

ZAPADNI BALKAN REDOVNI EKONOMSKI IZVJEŠTAJ
br.17 | proljeće 2020.

Ekonomski i socijalni uticaj COVID-19

SOCIJALNA ZAŠTITA



“Ti i ja” autor Tanja Burzanović (Crna Gora)

RER br. 17 je zbirka bilješki o ekonomskom i socijalnom uticaju COVID-19 koje će biti objavljene u tri dijela. Prvi dio je objavljen 29. aprila i fokusiran je na makroekonomski uticaj COVID-19. Ovaj drugi dio pokazuje kako se makroekonomski uticaj odražava na ljude u regiji. Ovaj dio govori o društvenom uticaju COVID-19 u zemljama Zapadnog Balkana u šest zasebnih bilješki o siromaštvu i blagostanju, radu, zdravlju, obrazovanju, zagađenju zraka i socijalnoj zaštiti. Treći dio, koji bi trebao biti objavljen početkom juna, fokusirat će se na specifična područja ekonomske politike - fiskalni, vanjski i finansijski sektor - te krizni uticaj na privatni sektor na osnovu izvještavanja firmi.

Mogućnosti za odgovor socijalne zaštite na krizu izazvanu COVID-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 bilješci opisujemo kratkoročne i srednjoročne mogućnosti za ekonomsku podršku domaćinstvima tokom pandemije i perioda ekonomskog oporavka koji će je slijediti, te analiziramo mjere 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 mjera aktivne politike zapošljavanja, pošto će na nivou sektora doći do promjene obrazaca tražnje za radnom snagom, te će brojnim radnicima biti potrebna prekvalifikacija i podrška za pronalaženje novih radnih mjesta.
- 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 prioritete 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 mjera aktivne politike zapošljavanja čija je djelotvornost dokazana a ukinuti neefikasne mjere.
- 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 COVID-19 mogu se podijeliti na mjere hitnog reagovanja na pandemiju, sa jedne strane, i dugoročnije odgovore kojima se domaćinstvima pruža podrška da izađu na kraj sa veoma vjerovatnom dugoročnijom ekonomskom krizom.

Na Slici 1 ukratko su prikazane mogućnosti za odgovor. Na kratak rok, postoji potreba da se izbjegniju nepotrebna otpuštanja radnika usljed ekonomskog uticaja pandemije. Na privredne subjekte utiču poremećaji lanaca snabdjevanja, ograničenja poslovanja (obavezno zatvaranje preduzeća ili skraćivanje njihovog radnog vremena) i niža tražnja, pri čemu i zaposleni i samozaposleni mogu ostati bez radnog mjesta odnosno prestati da

¹ Ovu bilješku su izradili Alicia Marguerie, Karla McEvoy, Gonzalo Reyes i Jamele Rigolini. Na dodatnim komentarima i napomenama se zahvaljujemo i Stefanie Brodmann, Sanji Madžarević, Cem Mete, Fadia Saadah, Marc Schiffbauer, Edith Kikoni, Enrique Blanco Armas, Jasmin Chakeri i Gallina Vincelette.

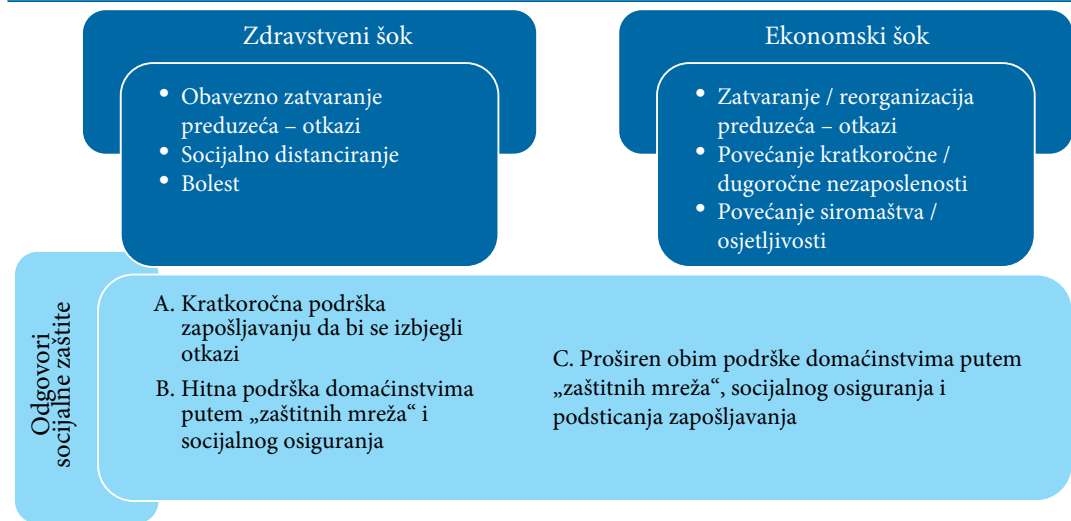
obavljaju samostalnu delatnost. Uzevši u obzir prolaznost šoka izazvanog COVID-19, preduzeća koja zadrže radnike biće u boljem položaju da se oporave od ekonomske krize koja će uslijediti, kao što se već pokazalo tokom prethodne ekonomske krize iz 2008.

