniti i uvođenjem ovog prava. Uvećani dodatak, koji je prevazišao iznos neto minimalne zarade, svakako je predstavljao snažan podsticaj za povećanje broja korisnika (Matković i Stanić, 2013). To potvrđuje i Grafikon IV-2 gde se vidi da je jedan broj korisnika “prešao” na uvećani dodatak, a da su dalja povećanja broja korisnika vezana za ovo novo pravo. Međutim, od 2009. godine broj korisnika iz oba sistema stagnira. Kao jedno od objašnjenja može biti saturacija pokrivenosti.

Grafikon IV-2 Broj korisnika osnovnog i uvećanog dodatka iz oba sistema, 2000-2012.



Izvor: PIO fond i MINRZS

Napomena: Podaci iz decembra, sem broja korisnika iz sistema socijalne zaštite za 2003 (prosek godine)

U decembru 2012. godine od ukupnog broja korisnika davanja za pomoć i negu drugog lica 30,65% su bili korisnici uvećanog dodatka. Pri tome, ako

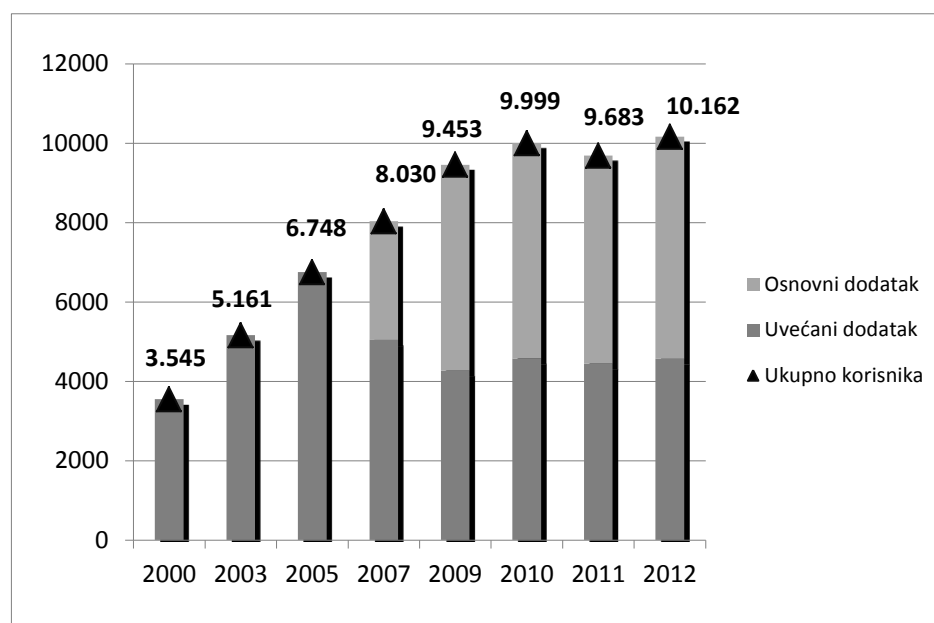
⁵⁷ Uvećani dodatak je uveden kao novo pravo Izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iz 2005 godine, sa primenom od jula 2006. godine. Tada je određeno da pravo na uvećani dodatak ima lice kod koga je utvrđeno telesno oštećenje od 100%, a novim Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. Ta odredba je izmenjena tako da pravo ima i lice koje ima oštećene 70% i više po najmanje dva osnova.

posmatrano odvojeno korisnike PIO i sistema socijalne zaštite, možemo videti da je pravo na uvećani dodatak ostvarilo 25% korisnika naknade iz PIO, a 44% korisnika dodatka u okviru sistema socijalne zaštite.

U 2012. godini **6.465 dece do 18 godina koristilo je dodatak** za pomoć i negu drugog lica, **što je oko 6% ukupnog broja korisnika, a 10.162 dece i mladih (do 26 godina starosti), što je oko 9,5% ukupnog broja korisnika.** Kada posmatramo samo korisnike iz sistema socijalne zaštite gde deca i mladi po pravilu pripadaju, deca do 18 godina čine oko 19% korisnika, a deca i mladi do 25 godina oko 30% korisnika⁵⁸.

Kada pogledamo trend kretanja mladih korisnika (0-25), vidimo da je njihov rast još izraženiji od rasta ukupnog broja korisnika – broj mladih, korisnika prava se od 2000-te godine skoro utrostručio. Tom rastu je svakako doprinelo uvođenje uvećanog dodatka (Grafikon IV-3).

Grafikon IV-3 Broj korisnika 0-25 godina, 2000-2012.

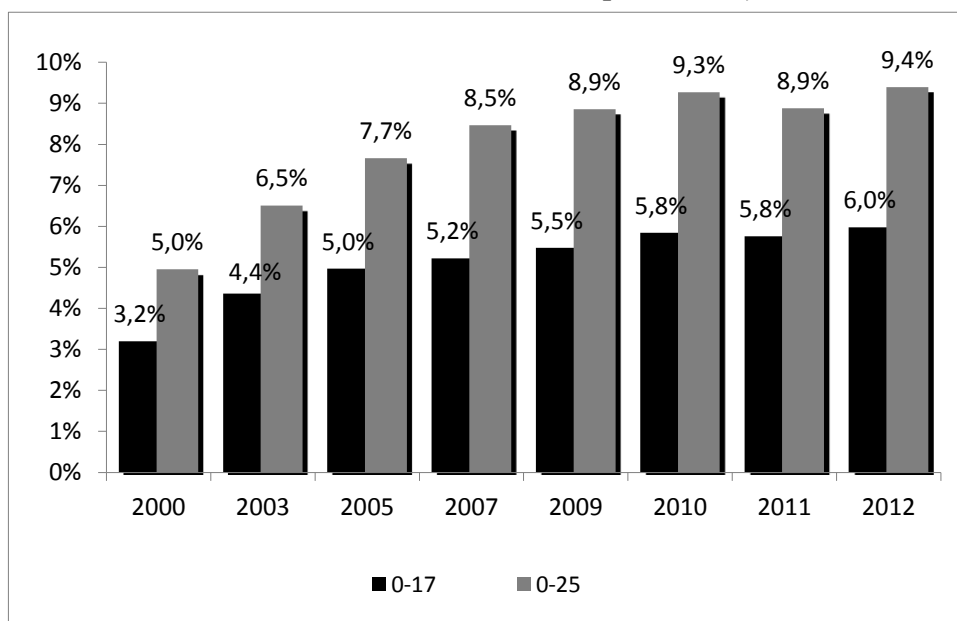


Izvor: PIO fond i MINRZS

Samim tim se i učešće dece i mladih korisnika u ukupnom broju korisnika DPN uvećalo (Grafikon IV-4).

⁵⁸ Moguće da neko iz kategorije mladih (18-26) ostvari pravo preko PIO, ako je radio i bio osiguran. Nemamo podatke, ali sigurno zanemarljivo (mada u 2008. njih 454 primalo doplatu).

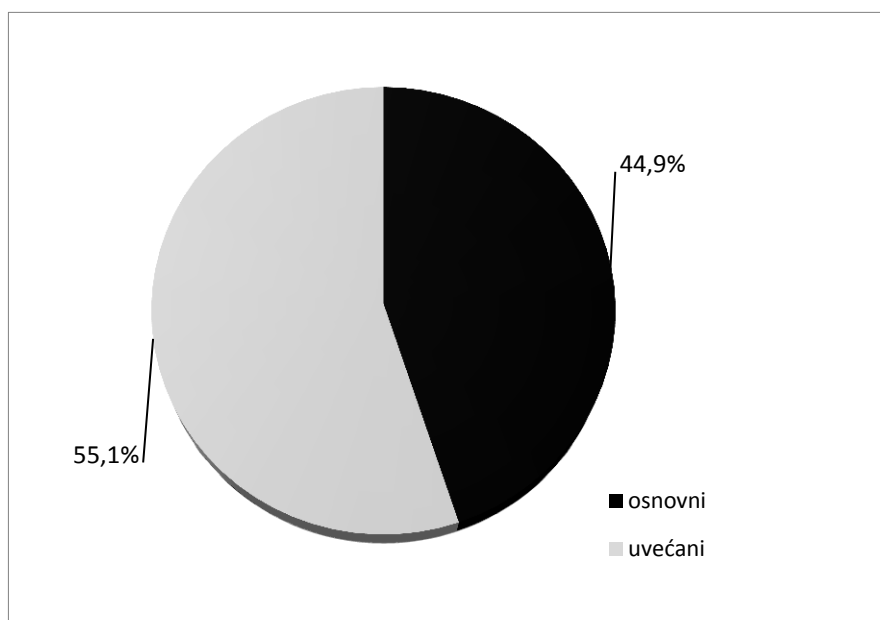
Grafikon IV-4 Učešće dece i mladih u ukupnom broju korisnika DPN



Izvor: PIO fond i MINRZS

Što se tiče strukture dece i mladih (0-25) korisnika DPN prema tipu dodatka – osnovni i uvećani, veći je broj korisnika uvećanog dodatka. U 2012. godini 55% korisnika primalo je uvećani dodatak.

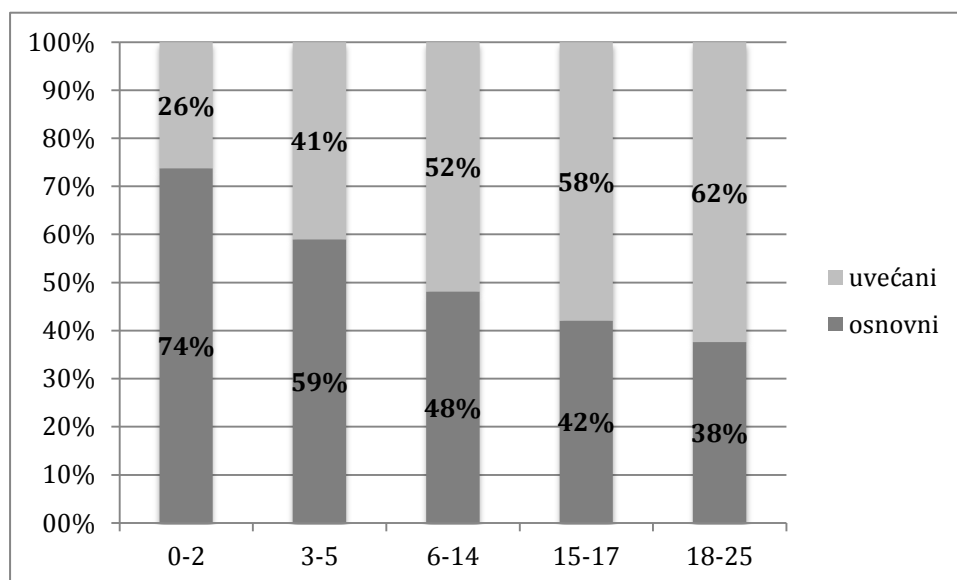
Grafikon IV-5 Struktura korisnika 0-25 prema tipu dodatka – osnovni i uvećani (za 2012. godinu)



Izvor: MINRZS

Kada posmatramo strukturu korisnika prema starosnim grupama, vidimo pravilnost da što je viša starosna grupa, to je veće učešće korisnika uvećanog dodatka.

Grafikon IV-6 Struktura korisnika osnovnog i uvećanog DPN prema starosnim grupama



Izvor: MINRZS

3. Iznosi i rashodi

Visina osnovnog dodatka za pomoć i negu je 2004. godine izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana određena na 4.000 dinara za septembar 2004. godine, uz usklađivanje jednom mesečno indeksom troškova života. Uvećan dodatak uveden je izmenama Zakona iz 2005. godine. On je u tom trenutku utvrđen u iznosu od 70% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa ostvarene u republici u prvih pet meseci 2006. godine, a za njega je usklađivanje predviđeno dva puta godišnje – 1. januara i 1. jula tekuće godine, takođe indeksom troškova života.

Potom je novim Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine visina dodatka za pomoć i negu drugog lica, kao i uvećanog dodatka utvrđena je u nominalnom iznosu -, uz usklađivanje dva puta godišnje, 1. aprila i 1. oktobra indeksom potrošačkih cena.⁵⁹

⁵⁹ Kako je Zakon stupio na snagu aprila meseca za koji je predviđena indeksacija, ovi iznosi su odmah i indeksirani iako je u njihovom nominalnom iznosu taj rast već bio ukalkulisan, tako da su po stupanju Zakona na snagu iznosi već bili viši od iznosa utvrđenih Zakonom

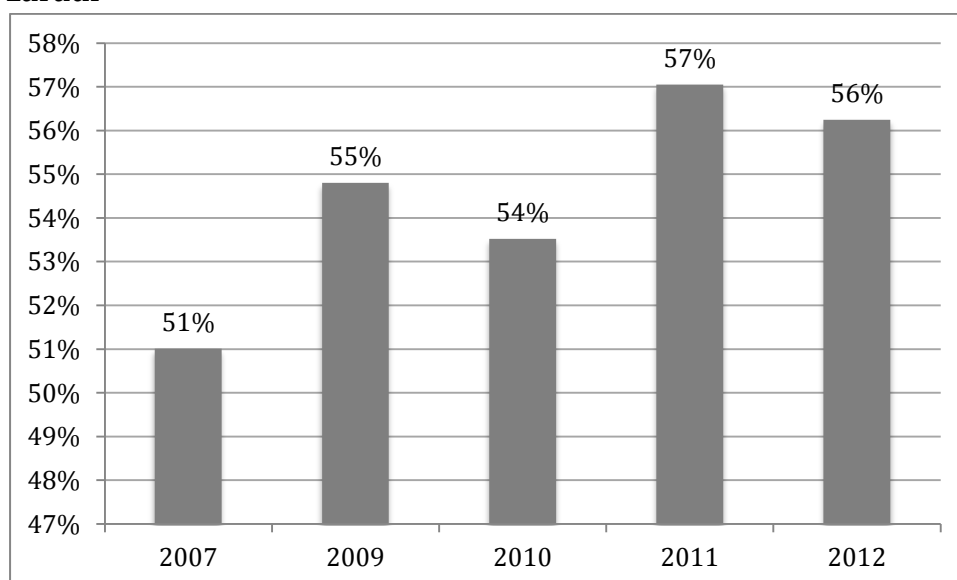
**Tabela IV-1. Iznosi osnovnog i uvećanog DPN
(prosek godine)**

	Osnovni dodatak (din)	Uvećani dodatak (din)
2003	2.116	..
2005	4.538	..
2007	5.422	14.160
2009	6.649	17.390
2010	7.011	18.275
2011	8.089	21.667
2012	8.628	23.273

Izvor: MINRZS

Uvećani dodatak je, izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana 2005.. godine utvrđen kao 70% prosečne neto zarade po zaposlenom u prvih 5 meseci 2006. godine, a nadalje je indeksiran troškovima života. Usled bržeg rasta zarada od troškova života uvećani dodatak je već 2007. godine pao na 51% prosečne zarade. U narednom periodu dolazi do pada zarada usled promene metodologije praćenja zarada 2008. godine, a zatim i do realnog pada i sporijeg rasta zarada usled krize, pa uvećani dodatak poslednjih godina iznosi oko 55% prosečne neto zarade (Grafikon IV-7.).

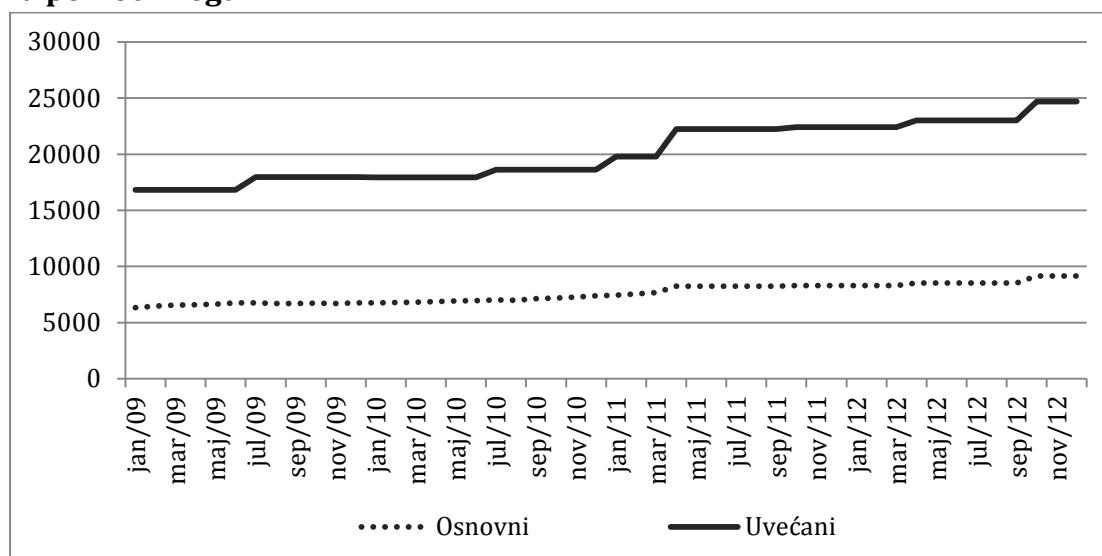
Grafikon IV-7 Udeo uvećanog dodatka za pomoć i negu u prosečnoj neto zaradi



Izvor: MINRZS i RZS

Do 2011. godine dinamika kretanja osnovnog i uvećanog dodatka se malo razlikovala usled različite indeksacije, da bi se ona izjednačila nakon stupanja novog Zakona o socijalnoj zaštiti na snagu.

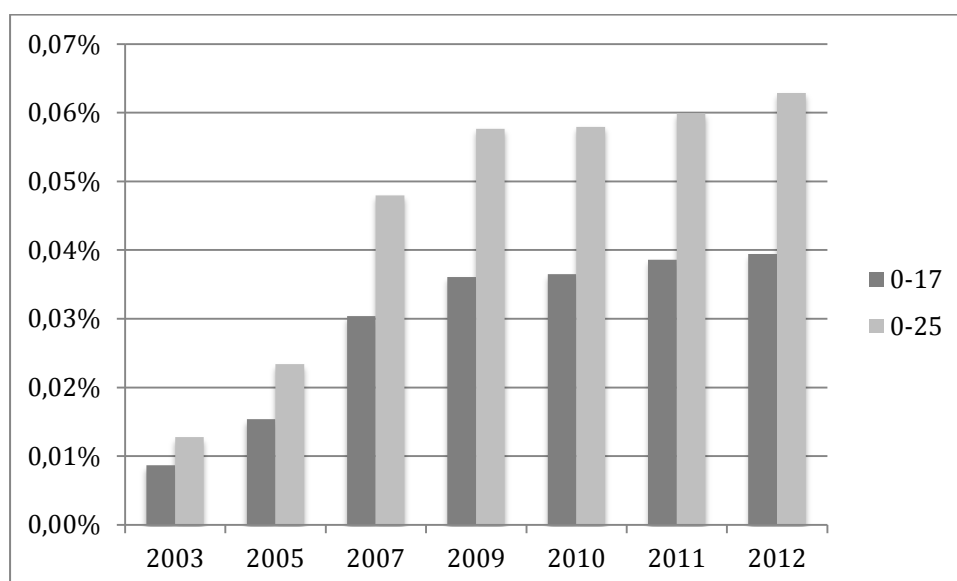
Grafikon IV-8 Mesečno nominalno kretanje osnovnog i uvećanog dodatka za pomoć i negu



Izvor: MINRZS

Ukupni rashodi za DPN za decu i mlade (0-25 god.) su u 2012. godini iznosili približno 2,1 milijardu dinara ili 0,06% BDP-a. Rashod za decu 0-17 je značajno niži - 1,3 milijarde dinara ili 0,04% BDP-a. Rashodi su u posmatranom periodu značajno porasli kao posledica rasta broja korisnika. Kao jedan od razloga rasta broja korisnika, kao što je već pomenuto, je uvođenje uvećanog dodatka za pomoć i negu. Više od trećine troškova možemo pripisati starosnoj grupi mladi (18-25) koji dominantno koriste uvećani dodatak.

Grafikon IV-9 Rashodi za DPN za decu i mlade (% BDP-a)



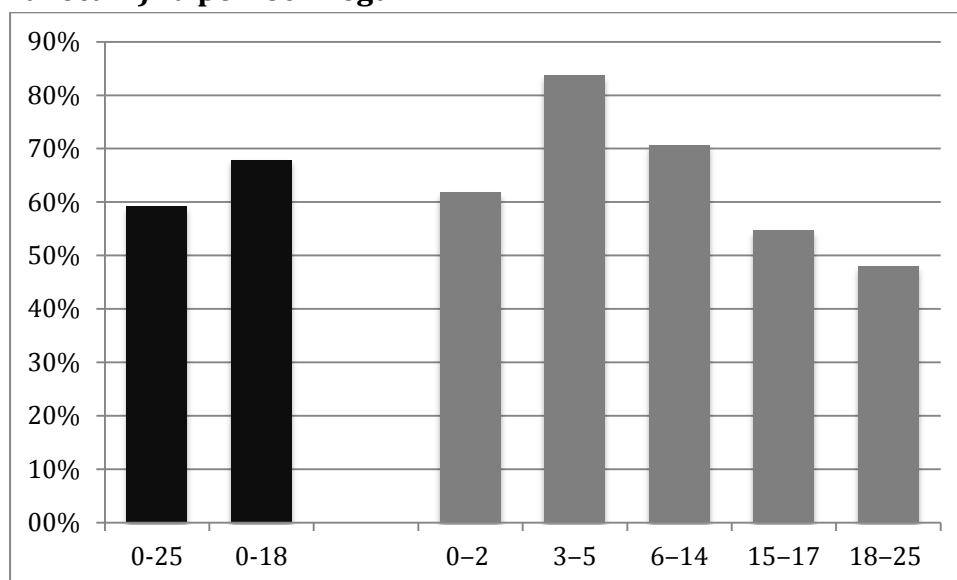
Izvor: MINRZS i MFIN za iznos BDP-a

4. Obuhvat i adekvatnost

Da bi se utvrdio obuhvat dodatkom za negu i pomoć, neophodno je da se raspolaže podacima o broju dece sa invaliditetom. Osnovni izvor ovog podatka je Popis iz 2011. godine, uz ogradu da je ovakvo istraživanje prvi put sprovedeno, i da su pitanja osetljiva, a odgovori često subjektivni. Treba, takođe, imati u vidu i različite definicije invaliditeta – popis koristi funkcionalnu, dok stručni organ veštačenja koristi medicinsku definiciju⁶⁰.

Obuhvat dece sa invaliditetom do 18 godina dodatkom za pomoć i negu iznosi blizu 70%, a dece i mladih (0-25) je nešto niži – oko 60%. I pored povećanja korisnika 18-25 godina starosti, vidimo da je obuhvat ove starosne grupe i dalje niži među decom i mladima (Grafikon IV-10).

Grafikon IV-10 Obuhvat dece sa invaliditetom pravom na dodatak (osnovni i uvećani) za pomoć i negu

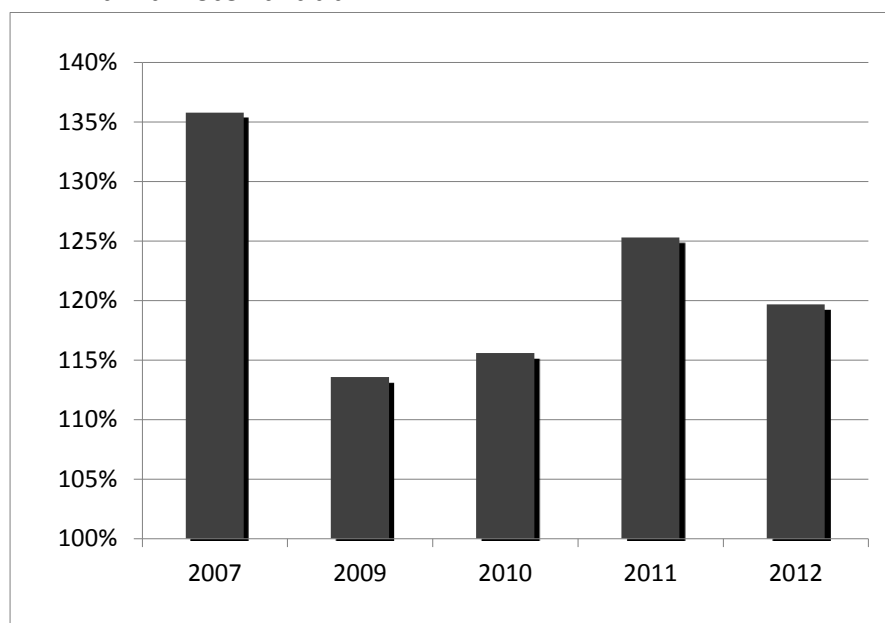


Izvor: MINRZS i RZS (Popis, 2011)

Kada govorimo o adekvatnosti iznosa, onda uvećani dodatak, kao dodatak za decu sa višim stepenom invaliditeta kojima je potrebna kontinuirana pomoć (podrška I stepena), treba posmatrati kao propuštenu zaradu roditelja koji prestaju da rade da bi brinuli o detetu. U tom smislu se može reći da je **uvećani dodatak, koji je u 2012. godini bio za oko 20% viši od iznosa minimalne neto zarade, na adekvatnom nivou.**

⁶⁰ Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite (*Službeni glasnik RS, br. 42/2013*) definiše četiri stepena podrške i funkcionalnu procenu potreba korisnika.

Grafikon IV-11 Iznos uvećanog dodatka za pomoć i negu u odnosu na minimalnu neto zaradu



Izvor: MINRZS i Socijalnoekonomski savet

Ovo posebno imajući u vidu da je u 2011. godini novim Zakonom o socijalnoj zaštiti **uvodeno i posebno novčano davanje koje ima karakter socijalne penzije** za roditelja koji nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neposredno neguje svoje dete koje je ostvarilo pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica. Ovo davanje se isplaćuje u vidu doživotnog mesečnog novčanog primanja u visini najniže penzije u osiguranju zaposlenih, kad roditelj navršši opšti starosni uslov za ostvarivanje penzije prema zakonu PIO, ako nije ostvario pravo na penziju⁶¹.

Međutim, ako pogledamo Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, koji određuje još 3 stepena podrške, onda se postavlja pitanje adekvatnosti osnovnog dodatka za pomoć i negu. Konkretno, ukoliko se osnovni dodatak dodeljuje nekome kome je potreban stepen podrške II ("korisnik može da brine o sebi i da se uključi u aktivnosti dnevnog života u zajednici uz fizičko prisustvo i pomoć drugog lica" u smislu potrebne asistencije), onda iznos od 8.628 dinara verovatno nije adekvatan. S druge strane, ako ovaj iznos dobije i lice kome je potreban stepen podrške IV ("korisnik samostalno, odnosno uz podsećanje, može da obavlja sve životne aktivnosti", tj. potreban mu je samo stručni rad), onda se ovaj iznos može smatrati adekvatnim.

Dakle, bez preciznijih znanja o tačnim potrebama koje različiti stepeni podrške podrazumevaju, i cenama tih usluga ukoliko ih je neophodno platiti na tržištu i/ili raspoloživosti usluga u okviru sistema socijalne zaštite, teško je govoriti o adekvatnosti osnovnog dodatka.

⁶¹ Član 94. Zakona o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

5. Poređenje sa zemljama Evropske Unije

Kada poredimo novčana davanja za dugotrajnu pomoć i negu dece sa invaliditetom sa evropskim zemljama, moramo pre svega da imamo u vidu kompleksnost sistema dugotrajne nege. Kada uopšteno govorimo o sistemima DTP u zemljama EU, sem nordijskog modela koji se jasno razlikuje od ostalih jer se zasniva na pružanju usluga finansiranih i organizovanih na lokalnom nivou, sve ostale zemlje imaju vrlo različite sisteme, sa različitim kombinacijama socijalnih davanja – novčanih i usluga, različite načina finansiranja, organizovanja, itd. (Matković i Stanić, 2013).

S tim u vezi, **novčana davanja nisu nužna komponenta sistema DTN i imaju različitu važnost od zemlje do zemlje**. Kada govorimo o novčanim davanjima, onda se obično razlikuju davanja tipa „dodatka“ koji je po iznosu niži od tržišne cene usluge i prvenstveno je namenjen da podrži porodičnu (tzv. neformalnu) negu, dok su novčana davanja koja u potpunosti mogu da kompenzuju cenu usluge, tipa personalnih budžeta, u zemljama EU nešto ređa. Poslednjih godina novčana davanja dobijaju na popularnosti jer omogućavaju fleksibilnost i izbor korisniku (Colombo, 2011; Matković i Stanić, 2013).

Kada su korisnici **deca sa invaliditetom, onda je sistem DTN još specifičniji obzirom da je važnost usluga za decu mnogo veća nego za stare**, a zemlje Evropske unije, posebno EU-15 su daleko ispred Srbije kada je u pitanju razvoj usluga i inkluzivnog obrazovanja. Stoga komparaciju novčanih davanja za DTN za decu treba posmatrati samo kao jedan mali deo ukupnog sistema.

Kada analiziramo novčana davanja koja su raspoloživa za decu sa invaliditetom, možemo primetiti da ona postoje u okviru DTN sistema, ali neke zemlje daju i posebne dečije dodatke za decu sa invaliditetom i pojedina druga novčana davanja.

Kada su u fokusu **davanja u okviru DTN sistema**, onda je tu praksa različita – jedan deo zemalja ima posebno namenjen dodatak za negu dece sa invaliditetom, kao što su Irska, Francuska, Portugalija, Švajcarska, Švedska, Bugarska, Češka, Slovenija; nekad je to dodatak za decu i odrasle (koji se razlikuje od dodatka za stare) - UK, Finska, Mađarska, Rumunija i Poljska, a vrlo često je to jedinstveno davanja za sve uzraste, kao što je i u Srbiji. Takav je slučaj u Austriji, Nemačkoj, Holandiji, Italiji, Luksemburgu, Španiji, Letoniji i Litvaniji (Tabela IV-2).

Tabela IV-2 Raspoloživa novčana davanja za decu sa invaliditetom

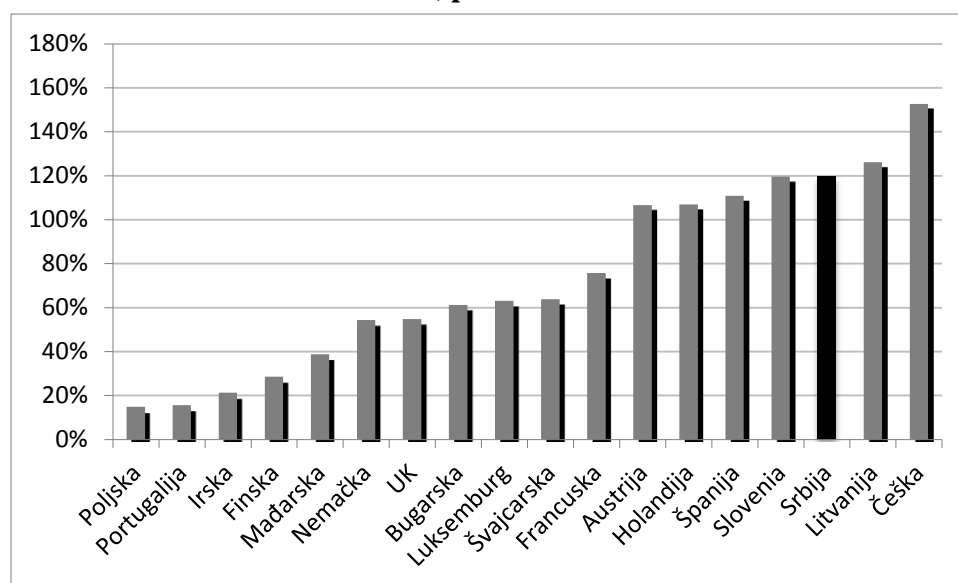
Posebna novčana davanja za decu sa invaliditetom		Novčana DTN davanja za decu
EU-15		
Austrija	Uvećani dečiji dodatak	U okviru standardnih 7 kategorija DTN novčanih davanja
Belgija	Dodatni dečiji dodatak (do 21 godine).	Nema
Danska	Kompensacija zarade za čuvanje deteta	Nema novčanih davanja
Finska		Dodatak za invalidnu decu. Iznosi isti kao i dodatak za odrasle, viši nego u slučaju novčanih DTN davanja za stare
Francuska	Dodatak za obrazovanje dece sa invaliditetom (50 i više % hendikepa), do 20 godine.	Poseban dopunski dodatak za obrazovanje dece sa invaliditetom ukoliko koristi tuđu negu pomoć (6 nivoa dopune). Uvećan za jednoroditeljsku porodicu.
Nemačka	Nema	U okviru standardnih DTN naknada. Dete je osigurano preko osiguranja roditelja
Grčka	Dodatak za roditelja od samo €3.67 mesečno	Nema novčanih davanja
Holandija	Simboličan dodatak za negovatelja invalidnog deteta od 3-18 godina	Personalni budžeti
Irska	Nema	Poseban dodatak za negu invalidnog deteta kod kuće. Viši nego u slučaju dodatka za stare.
Italija	Nema	U okviru standardnog DTN novčanog davanja
Luksemburg	Poseban dodatak za decu sa invaliditetom	U okviru standardnog DTN novčanog davanja
Portugalija	Dopunski dodatak za decu sa invaliditetom. Uvećanje od 20% za jednoroditeljske porodice.	Poseban dodatak za pomoć i negu invalidne dece, niži nego za ostale
Španija	Poseban dodatak za obrazovanje	
Švajcarska	Poseban dodatak za decu sa invaliditetom (dobija se i nakon 18 godina)	U okviru standardnog DTN novčanog davanja
Švedska	Dva kantona isplaćuju poseban dečiji dodatak za invalidnu decu	Posebno davanje za mlade do 20 godina
UK	Nema	Dodatak za pomoć i negu invalidne dece. Plaća se roditelju deteta mlađeg od 19 godina koji se o njemu stara.
		Dodatak za život osoba sa invaliditetom koji se sastoji iz dve komponente – komponenta za negu (kao i kod dodatka za starije

	Posebna novčana davanja za decu sa invaliditetom	osobe) plus komponente za „mobilnost“.	Novčana DTN davanja za decu
EU-10			
Bugarska Češka	Dve vrste davanja za decu sa invaliditetom u okviru hraniteljstva (dodatak za decu u hraniteljskim porodicama i dodatak za hranitelje)		Posebna davanja za negu dece sa invaliditetom Posebno davanje za decu (do 18 godina), 4 nivoa podrške. Iznosi su viši nego u slučaju 18+ sem za nivo IV
Estonija Letonija	Dopunski dečiji dodatak za decu sa invaliditetom Dodatak za porodicu koja ima dete sa invaliditetom ispod 18 godina. Dodatak za podizanje deteta sa invaliditetom ispod 18 godina.		Nema novčanih davanja U okviru standardnog DTN novčanog davanja, a to znači da postoji mogućnost novčanih davanja sa lokalnog nivoa za one koji ne koriste usluge. Iznosi zavise od lokalnog nivoa.
Litvanija	Socijalna penzija (za decu)		Standardno DTN novčano davanje, koje se sastoji od troškova za negu i troškova za pomoć
Mađarska Poljska	Viši iznosi socijalne pomoći za porodicu		Posebna kompenzacija za troškove nege Standardno DTN novčano davanje Posebno davanje za decu i invalide (Medical Care Allowance) niže nego za stare preko 75 godina.
Rumunija	Dodatak za decu sa hendikepom		Dodatak za rehabilitaciju invalidne dece (do 24 godine) Za decu i odrasle DTN davanja odvojena od starosnih Poseban dodatak za negu dece sa invaliditetom, do 18/26. godina u zavisnosti od školovanja. Duplo niži nego za stare ali postoji i delimična kompenzacija propuštene zarade za roditelja.
Slovenija			Dodatak za negu koji se dodeljuje na osnovu raspoloživih prihoda i imovine, ali je cenzus kao i sam dodatak viši kada su u pitanju deca starija od 6 godina (mlađa nemaju pravo).
Slovačka			Pravo u okviru opšteg prava na kompenzaciju viših troškova, kupovinu kola, povlašćenog prevoza i slično.

