

Marko Vladislavljević

SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNIH PENZIJA U SRBIJI

Novembar 2025. godine



ZAJEDNO ZA
AKTIVNO GRAĐANSKO
DRUŠTVO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



HELVETAS
SRB

Gradanske
inicijative



udruženje
ŽENE NA
PREKRETNICI Beograd



REZIME

Studija „*Simulacija uvođenja socijalnih penzija u Srbiji*” analizira potencijalne efekte uvođenja univerzalne socijalne penzije na siromaštvo, nejednakost i fiskalne troškove u Srbiji. Starije osobe, posebno žene starije od 75 godina, predstavljaju jednu od najugroženijih grupa u društvu, a gotovo svaka treća žena u toj starosnoj grupi nalazi se u riziku od siromaštva. Glavni uzroci ovog položaja su niži ili nepostojeći penzijski prihodi žena u starosti, a oni su posledica su dugoročne rodne nejednakosti na tržištu rada, niža stopa zaposlenosti žena i veća zastupljenost u neformalnim oblicima rada.

Za razliku od mnogih susednih zemalja, Srbija trenutno nema socijalne penzije – univerzalne novčane naknade za starije osobe koje nisu ostvarile pravo na penziju niti imaju druge prihode. Uvođenje ove mere bi obezbedilo minimalni nivo materijalne sigurnosti i dostojanstva u starosti, posebno za starije žene u ruralnim područjima, gde su rizici od siromaštva i isključenosti najviši. Cilj studije je da kvantifikuje efekte uvođenja takve mere na osnovu različitih scenarija visine naknade, uzimajući u obzir fiskalne, socijalne i rodne aspekte.

Studija koristi mikrosimulacioni pristup zasnovan na podacima iz *Ankete o prihodima i uslovima života (SILK, 2023)*, kako bi procenila efekte uvođenja univerzalne socijalne penzije za sve građane starije od 65 godina bez penzije i bez prihoda od rada. Socijalna penzija je univerzalna u smislu da se ne postavljaju drugi uslovi, u smislu imovinskog ili prihodnog uslova za primanje penzije. Simulacije obuhvataju tri scenarija – sa mesečnim iznosima od 100, 150 i 200 evra u dinarskoj protivvrednosti.

KLJUČNI NALAZI STUDIJE:

1. **Broj i struktura primalaca:** Prema simulaciji, uvođenje socijalne penzije bi obuhvatilo **približno 122.000 osoba**. Najveći deo primalaca činile bi **žene – oko 77%**, što odražava njihovu nižu stopu penzijskog osiguranja i duži životni vek. Takođe, **oko 60% korisnika živi u ruralnim područjima**, što je takođe u skladu sa strukturom osoba bez primanja od penzija ili rada. Više od dve trećine primalaca čine osobe uzrasta 65–74 godine, koji i imaju višu stopu nepokrivenosti penzijama ukupno i čine veći deo populacije.
2. **Obuhvat i usmerenost naknade:** Analiza pokazuje da bi **socijalna penzija relativno dobro bila usmerena ka siromašnima**, uprkos odsustvu testa prihoda. Oko 58,3% primalaca nalazi se ispod granice rizika od siromaštva, a skoro 40% pripada onima koji se nalaze u najsromašnijih 10% raspodele dohotka. Od ukupnog broja siromašnih osoba starijih od 65 godina, čak 20,4% bi ostvarilo pravo na ovu naknadu. Iako univerzalni



pristup ne podrazumeva testiranje nivoa prihoda domaćinstva, efekti su i dalje snažno koncentrisani među najugroženijima, što pokazuje da starosni kriterijum i kriterijum odsustva prihoda od rada i penzije implicitno funkcioniše kao filter za one kojima je socijalna penzija i namenjena.

3. **Efekti na siromaštvo i nejednakost:** Socijalna penzija od **100 evra smanjila bi stopu rizika od siromaštva¹ starijih osoba sa 23,5% na 21,3%**, a dodatni iznosi imaju dodatni efekat, pa bi penzija od 200 evra smanjila tu stopu na 19,4%. Drugim rečima, između 2,2 i 4,1% domaćinstava, bi imalo prihode koji bi bili viši od granice siromaštva. Životni standard bi se u proseku poboljšao i za one stare koji ostaju ispod linije siromaštva, jer bi se prosečni jaz između linije siromaštva i njihovog dohotka smanjio sa 7,1 % linije siromaštva na 5,7% do 4.9% ove linije, zavisno od visine penzije. Nejednakost raspodele dohotka² i ukupna stopa rizika od siromaštva bi se takođe smanjili, što ukazuje na smanjenje ukupne nejednakosti. Uvođenje socijalne penzije bi još više smanjilo stopu visokog rizika od siromaštva³ i jaz u siromaštvu među starijima usled toga što su iznosi socijalne penzije značajno bliži ovoj granici siromaštva.
4. **Efekti na ruralna i urbana domaćinstva:** Uvođenje socijalnih penzija imalo bi **izraženije efekte u ruralnim područjima**, gde bi se stopa siromaštva smanjila sa 33,9% na 31,2 do 28,2%, u zavisnosti od visine socijalne penzije. Uvođenjem socijalne penzije smanjila bi se razlika u riziku od siromaštva između ruralnih i urbanih domaćinstava, čime bi se doprinelo uravnoteženijem regionalnom razvoju. Razlika u stopama visokog rizika od siromaštva između ruralnih i urbanih domaćinstava smanjila bi se skoro dvostruko za maksimalan iznos od 200 evra.

¹ Stopa rizika od siromaštva je zvanični indikator siromaštva u Srbiji i zemljama Evropske Unije. Računa se na osnovu istraživanja SILK (Istraživanje o prihodima i uslovima života), koje predstavlja glavni izvor podataka o prihodima, siromaštvu, socijalnoj isključenosti i životnim uslovima u zemljama Evropske unije, uključujući i Srbiju. Stopa rizika od siromaštva pokazuje procenat osoba čiji su ekvivalentni raspoloživi prihodi ispod praga siromaštva – definisanog kao 60% medijalne vrednosti nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog prihoda. preračunato u cene iz 2025 godine ona iznosi 34,385 dinara. Ova stopa ne meri apsolutno siromaštvo, već relativni položaj pojedinaca u odnosu na ostatak društva, ističući ekonomske razlike i ranjivost određenih grupa, kao što su starije osobe, nezaposleni i jednoroditeljske porodice. Detaljnije informacije o metodologiji računanja ove stope mogu se naći u saopštenjima Republičkog zavoda za statistiku „Siromaštvo i socijalna nejednakost” <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/HtmlL/G20251164.html>

² Nejednakost prihoda merena je Gini koeficijentom. Vrednost ovog koeficijenta kreće se u intervalu od 0 do 100. Kada bi njegova vrednost bila 0, to bi značilo da je postignuta idealna raspodela prihoda i da sva lica imaju isti prihod. Kako se vrednost Gini koeficijenta povećava, tako se povećava i prihodna nejednakost.

³ Stopu visokog rizika od siromaštva definišemo kao procenat osoba čiji su ekvivalentni raspoloživi prihodi ispod praga visokog rizika od siromaštva – definisanog kao 40% medijalne vrednosti nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog prihoda. Ova stopa podrazumeva nižu granicu siromaštva u odnosu na stopu rizika od siromaštva, i preračunato u cene iz 2025 godine ona iznosi 22,923 dinara.



5. **Rodna dimenzija efekata:** Rodna analiza pokazuje **da bi žene bile primarni korisnici socijalnih penzija**, što čini meru izuzetno značajnom iz perspektive rodne ravnopravnosti. Iako bi većina korisnika bile žene, smanjenje siromaštva bilo bi vidljivo i kod muškaraca, zbog činjenice da se penzije dele unutar domaćinstava.
6. **Fiskalni troškovi i Efikasnost:** Fiskalni trošak na godišnjem nivou iznosio bi između 0,17% i 0,33% BDP, u zavisnosti od scenarija. U odnosu na ukupne socijalne transfere i pomoć iz budžeta (uključujući i postojeće oblike penzija) uvođenje socijalne penzije predstavljalo bi uvećanje ovog budžeta za između 1,3 i 2,6%. Najveće smanjenje siromaštva postiže visina penzije od 200 evra, ali je najefikasniji scenario socijalne penzije, u smislu smanjenja siromaštva po uloženoj milijardi dinara, socijalna penzija od 100 evra.

PREPORUKE ZA KREATORE POLITIKA:

1. **Uspostaviti univerzalnu socijalnu penziju** kao trajnu meru socijalne zaštite, bez testiranja prihoda, radi jednostavnosti, pravne sigurnosti i pune uključenosti starijih osoba izvan penzijskog sistema.
2. **Postepena i fiskalno održiva implementacija** – započeti sa iznosom od oko 100 evra i fazno povećavati u skladu sa fiskalnim mogućnostima i evaluacijom efekata.
3. **Koordinacija sa postojećim transferima** – obezbediti komplementarnost sa NSP, dodatkom za tuđu negu i pomoć i drugim naknadama; sprečiti dupliranje prava i nejednak tretman korisnika, uz očuvanje princip pravičnosti između lica koja su uplaćivala doprinose i onih koja nisu.
4. **Povezivanje sa PIO fondom** – administraciju poveriti Republičkom fondu za PIO, uz finansiranje iz budžeta, kako bi se iskoristila postojeća infrastruktura i smanjili troškovi sprovođenja.
5. **Rodna i teritorijalna osetljivost** – prepoznati socijalnu penziju kao rodno senzitivnu meru; usmeriti dodatne napore ka ženama u ruralnim područjima kroz lokalne servise i informisanje.