Pa ipak, otkazi će biti neminovni – naročito u sektorima koje će šok značajnije pogoditi, kao što su turizam, trgovina i saobraćaj. Pored gubitka radnih mjesta, 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 mjera socijalne pomoći i socijalne zaštite. Te mjere se mogu razlikovati od mehanizama podrške koji su bili na snazi prije 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.

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 cijenu. Uprkos tome, pad ekonomske aktivnosti može biti prisutan još neko vrijeme čak i nakon što se ova ograničenja ublaže. Pojedina domaćinstva mogu ovaj uticaj da osjete naročito snažno zbog specifičnosti tržišta rada na Zapadnom Balkanu. Primjera radi, zabrana putovanja u inostranstvo može da utiče na sezonske i privremene migrante koji su radna mjesta 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 „zaštitnih mreža“ i socijalnog osiguranja, a biće potrebno i da im se pomogne da nađu nova radna mjesta primjenom mjera za podsticanje zapošljavanja. Međutim, fiskalne implikacije ovih aktivnosti biće značajne, te će države morati da primjene održiv fiskalni pristup da bi uspostavile ravnotežu između mjera za podsticanje rasta i ulaganja i podrške domaćinstvima.

Slika 1. Jednostavan okvir za reagovanje



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

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

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

Kratkoročni odgovori na krizu izazvanu COVID-19

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

Kratkoročna podrška preduzećima u formalnom sektoru da se izbjegnju otpuštanja

Kratkoročno se mogu preduzeti radnje usmjerene na zadržavanje zaposlenih u preduzećima iz formalnog sektora u cilju odgovora na privremeni šok ponude. Ako radnici ostanu na svojim radnim mjestima, 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 vrijeme ekonomske kontrakcije kako bi se omogućilo firmama da zadrže postojeće zaposlene na svojim radnim mjestima.

Subvencije za zapošljavanje ili zarade su (neposredni) transferi poslodavcima kojima se u potpunosti ili djelimično pokrivaju zarade zaposlenih. Radnici su i dalje zaposleni, uz niži trošak za firmu, iako rade skraćeno radno vrijeme ili čak uopšte ne rade. Uslov za dobijanje ovih subvencija može biti da firma zadrži određeni broj radnika. Subvencije za zarade su se pokazale uspješnim u sprječavanju trajnog gubitka radnih mjesta 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 procenata u Danskoj i 80 procenata u Velikoj Britaniji. Većini zemalja višeg i nižeg srednjeg nivoa prihoda nije lako da finansiraju takve procenat zarada. Primjera radi, procjenjuje se da linearne subvencije u visini minimalne zarade za 250.000 zaposlenih u Sjevernoj Makedoniji mogu koštati preko 60 miliona EUR mjesečno. Na strani poslodavaca, obaveza pokrivanja ostatka zarade zaposlenih – ako je propisana kriznom mjerom ili domaćim zakonom o radu – i dalje može predstavljati izazov ako se firma suočava sa ograničenjima likvidnosti, što na kraju može dovesti do neuspjeha mjera i otpuštanja radnika. Preduzećima se može pomoći putem izmjena pravnog okvira kojima bi im se dozvolilo da isplate samo dio zarade koji nije pokriven subvencijom (što znači privremeno smanjenje zarada).

