

Mogućnosti za odgovor socijalne zaštite na krizu izazvanu kovidom-19 na Zapadnom Balkanu¹

Pandemija COVID-19 utiče na tržišta rada i prilike za zapošljavanje pojedinaca na čitavom Zapadnom Balkanu, a države pojačavaju podršku koju pružaju domaćinstvima pogođenim ovom krizom. U ovoj belešci opisujemo kratkoročne i srednjoročne mogućnosti za ekonomsku podršku domaćinstvima tokom pandemije i perioda ekonomskog oporavka koji će je slediti, te analiziramo mere koje su države Zapadnog Balkana najavile ili već usvojile.

- Na kratak rok, sve države su proširile obim podrške siromašnim domaćinstvima, bilo povećanjem obima socijalnih davanja ili broja korisnika programa kojima se ciljaju siromašni, bilo isplatom univerzalnih gotovinskih davanja. Pored toga, ove države povećavaju podršku nezaposlenima i promovišu programe (subvencije za zarade) kojima se preduzećima pomaže da zadrže zaposlene.*
- Na srednji rok, biće značajno nastaviti podršku programima kojima se ciljaju siromašni i pružiti pomoć nezaposlenima. Trebalo bi i proširiti obim mera aktivne politike zapošljavanja, pošto će na nivou sektora doći do promene obrazaca tražnje za radnom snagom, te će brojnim radnicima biti potrebna prekvalifikacija i podrška za pronalaženje novih radnih mesta.*
- Jasno je da će morati da se naprave brojni kompromisi kada su u pitanju finansiranje različitih programa i njihovi vremenski okviri, pa će tako morati da se utvrde prioritetne oblasti za potrošnju. Biće važno unaprediti ciljanje ovih programa a istovremeno i osigurati dugoročno finansiranje socijalne zaštite, kao i ograničiti vremensko trajanje skupih programa subvencija za zarade.*
- Na srednji rok, možda će biti potrebno i preispitati iznose davanja iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, socijalne pomoći i penzija, a naročito privremena davanja koja se odnose na reagovanje na krizu. Istovremeno bi trebalo proširiti obuhvat mera aktivne politike zapošljavanja čija je delotvornost dokazana a ukinuti neefikasne mere.*
- Srednjoročna faza oporavka predstavlja i priliku za jačanje sistema socijalne zaštite kako bi se oni učinili otpornijim i sposobnijim da ostvare troškovno efikasnu reakciju na buduće krize.*

Jednostavan okvir za podršku u vanrednim situacijama

Mogućnosti za odgovor socijalne zaštite na krizu izazvanu kovidom-19 mogu se podeliti na mere hitnog reagovanja na pandemiju, sa jedne strane, i dugoročnije odgovore kojima se domaćinstvima pruža podrška da izađu na kraj sa veoma verovatnom dugoročnijom ekonomskom krizom.

¹ Ovu belešku su izradili Alisija Margeri (Alicia Marguerie), Karla Mekavoj (McEvoy), Gonzalo Rejes (Reyes) i Jamele Rigolini (Jamele Rigolini). Na dodatnim komentarima i napomenama se zahvaljujemo i Stefani Brodman (Stefanie Brodmann), Sanji Madžarević, Džemu Meteu (Cem Mete) i Fadiji Sada (Fadia Saadah), Marku Šifbaueru (Marc Schiffbauer), Edit Kikoni, Enrikeu Blanku Armasu (Enrique Blanco Armas), Jazmin Čakeri (Jasmin Chakeri) i Galina Vinselet (Gallina Vincelette).

Na Sliku 1 ukratko su prikazane mogućnosti za odgovor. Na kratak rok, postoji potreba da se izbegnu nepotrebna otpuštanja radnika usled ekonomskog uticaja pandemije. Na privredne subjekte utiču poremećaji lanaca snabdevanja, ograničenja poslovanja (obavezno zatvaranje preduzeća ili skraćivanje njihovog radnog vremena) i niža tražnja, pri čemu i zaposleni i samozaposleni mogu ostati bez radnog mesta odnosno prestati da obavljaju samostalnu delatnost. Uzevši u obzir prolaznost šoka izazvanog kovidom-19, preduzeća koja zadrže radnike biće u boljem položaju da se oporave od ekonomske krize koja će uslediti, kao što se već pokazalo tokom prethodne ekonomske krize iz 2008. godine.²

Pa ipak, otkazi će biti neminovni – naročito u sektorima koje će šok značajnije pogoditi, kao što su turizam, trgovina i saobraćaj. Pored gubitka radnih mesta, mogu se očekivati i prilagođavanje zarada naniže i skraćenje radnog vremena. Stoga, postoji potreba za pružanjem hitne podrške domaćinstvima na koje šok utiče, i to kako formalnim tako i neformalnim, putem proširenja dejstva mera socijalne pomoći i socijalne zaštite.³ Te mere se mogu razlikovati od mehanizama podrške koji su bili na snazi pre krize, uzevši u obzir ogroman broj građana na koje kriza utiče i potrebu da se domaćinstva što brže uključe u ove programe i dobiju podršku.

