



Северна Македонија

Рамка за одговор на Ковид-19 (CFR)

Премостувачки мерки за ублажување на последниците од Ковид-19

Предлог, трошоци и клучни ефекти на концептот



British Embassy
Skopje



UKaid
from the British people



UNITED NATIONS
NORTH MACEDONIA



Овој материјал е подготвен во рамките на проектот „Премостувачки мерки за ублажување на последиците од Ковид-19“, финансиран од Владата на Велика Британија со поддршка на Британската амбасада во Скопје. Содржината на оваа публикација не ги одразува официјалните политики на Владата на Велика Британија.

Оваа анализа е спроведена од тим на национални експерти под техничко раководство на Finance Think и Канцеларијата на УНДП во Скопје, во име на Канцеларијата на Постојаниот координатор на ОН и други агенции кои се дел од тимот на ОН во земјата вклучен во креирањето на Рамката за одговор на Ковид-19, вклучувајќи ги СЗО, УНИЦЕФ, UN Women и МОТ.

Северна Македонија

Рамка за одговор на Ковид-19 (CFR)

Премостувачки мерки за ублажување на последиците од Ковид-19

Предлог, трошоци и клучни ефекти на концептот

Благица Петрески

Finance Think – Институт за економски истражувања и политики

Марјан Петрески

Универзитет „Американ колеџ“ во Скопје

Александар Стојков

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Ана Томовска-Мисоска

Универзитет „Американ колеџ“ во Скопје

Маја Парнарџиева - Змејкова

Независен консултант

Владимир Димковски

Независен консултант

Содржина

1. ВОВЕД	5
2. МЕРКИ РАЗРАБОТЕНИ ВО РАМКИ НА ОБЛАСТИТЕ НА ПОЛИТИКИТЕ	12
2.1. МЕРКИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА ШИРЕЊЕТО НА КОРОНА ВИРУСОТ И ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ЗДРАВСТВЕНИТЕ УСЛУГИ	13
2.2. МЕРКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА	14
2.3. МЕРКИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ПО ПРИХОДИТЕ	16
2.4. МЕРКИ ЗА ЗАДРЖУВАЊЕ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА	18
3. ДОДАТОК 1 – МЕРКИ СО ПРЕСМЕТАНИ ТРОШОЦИ	20
ЗГОЛЕМЕН ПРИСТАП ДО КОЛЕКТИВНО ФИНАНСИРАНО ПЛАТЕНО БОЛЕДУВАЊЕ И ПОРОДИЛНО ОТСУСТВО	20
ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЈАВНОТО ЗДРАВСТВО	25
ПРИВРЕМЕН ОСНОВЕН ПРИХОД (ПОП)	28
ПРОШИРУВАЊЕ НА ПАРИЧНИОТ НАДОМЕСТОК ВО СЛУЧАЈ НА НЕВРАБОТЕНОСТ (НН), ВКЛУЧУВАЈЌИ И СУБВЕНЦИЈА ЗА ПОВТОРНО ВРАБОТУВАЊЕ	37
МЕРКА ЗА ЗАДРЖУВАЊЕ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА 14.934 МКД ПО РАБОТНИК СО СУБВЕНЦИЈА ЗА ПОВТОРНО ВРАБОТУВАЊЕ	43
ПРЕСМЕТКА НА ТРОШОЦИ ЗА ЕКОНОМИЈАТА НА ЗГРИЖУВАЊЕ	51
ПОДДРШКА ЗА ЖЕНСКО ПРЕТПРИЕМНИШТВО	60
ПРОШИРЕНА ПРОГРАМА ЗА ОПШТИНСКО-КОРИСНА РАБОТА (ОКР)	67

1. Вовед

Општ контекст

Првиот случај на новиот коронавирус SARS-CoV-2 или Ковид-19 во Северна Македонија е регистриран на 26 февруари, 2020 година. Две недели подоцна беа затворени копнените граници, беше најавено затворање на аеродромите, беа забранети сите јавни настани и беа затворени училиштата, што би можело да се смета за првата реакција на Владата на епидемијата за да се спречи ширењето на вирусот. Дотогаш беа потврдени девет позитивни случаи во земјата.

Избивањето на вирусот и првичната реакција на Владата дојде во момент кога земјата имаше техничка влада, со единствен мандат да организира фер и демократски избори тогаш закажани за 12 април, 2020 година. Тоа значеше дека земјата немаше функционално Собрание, што го оневозможи донесувањето закони во земјата до одржување на изборите. До средината на март, стана јасно дека овластувањата за донесување закони мора да се вратат за Владата да може да реагира на Ковид-19, особено на последиците кои вирусот може да ги нанесе во економскиот сектор. Единствениот начин да се заобиколи периодот на мирување беше да се побара прогласување вонредна состојба од Претседателот на Северна Македонија, што беше

направено на 18 март, 2020 година¹.

Во однос на правото да донесува закони, тоа значеше дека Владата имаше мандат да носи таканаречени Уредби со законска сила, што на крај овозможи ефективен начин за брзо да се реагира на ситуацијата (бидејќи во спротивно законодавните постапки во Собранието траат премногу долго).

Првичниот одговор на Ковид-19 од страна на Владата и граѓанскиот сектор беше силно фокусиран на здравјето, за да се спасат животи, заедно со ограничени итни интервенции неповрзани со здравјето. Преземените мерки (следење на инфекцијата, лекување, самоизолација, ограничување на движењето и наметнување физичка дистанца) постепено дадоа резултати, израмнувајќи ја кривата на новоинфицирани случаи и зголемувајќи го бројот на излекувани до крајот на април. До почетокот на мај, вниманието, слично на другите земји во Европа и во регионот, постепено се стави на управување со транзицијата, омекнување на рестриктивните мерки, на подготвеност, како и на средно и долгорочно закрепнување.

¹За првичниот период од 30 дена, согласно со уставните одредби, кој потоа, на 16 април 2020 година, беше продолжен за 30 дена и на 15 мај 2020 година за дополнителни 15 дена.

На крајот од мај, вкупниот број случаи беше 2.226. Меѓутоа, бројот на новоинфицирани продолжи да расте во текот на летото, па земјата имаше 17.977 случаи на крајот од септември 2020 година, односно речиси 9.000 случаи на милион жители. На почетокот од октомври имаше значително забрзување на новите случаи (очекуваниот втор бран на пандемијата), што доведе до повторно наметнување на дел од мерките за да се спречи ширењето, како што е носењето маски на отворено, забраната на малопродажните објекти да работат преку ноќ и се размислуваше за полициски час.

Специфични области на политики и одговори на политиките

Додека директната штета по здравјето од кризата е очигледна, негативното влијание врз развојот допрва треба да се измери. Се истакнуваат две клучни области на негативно влијание: потенцијално влошување на учењето кај учениците и социоекономски загуби. Властите успеаја да преминат кон учење на далечина прилично брзо по избивањето на епидемијата во март 2020 година, вклучително и преку брзо воспоставување на националната платформа за образование www.eduino.mk. Едукаторите во училиштата добија инструкции да продолжат со процесот онлајн, што во тој момент се одвиваше на различни начини, со оглед дека мал број учители продолжија да предаваат онлајн, додека другите комуницираа со учениците офлајн (им испраќаа материјали и бараа повратни информации). Националната телевизija започна да емитува „ТВ Училница“ (предавања за различни одделенија во основните училишта) за да се

надмине проблемот особено за учениците кои немаат Интернет ниту ИТ опрема. Училишната година заврши на 10 јуни 2020 година. Предвремените парламентарни избори на 15 јули 2020 година не дозволија Владата да преземе детални и сеопфатни подготовки за новата училишна година, па затоа нејзиниот почеток беше одложен за 1 октомври 2020 година. Додека учениците од 1 до 3 одделение можеа да изберат дали ќе посетуваат настава со физичко присуство или онлајн, сите други продолжија да учат онлајн. До моментот на пишување на оваа анализа, пријавени се неколку инфекции во училиштата.

Во првиот бран на Ковид-19, со одлука на Владата, беа затворени секторите во кои има многу физички контакти, вклучувајќи ги баровите, кафулињата, рестораните и трговските центри до почетокот на мај. Оттука, туризмот, угостителството и трговијата се секторите кои беа директно и најсилно погодени од корона-кризата. И покрај затворањето на границите, брзо беа воспоставени коридорите за меѓународна трговија, но трговијата дотогаш беше значително прекината. Особено, компаниите кои се дел од меѓународниот синџир на вредност, како и оние кои увезуваат од Кина, беа први и најтешко погодени. Некои од нив прогласија привремен прекин на производство и го затворија работењето. Потрошувачите ја зголемија својата потрошувачка на неопходни добра, а постојат ограничени докази за акумулирање на залихите, додека потрошувачката на несуществени добра се намали и се зголемија заштедите од претпазливост. Сето тоа доведе до најостриот пад на економската активност во земјата од внатрешниот воен конфликт

во 2001 година. БДП во К2 се намали за 12,7% годишно, а падот во индустриското производство, прометот во трговијата и услугите и надворешната трговија во некои месеци од кварталот достигна дури 30%.

Како реакција на ширењето и тешките последици од Ковид-19, Владата најави четири пакети економски мерки на 18 март, 31 март, 17 мај и 27 септември. Тие беа сочинети од повеќе мерки, кои грубо би можеле да се класифицираат како мерки за ублажување на загубите на доходот, мерки за поддршка на компаниите и други мерки. Мерките за ублажување на загубите на доходот вклучуваа клучни мерки за исплата на финансиска поддршка за работниците во компаниите кои имаа пад во приходите поголем од 30% годишно во април и мај 2020 година, од 14.500 МКД по работник (тогашната минимална нето плата), што прво се примени за април и мај, а потоа беше продолжена за да се опфати и јуни 2020 година. Други мерки во овој сет вклучуваа субвенционирање на социјалните придонеси во висина од 50% за најтешко погодените сектори, олабавување на критериумите за добивање гарантиран минимален доход (клучната програма за социјална помош во земјата), олабавување на критериумите за добивање паричен надоместок во случај на невработеност, како и опсежна еднократна финансиска поддршка за работници со низок доход, невработени и студенти. Мерките за поддршка на компаниите вклучуваа одложување на плаќањето на аконтациите на данок, две шеми за бескаматни или евтини кредити преку развојната банка, државна помош за купување опрема, државни гаранции (кои сè уште не беа применети), грантови

за најтешко погодените компании во туризмот и угостителството итн. Други мерки вклучуваа одложување на плаќањето на закуп за корисниците на социјални станови, преполовување на казните за плаќање јавни давачки, одложување на плаќањето на главнината за кредитите, преполовување на сите авторски хонорари од Владата и други.

Во моментот, ситуацијата со корона вирусот се влошува. Иако за време на летото имаше ставови дека мерките треба да се приспособат за да се поддржи излезот од кризата, а во насока кон постигнување одржливост, што практично ќе значеше намалување на социјалната компонента на мерките и зајакнување на развојната, новите трендови сугерираат дека сè уште не сме дошле до таа точка. Ризикот од дополнително ширење на вирусот, што ќе наметне дополнителен притисок врз здравствениот систем, дополнителни затворања на училиштата и намалување на доходот е многу висок.

Северна Македонија: Рамка за одговор на Ковид-19 (CFR)

Како помош на Владата во конципирање на политиката за борба со Ковид-19, Обединетите нации изработија документ „Северна Македонија: Рамка на ОН за одговор на Ковид-19 (CRF)“, врз основа на извештајот на Генералниот секретар на ОН за заедничка одговорност, глобална солидарност и подоцнежната оперативна рамка издадена од Групата за одржлив развој на ОН (UNSDG). Таа се надоврзува на прелиминарната анализа и препораките изработени од Тимот на ОН во земјата во април 2020 година во рамки на Сеопфатните

планови за подготвеност и одговор на КОВИД-19 (CPRP) на Северна Македонија. CRF беше подготвена од Социоекономскиот тим за Северна Македонија во рамки на Тимот на ОН во земјата, под лидерство на Постојаниот координатор на ОН, а поддржана од агенциите на ОН кои ги водат или учествуваат во секој од петте столба. CRF има за цел да го информира и насочува конципирањето на политиката на Владата за одговор на КОВИД-19 во период од 12 до 18 месеци, да помогне во мобилизирање на ресурсите за закрепнување и да служи како референтен документ за Заедничката анализа на земјата (ССА) и Рамката за соработка за одржлив развој на ОН за периодот 2021-2025 година, која беше потпишана неодамна.

Рамката за социоекономски одговор е поставена на пет столба со кои се дефинираат активностите потребни да се поддржи Северна Македонија во надминување на кризата преку: (1) обезбедување дека се достапни суштинските здравствени услуги и заштита на здравствените системи; (2) поддршка на луѓето да се справат со неповолната ситуација, преку социјална заштита и основни услуги; (3) заштита на работните места, поддршка на малите и средни претпријатија и најранливите продуктивни актери преку програмите за економско закрепнување; (4) насочување на потребното зголемување во фискалниот и финансискиот стимул за да функционираат макроекономските политики за најранливите и зајакнување на мултилатералните и регионалните одговори; како и (5) поттикнување социјална кохезија и инвестирање во системи за одговор и отпорност водени од заедницата.

Методологија која се применува за пресметување на трошоците

Како чекор напред, Обединетите нации побараа операционализација на документот „Северна Македонија: Рамка на ОН за одговор на Ковид-19 (CRF)“, како начин за креирање мерки базирани на докази за борба против ширењето и социоекономските последици на Ковид-19, особено за групите кои се во најголем ризик од инфекција, пренесување и/или економски ризик од загуба на работните места и/или доходот. Оваа активност, исто така, вклучува пресметка на трошоците за предложените мерки.

Постапката за дефинирање на мерките и за пресметка на нивите трошоци и ефекти беше структуриран процес, при што за одредување на приоритетите беа користени следниве критериуми:

1. Критериум #1: Мерливост.

Во првиот чекор, областите на политиките беа класифицирани на: (1) мерливи; (2) делумно мерливи и (3) многу општи и според тоа речиси немерливи (невозможно е да се квантифицираат). Тимот продолжи да работи со првите две групи.

2. Критериум #2: Степен на разгледување (спроведување) од Владата на Северна Македонија.

Во овој чекор, тимот истражуваше до кој степен домените на политиката веќе содржат мерки или целосно спроведени или во процес на спроведување.

3. Критериум #3: Време на спроведување. Според овој критериум, домените на политиката беа поделени според хоризонтот кој го опфаќаат / може да го опфатат: (1) Сегашен (да се спроведат во наредните 3

месеци од денот на објавување на анализата), (2) среднорочен (во наредните 4 до 12 месеци), (3) за закрепнување (во наредните 12-18 месеци). Тимот продолжи да работи со првите две групи. Ова претпоставува дека во моментот на подготвување и пресметување на трошоците на мерките, земјата (како и светот) сè уште нема излезено од фазата на криза за која е потребно одблиску да се внимава на последиците по здравјето и приходите.

4. Критериум #4: Достапни

инпути. Тоа беше клучен критериум за процесот на операционализација. Инпутите беа добиени од референци кои агенциите на ОН ги изработија за време на пандемијата, постојни истражувања, анализи, изјави, податоци итн.

5. Критериум #5: Изводливост на пресметката на трошоците.

Врз основа на сите горенаведени информации, последниот критериум ги рангира областите на политиките според достапноста на податоците и други релевантни информации со кои располагале консултантите, покрај тоа што веќе беше добиено од агенциите. Тоа вклучува административни податоци од различни агенции и национални (микро) податоци од Државниот завод за статистика.

Откако беа определени приоритетите, се консултираше со агенциите на ОН за листата на потенцијални мерки за кои требаше да се одредат трошоците на формални состаноци (заеднички и билатерални). Креирањето на мерките опфаќаше:

- **Дефинирање на критериумите на мерките.** Оваа задача вклучуваше дискусии за параметрите на предложените

мерки, кои главно беа водени од принципот никој да не биде изоставен. Задачата беше водена од:

1. Петте фактори предложени во рамки на Агендата 2030 како клуч за да се разбере кој се изоставува и зошто: дискриминација; живеалиште; социоекономски статус; управување и ранливост на шокови. Сите мерки, колку што е можно, ставаат посебен акцент врз две клучни широки групи кои се во ризик да бидат изоставени: жени и деца. Затоа, пакетот мерки вклучува такви кои се директно насочени кон жените, односно чии ефекти се повидливи кај жените отколку кај мажите, од причини како што е прекумерната застапеност на жените во најтешко погодените индустрии (на пр. текстилната и трговијата), или повисоката изложеност на жените на шокови во доходот поради поголемиот јаз во родовото учество во земјата и товарот на жените поради неплатената работа во домаќинството. Освен тоа, пакетот вклучува мерки чии ефекти се про-децата, иако некои мерки имаат универзален опфат и безусловен карактер.