Postoji nekoliko mogućnosti za unaprjeđenje troškovne efikasnosti subvencija za zarade. Jedna mogućnost je isplata (delimične) naknade radnicima za skraćeno radno vrijeme dok poslodavci nastavljaju da plaćaju naknadu za ostatak efektivnog radnog vremena (delimično ili u punom iznosu). Ove mjere, poznate pod nazivom „privremeni programi skraćenog radnog vremena“, primjenjuju se, između ostalog, u Njemačkoj, Francuskoj i Italiji, ali je za njih potrebno postojanje sistema koji omogućava ciljanje samo radnika čije je radno vrijeme 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 vjerovatniji kandidati za podršku uzevši u obzir ograničenja likvidnosti sa kojima se suočavaju.

Pravovremena najava i sprovođenje mjera subvencionisanja zarada od presudnog su značaja za izbjegavanje masovnog otpuštanja, jer će pritisak na likvidnost firmi vjerovatno dovesti do davanja otkaza radnicima već u najranijem stadijumu krize. Takođe je bitno vremenski ograničiti subvencije za zarade: one su djelotvorne samo kao privremena mjera kojom se preduzećima pomaže da se oporave od šoka, a nikako nisu uspješne kao dugoročna zamjena 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 mjerama kojima se pruža podrška likvidnosti firmi, kao što su subvencionisani krediti ili namjenski transferi, pod uslovom da se ne otpuštaju radnici.

Kosovo, Crna Gora, Sjeverna 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 mjeseca, dok će zaposlenima u velikim preduzećima čiji je radni odnos prestao tokom krize biti isplaćeno 50 procenata 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 Sjevernoj Makedoniji, subvencije za zarade (koje opet podrazumjevaju minimalnu zaradu) najavljene su za period od dva mjeseca za 9.000 zanatlija i oko 250.000 zaposlenih u preduzećima iz privatnog sektora koja usled krize zabilježe gubitak prihoda od najmanje 30 procenata. U Crnoj Gori su najavljene dvomjesečne subvencije za zarade u iznosu od najviše 100 procenata minimalne zarade za sva preduzeća u sektorima na koje je kriza uticala, kao i šestomjesečne subvencije za novoprijavljene radnike, što predstavlja mjeru 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 umanji troškove zarada. Takve mjere se mogu usloviti time da preduzeće zadrži sve radnike ili procenat njih na određeni vremenski period, i vjerovatno 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 opredjeli dodatna sredstva da bi se nadomjestili propušteni doprinosi i tako obezbjedila 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 mjera može predstavljati dopunu neposrednim subvencijama za zarade ili drugim mjerama 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 mjeseca. U Bosni i Hercegovini, oba entiteta subvencionišu doprinose ili snose troškove za njih, ali na različite načine (vidjeti Prilog).

Mjere socijalnog osiguranja u cilju odgovora na krizu

Najčešće do sada primenjene mjere 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 COVID-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 zahtjevati određene izmjene strukture tih sistema. Od njih se može zahtjevati da obezbjede 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 unaprijede 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 vrijeme čekanja na isplatu.

Države Zapadnog Balkana u skladu sa postojećim propisima već imaju mogućnost da uvedu više mjera. 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 izmjene 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 mjeseci, uključujući i za korisnike kojima osiguranje nije uplaćivano potreban broj meseci da bi ostvarili pravo na pun obim naknade.

Neke od ovih mjera se već usvajaju ili su najavljene.

Primjera 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 zahtjeve za isplatu naknade za slučaj nezaposlenosti Nacionalnoj službi za zapošljavanje elektronskom ili običnom poštom. Sve ove države su već opredjelile 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 ocjeniti ih u odnosu na druge mjere zamišljene za podršku oporavku privrede. Vjerovatno povećanje iznosa naknada za slučaj nezaposlenosti ima daleko veće fiskalne implikacije nego, recimo, socijalno osiguranje. Prema preliminarnim proračunima, na primjer, ako bi se u Sjevernoj Makedoniji stopa nezaposlenosti udvostručila a davanja produžila za dva mjeseca, dodatni troškovi ovih programa bi iznosili preko 70 miliona EUR godišnje. U zavisnosti od trajanja oporavka, stoga, može biti potrebno razmotriti izmjene 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 izbjegli nepotrebni izlasci i podstaklo socijalno distanciranje, države mogu da objedine više davanja u rjeđe 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 COVID-19 biti ograničenog vremenskog trajanja.