Slika 1: Jednostavan okvir za reagovanje u vanrednim situacijama



Ograničenja privredne aktivnosti u cilju odgovora na pandemiju će – barem u svom najdramatičnijem obliku – morati da budu vremenski ograničena, uzevši u obzir njihovu značajnu fiskalnu cenu. Uprkos tome, pad ekonomske aktivnosti može biti prisutan još neko vreme čak i nakon što se ova ograničenja ublaže. Pojedina domaćinstva mogu ovaj uticaj da osele naročito snažno zbog specifičnosti tržišta rada na

² Mogući uticaj na zaposlenost i zarade detaljno su razmotreni u pratećoj belešci uz ovaj RER pod naslovom „Tržišta rada i šok izazvan kovidom-19 na Zapadnom Balkanu“.

³ Mogući uticaj krize na siromaštvo i raspodelu prihoda detaljno su razmotreni u pratećoj belešci uz ovaj RER pod naslovom „Kako kovid-19 može uticati na siromaštvo i blagostanje domaćinstava na Zapadnom Balkanu“.

Zapadnom Balkanu. Primera radi, zabrana putovanja u inostranstvo može da utiče na sezonske i privremene migrante koji su radna mesta pronalazili u državama čije su granice sada zatvorene. Može se smanjiti iznos doznaka koje predstavljaju značajan izvor prihoda za mnoga domaćinstva. Sve dok se privreda ne oporavi, postojeće potreba da se podrže domaćinstva koja su zapala u siromaštvo ili se približila tom stanju, kao i nezaposleni, i to putem proširenih vidova socijalne pomoći i socijalnog osiguranja, a biće potrebno i da im se pomogne da nađu nova radna mesta primenom mera za podsticanje zapošljavanja. Međutim, fiskalne implikacije ovih aktivnosti biće značajne, te će države morati da primene održiv fiskalni pristup da bi uspostavile ravnotežu između mera za podsticanje rasta i ulaganja i podrške domaćinstvima.

Kroz sve ove faze, podrška će morati da se prilagođava profilima korisnika. Podrška koja se može pružiti zaposlenima u formalnom sektoru, primera radi, može se razlikovati od one namenjene radnicima u neformalnoj ekonomiji ili građanima blizu linije siromaštva. Da bi podrška bila delotvorna, za svaku grupu će možda biti potrebno izraditi posebne politike, a, uzevši u obzir obim ovog izazova, može postati neophodna i određena prioritizacija mera.

Kratkoročni odgovori na krizu izazvanu kovidom-19

U daljem tekstu razmatramo široku lepezu mera primenjenih u državama Zapadnog Balkana u cilju odgovora na krizu kojima se pruža podrška zaposlenima u formalnom sektoru, nezaposlenima, siromašnima i starijima. Neke od tih mera (poput subvencija za zarade) mogu predstavljati svrsishodan kratkoročni mehanizam, ali su i dalje prilično skupe i mogu biti manje delotvorne na srednji rok. Stoga će biti od koristi menjati i prilagođavati kombinaciju ovih mera tokom pojedinih faza odgovora.

Kratkoročna podrška preduzećima u formalnom sektoru da se izbegnu otpuštanja

Kratkoročno se mogu preduzeti mere usmerene na zadržavanje zaposlenih u preduzećima iz formalnog sektora u cilju odgovora na privremeni šok ponude. Ako radnici ostanu na svojim radnim mestima, smanjuje se broj nezaposlenih i domaćinstava kojima je potrebna dodatna socijalna pomoć, i, što je još bitnije, održava se odnos između poslodavaca i zaposlenih koji je od presudnog značaja za ponovno pokretanje proizvodnje nakon krize. Postoji više instrumenata koji su svi zasnovani na istoj osnovnoj ideji: smanjenju troškova radne snage u vreme ekonomske kontrakcije kako bi se omogućilo firmama da zadrže postojeće zaposlene na svojim radnim mestima.