1. UVOD

Siromaštvo starijih osoba predstavlja jedan od najvažnijih izazova socijalne politike u Srbiji, posebno u uslovima ubrzanog demografskog starenja i rastućih nejednakosti u pristupu prihodima i socijalnim pravima. Među starijom populacijom, starije žene, naročito one starije od 75 godina, izdvajaju se kao grupa koja je najizloženija riziku od siromaštva i materijalne nesigurnosti. Prethodna studija (Vladisavljević 2025) utvrdila je da skoro svaka treća žena (tačnije 29.8%) starija od 75 godina je 2023. godine u riziku od siromaštva, što je za oko 10 procentnih poena više u odnosu na republički prosek, a uzroci za to su dugoročne rodne nejednakosti koje postoje na tržištu rada u smislu niže stope participacije žena i većeg učešća neplaćenih pomažućih članova domaćinstva.

Ključni razlog visokog siromaštva starijih žena je odsustvo penzije u domaćinstvu, koje se povezuje sa činjenicom da je supružnik – koji je, usled nepovoljnijeg položaja žena na tržištu rada, češće nosilac penzionog prava – preminuo ili iz drugog razloga nije prisutan u domaćinstvu. Udeo žena 65+ koje ne primaju bilo koji oblik penzije dvostruko je veći u odnosu na muškarce (11.0% naspram 5.5%), dok je struktura penzija značajno lošija, jer su žene značajno manje zastupljene u najpovoljnijim – starosnim penzijama, a značajno više u porodičnim penzijama (Vladisavljević 2025)⁴. Dodatno, žene u proseku primaju značajno niže penzije, čak i kada se gleda unutar različitih kategorija penzija.

Socijalne penzije predstavljaju važan mehanizam u sistemu socijalne zaštite u zemljama u kojima značajan deo starije populacije izvan penzijskog osiguranja. Penzije koje nisu povezane sa prethodnim zaradama ili doprinosima su ključni element javnih penzionih sistema usmerenih na smanjenje siromaštva u starosti u Evropi (Cellino i sar, 2025)⁵. U Srbiji u ovom trenutku socijalne penzije ne postoje, a njihova osnovna svrha je upravo obezbeđivanje minimalnog nivoa sigurnosti i dostojanstva u starosti za sve građane. Dostojanstvo i materijalna sigurnost treba da budu dostupni svim građanima, bez obzira na njihovu radnu biografiju i prethodno uplaćivane doprinose za socijalno osiguranje.

Uvođenje socijalne penzije u Srbiji postaje sve aktuelnije pitanje imajući u vidu demografske trendove, rast broja starijih lica, rodne nejednakosti u pristupu tržištu rada i penzijama, kao i činjenicu da postojeće mere socijalne zaštite ne obezbeđuju dovoljnu sigurnost starijim osobama koje nisu ostvarile penzijsko pravo.⁶

⁴ Vladisavljević M. (2025): Rodni jaz u siromaštvu, dostupnosti penzija i na tržištu rada. Beograd. Žene na prekretnici. <https://www.zenenaprekretnici.org/wp-content/uploads/2025/11/Finalno.M.Vladisavljevic-1.pdf>

⁵ Cellino, F., Coda Moscarola, F., & Figari, F. (2025). *Redistributive effects of non-contributory pension schemes in the European Union* (No. EM 06/25). EUROMOD Working Paper. <https://www.econstor.eu/handle/10419/324453>

⁶ Nedeljković, Đ., & Nedeljković, N. (2024). Social Pensions As A Possible Model For Reducing Elderly Poverty, Discrimination, And Social Exclusion In The Republic Of Serbia. *Facta Universitatis, Series: Philosophy, sociology, Psychology and History*, 167-187. <https://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FUPhilSocPsyHist/article/view/12228>



U skladu sa tim, cilj ove studije je da proceni potencijalne efekte uvođenja socijalnih penzija u Srbiji na siromaštvo i nejednakost, i odredi fiskalne efekte uvođenja ovakve naknade. Studija će, testirati tri scenarija u zavisnosti od visine socijalne penzije i to 100, 150 i 200 evra mesečno u dinarskoj protivvrednosti. Različite visine socijalnih penzija su motivisane:

1. Za iznos od 100 evra – iznosom socijalne pomoći za jednočlano domaćinstvo za drugi deo 2025. godine od 105 evra (12.266 RSD)⁷. Na ovaj način socijalna penzija bila bi u nivou novčane socijalne pomoći, a niža od minimalne porodične penzije koje iznose 70% od minimalne poljoprivredne penzije. Za avgust 2025. iznos minimalne porodične penzije bio je oko 130 evra (15.250).⁸
2. Za iznos od 150 evra – najavama funkcionera Vlade Republike Srbije da visina socijalne penzije će iznositi 150 evra (17.580 RSD)⁹, čime se socijalna penzija smešta između iznosa za minimalnu porodičnu (130 evra) i minimalnu poljoprivrednu penziju (186 evra).
3. Za iznos od 200 evra (23.440 RSD) – minimalnim iznosom poljoprivredne i starosne penzije koji se kreću oko 200 evra (186 i 230 evra, odnosno 21.786 i 27.711 RSD respektivno)¹⁰. Na ovaj način se socijalna penzija smešta između iznosa minimalne poljoprivredne i minimalne starosne penzije.

Ideja korišćenja tri iznosa je da se pokažu rezultati različitih scenarija i način na koji dodatna visina socijalne penzije može da utiče na nejednakost i siromaštvo. Simulacija trenutno ne uzima u obzir druge nejednakosti koje bi mogle nastati – npr. to da bi iznos minimalne poljoprivredne i porodične penzije bio niži od socijalne penzije, što ne treba da bude slučaj, s obzirom na istoriju uplaćivanja doprinosa za ova dva vida penzije. Dodatno, studija ne uzima u obzir interakciju između socijalne penzije i ostalih oblika socijalnih transfera, kao što su novčana socijalna pomoć ili dečiji dodatak. U sumi, istovremeno dobijanje socijalne penzije i socijalne novčane pomoći moglo bi rezultirati iznosom koji je viši od iznosa porodične ili poljoprivredne penzije. Ipak, reforme drugih vidova socijalne pomoći i penzija, poput više minimalne penzije, ostaju van dometa ovog rada.

Studija je struktuirana na sledeći način. U drugom poglavlju ove studije prezentujemo metodološki okvir, a u trećem se osvrćemo na indikatore siromaštva u Srbiji. Četvrto, centralno poglavlje donosi analizu uvođenja socijalnih penzija

⁷ <https://www.paragraf.rs/propisi/resenje-o-nominalnim-iznosima-novcane-socijalne-pomoci.html>

⁸ PIO (2025) Statistički mesečni bilten fonda PIO za mesec avgust <https://www.pio.rs/sites/default/files/Statistike/Bilten/2025/Statisticki%20bilten%20-%20avgust%202025.pdf>

⁹ <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/krkobabic-uskoro-socijalna-penzija-ako-se-vlada-i-skupstina-dogovore/>

¹⁰ PIO (2025) Statistički mesečni bilten fonda PIO za mesec avgust <https://www.pio.rs/sites/default/files/Statistike/Bilten/2025/Statisticki%20bilten%20-%20avgust%202025.pdf>



kroz 1) ocenu ukupnog broja primalaca socijalne penzije i njene fiskalne troškove; 2) ocenu obuhvata i usmerenosti socijalne penzije ka najsiromašnijim slojevima stanovništva i 3) ocenu efekata uvođenja socijalne penzije na nejednakost i siromaštvo u Srbiji. U petom poglavlju iznosimo rezultate efikasnosti troškova (cost-benefit analiza), dok šesto poglavlje donosi zaključke analize.

2. METODOLOŠKI OKVIR SIMULIRANJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE

Analiza efekata socijalnih penzija zasniva se na mikrosimulacionom pristupu, koji omogućava precizno modeliranje promena u prihodima domaćinstava usled promene u nekoj poreskoj ili socijalnoj politici, tj. u ovom slučaju uvođenja nove naknade. Primena tehnika mikrosimulacije u analizi reformi u oblasti poreskih i socijalnih transfera široko je zastupljena kako u akademskoj tako i u literaturi koja daje preporuke za politike (npr. Figari i Sutherland, 2013¹¹). U kontekstu evropskih zemalja, razvijen je EUROMOD kao integrisani model mikrosimulacija na nivou Evropske unije, koji se koristi za simulaciju poreskih obaveza i prava na socijalna davanja u skladu sa pravilima koja važe u svakoj od dvadeset sedam zemalja članica. Za zemlje van EU, razvijen je sličan pristup u okviru CEQ modela koji za razliku od EUROMOD-a dodaje i rashodnu komponentu distributivne analize (Commitment to Equity Institute; Lustig, 2018¹²).

Mikrosimulacioni modeli se zasnivaju na podacima iz nacionalno reprezentativnih istraživanja i predstavljaju „šta ako” (ex ante) analize u kojima se unapred testiraju efekti određenih politika. U slučaju socijalnih transfera upotreba ovih modela zasniva se na tome što se individuama ili domaćinstvima, u zavisnosti od određenih pravila dodeljivanja socijalnih transfera, u ovom slučaju uvođenja socijalne penzije, menjaju vrednosti raspoloživog dohotka. Na osnovu razlike između stanja pre i posle uvođenja socijalne penzije moguće je kvantifikovati doprinos ovog transfera smanjenju siromaštva, ali i oceniti fiskalne troškove i uraditi šta ako analizu.

