

NOVČANA DAVANJA ZA DECU I PORODICE SA DECOM U SRBIJI

KARAKTERISTIKE PROGRAMA I OPCIJE ZA UNAPREĐENJE

Gordana MATKOVIĆ, Boško MIJATOVIĆ,† Katarina STANIĆ^*

Novčana davanja čine važan deo socijalne zaštite i socijalne sigurnosti za najugroženije porodice sa decom i za decu u Srbiji. Kroz novčana davanja koja su usmerena na siromašnu decu, novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak, zaštićeno je približno 400 hiljada dece (31,7% ukupnog broja dece 2011. godine). Dodatno, približno 60 hiljada porodica prima roditeljski dodatak, a 36,7 hiljada korisnika ostvaruje naknadu zarade tokom odsustva povodom rođenja deteta. Ova davanja se dodeljuju sa ciljem usklađivanja rada i roditeljstva i radi podrške ra danju. Rashodi za novčana davanja za decu i porodice sa decom 2012. godine iznosili su približno 46 milijardi dinara (1,4% BDP-a). Najveći udeo izdataka je za naknade zarada za vreme odsustva povodom rođenja deteta, a nešto preko trećine ukupnih rashoda (36,6%) je usmereno na siromašne i dodeljuje se uz proveru materijalnog stanja. Obuhvat, targetiranost i adekvatnost pre svega su neodgovarajući za davanja koja su usmerena na siromašne. I u programima naknada zarada i roditeljskog dodatka moguće je ukazati na pojedine karakteristike koje upućuju na neefikasnost. Sugestije za unapređenje novčanih davanja za decu i porodice sa decom proizilaze iz detaljne analize karakteristika pojedinih programa i poređenja sa odgovarajućim programima u EU.

Ključne reči: *novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak, naknade zarade povodom rođenja deteta, roditeljski dodatak*

Uvod

Porodica je osnovni izvor sigurnosti, zaštite i dobrobiti za decu. U savremenim uslovima porodica značajan deo sigurnosti obezbeđuje kroz socijalnu zaštitu,¹ koja samim tim postaje sve važnija i za decu. Važnost socijalne zaštite se povećava usled promena na tržištu rada, naročito u

* Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd.

† Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

^ Centar za socijalnu politiku, Beograd.

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

pogledu (ne)sigurnosti "stalnog" zaposlenja, ali i usled promena u porodičnim modelima, usled sve većih demografskih izazova i starenja stanovništva. S druge strane, pod uticajem globalizacije, fiskalnih pritisaka, rastućih rashoda za socijalne programe i iskustva sa neželjenim uticajem socijalne pomoći 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) (Bar, 2013) (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. Država treba da preuzme deo odgovornosti za decu, da omogući da svako dete stekne određeni nivo obrazovanja, kao i da obezbedi da roditelji ne lišavaju decu neophodne zdravstvene zaštite, da ih fizički i emocionalno ne zlostavljaju (Stiglitz, 2013: 87).

Država interveniše u socijalnom sektoru u vidu dodeljivanja novčanih davanja i obezbeđenja obrazovnih, zdravstvenih i usluga socijalne zaštite. 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...).

Novčana davanja predstavljaju jedan od najvažnijih stubova socijalne zaštite i socijalne sigurnosti i svakako snažno utiču na dobrobit dece, o čemu postoji veoma obimna literatura (Arnold et al., 2011) (UNICEF, 2009) (OECD, 2009) (Veras Soares, 2007) (Barrientos, DeJong, 2004). Novčana davanja se dodeljuju deci i porodicama sa decom sa ciljem smanjenja siromaštva, kompenzovanja troškova podizanja dece i ujednačavanja potrošnje tokom životnog ciklusa, radi podrške rađanju, usklađivanja rada i roditeljstva, obezbeđenja socijalne inkluzije dece sa invaliditetom... Novčana davanja posebno dobijaju na važnosti u kontekstu značaja koji se pripisuje ranom razvoju. Istraživanja pokazuju da se razlika u osnovnim životnim uslovima u ranom uzrastu snažno manifestuje tokom čitavog života (Hoddinott et al., 2011). Deca koja odrastaju u nepovoljnim okolnostima potencijalno su izložena većem riziku da žive u siromaštvu i u kasnijim fazama životnog ciklusa, sa nižim nivoom obrazovanja i sa slabijim izgledima na tržištu rada. Novčana podrška porodicama sa decom obrazlaže se i u kontekstu ujednačavanja potrošnje tokom životnog ciklusa. Zbog nesavršenosti tržišta kapitala zaduživanje, kao način ujednačavanja raspoloživih sredstava tokom života nije efikasno, te je uloga države da olakša preraspodelu koja će omogućiti veću potrošnju u periodu životnog ciklusa kada su potrebe zbog prisustva dece veće, a ukupni prihodi manji (Barr, 2013: 280).

Efekat novčanih davanja može da bude direktan kao, na primer, kada se 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.), kao i ona koja nisu povezana neposredno sa decom, ali svakako predstavljaju važan izvor prihoda i socijalne sigurnosti, kao što su, naknade za nezaposlene, invalidnine, naknade tokom bolovanja, penzije i sl.

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 kondicionalna novčana davanja (de la Brière, Rawlings, 2006). U ovim programima se dodeljivanje novčanih davanja uslovljava zdravstvenim pregledima, vakcinacijom dece ili pohađanjem škole, a pored smanjenja siromaštva kao osnovni cilj se postavlja i humani razvoj.

