

Jelena Tanasijević\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

Suzana Mihajlović Babić\*\*

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

# Novčane naknade za siromašne porodice sa decom u Evropi i Republici Srbiji – karakteristike i ishodi programa dečijih dodataka

## *Apstrakt*

Politika podrške porodicama sa decom predstavlja značajan segment sistema socijalne sigurnosti država u Evropi. Uprkos usmerenosti ka različitim ciljevima, ovim politikama je zajedničko redefinisane postojećih mera i programa, posebno uzimajući u obzir nove socijalne rizike i izazove demografskih i ekonomskih promena. Predmet ovog rada je odgovor politika podrške porodici na rastuće siromaštvo i socijalno isključivanje dece u evropskom kontekstu, sa posebnim fokusom na program podrške siromašnim porodicama sa decom u Republici Srbiji. U ovom radu se prikazuju programi dečijih dodataka u državama Evrope, porede njihove karakteristike i ishodi sa karakteristikama i ishodima ovih novčanih naknada u Republici Srbiji. Nalazi upućuju na neophodnost reforme aktuelnog programa dečijih dodataka, uz mogućnost primene reformskih rešenja iz evropske prakse.

## *Ključne reči:*

novčane naknade, siromaštvo, dečiji dodatak, reforma, Republika Srbija

---

\* jelena.tanasijevic@fpn.bg.ac.rs

\*\* suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs

## POLITIKA PODRŠKE PORODICI U FUNKCIJI SMANJENJA SIROMAŠTVA I SOCIJALNOG ISKLUČIVANJA U EVROPI

U kontekstu ekonomske krize u Evropi, usledilo je osnaživanje politika borbe protiv siromaštva i socijalnog isključivanja, s obzirom na to da je od 2008. do 2011. godine stopa rizika od siromaštva i socijalnog isključivanja porasla u skoro svim državama Evrope.<sup>1</sup> Smatralo se da je nezaposlenost vodeći uzrok ovog povećanja, te je strategija reformi sistema socijalne sigurnosti podrazumevala efektivnije kombinovanje politika usmerenih prema siromašnima sa redizajniranim politikama tržišta rada. Na nivou država koje pripadaju Evropskoj uniji, stopa siromaštva ili socijalnog isključivanja dece je kontinuirano veća u poređenju sa drugim starosnim grupama, te ona iznosi 26,9% u 2015. godini (od 14% u Švedskoj do 46,8% u Rumuniji) u poređenju sa odraslima (24,7%) i starima (17,4%).<sup>2</sup> Uzimajući u obzir sve države u Evropi u kojima se primenjuje istovrsna metodologija u izveštavanju o siromaštvu i socijalnom isključivanju kao u državama koje pripadaju Evropskoj uniji, u Makedoniji i Srbiji zabeležene su stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece preko 40%. Najvećem riziku izložena su ona deca koja žive u domaćinstvima jednoroditeljskih i mnogočlanih porodica, kao i u domaćinstvima u kojima je niski intenzitet rada roditelja.<sup>3</sup>

S obzirom na to da je nezaposlenost roditelja glavni faktor rizika za siromaštvo i socijalno isključivanje deteta, poslednjih godina države Evrope nastoje da reformišu politike tržišta rada u pravcu uključivanja teže zapošljivih kategorija stanovništva na tržište rada, naročito žena. Ovakav pravac reformi doprineo je razvoju usluga i porodičnog odsustva za brigu o deci. Sa druge strane, značajan deo politika porodice činile su i mere iz domena populacione politike, čime bi se stimulisalo proširenje porodice i predupredili finansijski izazovi uvećani roditeljstvom. Na ove načine posredno se uticalo na problem siromaštva i socijalnog isključivanja dece u većini država Evrope.

Pored ovih segmenata iz domena populacione i politike tržišta rada, još uvek su u porodičnim politikama prisutni programi koji su direktno usmereni ka obezbeđivanju novčanih naknada isključivo siromašnim porodicama sa

---

<sup>1</sup> Chiara Agostini et al, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*; Available from: [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The\\_European\\_Arenas\\_of\\_Active\\_Inclusion\\_Policies.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf) (Accessed 27 November 2017).

<sup>2</sup> Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion#Publications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Publications) (Accessed 17 February 2017).