U ovom istraživanju korišćeni su podaci iz nacionalno reprezentativnog istraživanja – Ankete o prihodima i uslovima života (SILK). Istraživanje SILK¹³ predstavlja glavni izvor podataka o prihodima, siromaštvu, socijalnoj isključenosti i životnim uslovima u zemljama Evropske unije, uključujući i Srbiju. Ciljna populacija

¹¹ Sutherland, H. & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International journal of microsimulation*, 6(1), 4-26. https://repository.essex.ac.uk/7780/1/2_IJM_6_1_Sutherland_Figari.pdf

¹² Lustig, N. (Ed.). (2018). *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press. <https://commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2022/02/1.-CEQ-Handbook-2018-Nora-Lustig-Editor.pdf>

¹³ Skraćena metodologija istraživanja SILK <https://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201320057.pdf>



za simulaciju socijalnih penzija obuhvata lica starija od 65 godina koja ne primaju nijedan oblik penzije i nemaju formalne prihode od rada. Za potrebe analize, populacija je dodatno segmentirana po tipu naselja (urbano/ruralno) i dve starosne grupe: 65 do 74 i 75+. Na taj način omogućeno je sagledavanje ne samo ukupnih efekata već i efekata u posebnim ranjivim grupama.

Stopa rizika od siromaštva pokazuje procenat osoba čiji su ekvivalentni raspoloživi prihodi ispod praga siromaštva, definisanog kao 60% medijalne vrednosti nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog prihoda¹⁴. Ova stopa ne meri apsolutno siromaštvo, već relativni položaj pojedinaca u odnosu na ostatak društva, ističući ekonomske razlike i ranjivost određenih grupa, kao što su starije osobe, nezaposleni i jednoroditeljske porodice. U Srbiji, stopa rizika od siromaštva je 2023. godine iznosila 19.9%, što je jedna od najviših stopa u Evropi. Primera radi, prosečna stopa siromaštva u EU u 2023 godini je bila 16,2%, a od zemalja u regionu za koje postoje podaci, višu stopu beleže Severna Makedonija, Rumunija i Bugarska, gde ove stope iznose 22,2%, 21,2% i 20,6% respektivno. Granica rizika od siromaštva, u podacima koje koristimo u analizi, iz istraživanja SILK u 2023.¹⁵ godini, iznosila je 29,100 dinara, što uvećano za inflaciju u 2025 godini iznosi 34,385 dinara.¹⁶

U ovoj studiji simuliramo uvođenje univerzalne socijalne penzije, koja bi bila dodeljena svim građanima starijim od 65 godina koji ne primaju penziju i koji ne ostvaruju prihod, bez obzira na prihode ostalih članova njihovog domaćinstva. U literaturi su prisutni i drugi oblici socijalnih penzija, kao što su usmerena socijalna penzija, koja se dodeljuje određenim grupama, najčešće onima koji su najsiromašniji. Simulacije se sprovode kroz u različitim visinama socijalne penzije i to 150, 200 i 300 evra mesečno u dinarskoj protivvrednosti. U svim slučajevima simulira se novi dohodak domaćinstva nakon uvođenja penzije, a zatim se ponovo izračunavaju ključni pokazatelji siromaštva i nejednakosti.

U proceni efekata simulirane socijalne penzije na relativni rizik od siromaštva, ključna metodološka odluka odnosi se na to da li prag siromaštva treba ponovo izračunati nakon uvođenja transfera ili ga zadržati na nivou pre reforme. Iako ponovno računanje praga (60% medijanog ekvivalizovanog dohotka) ostaje u skladu sa konceptom relativnog siromaštva, zadržavanje fiksne linije siromaštva,

¹⁴ Raspoloživi prihod obuhvata dohotke od rada, penzija, socijalnih naknada, kapitala i neto transfere između domaćinstava. Ekvivalentni prihod je ukupni raspoloživi prihod domaćinstva ravnomerno raspodeljen među članovima domaćinstva prema modifikovanoj skali ekvivalencije Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic co-operation and Development – OECD). Prema ovoj skali, prvi odrasli član domaćinstva dobija vrednost 1, ostali odrasli članovi stari 14 i više godina vrednost 0,5 i deca ispod 14 godina vrednost 0,3. Prihod domaćinstva ne uključuje prihod u prirodi.

¹⁵ U analizi koristimo podatke SILC 2023. godine, jer u vreme pisanja izveštaja nisu bili dostupni podaci iz 2024. godine. SILC 2023 koristi podatke o prihodima za 2022. godinu

¹⁶ Međugodišnji indeks cena između septembra 2025. i septembra 2022. godine (poslednje dostupni indeksi) iznosi 1.1816, odnosno inflacija u istom periodu iznosi oko 18,16%

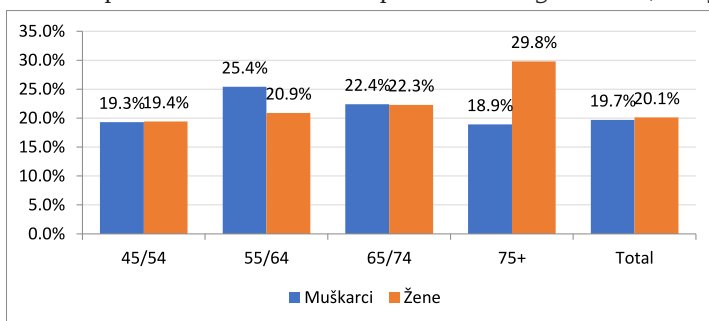


na osnovu raspoloživog dohotka pre uvođenja socijalne penzije omogućava jasnije sagledavanje apsolutnog uticaja mere. Fiksna linija prikazuje koliko se pojedinaca ili domaćinstava pomera iznad početnog praga, bez „razvodnjavanja” efekta usled rasta medijane koji bi automatski podigao i relativni prag siromaštva. Na taj način, ova strategija obezbeđuje čistiju procenu potencijala mere da umani materijalnu deprivaciju u apsolutnom smislu.¹⁷

3. SIROMAŠTVO I POKRIVENOST PENZIJAMA U SRBIJI – SITUACIJA PRE UVOĐENJA SOCIJALNIH PENZIJA

Grafikon 1 ukazuje na to da su žene starije od 75 godina najugroženija kategorija u Srbiji sa visinom stope siromaštva od čak 29,8%, što je za oko 10 procentnih poena više od prosečne vrednosti ovog indikatora u Srbiji. Prethodna studija odnosu siromaštva i penzija ukazala je da je upravo nepostojanje penzija jedan od osnovnih uzroka visokog siromaštva u ovoj grupi. Žene koje žive same, odnosno nisu u braku, ređe primaju penzije i posebno penzije koje donose veću finansijsku sigurnost, što delimično objašnjava zašto češće žive u riziku od siromaštva. Takođe analiza je ukazala da kada bi žene primale istu vrstu i iznos penzije kao muškarci, rizik od siromaštva među starijim ženama ne bi bio viši nego kod muškaraca.

Grafikon 1: Stopu rizika od siromaštva prema rodu i godinama, Srbija 2023



Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Pored toga, i muškarci i žene uzrasta 65–74 imaju iznadprosečnu vrednost stope rizika od siromaštva sa oko 22,4%, a posebno zabrinjava i učešće siromašnih kod muškaraca 55–64 od 25,4%, koji tek treba da se suoče sa periodom u kojem se očekuje da penzija postane dominantan izvor njihovih prihoda.

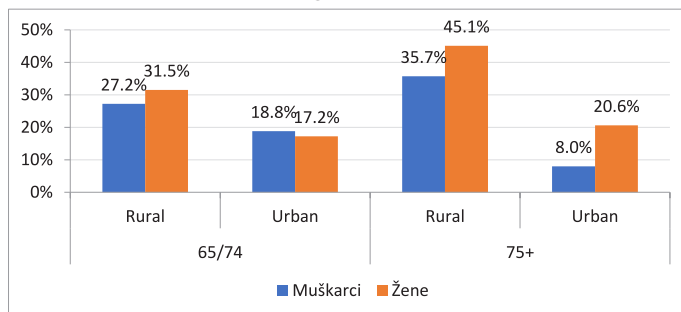
Analiza u zavisnosti od tipa naselja (Grafikon 2) ukazuje na to da je stopa rizika od siromaštva u starijoj populaciji (65+) posebno visoka u ruralnim predelima. U grupi osoba starih 75 i više godina koja žive u ruralnim područjima, nešto više od jedne trećine muškaraca (35,7%) i nešto manje od polovine žena (45,1%) je u riziku

¹⁷ Atkinson, A. B. (2019). *Measuring Poverty Around the World*. Princeton University Press.



od siromaštva. U urbanim područjima rizik od siromaštva za oba pola je značajno manji, mada za starije žene i dalje visok – 20,6%. U grupi 65–75 godina razlike urbanih i ruralnih naselja u stopi siromaštva su manje izražene, ali i dalje su stope siromaštva za ruralna područja značajno više – 27,2% za muškarce i 31,5% za žene.