I u Srbiji novčana davanja za decu i porodice sa decom² čine značajan deo socijalne zaštite i socijalne sigurnosti. Najznačajnija novčana davanja determinisana prisustvom decom, usmerena na smanjenje siromaštva, podsticanje rađanja i usklađivanje rada i roditeljstva su: novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak, roditeljski dodatak i naknade zarade za vreme odsustva povodom rođenja deteta. Osnovni cilj ovog rada je analiza novčanih davanja za decu u Srbiji, uz ukazivanje na moguće opcije za njihovo drugačije koncipiranje i unapređenje socijalne politike.

Novčana socijalna pomoć

Osnovne karakteristike programa, korisnici i rashodi

Novčana socijalna pomoć (NSP) se dodeljuje uz proveru materijalnog stanja, a iznosi pomoći predstavljaju dopunu dohotka do zakonski definisanog nivoa i razlikuju se u zavisnosti od veličine i starosne strukture domaćinstva. Novčana socijalna pomoć se uvećava za 20% za domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad, kao i za jednoroditeljske porodice. Porodice u kojima je većina članova sposobna za rad ne mogu da ostvare pravo duže od 9 meseci u toku jedne kalendarske godine.

² Pojam deca se odnosi na maloletnu decu, do navršениh 18 godina.

Pravo na NSP ostvaruje u proseku preko 87 hiljada domaćinstava, sa gotovo 224 hiljade lica (2012). Porodice sa decom, čine blizu polovine korisnika NSP, a ukupan broj dece u ovim porodicama je približno 86 hiljada. Među porodicama sa decom korisnicima pomoći dominiraju one sa jednim i sa dvoje dece, ali je kroz NSP zaštićeno svega između 4 i 5% od ukupnog broja porodica ovog tipa, a gotovo 38% porodica sa četvoro i više maloletne dece.

Od ukupnog broja dece u Srbiji, programom NSP je obuhvaćeno blizu 7%, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na ranije godine. I povećanje ukupnog broja korisnika i povećanje broja dece je pre svega posledica zakonskih promena 2011. godine koje su omogućile veću dostupnost prava. Stopa zaštićenosti dece kroz NSP je trostruko viša od stope zaštićenosti odraslih. Ovo je rezultat i većeg siromaštva porodica sa decom, odnosno dece u Srbiji (Republički zavod za statistiku, 2011).

U 2012. godini cenzusi i iznosi pomoći za domaćinstva bez prihoda su se na mesečnom nivou kretali od približno 6.900 dinara za pojedinca, do 18.600 za porodice sa oba roditelja i četvoro dece. Porodice sa decom najvećim delom (84%) ostvaruju pravo tokom svih 12 meseci u toku godine.

Rashodi za porodice sa decom u okviru programa NSP u 2012. godini su iznosili blizu 6 milijardi dinara (0,17% BDP-a). Rashodi su značajno porasli od donošenja novog zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine, a njihov udeo u BDP-u se udvostručio.

Ocena programa – obuhvat, targetiranost, adekvatnost, poređenja sa programima u EU

Obuhvat siromašnih predstavlja slabu tačku programa NSP. Prema različitim izvorima pravo na NSP ostvaruje svega 10-11% siromašnih po potrošnji (World Bank, 2011) (Matković, Mijatović, 2009). Istraživanja pokazuju da je nizak obuhvat značajnim delom rezultat striktnog imovinskog cenzusa koji se odnosi na zemljišni maksimum (Matković, Petrović, 2012). Dodatno, prepreke predstavljaju isuviše kompleksne procedure za apliciranje, nedovoljna informisanost o programu i diskreciono pravo radnika CSR da pripišu domaćinstvu tzv. propuštenu zaradu.

Targetiranost (vertikalna efikasnost) u smislu dela sredstava koja se dodeljuju najsiromašnijima, predstavlja jaku stranu programa. Prema ranijim istraživanjima 76,6% sredstava za NSP je odlazilo najsiromašnijem kvintilu stanovništva po potrošnji (World Bank, 2011: 94).

Adekvatnost iznosa pomoći sa aspekta mogućnosti zadovoljenja osnovnih potreba ne može da se oceni pozitivno. Za jednoroditeljske porodice iznosi bi morali da se povećaju za gotovo polovinu, a za porodice sa oba

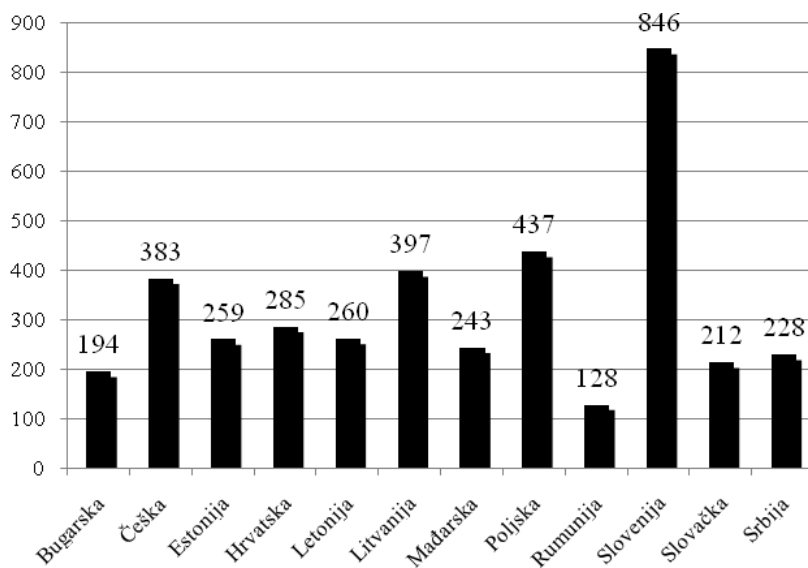
roditelja za 80 do 100% da bi dostigle prag siromaštva³ (Matković, Mijatović, Stanić, 2013).

