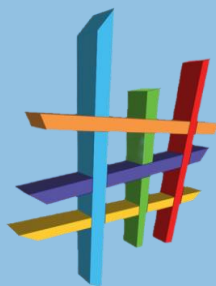


# Praćenje siromaštva u Srbiji 2023: Fiskalna politika i siromaštvo



EAPN Srbija

OKTOBAR, 2023

## Sadržaj

Uvod.....	2
Siromaštvo u Srbiji .....	3
1.1 Oporavak od pandemije i novi izazovi.....	3
1.2 Osnovni pokazatelji siromaštva u Srbiji .....	4
1.2.1 EU-SILC podaci u Srbiji .....	7
1.3 Društvene grupe u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji.....	9
1.3.1 Romi .....	9
1.3.2 Deca i mladi.....	9
1.3.1 Starija populacija (65+) .....	10
Fiskalna politika i siromaštvo u Srbiji .....	12
Preporuke.....	16
Literatura .....	17

## Uvod

*Praćenje siromaštva u Srbiji 2023: Fiskalna politika i siromaštvo* predstavlja peti izveštaj o praćenju siromaštva koji je pripremila Evropska mreža protiv siromaštva – Srbija (EAPN Srbija) u cilju praćenja trendova siromaštva i zalaganja za efikasnije mere i politike protiv siromaštva u Srbiji.

U izveštaju su predstavljeni indikatori siromaštva i nejednakosti u Srbiji na osnovu poslednjih EU-SILC podataka iz 2021. godine, položaj ranjivih grupa (dece i mladih, starijih, i pripadnika romske populacije), kao i uloga fiskalne politike u smanjenju siromaštva. U fokusu ovog izveštaja jeste odnos fiskalne politike i siromaštva, odnosno analizirani su odnos poreske politike i politike javnih rashoda sa jedne i socijalnih transfera usmerenih na smanjenje siromaštva i nejednakosti sa druge strane.

Značaj ove teme ogleda i u činjenici da su socijalna zaštita i socijalna inkluzija u Srbiji u kontekstu Evropskog stuba socijalnih prava ocenjene kao kritične oblasti. Ističe se da sistem socijalne zaštite, dok u nekim oblastima podržava inkluziju, smanjenje siromaštva i jačanje jednakosti, u drugim se pokazuje kao nepravedan i pojačava nejednakost i isključenost.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Arandarenko, M. (2020). Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: Updated review on Serbia. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. Dostupno na: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3910>

# Siromaštvo u Srbiji

## 1.1 Oporavak od pandemije i novi izazovi

Srbija se nalazi među evropskim državama sa najvišim stopama rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, kao i među državama sa najvećim društvenim nejednakostima. Globalni izazovi u proteklih nekoliko godina poput pandemije virusa COVID-19, rata u Ukrajini, kao i rasta cena hrane i energenata, dodatno su otežali i usporili trend opadanja siromaštva i društvenih nejednakosti u Srbiji.

Uticaji pandemije virusa COVID-19 ublaženi su jednokratnim finansijskim merama podrške Vlade Republike Srbije za privredu i sve punoletne građane tokom 2020. i 2021. godine, koje su za cilj imale zaštitu radnih mesta i prihoda. Ove finansijske mere su ublažile krizu, a stopa siromaštva zadržala trend blagog opadanja. Međutim, univerzalni pristup obezbeđivanja socijalne pomoći kako bi se ublažile posledice pandemije, doveo je do izostavljanja najugroženijeg stanovništva, poput dece, osoba bez dokumenata, beskućnika, itd. Sa druge strane, mere pomoći usmerene na privredu, koje su za cilj imale očuvanje radnih mesta, nisu obuhvatile neformalno i privremeno zaposlena lica, što je pogoršalo njihov položaj i doprinelo sveukupnoj nejednakosti. Takođe, iako su imale kratkoročan pozitivan efekat u ublažavanju posledica pandemije, odgovori Vlade u vidu mera pomoći doveli su do rasta javnih rashoda koji su, uz istovremeni pad javnih prihoda, izazvali velike fiskalne pritiske.<sup>2</sup>

Postepeni ekonomski oporavak tokom 2021. godine, usporen je izazovima iz spoljnog okruženja koji su proistekli iz posledica rata u Ukrajini, a pre svega usled rasta cena hrane i energenata. U drugoj polovini 2022. godine inflacija je dostigla 15,1% što predstavlja rekordnu stopu inflacije u Srbiji u poslednjih 15 godina. Prosečna inflacija u 2022. godini je iznosila 11,9%, a čak 65% rasta inflacije je zasnovano na rastu cena hrane i energenata.<sup>3</sup> Ovo je imalo posebno negativan uticaj na kupovnu moć domaćinstava sa nižim dohotkom i materijalno ugroženih domaćinstava, koji najveći deo svojih mesečnih prihoda izdvajaju upravo za hranu i energente. Dodatno, procena uticaja ukrajinske krize na stanje siromaštva u Srbiji koju je sproveo UNICEF pokazuje da troškovi života u Srbiji rastu brže od prihoda.<sup>4</sup> Tako je tokom prethodne godine efekat rasta plata gotovo u potpunosti poništen visokom inflacijom. Naime, prosečne zarade u Srbiji su u prethodnih godinu dana (jul 2022 – jul 2023) nominalno porasle za 14,6%, a realno samo za 1,9%.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> World Bank (2021). *Western Balkans Regular Economic Report No. 19, Spring 2021: Subdued Recovery*. Washington: IBRD, The World Bank. Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/>

<sup>3</sup> World Bank (2023). *Western Balkans Regular Economic Report: Testing Resilience*. Washington: World Bank. Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