<sup>3</sup> Ibid.

decom. Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom (2009) u Republici Srbiji predviđa set prava koja su usmerena ka porodicama sa decom, međutim, kriterijum niskog materijalnog statusa porodice neophodan je uslov za ostvarivanje prava na dečiji dodatak, kao i kod prava na regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica.<sup>4</sup> Smatra se da su reforme iz 2002. godine označile početak redefinisivanja dečijih dodataka u Srbiji tako što je populaciona komponenta programa eliminisana i oni su „jasno definisani kao mera socijalne politike i usmereni prema deci u siromašnim porodicama”.<sup>5</sup>

Istraživačko pitanje ovog rada je kakve su specifičnosti i ishodi programa porodične politike Republike Srbije koji su usmereni ka siromašnim porodicama sa decom, odnosno programa dečijih dodataka, i na koji način je ovaj program moguće unaprediti, u odnosu na iskustva evropskih država. Ciljevi rada su deskripcija osnovnih karakteristika, ishoda i reformi nacionalnih programa dečijih dodataka u državama Evrope u pravcu smanjenja siromaštva i socijalnog isključivanja dece, kao i poređenje nacionalnog programa dečijih dodataka u Republici Srbiji sa programima u evropskim državama.

U pravcu odgovora na postavljeno istraživačko pitanje i ciljeve rada analiziraće se programi dečijih dodataka u okviru politike podrške porodici u državama u Evropi. Iz ovih programa obrađuju se novčane naknade porodicama sa decom koristeći analizu sadržaja dokumenata kojom će se obuhvatiti: normativni dokumenti, izveštaji nacionalnih i nadnacionalnih organa i tela, naučna građa sa prethodnim istraživanjima u ovoj oblasti.

## PODRŠKA U PRIHODIMA ZA PORODICE SA DECOM U EVROPI I REPUBLICI SRBIJI

Politika podrške porodici predstavlja značajan deo sistema socijalne sigurnosti u evropskim državama. Komparativnim istraživanjem politika porodice identifikuje se nekoliko glavnih ciljeva ka kojima one mogu biti usmerene: smanjenje siromaštva i održanje prihoda, direktna kompenzacija ekonomskih troškova dece, unapređenje zapošljavanja, unapređenje jednakosti polova, podrška razvoju u ranom detinjstvu, podizanje stope rađanja.<sup>6</sup> Države

---

<sup>4</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom (2009), pored pomenutih prava, obuhvata i druga prava koja se ne vezuju za materijalni status porodice.

<sup>5</sup> Natalija Perišić, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 171.

<sup>6</sup> Olivier Thevenon, “Family policies in OECD countries: a comparative analysis”, *Population and Development Review*, Vol. 36, Issue 1, pp. 58–60.

uglavnom kombinuju više ciljeva, operacionalizujući ih kroz novčane naknade i usluge dostupne porodicama sa decom.

Na evropskom nivou izdiferencirane su sledeće novčane naknade<sup>7</sup> koje su usmerene prema porodicama sa decom: održanje prihoda u slučaju rođenja deteta, grantovi za rođenje deteta, naknade za odsustvo sa posla, roditeljski ili dečiji dodatak, druge novčane naknade (za pokrivanje troškova porodica sa specifičnim potrebama).<sup>8</sup> Za novčane naknade i usluge u okviru funkcije porodica/deca izdvaja se manje od 5% ukupnih izdvajanja za sve novčane naknade i usluge (Italija, Grčka, Holandija) do preko 12% izdvajanja u 2013. godini (Luksemburg, Irska i Mađarska). Dve trećine ovih izdvajanja u Evropi isplaćuje se periodično u novcu, dok je zastupljenost jednokratnih beneficija u novcu izuzetno niska, da bi preostali procenat činile beneficije u naturi. U okviru periodičnih naknada u novcu za porodice i decu, za roditeljski i dečiji dodatak se izdvaja skoro polovina opredeljenih sredstava. Velika većina evropskih država ostvarivanje prava na novčane naknade ne zasniva na proveri prihoda i imovine, uz postojanje značajne razlike među državama u procentu u kom one podležu prethodnoj proveri prihoda (od 3,7% u Norveškoj do 88,9% u Turskoj).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Iako se za podvrste ovih novčanih naknada koriste zajednički termini u Evropi, oni često mogu podrazumevati različit sadržaj prava u okviru porodične politike u nacionalnim kontekstima.

<sup>8</sup> Eurostat, *ESSPROS Manual and user guidelines: The European System of integrated Social Protection Statistics*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

<sup>9</sup> Eurostat, *Social protection statistics – family and children benefits*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_family\\_and\\_children\\_benefits](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits) (Accessed 25 February 2017).