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 četvero dece iznosi pomoći dostižu neto minimalnu zaradu.

Poređenja sa programima u EU. 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). U većini EU zemalja se pomoć dodeljuje uz proveru materijalnog

Grafikon 1.

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, 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).

³ Pod pojmom siromaštvo u tekstu se podrazumeva apsolutno siromaštvo po potrošnji.

stanja, isplaćuje se po principu dopune do zakonski definisane linije siromaštva, usmerena je na celu porodicu/domaćinstvo i respektuje razlike u starosnoj strukturi i veličini domaćinstva. Svi ovi elementi prisutni su i u srpskom programu novčane socijalne pomoći, uključujući i regularnu indeksaciju davanja, tako da se može oceniti da NSP ispunjava tri osnovne, još uvek važeće preporuke Evropskog veća.⁴

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 u Srbiji još uvek nije implementirana (World Bank, 2013) (Bahle et al., 2011) (Frazer, Marlier, 2009).

U poređenju sa EU zemljama iznosi pomoći u Srbiji su niski. Za jednoroditeljske porodice iznosi su niži jedino u Slovačkoj, Bugarskoj i Rumuniji (grafikon 1). U pojedinim novim članicama EU, međutim, iznosi prava u realnosti ne dostižu zakonski maksimum (Matković, Mijatović, Stanić, 2013).

Prema udelu u BDP-u koji izdvaja za davanja tipa novčane socijalne pomoći Srbija je na nivou proseka EU (0,3%).

Dečiji dodatak

Osnovne karakteristike programa, korisnici i rashodi

Dečiji dodatak je novčano davanje usmereno na siromašne porodice koje imaju decu. Pravo na dečiji dodatak može se ostvariti za prvo četvoro dece u porodici pod uslovom da o njima korisnik neposredno brine, da nisu starija od 19 godina i da se redovno školuju. Dodatni uslov je i da su roditelji dece zdravstveno osigurani. Deca sa smetnjama u razvoju, deca iz jednoroditeljskih, hraniteljskih i starateljskih porodica ostvaruju pravo na uvećani dečiji dodatak i pod povoljnijim uslovima.

U 2012. godini redovan prihodni cenzus po članu domaćinstva iznosio je 7.287 dinara, a uvećani 8.745 dinara. Pored dohotka proverava se i imovina (nepokretna i finansijska imovina, uz zemljišni maksimum koji iznosi 2 ha po članu domaćinstva).

Dečiji dodatak je 2012. godine primalo u proseku 203,3 hiljade domaćinstava sa 382,9 hiljada dece. Broj dece koja primaju dečiji dodatak bitno je smanjen od 2002. do 2009. godine, zbog reforme programa kojom je populaciona funkcija ovog davanja prenet na roditeljski dodatak. U

⁴ 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.

narednim godinama broj korisnika je stagnirao, a u periodu krize je blago porastao.

Gotovo polovina dece koja prima dečije dodatke (44%) živi u porodici u kojoj predstavljaju jedino dete, u domaćinstvu sa dvoje dece živi 37,5% 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.

Znatan udeo dece ostvaruje pravo pod povoljnijim uslovima i prima uvećani dečiji dodatak: u 2012. godini ih je ukupno 80,9 hiljada, odnosno 21,1% od ukupnog broja. Među korisnicima uvećanog dodatka dominiraju deca iz jednoroditeljskih porodica (73,7 hiljada).

U 2012. godini redovni dečiji dodatak je iznosio 2.308 dinara, a uvećani 3.000 dinara po detetu. Za dečije dodatke izdvojeno je 11,1 milijardi dinara, odnosno oko 0,33% BDP-a Srbije. Ovaj udeo poslednjih godina stagnira.

Ocena programa – obuhvat, targetiranost i poređenje sa programima u EU

Obuhvat dece. U Srbiji je dečiji dodatak primalo 28,3% dece i mladih uzrasta 0-18 godina u 2011. godini, odnosno nešto više nego svako četvrto dete. Taj procenat nije mali, iako je skroman u poređenju sa nekim drugim zemljama, i posledica je odabranog koncepta dečijih dodataka kao instrumenta prvenstveno socijalne politike.

Targetiranost (vertikalna efikasnost) nije u potpunosti zadovoljavajuća. Program je dosta dobro usmeren, ali jedan deo sredstava ipak "curi" ka najbogatijima. Ipak, oko 70% dečijih dodataka odlazi stanovništvu iz dva najsiromašnija kvintila. Targetiranost nije zadovoljavajuća ni u odnosu na zakonske uslove programa (Matković, Mijatović, 2012).