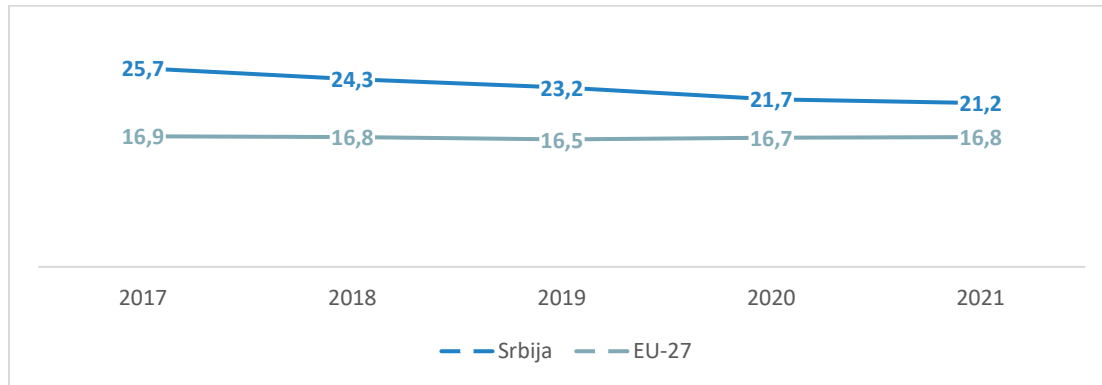
<sup>4</sup> UNICEF & UNU-MERIT (2023). *Izrada projekcija siromaštva na osnovu potencijalnog uticaja sukoba u Ukrajini: Na najugroženije grupe u Srbiji sa posebnim osvrtom na decu*. Beograd: UNICEF u Srbiji. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/23351/file/Izrada%20projekcija%20siroma%C5%A1tva%20na%20osnovu%20potencijalnog%20uticaja%20sukoba%20u%20UA%20na%20najugro%C5%BEenje%20grupe%20u%20Srbiji,%20s%20posebnim%20osvrtom%20na%20decu.pdf>

<sup>5</sup> Republički zavod za statistiku – Prosečne zarade po zaposlenom, jul 2023, dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13804&a=24&s=2403?s=2403>

## 1.2 Osnovni pokazatelji siromaštva u Srbiji

U Srbiji se poslednjih godina beleži pozitivan trend smanjenja stope siromaštva. U 2021. godini stopa rizika od siromaštva iznosila je 21,2% (Grafikon 1). Trend opadanja siromaštva koji je nastavljen posle od 2020. godine prvenstveno je rezultat mera protiv pandemije, koje iako nisu bile usmerene na ranjive grupe, generalno su doprinele ublažavanju krize.

Grafikon 1: Stopa rizika od siromaštva posle socijalnih transfera, Srbija i EU-27, %

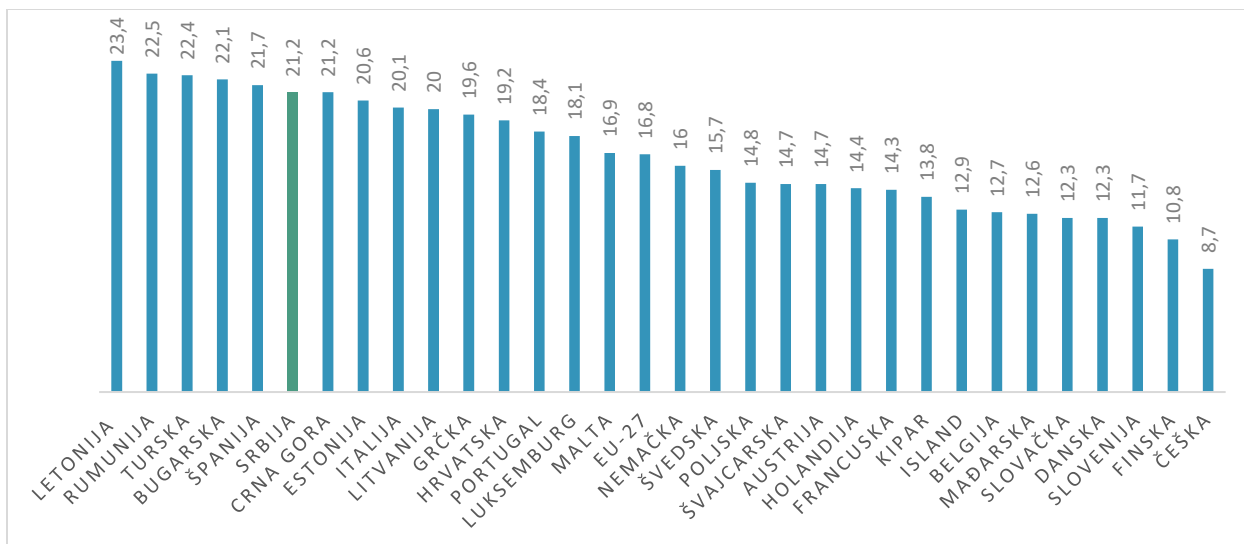


Izvor: Eurostat, tps00184

Ipak, stopa rizika od siromaštva u Srbiji je generalno visoka i jedna među najvišim u Evropi. Tačnije, Srbija se nalazi na šestom mestu prema visini stope rizika od siromaštva među evropskim državama u kojima se ovaj indikator meri prema metodologiji Evropske unije, tačnije prema Anketi o dohotku i životnom standardu stanovništva (EU-SILC).<sup>6</sup>

Grafikon 2: Stopa rizika od siromaštva posle socijalnih transfera, 2021, %

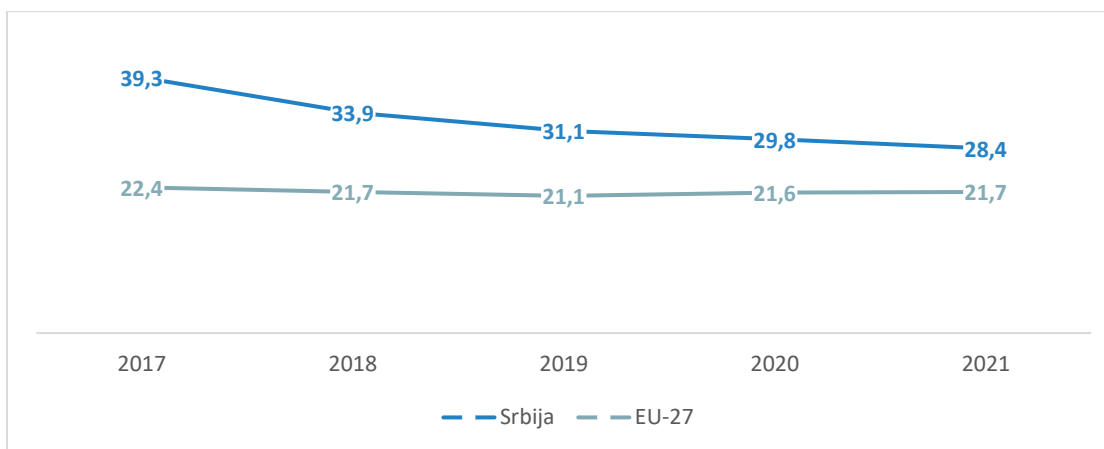
<sup>6</sup> Viša stopa rizika od siromaštva u 2021. godini izmerena je u Letoniji, Rumuniji, Turskoj, Bugarskoj i u Španiji.



