



Република Србија

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

**ФИСКАЛНИ  
САВЕТ**

**ПРЕДЛОГ МЕРА СОЦИЈАЛНЕ И ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ  
ЗА СМАЊЕЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ И РИЗИКА ОД  
СИРОМАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

*Материјал за јавну расправу*  
Београд, 29. септембар 2022. године

## Садржај

<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>2</b>
<b>1. УВОД .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ НЕЈЕДНАКОСТИ И РИЗИКА ОД СИРОМАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....</b>	<b>5</b>
<b>3. МЕРЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СМАЊЕЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ И СИРОМАШТВА .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1. Мере социјалне политике за смањење сиромаштва деце .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2. Мере социјалне политике за смањење сиромаштва старих.....</b>	<b>14</b>
<b>4. МЕРЕ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СМАЊЕЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ.....</b>	<b>20</b>
<b>5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>24</b>

## РЕЗИМЕ

Криза изазвана пандемијом Ковид-19 додатно је нагласила проблеме неједнакости у већем броју држава, укључујући Републику Србију где су стопе неједнакости и ризика од сиромаштва годинама осетно изнад европског просека. У овој анализи Фискалног савета указујемо на могућности и потребе за системским унапређењима социјалне и пореске политике како би се обезбедила додатна подршка угроженим домаћинствима, нарочито након скорашњих великих поскуплења хране и енергената.

Деца до 18 година представљају најугроженију старосну групацију у Србији са стопом ризика сиромаштва од 24,2% која је осетно виша од опште популације (21,7%). Јасан приоритет за смањење сиромаштва деце је унапређење износа и обухвата *дечијег додатка*. Тако би повећања износа накнаде за четвртину и снажно повећање обухвата најугроженијих корисника за преко две трећине, са тренутних 245 хиљада на око 415 хиљада деце - омогућило да се стопа сиромаштва деце смањи на исподпросечан ниво од 19,1%. Ова реформа би захтевала средства од 14 млрд динара које је могуће обезбедити у буџету за 2023. годину.

Подаци показују да се у широј јавности преувеличава број и материјална угроженост старих лица без пензијских примања, док није довољно препозната угроженост старих лица са ниским пензијама и/или издржаваним члановима породице, нарочито у руралним деловима земље. Потребно је релаксирати превише ригорозне имовинске критеријуме за примање *новчане социјалне помоћи* у случају старачких домаћинстава, попут повећања дозвољеног земљишног поседа са 1 на 10 хектара. Као додатну подршку предлажемо укидање обавезе плаћања ПИО доприноса за пољопривредна домаћинства која поседују мање од 10 хектара земљишта. Недавно успостављање система социјалних карата омогућава државној управи да овај унапређени систем социјалне заштите старачких домаћинстава ефикасно имплементира са скромним додатним трошковима од свега неколико милијарди динара годишње.

Подршку угроженим радницима са ниским зарадама и/или издржаваним члановима породице омогућило би прогресивније опорезивање и системска реформа пореза на доходак грађана у складу са добром европском праксом. Основни реформски сценарио подразумева удвостручавање неопорезивог цензуса на зараде, са 19.300 на 40.000 динара месечно, уз увођење додатних неопорезивих цензуса од 20.000 динара за сваког издржаваног члана породице. Како би се обезбедио непромењен ниво буџетских прихода, реформа би укључила и ограничено повећање стопе пореза на зараде са 10% на 15% чиме се не би угрозила конкурентност домаће радне снаге. На овај начин би се оптерећење радника са просечном зарадом и издржаваним супружником и двоје деце смањило са тренутних 61,3% на 45% нето зараде.

## Сажети приказ мера за смањење неједнакости и сиромаштва:

Проблем	Опис	Препоруке
Стопе неједнакости и ризика од сиромаштва у Србији су осетно веће од европског просека	Стопа ризика сиромаштва у Србији износи 21,7% и већа је од просека Европске Уније (16,6%) и земаља Источне Европе (16,5%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повећати расходе за социјалну заштиту са 3,0% на око 3,3% БДП како би се проширио обухват социјалних програма и повећао износ накнада</li> <li>- Прогресивнијим опорезивањем повећати приходе радника са најнижим примањима и/или издржаваним члановима породице</li> </ul>
Деца до 18 представљају најугроженију старосну групу по стопи ризика од сиромаштва	Ризик сиромаштва деце од 24,2% је већи ризика сиромаштва грађана радне доби (од 18 до 64 године) која износи 20,9% као и од ризика сиромаштва старијих од 65 година која износи 22,0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повећати износ <i>дечијег додатка</i> за четвртину (са 3.569,3 на 4.500), као и број примаоца за две трећине, са 245.000 на 416.000 деце</li> <li>- Укупни трошак предложене реформе од 14 млрд динара могуће је обезбедити у буџету за 2023. годину</li> <li>- Реформа би стопу сиромаштва деце смањила на 19,1% што би била мања стопа сиромаштва од просека опште популације</li> </ul>
Око 37.000 старих лица, доминантно у руралним срединама, не остварује право на новчану социјалну помоћ иако су доходовно угрожени	Превише ригорозни имовински критеријуми, пре свега у погледу власништва над земљом, спречавају већи број угрожених старачких домаћинстава да остварују право на <i>новчану социјалну помоћ</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Релаксирати имовинске услове и повећати земљишни лимит са 1 на 10 хектара за старачка домаћинства</li> <li>- Искористити систем социјалних карти за ефикасну примену реформисаног система социјалне помоћи</li> <li>- Укинути законску обавезу плаћања ПИО доприноса за осигуранике пољопривреднике</li> </ul>
Неједнакост на тржишту рада и слаба подршка најугроженијим радницима са ниским примањима и издржаваним члановима породице	Српски порески систем изгубио је корак са европском праксом и не омогућава пореске олакшице за издржаване чланове породице, а постојећи износ неопорезивог цензуса на зараде је релативно скроман у односу на просечну зараду.	<p>Реформисати порез на доходак грађана и повећати прогресивност пореза на зараде:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Удвостручити износ неопорезивог цензуса на зараде, са 19.300 на 40.000 динара месечно</li> <li>- Увести неопорезиве цензусе од 20.000 динара за сваког издржаваног члана породице</li> <li>- Повећати стопу пореза на зараде са 10% на 15% како не би дошло до смањења пореских прихода, а чиме се не би угрозила конкурентност домаће радне</li> </ul>

## 1. УВОД

**Проблеми растуће неједнакости и сиромаштва постају наглашени на глобалном нивоу након избијања пандемије Ковид-19 и скорашњих великих поскупљења хране и енергената која додатно оптерећују материјално угрожена домаћинства.** Током претходних деценија глобализације привредних и капиталних токова забележено је повећање неједнакости доходака у многим државама. Криза изазвана пандемијом Ковид-19 изразито је неједнако погодила различите секторе привреде, при чему су диспропорционално погођене делатности које запошљавају ниже образоване и ниже плаћене раднике, што је додатно продубило тренд раста неједнакости. Такође, скорашње велико повећање цена енергената и хране представља додатни удар на стандард грађана, нарочито оних материјално угрожених код којих је стопа ризика од сиромаштва највиша. Отуда европске државе оснажују постојеће, и уводе нове, механизме социјалне и пореске политике како би пружиле адекватну подршку угроженим домаћинствима да преброде надолazeће економске изазове.<sup>1</sup>

**У овом раду анализирамо могућности и дајемо препоруке за системска унапређења социјалне и пореске политике у Републици Србији.** Скорашња техничка унапређења државне администрације, попут повезивања база података о имовини, приходима, радном статусу и другим релевантним информацијама о грађанима у јединствен информациони систем, тзв. *систем социјалних карата* – требало би да омогуће да се отклоне вишегодишњи недостаци социјалне и пореске политике, попут непостојања пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства или недовољне покривености основним програмима социјалне заштите. Отуда је важно искористити пуне капацитете технолошких унапређења која сада стоје на располагању како би ограничена буџетска средства била ефикасно опредељена на истински угрожена домаћинства, чиме ће се максимизирати ефекти на смањење неједнакости и сиромаштва који су у Србији, и пре пандемије Ковид-19, били знатно виши од европског просека.

**Мере подршке које анализирамо циљају групације са натпросечно израженим ризиком сиромаштва – децу млађу од 18 година, остарела лица без адекватног нивоа прихода као и незапослене (или маргинално запослене) појединце.** Анкета о приходима и условима живота (СИЛК) коју по смерницама Евростата од 2013. године спроводи Републички Завод за статистику, показује да је у 2020. години стопа ризика од сиромаштва у Србији 21,7% и осетно је виша од просека Европске уније (16,6%), при чему је изразито висок степен ризика од сиромаштва деце до 18 година (24,2%) и старијих од 75 година (25,2%). Радно способни грађани који су незапослени, или маргинално запослени, такође спадају међу најрањивије групације. Отуда анализирамо могућности за унапређење два главна програма социјалне политике, новчане социјалне помоћи и дечијег додатка, као и прогресивнијег опорезивања дохотка грађана путем повећања неопорезивог цензуса и увођења пореских изузећа за издржаване чланове породице. Предложене мере су прихватљиве са становишта буџетских трошкова и имају потенцијал да осетно смање неједнакост и ризик од сиромаштва најугроженијих групација чиме би се оснажила друштвена кохерентност и створили услови за инклузивнији и робуснији привредни раст.