2. Тристран пристап: да се разгледаат неповолните околности со кои се соочуваат луѓето во и помеѓу петте фактори дефинирани во (1); да се зајакнат оние кои се изоставуваат (или кои се во ризик да бидат изоставени); и да се донесат инклузивни, отпорни и зелени политики. Мерките кои тука се предложени формираат

стабилна рамка која ги зема предвид ранливостите на групите од населението кои Ковид-19 значително ги влоши и обезбедуваат работни места и/или доход, колку што е можно, како мост кон силно закрепнување од Ковид-19 на среден рок. Од таа гледна точка, предложената рамка со мерки обезбедува инклузивност, се потпира на принципите на отпорност, иако не е наменета да обезбеди долгорочна одржливост туку да ги ублажи ефектите од шоките на краток рок.

• **Пресметка на трошоците на политиките и квалитативен преглед/процена.** Пресметката на трошоците на политиките го проценува влијанието врз јавните финансии на секоја од предложените мерки на политиките споредено со хипотетичко сценарио во кое политиката не е воведена (т.е. продолжува моменталната политика). Оваа задача, исто така, обезбеди конзистентност на дефинираните мерки на политиките, разгледувајќи и проценувајќи го опфатот на секоја од мерките на политиките во однос на целното население кон кое е насочена (поединци, деца, вработени, сектори, итн.).

• **Консултација и валидација.** Откако беа креирани мерките на политиките и беа пресметани трошоците, спроведовме пошироки консултации преку состаноци со надлежните министерства и агенциите на ОН.

Креираните мерки се грубо поделени во 4 области на политики:

1. Мерки за спречување на ширењето на корона вирусот и за зголемување на квалитетот на здравствените услуги;
2. Мерки за подобрување на квалитетот на образованието за време на пандемијата;
3. Мерки за ублажување на последиците по приходите.
4. Мерки за задржување на работните места.

Подолу е даден шематски приказ на мерките и начинот на кој тие формираат унифицирана и стабилна рамка на политики за премостување на последиците од Ковид-19.

Премостувачки мерки од одговор на Ковид-19 до закрепнување



2. Мерки разработени во рамки на областите на политиките

Мерките претставени во овој извештај беа креирани да се поддржи одговорот на кризата и да се помогне на носителите на одлуки да ги исполнат итните потреби за социоекономски одговор за да се спасат животи и да се заштитат луѓето покрај здравствениот одговор во земјата. Меѓутоа, предлог-политиките, исто така, имаат за цел да ја постават основата за побрзо закрепнување и да помогнат на Владата на Северна Македонија да прави избори и да се справи со комплексноста и несигурноста во периодот што претстои во областите на управување, социјална заштита, зелена економија и дигитално нарушување.

Врз основа на поуците извлечени од почетокот на пандемијата и со мапирање на моменталните и новите барања утврдени во CRF и подоцнежната социоекономска проценка на влијанието, тимот ја фокусираше својата работа на социјалната заштита, вклучувајќи ги паричните трансфери, универзалната здравствена опфатеност и пристапот до други основни услови. Мерките кои беа разгледани и за кои беа пресметани трошоците во оваа анализа имаат поширок тематски опфат и се фокусираат на зголемување на капацитетите во јавното здравство за време на

КОВИД-19, обезбедување образовна поддршка особено на оние на кои им е најпотребна, обезбедување минимален животен стандард на домаќинствата погодени од економската криза, како и заштита на работните места и поддршка на ранливите претпријатија.

Тоа е клучно за да се спречи пораст на нееднаквостите кои беа присутни во општествата пред КОВИД-19 и кои се јасно видливи денес. Мерката за привремен основен приход е вклучена во предлогот за да може да се поттикне поширока дебата во земјата за тоа како да се изградат сеопфатни системи за социјална заштита кои прават сиромашните и речиси сиромашните да бидат поотпорни на економски кризи во иднина. Двигателот за родова еднаквост носи бран на промени кој е поддржан со овие мерки за да се спречи дискриминацијата и предрасудите кои произлегуваат од длабоко вкоренетите социјални норми фокусирајќи се на неплатената нега и женското претприемништво.

За владите да инвестираат во овие области потребен им е фискален простор. Дадени се детални анализи за да се поддржи земјата ефективно да влијае на овој фискален капацитет. Редифинирањето на солидарноста и партнерствата е клучно за да се изградат отпорни системи на социјална заштита кои

можат да ги издржат шоките, да се креираат стратегии за работниците во неформалниот сектор и да се конципира нова генерација на отпорни, зелени работни места кои го поддржуваат претприемништвото водено од жени. Неколку мерки за социјална заштита и фискални стимули кои ја одразуваат економијата за згрижување и се инклузивни, опфаќајќи ги домашните и неформалните работници, се предложени во овој извештај и беа претставени на Владата.

Соодветно внимание во оваа анализа е посветено и на затворањето на јазот во пристапот до Интернет. Затворањето на училиштата откри силна поделба во пристапот до онлајн учење и го создаде најголемиот пресврт во образованието досега. Затоа беше анализирана помошта на училиштата да ги остават своите врати „отворени“ работејќи на далечина преку дигитални платформи, а истовремено да се овозможи безбеден простор за учење за оние кои не можат да си дозволат теле-учење од дома. Тоа е во голема мера во согласност со потенцијалната стратегија за инвестирање во дигиталната трансформација која истовремено може да го поттикне одговорот на пандемијата и да го трасира патот за забрзување и по закрепнувањето.

Како што може да се види, мерките обезбедуваат основа за поодржливо закрепнување откако ќе се смири пандемијата и трасираат пат за закрепнување кој поддржува зелени и иновативни извори за раст по пандемијата. Од таа гледна точка, предложената рамка на мерки обезбедува инклузивност, се потпира на принципите на отпорност и се фокусира на постигнување резултати на интегриран начин, во насока на

социоекономско закрепнување и над тоа, за да се постават основите за фер и праведна транзиција кон иднината.

2.1. МЕРКИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА ШИРЕЊЕТО НА КОРОНА ВИРУСОТ И ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ЗДРАВСТВЕНИТЕ УСЛУГИ

Основната цел на мерките во оваа област на политики е да се спречи ширењето на вирусот и да се зголеми капацитетот на јавното здравство.

Долг период, здравствениот систем во земјата беше недоволно финансиран од Владата со јавни средства во висина од околу 4,5% од БДП, што е меѓу пониските проценти во Европа и регионот. Покрај недоволните средства, системот беше соочен со значителен недостиг на човечки ресурси во здравствениот сектор, општо, а особено во специфични области (Министерство за здравство). Оваа ситуација е резултат на отсуството на сеопфатна политика за производство, управување и одржување на човечките ресурси во здравствениот сектор, стареењето на медицинскиот персонал, миграциите и нивоата на надоместоци, како и механизмите за поттикнување.

Неодамнешна студија (Petreski et al. 2020) покажува дека епидемиолозите и специјалистите по инфектологија се меѓу специјализациите за кои системот нема доволно кадар. Со 45 епидемиолози во давателите на јавни услуги во здравството, земјата има 2,25 епидемиолози на 100.000 жители, што е помалку споредено со Хрватска (4,5) и Црна Гора (4,2). Бројот на инфектолози е 66 доктори, односно 3,3 специјалисти на 100.000 жители, при што повеќето се

концентрирани во главниот град. Владата формираше неколку центри за лекување на Ковид-19 и воведе принцип на ротација на медицинскиот персонал и ангажираниот кадар од други специјалности и медицински одделенија за да се намали ефектот на прегорување кај персоналот. Исто така, имаше исплата на бонуси и зголемени плати за време на пандемијата како надоместок за зголемениот обем на работа на персоналот.

Меѓутоа, бројот на активни случаи на Ковид-19 во земјата се зголеми заедно со вкупниот број на детектирани случаи. На почетокот на кризата, Владата воведо заштитни мерки насочени кон ранливото население. Меѓу нив, пациентите со хронични заболувања и бремените жени беа ослободени од работа, а породилното отсуство беше продолжено. Оваа мерка беше прекината во втората половина од септември, со исклучок на мал дел од целното население (бремените жени и пациенти чија хронична болест се влошува). Од друга страна, во однос на боледувањето, пациентите со Ковид-19 не се третираат различно од останатите пациенти кои се квалификуваат за надоместок за боледување.

Во оваа област на политиките, креирани и оценети се следниве мерки и пресметани се нивните трошоци:

- Зголемување на капацитетите на јавното здравство;

- Проширување на пристапот до колективно финансирано платено боледување, надоместоци за боледување, како и родителско отсуство и отсуство поради неа.

Предложените интервенции треба веднаш да се спроведат, во наредните 3 месеци. Првата мерка е

брза мерка за одговор на Ковид-19, но може да има долгорочни ефекти. Втората мерка е привремена, а временската рамка зависи од реалното ширење на Ковид-19.

2.2. МЕРКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ОБРАЗОВАНИЕТО ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА

Целта на мерките во оваа област на политики е да се обезбеди квалитетно образование за деца со различни потреби од образовна поддршка, за да се придонесе кон обезбедување образование со доволен квалитет за сите деца.

Проблемите со квалитетот на образовниот систем не се нови. Тие беа истакнати и претходно со оглед дека децата во земјата покажуваат конзистентно слаби резултати на тестирањето на ПИСА, иако ситуацијата покажа знаци на подобрување во последното тестирање. Исто така, треба да се нагласи и дека видливите разлики во постигнувањето се поврзани со социоекономскиот статус на децата, при што учениците во поволна социоекономска положба покажуваат подобри резултати од учениците во неповолна положба во читање, математика и природни науки ([Avvisati et.al. 2019](#)). Некои студии ([Mickoska-Raleva et.al. 2017](#)) посочуваат дека учителите и понатаму главно користат традиционални методи на предавање, додека други ([ОЕЦД. 2019](#)) укажуваат дека оценувањето е сумативно и не придонесува да се поттикне квалитетна реакција која може да го насочи идното учење на учениците и да создаде култура на учење и повратни информации во училиштата. Како резултат на тоа, учениците не се чувствуваат соодветно мотивирани за постигнување бидејќи немаат

поддршка од училиштето за учење и внатрешна мотивација. Освен тоа, земјата беше охрабрена да го подобри пристапот до квалитетно образование за сите, особено во однос на запишувањето во предучилишните установи, децата со посебни потреби и Ромите ([Европска комисија, 2019](#)).

Пандемијата ([Petreski et al. 2020](#)) ја нагласи тешкотијата да се обезбеди квалитетно образование за сите деца и кај децата имаше загуби во учењето. Најпогодените групи на деца се чини дека се оние од сиромашните домаќинства, деца Роми и деца со посебни потреби. Тие групи се соочуваа или со недостиг од родителска поддршка или недоволен пристап до образование. Имено, во повеќе случаи, децата или немаа пристап до добра конекција на Интернет, немаа компјутери и дигитални уреди во домот или немаа асистивна технологија да им помогне во учењето. Родителите, исто така, беа преоптоварени и многумина немаа време, ресурси ниту знаење да им помогнат на своите деца во учењето. Ситуацијата беше влошена поради недостигот на ресурси во некои училишта кои се наоѓаа во областите во кои живеат овие деца, па училиштата не се чувствуваа способни соодветно да ја поддржат наставата и процесот на учење. Во принцип, на училиштата им недостигаше систематска политика на ниво на училиште за користење ИКТ во училишната практика и иако учителите се обучени и користат ИКТ во нивните предавања и учење во училиница, не беа подготвени да планираат, креираат и спроведуваат активности за учење и оценување на учењето на далечина. Покрај тоа, студијата ја откри потребата за поорганизиран пристап со кој ќе се поддржи благосостојбата на менталното здравје на децата

бидејќи ова искуство е многу невообичаено, нивните социјални врски се погодени и нивните вообичаени начини и методи за добивање пристап до помош за проблеми кај менталното здравје како што се посетите на училишните психолози се сериозно погодени.

Владата со помош од меѓународната заедница (УНИЦЕФ, Британската амбасада во Скопје) направи прв премин кон онлајн учење на почетокот од пандемијата и беа создадени неколку платформи за поддршка на учењето и за обезбедување основна форма на психосоцијална поддршка (како Едулино и ТВ училиница). Освен тоа, беа реализирани донации на компјутерска опрема и Интернет-пакети за најранливите со помош на деловната заедница и приватни донатори. Од октомври 2020 година, постои интегрирана платформа за синхронизирана настава и учење и реализирани се повеќе обуки за учители. Поддршката развиена во претходните месеци како платформата Едулино и ТВ училиница на назначените канали на националната телевизија и понатаму се реализира. Нови податоци (<http://mon.gov.mk/content/?id=3474>) покажуваат дека со овие напори, 90% од децата во земјата успешно следат учење на далечина, но и понатаму има 10% од децата за кои е потребен подобар пристап до образование и веројатно помош со загубите во учењето.

Во оваа област на политиките, креирани и оценети се следниве мерки и пресметани се нивните трошоци:

- Создавање безбеден простор за образование во училиштата.

Мерката е дизајнирана да се спроведува на среден рок (во наредните 4 до 12 месеци), а ефектите да бидат долгорочни.

Придобивките од создадениот безбеден простор ќе се користат и чувствуваат дури и по крајот на Ковид-19. Според тоа, мерката има потенцијал да придонесе за подигнување на општиот квалитет на образованието.

Мерката ќе се фокусира на креирањето безбеден простор во рамки на училиштата што вклучува подобрување на понудениот простор, потребната опрема, тUTORСТВО и психолошка поддршка за учениците. Безбедниот простор ќе овозможи средина во која децата од ранливите групи и други ученици на кои им е потребна различна поддршка може да одат за да се гарантира дека тие добиваат соодветна поддршка во учењето и дека градат социјални и емотивни вештини. Ова е проширување на она што училиштата веќе го нудат на учениците, но на постројкуриран начин и со подобра подготвеност на учителите и на другиот стручен помошен персонал (педагози, психолози, специјални едукатори, социолози, социјални работници). Како таква, иако мерката е воведена и креирана за да им помогне на децата за време на пандемијата, изработените материјали и создадениот простор, како и кадарот обучен да работи со децата може да продолжат да даваат соодветна поддршка дури и по пандемијата. Вештините кои кадарот ги стекнал ќе можат да се пренесат на различни ситуации, а изработените материјали и насоки може да станат дел од редовната работа на училиштата.

2.3. МЕРКИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ПО ПРИХОДИТЕ

Целта на оваа област на политиките е да се обезбеди минимален животен стандард на лицата во ризик поради пандемијата од

Ковид-19. Ковид-19 ги погоди најранливите групи на луѓе преку намалување на доходот, намалени плати, загуба на работните места и намалување на веројатноста да најдат работа. Сиромаштијата и квалитетот на живот се влошија.

Неодамнешна студија ([Petreski et al. 2020](#)) документира дека последиците по расположливиот доход ќе изнесуваат 6,4%, иако, откако беше изработена студијата (јуни 2020), стана очигледно дека есенскиот бран на пандемијата може да ги влоши таквите бројки во висина до 9%. Овие последици по приходите се широко распространети: платите во најтешко погодените сектори опаднаа, а исто така и приходот од самовработените и дознаките, додека неформалниот приход веројатно беше особено погоден. Меѓутоа, од друга страна, платите во јавниот сектор и пензиите останаа непроменети. [Светска Банка \(2020\)](#) проценува дека сиромаштијата (5,5 УСД на ден) ќе се зголеми од 17% на 20-23%, додека понова процена од [Finance Think \(2020\)](#) утврди дека релативната сиромаштија ќе се зголеми за 1,2 процентни поени (токму поради тоа што медијалниот доход во однос на кој се пресметува релативната сиромаштија опаѓа), а кога се проценува според стапката на сиромаштија од 5,5 УСД на ден (ПКМ), зголемувањето е неверојатно, 5,2%, што е со величина како онаа проценета од Светската банка. Тоа подразбираше дека поради пандемијата, нови 100 илјади граѓани ќе бидат турнати под 5,5 УСД на ден (околу 130 МКД според ПКМ).