Izvor: Eurostat, tps00184

Dok se petina stanovništva nalazila u riziku od siromaštva 2021. godine, gotovo trećina stanovništva u Srbiji (28,4%) nalazila se u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (Grafikon 3). Ipak, podaci o trendu ovog indikatora za period od 2017-2021. godine pokazuju opadanje, dok je stopa rizika od siromaštva u istom periodu nešto postojanija. Ovakvi podaci ukazuju na izvesno poboljšanje u dimenzijama materijalne deprivacije i intenziteta zaposlenosti, dok finansijska dimenzija siromaštva pokazuje sporiji trend opadanja.

Grafikon 3: Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, %

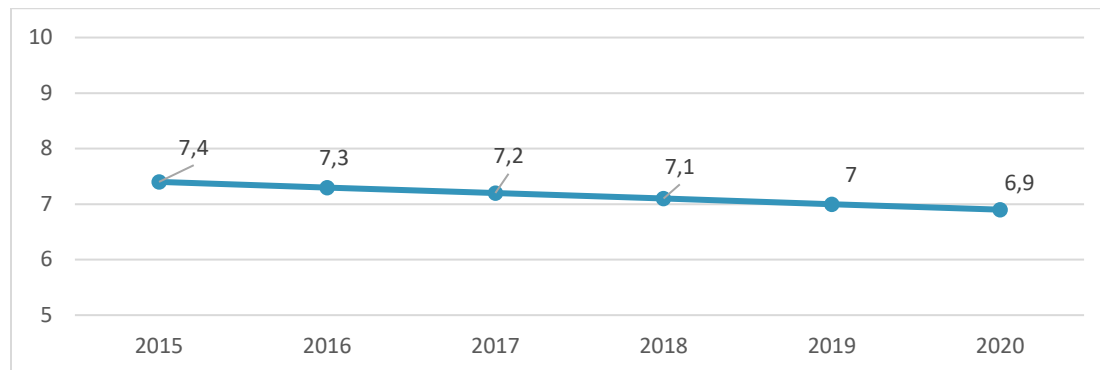


Izvor: Eurostat, tipslc10

Poslednji podaci o stopi apsolutnog siromaštva iz 2020. godine ukazuju da oko pola miliona stanovnika ne može da zadovolji osnovne životne potrebe. Takođe, trend opadanja apsolutnog siromaštva je značajno sporiji u odnosu na ostale promene drugih indikatora. Ovo postojano održavanje nivoa apsolutnog

siromaštva ukazuje da u Srbiji postoji relativno „čvrsto“ jezgro siromašnih, koje nije izloženo dejstvu efektivnih politika i mera smanjenja siromaštva.<sup>7</sup>

Grafikon 4: Stopa apsolutnog siromaštva u Srbiji, %



Izvor: SIPRU, 2021.

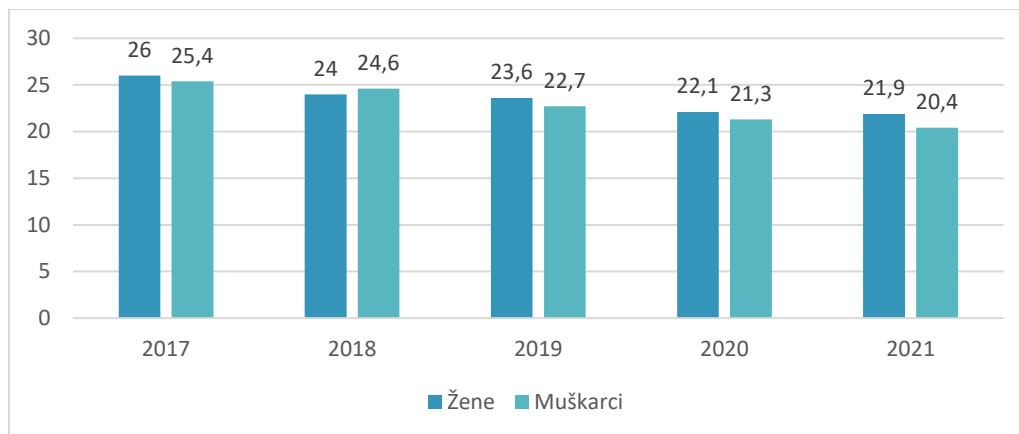
Ukoliko uzmemo u obzir pokazatelje siromaštva za različite grupe stanovništva, smanjenje siromaštva se registruje u svim starosnim grupama osim u grupi najstarijeg stanovništva (starosti 65 i više godina).<sup>8</sup> Takođe, prisutne su rodne razlike u stopi rizika od siromaštva. Podaci ukazuju na veću stopu rizika od siromaštva kod žena, kao i sporije opadanje stope u posmatranom periodu (2017-2021), uz povećanje rodnog jaza. Feminizaciji siromaštva doprinosi povećanje udela domaćinstava čiji su nosioci žene, a koja su u proseku siromašnija od domaćinstava čiji su nosioci muškarci, usled nepovoljnijeg položaja žena na tržištu rada.<sup>9</sup>

Grafikon 5: Stopa rizika od siromaštva, prema polu, %

<sup>7</sup> Babović, M., Cvejić, S., & Stefanović, S. (2017). *Opres siromaštvo! Praćenje siromaštva u okviru razvojne agende UN do 2030. godine*. Beograd: SeConS grupa za razvojnu inicijativu. Dostupno na: <https://secons.net/wp-content/uploads/2022/01/79-publication.pdf>

<sup>8</sup> Babović, M. (2023). *Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji: Izveštaj za 2022. godinu*. Beograd: Republički zavod za statistiku. Dostupno na: <https://sdg.indikatori.rs/media/1621/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji-2022.pdf>

<sup>9</sup> Vuković, D., & Babović, M. (2022). *U lavirintu siromaštva i socijalne isključenosti: socijalna politika i država blagostanja u Srbiji*. Beograd: Dosije studio & SeConS grupa za razvojnu inicijativu. Dostupno na: <https://secons.net/wp-content/uploads/2023/02/Vukovic-i-Babovic-U-lavirintu-siromastva-i-iskljucenosti.pdf>



Izvor: Eurostat, tessi010

Kada je reč o nejednakosti dohotka, Srbija se svrstava među zemlje sa najvećim nejednakostima u Evropi. Kvintilni odnos je 2021. godine iznosio 5,95 što znači da je najbogatijih 20% stanovništva imalo gotovo šest puta viši ukupni dohodak od najsiromašnijih 20% stanovništva u Srbiji.<sup>10</sup> Prema Džini koeficijentu koji iznosi 33,3% Srbija se nalazi među zemljama sa najvišim dohodnim nejednakostima u Evropi.<sup>11</sup> Uzrok ovako velike dohodne nejednakosti nalazi se u celom kompleksu pravila prikupljanja javnih prihoda i raspodele javnih rashoda, o čemu će biti više reči u sledećem poglavlju ovog izveštaja.