---

<sup>1</sup> По питању будућих повећања цена енергената у Србији, Фискални савет је већ идентификовао проширење програма *енергетски угроженог купца* као оптималан правац социјалне политике у анализи „Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења“, јул. 2022. године.

## 2. ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ НЕЈЕДНАКОСТИ И РИЗИКА ОД СИРОМАШТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Анкета о приходима и условима живота (СИЛК) пружа релевантне податке за анализу неједнакости и ризика од сиромаштва у Републици Србији. СИЛК истраживање од 2013. године редовно спроводи Републички завод за Статистику (РЗС) у складу са смерницама и стандардима Евростата, што омогућава поређења основних одлика прихода и услова живота у Србији са другим европским земљама како би се идентификовале потенцијалне области у којима постоје негативна одступања која захтевају, или оправдавају, реакцију јавних политика. У овој студији користили смо податке из најновијег расположивог СИЛК-2020 истраживања које садржи информације о приходима из 2019. календарске године, и оне су послужиле као полазна тачка за наше анализе и симулације.

Постоји више алтернативних приступа за мерење и праћење неједнакости у друштву. У стручној, а нарочито широј јавности, појам друштвене неједнакости се често користи у различитим контекстима и различито се дефинише. У економском контексту, релевантни су појмови неједнакости имовине (богатства), доходака или потрошње домаћинства, при чему неједнакост доходака доминантно привлачи пажњу европских јавних политика за смањење неједнакости и сиромаштва. У истраживачкој пракси се може срести већи број статистика који се користе за агрегатно сумирање неједнакости дохотка у једном друштву, при чему се најчешће користе *квинтилни однос* тј. количник прихода 20% најбогатијих и 20% најсиромашнијих домаћинства, као и *Гини коефицијент* који показују стопу неједнакости доходака у друштву (од 0% што представља идеалну једнакост до 100% што представља максималну неједнакост расподеле дохотка).

У литератури се јављају и различити приступи за мерење сиромаштва. Традиционални приступ за мерење сиромаштва, тзв. *апсолутно сиромаштво*, подразумева идентификацију домаћинства која нису у стању да подмирују минималне егзистенцијалне потребе, првенствено у виду минималне исхране и трошкова становања. Тако је у Србији за 2019. годину процењену границу апсолутног сиромаштва представља месечна потрошња од 12.495 динара – што је износ неопходан да један одрасли појединац испуни минималне егзистенцијалне потребе. У случају вишечланих домаћинства постоји могућност уштеда на појединим заједничким ставкама расхода, попут трошкова грејања или становања, тако да се животни стандард вишечланих домаћинства (укључујући и границу сиромаштва) рачуна на основу ОЕЦД скале еквиваленције, односно еквивалентних доходака који подразумевају пондер од 1 за првог одраслог члана домаћинства, 0,7 за остале одрасле чланове домаћинства и 0,5 за децу старости до 14 година. Тако је на пример граница апсолутног сиромаштва за двоје одраслих у 2019. години била процењена на 21.241,5 динара, а на двоје одраслих и двоје деце на 33.736,5 динара.

У складу са европском праксом, фокус нашег истраживања биће на стопи ризика сиромаштва у Републици Србији. Будући да је традиционални концепт апсолутног сиромаштва првенствено осмишљен у контексту најнеразвијенијих земаља са израженим ризиком глади и немогућности испуњавања минималних егзистенцијалних потреба, ова статистика се најчешће не сматра релевантном у контексту развијених земаља Европске уније. У развијеним земљама се доминантно прати *релативно сиромаштво*, или тзв. *стопа ризика сиромаштва*, при чему се граница релативног сиромаштва дефинише као 60% медијалног еквивалентног дохотка. Стопа релативног

сиромаштва дакле не мери сиромаштво у смислу немогућности испуњавања апсолутно минималних егзистенцијалних потреба, већ се сиромаштво дефинише као немогућност грађана да испрате ниво доходака који остварује већина грађана у друштву, чиме се ствара ризик од социјалне искључености. Самим тим, границе релативног сиромаштва су знатно више од раније поменутих граница апсолутног сиромаштва. У случају Србије, линија релативног сиромаштва (60% медијалног еквивалентног доходака) на основу СИЛК анкете процењена је на 22.000 динара за одраслу особу у 2019. години. За вишечлана домаћинства користи се модификована скала еквиваленције ОЕЦД (први одрасли добија пондер 1, остали одрасли по 0,5 а дете до 14. година вредност 0,3) тако да је граница релативног сиромаштва за двоје одраслих износила 33.000 динара у 2019. години, односно 46.200 динара за двоје одраслих и двоје деце.

**Стопе неједнакости доходака и ризика сиромаштва су у Србији значајно изнад европског просека.** Србија већ дужи низ година има осетно лошије показатеље сиромаштва и доходне неједнакости како у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ) тако и у односу на земље Европске уније (ЕУ). У Табели 1 може се видети да је неједнакост расположивог доходака виша у односу на (пондерисани) просек земаља ЦИЕ и према Гини показатељу и према квинтилном односу. Осим тога, детаљнији подаци упућују на то да је неједнакост у Србији међу највећим у Европи – у 2020. години већа је забележена само у четири земље (Бугарска, Летонија, Литванија и Румунија). Слично, Србија је међу негативним рекордерима и по стопи релативног сиромаштва која је нешто виша у свега две земље ЕУ (Бугарска, Румунија) и три земље из окружења – Црна Гора, Албанија и Северна Македонија.

**Табела 1. Основни социоекономски показатељи у 2020. години (пондерисани просеци за ЦИЕ и ЕУ)**

	Србија	ЦИЕ 11	ЕУ 27
Гини расположивог доходака	33,3	29,1	30,0
Квинтилни однос С80/С20 распол. доходака	6,1	4,8	4,9
Стопа ризика сиромаштва	21,7	16,5	16,6
Стопа ризика сиромаштва и социјалне искључености	29,8	21,7	21,5

Извор: Евростат

**Постоје изражене варијације стопе ризика сиромаштва (СРС) код различитих старосних група и различитих типова домаћинства.** Са становишта старосне структуре, у Табели 2. можемо видети да је у Србији стопа ризика сиромаштва деце млађе од 18 посебно изражена не само у односу на Европску унију и просек упоредивих земаља у Источној Европи, већ и у односу на општу популацију у Републици Србији. Такође, стопа ризика сиромаштва лица старијих од 75 година у Источној Европи, укључујући Србију, видно је израженији у односу на западне државе Европске уније. Са становишта структуре домаћинства, можемо приметити да је у Србији највиша стопа ризика сиромаштва у случају домаћинства са троје или више деце, што се може сматрати очекиваним имајући у виду да су деца најугроженија старосна категорија. Такође, супротно трендовима у Европској унији, у Србији домаћинства састављена од две одрасле особе радне доби су у натпросечно високом ризику од сиромаштва. Оваквом исходу доприноси ниска стопа запослености у Србији (59,7% наспрам 67,0% у ЕУ у 2020. години). Тако је у Србији удео становништва (до 60 година) који живи у домаћинствима ниског интензитета рада (незапослени или маргинално запослени) безмало дупло виши од просека Европске уније (16,2% наспрам 8,6%), док стопа ризика сиромаштва грађана

(до 65. година) која живе у домаћинствима са веома ниским интензитетом рада такође виша у Србији у односу на Европску унију (70,8% наспрам 64%).

**Табела 2. Стопе ризика сиромаштва према старосним групама и типовима домаћинства у 2020. години (пондерисани просеци за ЦИЕ и ЕУ)**

	Србија	ЦИЕ 11	ЕУ 27
Општа популација	21,7	16,5	16,7
<b>СРС у зависности од старости:</b>			
Деца до 18	<b>24,2</b>	17,5	18,9
Одрасли 18 до 64 година	20,9	14,7	15,7
Старији од 65 до 74 година	20	19,4	16
Старији од 75 година	<b>25,2</b>	24,1	18,7
<b>СРС у зависности од типа домаћинства:</b>			
Једна одрасла особа	34	33,2	27,2
Једна одрасла особа, млађа од 65	<b>37,1</b>	25,8	26,6
Једна одрасла особа, старија од 65	32,2	39,3	27,9
Једна одрасла особа, са дететом	31,9	30,3	31,5
Две одрасле особе	22,5	13	11,5
Две одрасле особе, обе млађе од 65	<b>25,3</b>	11,7	10,3
Две одрасле особе, бар једна 65+	21	14,1	12,6
Две одрасле особе, са једним дететом	18,4	9,6	11,1
Две одрасле особе, са двоје деце	18,2	12,8	13,8
Две одрасле особе, са троје или више деце	<b>37,2</b>	26,7	25,6

Извор: Евростат

**Изразите варијације стопе ризика сиромаштва су индикација потенцијалних недостатака постојећих социјалних и пореских политика.** Тржишне привреде често узрокују велике разлике у животном стандарду запослених (и незапослених) радника које нису прихватљиве са становишта друштвене кохерентности и солидарности. Отуда државе користе механизме социјалних и пореских политика како би умањиле неједнакости доходака које слободно тржиште ствара и како би помогли материјално угроженим слојевима становништва. Мере социјалне политике нарочито су важан инструмент за смањење сиромаштва будући да је пореска политика углавном ограничена на смањење неједнакости тржишних доходака радно активног становништва.<sup>2</sup> Тако је изразито висок ризик сиромаштва код деце делимично и последица неадекватних социјалних политика, као и чињенице да српски порески систем не омогућава олакшице за децу и друге издржаване чланове породице. Отуда у наставку студије предлажемо мере социјалне и пореске политике циљане на смањење неједнакости и ризика од сиромаштва натпросечно угрожених категорија становништва.