Subvencije za zapošljavanje ili zarade su (neposredni) transferi poslodavcima kojima se u potpunosti ili delimično pokrivaju zarade zaposlenih. Radnici su i dalje zaposleni, uz niži trošak za firmu, iako rade skraćeno radno vreme ili čak uopšte ne rade. Uslov za dobijanje ovih subvencija može biti da firma zadrži određeni broj radnika. Subvencije za zarade su se pokazale uspešnim u sprečavanju trajnog gubitka radnih mesta tokom ranijih velikih kriza. Međutim, te subvencije moraju biti dovoljno obimne da podstaknu preduzeća da zadrže zaposlene, pa tako mogu postati veoma skupe za državu. U velikim zemljama članicama OECD-a, subvencije za radnike na prinudnim odmorima dostižu iznose od čak 90 odsto u Danskoj i 80 odsto u Velikoj Britaniji. Većini zemalja višeg i nižeg srednjeg nivoa prihoda nije lako da finansiraju takve procenite zarada. Primera radi, procenjuje se da linearne subvencije u visini minimalne zarade za 250.000 zaposlenih u Severnoj Makedoniji mogu koštati preko 60 miliona EUR mesečno. Na strani poslodavaca, obaveza pokrivanja ostatka zarade zaposlenih – ako je propisana kriznom merom ili domaćim zakonom o radu – i dalje može predstavljati izazov ako se firma suočava sa ograničenjima likvidnosti, što na kraju može dovesti do neuspeha mera i otpuštanja radnika. Preduzećima se može

pomoći putem izmena pravnog okvira kojima bi im se dozvolilo da isplate samo deo zarade koji nije pokriven subvencijom (što znači privremeno smanjenje zarada).

Postoji nekoliko mogućnosti za unapređenje troškovne efikasnosti subvencija za zarade. Jedna mogućnost je isplata (delimične) naknade radnicima za skraćeno radno vreme dok poslodavci nastavljaju da plaćaju naknadu za ostatak efektivnog radnog vremena (delimično ili u punom iznosu). Ove mere, poznate pod nazivom „privremeni programi skraćenog radnog vremena“, primenjuju se, između ostalog, u Nemačkoj, Francuskoj i Italiji, ali je za njih potrebno postojanje sistema koji omogućava ciljanje samo radnika čije je radno vreme skraćeno ili koji su poslani na prinudni odmor. Druga mogućnost je ciljanje firmi u konkretnim sektorima (turizam, ugostiteljstvo) ili po veličini, pri čemu su mikro-, mala i srednja preduzeća verovatniji kandidati za podršku uzevši u obzir ograničenja likvidnosti sa kojima se suočavaju.

Pravovremena najava i sprovođenje mera subvencionisanja zarada od presudnog su značaja za izbegavanje masovnog otpuštanja, jer će pritisak na likvidnost firmi verovatno dovesti do davanja otkaza radnicima već u najranijem stadijumu krize. Takođe je bitno vremenski ograničiti subvencije za zarade: one su delotvorne samo kao privremena mera kojom se preduzećima pomaže da se oporave od šoka, a nikako nisu uspešne kao dugoročna zamena za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i socijalno osiguranje, koja su daleko troškovno efikasnija s obzirom na njihovu ciljanu prirodu. Konačno, subvencije za zarade bi trebalo smatrati dopunom drugim merama kojima se pruža podrška likvidnosti firmi, kao što su subvencionisani krediti ili namenski transferi, pod uslovom da se ne otpuštaju radnici.

Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija najavile su subvencije za zarade u cilju podrške zaposlenosti. Vlada Srbije najavila je da će snositi troškove minimalnih zarada za mikro-, mala i srednja preduzeća za period od tri meseca, dok će zaposlenima u velikim preduzećima čiji je radni odnos prestao tokom krize biti isplaćeno 50 odsto minimalne zarade. Na Kosovu, država će snositi troškove za plate zaposlenih za april i maj u iznosu jednakom minimalnoj zaradi, za šta će ukupno biti potreban 41 milion EUR. U Severnoj Makedoniji, subvencije za zarade (koje opet podrazumevaju minimalnu zaradu) najavljene su za period od dva meseca za 9.000 zanatlija i oko 250.000 zaposlenih u preduzećima iz privatnog sektora koja usled krize zabeleže gubitak prihoda od najmanje 30 odsto. U Crnoj Gori su najavljene dvomesečne subvencije za zarade u iznosu od najviše 100 odsto minimalne zarade za sva preduzeća u sektorima na koje je kriza uticala, kao i šestomesečne subvencije za novoprijavljene radnike, što predstavlja meru za podsticanje formalizacije zaposlenih.