### 1.2.1 EU-SILC podaci u Srbiji

Iako se SILC podaci koriste za prikazivanje indikatora siromaštva, socijalne isključenosti i nejednakosti u raspoloživom dohotku u Srbiji, ove podatke bi ipak trebalo uzimati sa rezervom. Naime, Republički zavod za statistiku od 2018. godine primenjuje revidiranu metodologiju, zbog čega domaći ekonomisti dovode u pitanje uporedivost EU-SILC podataka u Srbiji sa EU-SILC podacima u drugim evropskim državama.<sup>12</sup> Neke od značajnijih metodoloških postupaka koji se koriste od 2018. godine u merenju SILC u Srbiji:

- Preuzimanje podataka o socijalnim transferima namenjenim siromašnima iz administrativnih registra umesto da ih ispitanici sami deklarišu u anketi.
- Sa druge strane, ostali dohoci se ne preuzimaju iz administrativnih podataka, što znači da dohoci viših decila ostaju relativno potcenjeni.
- Negativni dohodak se rekodira u nulti dohodak.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Eurostat, ILC\_DI11.

<sup>11</sup> Eurostat, ILC\_DI12.

<sup>12</sup> Arandarenko, M., Krstić, G., & Žarković Rakić, J. (2019). Nejednakost u Srbiji: Da li je problem u merenju ili u politikama?, u: *Ekonomске ideje i praksa*, br. 32. Dostupno na: <http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/10/Rad-061.pdf>

<sup>13</sup> Arandarenko, M. (2023). Ideologija neoliberalizma, fiskalna politika, siromaštvo i nejednakost u Srbiji. (u pripremi)



Posle ovih metodoloških izmena u SILC-u došlo je do pada u stopi siromaštva i do smanjenja Džini koeficijenta, za koje se smatra da su dosta potcenjeni u odnosu na njihove „stvarne“ vrednosti. Pored toga, autori ističu da, prema njihovim saznanjima, nijedna druga zemlja koja koristi SILC ne kombinuje administrativne i anketne podatke na ovakav način, što otežava uporedivost podataka iz Srbije sa podacima iz drugih zemalja.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Arandarenko, M., Krstić, G., & Žarković Rakić, J. (2019). Nejednakost u Srbiji: Da li je problem u merenju ili u politikama?, u: *Ekonomске ideje i praksa*, br. 32. Dostupno na: <http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/10/Rad-061.pdf>

## 1.3 Društvene grupe u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji

### 1.3.1 Romi

Iako Ustav Republike Srbije priznaje Romima status nacionalne manjine i garantuje im ostvarivanje kako individualnih, tako i kolektivnih prava, u skladu s međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, ova društvena grupa se suočava s diskriminacijom i marginalizacijom u svim sferama društvenog života. U poređenju sa opštom populacijom, Romi se suočavaju sa povećanim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti, prvenstveno zbog niske mobilnosti u sistemu formalnog obrazovanja (slabo pohađanje škole i niska obrazovna postignuća), visoke stope nezaposlenosti, neadekvatnog stanovanja, ograničenog pristupa zdravstvenim uslugama i uopšte niskog životnog standarda.

Nedostatak adekvatnih obrazovnih kvalifikacija otežava radno sposobnim Romima i Romkinjama pristup tržištu rada. Tek trećina Roma (33,33%) ima završeno osnovno obrazovanje, 11,54% je završilo srednju školu, a oko 1% ima završenu visoku stručnu spremu.<sup>15</sup> Stoga je nedostatak potrebnog obrazovanja jedan od razloga zašto Romi imaju mnogo veći nivo nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti od opšte populacije. Veliki deo Roma radi u neformalnoj ekonomiji, uglavnom na sezonskim poslovima u poljoprivredi i neformalnoj reciklaži, što znači da nisu prijavljeni u zvaničnoj šemi zapošljavanja i gube prava na socijalna davanja (npr. zdravstveno osiguranje, penzioni fond i sl.).<sup>16</sup> Iako precizna zvanična statistika o prihodima Roma nije dostupna, procenjuje se da se broj Roma koji žive u uslovima apsolutnog siromaštva povećava.

Iako je stopa obuhvata romske populacije socijalnim davanjima visoka, stope siromaštva su i dalje visoke, što ukazuje da socijalna davanja nisu dovoljna i da je neophodno kreirati specifične mere za romsku populaciju koje bi omogućile njihovu bolju socijalnu inkluziju.

### 1.3.2 Deca i mladi

Poslednjih godina došlo je do marginalnog smanjenja udela dece koja se suočavaju sa siromaštvom i socijalnom isključenošću u Srbiji. Ipak, deca su u pogledu izloženosti siromaštvu još uvek daleko najugroženija starosna grupa u Srbiji, koja se češće od ostalih starosnih grupa nalazi na dnu distribucije dohotka.<sup>17</sup> Najugroženija su deca koja žive u višechlanim porodicama, deca u seoskim domaćinstvima i deca

---

<sup>15</sup> SIPRU (2021). Status of vulnerable groups in the process of the accession of the Republic of Serbia to the European Union. Situation Overview. Dostupno na: [https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/10/Status\\_of\\_vulnerable\\_groups\\_in\\_the\\_process\\_of\\_the\\_accession\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Serbia\\_to\\_the\\_European\\_Union-Status\\_of\\_Roma.pdf](https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/10/Status_of_vulnerable_groups_in_the_process_of_the_accession_of_the_Republic_of_Serbia_to_the_European_Union-Status_of_Roma.pdf).

<sup>16</sup> RCC (2015). Roma Inclusion Index 2015. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation. Dostupno na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>

<sup>17</sup> Arandarenko, M. (2020). Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: Updated review on Serbia. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. Dostupno na: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3910>

u romskim naseljima. U 2020. godini 10,6% dece uzrasta 0-13 godina nalazilo se u uslovima apsolutnog siromaštva.<sup>18</sup> Domaćinstva sa troje ili više izdržavane dece i dalje pokazuju najveći rizik od siromaštva, sa stopom od 38,8% zabeleženom u 2021.<sup>19</sup>

U Republici Srbiji mladima se smatra starosna grupa od 15 do 30 godina. Ovoj starosnoj grupi takođe pretil opasnost od siromaštva. Naime, izazovi sa finansijama su značajan faktor koji mlade pojedince ometa da ostvare nezavisnost od roditelja. Mladi koji žive samostalno procenjuju da im je materijalna situacija ispod proseka u većem procentu od onih koji žive sa roditeljima.<sup>20</sup> Stoga finansijska ograničenja često igraju ulogu u odluci da se odloži osnivanje porodice.