Tabela 1. Karakteristike nacionalnih programa dečijih dodataka u Evropi

Država/ Karakteristike šeme	Univerzalna šema	Finansiranje iz poreza	Finansiranje iz doprinos	Varijabilnost naknade	Faktori za određivanje visine iznosa naknade	Dodatak za posebne kategorije porodica	Uslovljenost prebivalištem	Dodatni uslovi za ostvarenje prava	Starosna granica	Podizanje starosne granice za specifične kategorije	Zasnovanost šeme na proveri prihoda i imovine	Automatsko periodično usklađiva- nje iznosa naknade
Austrija	X	X	X	X	Starost, broj i invalidnost dece		X	X	18	X		
Belgija			X	X	Red rođenja, starosti i invalidnost dece	X	X	X	18	X		X
Bugarska	X	X		X	Red rođenja, broj i invalidnost dece		X		20			
Grčka			X	X	Prihod porodice	X		X	18	X	X	
Danska	X	X		X	Starost deteta i prihod porodice	X	X	X	18			X
Estonija	X	X		X	Red rođenja dece		X		16	X		
Irska	X	X		X	Broj dece		X	X	16	X		
Island	X			X	Starost dece i prihod porodice		X	X	18			
Italija			X	X	Visina prihoda i broj članova porodice		X	X	18	X	X	X



Finska	X	X	X	Red rođenja	X	X	X	17				X
Francuska	X		X	Red rođenja	X	X	X	20				X
Ujedinjeno Kraljevstvo	X	X	X	Stepen invalidnosti dece		X	X	16	X			
Holandija	X	X	X	Prihod porodice, broj i starost dece	X	X	X	18				X
Hrvatska		X	X	Visina prihoda	X	X	X	15	X		X	
Češka Republika		X	X	Starost dece		X	X	15	X		X	
Španija		X	X	Prihod porodice, starost i stepen invalidnosti dece		X	X	18	X		X	
Švajcarska		X	X	Bez relevantnih faktora		X	X	16	X			X
Švedska	X	X	X	Bez relevantnih faktora		X	X	16	X			
Srbija		X	X	Invalidnost dece	X	X	X	18	X		X	X

Izvor: MISSOC, 2017. (modifikovano)

Napomena: Podaci za Švajcarsku uslovno su dati za federalni nivo. Ukoliko se uzmu u obzir programi na kantonalnom nivou, u određenim kantonima zabeležena je varijacija iznosa beneficije u zavisnosti od starosti dece, povezivanje ostvarenih prihoda sa dodeljivanjem beneficija, naročito za nezaposlena lica, pri čemu se ovaj kriterijum javlja kao dodatni uslov za ostvarenje prava.

Na osnovu podataka iz baze Zajedničkog informacionog sistema o socijalnoj zaštiti u Evropskoj uniji (MISSOC), autori ovog rada mapirali su osnovne karakteristike programa dečijih dodataka. U većini država u Evropi novčane naknade za decu iz programa dečijih dodataka su univerzalizovane, odnosno pravo na njih ostvaruju sva deca do određenog uzrasta, bez obzira na prethodnu uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Uporedo sa ovakvim modelom dečijeg dodatka prisutne su i šeme u kojima se zahteva prethodna provera prihoda i/ili imovine, što je zastupljeno i u Republici Srbiji (Tabela 1).

U skoro svim državama propisan je uslov da dete mora biti rezident države u kojoj se aplicira za ostvarenje prava, uporedo sa tim propisujući *do-datne uslove* koje mora da ispuni dete ili roditelj. Od univerzalnih programa, Francuska propisuje da dečiji dodatak mogu dobiti samo porodice koje imaju dvoje i više dece, u Danskoj se zahteva da roditelj plaća porez, u Slovačkoj dečiji dodatak isključuje druge beneficije deci, dok se u Rumuniji i Velikoj Britaniji zahteva da dete živi sa roditeljima. U programima koji nisu univerzalni dodatni uslovi su raznovrsni, od toga da u Hrvatskoj dete mora živeti sa roditeljima/starateljima u istom domaćinstvu, do uslova u Portugalu prema kome dete ne sme biti radno angažovano dok prima novčanu naknadu iz programa.<sup>10</sup> U Republici Srbiji dodatni uslov je da roditelj koji se neposredno brine o detetu ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje za sebe i decu, kao i da su deca na redovnom školovanju.<sup>11</sup>