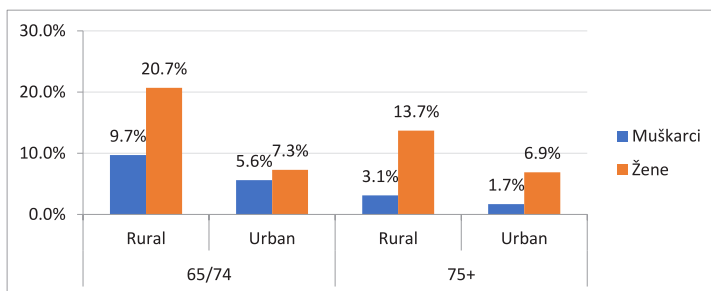
Grafikon 2: Stopu rizika od siromaštva prema rodu i tipu naselja za starije od 65 godina, Srbija 2023



Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Grafikon 3 ukazuje na to da je **stopa rizika od siromaštva i trendovi koje uočavamo u starijoj populaciji (65+) povezana sa odsustvom penzija ili prihoda od rada**. Ukupno učešće, u Srbiji, učešće starijih osoba koje nemaju penzije ili prihode od rada je oko 9,6%, a ovaj broj neravnomerno je raspoređen prema polu i tipu naselja. U ruralnim područjima, čak 20,7% žena starosti 65–74 i 13,7% žena starosti 75+ nemaju prihode od rada ili penzija, što je za 10 procentnih poena više nego u grupama muškaraca iz istih područja. U urbanim područjima, učešće lica koji nemaju jedan od ova dva oblika prihoda je značajno ređe, pa su posledično i stope siromaštva značajno niže. Ipak treba uočiti da se žene značajno češće nalaze u grupi onih koji nemaju ni penzije ni prihode, nego muškarci, posebno u starosnoj grupi 75+.

Grafikon 3: Stopa učešća stanovništva bez prihoda od rada ili penzija prema rodu i tipu naselja za starije od 65 godina, Srbija 2023



Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.



4. SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE

U ovoj studiji sprovodimo simulaciju uvođenja univerzalne socijalne penzije, namenjene svim građanima starijim od 65 godina koji ne ostvaruju pravo na penziju niti imaju bilo kakve prihode, bez obzira na prihode ostalih članova domaćinstva. U literaturi se, pored univerzalne, razmatraju i drugi modeli socijalnih penzija, poput targetirane socijalne penzije, koja se dodeljuje određenim grupama stanovništva, najčešće najsiromašnijima na osnovu testa prihoda domaćinstva¹⁸, ali zbog jednostavnosti administracije i u dogovoru sa naručiocima istraživanja opredeljujemo se za ovaj, jednostavniji oblik penzija. Dodatno, za razliku od ostalih oblika socijalnih davanja kao što su novčana socijalna pomoć ili dečiji doatak, ova simulacija ne pretpostavlja ispunjenje imovinskog uslova za ostvarenje ove naknade.¹⁹

Simulacije su sprovedene za tri različite visine socijalne penzije — 100, 150 i 200 evra mesečno u dinarskoj protivvrednosti. Kao vrednost kursa evra, uzimamo prosečan kurs evra sa sajta Narodne banke Srbije, koji se u vreme pisanja ove studije kreće oko 117,2 dinara za jedan evro. Na taj način dolazimo do vrednosti od 11.720, 17.580 i 23.440 RSD mesečno.

Dodatno, prilikom računanja promena u raspoloživom dohotku i indikatorima nejednakosti i siromaštva, a s obzirom na to da su podaci iz studije SILK za 2023. godinu (podaci o prihodima iz 2022. godine), uzimamo u obzir inflaciju u ovom periodu koja iznosi 18,16% (2025/2022). Za svaku varijantu visine socijalne penzije izračunava se novi dohodak domaćinstava nakon uvođenja penzije, a zatim se ponovo procenjuju osnovni pokazatelji siromaštva i nejednakosti.

¹⁸ Na primer, član 82 Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa da „Iznos novčane socijalne pomoći priznaje se u visini razlike između iznosa novčane socijalne pomoći utvrđenog u skladu sa ovim zakonom i iznosa prosečnog mesečnog prihoda pojedinca, odnosno porodice ostvarenog tokom tri meseca koji prethode mesecu u kome je podnet zahtev za novčanu socijalnu pomoć.“ Drugim rečima, samo oni koji imaju prihod ispod nivoa prihoda utvrđenog ovim zakonom mogu primati novčanu socijalnu pomoć i to u iznosu razlike do iznosa koji je za njih dostupan.

¹⁹ Na primer, član 82 Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa da „Pravo na novčanu socijalnu pomoć može ostvariti pojedinac, odnosno porodica: 1) ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i zemljišta na površini do 0,5 hektara; 2) ako pojedinac, odnosno član porodice nije prodao ili poklonio nepokretnu imovinu ili se odrekao prava na nasleđivanje nepokretne imovine ili ako je protekao period u kojem bi, od tržišne vrednosti nepokretne imovine koju je prodao, poklonio ili se odrekao prava na nasleđivanje, mogao obezbeđivati pomoć u smislu ovog zakona; 3) ako pojedinac, odnosno član porodice ne poseduje pokretnu imovinu čijim korišćenjem ili otuđenjem, bez ugrožavanja osnovnih životnih potreba, može da obezbedi sredstva u visini šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći koja bi mu bila utvrđena po ovom zakonu u momentu podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć;.... Odgovarajućim stambenim prostorom, u smislu stava 1. tačka 1) ovog člana, smatra se soba po članu porodice, odnosno dve sobe za lice koje ostvaruje pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu, odnosno uvećanu novčanu naknadu za pomoć i negu.“



4.1. SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE – UKUPAN BROJ PRIMALACA SOCIJALNE PENZIJE

Za socijalnu penziju se kvalifikuje oko **122,000 osoba, u najvećoj meri žena iz ruralnih predela**. Tabele 1 i 2 prikazuju osnovne rezultate simulacije. Ukupan broj osoba za koje je socijalna penzija dostupna iznosi 121.962. Ovaj broj je izračunat prema podacima SILK-a i kriterijuma da socijalnu penziju može primiti osoba starija od 65 godina, koja nema sopstvene prihode od rada ili penzija, bez obzira na prihode ostalih članova domaćinstva. Posmatrano po uzrasnim grupama oko 70% penzija, ili oko 85,000 penzija primile bi osobe uzrasta 65–74. U skladu sa prethodno iznesenom analizom o broju osoba koje nemaju prihode, većinu penzija takođe bi primile osobe ženskog pola oko 77% (oko 94,000 penzija), kao i osobe koje žive u seoskim područjima²⁰ – 60% (oko 73,000 penzija).

Tabela 1: Ukupan broj primalaca socijalne penzije po starosnim grupama, polu i tipu naselja

	65–74			75+		
	Seoska	Gradska	Ukupno	Seoska	Gradska	Ukupno
Muškarci	15.241	7.819	23.061	2.703	2.305	5.009
Žene	37.771	24.057	61.827	17.499	14.567	32.066
Ukupno	53.012	31.876	84.888	20.202	16.872	37.074

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

4.2. SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE – OBUHVATNOST I USMERENOST NAKNADE

Tabela 2 ukazuje pokazuje dva važna indikatora socijalnih transfera: obuhvat i usmerenost naknade – među siromašnima i u zavisnosti od decila²¹ raspodele raspoloživog prihoda po ekvivalentnom odraslom. Obuhvat (eng. coverage) predstavlja učešće broja primalaca naknade u ukupnom broju ljudi i važna je za to da vidimo koliko će od ukupnog broja siromašnih i lica sa nižim prihodima dobiti (biti obuhvaćeno) naknadom. Usmerenost (eng. targeting) naknade ukazuje na to u kojoj meri je naknada usmerena ka onima kojima je najviše neophodna – siromašnima, odnosno ljudima sa 20% najnižih prihoda (u prva dva decila distribucije raspoloživog prihoda po ekvivalentnom odraslom). Ovi indikatori se ne razlikuju u zavisnosti od iznosa socijalne penzije, jer broj i karakteristike osoba koje je prima-ju ostaje isti bez obzira na iznos.

²⁰ U našoj statističkoj praksi postoji definicija gradskih područja, dok se ona koja se ne svrstavaju u gradska područja nazivaju „Ostalim područjima” i smatraju seoskim. Gradska područja su teritorije gustinom od najmanje 300 stanovnika po km² i minimalnom populacijom od 5.000 stanovnika

²¹ Decili predstavljaju 10 jednakih grupa u populaciji, formirano prema ukupnoj distribuciji raspoloživog dohotka po ekvivalentnom odraslom, ne uzimajući u obzir samo pripadnike populacije 65+, već celokupnu populaciju.



Rezultati ukazuju na to da bi obuhvat ugroženih kategorija predloženom naknadom bio visok. Od ukupnog broja siromašnih osoba koje su stare 65 ili više godina, njih jedna petina (20,4%) odnosno oko 71,000 lica bi primilo socijalnu penziju. Analiza po decilima distribucije raspoloživog dohotka ukazuje da je pokrivenost najveća u grupi najsiromašnijih 10%, gde bi socijalnu penziju primilo oko 45 hiljada lica, odnosno 30,1% od oko 151 hiljada siromašnih starih osoba u ovoj grupi. Pokrivenost je visoka i u drugom decilu (oni koji se nalaze između 10% i 20% najsiromašnijih), gde oko 12,8% starih koji se nalaze u ovom decilu bi bilo obuhvaćeno ovim naknadama. U višim decilima, očekivano, obuhvat naknade se smanjuje na jedno-cifrene procenete. Obuhvat je očekivano relativno visok, jer sem uslova da ne prima penziju i nema prihoda od rada, nema drugih uslova za primanje socijalne penzije.