<sup>2</sup> У развијеним ОЕЦД државама се у просеку три четвртине смањења неједнакости и редистрибуције дохотка остварује путем социјалних трансфера и других буџетских расхода (образовање, здравство, пензије), а једна четвртина редистрибуције дохотка се остварује путем пореског система (*Causa and Hermansen, 2018*).



### 3. МЕРЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СМАЊЕЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ И СИРОМАШТВА

Србија издваја мање средстава за социјалну заштиту од упоредивих земаља Источне Европе и знатно мање од просека Европске уније, при чему највише заостајемо у издвајањима за социјалну заштиту породица и деце. Један од најчешће коришћених агрегатних показатеља интервенција у области социјалне политике је укупан износ државних расхода за социјалну заштиту, мерених у % БДП.<sup>3</sup> Социјална заштита у Србији износи 3% БДП – што је за 0,7% БДП-а ниже од просечних издвајања у земаљама Источне Европе и чак 1,8% БДП ниже од просека Европске уније. Детаљнија анализа структуре издвајања за социјалну заштиту у Табели 3 упућује на закључак да Србија компаративно највише заостаје у сегменту социјалних издвајања за породице и децу. За овај вид социјалне заштите се у Србији издваја 1% БДП-а, што је више него дупло мање како од сличних земаља ЦИЕ, тако и од земаља ЕУ (2,2%).<sup>4</sup> Иако ће недавно усвојено осетно повећање износа родитељског додатка довести до постепеног повећања ове категорије расхода за 0,3%-0,4% БДП до краја наредне деценије, издвајања за социјалну заштиту породица и деце ће и даље остати осетно нижа у Србији у односу на упоредиву европску праксу (под претпоставком непромењених трендова и политика).

Табела 3. Преглед расхода за социјалну заштиту у 2019. години (у %БДП-а)

	Србија	ЦИЕ 11	ЕУ 27
<b>Социјална заштита</b>	<b>3,0</b>	<b>3,7</b>	<b>4,8</b>
Инвалидске накнаде	0,5	0,5	0,9
Нега старих	0,7	0,6	0,7
Породична (примања наследника)	0,2	0,1	0,0
Породице и деца	1,0	2,2	2,2
Остале социјалне накнаде и становање	0,6	0,3	1,0

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростат

Ефикасност постојећег система социјалне заштите на смањење ризика сиромаштва у Србији нижа је од упоредивих земаља Источне Европе и Европске уније. Агрегатну ефикасност социјалних политика на смањење ризика од сиромаштва могуће је израчунати као релативно/процентуално смањење ризика од сиромаштва пре и после примене програма социјалне заштите (тзв. мера ефикасности социјалне политике) у односу на укупне расходе за социјалну заштиту (као % БДП).<sup>5</sup> Овако обрачунат коефицијент ефикасности српског система социјалне заштите износи 6,1 и нижи је од просека упоредивих земаља Источне Европе (8,6) као и од просека Европске уније (7,8). Релативно ниска ефикасност тренутног система социјалне заштите у Србији је, између осталог, и последица тога да два главна таргетирана програма социјалне помоћи –

<sup>3</sup> Социјалну заштиту чине програми социјалне политике код којих остваривање права није условљено претходним плаћањем социјалних доприноса, односно искључени су програми из сфере социјалног осигурања, попут пензија, здравственог осигурања и накнада за незапосленост.

<sup>4</sup> У социјалне расходе за породице и децу спадају издвајања за новчане трансфере или услуге које се односе на период трудноће, рођења детета (или усвајања), одгајања деце и бриге о другим члановима породице.

<sup>5</sup> Коефицијент ефикасности социјалне политике смо обрачунавали на основу података Евростата, користећи

следећу формулу Коефицијент ефикасности =  $\frac{CPC_{\text{Пре}} - CPC_{\text{После}}}{\text{Расходи, \% БДП}}$ , при чему је  $CPC_{\text{Пре}}$  – стопа ризика сиромаштва пре него што су додељени социјални трансфери, а  $CPC_{\text{После}}$  – стопа ризика сиромаштва након социјалних трансфера.

новчана социјална помоћ и дечији додатак – чине изразиту мањину укупних издвајања за социјалу заштиту. Тако су расходи за новчану социјалну помоћ и дечији додатак чинили свега око 20% укупних расхода за социјалну заштиту у 2010. години, док у последњој деценији долази до додатног смањења релевантности ова два програма који су у 2019. години чинили свега 15% укупних издвајања за социјалу заштиту.

**Оправдано је повећати ниво издвајања за социјалну заштиту у Србији, пре свега на добро циљане програме новчане социјалне помоћи и дечијег додатка.** Имајући у виду да су стопе неједнакости и ризика од сиромаштва у Србији знатно изнад европског просека, оправдано је расположива буџетска средства у наредном периоду одредити за повећање издатака за социјалну заштиту, тим пре што су ови издаци, нарочито у сегменту заштите породица и деце - у Србији осетно мањи од упоредивих земаља ЦИЕ и Европске уније. При том, програми новчане социјалне помоћи и дечијег додатка одавно су препознати као најбоље таргетирани и најефикаснији програми за смањење сиромаштва, али је проблем њихово ниско учешће у оквиру укупних расхода за социјалну заштиту (Светска банка, студија „Како са мање учинити више“, 2009. година). Отуда ћемо анализирати могућности за унапређење ова два инструмента како би се смањио ризик од сиромаштва тренутно најугроженијих група становништва – деце млађе од 18 година и старих особа, нарочито преко 75 година старости.

**Новчана социјална помоћ** је основни инструмент социјалне политике за борбу против (апсолутног) сиромаштва у друштву и који има за циљ да обезбеди материјалну подршку најугроженијим породицама које остварују приходе мање од дефинисаног износа новчане социјалне помоћи. Овај вид помоћи при одређивању износа трансфера узима у обзир доходак и структуру породица. Прво, у зависности од броја и старости чланова породице рачуна се износ дохотка којим би породица требало да располаже да би могла да подмири најважније животне потребе. Основни принцип је да се за првог одраслог обрачунава законом предвиђен лимит (нпр. 9.580 динара у 2022. години) и за сваког наредног члана породице додељује се још упола толико (коефицијент 0,5), а за свако дете (до 18. година) се додељује још 30% износа за прву одраслу особу (коефицијент 0,3). Додатно, у случају једнородитељских и домаћинстава где су сви чланови неспособни за рад, овако обрачунат основни износ социјалне помоћи се увећава за 20%. Уколико домаћинство нема никаквих других прихода (нити већу имовину у власништву), добија се пун износ новчане социјалне помоћи (минимални износ потребног дохотка), а уколико има ниво прихода нижи од минималног, онда добија износ помоћи којим се укупни доходак домаћинства надопуњује до прописаног лимита.

**Тренутни износи новчане социјалне помоћи не гарантују потпуну превенцију апсолутног сиромаштва.** Иако је новчана социјална помоћ конципирана са идејом да се смањи апсолутно сиромаштво, основни износ новчане социјалне помоћи од 9.580 динара је тренутно осетно нижи од линије апсолутног сиромаштва, која је процењена на 12.495 динара за једну одраслу особу. Отуда је оправдано да се размишља у правцу повећања износа овог основног програма социјалне заштите – на пример, повећање износа накнаде за 10% би коштало непуних 1,5 млрд динара, док би повећање накнаде за 15% коштало додатних 2 млрд динара годишње. Иако буџетске могућности омогућавају разматрање и већих повећања, са становишта конзистентности јавних политика потенцијална повећања НСП не би требало да иду преко 15% како основни (односно увећани) износ социјалне помоћи не би превазишао износ минималне пољопривредне пензије од 13.275 динара. Наиме, накнаде из система пензијско-инвалидског осигурања, услед обавезе плаћања доприноса, требало би да буду више од износа социјалне заштите како не би дошло до урушавања интегритета система социјалног осигурања.

**Дечији додатак** је социјални програм циљан да пружи додатну подршку приходно угроженим породицама са децом. За разлику од новчане социјалне помоћи која таргетира искључиво материјално најугроженија домаћинства, доходовни и имовински критеријуми за добијање дечијег додатка су мање ригорозни тако да већи број домаћинстава може да се квалификује (деца из домаћинстава која примају НСП по аутоматизму остварују право на примање дечијег додатка). Да би се квалификовало за примање дечијег додатка, домаћинство треба да остварује приходе мање од 10.707,9 динара по члану домаћинства у 2022. години као и да нема додатне некретнине поред оне у којој живи.

### **3.1. Мере социјалне политике за смањење сиромаштва деце**

**Унапређење програма дечијег додатка представља кључан корак за смањење ризика од сиромаштва деце.** Редовни (основни) износ дечији додатак од јула 2022. години износи 3.569,3 динара месечно, док је за једнородитељске породице законом предвиђено повећање за 30%, а за децу са сметњама у развоју и децом са инвалидитетом за 50%. Основни задатак овог програма је да родитељима у тешком материјалном положају помогне при одгајању деце. У складу с тим дечији додатак добијају само породице које задовољавају одређене доходовне и имовинске критеријуме – нпр. да месечни доходак по члану домаћинства не прелази Законом успостављену границу, тзв. доходовни цензус, који од јула 2022. године износи 10.707,9 динара месечних прихода по члану домаћинства како би се домаћинство квалификовало за основни износ дечијег додатка (односно 13.920 динара у случају једнородитељских и 12.894 динара доходовног лимита у случају деце са сметњама у развоју или инвалидитетом). Имајући у виду да је у оквиру постојећег Закона дечији додатак већ предодређен као мера помоћи искључиво намењена за материјално угрожене, овај програм представља логичан избор међу могућим алатима за борбу против сиромаштва деце.