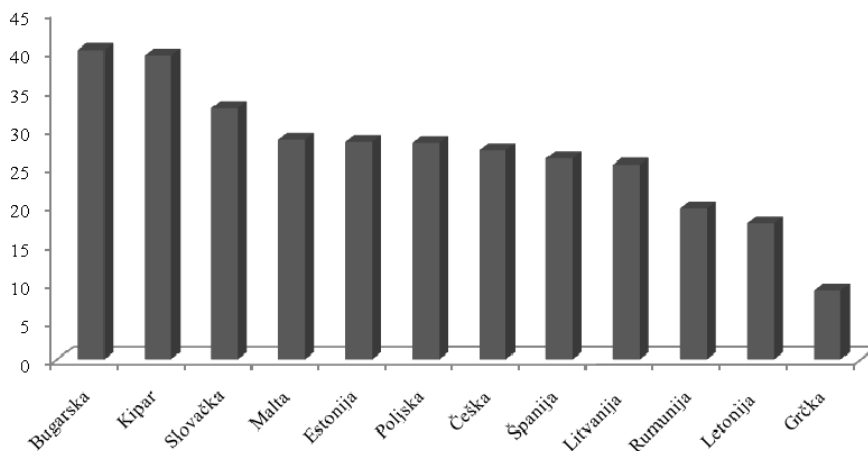
U poređenju sa EU zemljama osnovna razlika proističe iz karaktera dečijeg dodatka: dečiji dodaci u Srbiji namenjeni su deci iz siromašnijih slojeva i pravo na njih ostvaruje se na osnovu provere materijalnog stanja. Ovakav program prisutan je tek u četvrtini zemalja EU, dok je u ostalim zemljama program ili univerzalan (bez provere materijalnog stanja) ili uz dominantnu univerzalnu komponentu postoji i komponenta koja je usmerena na siromašnije porodice sa decom (Matković, Mijatović, Stanić, 2013). Činjenica da mnoge zemlje imaju univerzalne programe 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. I u zemljama sa targetiranim programom, ima zemalja koje imaju univerzalnu komponentu za decu sa invaliditetom, kao na primer u Španiji i Bugarskoj.

Iako su, istorijski posmatrano, u gotovo svim zemljama šeme uspostavljene sa jednakim iznosima dodatka za svu decu, danas je ovo obeležje programa prisutno 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 oni uglavnom zavise od (dodatnih) ciljeva koje program nastoji da postigne, ali i od drugih programa dečije i socijalne zaštite koji postoje u pojedinim zemljama.

U apsolutnom iznosu posmatrano, iznosi dodatka su u zemljama kontinentalne Evrope i u nordijskim zemljama značajno viši od onih u južnoevropskim zemljama i zemljama centralne i istočne Evrope. 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) i dodeljuju se uz proveru dohotka i imovine. Izraženo u standardima kupovne snage,⁵ dečiji dodatak u Srbiji poslednjih godina iznosi oko 40 PPS i među najvišima je u ovoj drugoj grupi zemalja.

Grafikon 2.

Iznosi dodatka u PPS, za prvo dete u porodici, uzrasta 3-6 godina, 2010. u grupi zemalja sa nižim iznosima



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

Podaci baze ESSPROS pokazuju da se za davanja tipa dečijeg dodatka u zemljama EU 2009. godine u proseku izdvajalo 1,1% BDP-a. Srbija se

⁵ 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.

nalazi među zemljama koje najmanje izdvajaju za ovaj program podrške porodicama sa decom. Pozitivno je što se udeo izdataka za dečije dodatke u Srbiji tokom krize nije smanjivao.

Roditeljski dodatak

Osnovne karakteristike programa, korisnici i rashodi

Roditeljski dodatak predstavlja novčano davanje porodici na ime novorođenog deteta, čime se pokrivaju inicijalni troškovi opremanja deteta i podstiče rađanje. Predstavlja osnovni program populacione politike u Srbiji. Iznosi prava se razlikuju u zavisnosti od reda rođenja deteta i redovno se indeksiraju sa indeksom potrošačkih cena.

Pravo na dodatak imaju majke za prvo, drugo treće i četvrto dete, pod uslovom da se brinu o detetu i da nisu lišene roditeljskog prava. Dodeljivanje dodatka se ne uslovljava visinom prihoda, ali postoji imovinski cenzus (pravo ne može da se ostvari ako majka ili član porodice plaćaju porez na imovinu na poresku osnovicu veću od 12.000.000 dinara).

Roditeljski dodatak je u 2012. godini primalo 61,1 hiljada dece, od čega 30,8 hiljada kao prvo dete sa jednokratnom isplatom i 30,3 hiljade kao drugo, treće i četvrto dete, a u 24 mesečne rate. Ova dvogodišnja isplata veštački uvećava broj obuhvaćene dece.

Iznos roditeljskog dodatka zavisi od reda rođenja deteta i kreće se od približno 30 hiljada (za prvo dete) do 300.000 dinara za četvrto. Iznos dodatka za drugo, treće i četvrto dete je visok za sadašnje prilike u Srbiji, pošto iznosi 3 do 7,5 prosečnih zarada.

Rashodi na roditeljski dodatak u 2012. godini dostigli su 5,7 milijardi dinara, oko 0,17% BDP-a.

Ocena programa i poređenja

Program roditeljskog dodatka je vrlo atraktivan za roditelje, zbog visokih iznosa dodatka, a i efikasno sproveden tako da je iskorišćenost prava visoka.

Obuhvat dece roditeljskim dodatkom je vrlo visok. Tako je za prvorodenu decu izneo 89,1% svih novorođenih u 2011. godini, dok je za decu od drugog do četvrtog reda rođenja dostigao 93,3%. Nepotpun obuhvat generacije prvorodene dece verovatno je prvenstveno rezultat imovinskog cenzusa koji se ne indeksira već je definisan u apsolutnom iznosu, ali i manjeg interesa roditelja pošto je iznos dodatka za tu decu daleko niži nego za ostalu.