Владата воведо неколку клучни мерки за директно спасување на приходите. Прво, Владата го прошири опсегот на гарантираната минимална помош (ГМП) преку олеснување на критериумите за

влез во системот. Владата пропиша дека надминувањето на прагот за доходот ќе се оценува според доходот реализиран во претходниот месец, наместо од претходните три (за да се овозможи дека со брзо губење на доходот, едно семејство веднаш ќе стане подобно за ГМП). Владата, исто така, ги олесни критериумите за сопственост на недвижен имот, така што сега и домаќинствата кои поседуваат кука, автомобил постар од 5 години и парцела на градежно земјиште помала од 500 м2 станаа подобни за ГМП. Додатокот на ГМП за енергија, исто така, се продолжи за да опфати 12 наместо 6 месеци. Второ, беше обезбедена еднократна поддршка за вработени со ниски примања, невработени и студенти во опсегот од 3,000 до 9,000 МКД, како и ваучери за туризам во висина од 6,000 МКД. Еднократната поддршка беше најавено дека ќе се прошири на неактивните лица и повторно ќе ги таргетира најранливите како што се самохраните родители во рамки на четвртиот економски пакет кој сè уште не е применет.

Трето, Владата воведо привремено олабавување на паричниот надоместок во случај на невработеност. Северна Македонија има систем за осигурување во случај на невработеност кој е прилично строг, подобни се само оние кои биле отпуштени, па со тоа се изоставува голем дел од новите невработени лица чиј договор бил раскинат, кои ја напуштиле работата по сопствена волја или со заедничка спогодба со работодавачот. Опфатот со надоместокот за невработеност (НН) изнесува само околу 16%. Освен тоа, траењето на надоместокот е строго определено според годините на стажот, така што само оние кои изгубиле работа и кои имаат стаж од 25 години и повеќе можеа да го користат максималното траење на НН од 12 месеци. Владата ги олабави

овие критериуми привремено, пропишувајќи дека лицата кои изгубиле работа во март и април 2020 година, од која било причина (освен раскинување на договорот поради негово истекување) стануваат подобни за максимум двомесечен НН. Со тоа опфатот се зголеми на 37%, што и понатаму е низок, но сепак е двапати поголем опфат од претходно.

Клучно е да се разбере дека кризата непропорционално го погоди доходот на некои групи кои се или стануваат поранливи од другите. На пример, [Petreski et al. \(2020\)](#) документираат дека децата, а особено оние кои живеат со повеќе од двајца браќа или сестри (домаќинства со 3+ деца) се особено погодени. [Finance Think \(2020\)](#) утврди дека младите и невработените лица имаат повисока склоност да западнат во сиромаштија споредено со возрасните и вработените/неактивните лица). [UN Women \(2020\)](#) тврди дека жените се особено погодени од кризата и тоа на повеќедимензионален начин.

Во оваа област на политиките, креирани и оценети се следниве мерки и пресметани се нивните трошоци:

- Привремен основен приход;
- Проширување на паричниот надоместок во случај на невработеност, вклучувајќи и субвенција за повторно вработување.

Предложените мерки се претпоставува дека ќе бидат веднаш спроведени. Ова се привремени мерки за ублажување на влијанието на пандемијата од Ковид-19 врз ранливите категории на лица за време на кризата. Втората мерка може да биде вовед во посистемска интервенција за тоа како е осмислен надоместокот за невработени во

Северна Македонија.

2.4. МЕРКИ ЗА ЗАДРЖУВАЊЕ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Целата на мерките во оваа област на политики е да се заштитат работните места и да се поддржат ранливите претпријатија. Освен тоа, оваа област на политики вклучува интервенции насочени кон обезбедување непречен премин кон закрепнување.

Во мај 2020 година, [МОТ/ЕБОР \(2020\)](#) краткорочно прогнозираа дека 14% од работни часови ќе бидат изгубени во Северна Македонија, што е еквивалент на 85 илјади работни места. Кога стана достапна [Анкетата за работната сила за вториот квартал од 2020 година](#), беше проценето дека загубата во часови изнесува неверојатни 24%. Поради мерките за поддршка на Владата (објаснети подолу), реалниот број на загубени работни места во вториот квартал е околу 15 илјади, со што стапката на невработеност се зголеми од 16,2% на крајот од К1 на 16,7% на крајот од К2, запирајќи го десетгодишното опаѓање. Меѓутоа, состојбата на пазарот на труд се влоши во периодот по вториот квартал, прво поради опстојувањето на опасностите на кризата, а второ поради тоа што субвенцијата на Владата за задржување на работните места истече на крајот од јуни, иако содржеше одредба за задржување на бројот на работници во дополнителни два месеца по истекот. Оттука, според евидентираните невработени лица во Агенцијата за вработување, помеѓу март и септември 2020 година, околу 43 илјади лица ги загубиле своите работни места. Од почетокот на избивањето на пандемијата и нејзиното брзо социоекономско влијание, Владата воведе мерка за задржување

на работните места во рамки на вториот пакет економски мерки. Мерката се состоеше од субвенција во висина од 14.500 МКД по работник (тогашната минимална плата), за месеците април, мај и јуни 2020 година, за компаниите кои имале пад во приходите повисок од 30% во погоре наведените месеци споредено со просекот во 2019 година. Со субвенцијата беа опфатени само работниците со нето плата до 39.900 МКД, а работодавачите беа обврзани да го задржат истиот број на вработени (освен кај природно намалување) за време на субвенцијата и два месеца по нејзиното завршување. Ова подразбираше дека Владата ја покрива нето платата на работникот, додека работодавачите ги плаќаат придонесите за социјално осигурување и данокот на личен доход, освен за најтешко погодените сектори во кои тоа беше дополнително олеснето на два начина. Прво, според одредбите од Законот за работни односи, работниците може да бидат ослободени на платено отсуство во висина од 50% до 100% од (минималната) плата во услови на „виша сила“, што несомнено беше случај со Ковид-19. Тоа остави простор субвенцијата од 14.500 МКД реално да ја покрие целата бруто плата. Второ, воведена е дополнителна мерка (всушност пред воведувањето на мерката за 14.500 МКД), која пропишуваше дека Владата ќе субвенционира до половина од придонесите за социјално осигурување (ПСО) на платите за најмногу половина од товарот на просечната плата. Со оглед дека двете мерки заемно се исклучуваа, освен за најтешко погодените сектори: угостителство, трговија и транспорт, а бидејќи мерката за „14.500 МКД“ беше очигледно супериорна, само

наведените сектори ја користеа „субвенцијата на 50% од ПСО“ покрај користењето на мерката за „14.500 МКД“. Финансе тхинк (2020) изврши процена на мерката за „14.500 МКД“ и утврди дека 75 илјади работни места биле под висок ризик да бидат изгубени, а од нив во тој период биле изгубени 15 илјади, што претпоставува дека мерката спасила околу 60 илјади работни места. Меѓутоа, тие сугерираат дека потребно е дополнително таргетирање на мерката за да се спречи создавање мртвот товар.

Додека мерките за ублажување на последиците по приходите експлицитно или имплицитно беа насочени кон ранливите групи, мерките за задржување на работните места балансираа помеѓу опфаќање на ранливите групи и обезбедување одржливост на компаниите и работните места. Имено, иако мерката за „14.500 МКД“ не вклучуваше никаква одредба за определена група од населението, веројатно е дека жените, на пример, имаа повеќе корист од неа, бидејќи тие често работат во најтешко погодените сектори, особено во трговијата. Истата логика важи и за младите лица, кои почесто се среќаваат во угостителството, обично со договори на определено време. Petreski et al. (2020) документираа дека мерката за „14.500 МКД“ е неутрална за децата, т.е. средствата пропорционално се распределуваат меѓу семејствата со деца. Од друга страна, поважната цел на мерките беше да обезбедат дека работниот однос ќе се одржи, што би требало да обезбеди брзо враќање на производството и работењето штом пандемијата згасне. Ова е особено важно за фазата на закрепнување од кризата.

Во оваа област на политиките, креирани и оценети се следниве мерки и пресметани се нивните

трошоци:

- **Мерка за задржување на работните места: „14.934 МКД по работник со субвенција за повторно вработување“;**
- **Обезбедување социјални услуги поврзани со економијата за згрижување;**
- **Грантови за стартапи основани од жени и за постојни ММСП основани од жени;**
- **Проширување на програмата за општинско корисна работа.**

Временската рамка на мерките е итна примена. Во моментот на пишување на оваа анализа, првата мерка беше најавена (во различен формат) во рамки на четвртиот пакет мерки од страна на Владата, но сè уште не е операционализирана. Предлагаме некои елементи од нашиот концепт, како што е таргетирањето на специфични индустрии и јасните услови за повторно вработување да се земат предвид како дополнение на мерката на Владата. Другите три мерки, покрај нивната цел да се поддржат ранливите граѓани и претпријатија, имаат капацитет да ја поддржат нивната одржливост на среден и долг рок.

3. Додаток 1 – Мерки со пресметани трошоци

Назив	Зголемен пристап до колективно финансирано платено боледување и породилно отсуство
Надлежна институција	Министерство за здравство, Министерство за труд и социјална политика
Основни информации	Македонскиот систем предвидува надоместоци за боледување и породилно отсуство за вработените кога не се способни да работат поради болест или бременост и мајчинство. Овие надоместоци се опфатени со здравственото осигурување и централниот буџет со траење од 9 месеци со 100% надоместок за породилното отсуство и со 75% надоместок за боледување врз основа на медицинската оценка. Меѓу првите мерки на Владата на почетокот од пандемијата беше да се заштитат најранливите работници кои се во најголем ризик од вирусот. Хронично болните лица, родители на деца до 10-годишна возраст, бремените жени и постарите лица беа советувани да останат во своите домови, а породилното отсуство беше продолжено. Овие заштитни мерки се применуваа до втората половина од септември. Целта на ослободувањата беше да се заштитат ранливите, да се спречи ширењето на вирусот и да се поддржи затворањето на училиштата и градинките во земјата. Трошокот за ослободувањето на хронично болните лица и родителите беше платен од работодавачите, додека продолженото породилно отсуство беше покриено од Владата. Во периодот кога се применуваа овие мерки немаше приспособување на нивоата на надоместок за сите горенаведени отсуства, тие беа на ниво на 100% од платата на вработениот. Од 23 септември, ослободувањата завршија за сите категории освен за хронично болните лица со влошена здравствена состојба и пациентите со рак. Боледувањето за пациентите со Ковид-19 се третира како сите други заболувања. Како и во повеќето случаи (асимптоматски и благи), инфекцијата трае помалку од 30 дена, па затоа е финансирана од работодавачот.

	Со оглед на најновите случувања во однос на ширењето на Ковид-19, земјата во моментот бележи значителен пораст во трендот на нови случаи. Четиринаесет-дневната кумулативна инциденца на случаи се зголеми за 121%, додека кумулативната инциденца на смртни случаи се зголеми за 57 % и ефективниот репродуктивен број: 1,14 (0,99 – 1,35). Со овие бројки, Извештајот за статусот на пренесување во земјата се позиционираше на: епидемија која е широко распространета во заедницата (неделно информирање од СЗО за состојбата со КОВИД-19 во МКД). На седницата одржана на 20 октомври, Владата на Северна Македонија ги усвои препораките од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство со предложените рестриктивни мерки за намалување на ризикот од ширење на корона вирусот: • да се ограничи работното време на сите угостителски објекти до 23 часот, освен оние што вршат испорака, како и да се ограничи капацитетот на патници во возилата на јавниот превоз на најмногу 50% од вкупниот број на патници предвидени во едно возило; • во целата државна и јавна администрација, општините и судовите, согласно принципот на организирање на работниот процес на институциите, работата да се одвива во смени, онлајн од дома или редуцирано со систем на ротации; • да остане забраната за присуство на публика на спортските натпревари кои ги организира Ракометната федерација и другите спортски федерации. Меѓутоа, ниту една од овие мерки не ја штити ранливата категорија на лица или заразени лица вработени во приватниот сектор. Тоа може да влијае на ширењето на вирусот, но исто така на здравствените капацитети и инциденцата на смртни случаи. Во исто време, здравствените капацитети се речиси полни, а градинките имаат ограничени капацитети. Според тоа, потребен е зголемен пристап до колективно финансирано платено боледување и породилно отсуство.
Опис на предложената мерка	Оваа мерка е повторно воведување на ослободувањето за некои од корисниците, за хронично болните лица и привремено продолжување на породилното отсуство. Таа, исто така, предвидува посебен третман на боледувањето за пациенти со Ковид-19. За разлика од претходната мерка, предложено е наместо работодавачите, сега Владата да ги покрие трошоците за боледувањето на пациентите со хронични болести. Со оглед на ограничените јавни средства со кои се располага, изработени се неколку сценарија за опфатот на лицата (за хронично болните), стапката на надоместокот и траењето на мерките.

	1. Породилно отсуство Со оглед на моменталната состојба, се предлага 3-месечно продолжување на породилното отсуство со две сценарија поврзани со стапката на надоместокот за продолжениот период (100% и 50%). 2. Ослободување од работа на хронично болните лица Се предлага проширен пристап за хронично болните. Опфатените болести се: хронични респираторни заболувања, тешки кардиоваскуларни заболувања, дијабетес, неоплазми и имуно-компромитирачки состојби. Постојат 6 сценарија кои се предлагаат и кои се засноваат на три опции за опфат на пациентите (низок, среден и висок опфат) и две за стапката на надоместокот (75% и 50%). Нискиот опфат на пациентите е мерката на Владата од 23 септември каде што се вклучени само пациентите со рак и оние со хронични заболувања чија состојба се влошува. Среден опфат е кога се вклучени пациентите од петте споменати групи, но со определен медицински услов (сериозни здравствени состојби), а сценариото со висок опфат ги вклучува сите пациенти од наведените 5 групи на хронични заболувања. 3. Боледување на вработени лица заболени од Ковид-19 Измена на законодавството за боледување за пациентите со Ковид-19 да бидат третирани посебно и да бидат опфатени со Фондот за здравствено осигурување од првиот ден кога се дијагностицирани.
Дали се потребни измени на законот	Закон за здравственото осигурување, Закон за работните односи
Трошок	
Во зависност од епидемиолошката состојба, пресметани се две опции за буџетските расходи: едната е годишниот трошок за мерките, а втората е полугодишниот расход. Породилно отсуство Во Табела 1 се прикажани расходите на различните опции и сценарија за мерката. Врз база на расходите на Фондот за здравствено осигурување за породилно отсуство во минатото, извршивме процена на просечниот месечен надоместок и на очекуваниот број корисници на породилно отсуство. Проценетиот трошок за дополнителните три месеци се пресметува со истиот надоместок од 100% и со пониско ниво на надоместок од 50% од платата на работникот. Во табелата се дадени годишните и шестмесечните фискални трошоци во зависност од времетраењето на кризата и потребата од мерки.	

Табела 1: Опции за пресметка на трошоците за продолжено породилно отсуство

Просечен надоместок за породилно отсуство (во МКД)	29,380	
Просечен број на нови корисници на месечно ниво	620	
	ниво на надоместок	
времетраење на мерката	100%	50%
Годишен трошок за 2021 (во МКД)	695,000,000	347,500,000
Трошок за првите 6 месеци од 2021 (во МКД)	278,000,000	139,000,000

Ослободување од работа на хронично болните лица

Во **Табела 2** се прикажани трошоците од опцијата за продолжување на мерката за ослободување од работа на хронично болните лица. Пресметката на трошоците се базира на податоци за стапката на смртност од незаразни болести во земјата, потоа податоци за бројот на активно население, бројот на вработени и актуелните трендови на искористување на правото на боледување. При пресметката се смета дека законодавството според кое во првите 30 дена од боледувањето надоместокот го исплаќа работодавачот не е изменето. Имајќи го предвид бројот на население кое е засегнато, има три сценарија во однос на нивото на опфатот, односно бројот на опфатени корисници и две сценарија во однос на износот на надоместокот.

При пресметката се смета дека дел од овие лица работат од дома и дека нема да ја користат предложената мерка.