**Поред дечијег додатка породицама у Србији доступан је и програм родитељског додатка.** Према важећем Закону по рођењу првог детета једнократно се исплаћује фиксна сума у износу од 321.900, за друго дете током две године по рођењу исплаћује се по 11.897,7 динара месечно, док се за треће и четврто дете током десет година након рођења на месечној бази исплаћује помоћ у износу од 14.277,2 односно 21.415,8 динара. Поред поменутих износа родитељског додатка, добија се и једнократна помоћ за рођење другог и трећег детета и она од 1.јула износи 107.300 динара, као и паушал за набавку опреме за дете у износу од 5.848,84 динара. Будући да овај вид помоћи добијају сви родитељи у Србији невезано од свог материјалног стања, ради се о мери популационе политике за повећање наталитета, а не инструменту социјалне политике за смањење сиромаштва, тако да програм родитељског додатка нећемо детаљније разматрати у овој студији. Међутим, испитивање ефикасности тренутних мера популационе политике, као и могућности за њихову додатну интеграцију у оквиру социјалне политике, остају важне теме за будућа истраживања.

**Током претходне деценије смањују се број примаоца дечијег додатка као и релативан износ ове накнаде у односу на просечну зараду.** Број деце која примају дечији додатак се смањило за трећину током претходне деценије – са преко 400.000 деце која су примала дечији додатак 2013. године на непуних 280.000 деце у 2020. години (Табела 4). У овој студији нећемо детаљније анализирати узроке овог смањења броја

примаоца, који између осталог укључују смањење укупног броја деце у држави (са 1.334.614 у 2013. години на 1.271.063 у 2020. години), повећање животног стандарда становништва и последично мањи број домаћинства која се налази испод доходног цензуса. Такође, будући да се накнада за дечији додаток усклађује са растом цена које (начелно) спорије расту од зарада, током претходне деценије дошло је до смањења релативног износа накнаде за дечији додаток у односу на просечну зарату и последично мањег учешћа дечијег додатка у дохоцима домаћинства. Отуда је у контексту смањења сиромаштва деце примарна дилема – да ли расположива буџетска средства треба првенствено користити за проширење обухвата и повећање броја примаоца дечијег додатка (релаксирањем услова за његово стицање) или за повећање накнаде за постојеће примаоце дечијег додатка?

**Табела 4. Релевантне статистике за програм дечијег додатка у периоду 2013-2021.**

	Основни износ дечијег додатка	Доходни цензус	% просечне зараде		Број породица корисника			Број деце	Издаци (млн дина)
			Износ	Доходни цензус	Основни износ	Увећани износ	Укупно		
2013	2.521,9	7.865,6	5,7%	17,9%	168.618	47.422	216.040	401.695	12.786,9
2014	2.594,5	8.034,1	5,8%	18,0%	165.441	48.421	213.861	396.854	12.997,3
2015	2.640,7	8.154,4	5,9%	18,4%	158.033	47.498	205.531	381.836	12.768,5
2016	2.661,8	8.260,1	5,8%	17,9%	149.834	46.842	196.676	366.809	12.428,5
2017	2.734,0	8.559,2	5,7%	17,9%	142.261	46.356	188.618	354.768	12.326,4
2018	2.887,4	8.834,0	5,8%	17,8%	130.028	44.278	174.306	331.040	11.880,2
2019	3.019,5	9.058,3	5,5%	16,5%	116.703	42.341	159.044	305.802	11.711,7
2020	3.069,3	9.271,8	5,1%	15,4%	102.903	39.181	142.084	276.307	10.808,6
2021	3.138,4	9.577,2	4,8%	14,5%					
2022	3.447,9	10.343,7	4,7%	14,2%					

Извор: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

**У циљу утврђивања оптималног приступа за унапређење програма дечијег додатка анализирали смо три реформске опције.** Користећи податке из СИЈК анкете коју спроводи Републички завод за статистику анализирали смо три алтернативна приступа за унапређење дечијег додатка који сви захтевају идентично повећање буџетских расхода – за 14 млрд динара годишње:

- *Први сценарио* подразумева повећање износа дечијег додатка са тренутних 3.569,3 динара месечно на 7.700 динара – износ који одговара релативној граници сиромаштва за децу (22.000 динара је линија сиромаштва за одрасла која се множи са пондером 0,3 за децу) прилагођеној за инфлацију. Овај сценарио подразумева значајно повећање примања за тренутне кориснике дечијег додатка, без промене њиховог обухвата, што би захтевало додатних 14 млрд буџетских средстава годишње.
- *Други сценарио* подразумева да се идентичан износ средстава искористи за проширење обухвата деце која примају дечији додаток, при чему би износ накнаде по детету остао непромењен. Конкретно, симулације показују да би средства у висини од 14 млрд динара омогућила да се доходни цензус за примање дечијег додатка повећа са тренутних 10.707,9 динара на 19.000 динара месечних прихода по члану домаћинства.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> У стручној литератури се могу наћи предлози за промену начина обрачуна доходног цензуса – тако да се уместо прихода по члану домаћинства гледају приходи домаћинства по скали еквиваленције, као у случају цензуса за новчану социјалну помоћ. Међутим, наше симулације показује да промена обрачуна доходног цензуса не би осетније променила ефекте програма дечијег додатка, стога овај приступ није детаљније разматран у остатку студије.

- *Трећи сценарио* представља комбинацију прва два сценарија и подразумева делимично повећање износа накнаде за дечији додаток, као и повећање доходног цензуса за примање дечијег додатка тако да укупни новонастали буџетски расходи износе 14 млрд динара.

**И повећање накнаде и проширење обухвата дечијег додатка доводе до осетног смањења стопе сиромаштва деце, али ова два приступа циљају различите групе доходно угрожене деце.** Као што можемо видети у Табели 5, повећање износа дечијег додатка, са 3.569,3 на 7.700 динара месечно би довело до осетног смањења стопе ризика од сиромаштва деце – са 24,2% на пројектованих 21,4%, без проширивања броја деце која примају дечији додаток. Наиме, услед скромног износа накнаде, знатан број деце остаје испод линије релативног сиромаштва и након примања дечијег додатка, док би знатно увећан износ накнаде омогућио да се већи број деце „уздигне“ изнад линије сиромаштва. Са друге стране, повећање доходног цензуса за дечији додаток на 19.000 динара месечних прихода по члану домаћинства би омогућило да се практично дуплира број примаоца – са 245.000 у 2022. година на преко 500.000 деце, што би такође значајно смањило стопу сиромаштва деце – са 24,2% на пројектованих 19,6%.<sup>7</sup> У овом сценарију, и постојећи скроман износ дечијег додатка би омогућио знатно смањење стопе сиромаштва деце јер би проширени обухват укључио децу која су тренутно „мало“ испод линије сиромаштва, тако да би накнада од 3.569,3 динара месечно била довољна да их уздигне изнад линије релативног сиромаштва.

**Табела 5. Могући сценарији реформе дечијег додатка**

	Тренутно	Сценарио 1	Сценарио 2	Сценарио 3
Износ дечијег додатка	3.569	7.700	3.569	4.500
Доходовни цензус	10.708	10.708	19.000	15.000
Расходи у млрд дин.	10,6	24,5	24,5	24,3
Број деце	245.000	245.000	537.000	416.000
Гини коефицијент	33,3	32,8	32,9	32,9
Стопа ризика од сиромаштва	21,7	20,7	19,7	19,6
Стопа ризика од сиромаштва деце	24,2	21,4	19,6	19,1

Извор: Обрачун Фискалног савета

**Најбољи ефекти на смањење сиромаштва постижу се комбинованим повећањем накнаде и проширењем обухвата дечијег додатка.** Трећи сценарио који смо анализирали би такође коштао 14 млрд динара и омогућио би повећање накнаде на 4.500 динара месечно и уједно подизање доходног цензуса на 15.000 динара месечно, чиме би се обухват дечијег додатка проширио за више од две трећине. На овај начин би се постигао највећи ефекат на смањење стопе сиромаштва деце, са 24,2% на 19,1% до чега би довела боља заштита деце која су већ укључена у програм, као и додатно укључивање око 170.000 деце у програм дечијег додатка. Притом овим би се у потпуности неутралисало смањење обухвата деце у току претходне деценије. Отуда се

<sup>7</sup> Пројекција 537.000 деце која би се квалификовала за дечији додаток је добијена само на основу симулације доходних критеријума, будући да СИЛК анкета не садржи довољно података за симулацију имовинских критеријума. Отуда би стварни број деце који би се квалификовао за проширени обухват дечијег додатка био нешто нижи, јер би постојао мањи број породица које не би испуњавале имовинске критеријуме за примање дечијег додатка.

овај комбиновани модел издваја као оптималан приступ чијом применом би се стопа сиромаштва деце смањила испод стопе сиромаштва опште популације.