*Visina novčanih beneficija* u skoro svim državama (osim Lihtenštajna, Malte, Slovačke, Norveške i Švedske) zavisi od faktora kao što su broj i red rođenja dece u porodici, starosni uzrast dece, prihod domaćinstva ili postojanje i stepen invalidnosti dece. Univerzalne šeme dečijih dodataka uzimaju u obzir i red rođenja deteta, te se iznosi postepeno povećavaju redom rođenja deteta (Belgija, Letonija), postepeno povećavaju nakon drugog deteta za svako naredno (Estonija), povećavaju do dostizanja maksimalnog nivoa iznosa za određeno dete po redu rođenja nakon čega iznos pada (Nemačka, Francuska) ili povećavaju do dostignutog maksimalnog nivoa novčane naknade za određeni red rođenja deteta, nakon čega su iznosi za svako naredno dete istovetne tom iznosu (Finska).<sup>12</sup> Sa druge strane, u većini država koje primenjuju princip provere prihoda i imovine za ostvarivanje prava, visina beneficija varira od podnivoa u okviru kojih se kreće prihod porodice ako se uzme u obzir

<sup>10</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*; Available from: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (Accessed 20 February 2017).

<sup>11</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005, 107/2009, 2009.

<sup>12</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

mesečni prihod po članu domaćinstva (Hrvatska) ili ukupan ostvareni prihod u toku prethodne kalendarske godine (Kipar). Ovaj faktor prilikom određivanja visine novčane naknade isključivo se uzima u Grčkoj i Hrvatskoj, dok se u ostalim državama kombinuje sa brojem i/ili starošću dece. Uprkos tome što poseduju program usmeren na prethodnu proveru prihoda, u Češkoj i Slovačkoj visina prihoda nije relevantan faktor po kome se određuje visina beneficija, već starost dece, pri čemu se iznosi novčanih naknada povećavaju uporedo sa tranzicijom deteta u okviru određene tri starosne podgrupe. U Švajcarskoj variranje u odnosu na uzrast deteta postoji samo na kantonalnom nivou u tri kantona, dok federalni nivo propisuje jedinstveni iznos naknade. U Republici Srbiji roditelj može ostvariti ovo pravo za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja, dok su iznosi beneficije za svako dete istovetni. Hranitelji i staratelji takođe mogu ostvariti pravo na dečiji dodatak za najviše četvoro dece, uključujući i svoju decu koja žive u zajedničkom domaćinstvu i decu koja su na smeštaju.

Uobičajena *starosna granica deteta* za ostvarivanje prava na novčanu naknadu je između 15 i 18 godina, uz to da većina država predviđa mogućnost podizanja ove granice za specifične kategorije dece. Zanimljiva zakonodavna rešenja postoje u Letoniji, gde se određuje i donji minimum od godinu dana deteta, kao i u Litvaniji, u kojoj je starosna granica povezana sa brojem dece u porodici da bi u porodicama do dvoje dece mogao biti ostvaren dečiji dodatak do sedme godine, dok u porodicama sa tri i više dece do 18. rođendana deteta. Preduslovi za produženje primanja dečijih dodataka i nakon propisane starosne granice tiču se invalidnosti, nastavka daljeg obrazovanja ili profesionalnog treninga u najvećem broju država, mada se beleže i specifični preduslovi kao što je služenje vojnog roka (Kipar).<sup>13</sup> U Republici Srbiji pravo na dečiji dodatak traje do 19. godine života, predviđeni su izuzeci kada je u pitanju obrazovni status deteta, s obzirom na to da može ostvarivati pravo i ukoliko je započelo školovanje sa zakašnjenjem ili je iz opravdanih razloga prekinulo redovno školovanje i to za sve vreme dok traje sprečenost. Za dete za koje je donet akt o razvrstavanju pravo se priznaje i dalje, nakon navršenih 19 godina, u periodu dok je obuhvaćeno vaspitno-obrazovnim procesom. Za decu nad kojom je produženo roditeljsko pravo predviđeno je da do 26. godine života mogu koristiti dečiji dodatak. Uz saglasnost ministra prosvete i ukoliko dete, iz osetljive društvene kategorije, opravda nemogućnost redovnog školovanja, Zakon je predvideo da se ta deca mogu tretirati kao redovni učenici.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

<sup>14</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, nav. delo.