Roditeljski dodatak u Srbiji znatno je viši čak i u apsolutnom iznosu (do 3 hiljade evra) nego u većini evropskih zemalja koje ne vode populacionu politiku na ovaj način. Iznosi davanja prilikom rođenja deteta u evropskim zemljama su relativno mali i dodeljuju se sa ciljem da se pomogne porodicama da pokriju inicijalne troškove opremanja beba nužnim potrepštinama. U pojedinim zemljama izvan EU koje vode snažnu pronatalitetnu politiku iznosi davanja prilikom rođenja deteta su značajno viši nego u Srbiji (Rusija, do 10 hiljada evra) (OECD, 2011) (Frejka, Zakharov, 2012) (Matković, Mijatović, Stanić, 2013).

Odsustva povodom rođenja deteta

Osnovne karakteristike programa, korisnici i rashodi

U Srbiji postoje 3 vrste odsustva povodom rođenja deteta. *Porodiljsko odsustvo* ima za cilj zaštitu zdravlja majke i deteta. Na njega ima pravo svaka zaposlena žena. Ono može da otpočne najranije 45, a obavezno 28 dana pre vremena određenog za porođaj i traje do navršena tri meseca od dana porođaja. Muškarac može da koristi ovo odsustvo samo u izuzetnim slučajevima. *Odsustvo sa rada radi nege deteta* ima za cilj da nadoknadi zaradu zaposlenog i na taj način omogući kombinovanje rada sa porodičnim životom. Ovo odsustvo mogu da koriste oba roditelja i ono počinje nakon 3 meseca od rođenja deteta do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva (odnosno 2 godine za treće i svako naredno dete). Na *odsustvo sa rada radi posebne nege deteta* ima pravo jedan od roditelja deteta kome je neophodna posebna nega zbog teškog stepena psihofizičkog invaliditeta.

Visina naknade utvrđuje se u visini prosečne osnovne zarade zaposlenog za 12 meseci koji prethode mesecu u kome otpočinje korišćenje odsustva. Pun iznos naknade pripada licima koja su bila u radnom odnosu ili obavljala samostalnu delatnost više od šest meseci neprekidno neposredno pre ostvarivanja ovog prava, 60% naknade onima koji su radili 3 do 6 meseci, a licima koja su radila manje od 3 meseca pripada 30% naknade. Visina naknade može da iznosi najviše pet prosečnih mesečnih zarada u Republici.

Ukupan broj korisnika sva tri tipa odsustva se značajno uvećao u poslednjih 10 godina – sa oko 24 hiljade korisnika u 2002. godini, na preko 36 hiljada korisnika u 2012. godini, i to u uslovima pada broja rođene dece i zaposlenosti.

Rast se može objasniti pretpostavkom da visina naknade i redovnost isplate predstavlja veliku motivaciju za zaposlenje, makar i samo formalno, pre odluke o rađanju deteta, kao i za formalizaciju postojećeg zaposlenja. To potvrđuje podatak da se oko 1.700 žena više nego počet-

kom prethodne decenije prijavljuju kao zaposlene tokom trudnoće. Takođe, demografska statistika ukazuje da se ekonomska aktivnost i zaposlenost žena koje rađaju decu povećala.

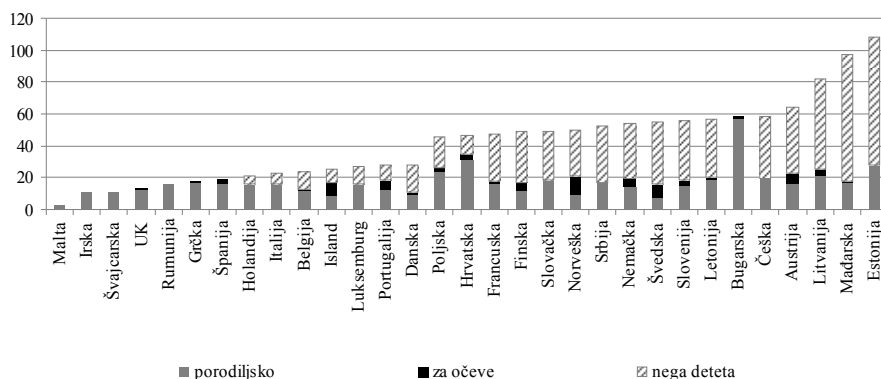
Ukupni rashodi za porodiljska, odsustva za negu i posebnu negu deteta su u 2012. godini iznosili oko 23 milijardi dinara ili 0,67% BDP-a. Udeo rashoda u BDP-u za ovo pravo se udvostručio u poslednjih desetak godina. U odnosu na zemlje EU, Srbija se po javnim rashodima nalazi u grupi skandinavskih i zemalja centralne i istočne Evrope sa visokim rashodima, od oko 0,7-0,8% BDP-a.

Iako sledi logiku osiguranja, u Srbiji se odsustva povodom rođenja deteta finansiraju iz budžeta, dok se u najvećem broju zemalja u Evropi finansiraju iz nekog dela socijalnog osiguranja (ILO, 2010). Porodiljsko odsustvo je često deo zdravstvenog osiguranja i tako se i finansira, čak i u zemljama koje zdravstvene usluge finansiraju iz budžeta (UK na primer).

Ocena programa – pokrivenost, obuhvat, adekvatnost, poređenja sa programima u EU

U 2011. godini *pokrivenost majki živorođene dece* naknadom za porodiljsko i odsustvo za negu deteta dostigla je 50%, dok je pre 10 godina bilo svega nešto iznad 30%.