**Такође је оправдано размотрити релаксирање имовинских услова и укидање катастарског прихода за остваривање права на дечији додатак.** Распрострањена европска праска је да се као услов за дечији додатак посматра само доходак становништва, док се само у ограниченом броју земаља примењује имовински критеријум. У Србији је имовински критеријум (нпр. величина некретнине) био оправдан у прошлости због распрострањене сиве економије те непостојања поузданих евиденција о приходима домаћинства. Имајући у виду да скорашња административна унапређења и успостављање система социјалних карти омогућавају да се приходи домаћинства начелно адекватно контролишу, могло би се разматрати постепено релаксирање имовинских критеријума за доделу дечијег додатка. Осим тога, за пољопривредна домаћинства закон прописује како имовинске критеријуме (2 хектара земље по члану домаћинства) тако и посебне услове о катастарском приходу, што је посебно проблематично имајући у виду застареле, неажуриране и у многим случајевима нерелевантне процене катастарских прихода. Одредбе о катастарском приходу могу да потенцијално неоправдано онемогуће део угрожених пољопривредних домаћинстава да остварују право на дечији додатак. Отуда препоручујемо да се одредбе везане за катастарски приход у потпуности укину и да се у случају пољопривредних домаћинстава поред доходовног критеријума искључиво разматра имовински критеријум у погледу власништва над земљиштем (поменутих 2 хектара по члану домаћинства) како би се створили услови да деца која су у ризику од сиромаштва и живе у пољопривредним домаћинствима несметано остварују право на дечији додатак.<sup>8</sup>

**Додатна подршка деци у материјално најугроженијим домаћинствима могућа је појачаном заштитом у оквиру програма новчане социјалне помоћи.** Програм новчане социјалне помоћи додељује пондере члановима домаћинства у складу са модификованом ОЕЦД скалом еквиваленције која за децу прописује коефицијент од 0,3. Међутим, поједине државе у Европи и региону, попут Словеније или Хрватске, у оквиру својих програма социјалне заштите деци додељује више пондере. Отуда смо симулирали ефекте измене програма новчане социјалне помоћи којом би се деци уместо пондера 0,3 рачунао пондер 0,5 – као и у случају других одраслих у домаћинству. На овај начин би се повећали износи средстава која примају домаћинства са децом у оквиру програма новчане социјалне помоћи (потенцијално проширење обухвата било би безначајно мало) што би захтевало повећање буџетских расхода од око 1,7 млрд динара годишње. Међутим, иако би се на овај начин осетније повећала помоћ најугроженијим домаћинствима са децом, стопа сиромаштва деце би остала практично непромењена јер је основни циљ новчане социјалне помоћи избегавање апсолутног сиромаштва, тако да износи ове помоћи нису довољни да примаоце уздигну изнад релативне линије сиромаштва (која је виша од апсолутне линије сиромаштва). Другим речима, потенцијално повећање пондера за децу (на 0,5) у оквиру програма новчане социјалне помоћи би имало за циљ смањење јаза сиромаштва (повећани приходи угрожене деце би били ближе граници релативног сиромаштва, мада и даље били испод ње), али би ефекти на смањење релативне стопе сиромаштва деце били практично занемарљиви.

**Боља социјална заштита деце имаће позитивне ефекте на смањење неједнакости и сиромаштва у будућности.** Брига о деци битна је и са становишта сузбијања сиромаштва у каснијем периоду живота. Наиме, бројна истраживања показују

---

<sup>8</sup> За више детаља видети анализу „Опције за унапређење програма новчаних давања са провером материјалног стања, са фокусом на децу“, УНИЦЕФ, мај 2021. године, Београд.

да деца која су одрасла у сиромаштву имају већу вероватноћу да ће се суочити са материјалним и другим тешкоћама и у каснијим периоду живота. Специјални део СИЛК истраживања у 2019. години био је посвећен међугенерациском преношењу животних тешкоћа. Између осталог показано је да је стопа ризика од сиромаштва за одрасла лица (25-59) осетно већа код лица која су као млада (када су имала до 14 година) живела у породицама са лошом финансијском ситуацијом – у Србији је ова стопа 29,3% наспрам стопе од 17,3% за лица која су живела у породицама са добрим финансијским условима. Слична повезаност ризика од сиромаштва одраслих и деце јавља се и у другим државама, али на осетно нижим нивоима – тако је у упоредивим државама Источне Европе ризик сиромаштва одраслих (25-59 година старости) износи 21,8% за оне који су и као деца живели у ризику од сиромаштва, наспрам 11,8% ризика од сиромаштва одраслих који су као деца живели у породицама са адекватним финансијским условима. (просечне стопе у ЕУ се не разлику осетније од просека ЦИЕ и износе 21% и 12,8%, респективно). Дакле, да би се дугорочно сузбијало сиромаштво битно је да се обезбеди подршка материјално угроженом становишту још од најранијег животног доба.

### 3.2. Мере социјалне политике за смањење сиромаштва старих

**Степен покривености старих лица примањима из пензијско-инвалидског осигурања веома је висок.** Стопа ризика од сиромаштва лица старијих од 65 година износи 22% и у складу је са стопом ризика од сиромаштва опште популације у Србији која је износила 21,7% у 2020. години (Табела 2). Систем пензијско-инвалидског осигурања има кључну улогу у превенцији сиромаштва старих будући да 92% лица старијих од 65 година остварује приходе из овог система у виду старосне, инвалидске или породичне пензије. При том, можемо приметити да постоји осетна разлика између стопе покривености међу половима - 97% мушкараца наспрам 87% жена старијих од 65 година примају пензију. Међутим, код преосталих 115.000 или 8% старих лица без пензијских прихода стопа ризика од сиромаштва је драстично већа и износи 48% што захтева додатну интервенцију система социјалне заштите.

**Напросечно висока стопа сиромаштва старијих од 75 година последица је комбинације фактора који превазилазе саме карактеристике социјалног система.** Стопа покривености старијих од 75 година пензијским примањима износи 91% и нешто је нижа у односу на старосну групу од 65 до 74 године где безмало 93% грађана остварује примања из ПИО система. Иако ова чињеница доприноси повећању стопе сиромаштва старијих од 75 година, она ипак може да објасни само мањи део повећања стопе сиромаштва. Грађани у старосној доби од 65 до 74 године и даље су делимично радно активни и остварују приходе по овом основу што је, услед здравствених разлога, много мање присутно међу грађанима старијим од 75 година. Такође, грађани старији од 75 година у већој мери живе сами и не могу да рачунају на додатне приходе других чланова домаћинства - 34% њих живе у једночланим домаћинствима наспрам 16% у случају старосне групе 65-74 године. Детаљнија анализа друштвених, здравствених и других фактора коју узрокују напросечно високу стопу сиромаштва старијих од 75 година превазилази оквире ове студије, али важно је напоменути да карактеристике социјалног система нису, саме по себи, кључни узрок повећања стопе сиромаштва старијих од 75 година у односу на старосну групацију 65-74.

**У широј јавности се често преувеличава број и материјална угроженост старих лица без пензијских примања.** У јавности се често могу чути тврдње да је око,

или преко, 200.000 материјално угрожених старих лица без пензијских прихода. Заправо, као што смо навели, подаци показују да у Србији има 115.000 лица старијих од 65 година који не примају пензију. Међутим, важно је нагласити да је материјално стање старих лица без пензије веома хетерогено и да се већина њих заправо не може сматрати материјално угроженим јер се налазе изнад доходног цензуса за примање новчане социјалне помоћи. Конкретно, од 115.000 старих који не примају пензију, 16.000 њих се налази изнад цензуса за примање новчане социјалне помоћи услед сопствених прихода из других извора (најчешће од рада), док 75.000 старих без пензије живи у домаћинствима где други чланови имају примања изнад доходног цензуса за новчану социјалну помоћ. Остаје дакле 24.000 лица старијих од 65 година који не примају пензију и чији су доходи мањи од цензуса за остваривање права на новчану социјалну помоћ.

**Од 24.000 доходно угрожених старих лица без пензијских примања, само трећина прима новчану социјалну помоћ.** Иако располажу приходима мањим од доходног цензуса, око 16.000 старих лица без пензијских примања ипак не остварују право на новчану социјалну помоћ, што се може објаснити или њиховом неактивношћу/незнањем у погледу права на социјалну помоћ (што је посебан проблем едукације и активације угрожених грађана, чија анализа превазилази оквире ове студије) или неиспуњавањем имовинских критеријума за примање новчане социјалне помоћи. Наиме, одавно је препознат као превише ригорозан имовински критеријум који захтева да лица (неспособна за рад) која примају новчану социјалну помоћ немају више од 1 хектара земљишта у своје поседу – чиме се дисквалификује велики број угрожених старих лица у руралним срединама. При том, три четвртине од ових 16.000 угрожених старих лица која не примају новчану социјалну помоћ – управо живе у руралним срединама.

**Такође, 21.000 старих лица која примају пензију не добијају новчану социјалну помоћ иако су угрожена са доходног становишта.** Важно је нагласити да и стара лица која примају пензију могу бити социјално угрожена са доходима мањим од цензуса новчане социјалне помоћи - услед ниског нивоа пензијско-инвалидске накнаде и/или услед постојања издржаваних чланова домаћинства. Тако СИЛК анкета показује да око 21.000 пензионера старијих од 65 година има дохотке мање од цензуса, али не остварује право на новчану социјалну помоћ. И у овом случају поставља се питање неоправдано ригорозног имовинског критеријума везаног за поседовање мање од 1 хектара земљишта, тим пре што и у овом случају већина угрожених живи у руралним срединама.