Табела 2: Опции за пресметка на трошоците за продолжена примена на мерката за ослободување од работа на хронично болните лица

Годишен расход за 2021			
	надоместок		
Ниво на опфат	Број на корисници	75%	50%
ниско	1,210	249,925,500	166,617,000
средно	11,340	2,342,277,000	1,561,518,000
високо	32,780	6,770,709,000	4,513,806,000
Расход за првите 6 месеци од 2021			
	надоместок		
Ниво на опфат	Број на корисници	75%	50%
ниско	1,210	99,970,200	66,646,800
средно	11,340	936,910,800	624,607,200
високо	32,780	2,708,283,600	1,805,522,400

Боледување на вработени лица заболени од Ковид-19

Во Табела 3 се прикажани расходите за покривање на трошоците за боледување на вработени лица од првиот ден од страна на Фондот за здравствено осигурување. Тие се базираат на последните податоци за бројот на активни случаи во земјата и на актуелниот надоместок во износ од 75% од платата на работникот.

Табела 3: Пресметка на трошоците за измени во боледувањето на вработени лица заболени од Ковид-19

Активни случаи	7,500
Право на боледување	3,486
Месечни расходи (во МКД)	73,156,200
6-месечни расходи (во МКД)	438,937,200
Годишни расходи (во МКД)	877,874,400

Ефекти

Повторното воведување мерки за продолжено породилно отсуство и ослободување од работа ќе има здравствени, социјални и економски ефекти:

1. Вработените со хронични заболувања кои се изложени на поголем ризик во случај да се заразат, ќе бидат заштитени од системот со тоа што нивните контакти ќе се сведат на минимум и тие ќе останат дома.
2. Со сведување на минимум на контактите меѓу луѓето на работното место и со намалување на бројот на лица кои дневно патуваат или одат на работа, можноста за ширење на вирусот меѓу целата популација ќе се намали.
3. Во време на економска криза, работодавачите им исплаќаа плата на работниците додека истите добиваа упатства за останат во своите домови, а економската активност опаѓаше. Преку оваа мерка, Владата ќе обезбеди надоместок за вработените кои не се работно ангажирани и истовремено ќе им помогне на работодавачите да ги заштитат работните места додека да дојде економското закрепнување.
4. Со продолжување на породилното отсуство ќе се намали притисокот врз градинките за обезбедување грижа за бебиња во период кога градинките се реорганизираат согласно протоколите за Ковид-19 да не ги примаат сите деца, туку само оние каде што двајцата родители се вработени, поради недостигот на простор и кадар. Со помалиот број на деца во градинките ќе се намали можноста за ширење на вирусот. Освен тоа, ќе се намали потребата од ангажирање на бабите и дедовците за чување на децата, со оглед дека постарите лица се изложени на поголем ризик од инфекција и треба да бидат заштитени, а не изложени на повеќе контакти и ризици.
5. Со обезбедување покриеност за вработените лица заболени од Ковид-19 уште од првиот ден откако се дијагностицирани, се зголемува свесноста и безбедноста на работодавачите и на работниците за избегнување непотребни контакти и спречување понатамошно ширење на вирусот на работното место. Освен тоа, се намалува трошокот на работодавачите за боледување.

Назив	Зголемување на капацитетите на јавното здравство: Зајакнување на човечките ресурси заради подобрување на националните капацитети за рана детекција и одговор на јавно-здравствени вонредни околности
Надлежна институција	Министерство за здравство
Основни информации	Од почетокот на акутната фаза на пандемијата, бројот односно потребниот медицински персонал беше благо зголемен преку пренасочување на услугите и здравствениот кадар онаму каде што се најпотребни. Јавниот здравствен сектор со години се соочуваше со недоволно финансирање и недоволна кадровска екипираност. Обемот и времетраењето на пандемијата го ставија под значителен притисок јавното здравство. Со тоа, капацитетот на здравствениот систем за време на кризата со Ковид-19 беше растегнат до максимум. Најпогодени сегменти беа епидемиолошките одделенија во Институтот и во Центрите за јавно здравје, вработените во лабораториите за микробиологија и во одделенијата за инфективни болести од секторот за секундарна и терцијарна здравствена заштита. Епидемиолозите и вработените во Центрите за јавно здравје се борат да ги покријат заразените и да ги најдат сите нивни контакти. Инфективните одделенија се преоптоварени со третирање пациенти со Ковид-19 уште од почетокот на пандемијата. Недостигот на медицински персонал за покривање на растечките потреби и обезбедување здравствени услуги поврзани со Ковид-19 може да претставува закана за здравјето и животите на населението.
Опис на предложената мерка	Мерката се заснова на итните потреби на давателите на јавни услуги во здравството во првите борбени линии за справување со Ковид-19, коишто веќе се идентификувани од страна на институциите и СЗО: - 12 епидемиолози; - 12 инфектолози; - 1 микробиолог/молекуларен биолог; - 40 медицински сестри и техничари; - 1 експерт за ИТ. Мерката се состои од две можни сценарија: i. Вработување на потребните стручни лица (медицински сестри, техничари и доктори-специјалисти); ii. Вработување на медицински сестри, техничари и доктори и запишување на докторите на потребните програми за едукација на посттерцијарно ниво (специјализација).

Дали се потребни измени на законот

Не

Трошок

Во Табела 1 се прикажани трошоците на првото сценарио каде оние кои се потребни ќе бидат подготвени да се вклучат во обезбедување на здравствената заштита. Вкупниот трошок за плати за потребниот персонал е 0,83 милиони евра годишно.

Табела 1: Трошок за вработување на потребниот здравствен кадар (Сценарио 1)

Вид на здравствен работник		Број	Годишен трошок (МКД)	Годишен трошок (ЕУР)
Доктори	Епидемиолози	12	16,085,168	261,547
	Инфектолози	12	16,144,233	262,508
Микро/молекуларни биолози		1	1,161,092	18,880
Медицински сестри/техничари		40	17,089,261	277,874
Експерт за ИТ		1	459,316	7,469
Вкупно		66	50,939,070	828,278

Во Табела 2 се прикажани трошоците на второто сценарио, каде што за медицинските сестри, техничарите и останатиот персонал тие се исти со оние од првото сценарио, додека за докторите има дополнителни трошоци за нивна специјализација. Сценариото се базира на ограничувачкиот фактор дека здравствените работници, особено потребните специјалисти, се дефицитарни на пазарот на труд во земјата, па затоа таквите кадри треба да се создадат и обучат. Вкупниот трошок за ова сценарио изнесува 0,75 милиони евра годишно, со што тој е помал отколку во првото сценарио. Меѓутоа, вкупниот трошок за обука (1,5 до 5 години) ќе изнесува 0,12 милиони евра.



Табела 2: Трошок за вработување и едукација на потребниот здравствен кадар (Сценарио 2)

Вид на здравствен работник		Број	Годиш. трошок (МКД)	Годиш. трошок (ЕУР)	Траење на обуката во месеци	Годишни трошоци за едукац. (ЕУР)	Вкупни трошоци за едукац. (ЕУР)
Доктори	Епидемиолози	12	12,653,383	205,746	36	15,360	46,080
	Инфектолози	12	12,751,823	207,347	60	15,360	76,800
Микро/молекуларни биолози		1	1,013,432	16,479	18	1,280	1,920
Медицински сестри/техничари		40	17,089,261	277,874			
Експерт за ИТ		1	459,316	7,469			
Вкупно		66	43,967,215	714,914		32,000	124,800

Трошоците за вработување се базираат на важечките колективни договори, плаќањата за дополнителен ангажман на здравствените работници во првите борбени редови и трошокот за медицинска едукација на посттерцијарно ниво во земјата.

Ефекти

Од достапните податоци од 2018 година, имало 45 епидемиолози и 66 инфектолози кои работеле во системот на здравствена заштита во земјата. Во релативни бројки, има 2,25 епидемиолози на 100.000 жители, со што земјата е некаде на средина во споредба со земјите од регионот (Босна и Херцеговина 1,5; Србија 2,1; Црна Гора 4,2; Хрватска 4,5) и 3,3 инфектолози на 100.000 жители, што генерално е над нормата утврдена од Здравствената мрежа.

Иако има доктори со други специјалности кои се ангажирани во справувањето со пандемијата, со вработувањето значително ќе се зголеми кадарот што ќе му биде достапен на здравствениот систем на 2,85 епидемиолози на 100.000 жители (27%) и на 3,9 инфектолози на 100.000 жители (18%).

Со зајакнување на човечките ресурси ќе се задоволат итниите потреби на јавното здравство и на болниците. Ќе се намали синдромот на прегорување кој е моментално присутен кај здравствените работници во првите борбени редови и ќе се подобри квалитетот на негата на пациентите со потешка клиничка слика.

Генерално, со вложување во човечките ресурси ќе се подобрат националните капацитети за рана детекција и одговор на јавно-здравствени вонредни околности. Средствата наменети за здравството, покрај што се инвестиција во здравјето на граѓаните, тие се и инвестиција во економската обнова на земјата.

Назив	Привремен основен приход (ПОП)
Надлежна институција	Министерство за труд и социјална политика
Основни информации	Сиромаштијата во Северна Македонија е во надолен тренд од 2010 година, иако во последно време бројките стагнираат (21,9% во 2018 год.). Според Светска Банка, се очекува економската криза предизвикана од пандемијата на Ковид-19 да ја зголеми сиромаштијата за 0,2 процентни поени (гледано низ апсолутниот праг од 5,5 долари на ден). Иако Владата вовеле мерки за помош на оние кои имаат најмногу потреба, кризата разоткри неколку ранливости - покрај потребата за покривање на основните трошоци - кои можеби постоеле во други делови од населението, а кризата само дополнително ги влоши. На пример, не сите домаќинства што не се сиромашни имаат пристап до Интернет или компјутер во домот за децата да може да учат од далечина: во 2019 година, 30,5% од домаќинствата немаа компјутер, додека 18,5% немаа пристап до Интернет (податоци од MICS). Во други случаи, продуктивните средства – најизразено кај земјоделското земјиште и/или добитокот – може да се осиромашени поради пролонгираните ефекти од кризата.
Опис на предложената мерка	Целта на ПОП е да се надополни приходот на луѓето чии примања се под прагот на ранливост на сиромаштија, што обично е нивото над прагот на сиромаштија. Иако ПОП како мерка има конкретна целна група, таа е безусловна од аспект на тоа дека не наметнува услови, како што се барањето работа или поседувањето имот, а се применува на индивидуално ниво, без оглед на составот на домаќинството. Износите по корисник може да им помогнат на луѓето да ги покријат трошоците за Интернет со цел да се овозможи следење на настава и работење од дома, да ги надоместат трошоците за грижа за децата или да им помогнат на домаќинствата да го спречат осиромашувањето на продуктивните средства – покрај тоа што ќе им помогнат да ги покријат основните трошоци, чија релевантност можеби е зголемена во услови на Ковид-19. ПОП е привремен пренос на средства отпорен на шокот во една досега невидена криза. Клучно во одредувањето на ПОП се прагот на сиромаштија и прагот на ранливост на сиромаштија. За таа цел, го користиме неодамнешниот труд на Molina and Ortiz-Juarez (2020), кои предлагаат четири прага за дефинирање на тоа што значи сиромашни и ранливи на сиромаштија (2011 ПКМ, на ден, по лице): 1,9 УСД (43,6 МКД); 3,2 УСД (73,4 МКД), 5,5 УСД (126,14 МКД) и 13 УСД (298,17 МКД).

	Последните два ги користат за Европа и Централна Азија, додека средните два за Источна Азија и Пацификот и за Блискиот Исток и Северна Африка. Иако Северна Македонија спаѓа во регионот на Европа и Централна Азија, примената на праговите од 5,5 и 13 УСД би довела со неодржливо големи трошоци, па затоа, се служиме со праговите од 3,2 и 5,5 УСД соодветно. Исто така, трошокот би бил неиздржливо преувеличен ако издржуваните членови на домаќинството (деца до 15 години и стари лица над 65 години) се вклучат во пресметката. Па затоа, во пресметката се ограничавме на членовите од семејството на работоспособна возраст (15-64 години). Предвидени се три алтернативни шеми за ПОП: - Паричен трансфер во износ на просечниот кусок на приход до прагот на ранливост од 5,5 УСД; - Паричен трансфер еднаков на една четвртина од медијалниот доход на домаќинство по глава на жител; и - Паричен трансфер еднаков на 5,5 УСД на ден. ПОП е надополнување на тековните програми за социјална помош. Во суштина, нејзината исплата ќе треба привремено да се сопре додека се прима ПОП, или ПОП ќе се дефинира како разлика помеѓу неговиот целосен износ (пресметан визави пазарниот приход на лицето) и социјалната помош што домаќинството веќе ја прима.
Дали се потребни измени на законот	Треба да се извршат измени на Законот за социјална заштита за тој да го одразува описот на горенаведената мерка, најдобро како став 1.1, веднаш по актуелниот член 43. Завршните одредби на Законот треба да бидат изменети со цел да ја одразуваат времената природа на новововедениот став/член за воведување ПОП.
Трошок	
Вкупниот трошок за мерката го пресметуваме врз база на приходот на поединецот според пазарните услови и приходот од пензија – пред и по Ковид-19, земајќи предвид неколку претпоставки за тоа што се случувало за време на кризата. Приходот од наем, дивиденди и камати е даден на ниво на домаќинство, а ние го припишавме на главата на домаќинството поради немање податоци за тоа кој го прима. Табела 1 покажува дека таквата интервенција на ниво на политика го зголемува речиси тројно трошокот на актуелната социјална помош, во секоја од трите алтернативи. Намалените приходи за време на пандемијата со Ковид-19 незначително го зголемуваат овој трошок, приближно колку износот на зголемувањето на актуелната социјална помош за време на пандемијата. Дополнителните финансии неопходни за таква мерка на политики би изнесувале околу 25 милиони ЕУР месечно.	

Табела 1: Месечен трошок за ПОП (милиони ЕУР)

Привремен основен приход				
	Актуелна социјална помош	Додаток	Четвртина од медијалниот доход	Унифицирани 5,5 УСД
Пред Ковид-19	14.8	40.2	36.1	41.1
По Ковид-19	15.2	41.7	37.5	42.8

Извор: Пресметки на авторите и буџет на државата.

Во Табела 2 е претставена распределбата на ПОП помеѓу четири ранливи групи на население: млади, жени, домаќинства со деца и домаќинства со повеќе од 3 деца. Втората колона покажува во колкав процент се тие застапени во вкупното население, за да се види дали со ПОП тие добиваат пропорционално помалку или повеќе пари. Последната колона покажува дека исплатата на ПОП како мерка е значително во корист на ранливите групи, т.е. дека со неа тие добиваат пропорционално повеќе пари во споредба со нивниот процент во вкупното население. Ова е особено точно за младите и за домаќинствата со повеќе од 3 деца: првите најверојатно поради зголемената невработеност помеѓу младите, додека вторите поради повисоката инциденца на сиромаштија во овие домаќинства.

Табела 2: Распределба на трошокот за ПОП (по Ковид-19), по групи

	Процент од вкупното население	Привремен основен приход		
Процент од ПОП што се исплаќа на		Додаток	Четвртина од медијалниот доход	Унифицирани 5,5 УСД
Млади (15-29)	21.2%	45.4%	44.0%	44.0%
Жени	49.8%	59.5%	57.3%	57.2%
Домаќинства со деца	39.3%	55.5%	53.4%	53.4%
Домаќинства со повеќе од 3 деца	6.9%	13.5%	13.2%	13.2%

Извор: Пресметки на авторите.

Месечниот трошок е околу 0,37% од БДП, што е приближно со процентот кој Molina and Ortiz-Juarez (2020) го имаат пресметано за Европа и Централна Азија (види во нивната **Табела 2**).

Се предлага ПОП да се воведо за период од 3, 6 или 12 месеци, и во тој случај зголемениот трошок за Владата би бил 75, 150 и 300 милиони ЕУР соодветно.

Ефекти

Ефектите од предложената мерка врз сиромаштијата се дадени во **Табела 3**. Како прво, треба да се има предвид дека извршивме симулација на стапката на сиромаштија за 2020 година со и без ефектите од Ковид-19. Симулацијата на стапката на сиромаштија по Ковид-19 не ги зема предвид постојните владини мерки предвидени за ублажување на сиромаштијата (олеснување на критериумите за добивање гарантирана минимална помош). Па затоа, се забележува зголемување на стапката на сиромаштија.