Mladi u Srbiji se suočavaju sa znatno više prepreka na tržištu rada u odnosu na svoje vršnjake u zemljama EU.<sup>21</sup> Brojni izazovi sa kojima se mladi suočavaju prilikom ulaska na tržište rada doprinose njihovoj nepovoljnoj materijalnoj situaciji. Široko rasprostranjeni oblici neformalnog zapošljavanja, zaposlenja na određeno vreme ili skraćeno radno vreme ukazuju na sve veću nesigurnost posla među mladom radnom snagom. Najugroženiji su mladi u kategoriji od 15 do 24 godine kod kojih se beleži viša stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti – 32,9% naspram 28,4% u ukupnoj populaciji.<sup>22</sup>

### 1.3.1 Starija populacija (65+)

Srbija se nalazi među državama koje se suočavaju sa izazovima starenja stanovništva. Kako je već pomenuto, najstarije stanovništvo (65+) je jedina starosna grupa u Srbiji u kojoj se poslednjih godine ne registruje pad siromaštva.

Penzije služe kao primarni finansijski stub odbrane od siromaštva u starosti, posebno za pojedince koji žive samostalno bez podrške mlađih ili zaposlenih članova domaćinstva koji su sposobni da doprinesu njihovoj finansijskoj stabilnosti. Penzije imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju materijalnog blagostanja u starijim godinama i uspostavljanju preduslova za dostojanstven život. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku iz 2021. godine stopa rizika od siromaštva za stanovništvo starije od 65 godina iznosila

---

<sup>18</sup> UNICEF & UNU-MERIT (2023). *Izrada projekcija siromaštva na osnovu potencijalnog uticaja sukoba u Ukrajini: Na najugroženije grupe u Srbiji sa posebnim osvrtom na decu*. Beograd: UNICEF u Srbiji. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/23351/file/Izrada%20projekcija%20siroma%C5%A1tva%20na%20osnovu%20potencijalnog%20uticaja%20sukoba%20u%20UA%20na%20najugro%C5%BEenije%20grupe%20u%20Srbiji,%20s%20posebnim%20osvrtom%20na%20decu.pdf>

<sup>19</sup> Republički zavod za statistiku – Siromaštvo i socijalna nejednakosti, 2021. Podaci dostupni na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=8870&a=01&s=0102>

<sup>20</sup> Popadić, D., Pavlović, Z., & Mihailović, S. (2019). *Mladi u Srbiji 2018/2019*. Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung. Dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15295-20190411.pdf>

<sup>21</sup> Vukov, T., Stančić, M., & Hrkalović, M. (2020). *Mladi i preduzetništvo u Srbiji*. Beograd: KOMS. Dostupno na: <https://koms.rs/2020/12/22/istrazivanje-mladi-i-preduzetnistvo/>

<sup>22</sup> Eurostat, tipslc10

19,4%, dok je stopa rizika od siromaštva pre socijalnih transfera i penzija iznosila 78,8%, što jasno ukazuje na značaj penzija.<sup>23</sup>

Visoka inflacija značajno je uticala i na kupovnu moć penzionera, uprkos povećanju penzija u prethodnom periodu. Za kupovinu prosečne potrošačke korpe u junu ove godine bilo je potrebno 2,7 prosečnih penzija, a za kupovinu minimalne potrošačke korpe 1,4 penzije.<sup>24</sup> Ovakav odnos potrošačkih cena ukazuje na ugroženost starijih od 65 godina koji primaju manju penziju od prosečne. Ipak, u najtežem položaju su starije osobe koje nisu ostvarile pravo na penziju, imajući u vidu da socijalna penzija još uvek nije uvedena u Srbiji.

---

<sup>23</sup> Kuzmanov, L. (2022). *Siromaštvo starijih u Srbiji i Agenda 2030*. Dostupno na: <https://sdgs4all.rs/wp-content/uploads/2022/07/fcd-sdgs4all-analiza-lidija-kuzmanov-siromastvo-starijih-i-agenda-2030-with-summary.pdf>

<sup>24</sup> Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine Republike Srbije – Kupovna moć stanovništva, Potrošačka korpa, dostupno na: <https://must.gov.rs/extfile/sr/3394/Korpa%20jun%202023.pdf>; Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje – Prosečna penzija, dostupno na: <https://www.pio.rs/sr/aktuelnosti/prosechna-penzija>

## Fiskalna politika i siromaštvo u Srbiji

Uzroci visoke nejednakosti u Srbiji su brojne – od stanja na tržišta rada do socijalne i poreske politike. Nivo dohodne nejednakosti zavisi prvenstveno od sposobnosti poreske i socijalne politike da smanje nejednakosti u raspoloživom dohotku. Globalno posmatrano, Srbija je među državama sa visokim nivoom javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu (BDP), a prema fiskalnom kapacitetu ne zaostaje za državama Zapadne Evrope.<sup>25</sup> Sa druge strane, struktura javne potrošnje ukazuje na ograničene izdatke na socijalne programe usmerene ka materijalno ugroženim domaćinstvima, koji predstavljaju jedine eksplicitne programe protiv siromaštva u Srbiji.<sup>26</sup> Stoga se visoke stope nejednakosti i siromaštva smatraju posledicama nedovoljno efikasne redistributivne politike.

Programi socijalne pomoći usmereni na materijalno ugrožene slojeve stanovništva predstavljaju jednu komponentu u okviru sistema socijalne zaštite. Socijalna zaštita u Srbiji obuhvata: socijalno osiguranje (penzije i drugi programi socijalnog osiguranja), mere tržišta rada (aktivne i pasivne mere) i programe socijalne pomoći. Programi socijalne pomoći se ne zasnivaju na doprinosima i koji su ili usmereni na siromašne, poput novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka, ili predstavljaju kategorijske programe, poput naknada zarade, roditeljskog dodatka i boračke naknade. Dakle, programi socijalne pomoći usmereni na materijalno ugrožene slojeve stanovništva predstavljaju dve vrste socijalnih transfera – novčanu socijalnu pomoć za pojedince ili porodice i dečiji dodatak. U strukturi javnih rashoda za socijalnu zaštitu ovi programi socijalne pomoći predstavljaju deo rashoda u kategoriji socijalna pomoć (Grafikon 6), što je prema izveštaju Svetske banke iz 2015. godine iznosilo tek 0,5% BDP-a.