**Најдиректнији приступ проширењу социјалне заштите старих лица је ублажавање имовинских цензуса за новчану социјалну помоћ – првенствено у погледу поседовања мање од 1 хектара земљишта.** Како смо утврдили, СИЛК анкета указује да у Србији има око 37.000 угрожених лица старијих од 65 година (од којих 21.000 прима пензију и око 16.000 старих лица без пензије) који су ван система социјалне заштите иако имају мање дохотке од нивоа који гарантује систем новчане социјалне помоћи. У литератури се често као један од главних узрока недовољне покривености старих издвајају рестриктивни имовински услови за добијање НСП јер Закон прописује да домаћинство мора имати ограничен стамбени простор (највише једна соба по члану породице) и уколико су сви чланови неспособни за рад – не више од 1 хектара земљишта.<sup>9</sup> Поред тога, имовински критеријум за земљу је доста рестриктиван, због чега без помоћи оставља домаћинства која имају и необрадиво земљиште (нпр. ливаде, шуме)

---

<sup>9</sup> За остала домаћинства (у којима су чланови домаћинства способни за рад) услов је да не поседује више од 0,5 хектара земље.



или релативно мале површине које не могу самостално обрађивати. С обзиром на то да имовински критеријуми представљају један од највећих ограничавајућих фактора, пре свега за старачка домаћинства којима је доста теже и да обрађују земљу, најадекватнији корак ка проширењу социјалне заштите старих лица јесте да се они донекле релаксирају.

**У оквиру постојећег Закона могуће је знатно повећати имовински цензус у погледу земљишта која старачка домаћинства поседују.** Једно од потенцијалних решења је да се за старачка домаћинствима земљишни услов подигне на 10 хектара земље, а додатно је могуће осетно повећати лимит и за стамбени простор (нпр. да домаћинство не поседује више од 90-100 m<sup>2</sup> по особи<sup>10</sup>). На овај начин би из система остао искључен само онај део старије популације са изузетно великом имовином. Попис пољопривреде из 2012. године показује да је око трећине носилаца пољопривредних газдинстава старије од 65 година, од чега мање од 1 хектара има око 30% домаћинстава, а мање од 10 хектара је око 95%. Ово је пре свега индикативан показатељ да се може очекивати да ће ублажавањем имовинског критеријума доћи до осетног повећања број старијих корисника новчане социјалне помоћи. При том, старачка домаћинства би се законски дефинисала као домаћинства у којима већину чине лица изнад одређене старосне границе.

**У оквиру ове студије анализирали смо неколико сценарија за прилагођавање програма новчане социјалне помоћи угроженим старачким домаћинствима.** Сви анализирани реформски приступи предвиђају повећање обухвата старих лица програмом новчане социјалне помоћи тако што би се за старачка домаћинства подигао земљишни цензус са 1 на 10 хектара. Старачка домаћинства дефинишемо као домаћинства у ком је већина чланова старија од 60 година, при чему најстарији члан домаћинства има више од 65, 67, 68 или 70 година – у зависности од реформског сценарија.

**Табела 6. Могући сценарији реформе НСП за стара лица**

	Тренутно	Сценарио 1	Сценарио 2	Сценарио 3	Сценарио 4
Старосна граница	-	65 г.	67 г.	68 г.	70 г.
Укупни расходи (у млрд дин)	13,3	15,5	14,8	14,4	14,2
Број домаћинстава	89.800	113.000	107.000	103.000	101.000
Број лица	212.700	245.000	238.000	233.000	230.000
од тога старији од 65 г.	16.600	44.000	39.000	34.000	31.000
<b>Стопа ризика од сиромаштва</b>					
Старији од 65 г.	22,0	21,9	21,9	22,0	22,0
Старији од 75 г.	25,2	24,9	25,0	25,1	25,1

Извор: Обрачун Фискалног савета

**Сви анализирани реформски сценарији би осетно повећали обухват старих лица програмом новчане социјалне помоћи.** На основу података из СИЛК анкете симулирали смо ефекте поменуте релаксације имовинског цензуса на обухват старих лица, стопу ризика од сиромаштва и додатне буџетске трошкове који би настали на овај начин – Табела 6. У свим сценаријима дошло би до осетног проширења примаоца новчане социјалне помоћи концентрисаног на лица старија од 65 година – при чему би

<sup>10</sup> Матковић, Г. и Станић, К. (2014) *Социјална заштита у старости: дуготрајна нега и социјалне пензије*. ФЕФА, ЦСП, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

повећање броја примаоца износило између 14.000 и 28.000 људи, зависно од рестриктивности старосног услова за дефиницију старачког домаћинства. Иако би се на овај начин значајно побољшао материјални положај најугроженијих старих лица, пројектовано смањење стопе сиромаштва било би маргинално јер је програм новчане социјалне помоћи циљан на смањење апсолутног сиромаштва, тако да додатни приходи у већини случајева не би били довољни да „уздигну“ примаоце изнад линије релативног сиромаштва. Буџетски трошкови ових реформских опција би се кретали у распону од 1 млрд за најрестриктивнији приступ где би се захтевало да најстарији члан старачког домаћинства има 70 година, до 2,2 млрд динара у случају најмање рестриктивне опције старосне границе од 65 година. Иако би републички буџет без већих потешкоћа могао да апсорбује додатне трошкове од 2,2 млрд, са становишта конзистентности јавних политика требало би одабрати неку од опција старосне границе више од 65 година како би се избегло преклапање са редовном старосном доби за пензионисање и потенцијалним подривањем мотивације за плаћање ПИО доприноса. Одабир више старосне границе, од 68 или чак 70 година, за релаксирање имовинских услова за добијање НСП је додатно оправдано чињеницом да је тренутна стопа сиромаштва у старосној групи 65-74 једнака општој популацији, те да се повећање стопе сиромаштва јавља тек у каснијој старосној доби од преко 75 година.

**Предложена релаксација имовинског цензуса за НСП ће додатно умањити ионако скромну мотивацију пољопривредника да учествују у систему ПИО осигурања.** ПИО систем пољопривредника формиран је 1986. по угледу на вишедеценијско функционисање ПИО система запослених радника, али заправо никада није успео да заживи нити да покаже потенцијал финансијске одрживости. Упркос различитим стимулацијама током година, изразито сезонска и циклична природа доходака у пољопривреди отежава осигураницима да редовно и предвидиво уплаћују ПИО доприносе. При том, очигледно да током деценија не постоји друштвено-политичка воља да се користе озбиљније мере принуде за наплату ПИО доприноса од пољопривредника, који често западају у материјалне потешкоће и недостатак редовних прихода. Отуда ни у периодима повољног односа броја осигураника и пензионера, пре пар деценија - наплаћени доприноси нису били у стању да покрију ни петину расхода за пољопривредне пензије (Табела 7). Тренутни износ минималне пољопривредне пензије од 13.275 динара месечно није значајно већи од износа новчане социјалне помоћи за једног одраслог (9.580 динара) и заправо је мањи од НСП износа за двоје старих лица у домаћинству (14.370). Отуда ће (оправдана) релаксација имовинског цензуса НСП за стара лица додатно умањити подстицаје пољопривредника да уплаћују доприносе и учествују у ПИО систему.

**Табела 7. Функционисање ПИО система за пољопривреднике, 2002-2021**

	Број осигураника	Број пензионера	Доприноси, млрд динара	Расходи, млрд динара	Дотације из буџета, у %
<b>2002</b>	419.253	212.778	1,3	6,6	81%
<b>2003</b>	387.433	213.438	1.0	8,0	88%
<b>2004</b>	368.207	221.047	1,2	9,7	88%
<b>2005</b>	353.374	224.178	1,7	11,9	85%
<b>2006</b>	332.538	229.293	2,2	13,9	84%
<b>2007</b>	314.925	229.072	1,6	15,4	89%
<b>2008</b>	233.385	222.986	1,5	19,4	92%
<b>2009</b>	227.118	224.880	1,5	22,0	93%
<b>2010</b>	228.270	222.480	1,9	21,8	91%
<b>2011</b>	217.734	218.948	2,4	24,0	90%
<b>2012</b>	172.533	215.530	1,6	25,0	94%
<b>2013</b>	160.824	212.597	2,4	25,8	91%
<b>2014</b>	148.981	207.783	2,1	25,6	92%
<b>2015</b>	141.939	200.923	1,9	24,9	92%
<b>2016</b>	133.113	193.645	1,9	24,4	92%
<b>2017</b>	125.131	185.791	1,4	23,9	94%
<b>2018</b>	117.624	178.400	1,3	24,0	95%
<b>2019</b>	110.722	170.582	1,2	23,0	95%
<b>2020</b>	105.344	162.183	1,2	23,1	95%
<b>2021</b>	99.829	150.601	1,2	22,8	95%

Извор: ПИО фонд

**Предлажемо да се укине законска обавеза плаћања ПИО доприноса за осигуранике пољопривреднике (који не поседују земљиште веће од 10 хектара).** На овај начин би се признало фактичко стање да обавезни систем пензијско-инвалидског осигурања пољопривредника заправо никада није заживео на одржив начин и да није рационално наставити функционисање система где наплаћени доприноси покривају свега 5% пољопривредних пензија (без реалних могућности унапређења у наредном периоду). Отуда би учешће у ПИО систему пољопривредника требало организовати на добровољној основи, где би осигураници који то желе могли да наставе добровољно уплаћују пензијске доприносе – пре свега они који су близу пензионе доби или којима недостаје неколико година уплата да остваре минимални стаж за пензионисање. Са становишта буџета, губитак јавних прихода био би занемарљив (свега 1 млрд динара годишње) док би са становишта политика за смањење неједнакости и сиромаштва оваква одлука била оправдана имајући у виду начелно слабије материјално стање пољопривредне популације у односу на општу популацију. Притом, уплата ПИО доприноса би могла да остане обавезна за пољопривреднике који имају више од 10 хектара земљишта (у складу са предлогом земљишног цензуса за старачка домаћинства у случају програма новчане социјалне помоћи).