Grafikon 3.
Ukupan broj FRE plaćenih nedelja od strane države



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

Obuhvat žena koje spadaju u kategoriju aktivnih lica koja obavljaju zanimanje porodiljskim odsustvom i odsustvom radi nege deteta u 2011.

godini iznosi 95%. Preostalih 5% se može objasniti radom u poljoprivredi ili na fleksibilnim poslovima na osnovu kojih se ne ostvaruje pravo na naknadu.

Budući da se *adekvatnost* odsustva povodom rođenja deteta ogleda i u dužini trajanja odsustva i u visini naknade tokom odsustva, OECD je razvio indikator FRE (full-rate equivalent) – ekvivalent odsustva sa punim iznosom naknade koji se računa tako što se ukupan broj nedelja odsustva pomnoži stopom zamene.⁶ 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. U grupi zemalja koje obezbeđuju odsustvo od 40-60 nedelja koje je u potpunosti plaćeno, pored Srbije nalaze se zemlje centralne i istočne Evrope, skandinavske zemlje kao i Nemačka. Litvanija, Mađarska i Estonija se izdvajaju sa vrlo dugim odsustvima koja su u potpunosti plaćena – od godinu i po do dve godine.

U poređenju sa drugim zemljama, način korišćenja odsustva se u Srbiji može oceniti kao "konzervativan", jer ne prepoznaje fleksibilne forme, kao što je biranje kombinacije dužine odsustva i visine naknade i/ili kombinacije odsustva sa skraćenim radnim vremenom, i/ili korišćenje odsustva "po blokovima" do određene godine detetovog života (Matković, Mijatović, Stanić, 2013). Prema Moss (2013), zemlje sa najfleksibilnijim režimima odsustva za negu deteta su Slovenija, Hrvatska, Nemačka, Norveška i Švedska.

Zaključci i preporuke

U Srbiji je kroz novčana davanja koja su usmerena na siromašnu decu, zaštićeno približno 400 hiljada dece (31,7% ukupnog broja dece 2011. godine). Dodatno, približno 60 hiljada porodica prima roditeljski dodatak, a 36,7 hiljada korisnika ostvaruje naknadu zarade tokom odsustva povodom rođenja deteta.

Obuhvat korisnika može se oceniti kao neodgovarajući kada su u pitanju novčana davanja za siromašne, posebno novčana socijalna pomoć. Analiza *targetiranosti* u smislu "curenja" sredstava, pokazuje da je greška uključenosti pre svega prisutna u programu dečijeg dodatka.

Adekvatnost davanja se takođe najpre može problematizovati kod davanja koja su usmerena na siromašne i to sa aspekta mogućnosti zadovoljenja minimalnih potreba. Tek kumulativni iznosi državne pomoći za NSP i dečiji dodatak zajedno dostižu nivo koji omogućava prelazjenje praga apsolutnog siromaštva po potrošnji i to samo u slučaju porodica koje ostvaruju pravo na uvećana davanja (kao što su jednoroditeljske porodice i

⁶ Iznos naknade tokom odsustva izražen kao procenat zarade.

porodice u kojima su svi članovi nesposobni za rad). Zahvaljujući roditeljskom dodatku i porodice sa oba roditelja tokom dve godine po rođenju trećeg ili četvrtog deteta ostvaruju kumulativni prihod od državne pomoći koji je iznad praga siromaštva.

Rashodi za novčana davanja koja su direktno determinisana prisustvom dece u Srbiji iznose godišnje preko 45,9 milijardi dinara, približno 1,4% BDP-a, najvećim delom u okviru funkcije porodica/deca⁷ (1,2%). Najveći udeo izdataka je za naknade zarade za vreme odsustva povodom rođenja deteta, a nešto preko trećine ukupnih rashoda (36,6%) je usmereno na siromašne i dodeljuje se uz proveru materijalnog stanja.

U poređenju sa zemljama EU, udeo rashoda u okviru funkcije porodica/deca je ispod proseka. U Srbiji je manji udeo rashoda za dečiji dodatak i veći za roditeljski dodatak i naknadu zarade za vreme odsustva povodom rođenja deteta. Ako se podaci za Srbiju porede samo sa novim članicama EU, udeo rashoda za naknadu zarade za vreme odsustva povodom rođenja deteta nije viši.

Ovi nalazi, pojedine konceptualne specifičnosti na koje je u analizi ukazano, kao i ishodi koji svedoče o siromaštvu dece i niskim stopama rađanja svakako otvaraju prostor za sugestije i preispitivanje socijalne politike u segmentu socijalne i dečije zaštite.

Prva grupa preporuka se odnosi na unapređenje adekvatnosti i obuhvata davanja kojima je cilj smanjenje siromaštva, uz uvažavanje budžetskih mogućnosti.

U okviru prava iz ove grupe najmanje sporna intervencija je *unapređenje adekvatnosti davanja za decu staru 14 i više godina* – i kroz povećanje skala ekvivalencije u programu NSP i u okviru programa dečijeg dodatka. Modeli potrošnje i komparativne studije nesumnjivo podržavaju veća davanja za ovu starosnu grupu dece.

Povećanje pondera na 0,5 za stariju decu u programu NSP, značilo bi povećanje iznosa novčane socijalne pomoći, što bi kumulativno sa unapređenjem adekvatnosti dečijeg dodatka omogućilo smanjenje jaza u odnosu na liniju siromaštva za najsiromašnije porodice.