Izvor: MISSOC tabele (januar 2013)

Iznosi novčanih davanja su različiti, i ima smisla da se porede u odnosu na iznose minimalne zarade. Tako gledano, takođe možemo videti veliku raznolikost u iznosima - od simboličnih u Poljskoj, Portugaliji i Irskoj, do novčanih davanja koja predstavljaju značajnu komponentu sistema, i čiji se iznosi kreću oko ili nešto iznad visine minimalne zarade. U toj grupi zemalja nalazi se i Srbija sa iznosom uvećanog dodatka koji je za 20% viši od minimalne neto zarade. Pri tom treba imati u vidu da u Srbiji roditelji dece koja ostvaruju DPN 15 godina i ne rade ostvaruju pravo na socijalnu penziju.

Grafikon IV-12 Visina maksimalnih DTN novčanih davanja za decu u odnosu na minimalnu zaradu, podaci za 2012



IZVOR: MISSOC tables (2013) i Matković i Stanić (2013) za iznose DTN davanja; EUROSTAT za minimalne zarade (za zemlje koje nemaju statutarnu minimalnu zaradu, kao što su Austrija, Nemačka, Švajcarska izvori kao što je www.wageindicator.org)

NAPOMENE: Za Srbiju izračunat odnos davanja u odnosu na neto zaradu, obzirom da je roditeljima-negotateljima obezbeđenja penzija. U visinu personalnih budžeta za Holandiju uračunato i simbolično mesečno davanje od 70,78 eura za negu deteta sa invaliditetom.

Pored novčanih davanja u okviru DTN, neke zemlje kompenzuju zaradu roditelja (van DTN sistema) – na primer Danska do iznosa od €3.745 mesečno, Letonija daje dodatak za podizanje deteta sa invaliditetom u vrednosti od €215 mesečno, Holandija daje vrlo simboličan dodatak negovateljima dece od 3-18 godina u iznosu od €70.78 mesečno (MISSOC, 2013),

Pored novčanih davanja u okviru DTN funkcije, neke zemlje imaju **davanja tipa posebnih dečijih dodataka** - Austrija, Belgija, Francuska, Luksemburg, Portugalija, Španija, Estonija i Rumunija. Ova davanja su uporediva sa našim uvećanim dečijim dodatkom.

Kada pogledamo iznose i broj zemalja koje imaju posebnu dopunu dečijeg dodatka za decu sa invaliditetom, onda vidimo da se Srbija nalazi među manjim brojem zemalja koji imaju takvo davanje, ali je iznos simboličan (Tabela IV-3).

Tabela IV-3 Mesečni iznosi DD za decu sa invaliditetom

	u EUR	U PPS
Austrija	€138	PPS 125
	Tri nivoa u zavisnosti od	PPS 71
Belgija	stepena invaliditeta:	PPS 95
	€79, €105 i €406 mesečno	PPS 366
Francuska	€127.68	PPS 114
Luksemburg	€ 185.60	PPS 155
Portugalija	€ 59.48 do 14 godina	PPS 74
	€ 86.62 (14 – 18 godina)	PPS 107
	€ 115.96 (18 – 24 godine)	PPS 144
	Uvećanje za 20% za decu u	
	jednoroditeljskim porodicama	
Španija*	€83.33 (ispod 18 godina i	PPS 91,5
	invaliditet bar 33%)	
Estonija	Dva nivoa u zavisnosti od	
	stepena invaliditeta	
	€69	PPS 97
	€80,5	PPS 113
Rumunija	€45 za decu do 3 godine	PPS 93
	€19 za decu 3-18 godina	PPS 39
Srbija	Razlika do uvećanog € 6.7	PPS 14,7

Izvor: MISSOC tabele (januar 2013), EUROSTAT za GDP PPS konvertor (EU-28=100)

* U Španiji postoje još dva iznosa koja se zovu dečijim dodacima, ali bez starosne granice za korisnike i odnose se na "decu" stariju od 18 godina, što se pre može smatrati dodacima za odrasle osobe sa invaliditetom (koji su to postali kao deca)

Pored ovih novčanih davanja, postoje razne varijante pomoći deci sa invaliditetom. Na primer, Letonija i Mađarska uvećavaju socijalnu pomoć porodicama koje imaju dete sa invaliditetom. Estonija ima dodatak za učenje, za decu u srednjim školama i na fakultetu, u iznosu od €6 - €25 mesečno u zavisnosti od visine troškova koje imaju, a koji isplaćuje 10 meseci godišnje. Francuska ima dodatak za obrazovanje u iznosu od €127 mesečno.

6. Sugestije za unapređenje programa

Dodatak za pomoć i negu drugog lica je davanje koje je namenjeno pokrivanju dela troškova dugotrajne nege. Istraživanja pokazuju da ovakva vrsta davanja u većini slučajeva ostaje u okviru porodičnog budžeta.

U Srbiji je ovo davanje jedinstveno, nezavisno da li je u pitanju potreba za dugotrajnom negom starih, invalidne osobe radno aktivnog uzrasta, ili su pak u pitanju deca. Međutim, kada su u pitanju deca, potrebno je imati u vidu određene specifičnosti.

Prvo, za razvoj dece, posebno dece sa smetnjama u razvoju, obrazovanje je izuzetno važno – kako školsko i predškolsko, tako i u periodu ranog razvoja. U

tom smislu, **razvoj usluga i inkluzivnog obrazovanja treba da ima prioritet i da predstavlja osnovni srednjoročni i dugoročni cilj.** Samim tim i **analizu novčanih davanja za pomoć i negu treba posmatrati u tom kontekstu.** Naravno, u situaciji kada su usluge i inkluzivno obrazovanje tek u početnim fazama razvoja, novčana davanja za dugotrajnu negu su i dalje vrlo važna.

Drugo, za dodatak za negu i pomoć generalno važi da obično ostaje u okviru budžeta porodice. U slučaju dece sa smetnjama u razvoju ovo davanje pre svega ima smisla posmatrati kao kompenzaciju propuštene zarade roditelja koji se brinu o svojoj deci. Ovo posebno važi za uvećani dodatak.

Ukoliko dodatak posmatramo kao kompenzaciju propuštene zarade roditelja, onda **za uvećani dodatak, koji je oko 20% viši od iznosa minimalne neto zarade, možemo reći da je na adekvatnom nivou i da nema prostora za njegovo dalje povećanje.** Ovo posebno imajući u vidu da je u 2011. godini novim Zakonom o socijalnoj zaštiti **uveđeno i posebno novčano davanje koje ima karakter socijalne penzije** za roditelja koji nije u radnom odnosu.

Ono što bi bilo «čistije» rešenje kada je u pitanju penzija, je direktno uplaćivanje doprinosa u iznosu najniže osnovice tokom korišćenja uvećanog dodatka. Na taj način bi roditelji koji su radili i imaju neki staž, ili se u nekom trenutku odluče da se vrate na tržište rada, mogli da ostvare veći iznos penzije.

Imajući u vidu da se dodatak indeksira sa rastom potrošačkih cena, u jednom trenutku će njegov iznos da se smanji do nivoa minimalne zarade. Tada bi trebalo razmisliti i o zakonskoj formulaciji iznosa davanja u vidu određenog procenta od minimalne neto zarade, što bi podrazumevalo da se dodatak automatski i uvećava sa njenim porastom. Odrednica o indeksaciji sa potrošačkim cenama bi se u tom slučaju naravno brisala.

Ovde je vrlo važno pomenuti **neophodnost sveobuhvatnog sagledavanja novčanih davanja i usluga, i potrebu da se vodi računa o eventualnim preklapanjima sa novčanim davanjima koja imaju isti cilj.**

Konkretno, inicijativa Zaštitnika građana iz maja ove godine da se «uvede posebna naknada nezaposlenim roditeljima koji – zbog toga što neposredno pružaju negu i pomoć detetu kome je ona stalno potrebna i koja deci nije dostupna kroz postojeće servise podrške – nisu u mogućnosti da se zaposle, odnosno radi nege deteta su morali da napuste posao” je zapravo preklapanje sa uvećanim dodatkom za pomoć i negu (Ombudsman.rs, 2013).

Slično tome, potrebno je **revidirati naknade i davanja koja dobijaju hraniteljske porodice** koje brinu o deci sa smetnjama u razvoju. Ukoliko je dodatak za negu i pomoć kompenzacija za propuštenu zaradu, a hraniteljske porodice za svoj rad primaju naknadu za rad hranitelja, onda se svrha ova dva davanja preklapa. To ne isključuje činjenicu da je rad sa decom sa smetnjama u razvoju teži i samim tim treba da bude više nagrađen, ali bi se onda pre moglo razmišljati u pravcu značajnijeg uvećanja naknada za rad hranitelja koji brinu o deci sa smetnjama u razvoju, uz nemogućnost ostvarivanja prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica.

Kada govorimo o adekvatnosti osnovnog dodatka, to pitanje je malo kompleksnije i teško je dati preporuke za eventualno unapređenje programa bez uvida ko su zapravo korisnici osnovnog dodatka. To bi trebalo da su deca kojima nije potrebna stalna podrška, te roditelji nisu prinuđeni da napuštaju zaposlenje radi brige o deci. Međutim, na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, Pravilnika o radu komisije PIO fonda i Pravilnika o utvrđivanju telesnih oštećenje, nije sasvim jasno kakve vrsti smetnji imaju deca koja primaju osnovni dodatak i koji stepen podrške je njima potreban. U tom smislu, bilo bi korisno **anketno istraživanje o tipu problema i stepenu potrebne podrške na uzorku korisnika osnovnog dodatka za negu i pomoć**, posebno kod dece predškolskog i školskog uzrasta.

Ovo otvara generalno pitanje dodele dodatka za negu i pomoć, kako uvećanog tako i osnovnog, i samog načina rada Komisije, koja se i dalje tradicionalno oslanja na medicinske kriterijume. S tim u vezi, unapređenje programa novčanih davanja za negu i pomoć podrazumeva **detaljniju analizu načina dodele dodatka za pomoć i negu od strane Komisije PIO fonda i analizu kriterijuma i koji se koriste (medicinski vs. funkcionalni), kao i eventualnu razradu kriterijuma i skala potrebne podrške, kao i uvođenje više nivoa davanja, između osnovnog i najvišeg koji bi bili vezi sa skalama (stepenima) potrebne podrške.**

Na kraju, ako DPN posmatramo pre svega kao kompenzaciju za propuštenom zaradom roditelja, ili kao «cenu usluge» za posebnu negu deteta, a postoje nalazi da deca sa smetnjama u razvoju imaju potrebu i za nekim dodatnim troškovima - kao što su razna pomagala, poseban prevoz, specifična ishrana, lekovi koji nisu (u potpunosti) pokriveni zdravstvenim osiguranjem i slično, onda ima smisla razmišljati i o **univerzalnom dečijem dodatku za decu sa smetnjama u razvoju**. Ovo je bila sugestija svih opština učesnika skupa na temu "Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć».

LITERATURA

Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

Colombo, F. *et al.* (2011). *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

Matković, G. i Stanić, K. (2013). *Socijalna zaštita u starosti: dugotrajna nega i socijalne penzije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku; Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

Missoc.org. 2013. *Comparative Tables: search*. [online] Available at: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> [Accessed: 16 Dec 2013].

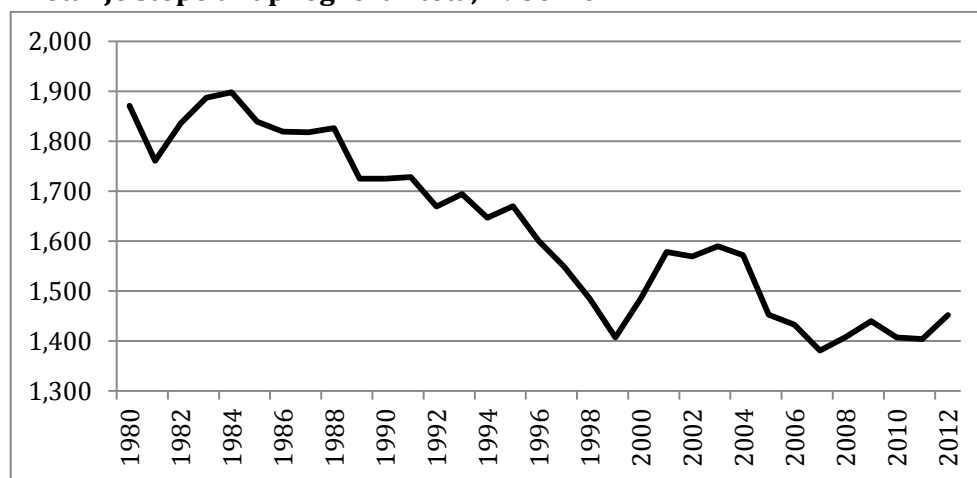
Ombudsman.rs. 2013. Zaštitnik građana Republike Srbije. [online] Available at: <http://www.ombudsman.rs> [Accessed: 10 Dec 2013].

V. RODITELJSKI DODATAK

Okvir 1. Demografska kretanja u Srbiji

Demografska kretanja u Srbiji veoma su nepovoljna već decenijama, tako da je u toku proces smanjenja stanovništva: popis stanovništva iz 2011. registrovao je 7,1 miliona stanovnika, što je za gotovo 400 hiljada manje nego devet godina ranije, prilikom popisa 2002. godine. Istovremeno je u toku proces intenzivnog starenja stanovništva, po čemu je prosečna starost u Srbiji među najvišim u svetu.⁶² Osnovni činilac ovih nepovoljnih procesa je nedovoljno rađanje: ono već oko pola veka ne obezbeđuje ni prosto obnavljanje stanovništva, tj. stopa ukupnog fertiliteta manja je od potrebne za održanje stanovništva na istom nivou (2,1).

Kretanje stope ukupnog fertiliteta, 1980-2012.



Izvor: Centar za demografska istraživanja, IDN

Kako se vidi, stopa ukupnog fertiliteta je krajem XX veka pala na daleko niži nivo nego što je željenih 2,1, pa se Srbija, sa stopom od 1,4-1,5 našla pri dnu svetske liste, u grupi sa većim brojem zemalja južne i istočne Evrope sa sličnom stopom. Ovako nisko rađanje, zajedno sa (neto) emigracijom, ne može biti kompenzovano produženjem srednjeg trajanja života, tako da će, ukoliko se ovi trendovi nastave, stanovništvo Srbije i nadalje opadati i stariti, sa svim negativnim socijalnim i ekonomskim posledicama.

1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa

Prema važećoj zakonskoj regulativi program roditeljskog dodatka predstavlja novčano davanje porodici na ime novorođenog deteta, čime se pokrivaju inicijalni troškovi opremanja deteta i podstiče rađanje. Ovaj program regulisan je *Zakonom o finansijskoj podršci porodicama sa decom*, donetim 2002. godine, sa kasnijim izmenama.⁶³

⁶² Sa procenjenom medijanskom starošću od 41,1 godine Srbija se 2010. nalazila na 22. mestu u svetu, prema *World Facts*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2177.html#150>

⁶³ Službeni glasnik RS br. 16/2002, 115/2005.

Pravo na ovaj dodatak imaju majke za prvo, drugo treće i četvrto dete, a pod određenim uslovima:

1. da je majka državljanin Srbije, da ima prebivalište u Srbiji i da ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje,
2. da se majka neposredno brine o detetu za koje je podnela zahtev i da nije lišena roditeljskog prava za stariju decu,
3. da majka ili članovi porodice u kojoj živi ne plaćaju porez na imovinu na poresku osnovicu veću od 12.000.000 dinara,
4. da roditelji deteta ne žive i rade u inostranstvu.

Ukoliko majka nije živa, ukoliko je napustila dete ili je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu, pravo na roditeljski dodatak može ostvariti i otac deteta, ukoliko su zadovoljeni napred navedeni uslovi.

U sledećoj tabeli prikazani su iznosi roditeljskog dodatka iz 2012. godine.

Tabela V-1 Iznosi roditeljskog dodatka, mart 2012.

	Dinara	Evra
Prvo dete	31.782,03	288
Drugo dete	124.279,73	1128
Treće dete	223.693,29	2030
Četvrto dete	298.254,58	2706

Ovi iznosi indeksiraju se dva puta godišnje indeksom cena (ranije troškova života, sada potrošačkih cena).

Roditeljski dodatak za prvo dete isplaćuje se jednokratno, a za drugo, treće i četvrto dete u 24 mesečne rate.

Osnovne karakteristike roditeljskog dodatka su:

Prvo, korisnik ovog dodatka je majka, što može na prvi pogled delovati kao narušavanje načela jednakog položaja oba roditelja. Međutim, operativni razlozi uverljivo govore u prilog ovog rešenja, jer bi se u suprotnom javile velike i ponekad nerešive operativne teškoće: (1) odgovor na pitanje ko je otac deteta ponekad bi doveo do neželjenih pravnih i psiholoških teškoća; (2) postojalo bi i pitanje prema kome računati red rođenja – ocu ili majci – pošto sva njihova deca ne moraju imati ista oba roditelja, pa bi se mogle pojaviti i manipulacije; i (3) budući da odluku o rađanju obično donosi majka, to je poželjno da ona bude podstaknuta primanjem roditeljskog dodatka. Kada je majka primalac roditeljskog dodatka, tada se pitanja (1) i (2) ne postavljaju, pošto je majka

deteta uvek poznata i pošto je red rođenja dece za jednu majku lako ustanoviti kroz matičnu evidenciju. Isto rešenje važi, na primer, u Australiji, Izraelu...⁶⁴

Drugo, budući da se radi o meri usmerenoj na podsticanje rađanja u korist održavanja stanovništva Republike Srbije, prirodno je da se među zakonskim uslovima nađu uslovi da majka ima državljanstvo Srbije i prebivalište u Srbiji, odnosno da nije strani državljanin sa prebivalištem u Srbiji niti da je srpski državljanin koji živi i radi u inostranstvu. Zahtev da majka ostvaruje zdravstvenu zaštitu preko RZZO Srbije samo pojačava ove uslove.

Treće, zahtev da majka ili članovi njenog domaćinstva nemaju veliku imovinu (cenzus imovine) ima smisla kao način da se smanje troškovi programa u situaciji kada bi se roditeljski dodatak isplaćivao bez podsticaja rađanja. Naime, visina roditeljskog dodatka od hiljadu do tri hiljade evra može biti atraktivna za pripadnike siromašnijih slojeva stanovništva, ali najčešće nije privlačna za pripadnike najbogatijih, pa bi stoga roditeljski dodatak dat ovoj drugoj grupi predstavljao gubitak sa stanovišta podsticanja rađanja, kao osnovne svrhe ovog programa. Drugačije rečeno, umereno targetiranje roditeljskog dodatka trebalo bi da donese izvesnu uštedu budžetskih sredstava, koja se onda mogu upotrebiti za povećanje ovog dodatka ostalima ili za neku drugu meru (dečije dodatke, na primer).

Kada je 2002. godine donet *Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom*, imovinski cenzus je postavljen na 12 miliona dinara, a prema vrednosti na koju se obračunava godišnji porez na imovinu, što je predstavljalo značajan iznos i isključivalo, kako je procenjivano (Rašević i Mijatović, 2002), najbolje stojeće porodice u Srbiji. Međutim, kasnije visina imovinskog cenzusa nije menjana, i pored inflacije, rasta kursa i metodoloških promena kod poreza na imovinu, što je sve dovelo do rasta osnovica kod ovog poreza. Tako je, na primer, u junu 2013. godine nivo potrošačkih cena 3,4 puta viši nego u junu 2002. godine, kada je ovaj zakon stupio na snagu. Nepromenjeni cenzus sada iznosi tek nešto iznad 100 hiljada evra, što je vrednost nevelikog stana u većim gradovima, doduše po tržišnoj vrednosti koju poreska vrednost još nije dostigla.

Ovo odsustvo indeksacije učinilo je da poreski cenzus sada pogađa više porodica nego u vreme kada je zakon donet, što smanjuje broj majki/porodica sa pravom na roditeljski dodatak i tako potkopava pozitivne efekte zakona u oblasti podsticanja rađanja.

Četvrto, drugi uslovi ne postoje. To znači da mera nema socijalni karakter i da nije usmerena prema siromašnijim slojevima stanovništva, pošto se ne utvrđuje dohodak porodice ili neka druga slična karakteristika i ne daje prednost onima sa slabijem materijalnim stanjem. Takođe, ona nije usmerena ni ka zaposlenim majkama ili majkama sa nekim drugim posebnim karakteristikama (radni staž, samohranost itd). Time se postiže veoma veliki broj potencijalnih nosilaca ovog

⁶⁴ Videti

<http://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Benefits/Maternity%20Insurance/Birthgrant/Pages/default.aspx>; <http://www.childhealthresearch.org.au/news-events/media-releases/2010/november/birth-rates-rise-after-baby-bonus-payments.aspx>; 23. avgust 2013.

prava, pošto niko, sem onih koji prelaze (inicijalno) visok poreski cenzus, nije isključen. A takav širok obuhvat preko je potreban za uspešno vođenje pronatalističke politike, pošto bi, očigledno, njeni efekti bili manji ukoliko bi obuhvat žena, odnosno porodica bio uži.

Peto, pravo na roditeljski dodatak majka ima samo za prvo četvoro dece. Ovo ograničenje posledica je široko rasprostranjenog stava da veći broj dece može dovesti do zdravstvenih teškoća kod majke kao posledica mnogobrojnih porođaja i psiholoških i socijalnih problema kod dece i u porodici, tako da je bolje da se politika podsticanja rađanja ograniči na samo četiri deteta (videti, Matković i dr, 1999).

Prilikom donošenja zakona 2002. godine pravo na roditeljski dodatak imala je majka samo za drugo, treće i četvrto dete, a ne i za prvo. Isključenje prvog deteta iz modela utemeljeno je na spoznaji motiva za rađanje ili nerađanje prvog deteta, odnosno činjenice da velika većina pojedinaca, odnosno porodica, teži rađanju jednog (prvog) deteta bez obzira na materijalne prilike i spoljne podsticaje, čime zadovoljavaju svoju potrebu za roditeljstvom, kao i da one žene koje uopšte ne rode ne čine to iz materijalnih razloga, već iz složenih psihološko-zdravstveno-socijalnih, tako da ih ni materijalni podsticaji neće navesti na rađanje. Podsticanje rađanja prvog deteta uglavnom ne utiče na broj dece, već na ranije rađanje, sa izvesnim pozitivnim efektima na kretanje stanovništva. Drugim rečima, "prve" dece se u Srbiji u osnovi rađa dovoljno, a problem je nedovoljno rađanje drugog i dece višeg reda (Matković i dr, 1999). Iako korisno, podsticanje rađanja prvog deteta može se smatrati kao finansijski dosta zahtevna mera zbog relativno velikog broja "prve" dece.

Šesto, iznos roditeljskog dodatka raste sa redom rođenja deteta, odnosno za drugo dete je veći nego za prvo, za treće nego za drugo i za četvrto nego za treće. Uzrok tome je sve manja prirodna, roditeljska motivacija za rođenje svakog sledećeg deteta, iz čega neposredno sledi potreba povećanja spoljnih, finansijskih podsticaja. Drugim rečima, za svako sledeće dete potrebno je povećati podsticaj kako bi se time kompenzovalo smanjenje prirodne (bez podsticaja) zainteresovanosti majke/roditelja za sledeće dete. Takvo diferenciranje ponegde se naziva francuskim modelom.

Ova odlika dodatka očigledno je takođe usmerena na podsticanje rađanja, pošto bi, da je usmerena na pokrivanje troškova opremanja novorođenog deteta, bila opadajuća sa redom rođenja. Jer, troškovi za drugo i svako sledeće dete su manji nego za prvo, pošto se za prvo sve što je potrebno mora kupiti, dok se za sledeću deo potrepština može iskoristiti od ranije rođene dece (kolica, krevetac itd).

Sedmo, iznos roditeljskog dodatka dosta je visok za sadašnje prilike u Srbiji, pošto iznosi oko 7,5 prosečnih zarada za četvrto dete. On je znatno viši čak i u apsolutnom iznosu (do 3 hiljade evra) nego u većini evropskih zemalja koje ne vode populacionu politiku na ovaj način (videti odeljak *Iskustva drugih zemalja*), ali i znatno niži nego što je u zemljama koje vode snažnu pronatalitetnu politiku (Rusija, Ukrajina, do 10 hiljada evra).

Preciznije, roditeljski dodatak za prvo dete je nizak u odnosu na dodatak za drugo, treće i četvrto dete, pa se može zaključiti da je suštinski svrha dodatka za prvo dete državna podrška pokrivanju inicijalnih troškova deteta, dok je dodatak za ostalu decu uglavnom populacione prirode.

Osmo, celokupan iznos roditeljskog dodatka ne isplaćuje se odjednom (osim za prvo dete), već u 24 mesečne rate. Ovo rešenje uvedeno je 2005. godine umesto ranijeg, po kome je dodatak isplaćivan jednokratno, bez rata. Verovatno je na ovu promenu uticala kalkulacija da je za vladu politički bolje da se poveća krug korisnika roditeljskog dodatka tako što će se (privremeno) prištedeti na deci višeg reda rođenja kroz isplatu na rate i to uštedeno preusmeriti prvorodenoj deci. Međutim, štednja kod isplate na rate je privremena, tj. manje se plaća u inicijalnom periodu (prve godine), a više kasnije, budući da je broj onih sa pravom na roditeljski dodatak dat i da svi moraju da budu isplaćeni. Ovim je oslabljena populaciona politika, jer je podsticajni efekt uplate na rate znatno slabiji nego jednokratnog plaćanja. I drugo, jednokratna socijalna davanja u načelu manje demotiviraju rad i zapošljavanje (Bar, 2012).

Deveto, indeksacija isplata na rate vrši se indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje, čime se u izvesnoj meri umanjuje vrednost roditeljskog dodatka, i to na dva načina. Prvo je kroz inflaciju, jer ipak polugodišnje indeksiranje dovodi do gubitaka na vrednosti u međuvremenu, između dveju indeksacija. I drugo, isplata na rate donosi gubitak čak i onda kada ne postoji inflacija, jer u ljudskoj je prirodi da više vrednuje istu sumu novca danas nego za godinu dana. Ukoliko se pođe od, za domaće prilike razumnih pretpostavljenih vrednosti (inflacija 10% godišnje, diskontna stopa 5% godišnje), dobije se da je ukupno umanjeno vrednosti roditeljskog dodatka zbog isplata na rate oko 13%.

* * *

Kako proizilazi iz prethodnih razmatranja, u 2002. godini ustanovljen je nov, reformski sistem finansijske podrške porodici, u kome je dečiji dodatak dobio socijalnu, a roditeljski dodatak populacionu ulogu kroz podsticaj rađanju drugog, trećeg i četvrtog deteta. Godine 2005. učinjene su dve bitne izmene: (1) uveden je roditeljski dodatak za prvo dete (doduše u skromnom iznosu) i uvedena je isplata na rate. Time je donekle promenjen karakter dodatka i načinjena mešovita mera – umanjenoj populacionoj funkciji dodata je uloga dopune finansijskih sredstava porodice za inicijalno opremanje i izdržavanje dece.

2. Korisnici roditeljskog dodatka

Podatke o korisnicima i deci obuhvaćenoj programom roditeljskog dodatka prikazaćemo zasebno za dva modela – 2003-2005. (kada je pravo na roditeljski dodatak postojalo samo za decu drugog, trećeg i četvrtog reda i kada se isplata vršila jednokratno) i od 2006. godine nadalje (uvedeno je pravo na roditeljski dodatak i za prvo dete, u skromnom iznosu, dok je za decu 2 do 4 reda rođena uvedena isplata u 24 mesečne rate), a zbog različitog sadržaja podataka.

Tabela V-2 Korisnici roditeljskog dodatka, 2003. i 2005.

Godina	Broj korisnika	Broj dece
2003	27372	27720
2005	36144	36636

Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike

Kako se vidi, broj korisnika i broj dece je povećan sa 27-28 hiljada u 2003. na 36-37 hiljada u 2005. godini, što je prirodno s obzirom da je 2003. godina bila prva godina primene roditeljskog dodatka. Naime, to znači da su ovi brojevi manji nego što bi trebalo jer (1) neka su deca rođena krajem 2003, ali je za njih roditeljski dodatak isplaćen u 2004, s tim da takvog preliivanja nije bilo iz 2002. u 2003. godinu i (2) možda neki roditelji još nisu bili upoznati sa postojanjem ovog novog programa i sa svojim pravom.

Mala razlika između broja korisnika i broja dece posledica je rođenja blizanaca i drugih višestrukih rađanja.

U drugom periodu, od 2007. nadalje, ukupan broj korisnika i dece kretao se ovako:

Tabela V-3 Korisnici roditeljskog dodatka, 2007-2012.

Godina	Broj korisnika	Broj dece
2007	47326	48085
2009	60734	62031
2010	61450	62758
2011	60919	62182
2012	59880	61148

Izvor: MINRZS

Kako se vidi u prethodnoj tabeli, broj korisnika i dece po novom modelu roditeljskog dodatka je bitno povećan u odnosi na prethodni period, odnosno model: sa 36-37 hiljada u 2005. na 60-61 hiljada u 2012. godini. Uzroci ovog povećanju su: (1) u drugom periodu su pravo na roditeljski dodatak stekla i prvorođena deca, kojih je 2012. bilo 30,8 hiljada; (2) isplata dodatka u 24 rate veštački je uvećala broj korisnika i dece po drugom modelu (isplata tokom dve godine) u odnosu na prethodni period (jednokratna isplata).

Razlika između broja korisnika i broja dece sada je posledica ne samo višestrukih rađanja već i drugog (novog) rađanja tokom 24 meseca koliko se isplaćuje roditeljski dodatak.

Distribucija dece po redu rođenja za koju su isplaćeni roditeljski dodaci prikazana je u sledećoj tabeli:

Tabela V-4 Deca prema redu rođenja, 2003-2012.

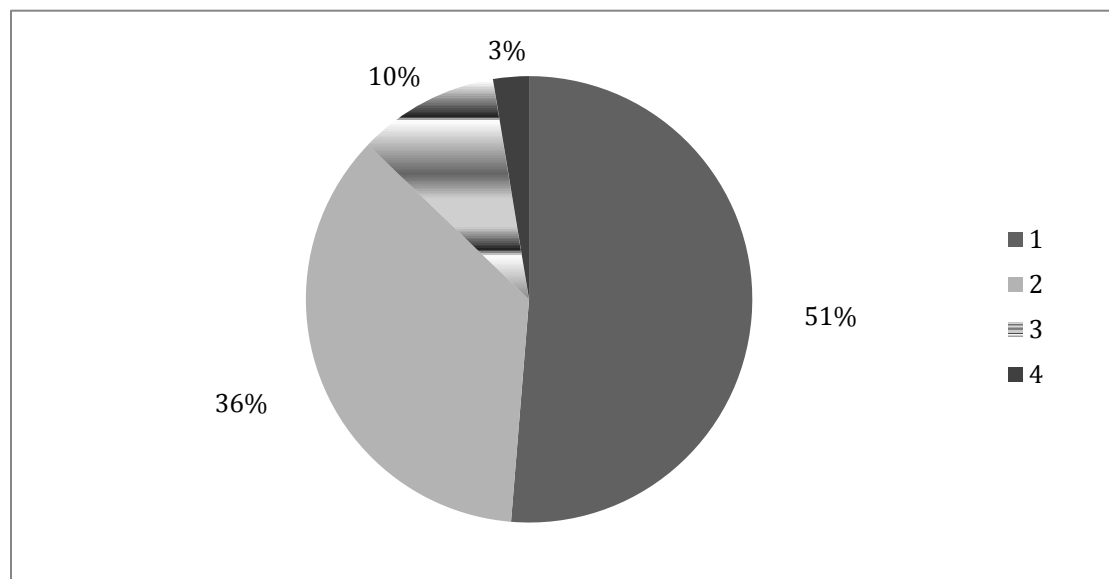
	prvo dete	drugo dece	treće dete	četvrto dete
2003	0	20196	6012	1488
2005	0	25824	8436	2352
2007	31884	32952	9775	2706
2009	32076	43570	12505	3287
2010	30408	44373	12592	3263
2011	29892	44184	12338	3172
2012	30840	43162	12301	3118

Izvor: MINRZS

Međutim, i ovde postoji neusklađenost podataka po sadržaju. Jer, (1) svi podaci za 2003. i 2005. godinu i podaci za prvo dete za ostale godine prikazuju broj dece za koju je u toj godini isplaćen jednokratni roditeljski dodatak: (2) podaci za 2-4 dete u godinama 2007-2012. sadrže dvostruko računanje iste dece, a zbog isplate dodatka u dvogodišnjem periodu.

Kada se ukloni to dvostruko računanje, pokazuje se da se oko jedne polovine dece (50,8% u periodu 2008-2012) pokriveno programom roditeljskih dodataka nalazi u kategoriji prvog deteta, dok druga polovina pripada grupi drugog do četvrtog reda rođenja. U 2012. godini struktura izgleda ovako:

Grafikon V-1 Struktura dece prema redu rođenja, 2012.



Izvor: MINRZS

Kako se vidi, jednu polovinu obuhvaćene dece čine prvorodena, nešto više od jedne trećine drugorođena, jednu desetinu trećerođena i samo 3% četvrtorođena. Svakako, ovi odnosi odgovaraju podacima vitalne statistike, odnosno u Srbiji deca prvog reda rođenja predstavljaju oko jedne polovine ukupno rođene dece i slično.

3. Obuhvat dece roditeljskim dodatkom

Važna odlika atraktivnosti i efikasnosti jednog socijalnog programa je obuhvat ciljne populacije datim davanjem, odnosno procenat populacije koja ostvaruje neko pravo u odnosu na broj onih koji, po zakonu, imaju to pravo.

Da bi ustanovili obuhvat roditeljskim dodatkom, uporedili smo broj roditeljskih dodataka sa brojem dece koja na njih imaju pravo, a po oba modela roditeljskog dodatka koja su važila u periodu od uvođenja do danas.

Prvo, našli smo obuhvat za 2005. godinu (samo 2-4 dete, jednokratna isplata). Nalaz je dat u sledećoj tabeli:

Tabela V-5 Obuhvat dece 2-4 reda roditeljskim dodatkom, 2005.

broj roditeljskih dodataka	36612
broj rođene dece, 2-4 red	36363
obuhvat rođene dece, %	100,7

Izvori: Demografska statistika 2005, RZS, 2008, str. 141;
Ministarstvo za socijalna pitanja

Kako se vidi obuhvat generacije dece rođene 2005. godine je potpun. Štaviše, broj roditeljskih dodataka bio je čak malo veći nego broj rođene dece, ali je to nastalo iz administrativnih razloga.

Kako se može zaključiti, program je bio vrlo atraktivan za roditelje, zbog visokih iznosa dodatka, a i efikasno sproveden tako da je iskorišćenost prava bila praktično potpuna.