Više zemalja Zapadnog Balkana najavilo je mjere za penzionere. U Srbiji, na primjer, 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 usljed ekonomskih efekata COVID-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 usljed rasta cijena i sprečava dalje klizanje u siromaštvo. Slični programi su primjenjeni radi odgovora na ekonomske krize, prirodne katastrofe i epidemije kao što su kriza sa hranom, finansijama i gorivom iz 2008.

i epidemija ebole iz 2014-2015. Među mogućnostima za korištenje socijalne pomoći radi ublažavanja neposrednih i dugoročnijih uticaja COVID-19 su:

Pojednostavljenje procedura za ponovno priznavanje prava na socijalnu pomoć. U većini socijalnih programa od domaćinstava se zahtjeva 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 vjerovatnoću da će korisnici izgubiti pravo na ova davanja. Vremenska ograničenja bi takođe mogla da budu privremeno relaksirana jer je malo vjerovatno da će korisnici biti u stanju da diplomiraju ili nađu posao. U više zemalja Zapadnog Balkana pojednostavljeni su postupci za priznavanje prava. Primjera radi, u Sjevernoj Makedoniji je ukinuta obaveza tromjesečnog ocjenjivanja 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 donijetih odluka tokom najviše tri mjeseca.

Pojednostavljenje postupka za inicijalno priznavanje prava na socijalnu pomoć. Usljed 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 provjere 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 djelatnosti. 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 mjesečno svim korisnicima socijalne pomoći i penzionerima čiji su mjesečni prihodi manji od 100 EUR; a u Crnoj Gori će blizu 11.900 penzionera koji primaju najniže penzije i 8.500 korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice dobiti jednokratnu pomoć u iznosu od 50 EUR. Pojedine osjetljive grupe, kao što su stariji, mogu dobiti i pomoć u naturi u vidu preko potrebnih proizvoda: u Bosni i Hercegovini, primjera radi, najavljeno je da će država obezbjediti pakete pomoći (koji se sastoje od proizvoda za ličnu i higijenu domaćinstva) za starije i osjetljive građane kojima je potrebna stalna njega u specijalizovanim ustanovama. Mada ovakva dodatna davanja mogu u značajnoj mjeri da zadovolje povećane potrebe osjetljivih domaćinstava, biće značajno kombinovati ih sa odgovarajućim kampanjama unaprijeđenja 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 ocjenu 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 zaštite 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. Primjera radi, u Albaniji, samozaposlene porodice primiće jednokratnu isplatu u visini minimalne mjesečne zarade, dok Kosovo planira da isplati 130 EUR u aprilu, maju i junu građanima koji ostanu bez posla usljed 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 opredjelile su se i za jednokratnu isplatu pomoći svakom punoljetnom građaninu (kao što je slučaj u Srbiji i Crnoj Gori). Mada ovakav univerzalni pristup ima svoje prednosti (primjera radi, sredstva će tako stići do mnogih osjetljivih 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 zaštitne mreže 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, dio su lanaca vrijednosti i pružaju radna mjesta građanima koji bi inače možda zahtjevali podršku od države).

Ne postoji „čarobni štapić“ za pružanje podrške neformalnom sektoru, tako da pojedine neregistrovane firme i neprijavljeni radnici neizbježno neće dobiti pomoć. Uprkos tome, ima načina da se pomogne značajnim segmentima sive ekonomije. Primjera 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 vjerovatno značajno uticati na ova domaćinstva, a pružanje podrške njima značajno je i iz perspektive javnog zdravlja – jer će ta lica vjerovatno nastaviti da rade ako ne dobiju pomoć, što će smanjiti delotvornost mjera socijalnog distanciranja. Nekoliko zemalja Zapadnog Balkana, kao što su Albanija i Kosovo, najavile su slične mjere. Na kraju, uprkos svojoj visokoj fiskalnoj cijeni, 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, primjera radi,