## EFEKTI I REFORME PROGRAMA DEČIJIH DODATAKA U EVROPI I REPUBLICI SRBIJI

Izveštaj Mreže nezavisnih eksperata o socijalnom uključivanju iz 2014. godine detektovao je četiri grupe država uzimajući u obzir efektivnost programa usmerenih prema siromašnim porodicama sa decom.<sup>15</sup> Prva grupa država sa niskim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece (Švedska, Danska, Finska, Holandija, Nemačka i Austrija) poseduje univerzalne programe dečijih dodataka uz širok spektar zdravstvenih i socijalnih usluga za porodice sa decom. Takođe, u spomenutim državama zabeleženo je smanjenje dečijeg siromaštva za oko 18% nakon socijalnih transfera, u odnosu na države Južne i Istočne Evrope (Grčka, Italija, Španija, Portugal, Rumunija, Bugarska) u kojima se ovi procenti kreću od 3 do 8.<sup>16</sup> U okviru druge grupe država sa srednjim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece (Francuska, Luksemburg, Estonija, Malta), dečiji dodatak organizovan je po principu univerzalizma, uz zastupljenost progresivnog univerzalizma u obezbeđivanju dodatnih prava za posebno ranjive porodice koje su u riziku od siromaštva. U grupi država sa visokim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja (Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska, Hrvatska), kao i u grupi država sa vrlo visokim rizikom (Bugarska, Mađarska, Letonija, Rumunija), zabeležena je težnja da se politike podrške porodici u potpunosti targetiraju ka najsiromašnijima kako bi se u okviru dostupnih resursa odgovorilo na ekonomsku krizu.<sup>17</sup>

U državama sa višim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece, u koje se mogu ubrojati Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Hrvatska, poslednjih godina u fokusu socijalno-političke agende je povećanje zaposlenosti nakon ekonomske krize. U Ujedinjenom Kraljevstvu najznačajniji programi za porodice sa decom su dečiji dodaci (*Child benefit*) i oslobađanje od poreza (*Child tax credit*), uz razvijanje programa usluga koji imaju za cilj podršku roditeljima da se uključe na tržište rada, te su iz tog razloga pooštreni uslovi za ostvarivanje prava na novčane naknade. Kao mera štednje 2013. godine ukinuta je mogućnost korišćenja dečijeg dodatka porodicama koje su zarađivale više od 42.000 funti godišnje<sup>18</sup>, dok se i u Irskoj uvode politika štednje i

---

<sup>15</sup> Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

<sup>16</sup> Save the children, *Child poverty and social exclusion in Europe – A matter of childrens rights*, Save the children, Brussels, 2014.

<sup>17</sup> Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, op. cit.

<sup>18</sup> Lavinia Mitton, "The Financial Crisis as Game Changer for the UK Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges*

restriktivne mere. Pravo na dečiji dodatak ukinuto je za decu stariju od 18 godina, uz smanjenje visine iznosa naknade, te porodice sa dvoje dece dobijaju iznose umanjene za 16%, dok su naknade za porodice sa troje dece smanjene za oko 107 eura na mesečnom nivou.<sup>19</sup>

U državama Istočne Evrope koje imaju najviše stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece, pored niskih iznosa novčanih naknada, prisutne su i diferencirane porodične beneficije. U Bugarskoj se iznos dečijeg dodatka uvećava za drugo dete tako da je iznos za drugo dete u proseku tri puta veći od iznosa za prvo i treće dete. Kao razlog za to navodi se stimulacija nataliteta i povećanje broja rođenja drugog deteta. Sa druge strane, ovakva odluka vlade naišla je na protivljenja stručne javnosti usled diskriminacije i „nejednakog tretmana dece”.<sup>20</sup> U Rumuniji je, slično kao i u Bugarskoj, pravo na dečiji dodatak povezano sa brojem dece u porodici i u skladu sa tim je fragmentirano. Međutim, u ovoj državi pravo na dečiji dodatak povezano je i sa pohađanjem nastave, pa se tako iznos naknade umanjuje za 20% ukoliko učenik izostane sa više od 10 časova tokom jednog polugodišta, a 50% ukoliko izostane više od 20 časova. Kazna se primenjuje tokom 3 uzastopna meseca i pogađa celu porodicu.<sup>21</sup>

U državama poput Nemačke i Austrije, koje spadaju u grupu država sa niskim rizikom od siromaštva i socijalnog isključivanja dece u poređenju sa prethodno navedenim državama, nastupilo je restrukturiranje postojećih novčanih naknada usmerenih ka porodicama sa decom. U cilju odgovora na rizike sa kojima se porodice sa decom mogu suočiti usled i nakon ekonomske krize, Nemačka je povećala iznos dečijeg dodatka 2009. godine kako bi pružila podršku ovim porodicama. Rast iznosa dečijeg dodatka postojao je i tokom 2010. godine, ali je usledila i promena u regulisanju prava na roditeljski dodatak. Prethodno pravo na roditeljski dodatak isplaćivano je dve godine uzastopno, dok je izmenom skraćeno na period od godinu dana, s tim da

---

*to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 743–765.