Drugo, izračunali smo obuhvat za 2011. godinu, kada je važio drugačiji sistem (uključeno i prvo dete, 24 rate). Prikaz ćemo dati u dva dela: (a) za prvorodenu decu i (b) za decu 2-4 reda rođenja.

Tabela V-6 Obuhvat prvorodene dece roditeljskim dodatkom, 2011.

broj roditeljskih dodataka	29892
broj prvorodene dece	33533
obuhvat prvorodene dece, %	89,1

Izvori: Demografska statistika 2011, RZS, 2011, str. 107; Ministarstvo za socijalna pitanja

Kako se vidi iz prethodne tabele, obuhvat prvorodene dece roditeljskim dodatkom nije potpun: za jednu desetinu se ne koristi pravo na roditeljski dodatak. Uzroci ovome verovatno su različiti, a važniji mogući su sledeći: (1) imovinski cenzus, čiji iznos nije revalorizovan od 2002, pa počinje da sužava broj onih koji imaju pravo na roditeljski dodatak; (2) manja zainteresovanost roditelja usled manjeg iznosa dodatka.

U sledećoj tabeli prikazan je obuhvat novorođene dece drugog do četvrtog reda rođenja u 2011. godini. Budući da se sada ovaj roditeljski dodatak isplaćuje u 24 rate, to smo kao broj rođene dece uzeli prosek za dve godine – 2010. i 2011. I drugo, za broj roditeljskih dodataka u 2011. uzeli smo jednu polovinu od zvaničnog broja, pošto je to dobra aproksimacija stvarnog broja budući da je broj roditeljskih dodataka koji se u svakom mesecu isplaćuje uvećan zbog činjenice da su uključena deca rođena u poslednje dve godine.

Tabela V-7 Obuhvat dece 2-4 reda roditeljskim dodatkom, 2011.

broj roditeljskih dodataka	29847
broj dece 2-4 reda, prosek 2010/2011.	31989
pokrivenost dece 2-4 reda, %	93,3

Izvori: Demografska statistika 2010, RZS, 2011, str. 137; Demografska statistika 2011, RZS, 2011, str. 107; Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku.

Izneti rezultati u prethodnoj tabeli pokazuju da je obuhvat dece drugog do četvrtog reda rođenja visok (93,3%). Nepotpun obuhvat u 2011. najverovatnije je posledica delovanja imovinskog cenzusa na pravo roditelja. Jer, praktično je nemoguće da roditelji budu nezainteresovani za roditeljski dodatak koji za ovu decu iznosi od hiljadu do tri hiljade evra. Takođe, informisanost roditelja je očigledno veoma visoka, što je pokazala potpuna pokrivenost populacije u 2005. godini.

4. Rashodi programa

Ukupni rashodi na roditeljski dodatak prikazani su u sledećoj tabeli:

Tabela V-8 Ukupni izdaci na roditeljski dodatak

	ukupni izdaci mil. din.	ukupni izdaci mil. evra
2003	1967	30,2
2005	3370	40,7
2007	3221	40,3
2009	4599	49,0
2010	4967	48,3
2011	5326	52,2
2012	5738	50,8

Napomena: prosečan godišnji kurs evra je prosek mesečnih kurseva.

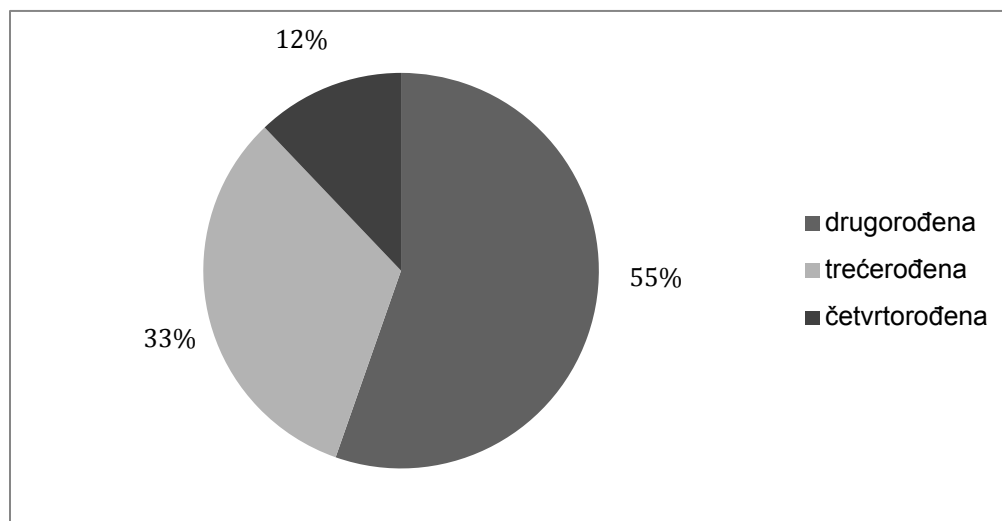
Izvori: MINRZS i Narodna banka

Vrednost ukupnih izdataka povećana je sa 2,0 milijarde u 2003. na 5,7 milijardi dinara u 2012. godini. Svakako, pretežan deo ovog povećanja duguje se inflaciji. Prelaz sa prvog modela na drugi doneo je smanjenje godišnjih budžetskih

rashoda na roditeljski dodatak, uz dva divergentna procesa: prvo, prelazak isplate roditeljskog dodatka za drugo, treće i četvrto dete na 24 rate doneo je smanjenje budžetskog troška, mada je štednja bila privremena i treće godine se ovaj trošak vratio na realno jednak nivo; i drugo, uvođenje roditeljskog dodatka za prvo dete donelo je povećanje ukupnih rashoda.

Struktura rashoda po redu rođenja dece prikazana je po dva modela roditeljskog dodatka: iz 2005. i 2012. godine.

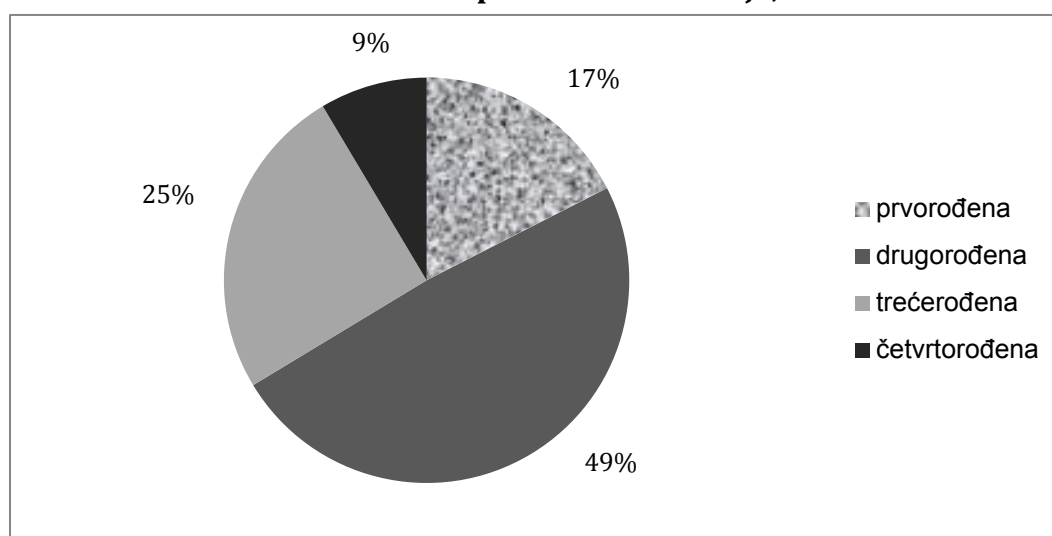
Grafikon V-2 Struktura rashoda prema redu rođenja, 2005.



Izvor: MINRZS

Drugorođena deca imala su 2005. godine najveće učešće u ukupnim rashodima, 55%, i pored činjenice da su rashodi za decu višeg reda rođenja veći po jednom detetu. Trećerođena deca su učestvovala sa jednom trećinom, a četvrtođena sa jednom osminom u ukupnim rashodima programa roditeljskih dodataka.

Grafikon V-3 Struktura rashoda prema redu rođenja, 2012.

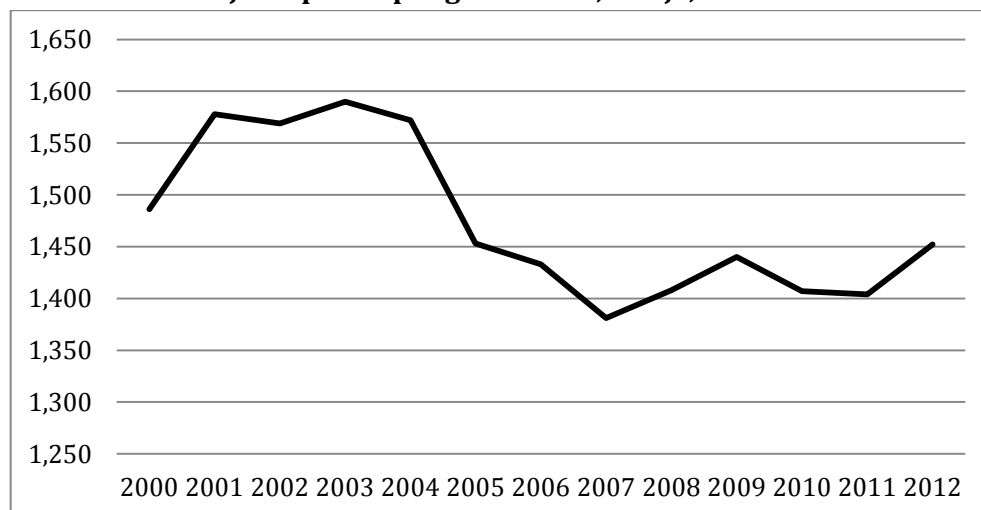


Izvor: MINRZS

Okvir 2. Potencijalni efekti roditeljskog dodatka

Da li je uvođenje roditeljskog dodatka dovelo do povećanja fertiliteta? Na ovo presudno pitanje za ocenu uspešnosti programa nije moguće odgovoriti bez ozbiljnih i kvalitetnih ekonometrijskih istraživanja, koja prevazilaze okvire ovog rada. Stoga ćemo se zadržati na nekoliko spekulativnih opservacija, a uz pomoć sledećeg grafikona na kome je prikazano kretanje stope fertiliteta u Srbiji tokom prethodne decenije.

Grafikon Kretanje stope ukupnog fertiliteta, Srbija, 2000-2012.



Izvor: Centar za demografska istraživanja, IDN

Kako se vidi, stopa ukupnog fertiliteta je rasla od 2000. do 2003. godine, pa je i u 2004. godini imala relativno visok nivo, da bi od 2005. godine krenuo pad do 2007, a potom stagnacija. Pad fertiliteta od 2005. godine delimično se može pripisati i metodološkim razlozima (isključivanjem iz broja živorođene dece majki koje žive u inostranstvu).

Taj rast fertiliteta tokom prvih godina prethodne decenije može biti rezultanta tri nezavisna faktora: (1) optimizma koji se posle 2000. godine javio povezano sa političkim promenama, okončanjem sankcija i krize iz 1990-tih godina, ekonomskim napretkom, što je donelo i kompenzaciono rađanje onih koji su, usled loših okolnosti, odlagali rađanje tokom 1990-tih godina, (2) likvidacijom ranijih zakašnjenja u isplati svih socijalnih i srodnih davanja i njihovo redovno isplaćivanje (penzije, dečiji dodaci, novčana pomoć siromašnim) i (3) uvođenjem roditeljskog dodatka. Koji je faktor koliko doprineo nije moguće reći, mada je lako moguće da su svi imali izvesno jednokratno dejstvo koje se ubrzo iscrplo i stopa fertiliteta zatim vratila na nivo s kraja 1990-tih godina.

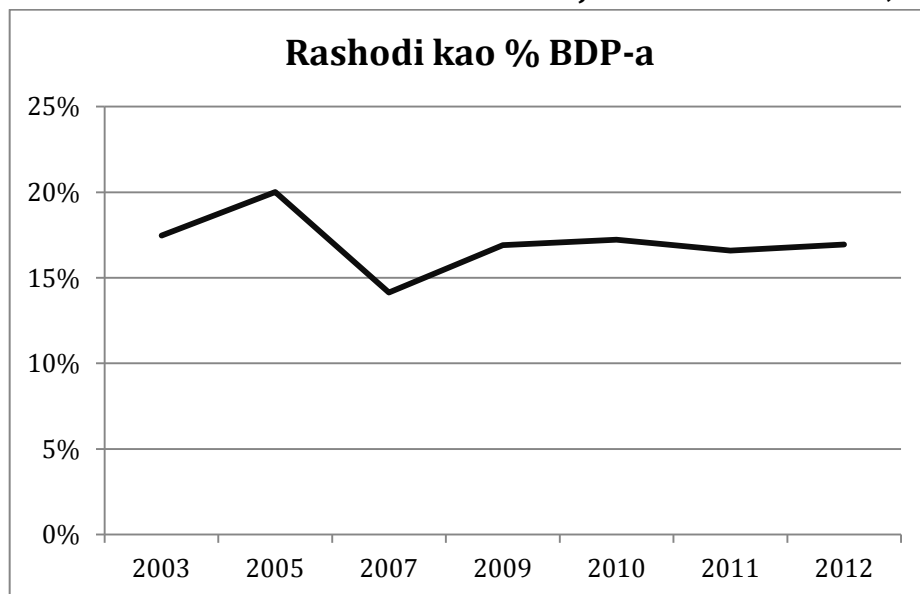
Pored toga, može se verovati da je postojanje programa roditeljskog dodatka, sa podsticajima rađanju, dovelo do usporavanja, odnosno smanjenja pada fertiliteta. Drugim rečima, moguće je da bi pad fertiliteta bio veći bez ovog programa, možda do vrednosti ukupne stope fertiliteta koje su zabeležene u nekim drugim istočnoevropskim zemljama sa problematičnim ekonomskim razvojem (Rusija, Ukrajina) ispod 1,3.

U 2012. godini odnosi se menjaju, pošto se pojavljuju rashodi na prvorodenu decu. Oni su po jednom detetu skromni, ali je te dece najviše, pa u ukupnim rashodima učestvuju sa 17%. Drugorođena učestvuju sa jednom polovinom, trećerođena sa jednom četvrtinom, a četvrtođena sa jednom jedanaestinom.

Upoređenje ukupnih rashoda programa roditeljskog dodatka sa programom dečijih dodataka pokazuje da je program roditeljskog dodatka manji: 5,7 milijardi prema 11,1 milijardi dinara u 2012. godini.

Pogledajmo i učešće rashoda na roditeljski dodatak u bruto domaćem proizvodu zemlje:

Grafikon V-4 Učešće rashoda na roditeljski dodatak u BDP-u, u %



Izvori: MINRZS; RZS.

Kako se vidi, prvih godina je program povećavao učešće u BDP-u, da bi reforma iz 2005, sa primenom od 2006, donela izvesno smanjenje učešća (sa 0,2 u 2005. na 0,14 u 2007. godini). Potom se ovo učešće stabilizovalo na 0,17% BDP-a.

5. Iskustva drugih zemalja

U ovom odeljku biće prikazana iskustva drugih zemalja sa finansijskim davanjima vezanim za rođenje deteta. Inače, jednokratni dodaci/naknade prilikom rođenja deteta česti su u današnjem svetu, veoma zabrinutom zbog niskog fertiliteta. Tako polovina zemalja u razvijenom delu sveta (OECD grupacija) ima takve sheme (Belgija, Češka, Finska, Francuska, Italija, Japan, Luksemburg, Norveška, Poljska Slovačka, Španija, Švajcarska (pojedini kantoni), Turska i Ujedinjeno Kraljevstvo). U mnogim slučajevima (na primer, Poljska i Finska) dodaci su univerzalni, dok su u drugim zemljama targetirani, kao u Ujedinjenom Kraljevstvu, Norveškoj i Francuskoj. Iznos dodataka veoma varira od zemlje do zemlje: od simboličnih (Turska i Finska) do znatnih (Španija i Irska). Proklamovana svrha je obično različita, uključujući i podsticanje fertiliteta. Svakako, i u mnogim drugim, manje razvijenim zemljama postoje slična davanja (videti OECD, 2011).

U nastavku će detaljnije biti prikazani tekući pronatalitetni programi u Rusiji i Ukrajini, zatim program u Australiji koji se okončava 2014. godine i u Španiji i Kvebeku, koji su već ukinuti, a koji su finansijski daleko velikodušniji od uobičajenih i imaju snažnu populacionu komponentu usmerenu na podsticanje rađanja. Potom će ukratko biti prikazani slični programi u više drugih zemalja, uglavnom evropskih, koji imaju znatno manje iznose i čija je svrha pomoć porodicama za pokriće inicijalnih troškova opremanja beba nužnim potrepštinama.

5.1. Rusija Posle kolapsa komunističkog poretka početkom 1990-tih godina, u Rusiji je došlo do dramatičnog pada nataliteta, odnosno stope ukupnog fertiliteta. Ova stopa smanjena je sa visokih 2,23 u 1987. (vrh prethodnog ciklusa) na 1,16 u 1999. godini. Tako je Rusija u kratkom periodu od samo desetak godina prešla put od zemlje sa stopom fertiliteta koja obezbeđuje uvećanje stanovništva (bez migracija) do zemlje čija se populacija godišnje smanjuje gotovo za milion stanovnika. Po stopi fertiliteta Rusija se našla na samom dnu svetske lestvice. Uzroci takvih kretanja verovatno se nalaze u nestanku starih institucija (posebno brige o deci), pogoršanju ekonomske situacije (pad zarada, povećanje nezaposlenosti, sveopšta nesigurnost) i visokom rastu stope mortaliteta (Breinard, 2006). Do 2006. godine stopa fertiliteta se u izvesnoj meri oporavila – na 1,3 – ali je i takva ostala među najnižim u svetu.

Godine 2006. ruska država je donela paket mera populacione politike, čija je glavna komponenta bila jednokratno davanje nazvano *Materinski (porodični) kapital* (*Материнский (семейный) капитал*), koji je stupio na snagu 1. januara 2007. godine.

Materinski (porodični) kapital (MPK) predstavlja meru finansijske podrške majkama sa decom, odnosno porodicama, sa sledećim elementima:⁶⁵

- pravo na MPK imaju sve majke kada rode drugo dete;

⁶⁵ Videti <http://pro-materinskiy-kapital.ru/>, 16.11.2013.

- pravo na MPK imaju i majke koje rode dete višeg reda ukoliko do tada nisu koristile ovo pravo;
- od 1. januara 2013. godine iznos MPK-a određen je na 409 hiljada rubalja, odnosno oko 10.200 evra, što je bilo oko 16 prosečnih mesečnih zarada u Rusiji;
- upotreba ovog novca ograničena je na dozvoljene namene, a to su:
 - unapređenje stanovanja (izgradnja ili kupovina kuće, otplata hipotekarnog zajma);
 - obrazovanje dece – od zabavišta do posle diplomskih studija, sa povezanim troškovima stanovanja;
 - uvećanje majčine penzije prenosom kapitala na njen račun kod akumulacionog penzijskog osiguranja.

Važna odredba zakona je privremenost ovog programa – do kraja 2016. godine – mada već postoje široke inicijative da se pretvori u trajan.⁶⁶

Ovaj program se administrira preko Penzijskog fonda Ruske federacije, a najčešći način korišćenja je otplata stambenih kredita.

Dopunu ovog državnog dodatka mogu dati niže vlasti, kao što su oblasne ili čak gradske (moskovska je imala sličan program pre federacije). Tako je, primera radi, Tomska oblast donela 2012. godine odluku kojom se od 1. jula iste godine uvodi oblasni MPK. Pravo na ovaj vid finansijske podrške stiže se prilikom rođenja trećeg i četvrtog deteta, a iznos je 100 hiljada rubalja (oko 2500 evra). Ova sredstva mogu se koristiti takođe za određene dozvoljene namene: unapređenje stanovanja, obrazovanje deteta ili majke i dopunski zdravstveni troškovi.⁶⁷ Kako se vidi, ovaj program je komplementarna dopuna federalnog: dok ovaj drugi podstiče rađanje samo drugog deteta, dotle regionalni to isto čini sa trećim i četvrtim, što zajedno daje sistem koji podstiče rađanje drugog, trećeg i četvrtog deteta. Slično, i oblasti Uljanovska i Primorska obezbeđuju po 100 hiljada rubalja prilikom rođenja trećeg i svakog sledećeg deteta, kao i Adiđeja 50 hiljada, Jekaterinovska i Njižni Gorod 25 hiljada, Sverdlovsk itd.

Pogledajmo neke osobine ovog federalno-regionalnog sistema:

1. ne obezbeđuje se podsticaj za prvo dete, što znači da se veruje da je prvo dete i dalje socijalno-psihološka norma za većinu u Rusiji i da se stoga treba okrenuti deci višeg reda,
2. federalni program obezbeđuje (visoko) davanje za drugo dete i svako sledeće pod uslovom da MPK nije ranije primljen; ovo znači da se podstiče rađanje samo jednog deteta po majci u režimu MPK (za sledeće se ne prima MPK), što deluje neobično sa stanovišta podsticanja rađanja, ali se verovatno može objasniti sledećom tačkom,
3. prepušta se regionalnim vlastima da uvedu dodatni MPK za treće i decu višeg reda ukoliko na njihovom području postoji potreba za podsticanjem rađanja, što se i čini,

⁶⁶ Videti <http://ru-facts.com/news/view/23879.html>, 27.8.2013.

⁶⁷ Videti <http://eng.duma.tomsk.ru/page/1175/>, 23.8.2013.

4. zakonska privremenost programa možda je posledica (1) inicijalne nesigurnosti u raspoloživost novca (povezano sa cenom nafte) i pozitivne efekte i iz toga nastale težnje da se obezbedi politički jednostavan izlaz za njegovo okončanje i/ili (2) težnje da se privremenošću programa podstaknu zainteresovani da ne odlažu rađanje već da prokreaciju obave u relativno kratkom roku.

Ambiciozni pronatalistički program Rusije izazvao je znatan interes u svetu. Pored skeptika, koji ne veruju u efikasnost finansijskih podsticaja, javili su se i glasovi podrške. Među njima je i nobelovac Geri Beker, tvorac neoklasične ekonomske teorije fertiliteta, koji je rekao: „Da li će Putinov finansijski pristup delovati? Verujem da hoće, u smislu da će verovatno podstaći mnoge ruske žene da imaju još jedno dete... Verujem da će njegov plan biti vrlo efektivan, ne samo stoga što je vrlo velikodušan već i stoga što mu je centralna tačka gotovinski bonus (jednokratno davanje – BM) umesto toka mesečnih plaćanja“ (Becker, 2006).

Nema sumnje da se ovaj ruski program prati sa velikim interesovanjem u svetu, posebno od strane vlada onih stotinu i više zemalja koje imaju nisku stopu fertiliteta. Jer, ovim se ozbiljno testira načelna mogućnost podsticanja fertiliteta finansijskim putem. Dosadašnje demografsko-ekonomske analize davale su mešovite rezultate, pa je i generalno preovlađujući stav da finansijski podsticaji mogu u najboljem slučaju imati umereno pozitivne efekte na povećanje stope fertiliteta. Ali, davanja su obično bila znatno manja nego u ruskom slučaju.

Stopa ukupnog fertiliteta u Rusiji nastavila je da raste: od 1,3 u 2006. na 1,7 u 2012. godini, kao i broj živorođenih sa 1,5 na 1,9 miliona u istim godinama, što je veliki skok za tako kratko vreme. Time je Rusija bitno popravila svoje mesto na svetskoj lestvici i praktično postigla izjednačenje broja rađanja i umiranja, što, zajedno sa pozitivnim migracionim saldom, donosi rast stanovništva.

Verovatno nema sumnje da je MPK program podstakao rast fertiliteta, pošto se njegovo naglo povećanje očigledno vremenski poklopilo sa delovanjem programa. Ipak, i dalje je otvoreno pitanje mere i karaktera doprinosa. Jer, prvo, i neki drugi razlozi verovatno su uticali na rast fertiliteta, kao što su povećanje dohodaka stanovništva, smanjenje nezaposlenosti (5,3% u julu 2013), opšta stabilizacija prilika u Rusiji, praćena i optimističkim pogledom na budućnost itd. I drugo, neki misle da je moguće da se dobrim delom radi o jednokratnom skoku fertiliteta nastalom iz ranijeg rađanja dece koja bi i tako kasnije bila rođena (Frejka and Zakharov, 2012, 25), te da stoga na duži rok dobitak neće biti veliki. I pored povoljnih inicijalnih efekata programa MPK, ostaje da se sačekaju i dugoročni rezultati i detaljnije analize.

5.2 Ukrajina Ukrajina je tokom 1990-tih godina imala slične, veoma nepovoljne demografske tendencije kao Rusija: stopa ukupnog fertiliteta je prepolovljena – sa 2,04 u 1988. godini na 1,09 u 2001. godini – što je dovelo i do prepolovljavanja broja rođene dece u tako kratkom periodu! Istovremeno je mortalitet bio visok, a očekivano trajanje života za muškarce izuzetno nisko. Ukupno stanovništvo smanjeno je sa 52 miliona u 1993. na 46 miliona u 2010. godini, a u zemlji je nastala panika kako Ukrajina umire.

Program *Pomoć za brigu o deci* (Допомога по догляду за дитиною) postojao je u Ukrajini od ranije, ali je bio zasnovan na ideji o pokrivanju elementarnih potreba novorođenog deteta i stoga skromnog značaja: iznos je 2001. godine bio 37 evra za svako novorođeno dete.

Tek od 2005. godine program je bitno promenjen, uz ideju da se znatno povećanim davanjima podstakne rađanje, odnosno povećanje fertiliteta. Za svako novorođeno dete je te 2005. godine dodatak bio oko 1050 evra. Par godina kasnije, 2007. godine, učinjena je nova, radikalna izmena: uvedena je razlika u visini dodatka za decu različitog reda rođenja, sa rastućim iznosima sa redom rođenja, da bi najveći iznos dodatka bio oko 6500 evra. Time je Ukrajina ušla u red zemalja (sa Rusijom) u kojima se daju najveći finansijski podsticaji rađanju. No, ni tu nije bio kraj: iznos dodatka indeksiran je rastom minimalnih životnih troškova, koji je u Ukrajini bio priličan poslednjih godina, tako da je najveći iznos dodatka u 2013. dostigao oko 10.500 evra za treće i svako sledeće dete!

Tabela V-9 Iznos dodatka, euri

	Prvo	Drugo	Treće i sledeća
2008	1600	3200	6500
2013	2600	5300	10500

Izvori: *Social Protection and Social Inclusion in Ukraine*, European Commission, December 2009; *Social Standards to Be Raised As from October 1*, Ministry of Finance of Ukraine, 3.10.2012

Iako se smatra jednokratnim davanjem, isplata se vrši u mesečnim ratama: prva je najveća a sledeće jednake; broj meseci zavisi od reda rođenja – 12 meseci za prvorođeno, 24 meseca za drugorođeno i 36 meseci za decu višeg reda rođenja. Ovo rešenje se objašnjava potrebom nadzora nad upotrebom ovog novca, a uz mogućnost da se isplata obustavi u slučaju nesvrshodnog korišćenja, mada je moguće da je važan razlog bio i odlaganje budžetskih rashoda za godinu-dve.

Konfiguracija ovog davanja ukazuje da se u Ukrajini podstiče rađanje i prvog deteta, ali i da iznos za decu višeg reda brzo raste. Za treće i sledeću decu je zaista imponozantan – preko 10 hiljada evra – što je za ukrajinske prilike ogroman novac (35 prosečnih neto zarada početkom 2013).

Atraktivnost ove pomoći učinila je da je, i pored vrlo složenih administrativnih procedura, procenat korišćenja (take-up) visok: već 2007. godine je za 90% novorođenih ovo pravo iskorišćeno (Sanfilippo, Neubourg, Martorano, 2012, 13).

Kakvi su rezultati? Stopa ukupnog fertiliteta povećana je sa 1,21 u 2005. na 1,53 u 2012. godini, da bi i broj rođene dece povećan sa 426 na 521 hiljadu u istim godinama. Naravno, i ovde je moguće da su drugi činioci pozitivno delovali na rast rađanja, ali je ekonomski rast Ukrajine tokom ovog perioda bio vrlo spor (daleko sporiji nego u Rusiji), tako da je verovatno program *Pomoć za brigu o deci* bitno doprineo zaokretu kod rađanja u Ukrajini.⁶⁸

⁶⁸ Za sada ne postoje akademski tekstovi sa procenama ovih efekata u velikoj bazi ekonomskih tekstova RepEc.

5.3. Australija I u Australiji postoji pitanje nedovoljnog rađanja: stopa ukupnog fertiliteta bila je 1,75 u 2003. godini, ispod potrebne za obnavljanje stanovništva već 28 godina. Problem starenja populacije postavljao se kao sve ozbiljniji. I sledeće, 2004. godine, ustanovljen je program državne finansijske podrške prilikom rođenja ili usvajanja dece, čiji je važan element bio tzv. *bonus za bebu* (*baby bonus*).

Osnovni elementi programa su sledeći:

- u 2013. godini porodica, pod određenim uslovima, ima pravo za svako novorođeno (bilo živorođeno, bilo mrtvorodeno) ili usvojeno dete na sledeći iznos:
 - za prvo dete oko 3.400 evra i
 - za svako sledeće dete oko 2.000 evra,
- isplata se vrši u 13 dvonedeljnih rata,
- red rođenja dece se računa prema majci.

Kakav je uticaj ove mere na fertilitet? Iako nema sumnje da je fertilitet po uvođenju ove mere porastao – stopa je povećana sa 1,75 u 2003. na 1,89 u 2010. godini – tačan odgovor je teško dati, jer različite analize daju različite procene: od toga da pozitivnih efekata nije bilo (efekti celog paketa pronatalističkih politika, čiji je deo bonus za bebe, su „najverovatnije minimalni“, Parr and Guest, 2011, 233) do toga da ih je bilo i da je po njenom uvođenju fertilitet „umereno porastao“ (Drago et al, 2011) i da je došlo do „većeg kumulativnog rasta fertiliteta u materinskim starosnim grupama 20-24 i 24-30“ (Sinclair, Boymal, de Silva, 2012).

U proleće 2013. godine promenjen je finansijski sistem podrške porodicama sa decom, tako da je, između ostalog, od 2014. godine ukinut bonus za bebu, a uvedeno slično, ali manje davanje: prvo dete oko 1400 evra, a sva sledeća oko 700 evra. Jedan od razloga ove promene je budžetska štednja, a drugi promena vlade i njenih pogleda na populacionu politiku. Za Australiju ovo pitanje ipak nije previše važno, bar u poređenju sa mnogim drugim zemljama, jer je stopa fertiliteta i dalje znatna u svetskim razmerama i stoga što je imigracijom i imigracionom politikom i dalje moguće obezbediti željeni rast stanovništva.

5.4 Kvebek (Kanada) Kanadska provincija Kvebek je, polazeći od svoje frankofonske tradicije i niskog fertiliteta, imala zapažen program finansijske podrške porodicama sa novorođenom decom. Njegov naziv bio je *Naknada za novorođenče* (*Allowance for Newborn Children*).

Svi građani i stalni rezidenti Kvebeka imali su pravo da učestvuju u ovom provincijskom programu, koji je važio od 1. maja 1988. do 30. septembra 1997. godine.

Veličina naknade zavisila je od broja dece. Inicijalno je za prvo i drugo dete iznos bio C\$ 500, a za treće C\$ 3000 isplaćivano u osam rata.⁶⁹ Tokom sledeće četiri godine ovi iznosi su rasli, da bi od 1992. sistem plaćanja i isplata bio sledeći: za

⁶⁹ Jedan evro u avgustu 2013. vredi 1,4 kanadskih dolara (C\$).

prvo dete odmah C\$500; za drugo dete odmah C\$500 i za prvi rođendan još C\$500, što je ukupno C\$1000; za treće dete C\$8000, a u dvadeset mesečnih rata po C\$400. Kako se vidi, iznosi naknade za prvo i drugo dete su dosta skromni za kanadske prilike, da bi tek za treće bili znatniji: Milligan (2005, 528) je izračunao da iznosi za jedno i dvoje dece predstavljaju samo 1,3 i 3,2% ukupnih petogodišnjih troškova, a za treće dete priličnih 30,1%.

Ukidanje programa od 1997. godine vlada je opravdala ocenom da je predstavljao neuspeh i zamenila ga davanjima druge vrste. Međutim, ozbiljne ekonometrijske analize pokazale su da vladina ocena nije tačna, tj. da su efekti programa na fertilitet bili pozitivni. Izgleda da je vlada svoj zaključak donela na osnovu činjenice da je broj rođene dece u Kvebeku pred početak i na kraju programa bio podjednak, ali time nije uzela u obzir smanjenje kontingenta žena u fertilnom periodu i rast stope fertiliteta tokom važenja programa. U akademskoj literaturi urađeno je više ocena ovog programa i nađena pozitivna veza sa stopom fertiliteta (na primer, Duclos, Lefebvre, Merrigan). Diskusiju je zaključio Milligan utemeljenom empirijskom ocenom da "postoji snažan, pozitivan i robustan efekt politike na fertilitet", kao i da je fertilitet prosečno povećan za 12%, a kod porodica koje imaju pravo na pun iznos naknade (treće i deca višeg reda) čak za 25% (Milligan, 2005, 540.).

5.5. Španija Trećeg jula 2007. godine španski premijer najavio je uvođenje novog, jednokratnog dodatka na decu koji će biti univerzalan, znači namenjen svim majkama bez obzira na njihovo imovinsko ili dohodno stanje. Iznos je ustanovljen na 2500 evra, jednak za svako rođeno dete bez obzira na red rođenja. Odgovarajući zakon donet je novembra iste godine, ali je za presečni dan uzet 1. juli 2007. godine. Iznos je bio pristojan za španske prilike: 4,4 minimalne zarade za puno radno vreme od 570 evra, s tim da je oko 20% žena tada zarađivalo minimalnu zaradu ili manje.

Zvanično proklamovani cilj pri uvođenju programa bio je dvostruk: pomoć roditeljima da podnesu nove troškove povezane sa rođenjem deteta i ohrabrivanje fertiliteta, a zbog niske stope fertiliteta i starenja stanovništva. Zakon je još pomenuo kao cilj uravnoteženje rada i porodice i održavanje životnog standarda porodica sa niskim dohotkom.

Pošto je davanje univerzalno, bez provere dohotka ili imovine, jedini formalni zahtev bila je registracija boravka u Španiji dužeg od dve godine pre rođenja deteta. Stoga je bila očekivana visoka stopa korišćenja ove beneficije (take-up): bilo je potrebno popuniti samo formular od jedne stranice. Tako je i bilo: u 2008. godini isplaćeno je 492 hiljade dodataka, što je predstavljalo oko 95% svih rođenja u Španiji u toku te godine, uključujući i one koji nemaju pravo na dodatak zbog nemanja prebivališta.

Program je okončan 1. januara 2011. godine, kao jedna od prvih žrtava budžetske štednje tokom poslednje ekonomske krize.

Ekonometrijsko istraživanje efekata ovog programa na fertilitet našlo je pozitivnu vezu. Kako kaže autorka, "Našla sam da davanje zaista vodi značajnom povećanju fertiliteta", i to "delimično zbog trenutnog smanjenja abortusa". Stoga

je mera bila “uspešna u povećanju fertiliteta”, i da je, po njenom proračunu, “rast rađanja od oko 6% bio rezultat nove politike” (Gonzales, 2011, 25).