**Укидање обавезног ПИО система за пољопривреднике ојачаће принципе социјалног осигурања и афирмисати њихово разграничење од система социјалне заштите.** Систем пензијско-инвалидског осигурања подразумева чврсту везу између

уплаћених доприноса и висине накнаде које осигураник остварује на основу уплаћених доприноса током радног века. Ово и јесте кључна одлука система социјалног осигурања који има за циљ да осигураницима након пензионисања омогући релативно одржање животног стандарда који су имали током радног века. Са друге стране, циљ система социјалне заштите, попут новчане социјалне помоћи, је да грађанима омогући минимални ниво прихода неопходан да избегну апсолутно сиромаштво. ПИО осигурање пољопривредника никада није истински заживело као систем социјалног осигурања већ заправо представља прикривен, и неефикасан, систем социјалне заштите – при чему се на овај начин урушавају принципи социјалног осигурања који деценијама релативно успешно функционишу у случају пензијско-инвалидског осигурања радника. Отуда би укидање обавезног ПИО система за пољопривреднике омогућило да се оснажи успешно функционисање система социјалног осигурања за раднике и предузетнике, док би систем социјалне заштите остарелих пољопривредних лица ефикасније био организован у оквиру програма новчане социјалне помоћи.

#### 4. МЕРЕ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ ЗА СМАЊЕЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ

**Порески систем је додатни инструмент јавних политика за смањење неједнакости.** Поред различитих програма социјалне заштите, циљеве социјалне политике за смањење неједнакости и сиромаштва могуће је спроводити и путем пореског система како би се умањила неједнакост доходака које производи тржишна привреда. На овај начин могуће је, без подривања конкурентности домаће привреде, смањити степен неједнакости доходака које грађани остварују и на тај начин стимулисати друштвену кохезију и инклузивнији привредни раст.

**Порез на доходак грађана представља кључни порески инструмент за редистрибуцију дохотка и смањење неједнакости.** Порези који се обрачунавају у односу на материјално стање обвезника, попут пореза на доходак, добит или имовину, представљају потенцијалне инструменте за смањење неједнакости. Имајући у виду фокус на неједнакост доходака, управо се порез на доходак грађана издваја као први и најважнији инструмент јавних политика у овом контексту. Поред пореза на доходак, доприноси за социјално осигурање такође представљају важан државни намет на приходе грађана, међутим могућности доприноса за смањење неједнакости су ограничене услед њихове улоге у систему социјалног осигурања који подразумева везу између уплаћених доприноса и остваривања права из социјалног осигурања, при чему је ова веза нарочито изражена у случају пензијско-инвалидског осигурања.

**Неопходна је дубинска реформа постојећег система за опорезивање дохотка грађана.** Више од две деценије прошло је од успостављања постојећег система опорезивања дохотка који више није у стању да успешно испуњава друштвене потребе. Усвајањем Закона о порезу на доходак грађана 2001. године Србија се активно укључила у тадашњи тренд економски ефикасних пореских система у Источној Европи са циљем унапређења привредног амбијента и привлачења страних инвестиција. Међутим, услед усвајања већег броја ад-хок измена током година као и изостанком системских унапређења, дошло је до урушавања правичности опорезивања доходака грађана.<sup>11</sup> Међутим, као и у случају социјалне политике, скорашња унапређења пореске администрације, попут дигитализације пореских пријава и развоја модерних база података за праћење остварених прихода грађана и домаћинства – омогућавају и Србији да модернизује свој порески систем у складу са европском праксом.

**Тренутни систем у Србији одступа од европске праксе услед непостојања пореских олакшица за издржаване чланове породице и релативно скромног износа неопорезивог цензуса.** Поменуто одступања пореског система се јасно могу видети у Табели 8. која приказује оптерећење просечних зарада порезима и доприносима за различите типове домаћинства у Србији и земљама Источне Европе. Тако можемо видети да је оптерећење просечне зараде у Србији (61,3%) ниже од просека ЦИЕ (67,6%), али само у случајевима радника који немају децу или друге издржаване чланове домаћинства. У случајевима радника који морају да издржавају двоје деце и незапосленог супружника, поменуто оптерећење у Србији од 61,3% је знатно веће од просека других земаља Источне Европе (54,4%). Такође, тренутни износ неопорезивог цензуса за зараде од 19.300 динара месечно је релативно скроман у и не пружа адекватан степен заштите радника са најнижим примањима. Отуда је оптерећење минималних

---

<sup>11</sup> За више детаља око недостатака тренутног система, као и примере урушавања начела пореске правичности, читаоце упућујемо на извештај Фискалног савета „Две деценије Закона о порезу на доходак грађана: могућности и потребе за системском реформом“, јул 2021. године.

зарада (у висини 50% просечне бруто зараде), чак и у случају радника који немају издржаваних чланова породице – у Србији (57%) више од суседних земаља попут Северне Македоније (45%), Хрватске (46%) или Бугарске (53,7%). Регионална поређења су још неповољнија у случају радника који прима минималац и издржава супружника и двоје деце, јер је у овом случају оптерећење у Србији више од свих држава региона.

**Табела 8. Оптерећење порезима и доприносима на 100 динара просечне нето зараде у земљама ЦИЕ за различите типове домаћинства, 2021. година**

	Запослена особа без издржаваних чланова	Запослена особа и незапослен супруг/а	Две одрасле особе, једна запослена и двоје деце
Бугарска	53,6	53,6	44,1
Чешка	66,4	55,4	41,3
Естонија	61,4	57,0	53,3
Хрватска	63,0	53,3	45,6
Мађарска	73,7	73,7	53,2
Литванија	60,3	60,3	60,3
Летонија	68,8	68,8	52,5
Пољска	67,0	65,1	57,6
Румунија	74,7	74,7	74,7
Словенија	77,3	70,0	58,4
Словачка	77,3	65,3	57,5
<i>просек</i>	<i>67,6</i>	<i>63,4</i>	<i>54,4</i>
<b>Србија 2022</b>	<b>61,3</b>	<b>61,3</b>	<b>61,3</b>
Реформа 15%	63,4	56,7	45,0
Реформа 20%	63,4	52,6	45,0

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података ОЕЦД-а

**Предлажемо да се износ неопорезивог цензуса на зараде удвостручи, са 19.300 на 40.000 динара и да се уведу додатни неопорезиви цензуси од 20.000 динара месечно за сваког издржаваног члана домаћинства.** Повећањем неопорезивог цензуса на зараде са 19.300 на 40.000 динара месечно, односно са 19% на 40% просечне бруто зараде, би се растеретиле ниске зараде и пружио додатна подршка радницима са најнижим примањима. Такође, увођењем додатних неопорезивих цензуса за децу и друге издржаване чланове домаћинства би се унапредила правичност и омогућило да пореско оптерећење боље прати економску снагу обвезника – будући да је велика разлика између животног стандарда двојице радника који примају исту зараду – али један живи сам, а други издржава двоје деце и незапослену супругу. На овај начин би се српски порески систем придружио устаљеној европској пракси која већ годинама узима у обзир основне карактеристике домаћинства, попут издржаваних чланова, приликом обрачуна пореза на доходак грађана.

**Повећање стопе пореза на зараде са 10% на 15% омогућило би финансирање предложених увећаних износа неопорезивих цензуса.** Како реформа пореза на доходак не би изазвала пад буџетских прихода, паралелно са повећањем неопорезивог цензуса са 19.300 на 40.000 динара и увођења неопорезивих цензуса од 20.000 динара за издржаване чланове домаћинства - неопходно је повећати стопу пореза на зараде са 10% на 15% да би се обезбедио непромењен ниво буџетских прихода (тзв. *приходно неутрална реформа*). Повећање пореске стопе са 10% на 15% не би негативно утицало на

конкурентност домаће привреде будући да се ради о ограниченом повећању пореза само за грађане са изнадпросечним примањима, при чему би пореско оптерећење високих зарада у Србији и даље било мање од просека других земаља у региону – на пример, оптерећење зарада у висини 300% просечне зараде, за раднике без издржаваних чланова породице, би се предложеном реформом повећало са 64% на 71% у Србији, што би и даље било ниже од просека у региону (76%).