Што е уште поважно, ПОП значително ја намалува стапката на сиромаштија: ја намалува релативната сиромаштија за околу една четвртина; ја искоренува апсолутната екстремна сиромаштија и четирикратно ја намалува апсолутната сиромаштија на домаќинствата со горен среден приход. Има изразени позитивни ефекти кои произлегуваат од речиси тројното зголемување на износот за мерката во споредба со актуелните исплати на социјална помош и од соодветното таргетирање.

Резултатите по Ковид-19 се уште поповолни, затоа што лицата чиј приход ќе се намали поради Ковид-19 веднаш имаат право на ПОП, со што се спречува тие да западнат во сиромаштија.

Табела 3: Симулација на стапките на сиромаштија (% , ПОП ако се применува цела година)

	Привремен основен приход			
	Симу- лација 2020	Дода- ток	Четвртина од медијал- ниот доход	Унифи- цирани 5,5 УСД
	Пред Ковид-19			
Релативна сиромаштија (под 60% од медијалниот еквивалентен приход)	22.1	15.8	16.7	15.6
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	2.2	0.1	0	0
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горен среден приход	8.1	1.3	1.9	1.3
	По Ковид-19			
Релативна сиромаштија (под 60% од медијалниот еквивалентен приход)	23.3	15.4	16.2	15.2
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	2.6	0	0	0
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горен среден приход	8.4	0.9	1.4	0.8

Извор: Пресметки на авторите.

Резултатите се чинат најповолни со алтернативата на „унифицирани 5,5 УСД“, иако се мошне слични со алтернативата со „додаток“. Бидејќи за втората алтернатива е потребна административна пресметка на разликата помеѓу остварениот приход и прагот, на крај би било поизводливо административно да се спроведе првата алтернатива.

Во **Табела 4** се претставени ефектите на ПОП (по Ковид-19) врз намалувањето на сиромаштијата за три критични групи: жени, деца и млади (15-29). Резултатите покажуваат дека предложената мерка дава остварливи резултати во сите аспекти: особено од аспект на екстремна сиромаштија, мерката е изразено во корист на жените, на децата и на младите.

Табела 4: Симулација на стапките на сиромаштија по Ковид-19, по групи (% ПОП ако се применува цела година)

	Привремен основен приход			
	Симулација 2020	Додаток	Четвртина од медијалниот доход	Унифицирани 5,5 УСД
Жени				
Релативна сиромаштија (под 60% од медијалниот еквивалентен приход)	22.1	15.8	16.7	15.6
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	2.2	0.1	0	0
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горен среден приход	8.1	1.3	1.9	1.3
Деца (0-17)				
Релативна сиромаштија (под 60% од медијалниот еквивалентен приход)	33,8	22,5	23,5	22,5
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	2,5	0,0	0,0	0,0
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горен среден приход	13,5	1,4	2,2	1,8
Млади (15-29)				
Релативна сиромаштија (под 60% од медијалниот еквивалентен приход)	28,9	12,8	14,8	12,9
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	1,6	0,0	0,0	0,0
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горен среден приход	12,0	0,2	0,7	0,4

Извор: Пресметки на авторите.

Населението кое е целна група на мерката на политики е дадено во **Табела 5**. Опфатот очекувано се протега на речиси една третина од населението, со мало зголемување по Ковид-19. Тој се движи меѓу симулираниот опфат во Источна Азија и Пацификот (25,6%) и на Европа и Централна Азија (46,4%) – види во Табела 1 кај Molina and Ortiz-Juarez (2020) за споредба со други региони.

Табела 5: Опфат на ПОП

	Актуелна социјална помош (домаќинства)	Привремен основен приход (поединци)		
		Додаток	Четвртина од медијалниот доход	Унифицирани 5,5 УСД
	Пред Ковид-19			
Опфат	27,494	659,325	659,564	659,388
% од населението	4.9%	31.8%	31.8%	31.8%
	По Ковид-19			
Опфат	29,178	685,765	686,133	685,994
% од населението	5.2%	33.0%	33.1%	33.0%

Извор: Пресметки на авторите и МТСП

Забелешки, ако има

Има неколку забелешки релевантни за усвојувањето и воведувањето на мерката во практика.

1. Доделување на индивидуално ниво, но пресметка и анализа на ниво на домаќинство

Предложената мерка се применува на индивидуално ниво, на тој начин што секој поединец на работоспособна возраст (15-64 години) добива додаток на приходот што го добива во пазарни услови, меѓутоа само ако доходот на домаќинството падне под утврдениот праг (5,5 УСД на ден по глава на жител, ПКМ). Ова е важно да се забележи од неколку причини. Како прво, помошта треба да оди кај сиромашните и ранливи домаќинства, а не кај поединци: сиромаштијата е концепт што се дефинира и оценува на ниво на домаќинство, а не на индивидуално ниво. Замислете си домаќинство со две возрасни лица во кое едниот сопружник заработува плата која е над просекот, додека другиот е невработен. Доделувањето помош на вториот сопружник би претставувало само мртов товар за општеството. Меѓутоа, ако доходот во домаќинството по член на домаќинство (платата на

	едниот сопружник поделена на 2) падне под прагот од 5,5 УСД на ден по глава на жител, ПКМ, тогаш домаќинството ќе ги исполни условите за добивање ПОП. Дефинираниот праг од 5,5 УСД имплицитно ја зема предвид структурата на домаќинството, затоа што поголемите семејства ќе имаат повисок праг, на тој начин што ќе имаат поголема шанса да бидат опфатени со ПОП. 2. ПОП наспроти еднократна финансиска помош Владата на Северна Македонија вовеле еднократна финансиска поддршка на работниците со ниски примања, невработените и студентите на државните универзитети во рамки на третиот пакет мерки (јули 2020 година), со најава дека негово дополнување (со вклучување на неактивните баратели на работа) ќе следи есента 2020 година во рамки на четвртиот економски пакет. ПОП и еднократната помош се сметаат за заемно исклучиви. Имено, со ПОП се обезбедува квази универзален доход на оние на кои им е потребен преку претходно најавен и систематски пристап (во продолжен временски период), додека еднократната помош е спорадична и за неа се одлучува ад-хок. Меѓутоа и двете имаат цел да овозможат премостување на привремените последици по приходите. 3. Практични аспекти на спроведувањето на ПОП Бидејќи ПОП сепак ги анализира домаќинствата, а не поединците, ќе мора да се реализира на ист начин како што сега се реализира ГМП, т.е. со поднесување на барања од страна на потенцијалните приматели. Тоа значи дека нема да биде возможна автоматска распределба на средствата, затоа што податоците за приходи во УЈП се водат на индивидуално ниво (и потенцијално може да не ги опфатат целосно приходите, како што се социјалните приходи и приходите од странство). Со тоа се јавува ризик некои делови од целната група никогаш да не аплицираат, а може да се случи токму тие да се најсиромашните, односно оние што имаат најмногу потреба од помош. Сепак, од една страна, ова може да се надмине со кампања за промовирање на мерката, додека од друга страна, дури и да се овозможи автоматска исплата, сепак може да се случи најсиромашните да не успеат да ги искористат наменетите средства (на пр. поради финансиска неписменост). Па затоа, клучно е целната група да биде информирана и едуцирана за мерката, наместо да се прават обиди актуелниот систем за реализација на ГМП да се претвори во автоматски систем за ПОП (што секако би било скапо и тешко остварливо, особено во краток временски период).
--	---

	4. Привременост наспроти одржливост Дефиниран на овој начин, ПОП има цел да овозможи привремено премостување на приходниот јаз во време на криза со Ковид-19. Неговиот привремен карактер треба однапред да се дефинира и да биде добро познат за да се дефинираат очекувањата и да се ублажи „шокот“ кога мерката ќе заврши / ќе биде повлечена. Од таа гледна точка, не може да се смета дека мерката обезбедува одржливост за поединците кои се нејзини корисници, за нивните работни места или за нивниот приход. Како што економијата ќе заздравува, ПОП треба да се повлече, а одржливоста на приходите и на работните места треба да се бара на пазарот. 5. Период и времетраење Оваа мерка може да трае онолку време колку што ќе одлучи Владата, но треба да се земе предвид следново: 1) колку долго Ковид-19 ќе предизвикува шок на приходите; и 2) колкав е трошокот и како ќе се финансира. Со оглед на моменталната состојба со пандемијата (средина на октомври 2020 година), предлагаме ПОП да биде за период од 6 месеци, од јануари до јуни 2021 година. Ако пандемијата се врати со нов бран на пролет 2021 година, тогаш може да се размислува и за продолжување на мерката. 6. Комуникација Без сомнение, при комуникацијата главен акцент треба да се стави на привремениот карактер на мерката, затоа што несоодветната комуникација може да создаде пат на зависност каде целната група (а особено оние кои се сметаат за целна група) генерира очекувања дека таквата помош би била трајна. Тоа може да резултира со тешки општествени последици поради тоа што ќе се намали волјата за барање или прифаќање работа, што ќе ги втурне тие поединци во магичен круг на екстремна сиромаштија и генерално ќе остави долготрајни лузни. Во случај Владата да се одлучи за првично 6-месечно времетраење на ПОП, секоја намера за негово дополнително продолжување не смее да се соопштува сè до самиот крај на првичниот период. Во таков случај, се зајакнува потребата од повторно искажување и нагласување на привремениот карактер на мерката. Исто така, можно е, доколку дозволуваат условите со Ковид-19, вториот период да се смета за напуштање на мерката, т.е. дополнителниот приход да се преполови.
--	--

7. Други прашања

Ако финансиската инјекција е преголема, може да се јават еднократни покачувања на локалните цени на храната и да се јави ризик од инфлација. Меѓутоа, горенаведениот модел обезбедува дека вбризгувањето финансии во економијата нема да предизвика притисок врз цените. Сепак, државата треба да ги следи цените на основните прехранбени производи.



Назив	Проширување на паричниот надоместок во случај на невработеност (НН), вклучувајќи и субвенција за повторно вработување
Надлежна институција	Министерство за труд и социјална политика – Агенција за вработување
Основни информации	Северна Македонија има воспоставено систем за осигурување во случај на невработеност. Ако работникот ја загуби работата, тој/таа има право на надоместок во висина од 50% од неговата/нејзината просечна плата во последните 24 месеци од работниот однос и тој износ не може да надминува 80% од националната просечна плата во претходниот месец. Бројот на месеци во текот на кои се прима надоместокот зависи од стажот, почнувајќи од 1 месец за оние со стаж до 9 месеци, па сè до максимум 12 месеци за оние со стаж подолг од 25 години. Сите овие услови важат ако работникот добил отказ, т.е. тие не се применуваат доколку работникот сам си дал отказ или потпишал спогодбено раскинување на договорот за вработување со работодавачот. По однос на ова, условите за паричен надоместок во случај на невработеност – како форма на социјална помош при фрикциона невработеност – се доста строги. Податоците на АВРСМ покажуваат дека само 16,2% од новите невработени лица во текот на актуелната криза предизвикана од ширењето на Ковид-19 ги исполнуваа условите за НН според овие критериуми. Од друга страна, свесноста за НН помеѓу работниците со пониски примања е на многу ниско ниво, што може да се поврзе со гласините, според кои, при заминување, од нив се бара да потпишат де јуре спогодбено раскинување на работниот однос, иако де факто тоа е отказ, т.е. одлука на работодавачот. Па така, тие немаат право да бараат НН, додека придобивката за работодавачот може да се бара во одземањето на правото на работникот да поднесе жалба во судот за кој било аспект од раскинувањето на договорот. Во таков контекст, дополнително се намали моќта на паричниот надоместок во случај на невработеност да ги заштити работниците за време на првиот бран од кризата со Ковид-19. Како резултат на тоа, техничката влада усвои Уредба за привремено проширување на опфатот на НН. Уредбата предвидуваше дека, покрај актуелниот модел, и оние чиј договор бил спогодбено раскинат или си дале отказ во периодот од 11 март до 30 април 2020 година да може да користат НН во период од 2 месеци, без други услови. Тоа резултираше со 3.107 дополнителни корисници, со што двојно се зголеми бројот на корисници на НН од вкупниот број нови невработени лица во тој период (37,4%).

	Со оглед дека кризата и понатаму продолжи да биде присутна – гледано според зголемувањето на стапката на невработеност по јуни 2020 година – прашањето за приспособување на системот за паричен надоместок во случај на невработеност стана уште порелевантно.
Опис на предложената мерка	Целта на редизајнирањето на НН е да се олесни финансискиот и социјалниот притисок врз новите невработени лица за време на кризата со Ковид-19, како и да послужи како основа за подетално редизајнирање на системот на НН како трајно решение. Се предлага следниов модел како привремена мерка за периодот јуни-декември 2020 година (оттука, ако се усвои ќе се реализира ретроактивно): 1) Право на НН имаат сите нови невработени лица чиј договор бил раскинат пред неговото завршување и тоа на барање на работодавачот, на барање на вработениот или пак со спогодбено раскинување; 2) Времетраењето на НН се зголемува, па така сите лица со стаж до 2,5 години имаат право на НН до 5 месеци, додека лицата од сите останати групи на стаж добиваат +3 месеци покрај она што го добиваат со актуелното решение; 3) Во случаите каде времетраењето на НН е подолго од 10 месеци, износот на НН се намалува на 75% од минималната плата; 4) Владата ги субвенционира социјалните придонеси за повторно вработување (во истата компанија, на истото работно место, со иста или повисока плата), со целосно покривање на социјалните придонеси кои не ги надминуваат оние на националната просечна плата (околу 11.000 МКД), за период од 6 месеци, со обврска за задржување на работникот во период од најмалку 6 дополнителни месеци.
Дали се потребни измени на законот	Треба да се извршат измени во Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност со цел да го одразува описот на горенаведената мерка, имено во дел IV, а особено барем: член 67 (да се овозможи остварување на правото на НН врз основа на други форми на раскинување на договорот); член 68 (да се дозволи измена на висината на НН); член 71 (да се измени времето за кое се исплаќа НН).

Трошок

Трошокот го пресметуваме врз основа на следниве претпоставки:

- Со олеснување на условите за остварување право на НН се зголемува опфатот на нови невработени од 16,2% на 37,4% како што може да се забележи од податоците за март и април 2020 година (кога проширувањето на опфатот предвидено со Уредбата важеше во текот на овие два месеца);
- Проектираната веројатност за губење на работното место со дополнителна година стаж е 0,83%, добиена со пробит-моделот каде веројатноста за преминување од категоријата вработен во категоријата невработен се регресира со возраста, полот и образованието, а коефициентот за возраст се користи за да се одрази односот меѓу преминот и стажот (стажот не се гледа за невработените, па затоа може да се добие слика за вистинскиот однос меѓу преминот и невработеноста);
- Се смета дека веројатноста за повторно вработување расте монотонно со времето, од 0% во месецот по губење на работата до 35% шест месеци подоцна;
- Се користат следниве веројатности за губење на работното место поврзани со просечната должина на стажот: 0,79% (мај), 1,51% (јуни), 2% (јули и август), 1,1% (септември и октомври), 0,9% (ноември и декември). Првите две се оние што може да се забележат кај АВРСМ (нови невработени месечно во вкупниот број вработени во земјата), додека кај останатите се претпоставува дека ефектите од кризата ќе се интензивираат во текот на јули и август, а потоа постепено ќе се повлечат.

Во **Табела 1** се дадени резултатите. Според тоа како се очекува да се одвива кризата со Ковид-19, актуелниот закон ќе резултира со 7,1 милион ЕУР дополнителни трошоци во 2020 година и 5,9 милиони ЕУР во 2021 година. Ако се усвои предложениот модел без субвенционирање на повторното вработување (односно се усвојат само точките 1-3), трошокот ќе се зголеми на 32,7 во 2020 година, 27,5 во 2021 година и 0,1 милион ЕУР во 2022 година. Во однос на актуелниот модел, тоа би претставувало зголемен трошок од 25,6 во 2020 година, 21,6 во 2021 година и 0,08 милиони ЕУР во 2022 година.

Ако се вклучи субвенционирањето на повторното вработување како надополнување на мерката за проширување на НН, тогаш трошокот за предложениот модел на НН малку се намалува, така што дополнителниот трошок за Владата се намалува на 23,6 во 2020 година, 15,2 во 2021 година и 0,5 милиони ЕУР во 2022 година. Претпоставените заштеди што би се оствариле поради враќањето на овие лица на работа изнесуваат соодветно 6,4%, 23,3% и 35% од првичниот модел во кој не беше вклучено субвенционирањето за повторно вработување.