Smanjenje drugih troškova vezanih za zarade (najčešće doprinosa za socijalno ili penzijsko osiguranje) još jedan je način za subvencionisanje zarada. Ove troškove poslodavac plaća uz isplatu neto zarade, a odloženo plaćanje ili ukidanje obavezne uplate tih doprinosa može privremeno da umanja troškove zarada. Takve mere se mogu usloviti time da preduzeće zadrži sve radnike ili procenat njih na određeni vremenski period, i verovatno se mogu sprovesti brže jer se oslanjaju na postojeći sistem i registar. Međutim, one mogu otežati rad drugih državnih organa koji se bave penzijama i socijalnim osiguranjem. Iz budžetske perspektive, odlaganje plaćanja je bolje rešenje od izuzimanja pojedinih firmi ili smanjivanja ovih obaveza, a u suprotnom bi država u opštem budžetu trebalo da opredeli dodatna sredstva da bi se nadomestili propušteni doprinosi i tako obezbedila dugoročna održivost fondova socijalnog i penzijskog osiguranja. Slično kao kod neposrednih subvencija za zarade, ograničeno smanjenje ukupnih troškova za zarade možda neće biti dovoljno da se zadrže radnici, ali ta mera može predstavljati dopunu neposrednim subvencijama za zarade ili drugim merama kojima se pomaže preduzećima da izađu na kraj sa pritiscima na likvidnost.

Bosna i Hercegovina, Kosovo i Crna Gora odlažu plaćanje drugih troškova vezanih za zarade ili izuzimaju pojedine firme iz ove obaveze. Kosovo je najavilo da će država pokriti doprinose za penzijsko osiguranje za april i maj u iznosu od 8 miliona EUR. U Crnoj Gori, firme mogu da odlože plaćanje poreza na dobit pravnih lica i doprinosa za socijalno osiguranje, a preduzeća iz sektora najviše pogođenih krizom u

potpunosti su oslobođena ove obaveze na period od 2 meseca. U Bosni i Hercegovini, oba entiteta subvencionišu doprinose ili snose troškove za njih, ali na različite načine (videti Prilog).

Mere socijalnog osiguranja u cilju odgovora na krizu

Najčešće do sada primenjene mere socijalnog osiguranja odnose se na osiguranje za slučaj nezaposlenosti i penzijsko osiguranje.

Osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Sve države Zapadnog Balkana, osim Kosova, uvele su sisteme osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Očekuje se da će kriza izazvana kovidom-19 dovesti do značajnog povećanja nezaposlenosti u svim ovim zemljama, a postojanje takvih mehanizama predstavlja veliku prednost kod reagovanja na novonastalu situaciju. Pa ipak, sadašnja kriza će zahtevati određene izmene strukture tih sistema. Od njih se može zahtevati da obezbede dodatna privremena davanja, ili će određeni uslovi za sticanje prava na te naknade možda morati da se olabave kako bi se odgovorilo na iznenađan porast nezaposlenosti. Države će morati da unaprede i administrativne kapacitete mehanizama osiguranja za slučaj nezaposlenosti i službi za zapošljavanje kako bi odgovorile na skok tražnje za njihovim uslugama, kao i da pojednostave prijavu statusa nezaposlenog lica i obradu plaćanja. Možda će biti potrebno i da se rokovi čekanja ukinu a procedure pojednostave kako bi se skratilo vreme čekanja na isplatu.

Države Zapadnog Balkana u skladu sa postojećim propisima već imaju mogućnost da uvedu više mera. Između ostalog, ove zemlje bi mogle da skrate minimalni period osiguranja na osnovu koga se korisniku priznaje pravo na novčanu naknadu u slučaju prestanka radnog odnosa. Takođe bi mogle da privremeno izmene iznos ove naknade, i to posebno u sistemima koji trenutno isplaćuju relativno nisku jedinstvenu naknadu (Crna Gora, Albanija i Federacija Bosne i Hercegovine), ili da razmotre isplatu jednokratne sume kao dopunu novčanoj naknadi za slučaj nezaposlenosti. Na kraju, ove zemlje će možda morati da produže rok isplate davanja na najmanje 5 do 6 meseci, uključujući i za korisnike kojima osiguranje nije uplaćivano potreban broj meseci da bi ostvarili pravo na pun obim naknade.

Neke od ovih mera se već usvajaju ili su najavljene. Primera radi, Albanija će udvostručiti iznos naknade za slučaj nezaposlenosti, a u Crnoj Gori će se jednokratno isplatiti 50 EUR kao dopuna novčanoj naknadi za prestanak radnog odnosa. Vlada Srbije će dozvoliti korisnicima da podnose zahteve za isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti Nacionalnoj službi za zapošljavanje elektronskom ili običnom poštom. Sve ove države su već opredelile dodatna sredstva da bi se odgovorilo na očekivano povećanje broja korisnika novčane naknade za slučaj nezaposlenosti.