Iako u poređenju sa uporedivim zemljama Evropske unije i Zapadnog Balkana, Srbija ima prosečan nivo davanja za socijalnu zaštitu, poslednjih godina se beleži smanjenje sredstava namenjenih celokupnom sistemu socijalne zaštite, kao i smanjenje pokrivenosti siromašnog stanovništva programima socijalne zaštite. Samim tim, dovodi se u pitanje efikasnost socijalnih transfera u svojoj osnovnoj nameri – smanjenju siromaštva.

Jedan od osnovnih razloga za nedovoljnu efikasnost socijalnih transfera na smanjenje siromaštva jeste postepeno smanjivanje nivoa javnih rashoda namenjenih sistemu socijalne zaštite u Srbiji. Naime, javni rashodi za celokupni sistem socijalne zaštite, predstavljeni kao udeo u BDP-u, poslednjih godina pokazuju trend opadanja (Grafikon 6).<sup>27</sup>

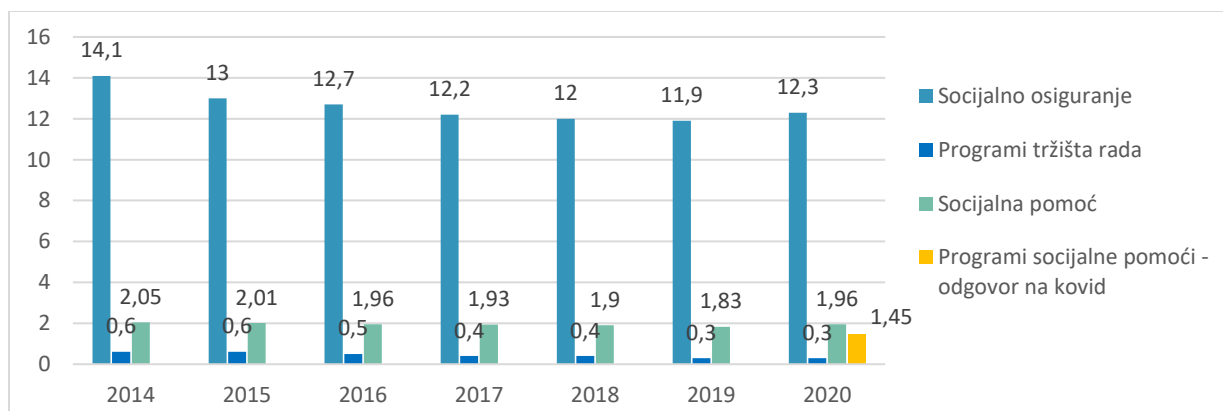
Grafikon 6: Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu (procenat BDP-a)

<sup>25</sup> Arandarenko, M. (2023). Ideologija neoliberalizma, fiskalna politika, siromaštvo i nejednakost u Srbiji. (u pripremi)

<sup>26</sup> World Bank (2015). *Republic of Serbia Public Finance Review 2015: Toward a Sustainable and Efficient Fiscal Policy*. Dostupno na: <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/24274>

<sup>27</sup> World Bank & UNICEF (2022). Pregled javnih rashoda za socijalnu pomoć u Srbiji. Beograd: World Bank & UNICEF. Dostupno na:

<https://www.unicef.org/serbia/media/23181/file/Pregled%20javnih%20rashoda%20za%20socijalnu%20pomo%C4%87%20u%20Srbiji.pdf>



Izvor: World bank & UNICEF, 2022.

Prema proceni Svetske banke, Srbija izdvaja preko 70% od ukupnih sredstava za socijalnu zaštitu na penzije, u poređenju sa zemljama OECD-a, gde se na penziju izdvaja oko 40% sredstava namenjenih socijalnoj zaštiti.<sup>28</sup> Dakle, većina relativno visokih javne potrošnje Zapadnog Balkana na socijalnu zaštitu izdvaja se na penzije, što sugerise da ograničena sredstva stižu do materijalno ugroženih domaćinstava.

Pokrivenost siromašnog stanovništva programima socijalne pomoći u Srbiji je generalno niska, a poslednjih godina se beleži blagi pad broja korisnika programa socijalne pomoći usmerenih na siromašne.<sup>29</sup> Prema analizi Svetske banke i UNICEF-a iz 2022. godine, manje od polovine osoba koje žive u siromaštvu obuhvaćeno je najznačajnijim programima socijalne pomoći – novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak. Takođe, samo 60% dece koja žive u siromaštvu je obuhvaćeno navedenim programima socijalne pomoći.<sup>30</sup>

Nedovoljan obuhvat siromašnog stanovništva socijalnim transferima do sada se najčešće doводи u vezu sa restriktivnim i ponekad diskriminatornim kriterijumima za procenu pogodnosti novih korisnika, kao sa složenim administrativnim procedurama.<sup>31</sup> Međutim, martu 2022. godine u Srbiji je stupio na snagu Zakon o socijalnim kartama.<sup>32</sup> Zakon je predstavljen kao važan iskorak ka unapređenju sistema socijalne zaštite: uvodi se automatizacija u odlučivanju centra za socijalni rad i algoritam, koji će sabirati sve lične podatke

<sup>28</sup> World Bank (2023). *Western Balkans Regular Economic Report: Testing Resilience*. Washington: World Bank. Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

<sup>29</sup> European Commission – Serbia Report 2022. Dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en)

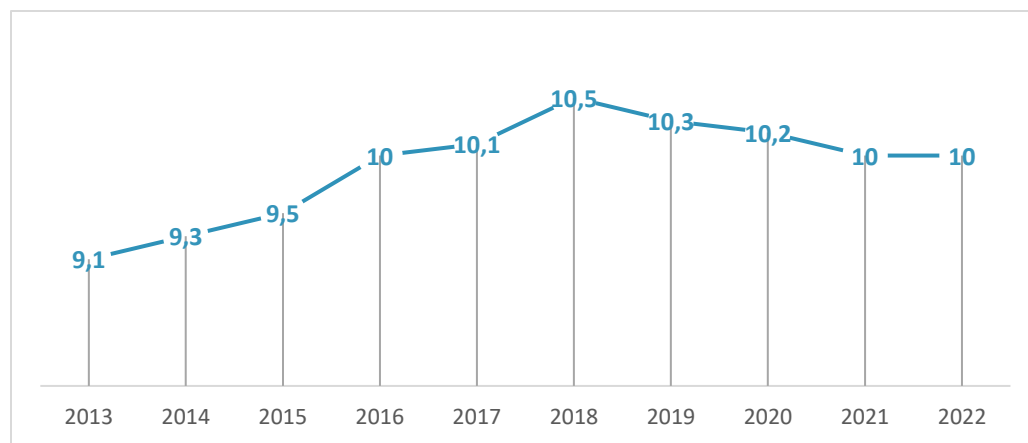
<sup>30</sup> World Bank & UNICEF (2022). Pregled javnih rashoda za socijalnu pomoć u Srbiji. Beograd: World Bank & UNICEF. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/23181/file/Pregled%20javnih%20rashoda%20za%20socijalnu%20pomo%C4%87%20u%20Srbiji.pdf>