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

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 mjerama 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 mjera, jer će obje ove intervencije zahtjevati značajna ulaganja. Ekonomske posljedice zdravstvene pandemije bit će dugotrajne, usljed 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 odoljeti 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 zaštitne mreže kojom se ciljaju siromašni, jer ona predstavlja posljednju prepreku koja sprječava domaćinstva da ne zapadnu u ekstremnu neimaštinu. Strukture programa i propisi o socijalnom osiguranju možda će morati da budu izmjenjeni kako bi se održala sposobnost finansiranja značajnog srednjoročnog povećanja broja korisnika osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Zajedno sa time, pošto se ukinu ograničenja zapošljavanja, trebalo bi unaprijediti i proširiti obim programa čiji je cilj omogućavanje ponovnog ulaska na tržište rada.

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

Bitno je obezbjediti adekvatno srednjoročno finansiranje programa socijalne zaštite ali istovremeno i unaprjeđivati njihovu cjenovnu 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 mjera oporavka. Na srednji rok, dakle, unaprjeđenje cjenovne efikasnosti mjera socijalne zaštite može postati značajno, a to može, primjera radi, da podrazumjeva reviziju iznosa novčanih davanja i unaprjeđenje ciljanja siromašnih zaštitnim mrežama, 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.

Unaprjeđenje mjera aktivne politike zapošljavanja radi podrške povratku na tržište rada

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

U cjelini, države Zapadnog Balkana izdvajaju veoma mala sredstva za mjere APZ, a programi koje nude nacionalne službe za zapošljavanje nisu uvijek prilagođeni profilima populacija na koje su usmjereni niti potrebama ekonomije.

Stoga će biti značajno unaprijediti mjere APZ i proširiti njihov obuhvat, istovremeno ih čineći relevantnima za potrebe sektora koji se oporavljaju. Napori u cilju proširenja obuhvata tih mjera i njihovog prilagođavanja postojećim potrebama mogu početi što prije, primjera radi kroz savjetovanje i obuku putem interneta, koji se mogu pripremiti čak i dok su mjere socijalnog distanciranja i sprječavanja širenja zaraze još na snazi. Na primjer, Vlada Rumunije dozvolila je programe obuke pod uslovom da se održavaju na internetu, dok Estonija putem interneta nudi savjetovanje i posredovanje u pronalazanju posla. Biće značajno i unaprijediti 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 mjeri 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 vrijeme krize. Srednjoročna faza oporavka predstavlja priliku za jačanje sistema socijalne zaštite kako bi se

Jedan primjer 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 uvijek 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 obezbjedili 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.

Potražite ovaj izvještaj online:
www.worldbank.org/eca/wbrer



T i j a

Autor Tanja Burzanović (Crna Gora)

Dr. Tatjana Burzanović ima veliko iskustvo na polju grafičkog dizajna, grafičke arhitekture, dizajna interijera. Radila je kao umjetnički direktor, dizajner interijera i grafički dizajner na različitim instancama. Imala je mnogo izložbi na raznim mjestima. Dobila je brojne nagrade za svoja umjetnička i književna djela. Objavila je knjigu pod naslovom „Međuodnosi umjetničkih svjetova“, uz podršku Ambasade Indije za Austriju i Crnu Goru u Beču. Njena umjetnička filozofija uključuje prikaz odnosa između umjetničkih svjetova (prostorna i vremenska umjetnost). Stoga umjetnik posreduje između prirode i duha, a opet proističe iz apsolutne ideje i služi svrsi ispunjenja apsolutnog duha. 'Dokučiti značenje kroz formu' je zadatak umjetnosti kojeg savremeni mislilac postavlja da bi pokazao da su stvaranje formi i davanje smisla dva istovremena, isprepletena i apsolutno neodvojiva procesa u umjetnosti. Bez te spoznaje nije moguće napraviti iskorak na istraživanju prirode umjetnosti i književnosti. Ona vjeruje da je umjetnost način traganja za istinom. Umjetnost je neodvojiva od traganja za istinom.

Ljudi oblikuju ideje, ljudi modeliraju snove i ljudi stvaraju umjetnost. Da bi lokalne umjetnike povezali sa širom publikom, naslovnica ovog izvještaja i njegovih narednih izdanja će predstavljati umjetnička djela iz zemalja Zapadnog Balkana.