Na srednji i duži rok, naročito ako za oporavak bude potrebno više vremena, biće značajno razmotriti i fiskalne implikacije finansiranja dugoročnog povećanja naknada za slučaj nezaposlenosti i oceniti ih u odnosu na druge mere zamišljene za podršku oporavku privrede. Verovatno povećanje iznosa naknada za slučaj nezaposlenosti ima daleko veće fiskalne implikacije nego, recimo, socijalno osiguranje. Prema preliminarnim proračunima, na primer, ako bi se u Severnoj Makedoniji stopa nezaposlenosti udvostručila a davanja produžila za dva meseca, dodatni troškovi ovih programa bi iznosili preko 70 miliona EUR godišnje. U zavisnosti od trajanja oporavka, stoga, može biti potrebno razmotriti izmene strukture ovih programa kako bi se osiguralo da će države biti u stanju da ispune svoje obaveze plaćanja naknade za slučaj nezaposlenosti na način kako su trenutno osmišljene.

Penzije. Iako su stariji građani izloženi najvećem zdravstvenom riziku, ako računaju na isplatu penzije trebalo bi ih zaštititi i od ekonomske krize. Pa ipak, sistemi penzijskog osiguranja trebalo bi da budu prilagođeni potrebama socijalnog distanciranja i izolacije. Korisnicima će možda biti potrebna i dodatna podrška da ostanu kod kuće, svedu izlaske na minimum i snose druge moguće zdravstvene troškove. Da bi se izbegli nepotrebni izlasci i podstaklo socijalno distanciranje, države mogu da objedine više davanja u

ređe ali veće isplate, i to naročito ako korisnici lično dižu sredstva. Mogu se odložiti i obaveze utvrđivanja identiteta korisnika. Pored toga, može se izvršiti i dodatna isplata ili jednokratno plaćanje kao kompenzacija za dodatne troškove, naročito za osiguranike sa nižim iznosom penzije. Uzevši u obzir značajne kompromise u pogledu potrošnje sa kojima se suočavaju mnoge od ovih zemalja, biće od značaja uporediti potrebu za povećanjem penzija sa drugim potrebama vezanim za socijalnu pomoć i socijalno osiguranje, te organizovati temeljne kampanje informisanja javnosti da bi se prenela poruka da će bilo kakvo povećanje penzija vezano za kovid-19 biti ograničenog vremenskog trajanja.

Više zemalja Zapadnog Balkana najavilo je mere za penzionere. U Srbiji, na primer, svi penzioneri primiće jednokratnu pomoć od 4.000 RSD (oko 35 EUR), a korisnici mogu da daju posebno ovlašćenje drugom licu da podigne penziju u njihovo ime. Na Kosovu je privremeno stavljena van snage obaveza utvrđivanja identiteta, a korisnici koji primanju penziju manju od 100 EUR primiće privremeni dodatak od 30 EUR.

Odgovor socijalne pomoći za lica ispod granice siromaštva i blizu nje

Socijalna pomoć ili socijalne „zaštitne mreže“ imaju najveći potencijal za podršku siromašnima, licima blizu granice siromaštva i neformalnim domaćinstvima suočenima sa gubitkom prihoda usled ekonomskih efekata kovida-19. Ovakvim programima se pruža neposredna podrška, u gotovini ili u naturi, u vidu robe ili usluga, kojom se izravnavaju fluktuacije u potrošnji, nadoknađuju veći izdaci usled rasta cena i sprečava dalje klizanje u siromaštvo. Slični programi su primenjeni radi odgovora na ekonomske krize, prirodne katastrofe i epidemije kao što su kriza sa hranom, finansijama i gorivom iz 2008. godine i epidemija ebole iz 2014-2015. Među mogućnostima za korišćenje socijalne pomoći radi ublažavanja neposrednih i dugoročnih uticaja kovida-19 su:

Pojednostavljene procedura za ponovno priznavanje prava na socijalnu pomoć. U većini socijalnih programa od domaćinstava se zahteva da se redovno ponovno prijavljuju i prolaze trijažu radi utvrđivanja imovinskog cenzusa za priznavanje prava. Kod pojedinih programa postoji i vremensko ograničenje za priznavanje prava. Trenutna pandemija komplikuje postupak ponovnog priznavanja prava, međutim, on sada gubi na značaju uzevši u obzir malu verovatnoću da će korisnici izgubiti pravo na ova davanja. Vremenska ograničenja bi takođe mogla da budu privremeno relaksirana jer je malo verovatno da će korisnici biti u stanju da diplomiraju ili nađu posao. U više zemalja Zapadnog Balkana pojednostavljeni su postupci za priznavanje prava. Primera radi, u Severnoj Makedoniji je ukinuta obaveza tromesečnog ocenjivanja prihoda korisnika da bi se uzeo u obzir iznenadni pad prihoda domaćinstava, dok je u Srbiji omogućena isplata prava iz socijalnog osiguranja na osnovu prethodno donetih odluka tokom najviše tri meseca.