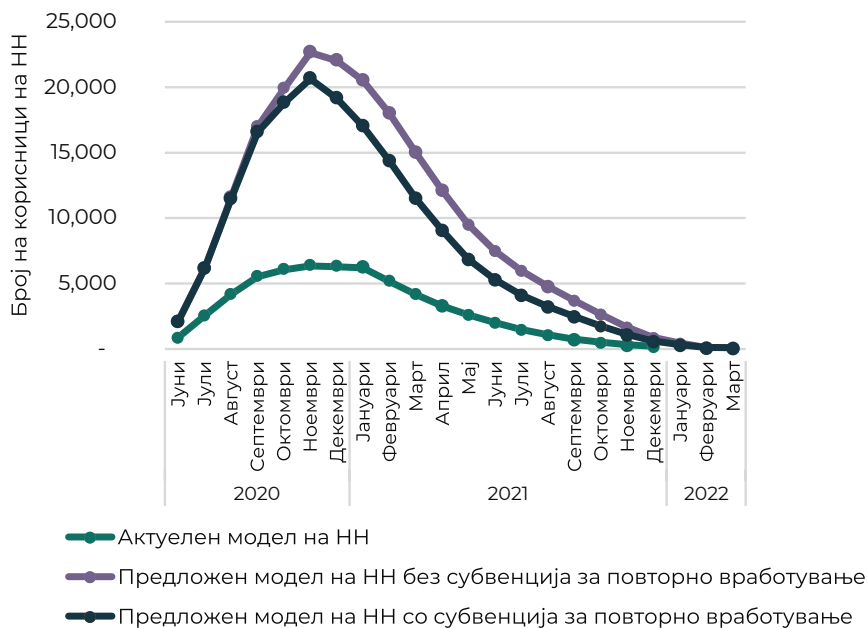
Трошокот за субвенции за повторно вработување изнесува 5,9 и 12,1 милион ЕУР за 2020 и 2021 година соодветно, што ги надминува заштедите од неискористениот НН за 2,9 и 1,9 пати соодветно.

Општо, годишниот трошок од целата мерка за Владата изнесува 29,5 за 2020 година, 27,3 за 2021 година и 0,05 милиони ЕУР за 2022 година.

Табела 1 : Трошок за предложената мерка			
Милиони ЕУР	2020	2021	2022
Актуелен модел на НН	7.1	5.9	0.00
Предложен модел на НН без повторно вработување	32.7	27.5	0.08
Дополнителни трошоци (повторното вработување не се смета)	25.6	21.6	0.08
Предложен модел на НН со повторно вработување	30.6	21.1	0.05
Дополнителни трошоци (повторното вработување се смета)	23.6	15.2	0.05
Заштедени трошоци од НН со повторно вработување	2.1	6.4	0.03
Процент од НН заштеден со повторно вработување	6.4%	23.3%	35.0%
Вкупен трошок за субвенции за повторно вработување	5.9	12.1	-
Вкупен трошок за повторно вработување над заштедениот трошок за НН	2.9	1.9	
ВКУПЕН ТРОШОК ЗА ВЛАДАТА	29.5	27.3	0.05
Извор: Пресметки на авторите.			
Со оглед на тоа дека оваа мерка ќе се применува ретроактивно и со оглед на тоа дека за време на спроведувањето на оваа анализа (октомври 2020 година) се чини невозможно да се вметнат проектираните средства во државниот буџет за 2020 година, она што во Табела 1 фигурира како 2020 година ќе треба да се исплати од државниот буџет во 2021 година. Особено, ако се применува од јануари 2021 година, износот што треба да се исплати во јануари 2021 година ќе биде збир на акумулираните трошоци од 2020 година (29,5 мил. ЕУР) и трошокот за јануари 2021 во износ од 6,8 мил. ЕУР. Тоа не го менува вкупниот трошок од предложената мерка, но може да биде важен за управување со ликвидноста.			
Ефекти			
Опфатот на предложениот модел на НН е даден во Слика 1. Со оглед на силната временска компонента на моделот, најголем опфат поради промената во моделот на НН се очекува во ноември 2020 година. Максимумот е околу 6.000 корисници поради кризата со Ковид-19 врз основа на актуелниот модел, а се проширува на речиси 23.000 корисници – т.е. четирикратно – поради олеснетите критериуми од реформираниот модел на НН. Таквиот максимум е комбинација од олеснетите критериуми за остварување право на НН и продолженото времетраење на користењето НН според годините на стаж.			

Улогата на комплементарниот модел со субвенционирање на повторното вработување е дадена одделно, со портокалова линија. Ако реформиранiot модел на НН е надополнет со целосно субвенционирање на социјалното осигурување во текот на 6 месеци во случај кога отпуштениот работник е повторно вработен на истото работно место и барем со истиот износ на плата, тогаш притисокот врз системот за НН ослабува и бројот на корисници од точката на максимум се намалува за речиси 3.000 лица. Потоа, ефектот постепено се повлекува.

Слика 1: Опфат на предложениот модел на НН



Извор: Пресметки на авторите.

Точниот ефект врз сиромаштијата од таквото вбризување пари во економијата тешко може да се оцени на микро ниво, затоа што постојните истражувања немаат временска компонента или пак таа тешко може да се воведо со оглед на тоа дека испитаниците се интервјуираат секој втор квартал и максимум три квартали, а потоа се заменуваат. АПУЖ содржи индикатор за приход од парични надоместоци во случај на невработеност кој е веќе акумулиран, но повторно, проширувањето на опфатот тешко може да се симулира поради отсуството на временски податоци, т.е. кој ја загубил или би можел да ја загуби работата за време на кризата, а со тоа и кој треба да добие НН.

Меѓутоа, мерката се очекува да има неутрален ефект врз стапката на сиромаштија помеѓу корисниците, т.е. да го спречи нејзиното зголемување со оглед на генералниот раст на невработеноста. Просечниот износ на НН во нашата симулација е 13.317 МКД месечно, што е околу 65% над прагот на сиромаштија од 8.083 МКД месечно за едночлено домаќинство, објавено од ДЗС, а врз основа на АПУЖ. Па така, иако доделувањето на НН на тие лица ќе ја намали нивната позиција (и на нивното домаќинство) на скалата на приходи,

во просек не се очекува тоа да ги втурне во релативна сиромаштија. Истиот начин на размислување важи и за релативната сиромаштија кај лица во работен однос.

Меѓутоа, на индивидуално ниво, лицата кои ја примале минималната плата од 14.500 МКД месечно (или пониска, затоа што НН се пресметува на просечната плата остварена во последните 24 месеци), ќе имаат право на 7.750 МКД месечно како НН, што технички е под прагот на сиромаштија. Оттука, сепак може да се забележат некои негативни ефекти врз сиромаштијата, освен ако не се компензираат со некое надолно поместување на медијалниот доход во однос на тоа за кого се пресметува прагот на сиромаштија, под услов Ковид-19 да има предизвикано намалувања на приходите низ целата економија.

Забелешки, ако има

Една од причините зошто трошоците и ефектите не може да се расчленат според подгрупи (најмногу според пол) е непостоењето на такво расчленување кај оригиналните податоци добиени од Агенцијата за вработување. Па затоа, се препорачува во иднина податоците да се објавуваат и како расчленети и тоа минимум според пол, географска средина (урбана/рурална), сектор/индустрија и вид на договор (определено/неопределено време).



Назив	Мерка за задржување на работните места 14.934 МКД по работник со субвенција за повторно вработување
Надлежна институција	Министерство за финансии / Управа за јавни приходи/ Генерален Секретаријат на Владата на Северна Македонија
Основни информации	Појавата на епидемијата на Ковид-19 во првата половина на март 2020 година беше веднаш проследена со затворање на економијата. Ограничувањата на движењето влијаеја врз меѓународната трговија, транспортот и туризмот, додека стравот од непознатите околности влијаеше врз домашната потрошувачка на неосновни производи, додека потрошувачката на храна и пијалаци нагло се зголеми. Рестораните, кафулињата, трговските центри и слични продавници затворија, а дојде до затворање и на образовниот систем. Економијата опадна за 12,7% во вториот квартал од 2020 година, иако ограничувањата полаку се тргаа до почетокот на јуни 2020 година, но сепак останаа некои значително ограничувања, особено кога станува збор за меѓународните патувања. За да се справи со комбинацијата од индуцирана рецесија и намалена економска активност поради намалени приходи и растечка неизвесност, Владата наметна мерка за спасување на работните места. Беа доделени субвенции во износ од 14.500 МКД (тогашната минимална плата) по работник за сите компании кои во текот на март и април 2020 година, споредено со просекот од 2019 година, имале пад во прометот поголем од 30% и кои не отпуштиле ниту еден работник (освен кога намалувањето на кадарот било по природен пат), или кои се обврзале повторно да ги вратат работниците за да може да ја користат мерката. Мерката ги вклучуваше сите вработени со плата до 39.900 МКД (нето), а не ги вклучуваше раководните позиции. Таа првично ги опфаќаше април и мај, а потоа беше продолжена за да го опфати и јуни. Според податоци од УЈП, беа опфатени околу 122.000 работници месечно, а вкупниот трошок за мерката е речиси 85 милиони ЕУР. МОТ/ЕБОР (2020) нудат опширна дискусија за мерката, додека Финансе тинк (2020) ја оцени мерката како круцијална за зачувување на работните места, особено на околу 75.000 работни места кои ќе беа речиси сигурно изгубени ако не се обезбедат субвенции. Во текот на истиот период, регистрираниот број на невработени се зголеми за околу 26.000 што укажува дека, во нето бројки, со мерката директно беа спасени околу 50-60.000 работни места (со оглед дека сите откази не беа во фирми кои исполнуваат услови за користење на мерката). Потоа, растот на невработеноста малку забави, веројатно затоа

	што мерката предвидуваше дека работодавачите мора да го задржат истиот број на вработени два месеца по завршување на мерката (односно до крајот на август), иако во јавната дебата сè повеќе се слушаше дека одредени сектори и понатаму се соочуваат со тешки проблеми и се на работ од пропаст. Во К2, кај работата со полно работно време беа изгубени работни часови еквивалентни на околу 185 илјади, што е речиси четвртина од сите вработени во земјата. Без сомнение, економските ризици и понатаму беа присутни, а во некои сектори дури и се интензивираа. Бројот на дневни случаи на Ковид-19 генерално се одржува на исто ниво од средината на јули 2020 година, што создава дополнителна неизвесност одразена во потрошувачката на неосновни производи и движењето, што директно влијаат врз секторите за туризам, транспорт, угостителство и трговија. Иако мерката беше позитивно оценета, таа можеби и носеше мртов товар со себе поради широкото таргетирање, иако во тоа време, со бројни непознатици, широкиот модел беше веројатно неизбежен. Па затоа, целта во следниов период треба да биде да се таргетираат секторите кои имаат најголема потреба од помош и да се зголеми времетраењето на мерката.
Опис на предложената мерка	Целта на редизајнираната мерка за зачувување на работните места е да се заштитат работните места кои се на раб да бидат изгубени ако здравствените и економските ризици продолжат или се интензивираат, како и да се вратат отпуштените, колку што е тоа можно. Се предлага следниов модел како привремена основна мерка за периодот јули-декември 2020 година (оттука, ако се усвои ќе се реализира ретроактивно): Да се исплатат 14.934 МКД по работник (износот на новата минимална нето плата), за да се покрие нето платата на работниците, на компаниите: 1. Кои исполнуваат барем еден од следниве услови во К2-2020 година во споредба со К2-2019 година: - Намалување на вработеноста и на работните часови и на прометот за повеќе од 20% (силно погодени); - Намалување на работните часови и на прометот за повеќе од 30% (силно погодени); - Намалување на вработеноста или на часовите или на прометот за повеќе од 80% (силно погодени); - Намалување за повеќе од 20% на најмалку два од следниве три индикатори (вработеност, работни часови, промет) (средно погодени);

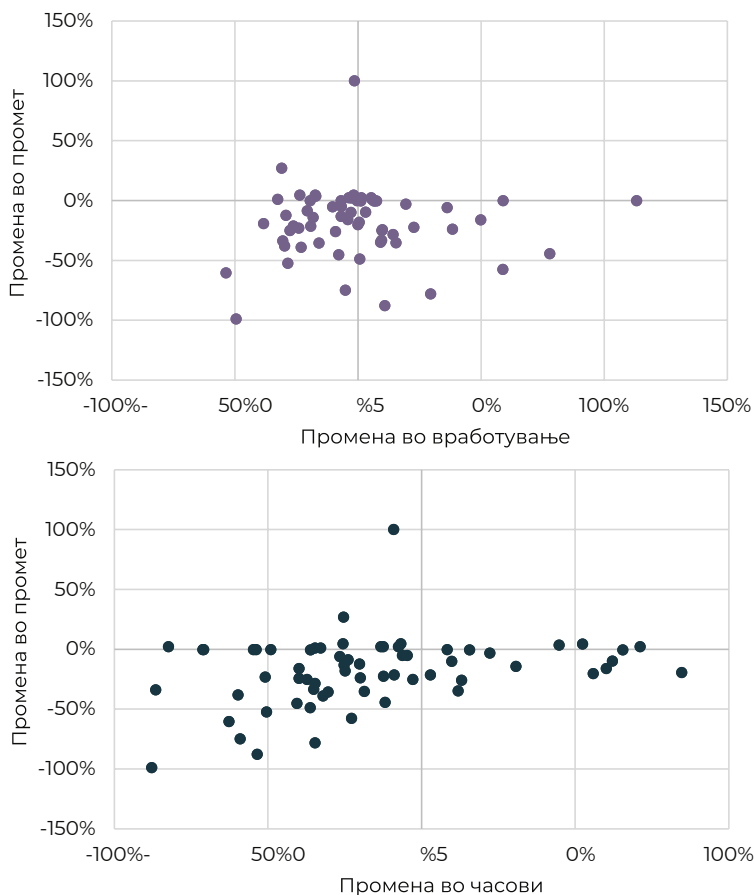
	- Намалување за повеќе од 20% на најмалку еден индикатор и какво било намалување на другите два (лесно погодени); - Намалување за помалку од 20% на сите индикатори (лесно погодени). Работните часови се мерат според процентот на вработени отсутни од работа на 30 април 2020 година, но кои сè уште имаат договор за вработување (кој вклучува платено родителско отсуство, принудно платено или неплатено отсуство/одмор, итн.) 2. Кои ја имаат следнава регистрирана дејност според NACE Рев.2: 12 Производство на тутунски производи; 13 Производство на текстил; 14 Производство на облека; 15 Производство на кожа и слични производи од кожа; 16 Преработка на дрво и производи од дрво и плута, освен мебел, производство на предмети од слама и плетарски материјал; 25 Производство на фабрикувани метални производи, освен машини и опрема; 27 Производство на електрична опрема; 29 Производство на моторни возила, приколки и полуприколки; 31 Производство на мебел; 35 Снабдување со електрична енергија, гас, пареа и климатизација; 36 Собирање, обработка и снабдување со вода; 38 Дејности за собирање, обработка и отстранување на отпад; обновување на материјали; 43 Специјализирани градежни дејности; 47 Трговија на мало, освен трговија со моторни возила и мотоцикли; 49 Копнен транспорт и ценоводен транспорт; 52 Складирање и помошни дејности во превозот; 53 Поштенски и курирски дејности; 55 Објекти за сместување; 56 Дејности за подготовка на оброци и служење на храна;
--	--

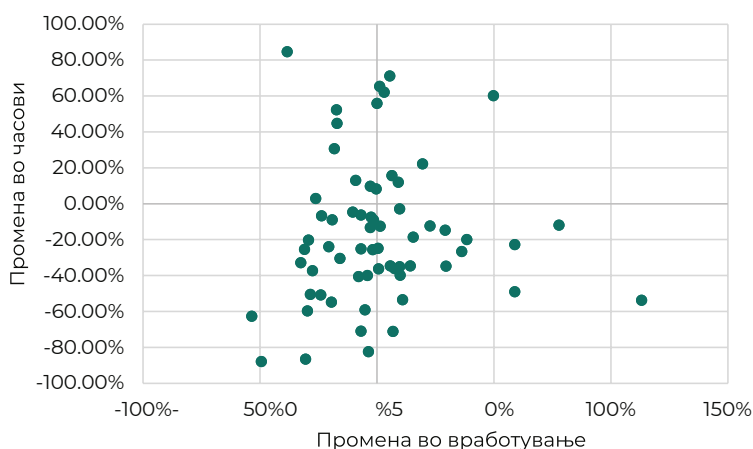
	69 Правни и сметководствени дејности; 74 Останати стручни, научни и технички дејности; 79 Туристички агенции, организатори на патувања (туроператори) и останати резервациски услуги како и дејностите поврзани со нив; 8 Вадење на други руди и камен; 82 Канцелариско-административни и помошни дејности и деловно-помошни дејности; 90 Креативни, уметнички и забавни дејности; 92 Дејности на коцкање и обложување; 96 Други лични услужни дејности. 3. Кои биле обврзани на 1 октомври 2020 година да имаат најмалку ист број на вработени (со тесно дефинирани случаи на намалување на кадарот по природен пат) како на 1 март 2020 година; 4. За платите кои не надминуваат нето 39.900 МКД месечно. Следниов модел е предложен како привремена дополнителна мерка за периодот октомври-декември 2020 година: Да се исплатат 21.776 МКД по работник (износот на новата минимална бруто плата), за да се покрие бруто платата на работниците, на компаниите: 1. Кои ги исполнуваат горенаведените критериуми (1)-(4); и 2. Кои ги вратиле отпуштените работници во периодот март-септември 2020 година, на истото работно место, со најмалку истиот износ на плата (просек од трите месеци) што ја примале пред да бидат отпуштени. Сите корисници на мерките ќе бидат обврзани да го задржат истиот број на работници во рок од три месеци по завршувањето на мерката (јануари-март 2021 година).
Дали се потребни измени на законот	Мерката ќе треба да се внесе во системот со донесување на нов закон. Претходно, техничката влада имаше овластување да носи уредби со законска сила. Со оглед на тоа дека политичкиот контекст во меѓувреме се нормализираше, Владата треба да предложи, а Собранието да усвои нов закон со кој ќе бидат уредени овие прашања.