<sup>19</sup> Anthony McCashin, “Ireland: From Boom to Bust”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 334–355.

<sup>20</sup> Rumiana Stoilova, “The Welfare State in the Context of the Global Financial Crisis: Bulgaria – Between Financial Stability and Political Uncertainty”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 59–78.

<sup>21</sup> Livia Popescu et al, “The Romanian Welfare State at Times of Crisis”, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 615–645.

se beneficija isplaćuje u iznosu od 67% prethodne plate.<sup>22</sup> Austrija i dalje ima visok nivo izdvajanja za ovu namenu, pri čemu je unapređena obuhvatnost i targetiranost porodica koje ostvaruju pravo na dečiji dodatak. U 2005. godini je bilo 10% dece uzrasta do 2 godine koja su koristila ovu vrstu novčane naknade, dok je 2012. zabeležen porast na 21%.<sup>23</sup>

U skandinavskim državama promene su neznatne i ove države ostaju dosledne principu univerzalnosti naknada za decu. Delimično odstupanje od politike univerzalnosti događa se od 2014. godine u Danskoj, jer pravo na novčane naknade za porodice sa decom ostvaruju samo porodice čiji prihodi ne prelaze određeni propisani iznos. Međutim, politika selektivnosti se razlikuje od prethodno navedenih država jer podrazumeva visoko postavljen dohodovni cenzus.

Republika Srbija poslednjih nekoliko godina beleži visoke stope rizika od siromaštva ili socijalnog isključivanja dece (43,4% u 2013, 43,4% u 2014. i 41,8% u 2015. godini)<sup>24</sup>, što je svrstava u poslednju grupaciju gorenavedene klasifikacije. Pad broja korisnika u periodu od 2006. do 2007. godine može se objasniti postizanjem bolje targetiranosti i usmerenosti na siromašno stanovništvo. Kada se posmatra period od 2008. do 2013. godine za celu Srbiju, može se uočiti da je, nakon pada broja korisnika prava na dečiji dodatak u 2009. godini u poređenju sa 2008, u narednim godinama došlo do kontinuiranog porasta. Kao mogući razlog za smanjenje broja domaćinstava koja su u 2015. godini ostvarila pravo na dečiji dodatak može biti i činjenica da se u periodu nakon 2013. nije menjao cenzus prihoda za sticanje prava na dečije dodatke, a istovremeno je došlo do rasta realnih dohodaka, te je određeni broj domaćinstava isključen iz prava na dečiji dodatak.<sup>25</sup>

U poređenju sa celokupnom strukturom porodica sa decom u Srbiji, među porodicama korisnicima dečijeg dodatka veći je broj porodica sa troje ili četvoro dece. Mogući uzrok se može pronaći u „nepostojanju skale ekvivalencije kod programa dečijeg dodatka, što favorizuje porodice sa više dece

---

<sup>22</sup> Sonja Blum, Johanna Kuhlmann, "Crisis? What Crisis? Restructuring the German Welfare System in Times of Unexpected Prosperity", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 133–158.

<sup>23</sup> August Osterle, Karin Heitzmann, "Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 11–35.

<sup>24</sup> Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*, op. cit.

<sup>25</sup> Gordana Matković i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2012.