5.6. Iz ovog kratkog pregleda nekoliko velikih i važnih programa podsticanja rađanja jednokratnim davanjima i pregledom literature koja se njima empirijski bavi moglo bi se zaključiti da uspeh postoji, tj. da finansijski podsticaji imaju jasne pozitivne efekte na fertilitet. Tome se mogu dodati i druge novije ekonometrijske analize, kao što su analize uticaja drugačijih finansijskih programa pronatalitetne politike u Francuskoj (Laroque, Salanié, 2008),⁷⁰ Nemačkoj (Bauernschuster, Hener, Rainer, 2013)⁷¹ i Izraelu (Cohen, Dehejia, Romanov, 2013),⁷² kod kojih je takođe nađeno jasno povećanje fertiliteta kao rezultat državnih davanja. Time se, kako je više autora zaključilo, potvrđuje valjanost neoklasične ekonomske teorije fertiliteta Gerija Bekera (1981) i, još važnije, da energična državna finansijska politika usmerena na povećanje fertiliteta može imati značajne pozitivne efekte.

5.7. Ostale zemlje U više zemalja postoje davanja porodicama prilikom rođenja ili usvojenja deteta. Iako su po formi slična ili jednaka već pomenutima, iz skromne visine iznosa očigledno je da se ne radi o meri populacione politike, već o davanju koje bi trebalo da omogući porodici podnošenje stvarnih troškova opremanja deteta. Pogledajmo neke radi uočavanja njihovih različitih rešenja.⁷³

Belgija. Dodatak po rođenju iznosi 1223 evra za prvo i 920 evra za svako sledeće dete.

Bugarska. Pravo na jednokratni dodatak za živorođeno dete ima majka nezavisno od dohotka, a ukoliko dete nije smešteno u specijalizovanu instituciju. Dodatak za prvo dete je 128 evra, za drugo 307 evra i svako sledeće 102 evra. Ukoliko majka ne može primiti dodatak, pravo prelazi na oca.

Češka. Pravo na dodatak imaju porodice prilikom rođenja prvog deteta, a čiji dohodak ne prelazi 2,4 porodična minimalna dohotka. Dodatak se isplaćuje majci, a ukoliko je umrla onda ocu ili onom ko preuzme brigu o detetu. Iznos dodatka je 516 evra.

Estonija. Jednokratno davanje je 320 evra za svako rođeno dete.

Letonija. Za svako dete jedan od roditelja ima pravo na dodatak, koji iznosi 11 minimalnih socijalnih davanja, tj. 414 evra.

⁷⁰ „Finansijski podsticaji igraju važnu ulogu u donošenju odluka o rađanju u Francuskoj, kako za prvo tako i za treće dete. Na primer, безусловan dodatak za dete sa direktnim troškom od 0,3% BDP-a može povećati ukupan fertilitet za 0,3 poena“ (Laroque, Salanié, 2008, abstract).

⁷¹ „Širenje brige o deci ima znatne pozitivne efekte na fertilitet“ (Bauernschuster, Hener, Rainer, 2013, 28).

⁷² „Našli smo konzistentno pozitivne efekte subvencije za dodatno dete na fertilitet. Ovaj efekt postoji kod svih religioznih, etničkih ekonomskih i starosnih podgrupa“, (Cohen, Dehejia, Romanov, 2013, 18).

⁷³Za članice EU osnovni izvor su tabele MISSOC, 2013.

Luksemburg. Dodatak pri rođenju koji prima majka iznosi 1.740 evra za svako dete, pod uslovom da su majka i dete prošli propisane zdravstvene kontrole.

Mađarska. Na dodatak po rođenju ima pravo žena sa prebivalištem u Mađarskoj, bilo da je mađarski državljanin, bilo dugotrajni rezident, imigrant ili izbeglica, pod uslovom da je obavila najmanje četiri prenatalna pregleda. Pravo ima i otac u slučaju smrti majke ili hranitelj. Iznos za svako dete je oko 210 evra, a kod dvojki 280 evra.

Poljska. Postoje dva dodatka za novorođeno dete bez razlike u odnosu na red rođenja: prvi, univerzalan od 246 evra i, drugi, namenjen siromašnima, takođe od 246 evra.

Slovačka. Naknada za svako dete je 151 evra, dok se za prvo, drugo i treće isplaćuje i poseban dodatak od 678 evra.

Ujedinjeno Kraljevstvo. „Materinski dodatak“ daje se za novorođenu decu i iznosi 500 funti. Može se ostvariti samo ukoliko majka nema dece mlađe od 16 godina. Dodatni uslov je nizak dohodak, tj. davanje je namenjeno slabije stojećim građanima.

U sledećoj tabeli prikazane su vrednosti roditeljskih dodataka u do sada pomenutim zemljama, a radi preglednog upoređenja.

Tabela V-10 Roditeljski dodatak (2013), u eurima

	Prvo dete	Drugo dete	Treće dete	Četvrto dete
Belgija	1223	920	920	920
Bugarska	128	307	102	102
Češka	516			
Estonija	320	320	320	320
Letonija	414	414	414	414
Luksemburg	1740	1740	1740	1740
Mađarska	210	210	210	210
Poljska	246	246	246	246
Slovačka	829	829	829	151
Španija (2007)	2500	2500	2500	2500
UK	590			
Srbija	318	1244	2239	2986
Rusija		10200		
Ukrajina	2600	5300	10500	10500
Australija	3400	2000	2000	2000

Izvor: za EU MISSOC 2013.

Kako se vidi, Srbija spada među zemlje koje imaju najviše iznose roditeljskog dodatka. Iznad nje su Ukrajina i Rusija, a u istoj grupi još Španija, Australija (u

obe je program ukinut) i Luksemburg (kome cilj nije populaciona politika). U ostalim zemljama EU ova davanja su znatno manja, a u većini ni ne postoje.

Tabela V-11 Roditeljski dodatak, 2013, u eurima PPS

	Prvo dete	Drugo dete	Treće dete	Četvrto dete
Belgija	1128	848	848	848
Bugarska	136	326	108	108
Češka	717			
Estonija	417	417	417	417
Letonija	188	188	188	188
Luksemburg	1427	1427	1427	1427
Mađarska	368	368	368	368
Poljska	422	422	422	422
Slovačka	1180	1180	1180	215
Španija (2007)	2637	2637	2637	2637
UK	530			
Srbija	549	2148	3867	5156
Rusija		10200		
Ukrajina	2600	5300	10500	10500
Australija	3400	2000	2000	2000

Napomena: konverzioni koeficijenti za zemlje EU i Srbiju su EUROSTAT-ovi, dok su za Rusiju, Ukrajinu i Australiju iskorišćeni PPP odnosi Svetske banke prema Belgiji.

Generalno posmatrano, konverzija u paritet kupovnih snaga popravlja položaj zemalja u razvoju u odnosu na razvijene, pošto je kupovna snaga evra ili dolara veća u zemljama u razvoju. Takav odnos bitno je povećao iznose roditeljskog dodatka za Rusiju, Ukrajinu i Srbiju, kao i slabije razvijene zemlje EU, a smanjio vrednost za razvijene zemlje. Stoga se Srbija izdvojila na trećem mestu ove liste, posle Ukrajine i Rusije, a po kupovnoj snazi koju roditeljski dodatak ima.

Od zemalja Evropske unije najviše učešće izdataka za roditeljski dodatak u BDP-u u 2011. godini imaju Slovačka i Hrvatska sa 0,1%, dok ostale imaju manje. Srbija, sa učešćem izdataka od 0,2% BDP-a nadmašuje sve ove zemlje, što znači da vodi ambiciozniju populacionu politiku nego zemlje EU. Takva razlika ima svog smisla, pošto većina EU zemalja pokazuje pozitivan migracioni saldo, što ublažava demografske probleme, dok Srbija i dalje ima negativan migracioni saldo, što pojačava populacione probleme nastale zbog niskog fertiliteta.

6. Sugestije za unapređenje programa

Iz prethodnih analiza i ocena programa roditeljskog dodatka u Srbiji mogu se izvesti neke sugestije za budućnost.

Prvo, potrebno je promeniti postojeće rešenje o vrednosti imovinskog cenzusa kao uslova za sticanje prava na roditeljski dodatak – iznos je određen zakonom na 12 miliona dinara, bez korekcije za inflaciju – a u pravcu uvođenja indeksacije. Ukoliko se postojeće rešenje ne promeni u sugerisanom pravcu doći će, bez sumnje, do daljeg zaoštavanja uslova tokom vremena i smanjenja kruga korisnika ovog programa, što je i nepotrebno i loše sa stanovišta njegove svrhe. Drugim rečima, predlažemo uvođenje godišnje indeksacije imovinskog cenzusa indeksom potrošačkih cena.

Drugo, podsticajnost programa bila bi povećana kada bi bilo vraćeno inicijalno rešenje sa jednokratnom isplatom umesto sadašnje 24 rate. Jer, kako reče Geri Beker, mladim ljudima koji stvaraju porodicu i imaju velike finansijske potrebe, a u zemljama u kojima finansijski sektor nije razvijen kao u razvijenim zemljama, daleko je primamljivija svota koju mogu primiti jednokratno nego kroz veliki broj rata, pa je i njihovo ponašanje često različito.⁷⁴

Prihvatanje ovog predloga donelo bi u prve dve godine po usvajanju povećanje budžetskih rashoda za roditeljski dodatak, ali bi potom ovi rashodi bili jednaki po sadašnjem i predloženom modelu. Ovaj predlog verovatno nije realističan u kratkom roku, a zbog velikih budžetskih teškoća Srbije, ali bi u srednjem roku, sa normalizacijom prilika, mogao doći na dnevni red sa većim šansama na uspeh.

Treće, nema sumnje da je za pouzdanije formulisanje i ocenu predloga iz domena roditeljskog dodatka i populacione politike potrebno bliže poznavanje determinanti fertiliteta u Srbiji i, posebno, efekata finansijskih podsticaja na rađanje. Takvog istraživanja do sada nije bilo. Pomenuta iskustva drugih zemalja tokom poslednje decenije sugerišu pozitivan uticaj, ali bi posebno proučavanje za Srbiju bilo veoma korisno. Stoga sugerišemo i jedno istraživanje na temu uticaja uvođenja roditeljskog dodatka na fertilitet u Srbiji tokom prethodnog perioda, uz procenu potencijalnih efekata za budućnost. Posebno je značajno da se sagleda da li roditeljski dodatak za decu višeg reda rođenja, pogotovo četvrtog deteta, podstiče rađanje isključivo radi ostvarivanja materijalne koristi ili omogućava dostizanje željenog broja dece. Ostaje upitan i populacioni efekat roditeljskog dodatka na prvo dete (Matković et al, 1999) .

I četvrto, u dugom roku može se razmišljati o povećanju iznosa roditeljskog dodatka, kada ekonomske prilike budu bolje i pošto verovatno nivo rađanja bude još niži nego što je danas. Problem sa obnavljanjem stanovništva u Srbiji je već veoma ozbiljan, a biće još pogoršan ukoliko, odnosno kada građani Srbije budu mogli da se slobodno, ili slobodnije, naseljavaju u Evropskoj uniji. Iskustva Poljske, Rumunije ili Bugarske sa iseljavanjem stanovništva u EU po u članjenju jasno upozoravaju na problem.⁷⁵

⁷⁴<http://www.becker-posner-blog.com/2006/06/page/2/>

⁷⁵ Videti OECD 2012.

LITERATURA

- Bauernschuster, Hener, Rainer 2013: S. Bauernschuster, T. Hener and H. Rainer: *Does the Expansion of Public Child Care Increase Birth Rates? Evidence from a Low-Fertility Country*, Ifo Institute, WP No. 158, April 2013
- Becker 2006: G. Becker, 2006: videti <http://www.becker-posner-blog.com/2006/06/grappling-with-russia%C3%A4%C3%B4s-demographic-time-bomb-becker.html>, 28.8.2013.
- Brainerd 2006: E. Brainerd: *Fertility in transition: understanding the fertility decline in Russia of the 1990s*, September 2006, http://web.williams.edu/Economics/brainerd/papers/fertility_rf.pdf, 16.11.2013.
- Cohen, Dehejia, Romanov 2013: A. Cohen, R. Dehejia, and D. Romanov: *Financial incentives and fertility*, The Review of Economics and Statistics, March 2013.
- Becker 1981: *A Treatise on the Family*, 1981
- Duclos, Lefebvre, Merrigan 2001: E. Duclos, P. Lefebvre, and P. Merrigan: *A Natural Experiment on the Economics of Storks: Evidence on the Impact of Differential Family Policy on Fertility Rates in Canada*, CREFE working paper no. 136, 2001.
- Frejka, Zakharov 2012: T. Frejka and S. Zakharov: *Comprehensive Analyses of Fertility Trends in the Russian Federation during the Past Half Century*, Max Planck Institute for Demographic Research, September 2012.
- González 2011: L. González: *The Effects of a Universal Child Benefit*, IZA DP No. 5994, September 2011.
- Laroque and Salanié 2008: G. Laroque and B. Salanié: *Does Fertility Respond to Financial Incentives?*, IZA DP No. 3575, Institute for the Study of Labor, June 2008.
- Matković i dr 1999: G. Matković (red): *Sistem mera politike obnavljanja stanovništva u Srbiji*, Ekonomski institut, 1999.
- Milligan 2005: K. Milligan: *Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility*, The Review of Economics and Statistics, No. 3, 2005.
- OECD 2011: *Doing Better for Families*, OECD, 2011.
- OECD 2012: *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing, 2012.
- Parr, Guest 2011: N. Parr and R. Guest: *The contribution of increases in family benefits to Australia's early 21st-century fertility increase: An empirical analysis*, Demographic Research, 19 July 2011.
- Rašević i Mijatović 2002: M. Rašević i B. Mijatović: *Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom*, Stanovništvo, 1-4/2002.
- Sanfilippo, Neubourg, Martorano 2012: M. Sanfilippo, C. de Neubourg, B. Martorano: *The Impact of Social Protection on Children*, UNICEF, June 2012.
- Sinclair, Boymal, de Silva 2012: S. Sinclair. J. Boymal and A. J de Silva: *Is the fertility response to the Australian baby bonus heterogeneous across maternal age? Evidence from Victoria*, MPRA, 19. November 2012.

VI. ODSUSTVA POVODOM ROĐENJA DETETA

1. Normativna rešenja i osnovne karakteristike programa

Naknade zarade vezane za rođenje i negu deteta, kao što su porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, imaju za cilj da nadomeste zaradu zaposlenog i na taj način omoguće usklađivanje rada i roditeljstva. Dok porodiljsko odsustvo prvenstveno ima za cilj zaštitu zdravlja majke i deteta, odsustvo radi nege deteta ima za cilj da nadoknadi zaradu zaposlenog i na taj način omogući kombinovanje rada sa porodičnim životom, a mogućnost korišćenja ovog odsustva od strane oba roditelja promoviše rodnu ravnopravnost u porodičnim odnosima.

Ova prava su u Srbiji definisana Zakonom o radu, a visina naknade je definisana Zakonom o finansijskoj podršci porodica sa decom. Iako za cilj imaju kompenzaciju zarade tokom odsustva, što je po svojoj suštini ima logiku osiguranja, ove naknade se finansiraju iz budžeta tj. iz opštih poreza i predstavljaju rashod Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku.

Zaposlena žena ima pravo da otpočne **porodiljsko odsustvo** najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre vremena određenog za porođaj.☐ Porodiljsko odsustvo traje do navršena tri meseca od dana porođaja.☐ Muškarac ima pravo da koristi ovo odsustvo samo u izuzetnim slučajevima⁷⁶.

Odsustvo sa rada radi nege počinje nakon 3 meseca od rođenja deteta i traje do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva za prvo i drugo dete, odnosno dve godine za treće i svako naredno novorođeno dete. Ovo odsustvo mogu da koriste i muškarac i žena.

Na **odsustvo sa rada radi posebne nege deteta** ima pravo jedan od roditelja deteta do pet godina starosti, kome je neophodna posebna nega zbog teškog stepena psihofizičkog invaliditeta, osim za slučajeve predviđene propisima o zdravstvenom osiguranju. Po isteku porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta roditelj ima pravo da odsustvuje sa rada ili da radi sa polovinom punog radnog vremena, najduže do navršenih pet godina života deteta. Ovo pravo utvrđuje organ nadležan za rešavanja o pravima iz oblasti društvene brige o deci, na osnovu mišljenja komisije nadležne za ocenu stepena psihofizičke ometenosti deteta⁷⁷. Od 2010. godine, kada su tzv. komisije za "razvrstavanje" ukinute, stvoren je zakonski vakum pa se sada na terenu mogu naći različita rešenja, od lekarskih komisija u Beogradu do mešovitih poluformalnih lokalnih tela koja ocenjuju da li postoji potreba za posebnom negom deteta.

⁷⁶ Kad majka napusti dete, umre ili je iz drugih opravdanih razloga sprečena da koristi to pravo (izdržavanje kazne zatvora, teža bolest i dr.). To pravo otac deteta ima i kada majka nije u radnom odnosu (član 94. stav 5. Zakona o radu) ali on jeste.

⁷⁷ Pravilnik o načinu i postupku prenosa sredstava za isplatu naknade zarade zaposlenima za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta (Službeni glasnik RS, broj 30/02)

Pun iznos naknade tokom porodijskog ili odsustva radi nege i posebne nege deteta ***pripada licima koja su bila u radnom odnosu ili obavljala samostalnu delatnost više od šest meseci neprekidno*** neposredno pre ostvarivanja ovog prava. Licima koja su bila u radnom odnosu ili obavljala samostalnu delatnost neprekidno i neposredno 3 do 6 meseci pre ostvarivanja prava pripada 60% naknade, a licima koja su radila manje od 3 meseca pripada 30% naknade.

Visina naknade utvrđuje se ***u visini prosečne osnovne zarade zaposlenog (uvećane za "minuli radi"⁷⁸) za 12 meseci koji prethode*** mesecu u kome otpočinje korišćenje odsustva, ili prosečne mesečne osnovice za plaćanje doprinosa sa obavezno socijalno osiguranje u slučaju obavljanja samostalne delatnosti. U slučaju da je lice bilo u radnom odnosu manje od 12 meseci, naknada zarade se utvrđuje tako što se za mesece koji nedostaju kao zarada uzima 50% prosečne mesečne zarade u Republici. Visina naknade može da iznosi najviše pet prosečnih mesečnih zarada u Republici.

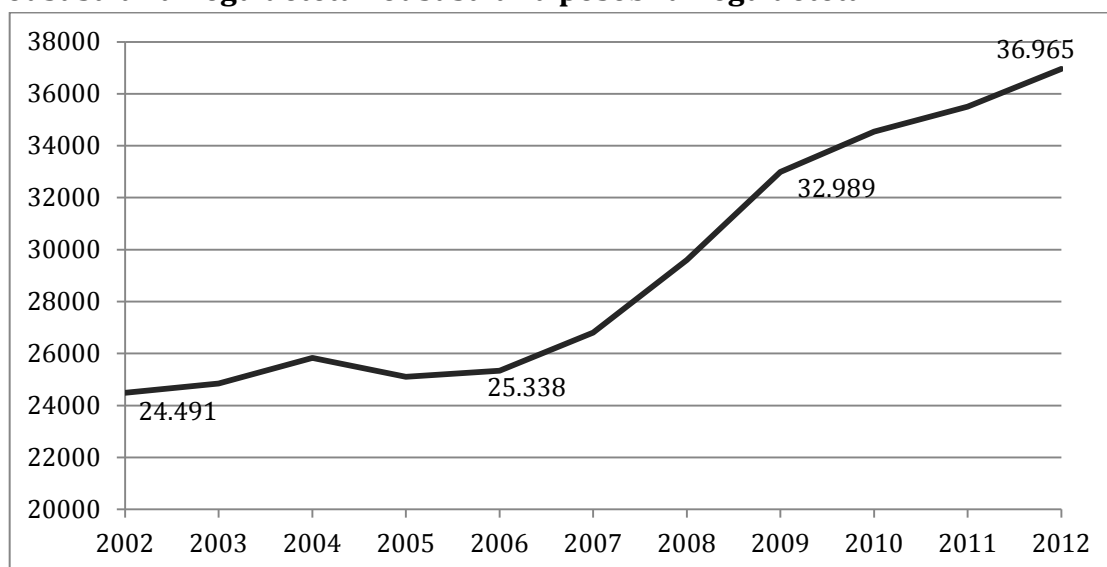
2. Korisnici

Pre analize broja i strukture korisnika, potrebno je napomenuti da podatke možemo tumačiti samo kao indikaciju i procenu. Ovo iz razloga što Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike nema podatke o pojedinačnom broju korisnika, već o broju finansijskih transakcija⁷⁹. Konkretno, Ministarstvo ima podatke o broju isplata naknada pa se te isplate izjednačavaju sa brojem korisnika. Međutim, refundiranje naknade za odsustvo ne koincidira sa samim odsustvom, a taj pomak se povećava ako poslodavac ne podnese odmah zahtev za refundaciju. Takođe, sva tri tipa odsustva (nezavisno od reda rođenja deteta) se vode zajedno. Postoje određeni podaci po kategorijama tek od 2010. godine, i za period zaključno sa 2003. godinom, ali je nejasno do koje mere su oni pouzdani i precizni.

⁷⁸ Obračun zarada podrazumeva osnovnu zaradu koja se prema Zakonu o radu uvećava 0,4% za svaku punu godinu rada ostvarenu u radnom odnosu, potom topli obrok, regres, a može da sadrži i druge dodatke kao što su bonusi, nagrade i slično.

⁷⁹ Primarni izvor podataka je LS, jer poslodavac isplaćuje naknadu porodilji, te dokaze dostavlja službi dečije zaštite u gradu/opštini, koja dostavlja zahtev za prenos sredstava za sve porodilje odnosno poslodavce na njenoj teritoriji (dakle ne za pojedinačna lica). Potom ministarstvo prenosi sredstva na podračune službe dečije zaštite, a služba dečiji zaštite sa podračuna prenosi sredstva poslodavcu.

Grafikon VI-1. Prosečan godišnji broj korisnika porodiljskog odsustva, odsustva za negu deteta i odsustva za posebnu negu deteta



Izvor: MINRZS

Kada analiziramo **ukupan broj korisnika** sva tri tipa odsustva, vidimo da se on **značajno uvećao u poslednjih 10 godina – sa oko 24 hiljade korisnika u 2002. godini, na preko 36 hiljada korisnika u 2012. godini** (Grafikon VI-1).

Pre dalje analize, odmah treba uzeti u obzir zakonske promene iz 2005. godine, kada je ponovo **uvedeno odsustvo radi nege deteta do druge godine života za treće i svako naredno novorođeno dete⁸⁰**. Na taj način podaci o korisnicima nisu uporedivi, obzirom da od 2007. godine počinju da se preklapaju lica koja koriste drugu godinu odsustva za dete trećeg ili višeg reda. Upravo od tada i primećujemo rast broja korisnika odsustva.

Na osnovu raspoloživih podataka ovom rastu možemo da pripišemo oko 2,5 – 3 hiljade u poslednjih par godina – od ukupnog broja korisnika odsustva za dete trećeg i višeg reda rođenja, polovina je “prošlogodišnja” obzirom da koriste dvogodišnje odsustvo (Tabela VI-1).

Tabela VI-1 Broj korisnika odsustva prema redu rođenja deteta, (prosek jul-decembar)

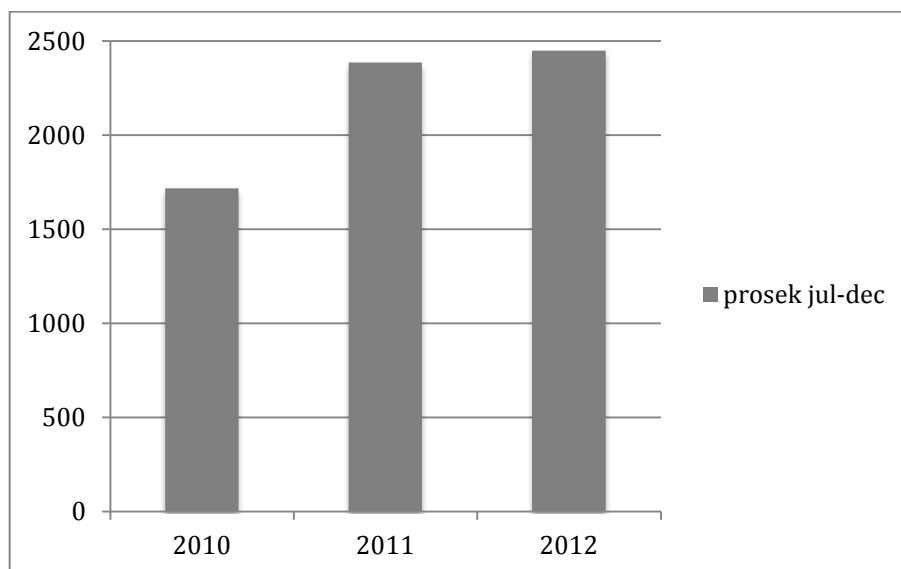
	Prvo	Drugo	Treće i više	Ukupno
2002	12.026	8.651	3.390	24.067
2003	12.909	9.258	3.245	25.412
2010	17.593	11.984	4.973	34.550
2011	17.883	12.698	4.921	35.502
2012	18.070	12.799	5.833	36.702

Izvor: MINRZS

⁸⁰ Član 94a Zakona o radu koji tretira dužinu odsustva primenjuje se od 1. Januara 2006

Sledeći razlog koji bi mogao da objasni povećanje broja korisnika je **korišćenje odsustva za posebnu negu deteta**. Iako podatke o korišćenju ove vrste odsustva takođe imamo samo za poslednje 3 godine, već tu uočavamo porast od oko 700 korisnika (Grafikon IV-2). To znači da bi povećanje korišćenja odsustva za posebnu negu deteta moglo da objasni bar oko 1.000 korisnika prosečno godišnje u poslednjih 10 godina.

Grafikon VI-2 Prosečan godišnji broj korisnika odsustva za posebnu negu deteta



Izvor: MINRZS

Ono što je važnije kada je u pitanju korišćenje odsustva radi posebne nege deteta je procena ukupnog godišnjeg broja korisnika i da li se odsustvo koristi za svrhu za koju je namenjeno. Nemamo tačan podatak koliko traje prosečno odsustvo na osnovu čega bismo mogli da procenimo i koliko ukupno različitih porodilja koristi ovo odsustvo. Ono što je međutim indikacija je ukupan broj dece sa invaliditetom do pet godina starosti, kojih prema Popisu (2011) ima oko 1200⁸¹. Čak i kada uzmemo u obzir preklapanja u slučaju višegodišnjeg korišćenja ove vrste odsustva, prosečan godišnji broj korisnika od 2.500 korisnika ukazuje da postoji mogućnost da ovo odsustvo koriste i oni kojima nije namenjeno.

Ovaj podatak, uz anegdoteske dokaze koji govore da se ovo odsustvo koristi po par meseci i za decu koja nemaju (teže) probleme, ukazuje da je moguće da se **odsustvo za posebnu negu deteta praktično ne koristi uvek za svrhu za koju je namenjeno**, a to je nega deteta teškog stepena psihofizičkog invaliditeta, **već kao produžetak odsustva za negu deteta**.

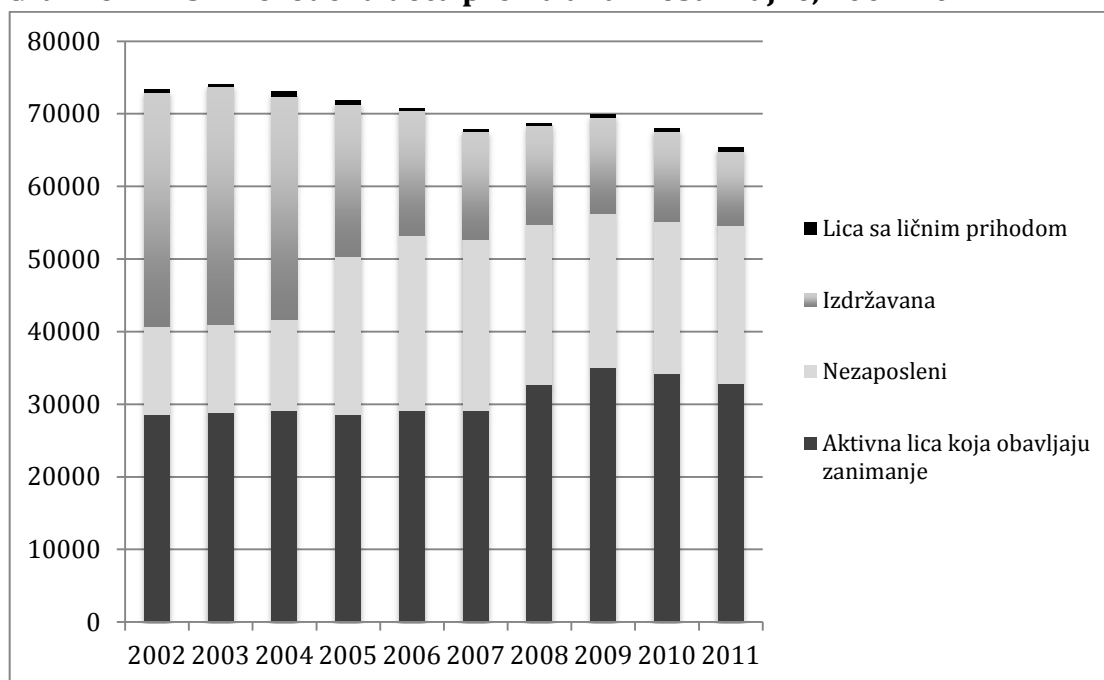
Kada uzmemo u obzir broj korisnika koji se preklapa zbog dvogodišnjeg odsustva za negu trećeg deteta i korišćenja odsustva za posebnu negu deteta, oko

⁸¹ Ove podatke, međutim, treba uzeti sa rezervom. Popis dece sa invaliditetom prvi put je rađen 2011 godine. Treba imati u vidu da se pitanja vrlo osetljiva i odnose na funkcionalnost deteta na koja odgovaraju roditelji, te su odgovori često subjektivni.

3,5 - 4 hiljade korisnika, onda za posmatrani desetogodišnji period dobijemo "čisto" povećanje broja korisnika od oko 8.000 hiljada korisnika - sa oko 25 hiljada korisnika u prvoj polovini 2000-tih, broj uporedivih korisnika porastao je na oko 32/33 hiljade godišnje u poslednjih par godina, dok je u istom periodu broj živorođene dece pao za oko 8 hiljada⁸². U ovom periodu takođe je došlo do pada formalne zaposlenosti za oko 300 hiljada lica⁸³.

Dakle povećanje broja rođene dece i/ili rast ukupne zaposlenosti nikako ne može da objasni rast korisnika porodiljskih i odsustva radi nege deteta. Međutim, podaci demografske statistike nam pokazuju da se zapravo prilično drastično promenila ekonomska aktivnost žena koje rađaju decu. Grafikon VI-3 pokazuje da se među ženama koje rađaju smanjio broj izdržavanih lica dok se povećao broj nezaposlenih (ili je u pitanju metodološka promena) i zaposlenih (tj. aktivnih lica koje obavljaju zanimanje). Broj zaposlenih žena povećao na skoro 33 hiljade majki novorođene dece u 2011. godini u poređenju sa oko 28 hiljada u 2002. godini.

Grafikon VI-3 Živorodena deca prema aktivnosti majke, 2002-2011



Izvor: RZS, Demografska statistika 2002-2011

Napomena: U kategoriju aktivnih lica koja obavljaju zanimanje spadaju formalno zaposleni, ali i poljoprivrednici i pomažući članovi, kao i zaposleni u sivoj ekonomiji

Treba napomenuti da podaci iz dva popisa ne pokazuju povećanje aktivnosti žena fertileg doba. Ono što bi svakako mogao biti razlog povećanja broja korisnika je formalno "prijavljivanje" u radni odnos tokom trudnoće da bi se ostvarilo pravo na naknadu, bilo da je u pitanju formalizacija postojećeg položaja

⁸² Izvor RZS, demografska statistika 2002-2011 (podaci bez dece u inostranstvu)

⁸³ Izvor RZS, RAD izveštaji

(žene koje su do tada radile neprijavljene) ili samo formalno prijavljivanje. Ovu hipotezu nam u određenoj meri potvrđuju raspoloživi podaci o strukturi korisnika naknade, koji pokazuju da 1.700 žena više nego što je to bio slučaj početkom prošle decenije (7% u odnosu na 3% početkom decenije) koje primaju nižu naknadu od punog iznosa, što znači da su bile prijavljene kraće od 6 meseci pre otvaranja porodiljskog odsustva (Tabela VI-2).

Ovom broju se eventualno može dodati i manji broj onih koji se prijave tokom prva dva meseca trudnoće, o čemu nemamo podatke.

Tabela VI-2 Broj korisnika prema % naknade (prosek jul-decembar)

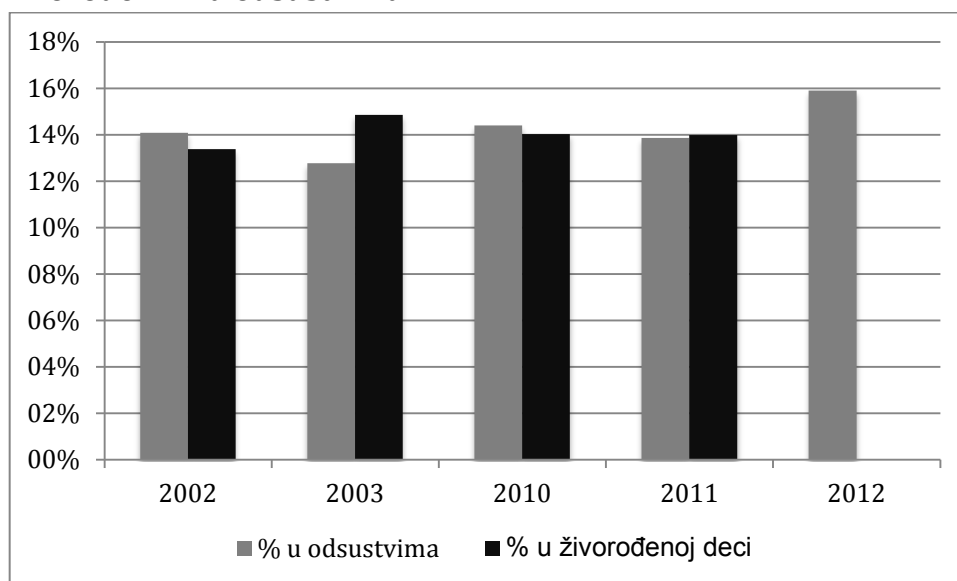
	100%	60%	30%
2002	23253	513	301
2003	24414	616	382
2010	32206	1844	500
2011	32976	2027	498
2012	34131	2146	424

Izvor: MINRZS

Kada sve pomenute faktore uzmemo u obzir – oko 5.000 korisnika dvogodišnjeg odsustva za treće dete (i dete višeg reda rođenja), oko 1.700 korisnika više koji se prijavljuju na tržište rada tokom trudnoće, procenu od bar 1.000 korisnika odsustva za posebnu negu deteta više godišnje nego početkom prošle decenije – možemo objasniti razliku od 7-8 hiljada korisnika. I dalje, dakle, ostaje razlika od 3-4 hiljade korisnika više u odnosu na prvu polovinu prošle decenije, i to u uslovima pada broje rođene dece i opšte zaposlenosti, ali usled porasta formalne zaposlenosti žena koje rađaju.