Трошок

Трошокот се пресметува врз основа на следните параметри. Промената кај вработеноста и часовите се забележува на ниво на сектор со двоцифрен код од APC (Анкета за работната сила), додека промената на прометот се гледа од националната статистика (индустриски, трговски индекси и индекси за услуги; за преостанатите сектори каде не се објавуваат такви индекси, секторот со едноцифрен код од обемот на БДП се користеше како замена). На **Слика 1** се претставени расеаните точки на графиконот за односите меѓу промените во однос на вработеноста, изработените часови и прометот, претставени два по два. На сите графикони, видливо е дека голем број сектори се фрлени во „негативниот квадрант“ каде двата индикатори се намалуваат. Сепак, намалувањата во однос на вработеноста не беа толку чести колку намалувањата на часовите и прометот, поради мерката на Владата за задржување на работните места во април-јуни 2020 година. Додека прометот е ретко значително позитивно голем, часовите предоминантно се намалуваат во голем број сектори.

Слика 1: Однос меѓу промената во вработеноста, работните часови и прометот во К2 – 2020 (годишно)





Извор: ДЗР: APC и индекси за индустрија, трговија и промет.

Ние ги опфативме сите сектори со двоцифрен код во кои се вработени повеќе од 1.300 работници по оддел (за да се избегне потпирање на податоци кои потенцијално имаат големи стандардни грешки поради малата големина на секторите), што збирно претставува 98,8% од сите вработени лица во земјата. Ни остануваат 66 од вкупно 85 сектори врз основа на NACE Рев. 2, на кои ја применуваме следната класификација:

- Силно погодени: оние кои се соочуваат со намалување во однос на вработеноста и работните часови и прометот, секој за повеќе од 20%; или намалени работни часови и промет за повеќе од 30%; или намалена вработеност или часови или промет кои надминуваат 80%.
- Средно погодени: оние кои се соочуваат со намалување за повеќе од 20% кај најмалку два од три (за вработеност, часови, промет) индикатори; и
- Ниско погодени: оние кои се соочуваат со намалување за повеќе од 20% кај најмалку еден индикатор и кое било намалување кај други два; или намалување за помалку од 20% кај сите индикатори.
- Воопшто непогодени: сите сектори кои не припаѓаат на која било од горенаведените категории.

Претпоставуваме дека бројот на погодени работници зависи од тоа на кое ниво е погоден секторот со двоцифрен код од кризата, на следниов начин:

- Силно погоден: 45% од работниците;
- Средно погоден: 25% од работниците; и
- Ниско погоден: 10% од работниците.

Иако овие може да изгледаат произволно, пондерираниот просек изнесува 29,1%, кој концизно го претставува процентот на работниците (29,4%) опфатени со мерката за задржување на работните места од април-јуни 2020 година. Бидејќи немаме насоки за веројатноста од повторно вработување, претпоставуваме произволна тенденција од 30%, но го прошируваме бројот на изгубени работни места - и следствено бројот на повторно вработени - за да се одрази периодот април-септември 2020 година наместо периодот април-јуни 2020 година за кој користевме податоци од APC/ДЗС.

Во **Табела 1** се претставени пресметувањата на трошоците. Дизајнот за мерката ќе чини 118 милиони евра за целиот период.

Табела 1: Трошоци за предложената мерка

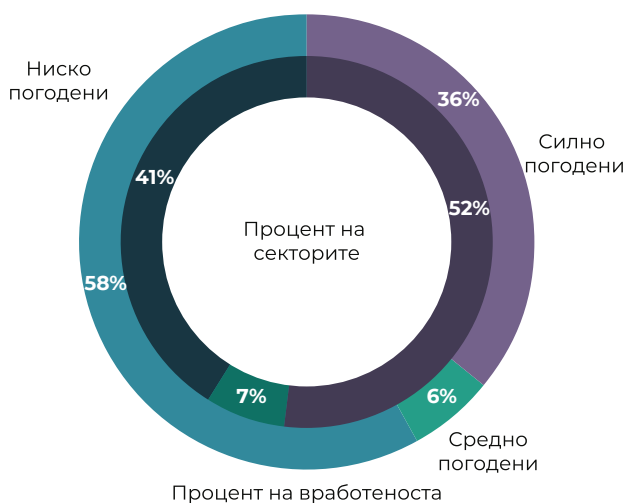
	Месечни трошоци (мил. МКД)	Вкупни трошоци (мил. МКД)	Вкупни трошоци (мил. ЕУР)
Клучна мерка (14.934 нето по работник по месец во текот на јули-декември 2020)	1,084	6,502	106
Дополнителна мерка (21.776 бруто по повторно вработен работник по месец во текот на октомври-декември	254	762	12.4
ВКУПНИ ТРОШОЦИ ЗА ВЛАДАТА	1,338	7,264	118

Извор: Пресметки на авторите.

Влијанија

Слика 1 го прикажува опфатот на мерката во однос на секторите: од вкупно 27 сектори со двоцифрен код погодени од кризата, 52% од секторите опфатени со мерката се силно погодени, 7% се средно погодени, додека 41% се ниско погодени. Во однос на вработеноста, силно погодените сектори опфаќаат 36%, средно погодените 6%, а ниско погодените 58%.

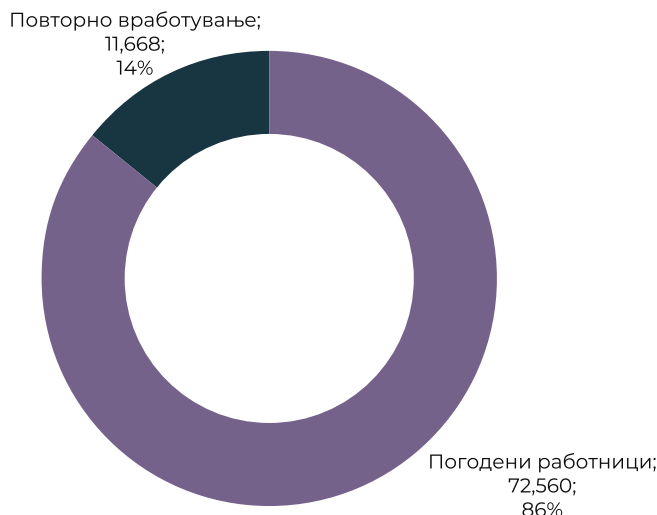
Слика 1: Опфат на предложената мерка



Извор: Пресметки на авторите.

Проценето е дека мерката ќе опфати околу 84 илјади работници, што е околу две третини од реалниот опфат во искористувањето на мерката во периодот април-јуни 2020 година. Ова е очекувано, бидејќи мерката во моментот има тесно таргетирање и силна компонента за повторно вработување. Од овие, околу 72 илјади работни места се смета дека се со висок ризик да бидат изгубени ако кризата продолжи со тековната или со поинтензивна динамика и истите се очекува да бидат зачувани, додека останатите претставуваат добивка во вработувањето преку компонентата за повторно вработување.

Слика 2: Погодени работници



Извор: Пресметки на авторите.

Мерката има сопствена опортунитетна добивка. Имено, од 72 илјади постојни работни места опфатени со мерката кои се со висок ризик да бидат изгубени, согласно тековната динамика на регистрираното зголемување на невработеноста, во текот на периодот октомври-декември 2020 година, може да претпоставиме дека околу 24 до 30 илјади работни места на крајот ќе бидат изгубени, што ќе изнесува од 8 до 10 милиони евра неостварени даночни приходи, како и потенцијални трошоци во износ од 1,5 до 1,9 милиони евра за надоместок при невработеност (со претпоставка дека 15% - во историски контекст - од невработените ќе бидат квалификувани за постојната шема на НН, со придобивка која изнесува до 50% од просечната плата и просечното времетраење од два месеци на примање на платата). Последното може да се зголеми ако Владата воведо проширен НН со намалени критериуми. Поради тоа, нето трошоците за мерката се намалуваат до 106-108 милиони евра.

Забелешки, ако има

Мерката треба внимателно да се дизајнира од аспект на постојното субвенционирање на плати, а поконкретно, субвенцијата за придонеси од социјално осигурување (ПСО) во опсег од 600-6.000 МКД месечно воведени во декември 2019 година; субвенциите доделени на компаниите во ТИРЗ и кои било субвенции на плати во рамките на АППТ.

Назив	Пресметка на трошоци за економијата на згрижување
Надлежна институција(и)	Министерство за труд и социјална политика (Центар за социјална работа) Агенција за вработување (АВ) Партнери: Програма за развој на Обединетите нации (УНДП) Швајцарска агенција за развој и соработка СДЦ
Упатување кон документи за политики и закони	Владини документи • Програма на Владата на Северна Македонија 2020-24 Документи на ОН • Социо-економска проценка на влијанијата од Ковид-19, УНДП
Основни информации	Недоволното обезбедување на услуги за привремена нега и долготрајна нега сериозно го поткопува квалитетот на животот и правото на пристоен живот на ранливите постари лица, лицата со попреченост, и лицата кои значително зависат од други (хронично болни, терминално болни, итн.). Во однос на побарувачката, потребата за овие услуги е извонредно висока. Меѓутоа, ефективната побарувачка – способноста за плаќање од страна на крајните корисници – е ограничена. Од страната на понудата, има недостаток од квалификувани (обучени) работници за обезбедување на услуги и ограничен интерес од страна на приватните даватели на услуги. Услугите за привремена нега се краткорочни услуги за обезбедување помош за негуватели, членови на семејство, лични асистенти, здравствени работници кои обично се грижат за лица кои имаат висок степен на потреби. Оваа услуга може да се обезбедува во домот, во објектите за привремена нега, станбени средини или во центри за дневна нега. Услугата за привремена нега е главно услуга за негувателите, чија цел е да им се даде краток одмор и време за себеси. Услугите за долготрајна нега (УДН) се однесуваат на различни здравствени услуги, услугите поврзани со здравството и социјални услуги кои им помагаат на лицата со функционални ограничувања поради физички, когнитивни или ментални состојби или попреченост. Овие услуги вклучуваат помош со секојдневните активности (СА) (на пр. јадење, бањање и облекување) и инструменталните секојдневни активности (ИСА) (како што е готвењето, плаќањето сметки) во текот на продолжен временски период, услуги за медицинска грижа - медицински процедури и услуги за кои е потребно присуство на специјализиран персонал и

	специјализирани услуги како што се физикалната терапија и работната терапија. Зависно од потребите на лицето, УДН услугите може да вклучуваат медицинско следење и здравствена грижа во самиот дом. Директни корисници (учесници) ќе бидат долгорочно невработените лица (повеќе од една година), родители/старатели (невработени) кои се неформални негуватели на лице со попреченост и / или лице со долготрајно заболување во период подолг од една година, и невработени неформални негуватели на постаро лице повеќе од три години. Главните крајни корисници на овие услуги ќе бидат постарите лица, лицата со попреченост и лицата со висок степен на зависност од други лица (хронично болните, терминално болните, итн.).
Опис на предложената мерка	Образложение Услугите за привремена нега е предвидено да го опфатат следното: • Поддршка за секојдневните активности (лична хигиена, хранење и хидрација, облекување и соблекување, комуникација, трансфер и мобилност, движење во домот, осигурување на хигиена, итн.); • Лична помош (поддршка за мобилноста и секојдневните задачи на лицата со попреченост, толкувачи за лицата со сетилна попреченост, поддршка за независно живеење, во услови на привремено отсуство на личен асистент); • Основна медицинска грижа (притисок, давање на лекови, лекување на рани и декубитус, давање кислород, цевки за дренирање/уринарни цевки, итн.); • Поспецијализирана медицинска нега, повремено под надзор на доктор-специјалист на клиентот. Услугите за долготрајна нега би опфатиле: • Поддршка за секојдневните активности (лична хигиена, хранење и хидрација, облекување и соблекување, комуникација, трансфер и мобилност, движење во домот, осигурување на хигиена, итн.); • Услуги за помош во домаќинството: подготовка на храна, пазарење, одржување на домот, перење алишта, олеснување на патувањето и придружба на лицето во социјалните активности, плаќање на сметки, помош во однос на различни домашни изведувачи, поправки во домот, итн.;

	• Основна медицинска грижа (притисок, давање на лекови, лекување на рани и декубитус, давање кислород, цевки за дренирање/уринарни цевки, итн.); • Повремено, поспецијализирана медицинска нега, под надзор на доктор-специјалист на клиентот; • Други активности кои не се поврзани со негата, како што е адаптација на домови, услуги за толкување, превоз до/од дома, итн. Критериуми за квалификуваност Предложените критериуми за учество во оваа програма се како што следи: • Долгорочно невработени лица (повеќе од една година); • Родител / старател (невработен) кој е неформален негувател на лице со попреченост и / или лице со долготрајно заболување повеќе од една година; • Невработен неформален негувател на постаро лице подолго од три години. Учесници (Директни корисници) Оваа мерка ќе опфати 100 невработени лица (40 за услуги за привремена нега и 60 за услуги за нега за лица со долготрајни заболувања), вклучувајќи ги неформалните негуватели кои ќе можат да добијат официјално признат сертификат за негуватели и да добијат вработување за период од 10 месеци преку интензивна тримесечна обука (240 часа: еден месец или 80 часа теоретска обука и 2 месеци или 160 часа практична работа или директно обезбедување на услуги). Со програмата за обука ќе им се овозможи на корисниците да ја разберат и да ја обезбедат привремената и долгорочната нега во согласност со законските одредби и насоките за квалитетно обезбедување на услуги. Обучените негуватели ќе можат да опслужуваат и поддржат 480 семејства за обезбедување услуги за привремена нега и 900 крајни корисници кои имаат хронични заболувања. На крајот на програмата за обука, корисниците ќе добијат два видови на сертификати: • Негуватели за привремена нега – особено за лицата со попреченост; • Негуватели за долготрајна нега – особено за лицата со хронични заболувања.
Дали се потребни измени на закон	Не е потребно да се донесе нов закон или да се направи измена на закон.

Трошок

Компонента 1: Услуги за нега за лица

1.1. Обезбедување привремена нега

Капацитетот на сертифицираните негуватели е да опслужат 480 крајни корисници од утврдените целни групи (од 8 до 10 месечно по сертифицирана услуга за нега). Како што е прикажано во **Табела 1**, вкупните трошоци за целосното спроведување на Обезбедувањето привремена нега изнесуваат 16,1 милиони МКД (еквивалентно на 263.150 ЕУР).