Pojednostavljene postupka za inicijalno priznavanje prava na socijalnu pomoć. Usled krize, brojna domaćinstva koja su trenutno blizu granice siromaštva zapašće u siromaštvo i steći pravo na socijalnu pomoć. Postupci za priznavanje tih prava bi trebalo da budu pojednostavljeni kako bi se omogućilo adekvatno i pravovremeno uključivanje tih korisnika u sistem socijalne pomoći, a mogle bi se organizovati i informativne kampanje kako bi se domaćinstvima skrenula pažnja na njihova prava i da bi se ona podstakla da provere da li ispunjavaju uslove i prijave se. Ova strategija se trenutno sprovodi u Bosni i Hercegovini.

Isplata dodatnih privremenih davanja korisnicima pomoći. Ima smisla isplaćivati dodatna privremena davanja korisnicima socijalne pomoći kako bi se ublažili ekonomski i zdravstveni uticaji krize sa kojima su oni trenutno suočeni, kao što su povećani zdravstveni troškovi i ograničenja obavljanja svih vrsta privrednih delatnosti. Većina država Zapadnog Balkana planira da poveća obim ovih davanja. Između ostalog, korisnici tzv. *ndihma ekonomike* (glavnog vida novčane socijalne pomoći) u Albaniji privremeno

će primati dvostruki iznos ovog davanja; na Kosovu se planira dodatna isplata 30 EUR mesečno svim korisnicima socijalne pomoći i penzionerima čiji su mesečni prihodi manji od 100 EUR; a u Crnoj Gori će blizu 11.900 penzionera koji primaju najniže penzije i 8.500 korisnika materijalnog obezbeđenja porodice dobiti jednokratnu pomoć u iznosu od 50 EUR. Pojedine osetljive grupe, kao što su stariji, mogu dobiti i pomoć u naturi u vidu preko potrebnih proizvoda: u Bosni i Hercegovini, primera radi, najavljeno je da će država obezbediti pakete pomoći (koji se sastoje od proizvoda za ličnu i higijenu domaćinstva) za starije i osetljive građane kojima je potrebna stalna nega u specijalizovanim ustanovama. Mada ovakva dodatna davanja mogu u značajnoj meri da zadovolje povećane potrebe osetljivih domaćinstava, biće značajno kombinovati ih sa odgovarajućim kampanjama unapređenja svesti kojima će se naglasiti privremeni karakter takvih isplata.

Privremeno priznavanje prava korisnicima koji su blizu granice siromaštva. Možda će biti svrsishodno sniziti prag za privremeno priznavanje prava domaćinstvima koja su blizu granice siromaštva i koja u redovnim okolnostima možda ne bi ispunila uslov za učešće u ovim programima. Razlog za to je što kriterijumi za ispunjavanje uslova, kao što je posredni imovinski cenzus, ne moraju nužno biti adekvatni za ocenu naglog smanjenja prihoda (posebno za zaposlene u sivoj ekonomiji), kao i to što su brojna domaćinstva blizu granice siromaštva pogođena krizom skoro jednako ozbiljno kao i siromašna. Privremeno proširenje obuhvata socijalne pomoći i na domaćinstva blizu granice siromaštva naročito je poželjno u državama u kojima je pokrivenost sistemima socijalnog osiguranja niska, kao što su zemlje sa značajnim učešćem sive ekonomije ili niskom zaposlenošću. Brojne države Zapadnog Balkana razmatraju takvo privremeno proširenje pokrivenosti. Primera radi, u Albaniji, samozaposlene porodice primiće jednokratnu isplatu u visini minimalne mesečne zarade, dok Kosovo planira da isplati 130 EUR u aprilu, maju i junu građanima koji ostanu bez posla usled vanredne javnozdravstvene situacije. Treba razmotriti i koji je najbolji način da se korisnicima objasni da su ova prava samo privremena. Za razliku od tradicionalnog socijalnog osiguranja, korisnici ne bi trebalo da očekuju da će ove naknade nastaviti da se isplaćuju neograničeno dugo.

Neke države ovog regiona opredelile su se i za jednokratnu isplatu pomoći svakom punoletnom građaninu (kao što je slučaj u Srbiji i Crnoj Gori). Mada ovakav univerzalni pristup ima svoje prednosti (primera radi, sredstva će tako stići do mnogih osetljivih neprijavljenih radnika koji možda ne ostvaruju pravo na socijalnu pomoć), bitno je postarati se da takva davanja ne ugroze mogućnost države da na srednji rok adekvatno finansira programe socijalne pomoći kojima se ciljaju siromašni, naročito uzevši u obzir značajno povećanje stope siromašnih koje se očekuje tokom krize i u periodu oporavka nakon nje.

Šta činiti sa sivom ekonomijom?