<sup>31</sup> Arandarenko, M. (2020). Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: Updated review on Serbia. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. Dostupno na: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3910>

<sup>32</sup> Zakon o socijalnoj karti, Sl. glasnik RS, br. 14/2021. Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-socijalnoj-karti.html>

o licima koja su korisnici socijalne pomoći i time kreirati njihovu Socijalnu kartu.<sup>33</sup> Naime, uvođenjem sistema socijalnih karti, donošenje odluke o tome da li neko ima pravo da bude na socijalnoj pomoći je u potpunosti digitalizovano. Ovo podrazumeva da će korisnik izgubiti pravo na socijalnu pomoć ukoliko algoritam registruje prihode na njegovom/njenom računu koji prevazilaze iznos novčane socijalne pomoći. Ovi prihodi su najčešće rezultat različitih oblika povremenog i neformalnog rada (poput skupljanja sekundarnih sirovina), koji čak ni zajedno sa novčanom socijalnom pomoći ne mogu obezbediti dovoljno sredstava za egzistenciju domaćinstva. Pojedine organizacije civilnog društva ovaj zakon predstavlja otežavajuću okolnost za materijalno ugroženo stanovništvo i procenjuju da će njegovom primenom u narednom periodu doći do dodatnog smanjenje korisnika socijalne pomoći, prvenstveno kroz isključivanje postojećih korisnika socijalne pomoći. Značajno je pomenuti da je uvođenje integrisanog sistema socijalnih karti jedina strukturna reforma u oblasti socijalne zaštite u okviru Programa ekonomskih reformi.<sup>34</sup>

Grafikon 7: Udeo korisnika socijalne zaštite u ukupnoj populaciji, %



Izvor: RZS, 2022.

Pored nedovoljnog obuhvata novčanim davanjima, adekvatnost iznosa novčanih davanja se takođe ističe kao značajan problem. Dakle, većina siromašnih ne ostvaruje pravo na socijalnu novčanu pomoć, a oni koji to pravo ostvaruju ni uz novčana davanja ne mogu da zadovolje osnovne egzistencijalne potrebe.<sup>35</sup> Razlog za mali obuhvat i neadekvatnost davanja je vrlo nisko postavljena linija administrativnog siromaštva u odnosu na liniju apsolutnog i relativnog siromaštva.<sup>36</sup> Prema poslednjim podacima, prag administrativnog siromaštva je u periodu od 2012-2018. godine bio niži za trećinu od praga apsolutnog siromaštva što znači

<sup>33</sup> A11 - (Anti)socijalne karte, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/antisocijalne-karte/>

<sup>34</sup> Cvejić, S. (2023). Odrednice i ishodi dečijeg siromaštva u Srbiji, MONS. Dostupno na: <https://mons.rs/odrednice-i-ishodi-decijeg-siromastva-u-srbiji>

<sup>35</sup> Na primer, novčana socijalna pomoć za četvoročlanu porodicu (roditelji i dvoje maloletne dece) prema podacima za 2023. godinu iznosi 21.810 dinara (186 EUR), što predstavlja oko 56% minimalne zarade u Srbiji.

<sup>36</sup> Bradaš, S. (2021). Socijalne karte – bezizlaz iz siromaštva. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/12257/socijalne-karte-bezizlaz-iz-siromastva>

da osoba koja je ostvarila pravo na novčanu socijalnu pomoć ne može da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe, a da bi dostigla liniju relativnog siromaštva potreban joj je dvostruki iznos socijalne pomoći.<sup>37</sup>

Upravo se navedeni nedostaci programa socijalne zaštite koji su usmereni na materijalno ugrožena domaćinstva smatraju osnovnim uzrokom nedovoljnog uticaja socijalnih transfera na smanjenje siromaštva i nejednakosti. Socijalni transferi u Srbiji smanjuju nejednakost nešto manje nego što pokazuje prosek za EU (3,5 prema 3,7 procentna poena, respektivno). Takođe, porezi znatno manje utiču na smanjenje nejednakosti dohotka nego u EU (2,7 prema 4 procentna poena), što je posledica niske progresivnosti poreza na dohodak u Srbiji.<sup>38</sup> Regresivnost poreskog sistema u Srbiji stavlja veći teret na slojeve stanovništva sa nižim dohotkom. Tako na primer, porez na dohodak i socijalni doprinosi (koji su takođe vrsta poreza) procentualno više opterećuju osobe koje rade za minimalnu platu nego osobu koja zarađuje višestruko više.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Arandarenko, M., Krstić, G., & Žarković Rakić, J. (2017). Dohodna nejednakost u Srbiji: Od podataka do politike. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13936.pdf>

<sup>39</sup> *Ibid.*



## Preporuke

- Usvajanje integrisane i koherentne politike za borbu protiv siromaštva i unapređivanje socijalne uključenosti, jer samo na taj način se može sistematski pristupiti pitanju smanjenja siromaštva i unapređenju socijalnog uključivanja različitih grupa koje odlikuju različiti oblici ranjivosti, specifični rizici od siromaštva i za koje je potrebno definisati adekvatnije mere intervencije. U tom cilju EAPN - Srbija se zalaže za:
  - Usvajanje Nacionalne strategije borbe protiv siromaštva.
  - Povezivanje ciljeva ove strategije sa odgovarajućim sektorskim strategijama čija je implementacija važna za ostvarivanje Agende za održivi razvoj do 2030. i posebno Cilj održivog razvoja 1: Svet bez siromaštva.
- Reforma poreskog sistema i socijalnih transfera koja bi omogućila da porezi i socijalni transferi imaju veći redistributivni potencijal. Veća efikasnost u distribuciji poreza na socijalne transfere smanjila bi nejednakosti i dovela do pravednijeg društva.
- Povećanje obuhvata programima socijalne pomoći koji su usmereni na siromašne kako bi pomoć stigla do domaćinstava koja se nalaze ispod linije apsolutnog siromaštva.
- Definisanje, odnosno efektivnije sprovođenje mera za povećanje dostojanstvenosti rada, obezbeđivanje sredstava za njihovu realizaciju, i nezavisno praćenje sprovođenja.
- Dalji rad na smanjenju rodni razlika u obrazovanju, zapošljavanju i odlučivanju, kao i u ekonomiji staranja; dalji rad na eliminaciji rodno zasnovanog nasilja i ravnopravnom razvoju dečaka i devojčica.
- Uključivanje organizacija civilnog društva, predstavnika ranjivih društvenih grupa i samih osoba sa iskustvom siromaštva u definisanje i sprovođenje mera za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti.