Tabela 2: Obuhvat i usmerenost socijalnih penzija

	Ukupan broj osoba 65+	Broj osoba koje primaju socijalnu penziju	Pokrivenost u grupi 65+	Targetiranost – Učešće grupe u
Siromašni	349,050	71,062	20.4%	58.3%
Decil distribucije				
Najsiromašniji	151,537	45,657	30.1%	37.4%
2	198,460	25,405	12.8%	20.8%
3	201,718	12,327	6.1%	10.1%
4	163,251	12,183	7.5%	10.0%
5	158,928	6,852	4.3%	5.6%
6	160,037	8,912	5.6%	7.3%
7	119,348	4,624	3.9%	3.8%
8	121,259	2,167	1.8%	1.8%
9	107,198	711	0.7%	0.6%
Najbogatiji	101,497	3,124	3.1%	2.6%
Ukupno	1,483,233	121,962	8.2%	

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Rezultati ukazuju na to da bi usmerenost naknade ka ugroženim kategorijama bila umereno visoka. S obzirom na prirodu naknade – koja je univerzalna po svojoj prirodi, isključujući uslov da osoba nema prihod od rada ili penzije – usmerenost naknade ka onima koji su najsiromašniji je relativno visoka. Analiza ukazuje da od svih primalaca naknade 58,3% su oni koji se nalaze ispod granice rizika od siromaštva, od čega većina – 37,4% se nalazi među onima koji su u najsiromašnijih 10% populacije. Ipak, treba imati u vidu i da oko 40% primalaca naknade se nalazi u trećem ili višem decilu distribucije, od čega se 16% nalazi u gornjem delu distribucije prihoda. Ovo je posledica nepostojanja testa prihoda, jer



kod univerzalne socijalne penzije, postoji mogućnost da će starije osobe, koje žive sa drugim ukućanima koji imaju visoke prihode takođe primiti ovu naknadu. Ipak visoka usmerenost naknade ka onima koji imaju najniže prihode ukazuje na to da uslov da osoba nema prihod od rada ili penzije radi relativno dobru selekciju osoba kojima je socijalna penzija najpotrebnija.

4.3. SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE – PROMENE U NEJEDNAKOSTI I STOPAMA RIZIKA SIROMAŠTVA

Rezultati simulacija pokazuju da bi uvođenje univerzalne socijalne penzije imalo pozitivan efekat na smanjenje siromaštva, posebno među starijim licima. U scenariju gde bi se dodeljivala penzija od 100 evra, stopa rizika od siromaštva u populaciji 65+ smanjila bi se za približno 2,2 procentna poena (sa 23,5% na 21,3%), dok bi veći iznosi 150 i 200 evra, smanjili rizik od siromaštva za dodatnih 1,1, odnosno 1,9 procentnih poena (na 20,2% odnosno 19,4%). Istovremeno, ukupna nejednakost u raspodeli dohotka, merena Gini indeksom²², kao i stopa siromaštva celokupne populacije pokazuju blago smanjenje, što potvrđuje da bi uvođenje socijalne penzije imalo ujednačavajući distributivni efekat za celu populaciju.

Tabela 3: Promene u stopama rizika od siromaštva (60% medijalnog dohotka)

	Gini koeficijent	Stopa rizika od siromaštva*		Jaz u siromaštvu	
		Cela populacija	Populacija 65+	Cela populacija	Populacija 65+
Bez socijalne penzije (SP)	0,312	19,9%	23,5%	7,1%	7,1%
SP = 100e	0,309	19,3%	21,3%	6,7%	5,7 %
SP = 150e	0,308	19,0%	20,2%	6,6%	5,2%
SP = 200e	0,307	18,7%	19,4%	6,5%	4,9%

* U riziku od siromaštva nalaze se osobe koje imaju dohodak ispod 60% medijane nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka. Stopa rizika od siromaštva u scenarijima uvođenja socijalne penzije izračunata je primenom fiksne linije siromaštva, na osnovu raspoloživog dohotka pre uvođenja socijalne penzije, jer omogućava jasnije sagledavanje apsolutnog uticaja mere na trenutni nivo siromaštva.

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Uvođenje socijalne penzije bi smanjilo i stepen siromaštva u kojem se nalaze preostali siromašni. Pored toga što bi smanjilo stopu siromaštva među starijom populacijom, uvođenje socijalne penzije bi, u proseku, smanjilo i prosečni jaz koji domaćinstvo ima da bi doseglo visinu granice siromaštva. Jaz u siromaštvu bi se smanjio za oko 1,4 procentnih poena, sa 7,1% na 5,7%, uvođenjem socijalne penzije od 100 evra, a za dodatnih 0,5 i 0,8 procentnih poena

²² Vrednost ovog koeficijenta kreće se u intervalu od 0 do 100. Kada bi njegova vrednost bila 0, to bi značilo da je postignuta idealna raspodela prihoda i da sva lica imaju isti prihod. Kako se vrednost Gini koeficijenta povećava, tako se povećava i prihodna nejednakost.



uvođenjem penzije od 150 i 200 evra respektivno. Jaz u siromaštvu bi se smanjio i za celu populaciju što dalje ukazuje na to da bi uvođenje socijalne penzije imalo pozitivne distributivne efekte.

Kao što je napred rečeno, granica rizika od siromaštva, u podacima koje koristimo u analizi (SILK 2023), iznosila je 34,385 dinara u cenama iz 2025 godine.²³ Kako iznosi socijalnih penzija koje ovde simuliramo su svi značajno niži od tog iznosa (maksimum od 200 evra je ekvivalentan iznosu od 23.440 dinara), u analizu, da bismo videli i detaljnije efekte uvodimo i nešto nižu liniju siromaštva. Ovu liniju siromaštva nazvaćemo stopa visokog rizika od siromaštva (VROS) a koja je postavljena na 40% medijalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka, za razliku od stope rizika od siromaštva koja je postavljena na 60% iste varijable. Izračunato prema ovoj liniji, linija siromaštva u cenama iz 2025. godine iznosi 22.923 dinara²⁴, što je nešto niže od najvišeg iznosa koji za socijalne penzije dodeljujemo u ovoj simulaciji. Podsećanja radi, iznosi penzija koje simuliramo u ovoj studiji su 11.720, 17.580 i 23.440 RSD, a minimalni iznosi poljoprivredne i starosne penzije su 21.786 i 27.711 RSD respektivno.

Tabela 4: Promene u stopama visokog rizika od siromaštva
(40% medijalnog dohotka)

	Stopa rizika od siromaštva*		Jaz u siromaštvu	
	Cela populacija	Populacija 65+	Cela populacija	Populacija 65+
Bez socijalne penzije (SP)	8.7%	8.5%	3.7%	2.8%
SP = 100e	8.1%	6.8%	3.4%	1.7%
SP = 150e	8.0%	6.3%	3.3%	1.4%
SP = 200e	7.7%	5.5%	3.2%	1.2%

* U riziku od siromaštva nalaze se osobe koje imaju dohodak ispod 40% medijane nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka. Stopa rizika od siromaštva u scenarijima uvođenja socijalne penzije izračunata je primenom fiksne linije siromaštva, na osnovu raspoloživog dohotka pre uvođenja socijalne penzije, jer omogućava jasnije sagledavanje apsolutnog uticaja mere na trenutni nivo siromaštva.

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Socijalne penzije smanjuju i stopu visokog rizika od siromaštva. Stopa visokog rizika od siromaštva (VROS) za stariju populaciju bi bila manja za oko 1.7 procentnih poena, odnosno spustila bi se sa 8,5% na 6,8%, sa uvođenjem socijalne penzije od 100 evra mesečno, a viši iznosi bi dodatno doprineli smanjenju ove stope na 6,3% i 5,5% za iznose od 150 i 200 evra respektivno. Jaz u siromaštvu – procentna razlika prihoda koji osoba ostvaruje i prihoda koji joj treba da bi izašla

²³ Visina linije je zapravo bila 29,100 RSD, ali treba uzeti u obzir inflaciju u periodu između septembra 2025. i septembra 2022. godine (podaci o prihodima u SILK 2023 su iz 2022. godine) koja je iznosila oko 18,16%

²⁴ Prema kalkulaciji na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine linija siromaštva iznosi 19.100 dinara, a tu cifru onda množimo iznosom od 1.1816, da bismo uvažili efekte inflacije.



iz siromaštva – bi se smanjio sa 2,8% na 1,7%, uvođenjem socijalne penzije od 100 evra, i na dodatnih 1,4 i 1,2% uvođenjem penzije od 150 i 200 evra respektivno. Poslednji efekat ukazuje da i oni siromašni bi bili jako blizu toga da imaju dohotke blizu granice rizika od siromaštva. Dodatno pozitivni efekti postoje i po stopu VROS za celu populaciju.