Preduslov za dalje unapređenje adekvatnosti iznosa pomoći je donošenje podzakonskih akata i implementacija aktivacije korisnika NSP. Aktivacija bi, pored podrške u vidu socijalnog uključivanja, omogućila isključivanje korisnika koji su angažovani u svojoj 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

⁷ Za definiciju funkcije porodica/deca videti priručnik Eurostata (Eurostat, 2012).

obrazovanje. Uspešna implementacija aktivacije je preduslov i za ukidanje vremenskog ograničenja trajanja prava i diskrecionog odlučivanja o "propuštenoj zaradi".

Dečiji dodatak za stariju decu mogao bi da se odredi tako da se pokrije polovina iznosa koji je za decu odgovarajućeg uzrasta neohodan za izlazak is siromaštva. Iznos dečijeg dodatka za mladu decu prema ovom kriterijumu je odgovarajući. Druga opcija, koja bi osnažila uslovljavanje davanja pohađanjem škole, jeste 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.

Druga moguća intervencija je *povećanje 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. Promene u programu dečijeg dodatka mogle bi da budu i značajnije, pa čak i da podrazumevaju uvođenje univerzalnog dodatka za decu sa invaliditetom.

Dodatno, moguće je ukazati i na druge promene koje bi uticale na *povećanje obuhvata u oba programa*. Povećanje obuhvata bez povećanja adekvatnosti/iznosa davanja u programu NSP moguće je, *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).

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.

Najzad, i u jednom i u drugom programu koji je usmeren na siromašne neophodno je da se *eliminiše katastarski prihod* kao kriterijum za ostvarenje prava. Postojeća visina katastarskog prihoda u Srbiji, obračunata pre više decenija, u međuvremenu nije ni menjana ni valorizovana, te predstavlja potpuno neadekvatan indikator materijalnog položaja. 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.

Druga grupa preporuka odnosi se na novčana davanja koja pre svega imaju za cilj usklađivanje rada i roditeljstva.

Imajući u vidu da Srbija spada u grupu zemalja sa velikodušnijim pravima na odsustvo povodom rođenja deteta, 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*. Iznosi zarada porodilja sa dužim stažom pak treba da budu prihvaćeni kao osnov za individualne naknade samo pod uslovom da se dokaže da u poslednjih godinu dana nisu značajnije porasle.

Dodatno, sa ciljem racionalizacije troškova za 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.

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.

Za osmišljavanje promena u koncipiranju roditeljskog dodatka, 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. Dodatne preporuke za promenu ovog programa zahtevaju istraživanje efekata finansijskih podsticaja na rađanje. Posebno je značajno da se sagleda da li roditeljski dodatak za četvrto dete podstiče rađanje isključivo radi ostvarivanja materijalne koristi ili omogućava dostizanje željenog broja dece. Ostaje upitan i populacioni efekat roditeljskog dodatka na prvo dete.

Treća grupa preporuka se odnosi na konsolidaciju pojedinih davanja, bolje informisanje i pojednostavljenje administrativnih procedura.

Iako opcija potpune konsolidacije novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka nije prihvaćena zbog potencijalnih promena u strukturi obuhvata (Matković, Mijatović, 2009), administrativna integracija, ili makar delimično usklađivanje kriterijuma za dodeljivanja prava svakako zaslužuju pažnju. 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.

Zbog preklapanja i dupliranja davanja/naknada, treba *ukinuti hraniteljskim porodicama pravo na dečiji dodatak za decu na porodičnom smeštaju*. Naknade koje država isplaćuje hraniteljskim porodicama su dostigle visok nivo i kompenzuju troškove podizanja dece.

Dalje unapređenje i *povezivanje informacionih sistema i potraživanje podataka od strane centara za socijalni rad u ime korisnika* uslov je za prevazilaženje prepreka za ostvarivanje prava. Treba dodati i da je prikupljanje podataka i za odsustva povodom rođenja deteta u informacionom sistemu ministarstva vrlo važno sa aspekta preveniranja eventualnih zloupotreba. Nema sumnje da bi država morala da uloži napor i da unapredi informisanje građana o njihovim pravima, kao i da osmisli podršku za one koji odustaju iz proceduralnih razloga.

Najzad, važno je ukazati i na potrebu jačanja kapaciteta i profesionalno povezivanje centara za socijalni rad 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), kao i one koji bi precizirali postupanje u slučaju povratka mladih u proces obrazovanja.

Članak predstavlja izvod iz Studije *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji – analiza i preporuke*. Rezultat je istraživanja koje je inicirao i finansirao UNICEF.

Zahvalnica – Autori članka i studije duguju zahvalnost UNICEF-u na tehničkoj pomoći i komentarima i Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike na podacima i drugim korisnim informacijama.

Literatura

- ARNOLD, C., C. TIM, M. GREENSLADE (2011). *Cash Transfers Literature Review* (London: DFID).
- BAHLE, T., V. HUBL, M. PFEIFER (2011) *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe* (Bristol: The Policy Press).
- BAR, N. (2013). Ekonomija države blagostanja, (Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju).
- BARRIENTOS, A., J. DEJONG (2004). "Child Poverty and Cash Transfers", *Childhood Poverty Research and Policy Centre - CHIP Report, No 4*.
- BARRIENTOS, A., J. BYRNE, J.M. VILLA, P. PEÑA (2013). "Social Transfers and Child Protection", *Working Paper 2013-05*. (Florence: UNICEF Office of Research).
- BOGDANOV, G., B. ZAHARIEV (2009). *Bulgaria - Assessment of the situation in relation to minimum income schemes : On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*.
- DE LA BRIÈRE, B., L. RAWLINGS (2006). "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?", *The World Bank Social Safety Nets Primer, Social Policy Discussion Paper* (0603).
- EUROSTAT (2012) *ESSPROS Manual and user guidelines* (Luxembourg: Publications Office of the European Union)
- FRAZER, H., E. MARLIER (2009). *Minimum Income Schemes across EU Member States* EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion. (Brussel: European Commission).