**Табела 9. Симулације две приходно неутралне реформске опције**

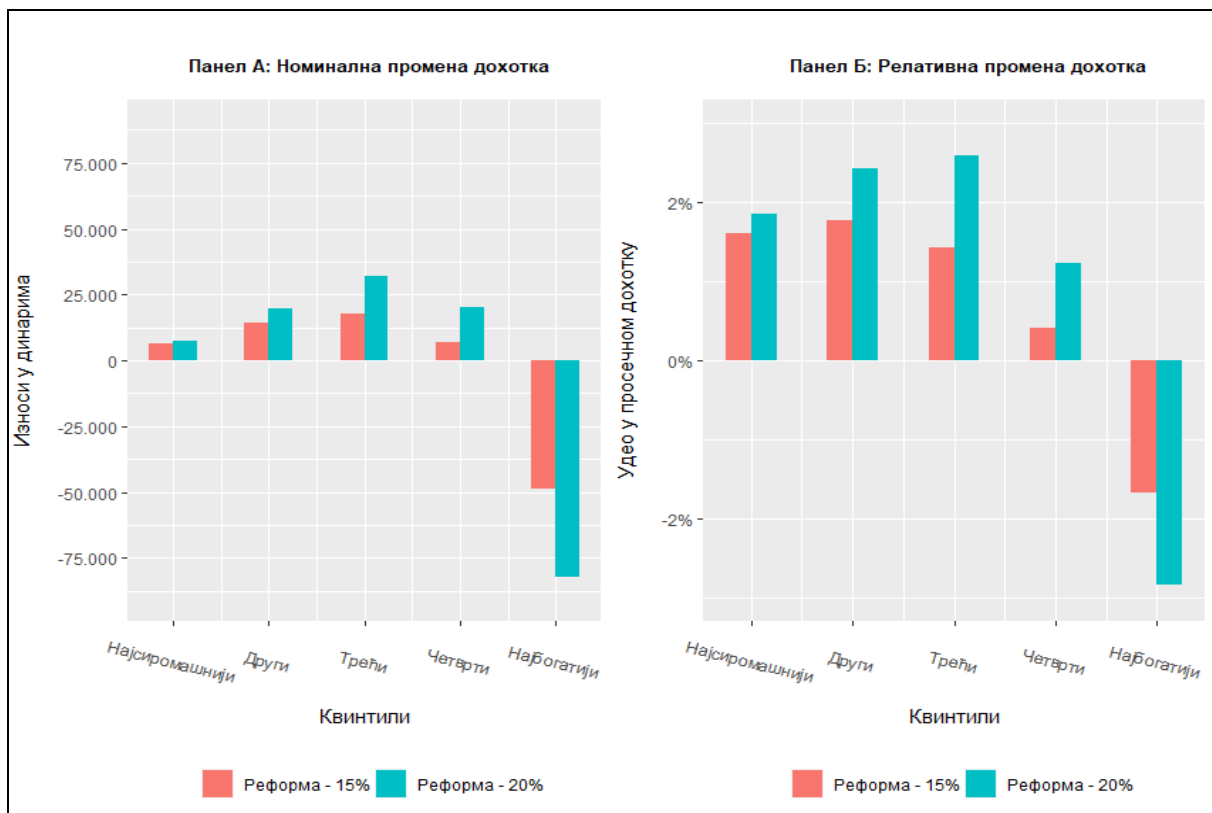
	Тренутно	Реформске опције	
<b>Параметри пореске политике</b>			
Пореска стопа	10%	15%	20%
Неопорезиви цензус	19.300	40.000	55.000
Одбитак за чл. породице	-	20.000	25.000
<b>Социоекономски показатељи</b>			
Гини коефицијент	33,3	32,5	32,0
Квинтилни однос	6,1	5,8	5,8
Стопа ризика од сиромаштва	21,7	21,2	21,6

Извор: Обрачун Фискалног савета

**Предложена реформа пореза на доходак омогућила би значајно смањење неједнакости путем пореског растерећења ниских зарада и домаћинстава са издржаваним члановима.** У Табели 9 можемо видети да би предложена реформа омогућила смањење неједнакости Гини коефицијента са 33,3 на 32,5 као и смањење квинтилног односа са 6,1 на 5,8. Поменуто смањење неједнакости резултат је пореског растерећења исподпросечних зарада, као и растерећења домаћинстава са издржаваним члановима, што би значило повећање расположивих доходака домаћинстава из прва четири квинтила (80% популације), док би само најбогатији квинтил 20% домаћинстава са највишим нивоом примањима осетио ограничено повећање пореза и смањење дохотка – Графикон 1. Тако би предложена реформа значила да грађани који зарађују просечну бруто зараду од 100.000 динара не би уопште плаћали порез на доходак у случајевима да издржавају троје деце, или двоје деце и незапосленог супружника.

**Могуће је размотрити и прогресивније приступе пореској реформи који би омогућили значајније смањење неједнакости.** Предложена реформа, која би подразумевала повећање стопе пореза на доходак грађана на 15% и њено изједначавање са тренутно важећом стопом пореза на добит предузећа представља основни сценарио за смањење неједнакости. Уколико су друштвене и политичке преференције такве да постоји жеља за већим степеном редистрибуције дохотка, могуће је размотрити и прогресивније приступе. На пример, повећање стопе пореза на зараде на 20% би омогућило додатно повећање неопорезивог цензуса на зараде са 19.300 на 55.000 динара, као и веће износе неопорезивих цензуса за издржаване чланове породице од 25.000 динара месечно. Овај приступ пореској реформи омогућио би додатно растерећење домаћинстава са ниским примањима и издржаваним члановима домаћинства, чиме би Гини коефицијент неједнакости био додатно смањен са тренутних 33,3 на 32,0.

**Графикон 1. Редистрибуција дохотка по квинтилним групама услед два могућа сценарија пореске реформе**



**Примарни резултат реформе пореза на доходак био би смањење неједнакости док би ефекти на смањење сиромаштва били скромни.** Као што можемо видети у Табели 9 и Графикону 1, оба приступа пореској реформи би омогућила значајну редистрибуцију дохотка – од 20% домаћинстава са највишим приходима ка 80% домаћинстава са нижим нивоом дохотка, при чему би средњи слој домаћинстава са децом био релативно највећи добитник пореске реформе услед увођења неопорезивих цензуса за издржаване чланове домаћинства. Око 20% грађана са најнижим дохотцима у првом (најсиромашнијем) квинтилу би осетило повећање расположивог дохотка, али у мањој мери од квинтила са средњим нивоом прихода где је стопа запослености виша и где би већи број грађана осетио користи од пореског растеређења зарада. Ово је последица чињенице да су пореске мере углавном ограничене на радно активно становништво, док социјални програми попут новчане социјалне помоћи и дечијег додатка остају кључни инструменти јавних политика за смањење сиромаштва и подршку неактивним грађанима са најнижим нивоом дохотка у првом квинтилу. Међутим, треба имати у виду да би предложено пореско растеређење ниских зарада такође позитивно утицало на подстицаје за запошљавање незапослених лица, пре свега најмање квалификованих са најнижим зарадама, чиме би се додатно помогло унапређење положаја најугроженијих домаћинства са натпросечно високом стопом сиромаштва, али процена ових ефеката превазилази оквир тренутне студије.



## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

**Постоје могућности и потреба да се повећају буџетска издвајања за социјалну заштиту са 3% на око 3,3% БДП како би се проширио обухват и повећали износи накнада социјалних програма циљаних на угрожене слојеве становништва.** Скорашња унапређења државне администрације и увођење система социјалних карата омогућила су веродостојну проверу имовине и доходака потенцијалних примаоца, што чини програме таргетиране социјалне помоћи кредибилнијим и ефикаснијим. Отуда је оправдано да се у буџету за наредну годину издвоје додатна средства од 14 млрд за програм дечијег додатка, што ће омогућити приметно повећање броја примаоца и износа накнада – чиме би се сиромаштво деце осетно смањило, са нивоа који је тренутно знатно виши од просека на ниво који би био нижи од стопе сиромаштва опште популације. Такође, релаксирање имовинских услова за стицање новчане социјалне помоћи, првенствено повећање дозвољеног земљишног поседа са 1 на 10 хектара, омогућило би бољу покривеност најугроженијих домаћинстава, пре свега старачких домаћинстава у руралним срединама. Као додатну подршку пољопривредним домаћинствима, која су и иначе натпросечно материјално угрожена, требало би размотрити укидање обавезе за плаћање ПИО доприноса.

**Приходно неутрална реформа пореза на доходак грађана је неопходна да би се смањила неједнакост на тржишту рада и подржао инклузивнији привредни раст.** Две деценије стар Закон о порезу на доходак грађана више није у стању да адекватно излази у сусрет потребама друштва и потребна је реформа која би повећала прогресивност пореског система и боље заштитила угрожене грађане са ниским зарадама и издржаваним члановима породице. У овој студији предлажемо, као основни модел – удвостручавање износа неопорезивог цензуса на 40.000 динара, увођење неопорезивог цензуса за сваког издржаваног члана од 20.000 динара и паралелно ограничено повећање пореске стопе са 10% на 15% како не би дошло до урушавања конкурентности домаће привреде и домаће радне снаге.

**Не смемо заборавити реформе сектора образовања и владавине права које кључно одређују стопу неједнакости и кохерентност друштва у дугом року.** Домет социјалне и пореске политике на смањење неједнакости тржишног дохотка је ограничен, тако да је немогуће имати кохерентно друштво са прихватљиво ниском стопом неједнакости – уколико је превелика иницијална неједнакост тржишног дохотка који се ствара у домаћој привреди. Управо због тога стручњаци стављају све већи акценат на политике за пре-дистрибуцију и смањење иницијалне неједнакости тржишног дохотка (*Фискални монитор*, ММФ, април 2021. године). У овом смислу од кључне важности за Србију су реформе образовног сектора како би будући радници имали квалитетна и конкурентна знања, као и реформе које омогућавају владавину права и равноправне тржишне услове за све привредне актере. У недостатку ових реформи, неједнакост тржишног дохотка ће у Србији остати непримерено висока, што ће поткопати напоре за смањење неједнакости и достизање инклузивнијег и кохерентнијег друштва.