(troje ili četvoro) na račun porodica sa jednim ili dvoje dece”.<sup>26</sup> Razmatrajući procenat dece obuhvaćen pravom na dečiji dodatak usled realnih potreba, grupa autora sprovedla je analizu na osnovu podataka Ankete o potrošnji domaćinstva. U 2012. godini 28,3% dece je primalo dečiji dodatak, što znači da je više nego svako četvrto dete uključeno u pravo. Na osnovu podataka Ankete o potrošnji domaćinstva sprovedenoj krajem 2012. godine, u grupaciji građana sa najnižom potrošnjom nalazi se i najveći procenat dece koja primaju dečiji dodatak, 39,1%. Sa rastom potrošnje smanjuje se broj dece obuhvaćene dečijim dodatkom, te među građanima sa najvišom potrošnjom 9,1% dece ostvaruje pravo na dodatak. Ovakvi podaci ukazuju da postoji dobra targetiranost programa prema kategoriji građana sa nižim prihodima. Međutim, postoji i određen broj dece koja primaju dečiji dodatak, a pripadaju kategoriji porodica koje nisu materijalno ugrožene, uz istovremeno postojanje dece koja ne ostvaruju ovo pravo, a procenjuje se da bi ispunili uslove za ostvarenje prava. „Greška uključenosti i isključenosti” može se analizirati naročito zbog toga što program dečijih dodataka u Republici Srbiji nije univerzalan. Postoji greška isključenosti od čak 59,4%, a analitičari navode da je jedan od najzastupljenijih razloga nedovoljna informisanost građana. Dakle, mnogi građani ne poznaju dobro svoja zakonska prava, ne znaju da li prelaze visinu propisanog cenzusa i ne poznaju administrativne procedure. Uporedo sa prethodno navedenim, postoji i greška uključenosti od 52,8%, što znači da nešto iznad polovine dece prima dečiji dodatak iako ne zadovoljavaju zakonske uslove.<sup>27</sup> Pored toga što administrativna procedura poseduje manjkavosti, rad roditelja u okviru sive ekonomije onemogućava beleženje njihovih prihoda, te mogu biti registrovani kao nezaposlena lica, istovremeno ostvarujući zaradu koja ne ulazi u obračun za ostvarivanje prava.

Komparativno posmatrajući iznose dečijih dodataka u Evropi, iznosi u Republici Srbiji su među najnižima.<sup>28</sup> U januaru 2016. godine redovni dečiji dodatak iznosio je 2.659,11 dinara, a uvećani 3.456,86 dinara.<sup>29</sup> Sa druge strane, ukoliko se posmatraju iznosi dečijih dodataka kao udeo u prosečnoj zaradi, može se zaključiti da on čini oko 4%, što je standard i u drugim državama Evrope.<sup>30</sup> Odnos može biti isti, međutim, iznos i dalje ostaje nedovoljan da

---

<sup>26</sup> Gordana Matković, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, nav. delo, str. 48.

<sup>27</sup> Gordana Matković i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, nav. delo.

<sup>28</sup> MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*, op. cit.

<sup>29</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici sa decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečiji dodatak* (401-00-55/11/2016-12, od 12.1.2016).

<sup>30</sup> Gordana Matković, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, nav. delo.

izdigne porodice sa decom iznad linije siromaštva<sup>31</sup> čak iako porodice kombinuju dečije dodatke sa programom novčane socijalne pomoći.<sup>32</sup>

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uzimajući u obzir jedan od najzastupljenijih programa u okviru porodične politike država u Evropi – program dečijih dodataka, u evropskom kontekstu zabeležene su značajne varijacije u karakteristikama programa. Nakon ograničenih reformi poslednjih godina, programi dečijih dodataka su u većini država zadržali karakteristike univerzalne šeme, uz različite ciljeve ovih programa, od podizanja stope rađanja do unapređenja zapošljavanja roditelja. Kombinacija ovih ciljeva u porodičnoj politici sa ostalim segmentima socijalne politike uopšte podigla je efektivnost programa u skandinavskim i državama Centralne Evrope, te su kod njih zabeležene najniže stope siromaštva ili socijalnog isključivanja dece. Za drugu grupu država, koje programe zasniavaju na prethodnoj proveri prihoda i/ili imovine za ostvarivanje prava, ishodi programa novčanih naknada za siromašne porodice sa decom zavise od adekvatne targetiranosti programa.

S obzirom na to da program dečijih dodataka u Republici Srbiji nije univerzalan, kao i da je ciljno dominantno usmeren ka ublažavanju rizika od siromaštva, zabeleženi su upravo problemi preciznosti targetiranja. U cilju unapređenja ostvarivanja prava trebalo bi relaksirati administrativne procedure i informisati građane o pravima i cenzusu za ostvarivanje prava. Potrebno je povezati pravo na novčanu socijalnu pomoć i pravo na dečiji dodatak po principu automatizma, kao i razviti usluge za porodice sa decom koje koriste ove novčane naknade. Ukidanje ograničavajućih zahteva (da pravo ostvaruju samo prvo četvoro dece po redu rođenja, katastarski prihod, prijavljenost na zdravstveno osiguranje) proširilo bi obuhvat dece i umanjilo posledice odsustva univerzalističkog pristupa rešavanju problema siromaštva dece u Republici Srbiji.