- FREJKA T., S. ZAKHAROV (2012). "Comprehensive Analyses of Fertility Trends in the Russian Federation during the Past Half Century", *Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper WP-2012-027*
- HODDINOTT, J. et al. (2011). "The Consequences of Early Childhood Growth Failure over the Life Course" *International Food Policy Research Institute*.
- GILBERT, N., P. TERELL (2010). *Dimensions of social welfare policy* (Boston: Allyn & Bacon).
- ILO (2010). *Maternity At Work: A Review of National Legislation*: International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch.-- Second edition. (Geneva: ILO)
- MATKOVIĆ, G., B. MIJATOVIĆ (2012). *Program dečijih dodataka u Srbiji: Analiza i predlozi za unapređenje*. (Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije)
- MATKOVIĆ, G., M. PETROVIĆ (2012). "Life under the line: Determinants of low take up of FSA in Serbia" CLDS, neobjavljen tekst
- MATKOVIĆ, G., B. MIJATOVIĆ, K. STANIĆ (2013) *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji – analiza i preporuke* http://www.unicef.rs/files/novcana_davanja_za_decu_i_porodice_sa_decom_u_rs.pdf
- MOSS, P. (ed.) (2013). *International Review of Leave Policies and Research International 2013*. http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/ preuzeto 22. 11. 2013.
- 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.
- OECD (2009). *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection* (Paris: OECD Publishing).
- OECD (2011). *Doing Better for Families*, (Paris: OECD Publishing)
- REPUBLIČKI ZAVOD ZA STATISTIKU (2011). "Siromaštvo u Republici Srbiji, 2008-2010" *Saopštenje LP 20*, br. 117.
- STIGLITZ, J. (2013). *Ekonomija javnog sektora* (Beograd: Ekonomski fakultet).
- UNICEF (2009) *Child Poverty: A Role for Cash Transfers? West and Central Africa* (Dakar: UNICEF Regional Office for West and Central Africa)
- VERAS SOARES, F., R. PEREZ RIBAS, R. GUERREIRO OSÓRIO (2007). "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective" *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 2.
- WORLD BANK (2011). *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation, and performance* (Washington, DC: World Bank).
- 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)

Gordana Matković, Boško Mijatović, Katarina Stanić

Family/Children Cash Benefits in Serbia – The Analysis and Policy Recommendations

S u m m a r y

Around 400 thousand children in Serbia are covered with cash-benefits targeting poor children representing 31.7% of the total number of children in 2011. Additionally, around 60 thousand families receive birth grants that is more than 90% of the newly born. When it comes to child-birth related leaves, there were around 37 thousand beneficiaries in 2012. This means that around 50% of the newly born children's parents are covered with maternity/parental leave, while the coverage of employed mothers is almost full.

Coverage of the poor children, particularly by the financial social assistance (FSA), can be considered inadequate. When it comes to *targeting (vertical efficiency)*, FSA is targeted quite well, while there is scope for improvement of the inclusion error within the child-allowance program.

When the *adequacy* of cash benefits targeting poor children is analyzed from the perspective of meeting the basic needs, then the amount is at the verge of being acceptable and differs for different kinds of families – single parent and families with very young children (0-2) being better off. However, when compared to the minimum wage, the cumulative amount of FSA and child allowance is lower only for one- child families.

Total *expenditures* for cash-benefits connected to children amount to 1.4% of GDP - 1.21% being related to ESSPROS family/children function and 0.18% for the FSA for families with children. When compared to the EU, the total expenditure is below the EU average, with the birth related expenditures being higher and child allowance lower than the EU average.

The first group of recommendations for cash benefits aimed at families with children relate to *the improvement of adequacy and coverage of benefits* aiming at poverty reduction, while respecting budget constraints. *The increase of benefits for children above 14 years old* – increase of child allowance or/and assigning higher weights (0.5 instead of 0.3) for the FSA's equivalence scale, seems the least controversial measure. When it comes to child allowance benefits, comparative analysis shows that it is more important to increase the coverage rather than to increase the amount. Elimination of requirement for the parents to be covered with health insurance, allowing child allowance right for 4 children (instead of the first 4 children in the family) and relaxation of property criteria could act toward this end. Both from the perspective of improving the coverage and better targeting, the cadastral revenue as eligibility criteria for agricultural households should be replaced with some more realistic criteria.

When it comes to child-birth related leaves, due to evidence of misuse of maternity/parental leave benefit by formal employment registration just a few months before child's birth, one of the recommendations is to prolong the benefit calculation period, while at the same time extending the coverage for women with flexible jobs. Also, the introduction of flexible arrangements for parental leave,

such as a choosing different combinations of benefit level and leave duration, part-time work and similar.

Speaking of birth grants, there are advantages of introducing one-off payment instead of payment in installments, which actually implies returning to the model before changes were introduced in 2005. In addition, indexation of property threshold should be introduced.

Finally, there is a need for benefits' consolidation and simplification of administrative procedures.

Key words: *financial social assistance, child allowance, maternity/parental benefits, birth grant*