Pored nepreciznosti podataka, eventualno se može nagađati da je zaposlenim ženama porodiljsko i odsustvo radi nege deteta obezbedilo sigurnosti u vreme krize u smislu očuvanja radnog mesta i slično. Takođe, visina naknade i dužina odsustva može da predstavlja veliku motivaciju za zaposlenje, makar i formalno, pre odluke o rađanju deteta.

Grafikon VI-4 Učešće dece trećeg reda rođenja (i više) u ukupnom broju živorođenih i u odsustvima



Izvor: RZS (Demografska statistika 2002-2011) i MINRZS

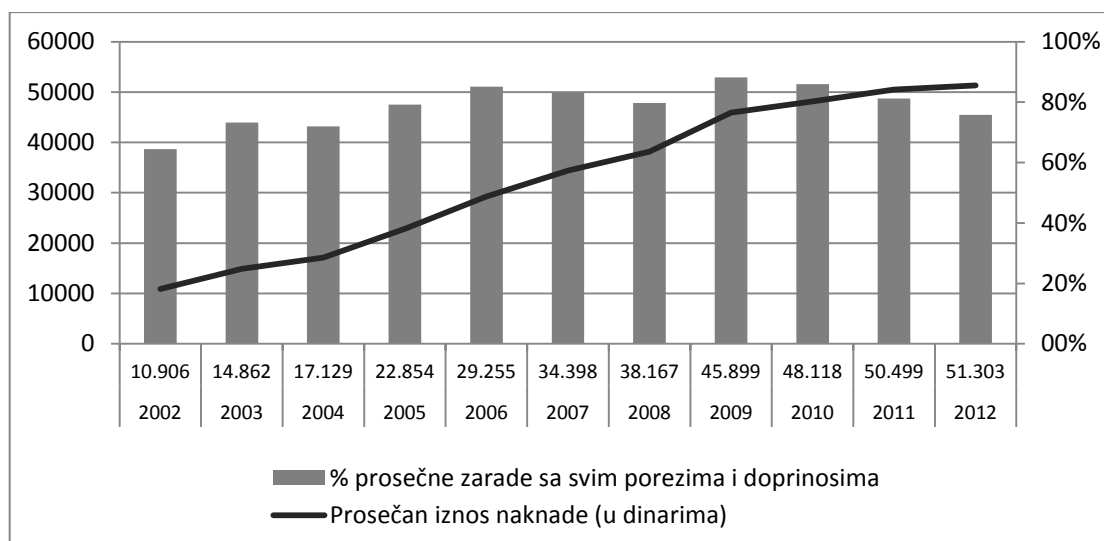
Što se tiče odsustva za treće dete (i dece višeg reda rođenja), usled nedostatka podataka baš za godine kada je ono bilo izjednačeno sa odsustvom za dete prvog i drugog reda rođenja, ne možemo precizno analizirati da li postoji jasan rast njegovog učešća u ukupnim odsustvima po uvođenju 2006. godine. Vidimo njegov pad u 2003. kada je zaista bilo godinu dana, ali je teško doneti bilo kakav zaključak samo na osnovu te jedne godine. U 2012. godini učešće odsustva za treće dete se značajno povećalo.

3. Iznosi i rashodi

Sve naknade sa odsustva sa rada povodom rođenja deteta – porodiljsko, odsustvo radi nege deteta i odsustvo radi posebne nege deteta, isplaćuju se iz budžeta kao rashod Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

Kada govorimo o prosečnim iznosima naknada, još jednom treba napomenuti da su visine iznosa dobijene indirektno, deljenjem ukupnih godišnjih isplata poslodavcima od strane Ministarstva sa brojem isplata. Isplate uključuju iznos (bruto) zarade i doprinose na teret poslodavca. To praktično znači da bi isplate trebalo da budu uporedive sa ukupnim prosečnim troškovima rada (tzv. bruto II zarada).

Grafikon VI-5 Prosečni iznosi naknada (sa porezima i doprinosima) i iznos naknade u odnosu na ukupne troškove rada (tzv. bruto II)



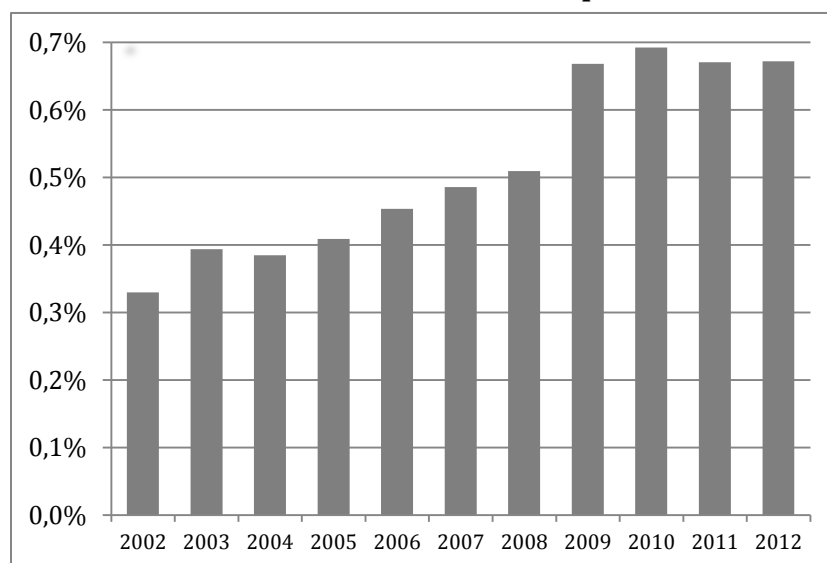
Izvor: MINRZS za iznose naknade, RZS i procena autora za iznose zarada (radi uporedivosti zarade pre 2008. godine i promene metodologije su procenjene od strane autora).

Napomena: Bruto II podrazumeva zaradu koja pored neto iznosa uključuje sve doprinose, i na račun zaposlenog i na račun poslodavca, i porez na zaradu

Prosečan iznos naknade je značajno porastao, što je i očekivano obzirom na značajan nominalni ali i realni rast zarada tokom posmatranog perioda.

Ukupni rashodi za porodiljska, odsustva za negu i posebnu negu deteta su u 2012. godini iznosili oko 23 milijardi dinara ili 0,67% BDP-a. Udeo rashoda u BDP-u se udvostručio u poslednjih desetak godina, a posebno je porastao nakon 2009. godine (Grafikon VI-6).

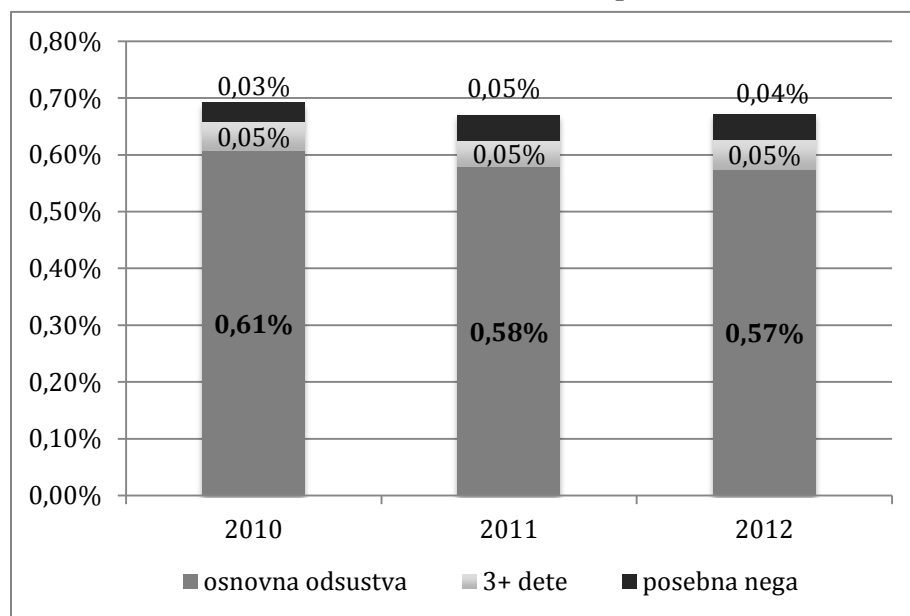
Grafikon VI-6 Udeo rashoda za sva tri tipa odsustva u BDP-u



Izvor: MINRZS i MFIN

Rast udela rashoda za sva tri tipa odsustva u BDP-u prvenstveno se može pripisati rastu broja korisnika. Jedan od razloga je produžetak odsustva za treće i dete višeg reda na dve godine, kao i očigledno liberalnije korišćenje odsustva za posebnu negu deteta. Ovome se može pripisati oko 0,1% rashoda u BDP-u (Grafikon VI-7).

Grafikon VI-7 Struktura rashoda u BDP-u prema vrsti odsustva



Izvor: MINRZS i MFIN

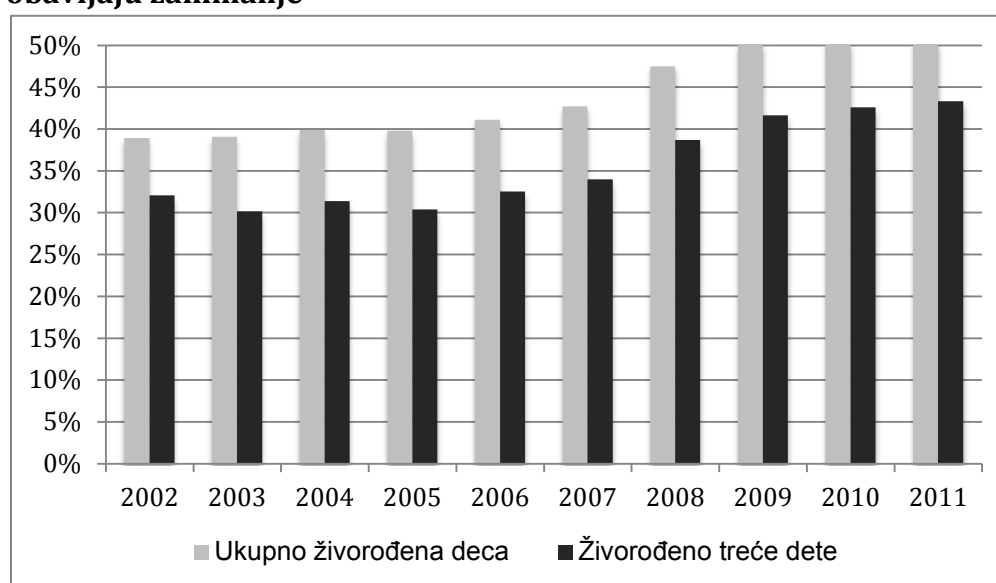
Napomena: Odsustvo za 3+ dete odnosi se na drugu godinu odsustva

Preostali porast udela rashoda za sva tri tipa odsustva u BDP-u može se pripisati rastu broja korisnika «osnovnog odsustva» (porodiljsko i odsustva za negu deteta) kao i bržem rastu prosečnog iznosa naknade u poređenju sa rastom BDP-a.

4. Pokrivenost, obuhvat i adekvatnost

Za procenu ovog programa možemo analizirati obuhvat programom i adekvatnost programa u smislu visine naknade i dužine korišćenja naknade. Demografska statistika pokazuje da su majke približno polovine živorođene dece ekonomski aktivne i obavljaju zanimanje. Početkom decenije ovo učešće je bilo manje od 40%. Kada je u pitanju treće živorođeno dete, ovaj trend je još malo izraženiji – sa 32% zaposlenih majki trećeg deteta u 2002. godini porastao je na preko 43% u 2011. godini (Grafikon VI-8). Ovo može da ukaže da je dvogodišnje odsustvo pre motiv za formalizaciju rada i/ili «lažno» prijavljivanje nego za samo rađanje.

Grafikon VI-8 Živorodena deca majki koje su ekonomski aktivna lica i obavljaju zanimanje



Izvor: RZS, Demografska statistika 2002-2011

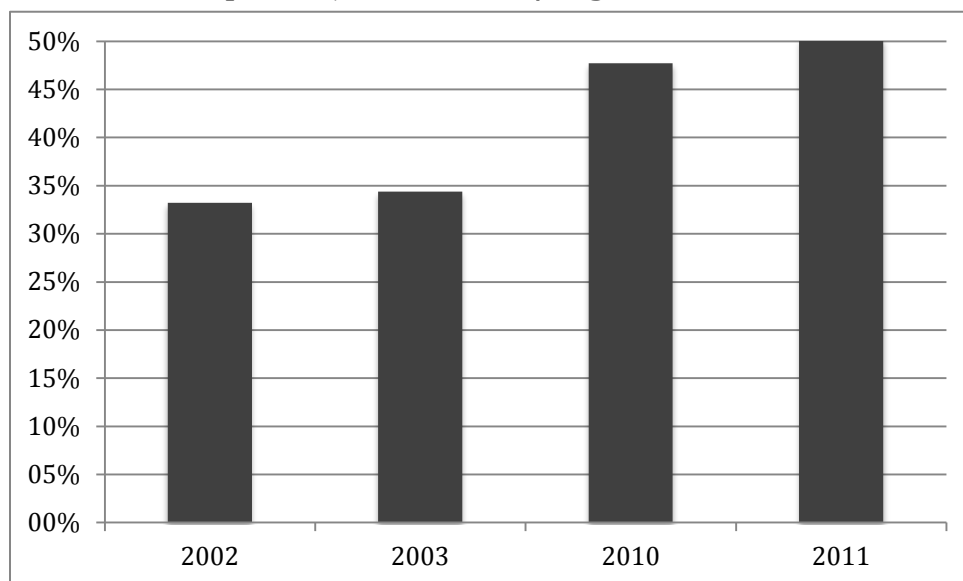
Napomena 1: Živorodena deca rođena na teritoriji Srbije

Napomena 2: U kategoriju aktivnih lica koja obavljaju zanimanje spadaju formalno zaposleni, ali i poljoprivrednici i pomažući članovi, ako i zaposleni u sivoj ekonomiji

Kao što je već objašnjeno u prethodnom odeljku, na osnovu raspoloživih podataka nije jasno da li je u pitanju suštinsko povećanje zaposlenosti žena koje se odlučuju na rađanje, ili je to povećanje formalno, samo radi ostvarivanja prava na naknadu, ali ono što je sasvim izvesno je da se povećao procenat pokrivenosti svih porodilja naknadama.

Na to nam ukazuju i podaci o korisnicima naknade u odnosu na živorođenu decu. Kada pogledamo korisnike naknade za dete prvog i drugog reda rođenja (da bi eliminisali problem preklapanja korisnika zbog dvogodišnjeg odsustva za dete 3+ reda rođenja), i eliminišemo procenjen broj korisnika odsustva za posebnu negu deteta, vidimo da je pre 10 godina svega nešto iznad 30% majki živorođene dece bilo pokriveno naknadom za porodiljsko i odsustvo za negu deteta, da bi u 2011. pokrivenost dostigla 50% (Grafikon VI-9).

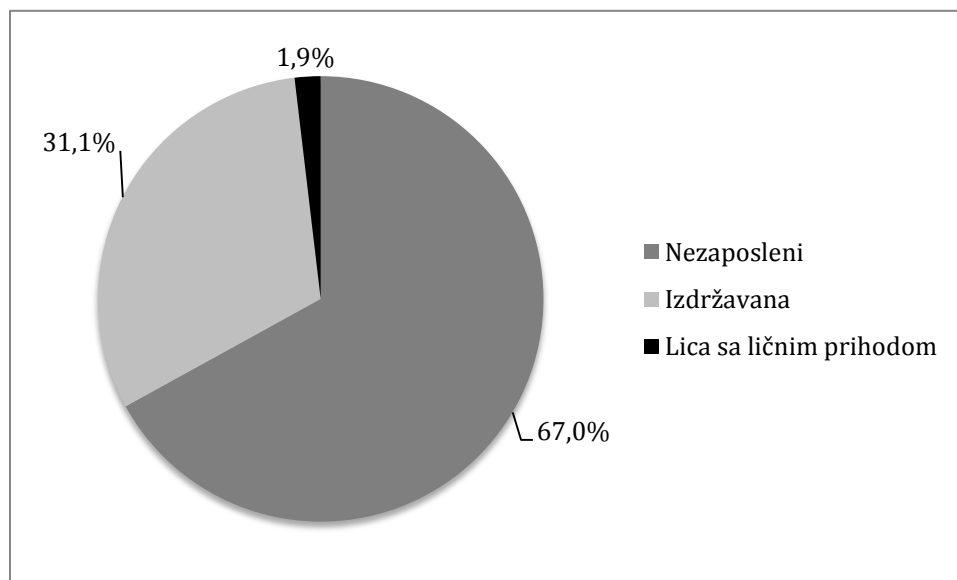
Grafikon VI-9 Pokrivenost majki živorodne dece prvog i drugog reda naknadama za porodiljsko odsustvo/negu deteta



Izvor: RZS (Demografska statistika) i MINRZS

I dalje, međutim, prema demografskoj statistici polovina majki novorođene dece nema osnov za ostvarivanje naknade. U najvećoj meri to su nezaposlena lica, zatim izdržavana, a u zanemarljivom broju lica sa ličnim prihodom (Grafikon VI-10).

Grafikon VI-10 Majke živorodne dece koje nisu zaposlene, 2011



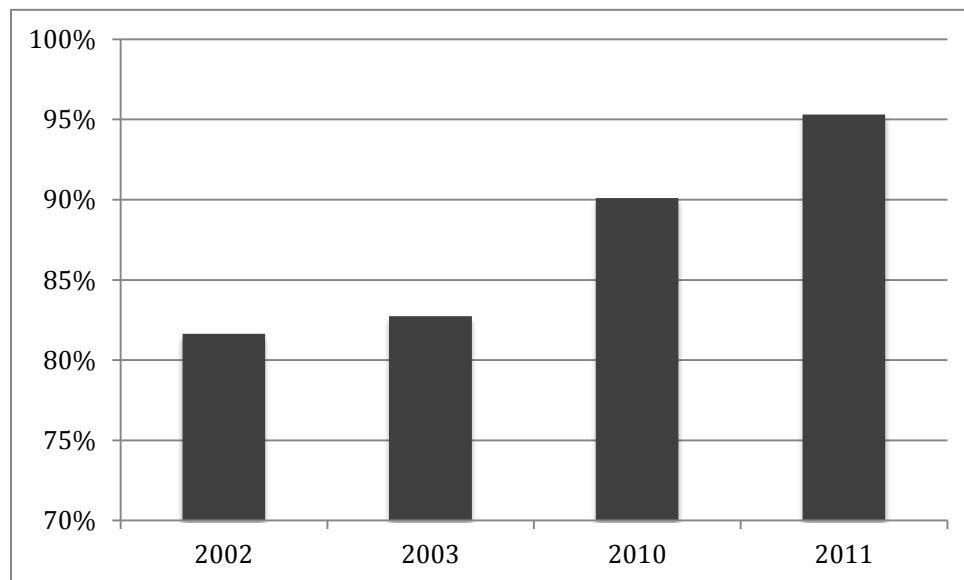
IZVOR: RZS, Demografska statistika (2011)

NAPOMENA: Bez dece čije su majke u inostranstvu

Kada govorimo **o obuhvatu zaposlenih žena** porodiljskim odsustvom i odsustvom radi nege deteta, podaci o broju korisnika ukršteni sa podacima

demografske statistike nam pokazuje da se obuhvat zaposlenih žena naknadom za odsustvo povećao i u 2011. iznosi 95% (Grafikon VI-11).

Grafikon VI-11 Pokrivenost ekonomski aktivnih žena koje obavljaju zanimanje porodijskim/odsustvom radi nege deteta



IZVOR: RZS (Demografska statistika) i MINRZS

Preostalih 5% ekonomski aktivnih žena koje obavljaju zanimanje a nisu pokrivena naknadama se može objasniti radom u sivoj ekonomiji, u poljoprivredi ili fleksibilnim poslovima kao što je rad na osnovu ugovora o delu ili autorskog honorara, na osnovu kojih se ne ostvaruje pravo na naknadu.

Povećanje obuhvata zaposlenih žena naknadom može se objasniti visokim iznosom naknade i redovnom isplatom, koja je sigurno stimulisala sve one koji su zaposleni u sivoj zoni, i/ili nezaposleni, da se prijave. Šta više, podaci pokazuju da se oko 2.500 žena osigura tokom drugog i trećeg trimestra trudnoće, dok podatak za broj žena koji se prijavi na samom početku trudnoće nemamo.

Što se tiče **stepena korišćenja prava**, podatke o tome nemamo ali možemo da pretpostavimo da je on 100%. Sigurno da postoji i praksa vraćanja na posao ranije pre isteka odsustva, ali takvim podacima ne raspolažemo. Može se jedino pretpostaviti na osnovu anegdotskih podataka da su u pitanju žene na višim i rukovodećim pozicijama, pre u privatnom sektoru nego u javnom.

Što se tiče obuhvata tj. korišćenja odsustva radi nege deteta od strane muškaraca, iako ne posedujemo precizne podatke, anegdotski podaci i neformalne informacije koje dobija Ministarstvo ukazuju na zanemarljiv obuhvat tj. na broj korisnika koji godišnje ne prelazi 20.

Kada je u pitanju obuhvat roditelja dece sa invaliditetom odsustvom sa rada radi posebne nege deteta, kojima je ono namenjeno, onda pretpostavljamo da greška isključenosti ne postoji tj. da su svi roditelji informisani o svojim pravima te da ih i koriste ako imaju osnova. Međutim, kao što je već pokazano u prethodnom

odeljku, ovde se na osnovu raspoloživih podataka postavlja pitanje greške uključenosti (ili vertikalne efikasnosti, Barr (2012)), obzirom da se na osnovu anegdotskih dokaza ova vrsta odsustva često koristi u cilju produženja odsustva radi nege deteta.

Kada govorimo o **adekvatnosti** odsustva, ono treba da odgovori na pitanje da li je dužina odsustva i visina naknade tokom odsustva adekvatna sa aspekta dobrobiti majke i deteta s jedne strane, ali sa druge strane dužina odsustva utiče i na položaj žena na tržištu rada kao i na njihove poslodavce. Sama mogućnost plaćenog odsustva sa jedne strane omogućava i povećava participaciju žena na tržištu rada, ali sa druge strane predugačko odsustvo pogoršava njihov položaj na tržištu rada (Hein, 2005 kao u ILO, 2010; OECD, 2011)

Budući da se adekvatnost porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta ogleda i u dužini trajanja odsustva i u visini naknade tokom odsustva, OECD je razvio i prati nekoliko indikatora koji ilustruju adekvatnost. Prvo, to je **broj nedelja odsustva tokom kojih je radno mesto zaštićeno**, nezavisno od toga da li se kompenzuje prihod i u kojoj meri.

Direktiva Evropske unije koja je usvojena 1992. godine propisuje minimum 14 nedelja prava na kontinuirano porodiljsko odsustvo za ženu, od čega je 2 nedelje odsustva obavezno⁸⁴. Poslednja usvojena Konvencija MOR br. 183 (iz 2000-te godine) takođe propisuje minimum 14 nedelja porodiljskog odsustva, dok njena prateća Preporuka br.191 preporučuje bar 18 nedelja odsustva. Evropska komisija je 2008. godine pokrenula inicijativu za promenu Direktive o porodiljskom odsustvu iz 1992., tako što bi se u skladu sa preporukom MRO, minimum od 14 nedelja povećao na 18, od kojih 6 nedelja mora da se koristi nakon rođenja deteta. Evropski parlament je još dodatno pokušao da poveća minimum porodiljskog odsustva na 20 nedelja za koje bi se prihod u potpunosti kompenzovao (100% naknade) uz 2 nedelje plaćenog odsustva za očeve, ali ove izmene još uvek nisu usvojene od zemalja članica.

U Srbiji **porodiljsko odsustvo** traje minimum 28 dana (do 40 dana) pred porođaj i 3 meseca nakon rođenja deteta, što je **16,8-18,5 nedelja**. Dakle, porodiljsko odsustvo u Srbiji je u skladu sa Direktivom EU kao i Preporukom MOR.

Što se tiče **odsustva za očeve** - koje je namenjeno isključivo očevima nakon rođenja deteta i ne može ga koristiti majka, kao takvo u Srbiji ne postoji. Preciznije, ovakvo odsustvo se ne nadoknađuje od strane države, ali prema Zakonu o radu zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade u ukupnom trajanju do sedam radnih dana u toku kalendarske godine u slučaju sklapanja braka i porođaja supruge⁸⁵.

⁸⁴ Direktiva 92/85/EEC

⁸⁵ Član 77. Zakona. Ovaj maksimum od 7 dana u toku kalendarske godine se odnosi još i na slučaj teže bolesti člana uže porodice.

Za ovakvu vrstu odsustva još uvek ne postoji MOR standard ili Direktiva EU. Međutim, u Rezoluciji Saveta Ministara za zapošljavanje i socijalnu politiku o postizanju balansa u participaciji muškaraca i žena na tržištu rada i porodičnom životu⁸⁶, državama članicama se sugeriše individualno netransferabilno pravo na odsustvo za očeve pri rođenju deteta.

U Srbiji **odsustvo radi nege deteta** traje između **33,5 i 35 nedelja** (zavisno koliko pre porođaja je otvoreno porodiljsko odsustvo) **tj. oko 8 meseci**.

Što se tiče odsustva radi nege deteta, takođe ne postoji MOR standard, ali prema Preporukama broj 191 i 165, period odsustva radi nege deteta bi trebalo da bude dostupan nakon porodiljskog odsustva jednom od roditelja, bez opasnosti od gubljenja zaposlenja i uz očuvanje prava koja proizilaze iz zaposlenja. Direktiva EU iz 2010. godine (koja važi od 2012. godine) propisuje minimum 4 meseca odsustva koja mogu da koriste oba roditelja, ali tako da svaki roditelj koristi bar 1 mesec odsustva⁸⁷ Prethodna Direktiva 96/34/EC propisivala je minimum 3 meseca odsustva⁸⁸.

Drugi indikator koji je OECD razvio da bi se sistemi mogli lakše porediti je **FRE - ekvivalent odsustva sa punim iznosom naknade**⁸⁹, koji se računa tako što se ukupan broj nedelja odsustva tokom kojih je radno mesto zaštićeno pomnoži sa iznosom naknade koju u tom periodu korisnik prima, izraženu kao procenat njene/njegove zarade ($FRE = \text{broj nedelja} \times \% \text{ zarade}$). Ovaj pokazatelj praktično pokazuje koliko je odsustvo izraženo u broju nedelja ukoliko bi država nadoknađivala prihod korisnika u celokupnom iznosu.

Kako se u Srbiji zarada i nadoknađuje u celokupnom iznosu (do "plafona" od 5 prosečnih zarada), kod nas je FRE pokazatelj jednak broju nedelja odsustva tokom kojih je radno mesto zaštićeno, dok to u drugim zemljama nije nužno slučaj. Dakle FRE u Srbiji iznosi **16,8-18,5 nedelja porodiljskog odsustva i 33,5-35 nedelja odsustva radi nege deteta, ukupno 52 nedelje odsustva sa punom naknadom**.

Samim tim, **stopa zamene**, koju OECD prati za 3 nivoa zarade – 50%, 100% i 150% proseka, **u Srbiji iznosi 100% sve do 5 prosečnih zarada**. Međutim, za sve vrste fleksibilnih ugovora - autorski i ugovor o delu, kao i deo zarade koji u ugovoru o radu nije definisan kao osnovna zarada, stopa zamene je praktično 0%.

S druge strane, i pored nekoliko zakonskih izmena, još uvek je vrlo "isplativo" prijaviti se kao zaposlen samo par meseci pre otvaranja porodiljskog odsustva i/ili podići visinu iznosa zarade.

⁸⁶ Resolution of the Council and of the Ministers for Employment and Social Policy on the balanced participation of women and men in family and working life

⁸⁷ Direktiva 2010/18/EU. Prethodna Direktiva 96/34/EC propisivala je minimum 3 meseca odsustva.

⁸⁸ Direktiva 96/34/EC

⁸⁹ Full-rate equivalent

Način obračuna naknade se u nekoliko navrata menjao kako bi se smanjile zloupotrebe. Tako je, na primer, prema Zakonu o finansijskoj podršci iz 2002. godine, visina naknade određivana samo na osnovu visine zarade iz meseca koji je prethodio mesecu u kome je započeto korišćenje odsustva, uz ograničenje da pravo na 100% iznosa naknade ima lice koje je u radnom odnosu duže od 6 meseci. Treba imati u vidu da je u to vreme inflacija bila još uvek na visokom nivou, te nije imalo smisla uzimanje u obzir proseka visine zarade od nekoliko meseci.

Međutim, smanjenje inflacije i korišćenje mogućnosti da se u mesecu pred porodiljsko podigne visina zarade, stimulisali su novu odredbu u Izmenama zakona iz 2005. godine. Prema toj odredbi ako je rast zarade zaposlenog u poslednja tri meseca koja prethode mesecu otpočinjanja odsustva veći od rasta prosečne zarade kod poslodavca u istom periodu, zaposlenom se naknada zarade umanjuje srazmerno toj razlici.

Kao posledica velikog skoka rashoda za odsustva u 2009. godini, način obračuna naknade je ponovo promenjen tako da sada uzima u obzir dvanaestomesečni prosek, s tim što i dalje važi da pravo na punu naknadu imaju samo oni koji su u radnom odnosu duže od 6 meseci, 60% naknade zaposleni od 3-6 meseci a 30% oni koji su zaposleni kraće od 3 meseca. Za sve koji su zaposleni kraće od 12 meseci, visina naknada se utvrđuje tako što se za mesece koji nedostaju kao zarada uzima 50% prosečne mesečne zarade u Republici.

Na ovaj način smanjena je "isplativost" podizanja visine zarade pred porodiljsko odsustvo, ali je ona i dalje vrlo visoka, kao i prijavljivanje u toku same trudnoće. Ovo ilustruju primeri u Tabela VI-3.

Tabela VI-3 "Isplativost" podizanja visine zarade i prijavljivanja na tržište rada neposredno pred porodiljsko odsustvo

	Podizanje neto zarade sa minimalne (20.000 din) na 50.000 dinara 3 meseca pred otvaranje porodiljskog	Prijavljivanje kod poslodavca na neto zaradu od 26.000		
		7 meseci pred porodiljsko	4 meseca pred porodiljsko	2 meseca pred porodiljsko
Neto naknada	27.787 din.	23.787 din.	13.476 din.	6.472 din.
Bruto II naknada	44.781 din.	38.053 din.	21.195 din.	9.414 din.
Neto "prinos" na doprinose	47%	149%	147%	137%
Bruto "prinos" na doprinose	147%	298%	288%	245%

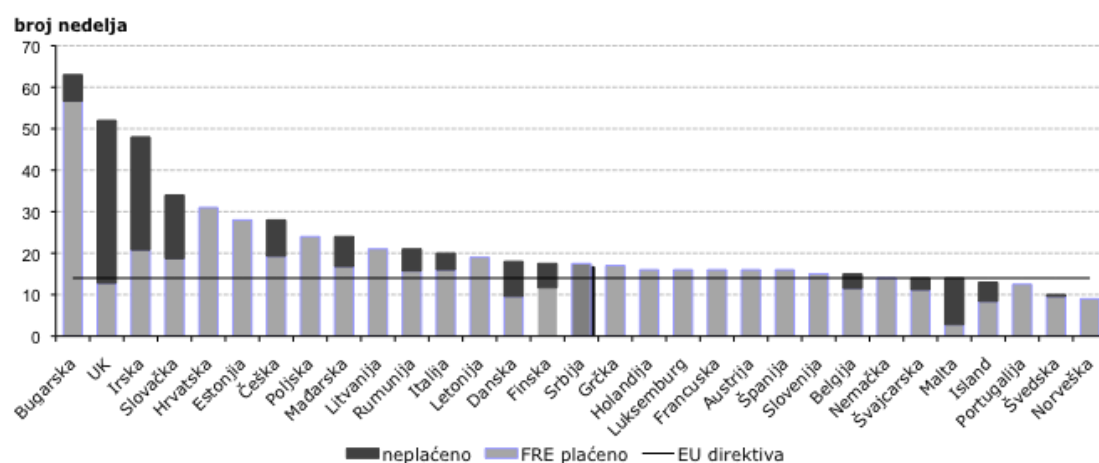
Izvor: Kalkulacija autora

Napomena: Ministarstvo poslodavcu nadoknađuje isplaćenu neto zaradu plus sve doprinose i porez, i na teret zaposlenog i na teret poslodavca (tzv. bruto II)

5. Poređenje sa zemljama Evropske Unije

Porodiljsko odsustvo, postoji u svim zemljama Evropske unije i EFTA. Prosečan broj u potpunosti plaćenog odsustva je 16,2 nedelje, a sve zemlje ispunjavaju Direktivu EU o minimalnih 14 nedelja odsustva. Porodiljsko odsustvo-se najčešće nadoknađuje od strane države kao procenat prethodnih zarada, do određenog «plafona». Izuzetak je Malta, u kojoj je kompenzacija zarade prebačena na poslodavca, tako da država plaća samo jedinstvenu svotu ukoliko žena ne koristi porodiljsko preko poslodavca, ili ako je samozaposlena.

Grafikon VI-12 Porodiljsko odsustvo u nedeljama (plaćenim i neplaćenim)



Izvor: OECD family database, MISSOC i ILO database za Irsku, ILO database za Hrvatsku
NAPOMENA: U Hrvatskoj porodiljsko odsustvo traje 6 meseci po rođenju deteta

Možemo reći da, pored Malte, samo UK ne obezbeđuje plaćenih 14 nedelja odsustva, ali daje mogućnost odsustva, što i jeste eksplicitan zahtev EU Direktive koje je na snazi. Treba imati u vidu da Nordijske zemlje na prvi pogled ne zadovoljavaju ovaj kriterijum, prosto zato što ne obavezuju majke na korišćenje svih 14 nedelja, ali je to moguće kroz odsustvo za negu deteta.

Kada je u pitanju **odsustvo sa rada radi nege deteta**, ono se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, kako po kriterijumima za dobijanje prava, dužini korišćenja prava, visini naknade, mogućih fleksibilnih aranžmana za njegovo korišćenje, mogućnosti korišćenja od strane oba roditelja, godina deteta do kad se mora iskoristiti (ILO, 2010).

Prvo, neke zemlje nakon porodiljskog odsustva uopšte i nemaju mogućnost plaćenog odsustva za negu deteta. To su Malta, Irska i Švajcarska kao zemlje sa liberalnom tradicijom, ali i Rumunija, Grčka i Španija. Međutim, sem Malte i Švajcarske, ove zemlje ostavljaju mogućnost uzimanja neplaćenog odsustva od 3 meseca tokom koga je radno mesto zaštićeno, što je u skladu sa do skoro važećom EU direktivom o odsustvu radi nege deteta.