Podrška radnicima u sivoj ekonomiji u periodima krize predstavlja značajan izazov pošto, po definiciji, organi zaduženi za oporezivanje i socijalnu pomoć ne poseduju podatke o neregistrovanim privrednim subjektima i neprijavljenim radnicima. Pa ipak, bitno je pružiti podršku i ovim pojedincima, iz perspektive kako ravnopravnosti (jer veliki broj siromašnih radi u sivoj ekonomiji) tako i oporavka privrede (budući da, iako neregistrovane firme ne plaćaju sve poreze, one i dalje doprinose ekonomskom rastu, deo su lanaca vrednosti i pružaju radna mesta građanima koji bi inače možda zahtevali podršku od države).

Ne postoji „čarobni štapić“ za pružanje podrške neformalnom sektoru, tako da pojedine neregistrovane firme i neprijavljeni radnici neizbežno neće dobiti pomoć. Uprkos tome, ima načina da se pomogne značajnim segmentima sive ekonomije. Primera radi, program socijalne pomoći se može proširiti tako da obuhvati domaćinstva blizu granice siromaštva koja ne ostvaruju prihode u formalnom sektoru ili ne primaju druge vidove javne podrške. Kriza će verovatno značajno uticati na ova domaćinstva, a pružanje podrške njima značajno je i iz perspektive javnog zdravlja – jer će ta lica verovatno nastaviti da rade ako

ne dobiju pomoć, što će smanjiti delotvornost mera socijalnog distanciranja. Nekoliko zemalja Zapadnog Balkana, kao što su Albanija i Kosovo, najavile su slične mere. Na kraju, uprkos svojoj visokoj fiskalnoj ceni, univerzalni jednokratni transferi najavljeni u Crnoj Gori i Srbiji predstavljaju garanciju da će neformalni sektor biti obuhvaćen podrškom.

Drugi kanal je podrška neformalnim preduzećima. Iako mnoga od njih nisu zvanično registrovana, većina tih neregistrovanih subjekata ostvaruje ograničene kontakte sa formalnim sektorom putem saradnje sa, primera radi, dobavljačima koji su registrovana preduzeća ili mikrokreditnim institucijama. Samim tim, možda će biti moguće izraditi spiskove (iako ne nužno potpune) neregistrovanih subjekata kojima se može pružiti neki vid podrške.

Srednjoročne mogućnosti: usklađivanje podrške domaćinstvima sa merama oporavka

Većina kratkoročnih mogućnosti za pružanje podrške domaćinstvima ostaće svrsishodna i na srednji rok. Pa ipak, srednjoročno posmatrano, pojedine države će se suočiti sa izazovima sa usklađivanjem podrške domaćinstvima i podsticajnih mera, jer će obe ove intervencije zahtevati značajna ulaganja. Ekonomske posledice zdravstvene pandemije biće dugotrajne, usled čega postoji potreba za utvrđivanjem prioriteta ovih intervencija, ne samo u odnosu na programe već i u smislu njihovog vremenskog trajanja. Iako može biti teško odoleti izazovu da se fiskalna „teška artiljerija“ iskoristi već na samom početku pandemije, bitno je zadržati nešto fiskalnog prostora i za podsticanje dugotrajnog ekonomskog oporavka. Kod socijalne zaštite, prioritet bi trebalo dati mogućnostima za finansiranje proširene socijalne pomoći kojom se ciljaju siromašni, jer ona predstavlja poslednju prepreku koja sprečava domaćinstva da ne zapadnu u ekstremnu nemaštinu. Strukture programa i propisi o socijalnom osiguranju možda će morati da budu izmenjeni kako bi se održala sposobnost finansiranja značajnog srednjoročnog povećanja broja korisnika osiguranja za slučaj nezaposlenosti.⁴ Zajedno sa time, pošto se ukinu ograničenja zapošljavanja, trebalo bi unaprediti i proširiti obim programa čiji je cilj omogućavanje ponovnog ulaska na tržište rada.

Obezbeđenje adekvatnog finansiranja za programe socijalne zaštite i staranje o njihovoj troškovnoj efikasnosti

Bitno je obezbediti adekvatno srednjoročno finansiranje programa socijalne zaštite ali istovremeno i unapređivati njihovu cenovnu efikasnost. Programi brzog reagovanja koji mogu biti adekvatni na kratak rok (kao što je univerzalni jednokratni gotovinski transfer) možda neće biti srednjoročno održivi, naročito kada se uzme u obzir i potreba za finansiranjem dodatnih mera oporavka. Na srednji rok, dakle, unapređenje efikasnosti mera socijalne zaštite može postati značajno, a to može, primera radi, da podrazumeva reviziju iznosa novčanih davanja i unapređenje ciljanja siromašnih davanjima kroz socijalnu pomoć, kao i bolje povezivanje korisnika socijalne pomoći sa programima zapošljavanja kojima se podržava ponovni ulazak na tržište rada. Možda će biti potrebno razmotriti visinu naknada za slučaj nezaposlenosti i penzija (a naročito privremenih davanja uvedenih radi odgovora na krizu) kako bi se osigurala mogućnost održivog finansiranja sistema.