4.3. SIMULACIJA UVOĐENJA SOCIJALNE PENZIJE – PROMENE STOPAMA RIZIKA SIROMAŠTVA U RAZLIČITIM GRUPAMA

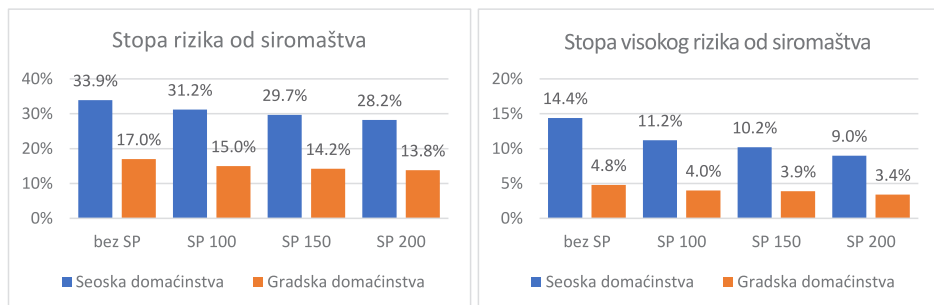
Uvođenje socijalne penzije bi značajno smanjilo više smanjilo siromaštvo u ruralnim naseljima. Bez socijalnih penzija, stopa rizika od siromaštva za stariju populaciju u seoskim sredinama je za oko 17 procentnih poena (p.p.) viša (33,9 naspram 17%) nego u gradskim sredinama. Ova razlika pada na 16,2 p.p. (31,2% naspram 15.0%), ukoliko bi se uvele penzije od 100 evra, a razlika se dalje smanjuje uvođenjem viših nivoa penzije, na 15,5% i 14,4% za uvođenje penzije od 150 i 200 evra.

Efekti su još očigledniji kada uzmemo u obzir visok rizik od siromaštva. Ovo je usled toga što je stopa rizika od siromaštva negde u rang 300e, tako da domaćinstva koja nemaju druge prihode neće samo zbog socijalne penzije biti iznad praga siromaštva. Kod visokog rizika od siromaštva, granica siromaštva je postavljena na nešto manje od 200 evra, tako da su efekti uvođenja socijalnih penzija izraženiji. U situaciji bez socijalnih penzija stopa visokog rizika od siromaštva starijih seoskih domaćinstva je za 9,6 p.p. viša nego za gradska (14,4% naspram 4,8%). Uvođenje socijalnih penzija smanjuje stopu rizika od siromaštva za seoska domaćinstva značajno brže, nego za gradska, pa ova razlika opada na 7,2, 6,3 i 5,6 p.p. za socijalne penzije u iznosu od 100, 150 i 200 evra respektivno, čime se skoro dvostruko smanjuju razlike između dve grupe domaćinstava. Uspešnost smanjivanja razlika u stopama siromaštva između ove dve grupe domaćinstava je usled činjenice da ne postoje efekti prelivanja – transferi seoskim domaćinstvima nemaju direktan uticaj na transfere u gradskim i obrnuto.

Uvođenje socijalne penzije smanjuje stopu siromaštva kako kod žena tako i kod muškaraca. Pad stope rizika siromaštva je ujednačen ili čak i nešto viši kod muškaraca, do 1pp, u svim scenarijima. Kako muškarci i žene žive u zajedničkim domaćinstvima, koja su osnovna jedinica za obračun stope siromaštva, socijalni transfer koji je dodeljen ženama utiče i na siromaštvo muškaraca. Dodatno, stopa rizika od siromaštva negde u rang 300e, tako da domaćinstva koja nemaju druge prihode neće samo zbog socijalne penzije biti iznad praga siromaštva, a domaćinstva koja imaju i druge prihode će „preći” preko granice. Stoga činjenica da se ženama većinom dodeljuje socijalna penzija, ne znači nužno da će i smanjivanje stope siromaštva biti niže kod njih. Veća uspešnost u smanjivanju siromaštva i smanjivanju razlika između ugroženih grupa imala bi usmerena (targetirana) penzija.



Grafikon 4: Stopa rizika i visokog rizika od siromaštva* stanovništva za starijeg od 65 godina, po tipu naselja, u zavisnosti od uvođenja socijalne penzije**, Srbija 2023 godina.



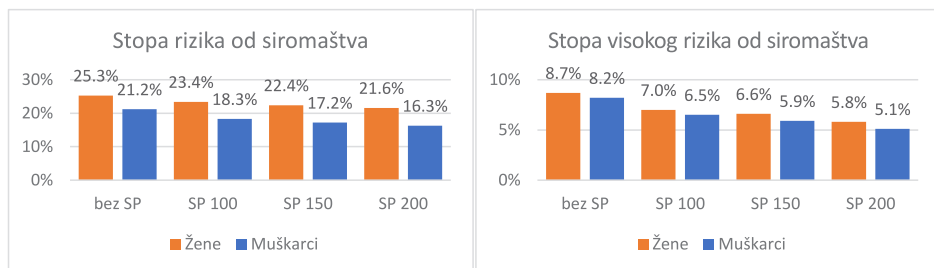
* U riziku (visokom riziku) od siromaštva nalaze se osobe koje imaju dohodak ispod 60% (40%) medianog nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka.

** Efekat socijalnih penzija gledamo poredeći kategoriju „bez SP” koja označava trenutnu situaciju, pre uvođenja socijalne penzije. Kategorije SP 100, SP 150 i SP 200 uvođenje socijalne penzije u iznosima od 100, 150 i 200 evra.

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Efekti na starije muškarce i žene su gotovo istovetni što se tiče stope visokog rizika siromaštva, pa socijalna penzija podjednako smanjuje visok rizik od siromaštva za stare muškarce i žene. Efekti su izraženiji i ujednačeniji zbog toga što je granica visokog rizika od siromaštva niža i bliža iznosima socijalnih penzija i pokazuje popravak pozicije najugroženijih građana.

Grafikon 5: Stopa rizika i visokog rizika od siromaštva* stanovništva za starijeg od 65 godina, po polu, u zavisnosti od uvođenja socijalne penzije**, Srbija 2023 godina.



Srbija 2023 godina.

* U riziku (visokom riziku) od siromaštva nalaze se osobe koje imaju dohodak ispod 60% (40%) medianog nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka.

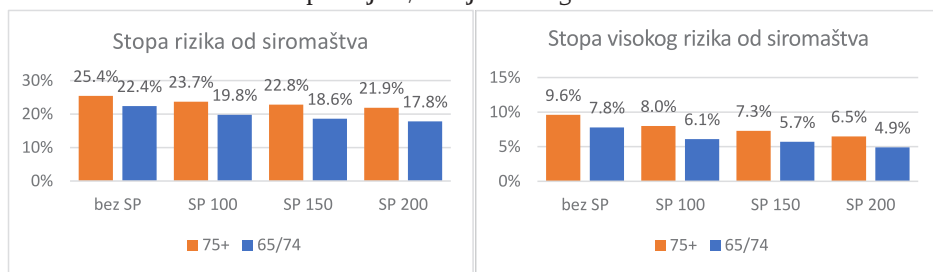
** Efekat socijalnih penzija gledamo poredeći kategoriju „bez SP” koja označava trenutnu situaciju, pre uvođenja socijalne penzije. Kategorije SP 100, SP 150 i SP 200 uvođenje socijalne penzije u iznosima od 100, 150 i 200 evra.

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.



Uvođenje socijalne penzije smanjuje stopu siromaštva i kod najstarijih, onih iznad 75 godina, kao i kod onih starih 65–74 godina. Efekti uvođenja socijalnih penzija imaju ujednačen na dve grupe. Preciznije, slično efektima po polu, nešto je veći uticaj na rizik od siromaštva kod osoba starih između 65 i 74 godine, nego kod starije grupe. Slično obrazloženje važi kao i za razliku između polova, granica rizika od siromaštva je postavljena na oko 300e, a benefit dobijanja socijalne penzije dele svi ukućani, bez obzira na starost. Sa druge strane efekti su nešto izraženiji i ujednačeniji što se tiče stope visokog rizika siromaštva, pa socijalne penzija podjednako smanjuje visok rizik od siromaštva za obe starosne podgrupe.

Grafikon 6: Stopa rizika i visokog rizika od siromaštva* stanovništva za starijeg od 65 godina, u zavisnosti od uzrasne grupe, u zavisnosti od uvođenja socijalne penzije, Srbija 2023 godina.**



* U riziku (visokom riziku) od siromaštva nalaze se osobe koje imaju dohodak ispod 60% (40%) medianog nacionalnog ekvivalentnog raspoloživog dohotka.

** Efekat socijalnih penzija gledamo poredeći kategoriju „bez SP” koja označava trenutnu situaciju, pre uvođenja socijalne penzije. Kategorije SP 100, SP 150 i SP 200 uvođenje socijalne penzije u iznosima od 100, 150 i 200 evra.

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

5. TROŠKOVI UVOĐENJA SOCIJALNIH PENZIJA I COST-BENEFIT ANALIZA

Tabela 5 prikazuje računanje ukupnog fiskalnog troška uvođenja socijalnih penzija u Srbiji. Ukupni fiskalni trošak računamo kao proizvod broja primalaca socijalne penzije – koji je konstantan bez obzira na nivou penzije, prosečnog mesečnog iznosa po primaocu socijalne penzije i 12 meseci, s obzirom da se pretpostavlja da će socijalna penzija da se prima u toku cele godine.

Fiskalni trošak na godišnjem nivou iznosio bi između 0,17% i 0,33% BDP, u zavisnosti od scenarija. U apsolutnom iznosu na godišnjem nivou, fiskalni trošak za srednji scenario iznosi 25,7 milijardi dinara, za scenario socijalnih penzija od 150 evra mesečno. Za scenario od 100 evra, godišnji trošak za državu iznosio bi oko 17, a za scenario od 200 evra mesečno oko 34 milijarde dinara. Izraženo u procentima od bruto domaćeg proizvoda (BDP), srednji nivo socijalne penzije koštao bi oko 0,25% BDP-a, najniži oko 0,17%, a najviši oko 0,33% BDP-a. Treba istaći da je ovo najviši mogući trošak, pod uslovom da sve osobe prihvate i ostvare pravo na socijalnu penziju.