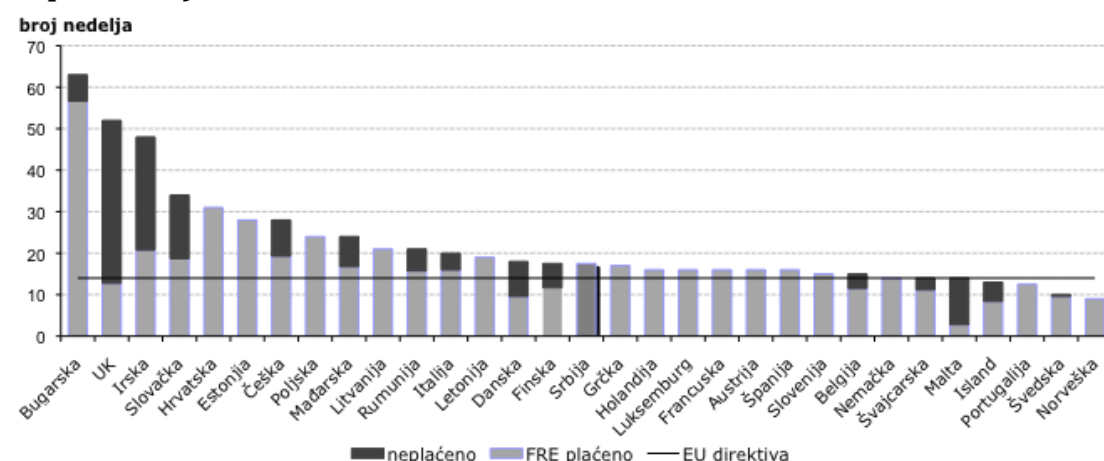
Druga grupa zemalja su zemlje sa malim brojem «FRE» plaćenih nedelja odsustva radi nege deteta, u kojima se kompenzuje najviše do 15 nedelja punih zarada. To

su Holandija, Danska, Belgija, Island, Portugalija, Italija i Hrvatska koja ima prilično dugačko, u potpunosti kompenzovano porodijsko odsustvo, što je suštinski neosnovano stavlja u ovu grupu. Holandija ima inovativno odsustvo radi nege deteta koje se ogleda u 26 nedelja odsustva koji se mogu koristiti isključivo u vidu skraćenog radnog vremena (na primer godinu dana rada sa pola radnog vremena) tokom koga država ne obezbeđuje naknadu, ali daje mogućnost značajnog oslobođenja poreza. Takođe, u zavisnosti od vrste kolektivnog ugovora, mnogi poslodavci kompenzuju gubitak zarade usled skraćenog radnog vremena.

Preostalih 17 zemalja kompenzuju više od 20 nedelja punih zarada.

Značajan broj zemalja daje mogućnost vrlo dugačkog odsustva koje nije plaćeno ali u toku koga je radno mesto zagarantovano. To su Estonija, Mađarska, Češka, Nemačka, Finska, Slovačka, Francuska, Poljska i Španija sa čak po 3 godine odsustva ali i Austrija i Norveška sa oko 2 godine.

Grafikon VI-13 Odsustvo za negu deteta u nedeljama (plaćenim i neplaćenim)

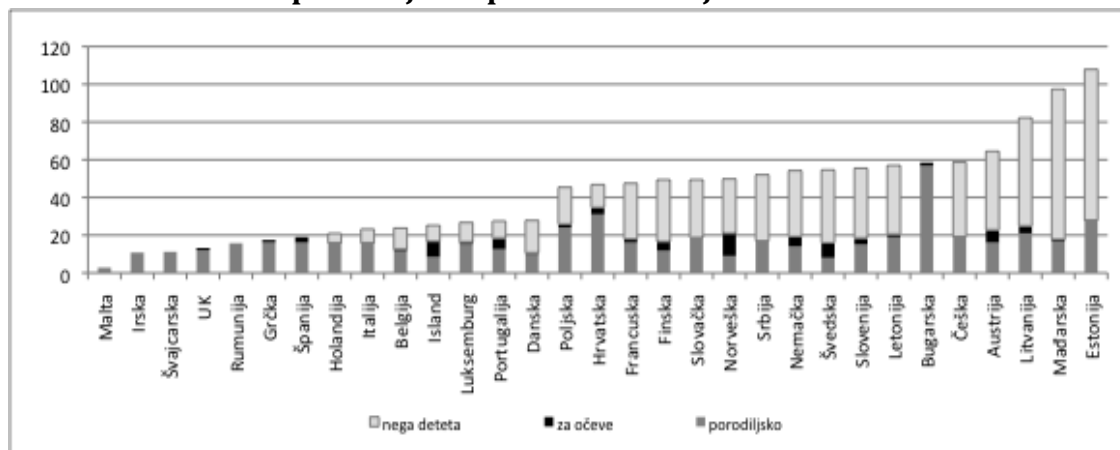


Izvor: OECD family database, MISSOC i ILO database za Irsku, ILO database za Hrvatsku

Odsustvo za očeve nije uobičajeno u zemljama EU, sem kraćeg odsustva po rođenju deteta koje se koristi paralelno sa majkom dok je na porodijskom odsustvu. Međutim, pojedine zemlje su sa ciljem poboljšanja jednakosti polova počele da uvode tzv. «kvotu za očeve» u okviru odsustva za negu deteta – period koji je isključivo namenjen očevima i ne može se koristiti od strane drugog roditelja. U pitanju su Nordijske zemlje, kao što je Norveška koja je pored 2 nedelje koje pripadaju očevima po rođenju deteta, uvela i kvotu od 12 nedelja u okviru odsustva za negu deteta koju mogu da koriste samo očevi i ne mogu se preneti na majku. Švedska, takođe, pored 10 dana koje pripadaju očevima po rođenju deteta, predviđa 2 meseca rezervisana samo za očeve u okviru odsustva za negu deteta, koje ne mogu da koriste majke. Pored ove mere, Švedska je uvela i «Bonus za rodnu ravnopravnost» koji stimuliše roditelje, posebno one sa nižim primanjima, da ravnopravno dele odsustvo za negu deteta. Bonus funkcioniše tako što za svaki dan odsustva koji ravnopravno koriste oba roditelja svaki

dobije bonus od po 5,6 eura dnevno, što znači da ako celo odsustvo ravnopravno podele oba roditelja dobiju, pored redovne kompenzacije zarade, bonus od po 1.513 eura koji je oslobođen poreza⁹⁰. Upravo ovakve politike i dovode do porasta stepena korišćenja prava koje očevi inače ne bi koristili kada je opciono (Moss, 2011).

Grafikon VI-14 Ukupan broj FRE plaćenih nedelja od strane države



Izvor: OECD family database, MISSOC i ILO database za Irsku, ILO database za Hrvatsku; BMWFJ za odsustvo za očeve u Austriji

Napomena: FRE (full rate equivalent) je broj nedelja za koje je u potpunosti kompenzovana zarada

Kada gledamo ukupno plaćeno odsustvo – i porodiljsko i odsustvo za negu deteta i odsustvo za očeve tamo gde postoji, možemo reći da **više od polovine evropskih zemalja kompenzuje punu zaradu za 40 i više nedelja**. Litvanija, Mađarska i Estonija se izdvajaju sa vrlo dugim odsustvima koja su u potpunosti plaćena – od godinu i po do dve godine. Sa druge strane, Malta, Irska, Švajcarska i UK – zemlje sa liberalnom tradicijom – izdvajaju se po vrlo kratkim plaćenim odsustvima od 14 i manje nedelja (Grafikon VI-14.). Što se tiče Srbije, ona se nalazi u grupi zemalja koje obezbeđuju u potpunosti plaćeno odsustvo od 40-60 nedelja, u kojoj se nalaze zemlje CEE, Skandinavske zemlje kao i Nemačka.

Mnoge zemlje pružaju mogućnost **fleksibilnog odsustva** sa rada radi nege deteta. Ta fleksibilnost se ogleda u biranju kombinacije dužine odsustva i visine naknade i/ili kombinacije odsustva sa skraćenim radnim vremenom, i/ili korišćenju odsustva «po blokovima» do određene godine detetovog života. Prema Moss *et. al* (2103), zemlje sa najfleksibilnijim režimima odsustva za negu deteta su Slovenija, Hrvatska, Nemačka, Norveška i Švedska.

⁹⁰ Od 390 dana plaćenog odsustva, po 60 dana je rezervisano za svako roditelja, dakle 270 dana je moguće podeliti (https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/28f32b72-c3fd-43a9-9c33-038fdad53c00/Föräldrapenning_FK_4070+Fa_enGB.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=28f32b72-c3fd-43a9-9c33-038fdad53c00&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0)

Mnoge zemlje nude ***mogućnost korišćenja odsustva u kombinaciji sa skraćenim radnim vremenom, uz saglasnost sa poslodavcem***. Na taj način odsustvo se produžava uz proporcionalno nižu naknadu. Na primer, u Švedskoj se odsustvo za negu deteta može koristiti u raznim kombinacijama – puno odsustvo, polovina odsustva, pa čak i 1/4 i 1/8 (sat) odsustva (OECD, 2010). U Norveškoj tzv. “time-account” opcija omogućava kombinaciju parcijalnog odsustva uz skraćeno radno vreme u periodu od 2 godine, s tim što minimum 12 nedelja u ovom režimu mora da se koristi u kontinuitetu. Parcijalno odsustvo može da se uzme kao smanjenje radnih sati na 90, 80, 75, 60 ili 50% punog radnog vremena. To korespondira parcijalnoj naknadi u vrednosti od 10, 20, 25, 40 ili 50% naknade (ILO, 2010). Slovenija takođe daje mogućnost korišćenja odsustva za negu deteta u kombinaciji sa skraćenim radnim vremenom tako što 260 dana odsustva mogu da se produže na 520 dana polovine odsustva u kombinaciji sa polovinom radnog vremena (Stropnik, 2010). Holandija je odsustvo za negu deteta koncipirala isključivo kao mogućnost kombinovanja odsustva sa skraćenim radnim vremenom, i ne postoji mogućnost potpunog odsustvovanja sa posla. Međutim, ovo odsustvo se može kombinovati na način koji odgovara roditeljima. Oba roditelja imaju pravo na 26 nedelja odsustva (tj. 130 radnih dana), i mogu ga koristiti na razne načine. Na primer, kao jednogodišnje odsustvo sa pola radnog vremena (52 nedelje), ili odsustvo samo jedan dan nedeljno koje se tako može koristiti 2,5 godine, ili već neka druga opcija koja roditelju odgovara.

Mnoge zemlje omogućavaju ***korišćenja odsustva “u blokovima” do određenog rođendana deteta***. Recimo, u Sloveniji 185 dana mora da se iskoristi odjednom, ali preostalih 75 dana može da se koristi bilo kad do detetovog 8. rođendana (Stropnik, 2013). Ovo je zapravo i način da se racionalizuje korišćenje drugih vrsti odsustva, kao što je nega deteta usled bolesti i slično.

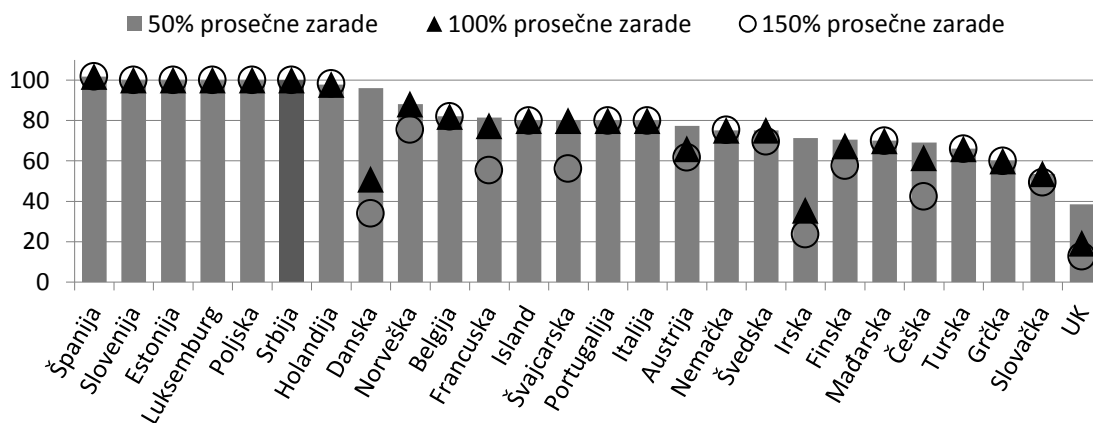
Nekoliko zemalja nudi mogućnost ***biranja kombinacije dužine odsustva i visine naknade***. Na primer, u Austriji postoji mogućnost izbora jedne od 5 opcija odsustva – 4 opcije su sa jedinstvenim naknadama nezavisnim od prethodnih zarada, a jedna opcija je vezana za visinu prethodne zarade. Tako odsustvo za negu deteta može da traje od 12+2 meseca (dodatnih 2 ako odsustvo koristi i otac) pri izboru opcije koje nadoknađuje 80% prethodne zarade ili sa jedinstvenom naknadom od 1.000 eura neto mesečno, pa do 30+6 meseci ukoliko se izabere jedinstvena naknada od 436 eura neto mesečno (BMWFJ, 2013)⁹¹. U Norveškoj se odsustvo za negu deteta koje se deli između majke i oca kreće od 26 nedelja sa 100% nadoknadom zarade ili 36 nedelja sa 80% kompenzacije zarade (OECD, 2013). U Nemačkoj odsustvo radi nege deteta koje traje 12+2 meseci⁹² uz kompenzaciju 67% zarade može da se «razvuče» na 24+4 uz duplo nižu nadoknadu (Blum i Erlel, 2013), dok se u Danskoj 32 nedelje odsustva može prolongirati do 46, uz smanjenu naknadu (ILO, 2011).

⁹¹ Iznosi naknada za 2010. godinu

⁹² Ovde su uključena i 2 meseca obaveznog porodiljskog odsustva

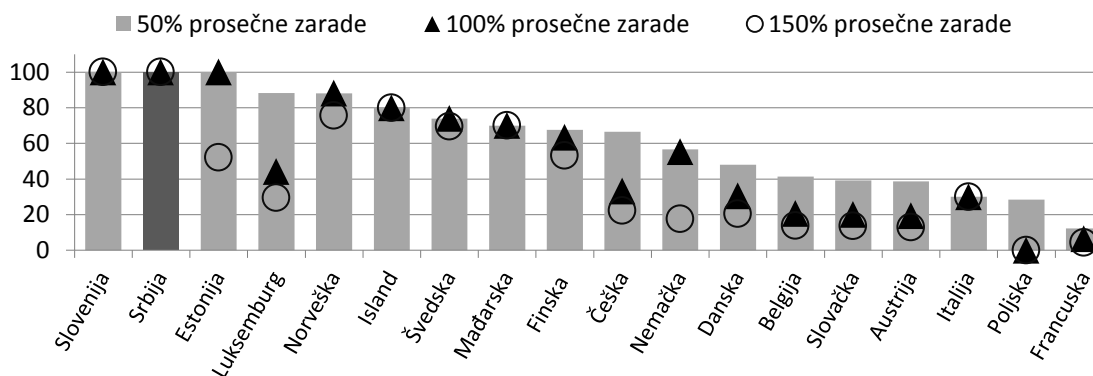
Što se tiče kompenzacije odsustva tj. visine naknade tokom porodiljskog i odsustva radi nege deteta, onda se poređenja mogu vršiti i na osnovu stope zamene kao indikatora koji pokazuje u kom iznosu se zarada kompenzuje.

Grafikon VI-15 Stopa zamene tokom porodiljskog odsustva (% naknade u odnosu na primanja pred porođaj), podaci za 2008. godinu



Izvor: OECD family database

Grafikon VI-16 Stopa zamene za odsustvo za negu deteta, 6 meseci nakon rođenja, podaci za 2008. godinu

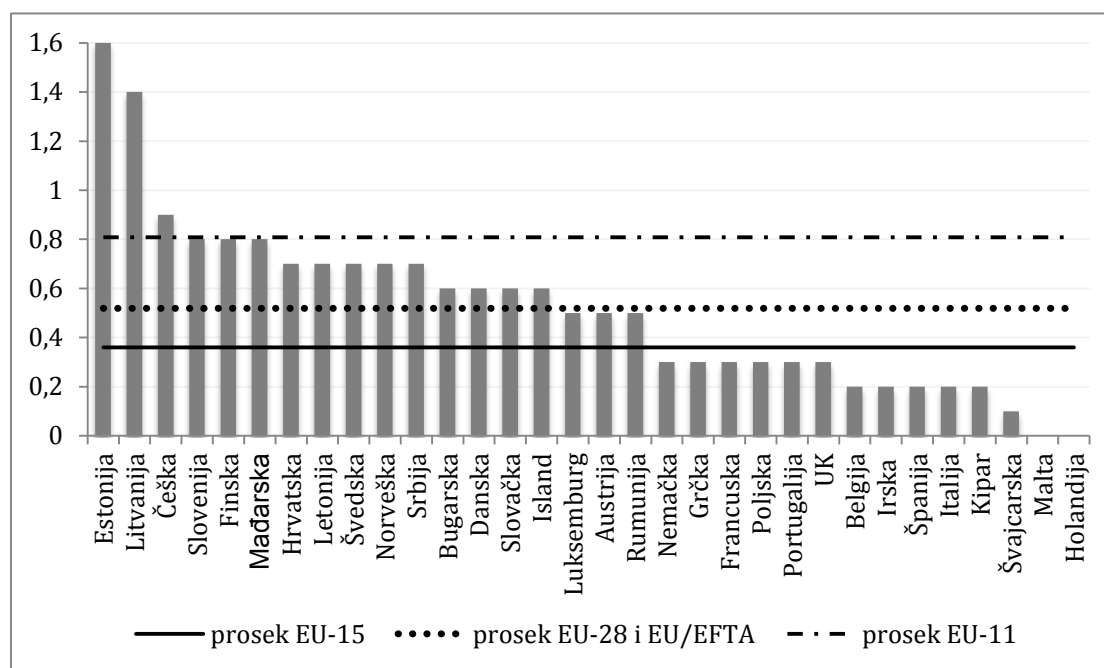


Izvor: OECD family database

Kada posmatramo javne rashode za porodiljska i odsustva za negu deteta, takođe vidimo velike razlike. Slično kao i kod broja plaćenih nedelja, možemo razlikovati nekoliko grupa zemalja. Na jednom polu su Estonija i Litvanija koje se izdvajaju sa vrlo visokom javnim rashodima za porodiljska odsustva od preko 1,4% BDP-a, dok ih Malta i Holandija praktično i nemaju⁹³. Potom, Skandinavske zemlje i CEE se nalaze u grupi sa prilično visokim rashodima, od oko 0,7-0,8% BDP-a i među njima je i Srbija. Značajne izdatke imaju i Austrija, Luksemburg i Rumunija sa oko 0,5% BDP-a.

⁹³ Što se tiče Malte rashodi za naknade tokom porodiljskog bolovanja su prebačeni na poslodavca, dok za Holandiju nije jasno zašto se ne vide u EUROSTAT i OECD statistici. Što se tiče odsustva za negu deteta, u Malti ono i ne postoji, a u Holandiji je u nekim slučajevima prebačeno na poslodavca, a u nekim ga implicitno snosi država u vidu poreskih olakšica

Grafikon VI-17 Rashodi za porodijska i odsustva za negu deteta u 2010. godini (% BDP)



Izvor: EUROSTAT; korekcija za Austriju na osnovu Rille-Pfeiffer and Dering (2013)

Kada govorimo o finansiranju porodijskog odsustva, **u najvećem broju zemalja u Evropi odsustvo se finansira iz socijalnog osiguranja** (ILO, 2010). Porodijsko odsustvo je često deo zdravstvenog osiguranja i tako se i finansira, čak i u zemljama koje zdravstvene usluge finansiraju iz budžeta. Recimo, UK zdravstvene usluge finansira iz budžeta, ali se bolovanja finansiraju iz doprinosa (Aneks 2, Tabela 1)

6. Sugestije za unapređenje programa

Na osnovu prethodne analize vidimo da je iznos naknade i dužina trajanja odsustva u poređenju sa ostalim zemljama u Evropi sasvim adekvatna, zapravo sistem porodijskog/odsustva radi nege deteta u Srbiji se nalazi među «velikodušnjim» sistemima. Samim tim, postoji i prostor za racionalizaciju rashoda.

Ono što je osnovna manjkavost postojećeg programa je nedostatak fleksibilnosti kako u prepoznavanju fleksibilnih aranžmana zaposlenja kao osnove za ostvarivanje prava, tako i u smislu korišćenja odsustva. Takođe, ne postoji dovoljan stimulans za uključivanje očeva u korišćenja odsustva za negu deteta.

Sugestije za unapređenje porodijskog i odsustva radi nege deteta u Srbiji mogu se posmatrati u nekoliko grupa/pravaca.

Prvi pravac su unapređenja u okviru postojećeg sistema. Tu se pre svega misli na unapređenje načina obračuna naknade, priznavanje fleksibilnih načina zapošljavanja kao osnova za ostvarivanje prava na naknadu, kao i revidiranje

korišćenja odsustva dužih od godinu dana - kako za dete višeg reda rođenja, tako i odsustva za posebnu negu deteta. Na kraju, vrlo važan element za poboljšanja analize postojećeg sistema je unapređenje načina prikupljanja podataka.

- **Način obračuna naknade.** I pored nekoliko zakonskih promena, podizanje visine zarade i prijavljivanje neposredno pred otpočinjanje porodiljskog odsustva još uvek je vrlo isplativo. Stoga bi trebalo uvesti ograničenje rasta zarade, na primer, da u 12 meseci pre otpočinjanja odsustva zarada nije porasla više od 20%. Takođe, treba revidirati način obračuna po kome se za mesece u kojima lice nije bilo u radnom odnosu pripisuje zarada u visini od 50% prosečne mesečne zarade u Republici, a posebno u slučaju kada je lice prijavljeno više od 6 meseci što znači da prima pun iznos naknade. Jedno od rešenja bi moglo da bude da **naknada za lice koje je radilo kraće od 12 meseci pre otpočinjanja odsustva bude u visini minimalne zarade.**
- **Omogućiti ostvarivanja prava na naknadu licima sa fleksibilnim zaposlenjem** (ugovor o delu, autorski honorar i slično). Naravno, ova lica se verovatno snalaze na sličan način kao i nezaposlena lica i zaposleni u sivoj ekonomiji – tako što se prijave na tržište rada tokom trudnoće. Međutim, sam sistem ih ne prepoznaje iako se na ovakve forme ugovora takođe plaćaju porezi i doprinosi. S tim u vezi, obračun naknade bi mogao da izgleda nalik na obračun naknade po osnovu “klasičnog” zaposlenja – obračunati prosek honorara/prihoda po osnovu ugovora o delu za godinu dana ili čak i 2 godine pre otpočinjanja odsustva (uz eventualno neku revalorizaciju u slučaju visoke inflacije).
- **Revidirati korišćenje odsustva radi posebne nege deteta.** Podaci o korisnicima odsustva za posebnu negu deteta ukazuju da se ovo odsustvo koristi u velikom meri - skoro trećina porodilja koristi odsustvo za posebnu negu deteta. Ovaj podatak ukazuje da se odsustvo za posebnu negu deteta praktično ne koristi za svrhu za koju je namenjeno, a to je nega deteta teškog stepena psihofizičkog invaliditeta, već kao produžetak odsustva za negu deteta. Stoga je važno pooštriti kriterijume za dobijanje ovog odsustva i posebno rešiti problem komisija za dodelu ovog prava. Ima razloga da se i ova procena donosi u organima veštačenja PIO fonda, a da MINRZS snosi troškove povremenog angažovanja dodatnih stručnjaka, specijalista za decu najmlađeg uzrasta..
- **Dvogodišnje odsustvo za treće i svako naredno novorođeno dete.** Na osnovu raspoloživih podataka ne može da se utvrdi da li dvogodišnje odsustvo ima uticaja na rađanje trećeg deteta. Kao i u slučaju roditeljskog dodatka, vrlo je važno, da se sprovede istraživanje zasnovano na posebnoj anketi o determinantama rođenja trećeg deteta. Ono što je, međutim, sasvim izvesno je da je dvogodišnje odsustvo koje nadoknađuje celokupan iznos zarade, do pet prosečnih zarada, izuzetno velikodušan. Čak i kada bi se pokazalo da je dvogodišnje odsustvo važna determinanta rađanja trećeg deteta, i dalje se postavlja pitanje da li stopa zamene tokom obe godine treba da iznosi 100%.

- **Srediti način prikupljanja podataka o odsustvima u jedinstvenom** informacionom sistemu vrlo je važno sa aspekta preveniranja eventualnih malverzacija, kao i za analitičke potrebe.

Druga grupa preporuka odnosi se na fleksibilnije i inovativne mogućnosti korišćenja odsustva za negu deteta. Imajući u vidu nedovoljan kapacitet jaslica, ali i razlike u individualnim potrebama pri kombinovanju porodičnog života i zaposlenja, trebalo bi razmotriti neke oblike fleksibilnijeg korišćenja odsustva radi nege deteta. Konkretno, treba razmotriti uvođenje mogućnosti produžetka odsustva uz nižu naknadu i/ili skraćenog radno vremena uz pristanak poslodavca. U cilju poboljšanja rodne ravnopravnosti u porodičnim odnosima, treba razmisliti o uvođenju "kvote za očeve".

- **Fleksibilno korišćenje odsustva u smislu biranja kombinacije dužine odsustva i visine naknade.** Treba razmotriti uvođenje opcije produžetka odsustva za negu deteta uz sniženu naknadu. Na primer, nakon završetka porodiljskog odsustva, umesto odsustva za negu deteta od 8 meseci uz naknadu od 100% zarade roditelj se može opredeliti za odsustvo od 12 meseci uz ekvivalentnu naknadu od 67% zarade (ili i nižu naknadu od ekvivalentne, na primer 55-60% zarade, čime bi se postigle i određene uštede). Na ovaj način bi se mogao ublažiti problem nedovoljnih kapaciteta jaslica i smanjiti pritisak na komisije za dodelu odsustva za posebnu negu deteta.
- **Skraćeno radno vreme uz saglasnost poslodavca.** Jedan od načina korišćenja odsustva za negu deteta može biti izbor da se odsustvo koristi u kombinaciji sa skraćenim radnim vremenom, uz obavezni pristanak poslodavca. Konkretno, to bi značilo da se na primer, roditelj vrati na posao nakon par meseci od rođenja deteta, i ostatak odsustva koristi tako što bi radio/la pola radnog vremena a drugu polovinu zarade bi nadoknađivala država u vidu naknade za odsustvo radi nege deteta. Na taj način bi se preostalo odsustvo, od na primer 6 meseci, moglo koristiti godinu dana. Međutim, oko ovog rešenja treba biti pažljiv zbog potencijalnih malverzacija.
- **Obaveza otvaranja porodiljskog odsustva 28 dana pred porođaj** komparativno posmatrano deluje suviše dugačko. Potrebno je revidirati zdravstvene razloge zbog kojih postoji ova vrsta obaveze, pa ako oni više ne važe skratiti vreme otvaranja odsustva na 2-3 nedelje pred termin porođaja, čime bi roditelji dobili više vremena da provedu sa detetom.
- **Uvođenje "kvote za očeve".** Ovo je predlog nove mere koja za cilj ima rodnu ravnopravnost u porodičnim odnosima, i podrazumeva određeni broj nedelja u okviru odsustva za negu deteta koji ekskluzivno mogu da koriste samo očevi i koje «propadaju» ako ih oni ne iskoriste, tj. ne mogu se prebaciti na majku. Ovakva kvota bi mogla da se ubaci u postojeći broj nedelja odsustva u Srbiji, dužine od bar 4 nedelje. Ovakva mera bi imala dvostruki rezultat. S jedne strane, svakako bi dovela do povećanja korišćenja odsustva od strane očeva, ali obzirom da bi stepen korišćenja prava sigurno bio značajno niži nego što je stepen korišćenja prava od strane majki, došlo bi i do izvesnih ušteda na strani rashoda. Ovo je načelna preporuka, dok bi detalje ove mere, kao što su

slučajevi kada su roditelji razvedeni, kada nema oca i slično, trebalo precizirati ukoliko dođe do usvajanja predloga.

Treća grupa preporuka odnosi se na način finansiranja porodiljskog odsustva. Iako je suština porodiljskog odsustva pre svega, ali i odsustva radi nege deteta, kompenzacija zarade tokom odsustva sa tržišta rada, u Srbiji se ova odsustva tradicionalno finansiraju iz budžeta. Kada je u pitanju porodiljsko odsustvo, iskustva EU zemalja pokazuju da se ona se vrlo često finansiraju u okviru zdravstvenog osiguranja, zajedno sa ostalim bolovanjima, što i jeste logično obzirom da se porodiljsko odsustvo pre svega posmatra u kontekstu obezbeđenja zdravlja majke i deteta. Ovo važi čak i za zemlje kao što je UK, u kojima se zdravstvene usluge finansiraju iz budžeta, ali se bolovanje i porodiljska odsustva finansiraju iz doprinosa. Za odsustvo za negu deteta često postoje i posebni doprinosi, ili se finansiraju iz neke ukupne (globalne) stope doprinosa, mada ga neke zemlje takođe finansiraju iz budžeta .

Imajući u vidu samu logiku porodiljskog/odsustva za negu deteta, kao i praksu razvijenih zemalja, ima smisla revidirati način finansiranja porodiljskih/odsustva za negu deteta. Međutim, ovo je krupno pitanje koje treba razmatrati u sklopu eventualne celokupne promene sistema finansiranja socijalnog osiguranja i oporezivanja zarada.

U vezi sa tim treba revidirati i visinu «plafona» od 5 prosečnih zarada, što je vrlo visok iznos. Međutim, taj «plafon» je visok i kad je u pitanju penzijsko osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti (za zdravstveno osiguranje on zapravo i nema smisla), pa ga takođe treba razmotriti u sklopu celokupne reforme sistema finansiranja socijalnog osiguranja.

Na kraju, u sklopu ove grupe preporuka je i konsolidacija različitih vrsta odsustva radi nege deteta – pored odsustva povodom rođenja deteta, kao što je porodiljsko i odsustva radi nege deteta, pa potom i odsustvo radi posebne nege deteta, iz zdravstvenog osiguranja se finansiraju odsustva tipa nega deteta do 3 godine i nega deteta preko 3 godine. Jedno sveobuhvatno odsustvo koje može da se koristi u periodu od nekoliko godina, u blokovima, bi svakako dovelo do racionalizacije korišćenja odsustva

LITERATURA

BMFWJ (2013). *Childcare allowance*. [online] Available at: <http://www.bmwfj.gv.at/Familie/FinanzielleUnterstuetzungen/Kinderbetreuungsgeld/Seiten/default.aspx> [Accessed: 22 Nov 2013].

Blum, S. and Erler, D. (2013) 'Germany country note', in: P. Moss (ed.) *International Review of Leave Policies and Research 2013*. Available at:

http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

den Dulk, L. (2013) 'Netherlands country note', in: P. Moss (ed.) *International Review of Leave Policies and Research 2013*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

ILO (2010). *Maternity at work: a review of national legislation / International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch.-- Second edition.* - Geneva: ILO

ILO (2013). *Working Conditions Laws Database*. [online] Retrieved from: <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home> [Accessed: 24 Nov 2013].

OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing.

OECD (2012), "Social Expenditure: Aggregated data", *OECD Social Expenditure Statistics* (database). doi: [10.1787/data-00166-en](https://doi.org/10.1787/data-00166-en) (Accessed on 29 November 2013)

Rille-Pfieiffer, C. and Dering, H. (2013) 'Austria country note', in: P. Moss (ed.) *International Review of Leave Policies and Research 2013*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

Stropnik, N. (2013) 'Slovenia country note', in: P. Moss (ed.) *International Review of Leave Policies and Research 2013*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports

VII. DODATAK: PORESKE OLAKŠICE

I poreske olakšice se mogu smatrati delom novčanih transfera stoga što sadrže pravo korisnika da ne uplati gotovinsku obavezu prema državnom budžetu ili da mu se već uplaćeno refundira od strane države. Ove olakšice igraju važnu ulogu u razvijenim zemljama, uporedivu ulozi direktnih novčanih davanja.

U Srbiji postoje dve poreske olakšice vezane za decu: kod godišnjeg poreza na dohodak građana i kod poreza na dodatu vrednost. Kod ostalih poreza na dohodak građana olakšice na ime dece ne postoje. Kod doprinosa za obavezno socijalno osiguranje olakšica ne postoji, osim u jednom minornom slučaju: na prihode deteta do 14 godina (gluma, koncerti) ne plaćaju se doprinosi (porez se plaća) pošto osoba ovog doba ne može biti osiguranik.

1. Godišnji porez na dohodak

Godišnji porez na dohodak daje olakšicu za izdržavane članove domaćinstva (uključujući i decu) u visini od 15% prosečne godišnje zarade u Srbiji za godinu za koju se utvrđuje porez. Kako je prosečna (bruto) zarada za 2012. dostigla 689,2 hiljade, to je olakšica za jedno dete iznosila 103,4 hiljade dinara, što je oko 8.600 dinara mesečno.

Pozitivno je što Zakon o porezu na dohodak građana ima u vidu decu i olakšice u njihovu korist, ali je pitanje da li se to čini na dobar način i pravedno. Naime, ovaj porez plaćaju samo oni građani u Srbiji koji, po zakonu, imaju prihod od najmanje tri prosečne zarade. Samim tim:

- broj domaćinstava koja imaju pravo na ovu poresku olakšicu je mali; prijavu za ovaj porez podnelo je za 2012. godinu samo 14,1 hiljada građana,⁹⁴ što znači da znatno manji broj može da koristi ovu poresku olakšicu pošto svi nemaju izdržavanu decu; drugim rečima, za sve ostale građane poreska olakšica ne postoji;
- mogućnost da steknu ovu poresku olakšicu imaju samo najbolje stojeći građani Srbije, dok građani sa srednjim i niskim dohotkom na nju nemaju pravo; jer, kako smo naveli, ovaj porez plaćaju samo oni sa najvišim dohotkom, tako da jedino oni mogu da se kvalifikuju za ovu olakšicu.

Kako se vidi, ova poreska olakšica nije dobro ustrojena: koristi je veoma mali broj domaćinstava, i to onih kojima nije suštinski potrebna, dok na nju nemaju pravo ona mnogobrojna kojima je potrebna. Teško je braniti poresku olakšicu datu bogatijim građanima koja za jedno dete iznosi 8.600 mesečno, dok je dečiji dodatak koga primaju siromašni slojevi bio ispod 2.400 dinara po detetu u 2012. godini. Kome to država pomaže?

Ovakva olakšica za decu kod poreza na dohodak građana uobičajena je u svetu, ali se kod nas primenjuje na bitno različit porez: u razvijenom delu sveta ovaj porez obračunavaju i plaćaju praktično svi građani, tako da i građani sa nižim

⁹⁴ Izvor: Ministarstvo finansija.

dohotkom stižu pravo na olakšicu, dok u Srbiji, kako je rečeno, njega plaćaju samo najbolje stojeći.

2. Porez na dodatu vrednost (PDV)

Kod PDV-a olakšica se ne daje kroz umanjenje stope poreza ili njeno ukidanje, već je primenjen sistem refundacije, tj. povraćaja već plaćenog poreza pod određenim uslovima.

Refundacija se može ostvariti pod sledećim uslovima:

- pravo ima punoletni državljanin Srbije, sa prebivalištem u Srbiji, koji kupuje potrepštine za bebu,
- pravo se može ostvariti za sledeću hranu i opremu za bebu: mleko za odojčad, kašice, krevetac, kolica, stolica za hranjenje, stolica za kola i pelene,
- uslovi za 2013. su i da je neto prihod roditelja, odnosno staratelja bebe u 2012. godini manji od 960 hiljada dinara i da je njihova ukupna imovina manja od 23,4 miliona dinara.