## Literatura

Arandarenko, M., Krstić, G., & Žarković Rakić, J. (2017). Dohodna nejednakost u Srbiji: Od podataka do politike. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13936.pdf>

Arandarenko, M., Krstić, G., & Žarković Rakić, J. (2019). Nejednakost u Srbiji: Da li je problem u merenju ili u politikama?, u: *Ekonomске ideje i praksa*, br. 32. Dostupno na: <http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/10/Rad-061.pdf>

Arandarenko, M. (2020). Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: Updated review on Serbia. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. Dostupno na: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3910>

Arandarenko, M. (2023). Ideologija neoliberalizma, fiskalna politika, siromaštvo i nejednakost u Srbiji. (u pripremi)

A11 - (Anti)socijalne karte, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/antisocijalne-karte/>

Babović, M., Cvejić, S., & Stefanović, S. (2017). *Oprez siromaštvo! Praćenje siromaštva u okviru razvojne agende UN do 2030. godine*. Beograd: SeConS grupa za razvojnu inicijativu. Dostupno na: <https://secons.net/wp-content/uploads/2022/01/79-publication.pdf>

Babović, M. (2023). *Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji: Izveštaj za 2022. godinu*. Beograd: Republički zavod za statistiku. Dostupno na: <https://sdg.indikatori.rs/media/1621/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji-2022.pdf>

Bradaš, S. (2021). Socijalne karte – bezizlaz iz siromaštva. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/12257/socijalne-karte-bezizlaz-iz-siromastva>

Cvejić, S. (2023). Odrednice i ishodi dečijeg siromaštva u Srbiji, MONS. Dostupno na: <https://mons.rs/odrednice-i-ishodi-decijeg-siromastva-u-srbiji>

European Commission – Serbia Report 2022. Dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en)

Kuzmanov, L. (2022). *Siromaštvo starijih u Srbiji i Agenda 2030*. Dostupno na: <https://sdgs4all.rs/wp-content/uploads/2022/07/fcd-sdgs4all-analiza-lidija-kuzmanov-siromastvo-starijih-i-agenda-2030-with-summary.pdf>

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine Republike Srbije – Kupovna moć stanovništva, Potrošačka korpa, dostupno na: <https://must.gov.rs/extfile/sr/3394/Korpa%20jun%202023.pdf>

Popadić, D., Pavlović, Z., & Mihailović, S. (2019). Mladi u Srbiji 2018/2019. Beograd: Friedrich-Ebert Stiftung. Dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15295-20190411.pdf>

RCC (2015). Roma Inclusion Index 2015. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation. Dostupno na: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>

Republički zavod za statistiku – Siromaštvo i socijalna nejednakosti, 2021. Podaci dostupni na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=8870&a=01&s=0102>

Republički zavod za statistiku – Prosečne zarade po zaposlenom, jul 2023, dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13804&a=24&s=2403?s=2403>

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje – Prosečna penzija, dostupno na: <https://www.pio.rs/sr/aktuelnosti/prosechna-penzija>

SIPRU, Apsolutno siromaštvo u Srbiji, dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%83-%D1%80%D1%81/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%B0/%D0%B0%D0%BF%D1%81%D0%BE%D0%BB%D1%83%D1%82%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE/>

SIPRU (2021). Status of vulnerable groups in the process of the accession of the Republic of Serbia to the European Union. Situation Overview. Dostupno na: [https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/10/Status\\_of\\_vulnerable\\_groups\\_in\\_the\\_process\\_of\\_the\\_accession\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Serbia\\_to\\_the\\_European\\_Union-Status\\_of\\_Roma.pdf](https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/10/Status_of_vulnerable_groups_in_the_process_of_the_accession_of_the_Republic_of_Serbia_to_the_European_Union-Status_of_Roma.pdf)

UNICEF & UNU-MERIT (2023). *Izrada projekcija siromaštva na osnovu potencijalnog uticaja sukoba u Ukrajini: Na najugroženije grupe u Srbiji sa posebnim osvrtom na decu*. Beograd: UNICEF u Srbiji. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/23351/file/Izrada%20projekcija%20siroma%20na%20osnovu%20potencijalnog%20uticaja%20sukoba%20u%20UA%20na%20najugro%20C5%BEenije%20grupe%20u%20Srbiji,%20s%20posebnim%20osvrtom%20na%20decu.pdf>

Vukov, T., Stančić, M., & Hrkalović, M. (2020). *Mladi i preduzetništvo u Srbiji*. Beograd: KOMS. Dostupno na: <https://koms.rs/2020/12/22/istrazivanje-mladi-i-preduzetnistvo/>

Vuković, D., & Babović, M. (2022). *U lavirintu siromaštva i socijalne isključenosti: socijalna politika i država blagostanja u Srbiji*. Beograd: Dosije studio & SeConS grupa za razvojnu inicijativu. Dostupno na: <https://secons.net/wp-content/uploads/2023/02/Vukovic-i-Babovic-U-lavirintu-siromastva-i-iskljucenosti.pdf>

World Bank (2015). *Republic of Serbia Public Finance Review 2015: Toward a Sustainable and Efficient Fiscal Policy*. Dostupno na: <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/24274>

World Bank (2021). *Western Balkans Regular Economic Report No. 19, Spring 2021: Subdued Recovery*. Washington: IBRD, The World Bank. Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/>

World Bank (2023). *Western Balkans Regular Economic Report: Testing Resilience*. Washington: World Bank. Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

World Bank & UNICEF (2022). *Pregled javnih rashoda za socijalnu pomoć u Srbiji*. Beograd: World Bank & UNICEF. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/23181/file/Pregled%20javnih%20rashoda%20za%20socijalnu%20pomo%20u%20Srbiji.pdf>

Zakon o socijalnoj karti, Sl. glasnik RS, br. 14/2021. Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-socijalnoj-karti.html>