⁴ Kompromisi između kratkoročnog ublažavanja dejstva krize i srednjoročnih mera politike detaljno su razmotreni u pratećoj belešci uz ovaj RER pod naslovom „Izgledi za Zapadni Balkan: teška vremena zahtevaju kvalitetnu ekonomsku politiku“.

Unapređenje mera aktivne politike zapošljavanja radi podrške povratku na tržište rada

Osim što će dovesti do masovnog gubitka radnih mesta i ponovnog zapošljavanja, kriza će različito uticati na pojedine sektore i tako doprineti preraspodeli radnih mesta i ekonomske aktivnosti između sektora. Radna mesta koja se ugase neće nužno biti ista ona koja će kasnije postati dostupna, te će se javiti potreba za unapređenjem mera aktivne politike zapošljavanja (APZ) radi prekvalifikacije brojnih lica koja traže posao da bi im se time omogućilo da se zaposle u novim sektorima.

U celini, države Zapadnog Balkana izdvajaju veoma mala sredstva za mere APZ, a programi koje nude nacionalne službe za zapošljavanje nisu uvek prilagođeni profilima populacija na koje su usmereni niti potrebama ekonomije. Stoga će biti značajno unaprediti mere APZ i proširiti njihov obuhvat, istovremeno ih čineći relevantnima za potrebe sektora koji se oporavljaju. Napori u cilju proširenja obuhvata tih mera i njihovog prilagođavanja postojećim potrebama mogu početi što pre, primera radi kroz savetovanje i obuku putem interneta, koji se mogu pripremiti čak i dok su mere socijalnog distanciranja i sprečavanja širenja zaraze još na snazi. Na primer, Vlada Rumunije dozvolila je programe obuke pod uslovom da se održavaju na internetu, dok Estonija putem interneta nudi savetovanje i posredovanje u pronalaženju posla. Biće značajno i unaprediti trenutno krajnje ograničena partnerstva, saradnju i koordinaciju sa pružaocima usluga zapošljavanja iz privatnog sektora.

Važni su početni uslovi: prilika za jačanje sistema socijalne zaštite

Zemlje se značajno razlikuju po svojim sposobnostima da troškovno efikasno odgovore na krize, a one u velikoj meri zavise od postojećeg fiskalnog prostora i sposobnosti sistema da se ubrzano prilagode i prošire svoj obuhvat u uslovima krize. Instrumenti socijalne zaštite kao što su socijalne karte, pojednostavljene i automatizovane procedure za registrovanje i verifikaciju korisnika, ažurne i integrisane baze podataka korisnika socijalne pomoći i socijalnog osiguranja po osnovu zaposlenosti, razvijeni sistemi plaćanja i propisi o radu koji omogućavaju prilagođavanje u vanrednim situacijama – sve to ne samo što omogućava bolje ciljanje socijalne pomoći u redovnim okolnostima, već dozvoljava sistemima i da troškovno efikasno i brzo povećaju obuhvat u vreme krize. Srednjoročna faza oporavka predstavlja priliku za jačanje sistema socijalne zaštite kako bi se učinili otpornijim i sposobnijim da troškovno efikasno odgovore na buduće krize.

Jedan primer toga su subvencije za zarade. U brojnim članicama EU, država snosi troškove samo za tačan broj radnika koji ne rade, ili nadoknađuje smanjenje broja radnih sati, a postoje propisi kojima se omogućava firmama i državi da privremeno smanje zarade/isplate radnicima koji su poslani na prinudne odmore. Takvi propisi i mogućnosti praćenja – za šta su potrebne dobro integrisane i ažurne baze podataka socijalnog osiguranja i zaposlenih – još uvek nisu prisutni u mnogim državama Zapadnog Balkana, koje će stoga morati da se pouzdaju u daleko skuplje i neefikasnije linearne subvencije za zarade.

Slično važi i za socijalne karte i automatizovane procedure za registraciju/verifikaciju. Za izradu socijalnih karti koriste se informacije iz baza podataka više ministarstava kako bi se obezbedili ažurni podaci ne samo o korisnicima programa socijalne pomoći, već i o opštoj populaciji. Razvijen sistem socijalnih karti može pomoći da se utvrdi koje grupe stanovnika su naročito pogođene efektima krize i može omogućiti ubrzano priznavanje njihovih prava radi uključivanja u programe podrške.