Pravo na refundaciju PDV-a može se ostvariti najviše do 70.000 dinara za jednu bebu, i to u prvoj godini starosti do 40.000 dinara, a u drugoj do 30.000 dinara. Svi dinarski iznosi će se revalorizovati sledećih godina indeksom potrošačkih cena.

Primitimo nekoliko odlika ove olakšice:

1. mera je targetirana, odnosno pravo na povraćaj nemaju građani sa visokim prihodima i veoma vrednom imovinom; prihodni cenzus za domaćinstva predstavlja oko 1,4 prosečne zarade; imovinski cenzus je oko 200 hiljada evra, što je svakako natprosečna vrednost u najvećem delu Srbije,
2. spisak predmeta je kratak, iako sadrži najvažnije stvari; mogle bi se zamisliti i neke druge stvari (ostala hrana, na primer), ali bi se njihovim uključenjem onemogućilo precizno razgraničenje predmeta koje isključivo koriste mala deca i tako stvorile mogućnosti za manipulacije,
3. maksimalan iznos refundacije nije mali, pa u prvoj godini života deteta pokriva robu u vrednosti od preko 200 hiljada dinara (prosečna stopa PDV-a je nešto niža od 20%), što je jedna trećina godišnje prosečne zarade u Srbiji; niži iznos u drugoj godini prirodan je zbog činjenice da su važne stavke opreme već kupljene, a i stoga što mnoga deca tada prelaze na hranu za koju nije moguća refundacija i
4. jedna vrlina ovog metoda finansijske podrške je to što je direktno vezan za decu i zadovoljenje njihovih potreba, čime se rešava problem mogućnosti da gotovinsko davanje za decu bude upotrebljeno na povećanje potrošnje odraslih članova porodice; ovde se refundacija daje samo za robu koju troše deca.

Ova povlastica stupila je na snagu 1. januara 2013, a zahtevi za refundaciju za prvo polugode podneti su u julu ove godine. Imamo podatke s kraja septembra: podneto je 13,8 hiljada zahteva za povraćaj 57,8 miliona dinara; kupovine za dete mlađe od godinu dana predstavljale su čak 98,8% ukupnih kupovina za koje se traži refundacija.⁹⁵ Očigledno je da je tokom druge godine života deteta potrošnja artikala predviđenih za refundaciju znatno manja nego u prvoj godini.

* * *

U zaključku ovog odeljka može se reći da je olakšica na ime dece kod godišnjeg poreza na dohodak građana pogrešno koncipirana i da bi je trebalo promeniti u korist slabije stojećih porodica. S druge strane, olakšica kod poreza na dodatu vrednost ne pati od važnih slabosti i za sada se ne vidi potreba za njenim konceptijskim promenama. Eventualno preveliko pravo na refundaciju u drugoj godini života nije problem, budući da se ne koristi, pa bi trebalo sačekati sa dugoročnijim iskustvima pre mogućih promena ove regulative.

⁹⁵ Izvor: Ministarstvo finansija.

VIII. NAJVAŽNIJI NALAZI I PREPORUKE

1. Najvažniji nalazi

1.1. U Srbiji je **kroz novčana davanja koja su usmerena na siromašnu decu i na decu sa invaliditetom**, a uzimajući u obzir da jedan broj korisnika ostvaruje pravo po više osnova, **zaštićeno približno 400 hiljada dece** (31,7% ukupnog broja dece 2011. godine). Namena ovih novčanih davanja je različita, od obezbeđenja minimalnog dohotka porodici (NSP), preko delimične kompenzacije troškova podizanja dece (dečiji dodatak), pa do delimičnog pokrivanja troškova tuđe nege (dodatak i uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica). Poslednjih godina se značajnije povećao pre svega broj dece koja su korisnici novčane socijalne pomoći zbog širenja obuhvata, koji je prvenstveno posledica donošenja novog zakona o socijalnoj zaštiti.

Dodatno, **približno 60 hiljada porodica prima roditeljski dodatak, a još 36,7 hiljada korisnika ostvaruje naknadu tokom odsustva povodom rođenja deteta**. Mali broj roditelja dece sa invaliditetom je, počevši od 2012. godine, počeo da dobija i posebnu naknadu, kao vid socijalne penzije.

1.2. Prava na novčana davanja u Srbiji su dizajnirana veoma slično kao u drugim evropskim zemljama. Ipak mogu se uočiti i razlike u pojedinim elementima u koncipiranju ovih davanja.

Program novčane socijalne pomoći u Srbiji mogao bi da se svrsta u tip programa minimalnog dohotka koji su karakteristični za zemlje u tranziciji, a koji se izdvajaju po malim iznosima pomoći i po cenzusu koji je postavljen tako nisko da obuhvata nedovoljan broj siromašnih. Za razliku od znatnog broja EU zemalja, iznosi pomoći u Srbiji se ne vezuju za neku posebnu nacionalnu odrednicu životnog standarda, a **ponderi koji se dodeljuju deci su niži nego u drugim zemljama. Najveća razlika se može uočiti u aktivaciji korisnika pomoći**, koja je u većini zemalja prisutna, **a koja je u Srbiji tek uvedena kao zakonska mogućnost od 2011. godine**. Podzakonska akta koja preciznije definišu primenu aktivacije nisu još uvek doneta, pa ni proces nije započeo. Poslednjih godina sve veći broj zemalja unosi i elemente postepenog umanjenja iznosa pomoći sa porastom dohotka ili prilikom procene prihoda ne uzima u obzir celokupan prihod od rada.

Program dečijih dodataka u Srbiji razlikuje se od većine evropskih zemalja po tome što je usmeren samo na siromašnu decu i to zaključno sa četvrtim redom rođenja deteta. Dodeljivanje prava uz proveru materijalnog stanja prisutno 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. Takođe, u većini zemalja iznosi davanja se razlikuju ili prema starosti ili u zavisnosti od broja dece, odnosno reda rođenja deteta. U diferencijaciji iznosa nema, međutim, pravilnosti i on uglavnom zavisi od (dodatnih) ciljeva koje program nastoji da postigne, ali i od drugih programa dečije i socijalne zaštite koji postoje u pojedinim zemljama.

Osnovna razlika u koncipiranju roditeljskog dodatka u Srbiji je zapravo povezana sa modelom isplate i visinom ovog davanja. Iznosi roditeljskog dodatka su visoki, a za razliku od gotovo svih zemalja EU u kojima se davanje pri rođenju deteta isplaćuje jednokratno, u Srbiji se nakon zakonskih promena 2005. godine ovaj model primenjuje samo za prvo dete, dok se za decu višeg reda rođenja sredstva isplaćuju u 24 mesečne rate. Ideja jednokratne isplate zasniva se na uverenju da ona ima veće podsticajno dejstvo na rađanje, uz manje destimulativno dejstvo na rad i zapošljavanje od isplata na rate.

Odsustvo povodom rođenja deteta u Srbiji se dodeljuje samo zaposlenim ženama i nije osmišljeno kao «plata» majkama, već kao naknada za (propuštenu) zaradu. Pošto je u pitanju naknada, a ne socijalno davanje, logično je da podrazumeva prethodnu uplatu doprinosa. U suprotnom, kada se isplaćuje iz budžeta moglo bi se očekivati da sve žene koje rađaju mogu da ostvare ovo pravo. Iz ove nelogičnosti izvora finansiranja i ciljne grupe kojoj je naknada namenjena proizilazi i prva važna razlika u konceptualnom smislu. U većini EU zemalja naknada za porodiljsko odsustvo se finansira iz zdravstvenog osiguranja ili iz posebnog malog opšteg doprinosa za socijalno osiguranje. Druga razlika je prilično «konzervativan» način ostvarivanja i korišćenja odsustva u Srbiji, koji ne prepoznaje fleksibilne forme, kao što je skraćeno radno vreme i slično.

1.3.. Pored sagledavanja dizajna pojedinih davanja sa aspekta ciljeva koji pomoću njih nastoje da se postignu i u poređenju sa drugim zemljama, novčana davanja se mogu proceniti i na osnovu obuhvata, targetiranosti (vertikalne efikasnosti) i adekvatnosti.

1.4. Obuhvat siromašnih pravom na novčanu socijalnu pomoć u Srbiji je i dalje nizak, dok je obuhvat dečijim dodatkom potpuniji. Ovaj nalaz se bazira na definiciji siromaštva po potrošnji i nalazima koliko je korisnika NSP i dečijih dodatka u prvom kvintilu, odnosno među 20% najsiromašnijih u Srbiji. Prema procenama Svetske banke, svega 10% pojedinaca iz najsiromašnijeg kvintila je ostvarivalo pravo na NSP 2011. godine (World Bank, 2011), a prema podacima APD-a od ukupnog broja dece iz najsiromašnijeg kvintila, 40% je dobijalo dečiji dodatak. Da je obuhvat pravom na NSP nizak, upućuje i samo poređenje broja onih koji primaju pomoć (223,6 hiljada) i broja siromašnih po potrošnji (između 500 i 650 hiljada lica poslednjih nekoliko godina). Dakle i u uslovima savršene targetiranosti, obuhvat siromašnih po potrošnji bi se kretao između polovine i jedne trećine.

U poređenju sa drugim zemljama, udeo stanovnika koji primaju davanje tipa krajnje sigurnosne mreže u Srbiji više nije neprihvatljiv, ali je udeo dece koja primaju dečiji dodatak nizak, imajući u vidu da je u većini EU zemalja ovo pravo univerzalnog tipa.

Obuhvat roditeljskim dodatkom je dosta visok i nije potpun jedino kod dece prvog reda rođenja. Odsustvo povodom rođenja deteta može da koristi približno polovina majki, ***ali je obuhvat formalno ili neformalno zaposlenih majki 95%.***

Obuhvat dece i mladih novčanom davanjem za pomoć i negu je oko 60%, uz ogradu da su podaci o invaliditetu prvi put uključeni u popis stanovništva i da je u pitanju subjektivno izjašnjavanje o teškoćama.

1.5. Analiza targetiranosti u smislu «curenja» sredstava, odnosno greške uključenosti je pre svega značajna sa aspekta programa koji su usmereni na siromašne. Druge naknade i ne mogu da ostvare oni kojima ova davanja nisu namenjena, osim u slučaju naknade za produženo odsustva povodom rođenja deteta.

Na osnovu ranijih istraživanja novčana socijalna pomoć je dosta dobro targetirana, dok analiza APD podataka za 2012. godinu pokazuje da ima prostora za smanjenje greške uključenosti u programu dečijeg dodatka. I analiza greške uključenosti na osnovu zakonskih uslova potvrđuje ove nalaze (Matković, Mijatović, 2012).

1.6. Za davanja kojima je cilj smanjenje siromaštva, kao što su u Srbiji dečiji dodatak i NSP, kada se iznosi porede sa mogućnostima za zadovoljenje minimalnih potreba, postoji značajan prostor za unapređenje adekvatnosti. Kada se adekvatnost posmatra u kontekstu finansijskih podsticaja za zapošljavanje, ali i u kontekstu finansijske održivosti, odnosno, kao udeo rashoda za ova davanja u BDP-u, prostor za unapređenje je manji.

Sa aspekta mogućnosti zadovoljenja minimalnih potreba, adekvatnost davanja koja su usmerena na siromašne je tek kumulativno posmatrano na granici prihvatljivog i to za pojedine tipove porodica i u zavisnosti od starosti dece.

Iznosi NSP su niži su od linije apsolutnog siromaštva za sve korisnike, a dečiji dodatak, omogućava zadovoljenje polovine minimalnih potreba dece do 14 godina.

Kumulativni iznosi državne pomoći (za NSP i dečiji dodatka zajedno), dostižu nivo koji omogućava prelaženje praga apsolutnog siromaštva samo u slučaju onih korisnika koji ostvaruju pravo na uvećana davanja, kao što su jednoroditeljske porodice (uvećani NSP i uvećani dečiji dodatak), porodice u kojima su svi članovi nesposobni za rad (uvećani NSP) i deca sa invaliditetom (uvećani dečiji dodatak).

Da bi uz državnu pomoć u vidu dečijeg dodatka i NSP-a prešle prag siromaštva, porodice sa oba roditelja bez prihoda, morale bi u zavisnosti od broja dece da dobijaju između trećine i polovine sredstava više (Grafikon 9, Aneks 1., Tabela 4). Siromašnim porodicama sa decom nedostajuća sredstva delimično obezbeđuje lokalni nivo, kroz različite oblike novčanih i nenovčanih davanja, ali su razlike u Srbiji u tom pogledu velike.

Ono što, međutim, svakako predstavlja značajnu dodatnu materijalnu podršku porodicama sa tek rođenom decom, a zbog modela isplate prava, i porodicama sa decom višeg reda rođenja do uzrasta od dve godine, je ostvarivanje prava na roditeljski dodatak. Iznosi ovog prava su visoki, a kako se oni izuzimaju pri

određivanju prihodnog cenzusa, roditeljski dodatak mogu da ostvare svi korisnici NSP-a i dečijeg dodatka.

Zahvaljujući roditeljskom dodatku i porodice sa oba roditelja tokom dve godine po rođenju trećeg ili četvrtog deteta ostvaruju kumulativni prihod od državne pomoći (uz NSP i DD) koji se nalazi iznad praga siromaštva (Aneks 1, tabela 4).

1.7. Pored analize adekvatnosti sa aspekta izlaska iz siromaštva, neophodno je da se ona posmatra i sa aspekta mogućeg destimulativnog dejstva na rad i zapošljavanje.

Ako se iznosi državne pomoći za NSP i dečiji dodatak posmatraju kumulativno, porodice sa jednim detetom (sa samohranim roditeljem ili sa oba roditelja) jedine dobijaju iznose manje od minimalne zarade. Iako su, naizgled, roditelji u porodicama sa više od jednog deteta destimulisani da rade, rad se ipak isplati, jer su prihodni cenzusi za dečiji dodatak viši od onih za NSP, pa bi ove porodice u slučaju zapošljavanja jednog od roditelja mogle da ostvare i minimalnu zaradu i dečiji dodatak. Isto važi i za roditeljski dodatak, koji je praktično univerzalno davanje.

Komparativno posmatrano, iznosi NSP i dečijeg dodatka su niski u poređenju sa zemljama Evropske unije. U odnosu na bivše zemlje u tranziciji, iznosi nisu sasvim nezadovoljavajući, pogotovo za dečije dodatke.

S druge strane **iznosi roditeljskog dodatka su neuobičajeno visoki.** Ipak prilikom procene adekvatnosti ovog davanja u komparativnom smislu treba imati u vidu da je u Srbiji ovo jedino davanje sa nacionalnog nivoa, bilo u novcu ili u naturi (uključiv i subvencije, besplatne usluge i sl.) koje je osmišljeno kao mera populacione politike.

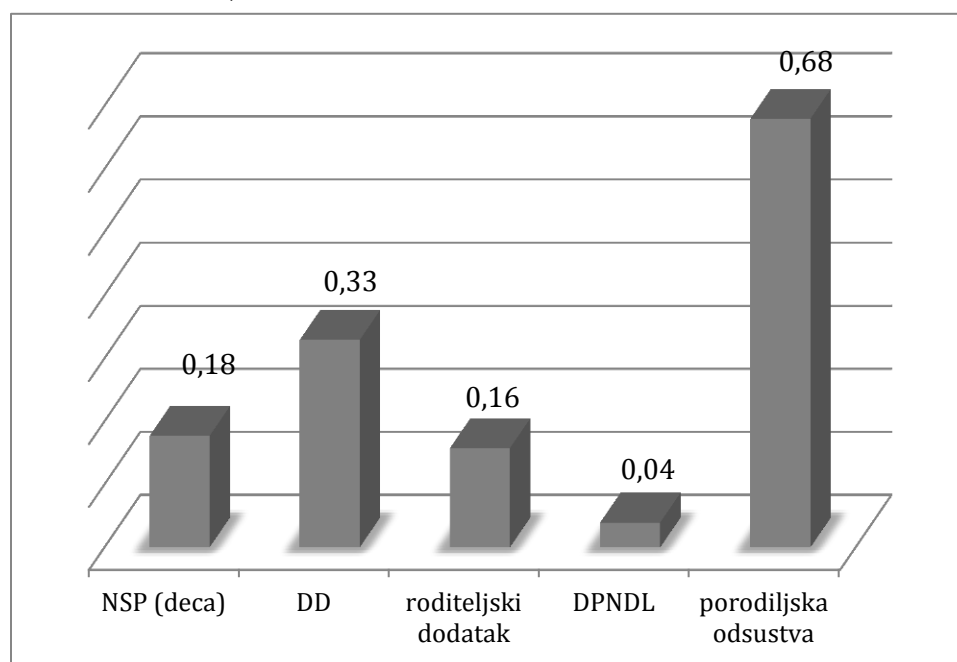
Iznosi naknada i dužina porodiljskog/odsustva za negu deteta, su na adekvatnom nivou, pa čak komparativno posmatrano spadaju među velikodušnije sistemima.

Uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica koji je nešto viši od iznosa neto minimalne zarade, **je takođe na adekvatnom nivou**, posebno imajući u vidu i naknadu u vidu socijalne penzije za roditelje dece korisnika ovog dodatka. Što se tiče osnovnog dodatka, ne postoje odgovarajuća istraživanja i podaci koji bi mogli da posluže kao reperi za poređenje i utvrđivanje adekvatnosti ovog davanja.

1.8. Rashodi za novčana davanja koja su direktno determinisana prisustvom dece iznose preko 46,8 milijardi dinara, **gotovo 1,4% BDP-a**, najvećim delom u okviru funkcije porodica/deca⁹⁶ (1,2%). Na grafikonu VIII-1 može se videti da je **daleko najveći udeo izdataka za odsustva povodom rođenja deteta**, a nešto preko trećine ukupnih rashoda (36,6%) je usmereno na siromašne i dodeljuje se uz proveru materijalnog stanja.

⁹⁶Za definiciju funkcije porodica/deca videti priručnik Eurostata (Eurostat, 2012)

Grafikon VIII-1 Udeo rashoda za novčana davanja za decu i porodice sa decom u BDP-u, 2012.



Izvor: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Ministarstvo finansija

U poređenju sa zemljama EU, udeo rashoda za ove namene u BDP-u je ispod proseka. Na osnovu podataka ESSPROS baze u 2010. godini udeo novčanih davanja u okviru funkcije porodica/deca u EU je iznosio 1,5% BDP-a, a u Srbiji 1,2%. Među zemljama u tranziciji, u 6 je ovaj udeo viši od proseka, a značajno viši, preko 2% BDP-a, zabeležen je u dve zemlje, Mađarskoj i Estoniji (Aneks 1 studije). U ove rashode nisu uključeni izdaci za novčanu socijalnu pomoć.

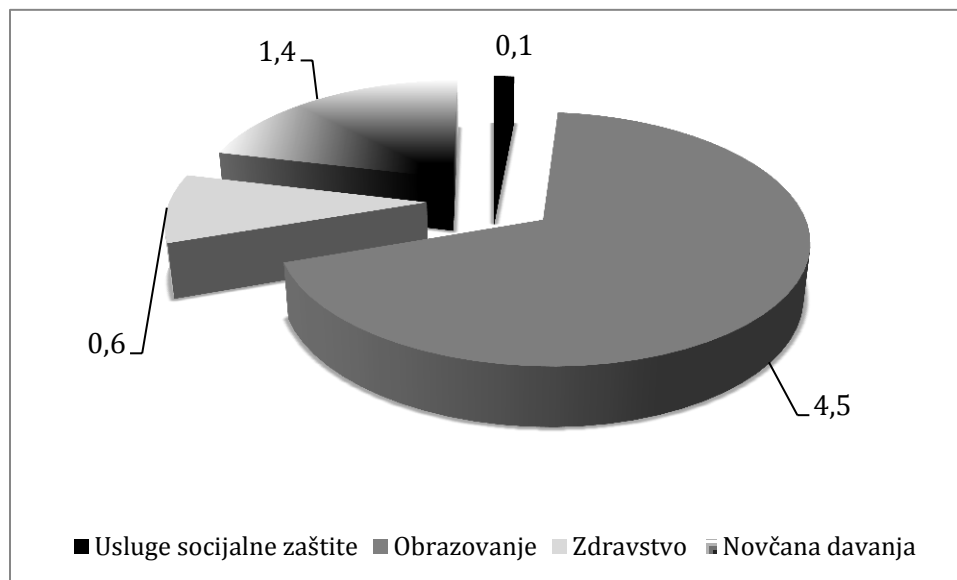
U odnosu na prosek EU, Srbija se pre svega izdvaja po manjim rashodima za dečiji dodatak i većim za roditeljski dodatak i odsustva povodom rođenja deteta. Ako se podaci za Srbiju poredi samo sa podacima zemalja u tranziciji, udeo rashoda za odsustvo povodom rođenja deteta nije viši. Značajnija izdvajanja za davanja poput roditeljskog dodatka u EU su retka i poslednjih godina su bila uglavnom prisutna samo u nekolicini zemalja novih članica. I u ovim zemljama rashodi su, međutim, bili niži nego u Srbiji i nisu prelazili 0,1% BDP-a.

Grube procene pokazuju da bi u Srbiji javni rashodi za decu u socijalnom sektoru mogli da iznose približno oko 6,6% BDP-a, ako pored novčanih davanja, uzmemo u obzir usluge socijalne zaštite (hraniteljstvo, smeštaj u domovima i lokalne usluge u zajednici), obrazovanje (uključiv i predškolsko obrazovanje koje se finansira sa lokalnog nivoa (UNICEF, 2012) i zdravstvenu zaštitu dece (procenjeno na osnovu modela potrošnje po starosti u osamnaest zemalja EU⁹⁷(de la Maisonneuve & Martins, 2013) i nivoa javnih rashoda za zdravstvenu zaštitu u Srbiji 2012. godine). U Srbiji se u okviru socijalnog sektora, kada su u

⁹⁷ <http://dx.doi.org/10.1787/888932844201>

pitanju deca, daleko najviše izdvaja za obrazovanje. Novčana davanja za decu i porodice sa decom čine oko jedne petine ukupnih rashoda za decu.

Grafikon VIII-2 Udeo rashoda u BDP-u za davanja i usluge za decu u socijalnom sektoru, 2012.



1.9. Da bi se dobila potpuna slika položaja porodica sa decom potrebno je, međutim, da se stavi u odnos koliko zapravo porodice sa decom daju, a koliko primaju od države.

Analiza “paketa davanja za decu” omogućava da se sagleda koliko zapravo država kompenzuje troškove podizanja dece (UNICEF, 2013) (Bradshaw & Finch, 2002). Paket davanja za decu je neto vrednost koja se dobija poređenjem svih davanja i usluga koji su usmereni na porodice sa decom (uključiv poreske olakšice i kredite, davanja za decu uz proveru ili bez provere dohotka, pomoć za stanovanje, subvencije za čuvanje dece, usluge obrazovanja i zdravstvene zaštite, socijalnu pomoć u novcu ili u naturi) sa troškovima podizanja dece (kao što su čuvanje dece, izdaci povezani sa obrazovanjem i zdravstvenom zaštitom..) i porezima i doprinosima koje ove porodice plaćaju. Različite studije pokazuju da prisustvo dece do 14 godina u domaćinstvu smanjuje životni standard bračnog para bez dece u proseku za 20-30% (Letablier et al., 2009, s. 21) (OECD, 2011, 101).

Od 21 zemlje Centralne i Istočne Evrope i Zajednice nezavisnih država, Srbija je jedna od pet zemalja u kojima je “paket davanja za decu” koji dobija porodica sa dvoje dece veći od neto dohotka para bez dece. U svim ostalim zemljama “paket davanja za decu” ima negativne vrednosti, što zapravo znači da su davanja od strane države nedovoljna da bi kompenzovala troškove podizanja dece (UNICEF, 2013).

1.10. **Na kraju, ipak ostaje ishod koji je u Srbiji jasan, a to je da su porodice sa decom i deca siromašniji od proseka, kao i da je nivo rađanja nizak, što svakako otvara prostor za sugestije i preispitivanje socijalne politike.** Pošto

su u prethodnim odeljcima date detaljne sugestije za promene programa pojedinih novčanih davanja, u okviru zajedničkih preporuka će pre svega biti ponovo istaknute one sugestije koje su značajne na kraći rok i koje se odnose na unapređenje adekvatnosti i obuhvata, kao i na konsolidaciju pojedinih davanja i pojednostavljenje administrativnih procedura. Nesumnjivo je da neke od ovih promena mogu da se sprovedu i nezavisno od budžetskih ograničenja, ali za značajan broj preporuka neophodno je da se imaju u vidu i njihove finansijske implikacije.

S druge strane, treba imati u vidu i da će se na srednji rok "osloboditi" deo budžetskog prostora zbog bržeg povećanja BDP-a i budžetskih prihoda u odnosu na izdatke za socijalna davanja koja se indeksiraju sa kretanjem potrošačkih cena. Dodatno, deo budžetskog prostora će se osloboditi i zbog smanjenja siromaštva i povećanja prihoda stanovništva, što će usloviti smanjenje broja korisnika, pod nepromenjenim zakonskim uslovima.

2. Preporuke

2.1. Prva grupa **preporuka** se odnosi na **unapređenje adekvatnosti i obuhvata davanja**.

2.1.1. Za **davanja kojima je cilj smanjenje siromaštva** adekvatnost iznosa se sagledava u odnosu na mogućnost zadovoljenja minimalnih potreba ali, s druge strane, i u odnosu na minimalnu zaradu, kako bi se procenilo potencijalno destimulativno dejstvo sigurnosnih mreža na rad i zapošljavanje.

U slučaju NSP-a unapređenje adekvatnosti iznosa davanja automatski podrazumeva i povećanje prihodnog cenzusa, pa samim tim i obuhvata, dok obrnuto ne važi - obuhvat može da se poveća i relaksiranjem drugih uslova za dodeljivanje prava (promenom imovinskog cenzusa na primer). Program dečijeg dodatka, kao i drugi programi novčanih davanja, dizajnirani su na način da ova dva indikatora nisu nužno povezana, pa adekvatnost iznosa može da se poveća tako da ne utiče na obuhvat pravom.

U okviru prava iz ove grupe najmanje sporna intervencija je unapređenje adekvatnosti davanja za decu staru 14 i više godina - i u okviru programa dečijeg dodatka i kroz povećanje skala ekvivalencije u programu NSP. Modeli potrošnje nesumnjivo podržavaju veća davanja za ovu starosnu grupu dece.

Dečiji dodatak mogao bi da se odredi tako da se pokrije polovina iznosa koji je za decu odgovarajućeg uzrasta potrebna za izlazak is siromaštva. Iznos dečijeg dodatka za mlađu decu prema ovom kriterijumu se može smatrati odgovarajućim. Za decu staru 14 i više godina, po cenama iz 2012. godine, dečiji dodatak bi trebalo da iznosi oko 3.500 dinara na mesečnom nivou, ako imamo u vidu da je prag apsolutnog siromaštva iznosio 10,2 hiljade po ekvivalentnom odraslom, a skala ekvivalencije za stariju decu 0,7.

Druga opcija, koja bi osnažila uslovljavanje davanja pohađanjem škole, je da se umesto povećanja regularnog iznosa, nakon završetka školske godine starijoj deci koja ispune uslov (priložen dokaz o završenom razredu), jednokratno isplati razlika do "punog" predloženog iznosa dodatka (na godišnjem nivou, za 2012. godinu oko 12.600 dinara po detetu).

Istovremeno, povećanje pondera sa 0,3 na 0,5 za stariju decu u programu NSP, značilo bi i povećanje iznosa novčane socijalne pomoći (za 0,2 od osnovice, ili približno 1400 dinara mesečno za prosečan iznos osnovice 2012. godine), što bi kumulativno sa unapređenjem adekvatnosti dečijeg dodatka omogućilo smanjenje jaza u odnosu na liniju siromaštva za najsiromašnije porodice. Ove promene u programu NSP-a dovele bi do unapređenja adekvatnosti, ali i obuhvata.

Deca najmlađeg uzrasta (do dve godine starosti) i njihove porodice su bolje zaštićeni zahvaljujući univerzalnog pravu na roditeljski dodatak.

Druga nesporna intervencija je povećanje iznosa i dečijeg dodatka i pondera koji se u programu NSP dodeljuju deci sa invaliditetom, a imajući u vidu da u Srbiji ne postoje drugi instrumenti zaštite materijalnog položaja ove posebno ugrožene grupacije. Skale ekvivalencije za decu sa invaliditetom u programu NSP mogle bi da se izjednače sa iznosom koji se dodeljuje nosiocu domaćinstva (osnovicom), što znači da bi ponder umesto sadašnjih 0,3 iznosio 1. I ova izmena bi omogućila povećanje i adekvatnosti i obuhvata.

Promene u programu dečijeg dodatka mogle bi da budu i značajnije i da se kreću od dodatnog povećanja iznosa dodatka, njegovog diferenciranja u skladu sa stepenima podrške, uz dalje povišenje prihodnog cenzusa ili čak i da podrazumevaju uvođenje univerzalnog dodatka za decu sa invaliditetom. Prvi deo predloženih izmena bi doveo do povećanja adekvatnosti, a drugi i do povećanja obuhvata dece sa invaliditetom. Da bi odluke o unapređenju ovog dela programa dečijeg dodatka bile utemeljene, neophodna su dodatna istraživanja koja bi omogućila da se utvrdi stepen uticaja različitog nivoa invaliditeta na povećanje rashoda i siromaštvo porodice.

Na srednji rok, dalje povećanje adekvatnosti iznosa, a samim tim i prihodnog cenzusa i obuhvata u programu NSP-a, ima više smisla da se realizuje preko povećanja skala ekvivalencije nego značajnijim povećanjem osnovice, imajući u vidu da za pojedinca koji nije sposoban za rad iznos pomoći ne bi trebalo da dostigne i prevaziđe nivo poljoprivredne penzije. Ukoliko dodatna istraživanja modela potrošnje pokažu da je u Srbiji adekvatnija OECD skala ekvivalencije, koja se sada primenjuje pri računanju apsolutnog siromaštva, onda bi trebalo da se ona unese i u program NSP-a, što podrazumeva povećanje pondera za drugog odraslog u domaćinstvu i za stariju decu na 0,7, a za mlađu decu na 0,5.

Dodatno, i pojedine druge predložene promene utiču na ***povećanje obuhvata*** u oba programa.

Komparativno posmatrano, u programu dečijeg dodatka povećanje obuhvata je važnija intervencija od povećanja adekvatnosti iznosa. Nesporno je da će u tom

pravcu da deluju dve promene koje je neophodno da se sprovedu u što kraćem roku radi bolje zaštite siromašnih porodica sa decom, a to su:

- ***eliminisanje zahteva da roditelji budu zdravstveno osigurani i***
- ***ograničenje prava na četvoro, a ne na prvo četvoro dece iz porodice***

Na kratak rok u programu dečijih dodataka može da se preporuči i ***uvođenje modifikovane OECD skale ekvivalencije za obračun prihoda porodica sa decom***, uz podizanje cenzusa u prvoj fazi približno na 14 hiljada dinara po ekvivalentnom odraslom, kako bi se zadržao postojeći obuhvat. Ako se teži povećanju obuhvata, cenzus treba da se poveća na približno 20 hiljada dinara po ekvivalentnom odraslom, što je gotovo dvostruko više od linije siromaštva u 2012. godini (Matković, Mijatović, 2012). Ovo je odgovarajuće imajući u vidu da je ideja programa da ne obuhvati samo najsiromašnije među siromašnim porodicama sa decom.

Povećanje obuhvata bez povećanja adekvatnosti/iznosa davanja u programu NSP moguće je, kako je već ukazano, ***kroz relaksiranje imovinskih uslova, a u prvom koraku pre svega kroz razlikovanje imovinskog cenzusa za plodno i neplodno zemljište***, ali i drugačijim rešenjima u slučaju stavljanja imovine (zemlje) pod hipoteku (kao što je, na primer, prenos pravnog postupka na javne pravobranioce).

Preduslov za unapređenje adekvatnosti iznosa je donošenje podzakonskih akata i implementacija aktivacije korisnika NSP. Aktivacija bi, pored podrške u vidu socijalnog uključivanja, omogućila isključivanje korisnika koji su angažovani u sivoj ekonomiji i umanjila bojazni da bi eventualno povećanje iznosa pomoći moglo da predstavlja demotivaciju za rad. Za izlazak iz začaranog kruga siromaštva posebno je važna aktivacija mladih, i to pre svega u pravcu njihovog povratka u obrazovanje. Nakon određenog vremena po implementaciji aktivacije, analiza prikupljenih iskustava bi trebalo da omogući i utemeljenu odluku o eventualnom ukidanju vremenskog ograničenja trajanja prava na 9 meseci za porodice u kojima je većina korisnika sposobna za rad, kao i preispitivanje diskrecionog prava koje centri za socijalni rad u trenutnim okolnostima koriste za razlikovanje onih koji dodatno privređuju u sivoj ekonomiji. Ukidanje vremenskog ograničenja trajanja prava značajno će podići adekvatnost davanja na godišnjem nivou.

Najzad, i u jednom i u drugom programu koji je usmeren na siromašne neophodno je da se eliminiše katastarski prihod kao uslov za ostvarenje prava. Postojeća visina katastarskog prihoda za domaćinstva koja se bave poljoprivredom u Srbiji obračunata je pre više decenija, u međuvremenu nije ni menjana ni valorizovana, te predstavlja potpuno neadekvatan indikator materijalnog položaja. U programu NSP deo greške uključenosti je sigurno direktan rezultat «nezakonitog» izuzimanja prihoda od poljoprivrede pri proceni materijalnog stanja. U programu dečijeg dodatka istraživanja su pak pokazala da korišćenje ovog kriterijuma, koji je nešto drugačije definisan, isključuje značajan broj dece iz poljoprivrednih domaćinstava iz prava. Otuda se kao moguće rešenje predlaže korišćenje prihoda od poljoprivrede uz pomoć poreza na dodatnu vrednost, a za poljoprivredna domaćinstva koja nemaju registrovan promet

zadržavanje cenzusa poljoprivrednog zemljišta kao jedinog uslova za ostvarivanje prava. Predložena promena trebalo bi da dovede do povećanja obuhvata dece iz poljoprivrednih domaćinstava pravom na dečiji dodatak.

2.1.2. Adekvatnost novčanih davanja koja pre svega imaju za cilj usklađivanje rada i roditeljstva sagledava se primarno u odnosu na stopu zamene (odnos naknade i zarade) i dužinu trajanja odsustva povodom rođenja deteta. Imajući u vidu da Srbija spada u grupu zemalja sa velikodušnim pravima sudeći prema ovim kriterijumima, kao i da i dalje postoji prostor za zloupotrebe, sugestije za promene bi se pre svega kretale u pravcu **ograničenja visine naknada na nivo minimalne zarade za žene koje su radile kraće od 12 meseci pre porođaja**. Dodatno, nezavisno od radnog staža pre porođaja, treba prihvatiti pojedinačne iznose zarada porodilja kao osnov za naknadu samo pod uslovom da se pokaže da one u poslednjih godinu dana nisu porasle više od, na primer, 20%.