Tabela 5: Ukupan broj primalaca socijalne penzije i fiskalni troškovi u tri scenarija

Varijanta socijalne penzije u evrima	Broj primalaca socijalne penzije	Prosečni mesečni iznos po osobi	Fiskalni trošak (na godišnjem nivou, u milionima dinara)
100	121.962	11.720	17.153
150	121.962	17.580	25.729
200	121.962	23.440	34.305

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

Uvođenje socijalnih penzija predstavljalo bi uvećanje budžeta za socijalnu pomoć i transfere za između 1,3 i 2,6%. Prema podacima konsolidovanog bilansa ministarstva finansija²⁵, u 2023. godini socijalna pomoć i transferi iznosili su 12.5% BDP. Na taj način izračunati troškovi za uvođenje socijalne penzije koji iznose između 0,17% i 0,33%, predstavljali uvećanje budžeta za socijalne troškove i transfere za između 1,3 i 2,6%. Elementi troškova za socijalnu pomoć i transfere su penzije (sve vrste) čije ukupno godišnje finansiranje iznosi 8,8%, zatim naknade nezaposlenima sa 0,1%, naknade za bolovanja koje iznose 0,2%, različiti oblici socijalne pomoći sa 2,5% i ostali transferi domaćinstvima koji ukupno iznose 0,9%.

Najveće smanjenje siromaštva postiže visina penzije od 200 evra, ali je najefikasniji scenario socijalne penzije ona od 100 evra. Da bi se ocenila efikasnost, sprovedena je cost-benefit analiza, koja meri koliko se smanjuju stopa rizika i visokog rizika od siromaštva i jaz siromaštva za svaku milijardu dinara uložених u program. Prvi deo tabele 7 baziran je na tabelama 3 i 4 i prikazuje apsolutne promene najvažnijih indikatora. Rezultati jasno ukazuju na to da što je viši iznos socijalnih penzija to će biti veće smanjenje siromaštva.

Drugi panel tabele (promena u indikatoru po investiciji od milijardu dinara) ukazuje koliko se smanji svaki indikator za uložених 1 milijardu dinara. Gotovo za sve indikatore, superiornost pokazuje program od 100 evra, iako ta superiornost nije, u najvećem broju slučajeva velika. Razlog ovih rezultata, može ležati u tome da je inicijalno davanje najvažnije za smanjenje siromaštva i da se najefikasniji rezultati postižu za grupu koja se nalazi najbliže liniji siromaštva, upravo jer za njih je potrebno najmanje sredstava da bi prešli prag siromaštva. Dodatna davanja predstavljaju dalju podršku građanima, ali sa opadajućim doprinosom svakog ulaganja. Izbor optimalnog iznosa zavisi od balansa između fiskalne održivosti i društvenih ciljeva: ukoliko je cilj politike maksimalno smanjenje siromaštva, socijalna penzija od 200 evra ima najveći doprinos, sa druge strane, najefikasniji sistem je sistem od 100 evra jer se njime postiže najveće smanjenje siromaštva po kreiranom fiskalnom trošku.

²⁵ Preuzeto sa https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ap4zfH_68e38c46a1a66.xlsx datum preuzimanja 3/11/2025



Tabela 6: Promena indikatora siromaštva – apsolutno i u odnosu na uložena sredstva

	Stopa rizika od siromaštva		Stopa visokog rizika siromaštva		Jaz u Siromaštvu	
	Cela populacija	Populacija 65+	Cela populacija	Populacija 65+	Cela populacija	Populacija 65+
Promena u indikatoru						
SP = 100e	-0.6%	-2.3%	-0.6%	-1.7%	-0.4%	-1.4%
SP = 150e	-0.9%	-3.4%	-0.7%	-2.2%	-0.5%	-1.9%
SP = 200e	-1.2%	-4.2%	-0.9%	-3.0%	-0.7%	-2.2%
Promena u indikatoru po investiciji od 1 mlrd dinara						
SP = 100e	-0.036%	-0.132%	-0.033%	-0.099%	-0.025%	-0.081%
SP = 150e	-0.036%	-0.130%	-0.027%	-0.084%	-0.021%	-0.072%
SP = 200e	-0.034%	-0.122%	-0.028%	-0.087%	-0.019%	-0.065%

Izvor: Sopstvena kalkulacija na osnovu podataka istraživanja SILK iz 2023. godine.

6. ZAKLJUČCI

Starije osobe u Srbiji, a naročito žene i stanovnici ruralnih područja, nalaze u izrazito nepovoljnom materijalnom položaju, sa stopama siromaštva iznad prosečnih u populaciji. Posebno je ugrožen položaj žena starijih od 75 godina, kod kojih je procenat osoba koje žive u riziku od siromaštva je skoro 30%. Uz to život starijih žena, je posebno otežan u ruralnim predelima, gde svaka treća žena se suočava sa rizikom od siromaštva. Glavni uzrok visokog siromaštva među kod starijih žena je odsustvo penzijskih primanja u domaćinstvu, a visok rizik od siromaštva posebno imaju starije žene koje žive same. Cilj ove studije bio je da proceni potencijalne efekte uvođenja socijalnih penzija u Srbiji na siromaštvo i nejednakost, i odredi fiskalne efekte uvođenja ovakve naknade.

Rezultati analize pokazuju da bi socijalna penzija, čak i u skromnijem iznosu od 100 evra mesečno, imala vidljive efekte na smanjenje siromaštva među starijima, dok bi iznosi od 150 i 200 evra doneli dodatno, progresivno smanjenje siromaštva. Stopa rizika od siromaštva starijih lica smanjila bi se za 2 do 4 procentna poena, dok bi jaz siromaštva – koji meri dubinu siromaštva – bio smanjen i do 2,2 procentna poena. Istovremeno, Gini koeficijent²⁶, kao pokazatelj ukupne dohodovne nejednakosti, smanjio bi se sa 0,312 na 0,307, što potvrđuje da bi socijalne penzije doprinele i opštem smanjenju nejednakosti u društvu.

²⁶ Gini koeficijent uzima vrednosti od 0 do 1, gde 0 znači potpuno odusustvo nejednakosti, tj. da sve osobe imaju isti nivo prihoda, a 1 maksimalnu nejednakost, gde jedna osoba ima celokupan nacionalni dohodak a ostale nemaju dohodak.



Posebno značajno je to što bi univerzalna socijalna penzija pre svega bila usmerena ka ženama. Više od tri četvrtine potencijalnih korisnika činile bi žene, koje su u najvećem riziku od siromaštva zbog nepovoljnijih obrazaca učešća na tržištu rada, nižih zarada, prekida u zaposlenju i dužeg životnog veka. Smanjenje siromaštva bilo bi podjednako zastupljeno kod muškaraca i žena, ali bi zbog toga što raspolazu sopstvenim prihodima žene bile ravnopravnije u domaćinstvu. Razlozi za podjednako smanjenje siromaštva kod muškaraca i žena su dvojaki. Kao prvo, zbog načina računanja stope siromaštva, kao indikatora koji se zasniva na ukupnim dohocima domaćinstva, smanjenje siromaštva opažamo kako kod muškaraca, tako i kod žena, jer se često dešava da žene koje nemaju penziju žive sa mužem koji ima neki oblik penzije. Kombinacija njihova dva prihoda bi dovela do toga da zajedno „preskoče” granicu siromaštva. Sa druge strane, visina dodeljenih penzija je značajno niža od linije rizika (pa i visokog rizika) od siromaštva, tako da domaćinstva koja bi imala kao prihod samo socijalnu penziju se ne bi izdigla preko granice siromaštva, što ne znači da dodatni novac ne bi imao efekta na njihov životni standard. **Efekti bi bili posebno vidljivi u ruralnim područjima.** U tim sredinama bi uvođenje socijalne penzije smanjilo stopu siromaštva za 3 do 4 procentna poena, čime bi se smanjio jaz između ruralnog i urbanog stanovništva i time smanjile regionalne razlike.

S obzirom na činjenicu da univerzalni model ne koristi testiranje prihoda, rizik od uključivanja pojedinaca koji nisu siromašni ne može biti u potpunosti izbegnut, ali je usmerenost naknade odgovarajuća. Rezultati simulacije pokazuju da je većina primalaca zaista među najugroženijima – gotovo 60% njih živi ispod linije rizika od siromaštva, a 40% se nalazi u najsromašnijih 10% raspodele dohotka. To znači da i univerzalni pristup implicitno uspešno cilja siromašne, zahvaljujući samom kriterijumu starosti i neposredovanja penzije i prihoda od rada.

Sa fiskalnog stanovišta, uvođenje socijalne penzije pokazuje se kao finansijski održivo rešenje. Procene ukazuju da bi godišnji trošak univerzalne socijalne penzije iznosio između 0,17% i 0,33% BDP-a, u zavisnosti od iznosa naknade. Fiskalni trošak bio bi u rangu trenutnog troška za bolovanje i nešto viši od troška naknade za nezaposlene. Svaki dodatni nivo socijalne penzije smanjuje siromaštvo i nejednakost, ali najefikasniji nivo socijalne penzije, u smislu smanjenja siromaštva po istoj jedinici troška je onaj najniži – od 100 evra..