---

<sup>31</sup> Prag rizika od siromaštva 2012. godine iznosio je 28.728 *dinara*, 2013. godine 28.350 *dinara*, 2014. 31.332 *dinara* za dve odrasle osobe sa dvoje mlade dece do 14 godina (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Relativno siromaštvo*; Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/> (Pristupljeno 25.11.2017).

<sup>32</sup> Suzana Mihajlović Babić, „Podrška minimalnom dohotku u Srbiji: adekvatnost novčane socijalne pomoći”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina IX, broj 14, str. 167–183.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Agostini, Chiara et al, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*; Available from: [http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The\\_European\\_Arenas\\_of\\_Active\\_Inclusion\\_Policies.pdf](http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf) (Accessed 27 November 2017).
- [2] Blum, Sonja and Johanna Kuhlmann, "Crisis? What Crisis? Restructuring the German Welfare System in Times of Unexpected Prosperity", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 133–158.
- [3] Eurostat, *Children at risk of poverty or social exclusion*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion#Publications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Publications) (Accessed 17 February 2017).
- [4] Eurostat, *ESSPROS Manual and user guidelines: The European System of integrated Social Protection Statistics*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2012.
- [5] Eurostat, *Social protection statistics – family and children benefits*; Available from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_family\\_and\\_children\\_benefits](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_family_and_children_benefits) (Accessed 25 February 2017).
- [6] Matković, Gordana et al, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom*, UNICEF, Beograd, 2014.
- [7] Matković, Gordana i Boško Mijatović, *Program dečijih dodataka u Srbiji: analiza i predlozi za unapređenje*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2012.
- [8] McCashin, Anthony, "Ireland: From Boom to Bust", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 334–355.
- [9] Mihajlović, Babić Suzana, „Podrška minimalnom dohotku u Srbiji: adekvatnost novčane socijalne pomoći”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina IX, broj 14, str. 167–183.
- [10] Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici sa decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečiji dodatak* (401-00-55/11/2016-12, od 12.1.2016).
- [11] MISSOC, *MISSOC Comparative Tables Database*; Available from: <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> (Accessed 20 February 2017).
- [12] Mitton, Lavinia, "The Financial Crisis as Game Changer for the UK Welfare State", in: Klaus Schubert Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 743–765.
- [13] Network of independent experts on social inclusion, *Investing in children: Breaking the cycle disadvantage – A study of national policies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

- [14] Osterle, August and Karin Heitzmann, "Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 11–35.
- [15] Perišić, Natalija, *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
- [16] Popescu, Livia et al, "The Romanian Welfare State at Times of Crisis", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 615–645.
- [17] Save the children, *Child poverty and social exclusion in Europe – A matter of childrens rights*, Save the children, Brussels, 2014.
- [18] Stoilova, Rumiana, "The Welfare State in the Context of the Global Financial Crisis: Bulgaria – Between Financial Stability and Political Uncertainty", in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Springer International Publishing, Cham, 2016, pp. 59–78.
- [19] Tanasijević, Jelena, *Politike usklađivanja porodičnih i profesionalnih obaveza u Srbiji*, doktorat, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2016.
- [20] Thevenon, Olivier, "Family policies in OECD countries: a comparative analysis", *Population and Development Review*, Vol. 36, Issue 1, pp. 57–87.
- [21] Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Relativno siromaštvo*; Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/> (Pristupljeno 25.11.2017).
- [22] Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/2002, 115/2005, 107/2009, 2009.

*Jelena Tanasijević  
Suzana Mihajlović Babić*

CASH BENEFITS FOR FAMILIES WITH CHILDREN  
IN POVERTY IN EUROPE AND IN THE REPUBLIC  
OF SERBIA – CHARACTERISTICS AND OUTCOMES  
OF PROGRAMS OF CHILD ALLOWANCES

*Abstract*

The policy of supporting families with children is a significant segment of social security systems in the European countries. Despite their focus on the different aims, these policies have in common the redefinition of existing measures and programs, especially taking into account new social risks and provoking demographic and economic changes. The subject of this paper is the response of family supporting policies to the rising poverty and

social exclusion of children in the European context, with a special focus on the program of poor families support in the Republic of Serbia. This paper presents programs of child allowances in the countries of Europe, comparing characteristics and outcomes of these cash benefits with those in the Republic of Serbia. Findings indicate the need to reform current program of child allowances in the Republic of Serbia, with the possibility of implementing reform practices from Europe.

*Key words:*

cash benefits, poverty, child allowance, reform, Republic of Serbia.