Dodatno, sa ciljem racionalizacije troškova za porodiljska odsustva, jedna opcija može biti smanjenje stope zamene sa 100% na 80% nakon isteka prvih 6 meseci odsustva radi nege deteta. Alternativa je **uvođenje obavezne kvote za očeve** koja bi verovatno efektivno smanjila odsustvo radi nege deteta, ali bi povećala stepen korišćenja prava od strane očeva. Pored toga, uvođenje fleksibilnih aranžmana korišćenja odsustva u smislu **biranja kombinacije dužine odsustva i visine naknade**, omogućilo bi produžetak odsustva za negu deteta uz sniženu naknadu. Na primer, nakon završetka porodiljskog odsustva, umesto odsustva za negu deteta od 8 meseci uz naknadu od 100% zarade, roditelj se može opredeliti za odsustvo od 12 meseci uz ekvivalentnu naknadu od 67% zarade. Na ovaj način bi mogao da se ublaži eventualni problem nedovoljnih kapaciteta jaslica i pritisak na komisije za dodelu odsustva za posebnu negu deteta.

Ukoliko se zadrži budžetsko finansiranje odsustva povodom rođenja deteta, što je komparativno posmatrano neadekvatno rešenje, potrebno je revidirati i odrednicu o maksimalnoj naknadi od pet prosečnih zarada, koja je suviše velikodušna izvan sistema osiguranja. Ukoliko se pređe na finansiranje odsustva iz doprinosa ovo rešenje treba preispitati u sklopu celokupnog sistema socijalnog osiguranja.

Adekvatnost rešenja vezanih za odsustvo radi nege deteta može da se poveća i **uključivanjem drugih fleksibilnih formi korišćenja prava, kao što je korišćenje odsustva u kombinaciji sa skraćenim radnim vremenom uz saglasnost poslodavca**. Moguće je da bi ovakva "ponuda" umanjila zahteve za produženim odsustvom, koje svakako dodatno treba promisliti. Sugestije bi se za sada kretale u pravcu kraćeg trajanja prava (ako se ne prihvati odredba o fleksibilnosti), pri čemu zaštita deteta ne bi bila ugrožena, imajući u vidu da bi po prestanku odsustva porodica mogla da počne da koristi pravo na pomoć i negu drugog lica. U tom slučaju moguće je da bi bilo značajno da se zadrži zaštita radnog mesta majke, kako je poslodavac ne bi otpustio zbog, na primer, češćih bolovanja.

Povećanje pokrivenosti majki naknadama za odsustvo po rođenju deteta može da se postigne širenjem prava na odsustvo i na **žene sa fleksibilnim zaposlenjem** (ugovor o delu, autorski honorar i slično). Ovo je pitanje i

ravnopravnosti različitih formi zaposlenja, ali logika predloga polazi i od doprinosa žena sa fleksibilnim zaposlenjem budžetskim prihodima.

Najzad potrebno je preispitati i rešenja koja se odnose na (pre)dugo trajanje odsustva povodom rođenja trećeg i svakog narednog deteta.

2.1.3. Za unapređenje adekvatnosti novčanih davanja čiji je cilj podrška rađanju, kao što je roditeljski dodatak, pre svega bi trebalo prihvatiti argumente koji upućuju na prednost jednokratnih isplata u odnosu na isplate na rate, što zapravo podrazumeva povratak na ranije zakonsko rešenje. Kada je u pitanju obuhvat ovim pravom, on će se nenameravano i neželjeno smanjiti, ukoliko se ne uvede odrednica o indeksaciji imovinskog cenzusa, koja ne postoji u aktuelnom zakonskom rešenju.

2.1.4. Unapređenje adekvatnosti davanja čiji je cilj obezbeđenje podrške za decu sa invaliditetom i njihove porodice, a koja se ne dodeljuju uz proveru materijalnog stanja, pre svega bi se odnosilo na korišćenje funkcionalnog kriterijuma (skala podrške) prilikom procene potreba korisnika, a bazirano na tome i uvođenje skale novčanih davanja, odnosno još nekih iznosa između najvišeg i najnižeg nivoa dodatka za pomoć i negu drugog lica (koji su 2012. godine iznosili približno 8,6 i 23,3 hiljade dinara). Za adekvatnu zaštitu ove grupacije dece od izuzetne je važnosti inkluzivno obrazovanje (uključiv i predškolsko) i razvoj usluga u zajednici, kao i povezivanje usluga i novčanih davanja.

Eventualne finansijske posledice ovih, ali i drugih predloženih promena mogu da se simuliraju kroz specifična anketna istraživanja i/ili kroz novu anketu o prihodima i uslovima života (SILC), kada u prvom kvartalu 2014. godine njeni rezultati i baza budu dostupni.

2.1.5. Najzad, povećanje obuhvata u svim programima može da se postigne i boljim informisanjem. Nema sumnje da bi država morala da uloži napor da unapredi informisanje građana 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 socijalna davanja sa nacionalnog nivoa i poboljšaju svoj materijalni položaj, a bez troškova po lokalni budžet.

2.2. Druga grupa preporuka se odnosi na konsolidaciju pojedinih davanja i pojednostavljenje administrativnih procedura. Ideja konsolidacije pojedinih davanja sagledavana je u više navrata i ona nije bila u fokusu prezentiranog istraživanja. Ipak iz sprovedene analize jasno proizilazi potreba za širim sagledavanjem, pa i potreba da se implementira delimična konsolidacija pojedinih davanja.

2.2.1. Iako opcija potpune konsolidacije novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka nije prihvaćena zbog različitih ciljeva programa i potencijalnih promena u strukturi obuhvata (Matković & Mijatović, 2009), ostala je kao moguća opcija administrativna integracija, ili makar postepeno i delimično usklađivanje kriterijuma imovine i prihoda koji se uzimaju u obzir i izuzimaju

prilikom određivanja prava. Na srednji rok, kada davanja postanu adekvatnija, dilema je i da li roditeljski dodatak za decu višeg reda rođenja treba da se uključi među prihode koji se uzimaju u obzir prilikom dodele prava na NSP i dečiji dodatak, što bi verovatno doprinelo pravičnosti redistribucije i boljoj targetiranosti oba prava.

Za početak, zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom bi trebalo da predvidi automatsko uključivanje dece iz porodica koja primaju NSP u program dečijeg dodatka, uz potvrde o redovnom pohađanju škole (i uz limitiranje prava na ukupno četvoro dece).

2.2.2. U programu dečijih dodataka moguće je razmišljati i o izvesnom stepenu automatizma u pogledu **dodeljivanje prava na uvećani dečiji dodatak ako dete ostvaruje dodatak za pomoć i negu drugog lica**. Ova dva prava imaju različitu svrhu, njihovi ciljevi se ne preklapaju (zadovoljenje minimalnih potreba i podrška drugog lica), a ima smisla da se u određenoj meri administrativno konsoliduju. U tom slučaju, za ostvarivanje prava na uvećani dečiji dodatak za decu korisnike DPN ne bi bili potrebni dokazi o invaliditetu, a ako se pravo dodeljuje kao univerzalno za ovu grupaciju dece, ne bi bili potrebni ni dokazi vezani za proveru dohotka i imovine.

Otvoreno je i pitanje da li može da se obezbedi neka vrsta administrativne integracije između produženog odsustva radi nege deteta i prava na dečiji dodatak za decu sa invaliditetom. Ukoliko se dodatak za pomoć i negu drugog lica pre svega posmatra kao kompenzacija zarade roditelja koji se brine o detetu, **porodice koje ostvare pravo na produženo odsustvo radi nege deteta svakako ne bi trebalo da za isto dete mogu da ostvare i pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica**.

2.2.3. Dodatno, ima smisla i da se preispita potreba za postojanjem različitih administrativnih tela za utvrđivanje prava za decu sa invaliditetom. Suštinski za tri prava koja se odnose na decu sa invaliditetom koriste se procene tri vrste administrativnih tela, interesornih komisija koje su zamenile komisije za kategorizaciju dece, a koje i dalje figuriraju u zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom, komisija koje su ad hoc formirane na lokalnom nivou za procenu potrebe za produženim odsustvom radi nege deteta i organa veštačenja PIO fonda. Moguće rešenje je da i zahtev za produženim odsustvom razmatraju komisije PIO fonda.

2.2.4. Najzad, zbog preklapanja i dupliranja davanja/naknada, treba ukinuti hraniteljskim porodicama pravo na dečiji dodatak za decu na porodičnom smeštaju, kao i pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica. Naknade za troškove podizanja dece koje država plaća hraniteljskim porodicama su visoke, te više nisu potrebni dodatni finansijski podsticaji za razvoj hraniteljstva koje je u Srbiji dostiglo zadovoljavajući nivo. Ovo pogotovo što su ove naknade u toku desetogodišnjeg perioda indeksirane sa zaradama koje su vrlo brzo rasle, umesto sa potrošačkim cenama. Kada je u pitanju dodatak za pomoć i negu, ukoliko ovo davanje pre svega predstavlja kompenzaciju propuštene zarade, a hraniteljske porodice primaju naknadu za rad, onda se svrha ova dva davanja preklapa.

Ukoliko postoji potreba da se u slučaju smeštaja dece sa invaliditetom rad više «plati», može da se značajnije poveća komponenta naknade za rad hranitelja.

2.2.5. Neophodno je da se posebno ukaže i da su mnoga ranija istraživanja potvrdila da su **komplikovane administrativne procedure** prepreka za ostvarivanje prava. Sasvim je sigurno da će smanjenju ovog problema da doprinese dalje unapređenje i povezivanje informacionih sistema u Srbiji – ažuriranog katastra, matičnih knjiga, poreske evidencije, MUP-a, baze socijalnih prava MRZSP ... **Informaciono povezivanje, direktno potraživanje podataka od strane odgovarajućih službi** (CSR, opštinskih službe dečije zaštite) i širenje prakse približavanja dokumenata po službenoj dužnosti svakako bi umanjilo prepreku komplikovanih procedura.

Treba dodati i da je **prikupljanje podataka i za odsustva povodom rođenja deteta, kao i za jednokratne i dodatne novčane pomoći u jedinstvenom informacionom sistemu MINRZS** vrlo važno sa aspekta preveniranja eventualnih malverzacija, ali i za analitičke potrebe.

2.3. Najzad, važno je ukazati i na potrebu jačanja kapaciteta i profesionalno povezivanje CSR sa opštinskim službama zaduženim za obrazovanje, službama dečije zaštite, nacionalnom službom za zapošljavanje i sl. Kada su u pitanju deca i mladi posebno je značajna izrada protokola koji bi definisali precizne kanale komunikacije u slučaju kada deca izgube ili su u riziku da izgube pravo na dečiji dodatak zbog nepohađanja škole (pogotovo ako su deca i korisnici NSP), zatim podzakonska akta o aktivaciji korisnika NSP koja bi precizirala postupanje u slučaju povratka mladih u proces obrazovanja i sl. Takođe, centri bi mogli i da reaguju u slučajevima kada uoče da među porodicama koje dobijaju dečiji dodatak postoje razlozi koji upućuju da davanje ne treba da se isplaćuje u novčanom vidu. U idealnim uslovima, kroz saradnju sa drugim službama, sa mesnim kancelarijama i nevladinim organizacijama, rad CSR bi trebalo da se kreće i u pravcu aktivnog traženja potencijalnih korisnika (outreach).

* * *

Kao i svako, i ovo istraživanje je odgovorilo na pojedina pitanja, ali je i pokrenulo veliki broj novih neistraženih tema, počevši od analize značaja koju bi za siromašne porodice mogla da ima pomoć za pokriće troškova stanovanja i potrebu detaljne analize dodatnih novčanih pomoći na lokalnom nivou, preko pitanja nedovoljno istraženih determinanti fertiliteta i efekata ranijih zakonskih promena na rađanje, pa sve do nepoznanica vezanih za različite modele zaštite dece sa invaliditetom kroz kombinaciju usluga i novčanih davanja. U kontekstu naknada za odsustvo povodom rođenja dece, svakako bi bio izazov i da se analiza poveže sa onom koja se tiče bolovanja roditelja sa malom decu, kako bi najracionalnija rešenja mogla da se traže uz sveobuhvatno sagledavanje problema.

Na kraju, verujemo da je i ovo istraživanje pokazalo da je neophodno stalno praćenje i analiza različitih politika koje su usmerene na decu, unapređenje njihovog položaja i smanjenje siromaštva.

IX. ANEKS

Aneks 1. Novčana socijalna pomoć

Tabela 1. Broj korisnika NSP u Srbiji, 2000-2012.

Godina	Broj domaćinstava	Broj lica	Lančani indeks	Indeks 2000=100
2000	30.736	66.560	100	100
2001	37.714	85.121	122,7	122,7
2002	38.797	88.483	102,9	126,2
2003	42.615	100.575	109,8	138,6
2004	45.441	109.467	106,6	147,8
2005	43.912	110.906	96,6	142,9
2006	47.911	123.491	109,1	155,9
2007	50.848	131.456	106,1	165,4
2008	58.803	150.867	115,6	191,3
2009	59.624	152.805	101,4	194,0
2010	65.816	167.914	110,4	214,1
2011	73.629	186.228	111,9	239,6
2012	87.330	223.685	118,6	284,1

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku

Tabela 2. Struktura domaćinstva prema broju članova, 2001-2012.

	1 član	2 člana	3 člana	4 člana	5 i više
2001	47,6	18,2	12,5	11,7	10,0
2003	43,5	18,5	13,8	12,9	11,2
2005	41,2	16,5	14,4	12,6	15,3
2007	40,2	16,0	14,7	12,2	16,8
2010	40,0	17,6	15,1	12,0	15,4
2012	35,7	20,8	14,5	15,7	13,4

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku

Tabela 3. Broj i struktura porodica prema broju dece, korisnici NSP i ukupno stanovništvo, 2011. i 2012.

		1 dete	2 dece	3 dece	4 i više	Ukupno
NSP	Broj	15.002	14.914	7.424	4.950	42.290
	Struktura	35,5	35,3	17,6	11,7	100,0
Ukupno stanovništvo	Broj	390.893	311.681	57.658	13.060	773.292
	Struktura	50,5	40,3	7,5	1,7	100,0
Stopa zaštite		3,8	4,8	12,9	37,9	5,5

Izvor: Republički zavod za statistiku, podaci popisa 2011., posebna obrada, i Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku

Tabela 4. Godišnji iznosi NSP, zbirno NSP i dečijeg dodatka, zbirno NSP, dečiji dodatak i roditeljski dodatak, linija siromaštva i nedostajuća sredstva, za različite tipove porodice, 2012. (u dinarima i %)

Tip porodice	NSP	NSP+ DD	NSP+DD+RD	Linija siromaštva	Nedostajuća sredstva kao udeo u davanjima (u %)		
					NSP	NSP + DD	NSP + DD+ RD
1+1	128.887	167.095	202.140	184.014	42,8	10,1	
1+2	158.630	235.046	303.566	245.352	54,7	4,4	
2+1	148.716	178.104	213.149	269.887	81,5	51,5	26,6
2+2	173.502	232.278	300.798	331.225	90,9	42,6	10,1
2+3	198.288	286.452	409.776	392.563	98,0	37,0	
2+4	223.074	340.626	505.026	453.901	103,5	33,3	

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku

Napomena: Za jednoroditeljske porodice uvećana NSP, za parove sa decom osnovni iznos; u koloni tip porodice prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece; linija siromaštva podrazumeva prisustvo dece do 14 godina starosti. Iznosi roditeljskog dodatka tokom jedne godine, pretpostavka je da pravo ostvaruje sa pomakom, te da i za to dete tokom cele godine ostvaruje pravo na DD

Tabela 5. Iznosi NSP za pojedinca i porodice sa dvoje dece, iznosi minimalne bruto zarade (u PPS) i udeo NSP u minimalnoj zaradi, EU (8+2+1) i Srbija, 2012.

Zemlja	Iznosi NSP (u PPS)			Minimalna bruto zarada		Udeo NSP u minimalnoj zaradi	
	Tip porodice			po satu	mesečna	Tip porodice	
	1	1 + 2	2 + 2			1	2+2
Bugarska	50	194	216	1,6	276	18,2	78,2
Češka	155	383	521	2,5	445	34,7	117,1
Estonija	100	259	339	2,4	424	23,5	79,9
Hrvatska	114	285	314	2,9	517	22,0	60,6
Letonija	80	260	341	2,3	410	19,5	83,0
Litvanija	159	397	508	2,2	380	41,7	133,6
Mađarska	147	243	243	3,0	526	28,0	46,1
Poljska	176	437	567	3,5	618	28,5	91,7
Rumunija	51	128	158	1,7	292	17,3	54,0
Slovenija	313	846	940	5,2	919	34,1	102,4
Slovačka	86	212	273	2,6	461	18,6	59,2
Srbija	119	228	250	2,5	435	26,3	55,1

Izvor: Za socijalnu pomoć u novčanom vidu SaMip, MISSOC/2012, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku Srbije, Ministarstvo socijalne politike i mladih Hrvatske. Za PPP na osnovu agregata finalne potrošnje, baza Eurostata. Za minimalne bruto zarade po satu 2012 (Schulten, 2012).

Napomena 1: Radi uporedivosti sa Srbijom, za razliku od SaMip baze podaci za Bugarsku ne uključuju dodatak za grejanje koji je jednokratno davanje (Bogdanov & Zahariev, 2009), za Mađarsku je primenjen maksimum za regularnu socijalnu pomoć, za Slovačku je izuzet dodatak za aktivaciju koji je šestomesečno pravo (Kusá & Gerbery, 2009), ali su uključena davanja za decu. U socijalnu pomoć za ostale zemlje uračunata su pojedina davanja na osnovu dokumentacije SaMip (Nelson, 2013).

Napomena 2: Minimalne bruto zarade po satu odnose se na april 2012, a preračunate su na mesečne iznose na bazi 176 radnih dana za sve zemlje.

Napomena 3: U koloni tip porodice prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece.

Aneks 2. Izvori finansiranja porodijskog i odsustva za negu deteta

	Porodiljsko	Nega deteta
Austrija	Finansira se 70% iz Fonda Familienlastenausgleichsfond (FLAF – Family Burdens Equalisation Fund) koji se finansira iz doprinosa (4,5%) i opštih poreza a 30% iz zdravsteno osiguranja	Finansira se 70% iz Fonda Familienlastenausgleichsfond (FLAF – Family Burdens Equalisation Fund) koji se finansira iz doprinosa (4,5%) i opštih poreza a 30% iz zdravsteno osiguranja
Belgija	Različiti izvori finansiranja (opšti doprinos, porezi i slično)	
Danska	Finansira republički nivo iz opštih poreza, sem prvih 8 nedelja za kojih pola troškova snose opštine	
Finska	Sistem socijalnog osiguranja	
Francuska	Globalni doprinos	
Holandija	Fond za nezaposlene, koji se finansira iz doprinosa 4,15% na zaradu	
Hrvatska	Zdravstvo	Budžet
Letonija	Globalni doprinos za sve 35,9% na bruto, tu je uključeno i porodiljsko i nega deteta	
Litvanija	Globalni doprinos	
Italija	Doprinos	
Island	Doprinos	
Nemačka	Zdravstveno osiguranje	Opšti porezi
Rumunija	Doprinos 0,85% za bolovanje, trudničko, porodiljsko, nega deteta	
Slovenija	Stopa doprinosa baš za porodiljsko od 0,2% koji pokriva samo 8% troškova, ostalo država iz poreza koji pokriva samo 8% troškova, ostalo država iz poreza	
Švajcarska	Nema	Stopa doprinosa baš za porodiljsko od 0,5%
Švedska	Osiguranje za negu deteta (<i>föräldraförsäkring</i>), doprinos 2.60%	
UK	Nema	Globalni doprinos

Izvor: ILO, MISSOC

Aneks 3. Udeo izdataka u BDP-u u okviru funkcije porodica/deca, 2010.

Evropska unija (28 zemalja)	1,5
Evropska unija (27 zemalja)	1,5
Evropska unija (25 zemalja)	1,5
Evropska unija (15 zemalja)	1,5
Belgija	1,7
Bugarska	1,3
Češka	1,2
Danska	1,7
Nemačka	2,2
Estonija	2,2
Irska	3,2
Grčka	1,2
Španija	0,7
Francuska	1,8
Hrvatska	1,6
Italija	0,7
Kipar	1,8
Letonija	1,2
Litvanija	1,8
Luksemburg	3,4
Mađarska	2,3
Malta	1,1
Holandija	0,7
Austrija	2,3
Poljska	0,8
Portugal	1
Rumunija	1,2
Slovenija	1,6
Slovačka	1,6
Finska	1,7
Švedska	1,5
Ujedinjeno Kraljevstvo	1,2
Island	1,5
Norveška	1,4
Švajcarska	1,1
Srbija	1,2

Izvor: Baza Evrostat-a

Aneks 4. Kriterijumi za odabir lokalnih samouprava učesnika skupa na temu “Dodeljivanje prava na dečiji dodatak i novčanu socijalnu pomoć».

Kada posmatramo korišćenje dečijih dodataka i NSP-a po opštinama, možemo primetiti velike razlike. Konkretno, prosečno učešće dece učešću dece koje primaju dečije dodatke u ukupnom broju dece u Republici iznosi 29,1%, dok se raspon po opštinama kreće se od samo 1,9% u Petrovcu na Mlavi i 2% u Malom Crniću, do čak 62,9% u Novom Pazaru i 78,6% u Tutinu (Tabela 1).

Tabela 1. Učešće dece koja primaju DD u ukupnom broju dece po opštinama, 2011

do 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	preko 50%
Petrovac na Mlavi 1,9	Požega 11,5	Senta 20	Crna Trava 30,6	Bač 40,1	Blace 50,6
Malo Crniće 2	Velika Plana 11,5	Ruma 20,3	Šid 30,8	Kuršumlija 40,1	Nova Varoš 51,3
Koceljeva 5,1	Lajkovac 11,9	City of Niš 20,6	Opovo 31	Svrljig 40,4	Vlasotince 53,9
Kučevo 6,6	Majdanpek 12,8	Negotin 20,7	Vrbas 31,6	Brus 41	Osečina 55,3
Veliko Gradišće 7	Paraćin 14,1	Čuprija 20,8	Titel 31,8	Sjenica 42,4	Krupanj 56,5
Bor 8	Sokobanja 14,3	Lapovo 21,2	Čoka 31,9	Bela Crkva 42,7	Babušnica 56,6
Boljevac 8,5	Smederevo 14,5	Smederevska Palanka 21,3	Plandište 31,9	Sečanj 42,7	Bojnik 58,4
Požarevac 9,3	Novi Sad 14,7	Arandelovac 21,4	Doljevac 32	Gornji Milanovac 43,2	Novi Pazar 62,9
	Svilajnac 14,8	Knić 21,6	Novi Bečej 32,3	Vladičin Han 43,8	Tutin 78,6
	Užice 15,2	Čajetina 22,3	Arilje 32,5	Ljubovija 44,1	
	Ub 15,6	Vladimirci 22,8	Apatin 32,8	Surdulica 44,7	
	Žagubica 15,6	Rača 23	Rekovac 32,8	Lebane 46,8	
	Šabac 15,9	Batočina 23,3	Varvarin 33,3	Prijepolje 46,8	
	Vajjevo 16	Bačka Topola 23,4	Žitište 33,6	Ivanjica 47,2	
	Pančevo 16,1	Ljig 23,4	Bajina Bašta 33,7	Preševo 48,2	
	Kladovo 16,5	Bečej 24,1	City of Vranje 34,4	Bela Palanka 48,9	
	Pećinci 16,6	Kanjiza 24,3	Lučani 34,5	Bosilegrad 49	
	Topola 16,6	Sombor 25,1	Medveđa 34,5	Bujanovac 49,4	
	Sremski Karlovci 16,8	Sremska Mitrovica 25,2	Žitorađa 34,5		
	Bogatić 17	Vršac 25,5	Leskovac 34,8		
	Kraljevo 17	Čačak 25,6	Aleksinac 35		
	Ražanj 17,2	Raška 26	Loznica 35,2		
	Vrnjačka Banja 17,3	Žabalj 26,4	Trgovište 35,7		
	Bački Petrovac 17,4	Kruševac 26,5	Prokuplje 35,8		
	Žabari 17,5	Kikinda 26,7	Merošina 36		
	Trstenik 17,7	Zrenjanin 27,3	Srbobran 36,1		
	Zaječar 17,8	Temerin 27,7	Dimitrovgrad 36,3		
	Despotovac 18,6	Kovin 27,8	Kula 36,5		
	Mionica 18,6	Pirot 28,8	Mali Zvornik 36,7		
	Golubac 18,9	Indija 28,9	Mali Idoš 37,4		
	Stara Pazova 19,1	Novi Kneževac 29,4	Kovačica 37,8		
	Subotica 19,1	Bačka Palanka 29,9	Aleksandrova Palanka 38		
	Čičevac 19,3		Gadžin Han 38,1		
	Knjaževac 19,3		Priboj 38,2		
	Kragujevac 19,7		Kosjerić 38,4		
	Ada 19,8		Nova Crnja 38,6		
			Odžaci 38,6		
			Beočin 38,8		
			Irig 39,5		
			Alibunar 39,6		
			Jagodina 39,9		

Izvor: MINRZS i RZS

Slična je situacija i sa korisnicima NSP. Udeo lica koja su u 2012. su primala NSP u ukupnom broju lica se po opštinama veoma razlikuje – od manje od 1% u Golubcu, Sokobanji, Užicu, Ivanjici, Arilju, Priboju, do preko 10% u Čoki, Malom Idošu, Lebanu, Bojniku (Tabela 2)

Tabela 2. Učešće lica koja primaju NSP u ukupnom broju stanovništva opštinama, 2012

do 2%		2-3%		3-5%		5-7%		preko 7%	
Golubac	0,2%	Pančevo	0,02	Rekovac	3,0%	Kula	5,2%	Doljevac	7,0%
Sokobanja	0,4%	Lajkovac	2,1%	Vladimirci	3,2%	Čuprija	5,2%	Alibunar	7,1%
Užice	0,4%	Velika Plana	2,1%	Sremski Karlo	3,2%	Majdanpek	5,2%	Kikinda	7,3%
Kučevo	0,5%	Novi Sad	2,1%	Surdulica	3,3%	Vlasotince	5,4%	Prokuplje	7,5%
Ivanjica	0,6%	Batočina	2,1%	Vrbas	3,4%	Kruševac	5,5%	Opovo	7,5%
Gornji Milanova	0,6%	Trstenik	2,1%	Prijepolje	3,6%	Nis	5,5%	Titel	7,5%
Koceljeva	0,7%	Osečina	2,1%	Ada	3,6%	Šid	5,5%	Bečež	7,6%
Priboj	0,7%	Lučani	2,2%	Bor	3,7%	Subotica	5,5%	Mali Zvornik	7,7%
Arilje	0,7%	Ražanj	2,3%	Knjaževac	3,7%	Pirot	5,5%	Kanjža	7,7%
Rača	0,8%	Čičevac	2,4%	Zrenjanin	3,8%	Srbobran	5,7%	Žabalj	7,8%
Požarevac	0,8%	Boljevac	2,4%	Ub	3,9%	Kovačica	5,9%	Novi Bečež	8,1%
Požega	0,9%	Gadžin Han	2,4%	Indija	3,9%	Ruma	6,1%	Apatin	8,4%
Mionica	0,9%	Varvarin	2,4%	Sremska		Bačka Topola	6,4%	Žitorađa	8,6%
Aleksandrovac	1,0%	Svilajnac	2,5%	Mitrovica	3,9%	Vršac	6,4%	Plandište	8,6%
Čačak	1,0%	Kraljevo	2,5%	Dimitrovgrad	3,9%	Aleksinac	6,5%	Irig	8,6%
Bajina Bašta	1,0%	Kragujevac	2,5%	Pećinci	3,9%	Svrljig	6,5%	Preševo	8,7%
Čajetina	1,0%	Kosjerić	2,6%	Trgovišće	4,0%	Senta	6,7%	Bela Palanka	8,8%
Malo Crniće	1,0%	Šabac	2,7%	Crna Trava	4,0%	Tutin	6,8%	Babušnica	9,0%
Ljig	1,1%	Knić	2,7%	Vladičin Han	4,0%	Sombor	6,8%	Žitište	9,2%
Nova Varoš	1,1%	Raška	2,9%	Kovin	4,0%	Bujanovac	6,8%	Novi Pazar	9,5%
Beograd	1,1%	Odžaci	2,9%	Blace	4,2%	Beočin	6,8%	Čoka	10,5%
Žagubica	1,3%	Sjenica	2,9%	Vranje	4,3%			Medveđa	10,8%
Žabari	1,3%			Jagodina	4,4%			Mali Idoš	11,0%
Temerin	1,4%			Brus	4,5%			Sečanj	11,2%
Bač	1,4%			Kuršumlija	4,6%			Lebane	12,4%
Paraćin	1,4%			Bogatić	4,6%			Bojnik	13,1%
Topola	1,4%			Merošina	4,6%			Novi Kneževac	13,6%
Lapovo	1,4%			Leskovac	4,9%			Nova Crnja	15,2%
Valjevo	1,4%			Loznica	4,9%			Bela Crkva	17,4%
Petrovac na Mla	1,5%			Zaječar	4,9%				
Vrnjačka Banja	1,5%			Krupanj	4,9%				
Smederevska P.	1,6%								
Stara Pazova	1,6%								
Veliko Gradište	1,6%								
Smederevo	1,6%								
Despotovac	1,7%								
Bački Petrovac	1,7%								
Arandjelovac	1,7%								
Bosilegrad	1,7%								
Bačka Palanka	1,8%								
Kladovo	1,8%								
Ljubovija	1,8%								
Negotin	1,9%								

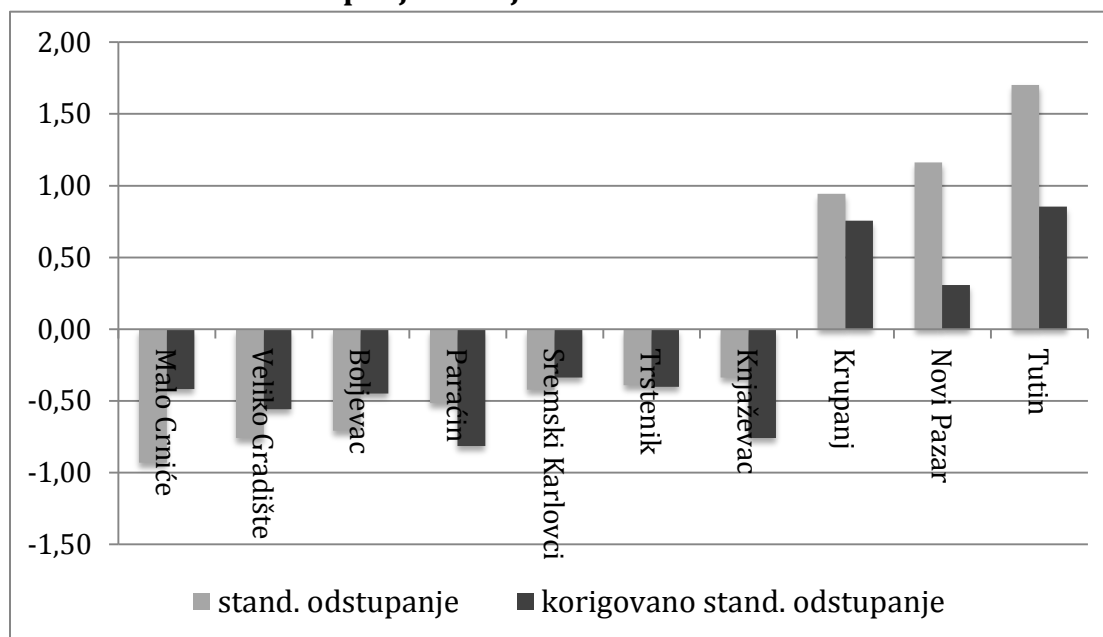
Izvor: MINRZS i RZS

Obzirom da postoje velike razlike u razvijenosti opština, analizirano je **korigovano odstupanje** od proseka. Odstupanje je korigovano na sledeći način. Standardizovano odstupanje od proseka (razlika od republičkog proseka podeljena sa prosekom) je korigovano za zbir standardizovanih odstupanja dve varijable koje služe kao proxy za razvijenost opština – broj nezaposlenih na 1000 stanovnika i prosečna zarada u opštini.

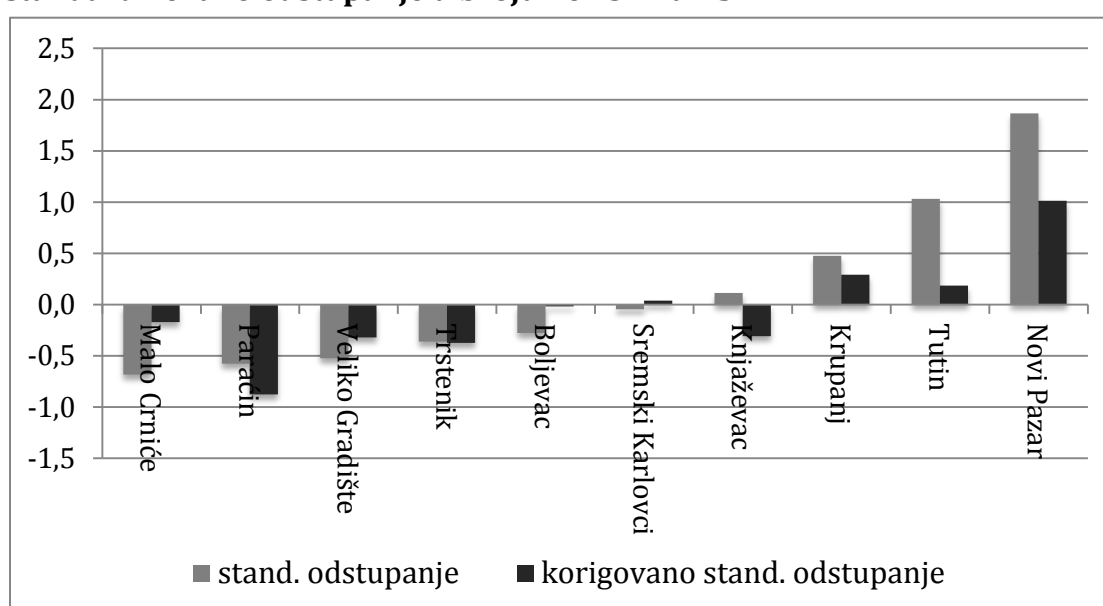
Ovaj postupak je za neke opštine objasnio ili delimično objasnio odstupanje od proseka. Međutim, u nekim opštinama odstupanja su i dalje velika odstupanja a u nekim se tek pojavljuju nakon korekcije.

Način na koji su opštine odabrane je sledeći: prvo smo gledali odstupanje opština za DD, i odabrano je oko 30 opština u kojima je standardizovano odstupanje veliko po oba kriterijuma – i sa i bez korekcije. Onda smo za tih 30 opština posmatrali odstupanje za NSP, pa je izbor sužen na 15 opština za koje je i odstupanje za NSP takođe veliko. Ostavljene i opštine u kojima odstupanje za NSP nije značajno ali koje su nam bile vrlo važne sa aspekta odstupanja za DD, kao što su Malo Crniće i Tutin.

Grafikon 1. Izabrane opštine - standardizovano i korigovano standardizovano odstupanje u broju korisnika DD



Grafikon 2. Izabrane opštine - standardizovano i korigovano standardizovano odstupanje u broju korisnika NSP



**NOVČANA DAVANJA
ZA DECU I PORODICE
SA DECOM U SRBIJI**

ANALIZA I PREPORUKE