OGRAIČENJA STUDIJE

Za potpuno ostvarenje potencijala ove mere neophodno je pažljivo usklađivanje sa postojećim sistemom socijalne pomoći i drugim socijalnim transferima. Uvođenje univerzalne socijalne penzije ne bi smelo da dovede do preklapanja prava niti do neželjenih gubitaka u drugim oblicima podrške, kao što



su novčana socijalna pomoć, dodatak za tuđu negu i pomoć ili porodične penzije. Potrebno je uspostaviti jasan okvir koordinacije između socijalne penzije i drugih transfera – tako da se socijalna penzija tretira kao osnovna garancija minimalnog dohotka u starosti, dok bi ciljani socijalni programi mogli da ostanu usmereni na osobe sa dodatnim potrebama, kao što su osobe sa invaliditetom i bolesni stariji bez porodične podrške.

Socijalna penzija ne bi trebalo da favorizuje grupu građana koja nije uplaćivala doprinose za penzije u odnosu na one koji su ih uplaćivali. Socijalna penzija bi trebalo da bude oblik podrške namenjen onima koji se, uprkos dugom radnom veku ili doprinosu društvu, u starosti nalaze bez ikakvih penzijskih primanja i bez osnovnih sredstava za život. Međutim, njen dizajn mora pažljivo da izbegne stvaranje novih nejednakosti između različitih grupa građana. U tom smislu, važno je da uvođenje socijalne penzije ne dovede do situacije u kojoj bi osobe koje nikada nisu ili nisu u dovoljnoj meri uplaćivale doprinose za penzijsko osiguranje bile u povoljnijem položaju od onih koji su redovno doprinosili sistemu. Drugim rečima, cilj socijalne penzije ne sme biti nagrađivanje neplaćanja doprinosa, već obezbeđivanje minimalne sigurnosti za one koji, iz objektivnih razloga, nisu ostvarili pravo na penziju.

Takođe, potrebno je sprečiti preklapanje socijalne penzije sa drugim oblicima pomoći, kao što je novčana socijalna pomoć, jer bi njihovo kumulativno primanje moglo dovesti do nepoštene prednosti u odnosu na penzionere koji primaju starosnu, poljoprivrednu, invalidsku ili porodičnu penziju ostvarenu kroz dugogodišnje uplate doprinosa. Zbog toga sistem treba postaviti tako da obezbedi pravednu raspodelu podrške – da socijalna penzija zaista služi kao mreža zaštite za najsiromašnije i najugroženije starije osobe, ali bez narušavanja principa doprinosa i međugeneracijske solidarnosti na kojima počiva penzijski sistem.

Pored tehničkog usklađivanja sa postojećim sistemom, važno je i institucionalno povezivanje socijalne penzije sa penzijskim sistemom. Iako bi socijalna penzija bila univerzalna i ne bi zavisila od prethodnih uplata doprinosa, ona bi trebalo da se administrira kroz institucije koje već raspolazu relevantnim podacima i kapacitetima – poput Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (RF PIO) ili centara za socijalni rad. Time bi se obezbedila efikasna isplata i nadzor, uz minimalne dodatne troškove.

U širem kontekstu, uvođenje socijalne penzije trebalo bi posmatrati kao deo dugoročne strategije modernizacije sistema socijalne zaštite u Srbiji. Takva reforma bi doprinela ostvarivanju osnovnih ciljeva socijalne politike – smanjenju siromaštva, povećanju socijalne uključenosti i smanjenju nejednakosti među generacijama i polovima. Pored toga, univerzalne socijalne penzije imaju važnu simboličku i političku vrednost: one potvrđuju da starost nije lična odgovornost pojedinca, već društvena činjenica koja zahteva kolektivnu solidarnost.



7. PREPORUKE

Na osnovu rezultata simulacije i analize efekata uvođenja univerzalne socijalne penzije u Srbiji, mogu se izdvojiti sledeće ključne preporuke za kreatore politika, nadležne institucije i zakonodavca.

1. Uvođenje univerzalne socijalne penzije kao posebne, trajne mere socijalne zaštite

- Doneti **zakonski okvir** kojim bi se uspostavila socijalna penzija kao posebna kategorija novčane naknade namenjene osobama starijim od 65 godina koje ne ostvaruju penziju niti druge prihode od rada.
- Ova mera bi imala **univerzalni karakter**, bez testiranja prihoda, kako bi se obezbedila jednostavnost, pravna sigurnost i socijalna uključenost svih starijih građana izvan penzijskog sistema.
- Univerzalni pristup je preporučljiv zbog **administrativne jednostavnosti i nižih troškova sprovođenja** u poređenju sa targetiranim programima.

2. Postepena implementacija uz izbor fiskalno održivog scenarija

- Na osnovu sprovedenih simulacija, prednost ima najniži scenario – mesečna naknada od oko **100 evra u dinarskoj protivvrednosti**, koja donosi najveću socijalnu korist uz minimalni trošak. Istovremeno ovaj iznos od 11.720 dinara je niži u odnosu na najniže iznose porodične i poljoprivredne penzije (15.250 i 21.786 dinara) i omogućuje poštovanje principa doprinosa i međugeneracijske solidarnosti.
- Preporučuje se **postepena implementacija** – prvo uvođenje nižeg iznosa (npr. 100 evra), sa jasno definisanim planom povećanja tokom naredne tri do četiri godine, U isto vreme trebalo bi povećavati ostale iznose niskih penzija – minimalnu porodičnu i poljoprivrednu, kako ne bi došlo do narušavanja pravičnosti penzionog sistema
- Na taj način bi se omogućilo **fiskalno prilagođavanje** i evaluacija efekata pre nego što se postigne ciljano pokriće i iznos.

3. Usklađivanje socijalne penzije sa postojećim socijalnim transferima i drugim oblicima penzija

- Neophodno je uspostaviti **koordinisani sistem socijalnih davanja** koji sprečava dupliranje prava i gubitak beneficija kod primalaca drugih oblika pomoći.
- Socijalna penzija treba da bude **komplementarna, a ne konkurentna** drugim transferima kao što su **novčana socijalna pomoć (NSP), Dodatak za tuđu negu i pomoć, porodične penzije i invalidske naknade**, koje ne bi trebalo automatski da isključuju pravo na socijalnu penziju, već bi njihovo kombinovanje moglo biti predmet proporcionalnog usklađivanja.



- Pri dizajniranju sistema socijalne penzije potrebno je obezbediti da ovaj instrument ne dovede do nejednakog tretmana između građana koji su uplaćivali doprinose i onih koji nisu. Socijalna penzija ne sme favorizovati osobe bez penzijskog staža ili sa nepotpunim stažom u odnosu na one koji su ostvarili penziju kroz redovne uplate doprinosa (starosnu, poljoprivrednu, invalidsku ili porodičnu). Takođe, treba izbegavati kumulativno primanje socijalne penzije i novčane socijalne pomoći koje bi pojedince dovodilo u povoljniji položaj u odnosu one koji su plaćali doprinose. Sistem treba da bude usmeren na obezbeđivanje minimalne sigurnosti za starije građane bez penzije, uz očuvanje principa pravičnosti i doprinosa.
- Preporučuje se izrada **jedinstvenog registra korisnika socijalnih davanja**, koji bi omogućio praćenje preklapanja prava i unapređenje koordinacije između Ministarstva za rad, PIO fonda i centara za socijalni rad.

4. Institucionalno povezivanje sa penzijskim sistemom (PIO)

- Administraciju socijalnih penzija treba poveriti **Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO)**, uz zakonsko definisanu nadležnost i finansiranje iz **državnog budžeta**, a ne iz doprinosa. Time bi se iskoristila postojeća infrastruktura, baza korisnika i kapaciteti PIO fonda, čime bi troškovi uvođenja nove naknade bili minimalni.
- Potrebno je razviti **jednostavan mehanizam identifikacije korisnika** na osnovu dostupnih podataka o godinama, prebivalištu i statusu penzijskog osiguranja.

5. Posebna pažnja rodnoj i teritorijalnoj dimenziji

- S obzirom da bi većina korisnika bile žene, socijalna penzija treba da se tretira i kao **rodno senzitivna mera** koja doprinosi smanjenju rodne nejednakosti u starosti.
- Preporučuje se da se u okviru implementacije predvide **specifični programi informisanja i podrške ženama u ruralnim područjima**, gde su potrebe najveće, a pristup informacijama i institucijama ograničen. Žene treba da shvate da je to njihov prihod kojim mogu slobodno raspolagati, što može da ojača njihovu relativnu ekonomsku poziciju i doprinese ravnopravnijem odlučivanju unutar domaćinstva.
- Uvođenje socijalnih penzija može se povezati sa **politikama ruralnog razvoja i podrškom starijima u zajednici**, kroz lokalne servise i socijalne inovacije.

Autor se zahvaljuje Republičkom zavodu za statistiku Srbije, na ustupljenim mikropodacima iz anekthe SILK.

Naša organizacija je dobila podršku Vlade Švajcarske kroz projekat „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT“, koji sprovode Helvetas Srbija i Građanske inicijative. Mišljenje koje je izneto u ovoj publikaciji je mišljenje autora i ne predstavlja nužno i mišljenje Vlade Švajcarske, Helvetasa ili Građanskih inicijativa.

„Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT“ je projekat Vlade Švajcarske čiji je cilj aktivno građansko društvo u kome građani više učestvuju u procesu donošenja odluka, naročito na lokalnom nivou. ACT sprovode dve nevladine organizacije: Helvetas Srbija i Građanske inicijative.