Табела 1: Пресметка на трошоци за обезбедување привремена нега

	Вкупно крајни корисници (крајни корисници)	480	(40 негуватели x 160ч x 10м) / 120 ч / корисник		
Бр.:	Опис на трошоци	Единица	Количество	Единеч. трошоци	Вкупно во МКД
1	Обука за вештини за услугите за нега	број*	60	30.000,00	1.800.000,00
2	Месечни плати (брuto) за 40 негуватели (10 месеци)	месец**	400	29.180,00	11.672.000,00
	Нето месечна плата, 68,54 %	месец	400	20.000,00	8.000.000,00
	Социјални придонеси, 31,46 %	месец	400	9.180,00	3.672.000,00
3	Патни трошоци (10 месеци x 40 негуватели) *	ден	400	1,600.00	640,000.00
4	Менторска (групна и поединечна) поддршка за негувателите од страна на 4 ментори	часови***	1,440	272.00	391,680.00
5	Оперативни и раководни трошоци за даватели на услуги	паушален износ	480	3,500.00	1,680,000.00
	ВКУПНО МКД				16,183,680.00
	ВКУПНО Евра				263,149.27

Забелешки

* Бројот на учесници во обуката е намерно испланиран да биде 50% повисок од бројот на избрани лица за обезбедување на услуги за да се надомести за потенцијалното откажување на некои лица.

** 40 негуватели ќе обезбедуваат услуги за период од 10 месеци во текот на 2021 година.

*** Цената по час се пресметува од годишните просечни трошоци на работодавачот по вработен (професионални, научни и технички активности) како што е објавено од страна на Државниот завод за статистика. Во 2016 година, бенефициите за вработените изнесувале 517.375 денари. Цената по час се пресметува за 174 ефективни часови по месец, за период од 12 месеци: $517.375 / 12 / 174 = 248$ денари/час. Земајќи го предвид номиналниот раст на бруто платите во текот на периодот 2016-18, цената по час за 2019 година се пресметува на следниот начин: $248 * 1.019 * 1.077 = 272$ денари/час.

1.2. Обезбедување на долготрајна нега

Капацитетот на сертифицираните негуватели е да опслужат 900 корисници од утврдените целни групи (од 8 до 10 месечно по сертифицирана услуга за нега). Како што е прикажано во Табела 2, вкупните трошоци за целосното спроведување на Обезбедувањето привремена нега изнесуваат 34,0 милиони МКД (еквивалентно на 552.730 Евра).

Табела 2: Пресметка на трошоци за обезбедување долготрајна нега (ОДН)

	Вкупно крајни корисници (крајни корисници)	900	(60 негуватели x 160 ч x 10м) /80 ч/ корисник		
Бр.:	Опис на трошоци	Едини-ца	Коли-чество	Единеч. трошоци	Вкупно во МКД
1	Обука за вештини за услугите за нега	број*	90	30,000.00	2,700,000.00
2	Месечни плати (60 негуватели)	месец**	600	29,180.00	26,407,200.00
2.1.	Негуватели				17,508,000.00
	Нето месечна плата, 68,54 %	месец	600	20,000.00	12,000,000.00
	Социјални придонеси, 31,46 %	месец	600	9,180.00	5,508,000.00
2.2.	Социјален работник 20% од вкупните часови за услуга (80ч/м x 20% x 900)	часови****	14,400	309.00	4,449,600.00
2.3.	Здравствен работник од вкупните часови за услуги (80 x 20% x 900)	часови****	14,400	309.00	4,449,600.00
3	Патни трошоци (25 денови x 60 негуватели)				1,344,000.00
	Негуватели (10 месеци x 60 негуватели)	month	600	1,600.00	960,000.00
	Социјални и здравствени работници (10 месеци x 24 лица)	month	240	1,600.00	384,000.00
4	Менторска (групна и поединечна) поддршка за негувателите од страна на 4 ментори	часови***	1,440	272.00	391,680.00

5	Оперативни и раководни трошоци за даватели на услуги	паушален износ	900	3,500.00	3,150,000.00
	ВКУПНО МКД				33,992,880.00
	ВКУПНО Евра				552,729.76

Забелешки

* Бројот на учесници во обуката е намерно испланиран да биде 50% повисок од бројот на избрани лица за обезбедување на услуги за да се надомести за потенцијалното откажување на некои лица.

** 60 негуватели ќе обезбедуваат услуги за период од 10 месеци во текот на 2021 година.

*** Цената по час се пресметува од годишните просечни трошоци на работодавачот по вработен (професионални, научни и технички активности) како што е објавено од страна на Државниот завод за статистика. Во 2016 година, бенефициите за вработените изнесувале 517.375 денари. Цената по час се пресметува за 174 ефективни часови по месец, за период од 12 месеци: $517.375 / 12 / 174 = 248$ денари/час. Земајќи го предвид номиналниот раст на бруто платите за годините 2018/2017/2016, цената по час за 2019 година се пресметува на следниот начин - $248 * 1.019 * 1.077 = 272$ денари/час.

**** Цената по час се пресметува како погоре ***, но за 160 ефективни работни часови.

Компонента 2: Поддршка за претприемачите за креирање и развој на приватни даватели на услуги за неџа

Оваа мерка го разгледува потенцијалот за отворање нови деловни субјекти (идни даватели на услуги) или поддршка за веќе основаните компании или НВО. Понатамошниот развој на постојните даватели на услуги ќе се изврши заеднички со општините за да се овозможи обезбедување на услугите за неџа за крајните корисници и ќе се дизајнира заеднички општински годишен план за социјални услуги, предвиден со новата социјална реформа.

2.1. Пресметка на трошоци за поддршка за основање нови правни субјекти (даватели на услуги)

Опфатот на мерката е да се поддржи основањето на 10 нови правни субјекти за обезбедување услуги за неџа. Негувателите ќе добијат поддршка за развој на нивните претприемнички вештини за формирање и раководење со нивните бизниси како самовработени субјекти или за формирање на субјект во сопственост на две невработени лица како партнери.

Табела 3: Пресметка на трошоци за поддршка за основање нови правни субјекти (даватели на услуги)

Бр.:	Опис на трошоци	Единица	Количество	Единеч. трошок *	Вкупно во МКД
1	Обука за претприемништво и деловно планирање		25		123,000.00
1.1.	Претприемништво и деловно планирање	Број на корисници	25	3,936.00	98,400.00
1.2.	Обука за стандарди за даватели на услуги за неџа	Обучувани лица	25	984.00	24,600.00

2	Основање правен субјект		10		6,631,500.00
	Изготвување на бизнис план	Број на планови	15	11,600.00	174,000.00
	Правни и други совети за формата на правниот субјект кој се основа	час	200	1,537.50	307,500.00
	Грант за основачи на нови компании**	Број на грантови	10	307,500.00	3,075,000.00
	Дополнително вработување во новоосновани стартап компании (максимум 2 во компанија)	Број на работни места	20	153,750.00	3,075,000.00
3	Менторство и совети		10		307,500.00
	Обезбедување на услуги	Број на субјекти	10	30,750.00	307,500.00
4	Координација со општините		20		1.307.000,00
	Консултантска поддршка за мапирање на општинските потреби за услугите за неа	паушален износ	1	492.000,00	492.000,00
	Советодавна поддршка за обезбедувањето на услуги и мобилизирање на средства за обезбедување на услуги за неа	Број на корисници	20	30.750,00	615.000,00
	Работилници за општините за дизајнирање заеднички проекти со давателите на услуги	Број на корисници	20	10.000,00	200.000,00
	ВКУПНО МКД				8.369.000,00
	ВКУПНО Евра				136.081,30

Забелешка:
* Единечните трошоци се пресметуваат во согласност со реалните трошоци во Оперативниот план за вработување на Агенцијата за вработување (АВ).
** Грантовите изнесуваат до 5.000 Евра по основач на стартап компанија. Доколку две лица заеднички основаат една стартап компанија, вкупниот грант ќе изнесува 10.000 Евра (2 x 5.000 Евра), каде двајцата основачи го делат капиталот на компанијата на основа 50%:50%.

2.2. Пресметка на трошоци за вработување на негуватели во постојни правни субјекти (даватели на услуги)

Сертифицираните професионални негуватели ќе добијат поддршка за вработување во други правни субјекти (ДОО, социјално претпријатие, или НВО). Мерките ќе помогнат во отворањето нови работни места за негувателите. Поддршката ќе се состои од: (i) специјализирана обука заради исполнување на потребните стандарди за давател на услуги за неа; (ii) субвенции за плата, (iii) менторство за компанијата за процесот на обезбедување услуги и iv) координација со општините за мапирање на процесот на ранливост. 25 сертифицирани негуватели ќе бидат вработени во различни правни субјекти.

Табела 4: Пресметка на трошоци за вработување на негуватели во постојни правни субјекти (даватели на услуги)

Бр.:	Опис на трошоци	Единица	Количество	Единечен трошок *	Вкупно во МКД
1	Стручна обука за вештини за услугите за обезбедување неа	Обучувано лице	50	30.000,00	1.500.000,00
2	Субвенции за плата за нововработени негуватели**	Број на работни места	25	228.000,00	5.700.000,00
3	Менторство и совети		10		307.500,00
	Обезбедување на услуги	Број на компании	10	30.750,00	307.500,00
4	Координација со општина		10		553.500,00
	Консултантска поддршка за мапирање на општинските потреби за услугите за неа	паушален износ	1	246.000,00	246.000,00
	Советодавна поддршка за обезбедувањето на услуги и мобилизирање на средства за обезбедување на услуги за неа	Број	10	30.750,00	307.500,00
	ВКУПНО 1+2+3+4 во МКД				8.061.000,00
	ВКУПНО 1+2 +3+4 во Евра				131.073,17

Забелешка:

* Единечните трошоци се пресметуваат во согласност со реалните трошоци од Оперативниот план за вработување на АВ.

** Месечна субвенција во износ од 19.000 МКД во период од 12 месеци во согласност со Оперативниот план за вработување

Резиме**Табела 5: Резимирана табела за мерки за економија на згрижување за 2021 година**

Бр.:	Опис на мерката	Вкупно во МКД
1.1.	Обезбедување на привремена нега	16.183.680
1.2.	Нега за долготрајно заболени лица (ДЗЛ)	33.992.880
2.1.	Поддршка за основање нови даватели на услуги	8.369.000
2.2.	Вработување на негуватели во постојните даватели на услуги	8.061.000
	Трошоци за спроведување за УНДП (проектен персонал)	4.629.527
	Индиректни трошоци (GMS 3%)	2.137.083
ВКУПНО МКД		73.373.170
ВКУПНО Евра		1.193.060

Влијанија

Со оваа мерка се коригираат пазарните недостатоци поврзани со обезбедувањето на услуги за привремена и долготрајна нега за категоријата ранливи лица (постари лица, лица со попреченост, и лица со висок степен на зависност од други лица (хронично болни, терминално болни, итн.). Досега, ова е недоволно развиен пазар со значителен процент кој е распространет во сивата економија.

Во предлогот има потенцијал за намалување на долготрајната невработеност, подобрување на вработливоста на директните учесници во програмата и зголемување на капацитетот на приватното обезбедување на услуги за привремена и долготрајна нега. Бројот на долготрајно невработени лица се очекува да се намали за 100 лица, што претставува мала промена за пазарот на труд. Не е потребно да се каже дека носи драматично подобрување во однос на квалитетот на живеење на постарите лица, лицата со попреченост и лицата со висок степен на зависност од други лица (хронично болни, терминално болни, итн.), кои се соочуваат со проблеми во однос на извршувањето на секојдневните активности како што е личната нега, основната медицинска грижа, помош во домаќинствата, итн. Вкупните трошоци за спроведување на оваа мерка изнесуваат 1,2 милиони евра. Имајќи ја предвид координацијата и усогласеноста со тековните програми на УНДП и СДЦ, можно е делење на трошоците.

Назив	Поддршка за женско претприемништво
Надлежни институции	Министерство за економија Агенција за вработување
Упатување кон документи за политики и закони	Владини документи • Стратегија за развој на женското претприемништво во Република Македонија, 2019-2023 година • Програма на Владата на Северна Македонија 2020-24 година • Закон за еднакви можности на жените и мажите Документи на ОН • Стратешки план за жените на ОН, 2018-2021 • Агенда за одржлив развој на ОН 2030 • Пекиншка Декларација и платформа за активност • Резолуција на Советот за безбедност на ОН 1325 за жените, мирот и безбедноста (2000) • Социо-економска проценка на влијанијата од Ковид-19
Основни информации	Подобрување на пристапот до средства за жените претприемачи и зголемување на стапката на вработеност кај жените до 55% се јасно наведени цели во Стратегијата за развој на женско претприемништво во Република Македонија, 2019-2023. Тие цели се, исто така, повторно потврдени во Програмата на Владата 2020-24 со конкретни мерки за нивно решавање. Поддршката за женското претприемништво може да се категоризира во две групи: (1) широка поддршка (не е конкретно насочена кон жените) во форма на активни мерки за пазарот на труд, кои се спроведуваат преку Агенцијата за вработување (со значително ниво на вклученост на УНДП), помали обуки кои се нудат преку Агенцијата за поддршка на претприемништво и грантови за иновации преку Националниот фонд за иновации, како и (2) родово-насочено финансирање со јавни средства во форма на грантови за постојните микро субјекти, малите и средните претпријатија со кои раководат жени претприемачи. Оваа поддршка се обезбедува преку Министерството за економија. Освен тоа, Агенцијата за поддршка на претприемништво организира консултантски обуки од помал обем за женско претприемништво. Широката поддршка во 2019 година изнесуваше 1 милијарда МКД (16,6 милиони ЕУР). Дел од „покрупните“ активни мерки на пазарот на труд беа недоволно искористени од страна на жените претприемачи.

На пример, од 1.464 грантови за самовработување, само 495 (или 33,8%) беа искористени од страна на жени претприемачи (Табела 1). Средствата беа целосно искористени што најверојатно укажуваше на побарувачка која е повисока од расположливите средства.

Родово-насоченото финансирање со јавни средства

дури не е ни јасно споменато во документот за буџетот. Исклучително нискиот одобрен износ од 4,5 милиони МКД (73.170 ЕУР) за грантови за жените претприемачи е „скриен“ во буџетската програма ДГ Поддршка за развој на мали и средни претпријатија (со вкупен буџет во износ од 22 милиони МКД или 357.724 ЕУР). Во разговорот со раководителот на секторот за буџет и финансирање во Министерството за економија се утврди дека има висока побарувачка за грантови за жени претприемачи. Предвидените средства се реализираат 100%, т.е. потрошени се сите средства за 2020 година.

Финансиските извештаи на Агенцијата за поддршка на претприемништво не прават разлика меѓу износот кој е потрошен на мерките за широка поддршка и на мерките насочени кон жените. Сепак, севкупното трошење изнесуваше само 3,9 милиони МКД (62.872 ЕУР) во 2019 година.



Табела 1: Годишно трошење за активните мерки за пазарот на труд во 2019 години (во милиони МКД)

Мерка	Видови на активни мерки за пазарот на труд (директна финансиска поддршка)	Вкупна финансиска поддршка за двата родови			Женско претприемништво		
		Доделени средства	Реализација на буџет	Вкупен бр. на договори	Број на жени корисници	Процент на жени корисници	Имплицитно финансирање
1	Грантови за самовработување	479.3	479.3	1464	495	33.8	162.0
2.1	Субвенции за плата	316.9	307.3	1383	726	52.5	161.3
2.2	Субвенционирано вработување и раст на претпријатие	81.6	80.1	621	298	48.0	1.1
3.1	Обука на работно место за познат работодавач	2.1	2.1	94	52	55.3	1.2
3.2	Професионални обуки побарани од работодавачот (УНДП)	3.9	3.9	96	30	31.3	3.0
3.3	Обуки за занаетчиски активности кои се бараат	5.7	5.3	92	52	56.5	25.1
3.3	Обука за барани професии	36.2	35.3	542	386	71.2	3.8
3.3 А	Пилот обуки за професии, занаетчиски активности кои се бараат во регионот Струмица	5.1	4.9	92	72	78.3	38
4.1	Целосно субвенционирани обуки за напредни ИТ вештини	24.0	24.0	193	53	27.5	6.6
4.2	Кофинансирани онлајн обуки за напредни ИТ вештини	3.6	3.5	60	10	16.7	0.6
4.3	Воведни онлајн обуки за ИТ вештини	3.8	1.8	500	248	49.6	0.9
5	Практиканство	40.9	40.8	1697	1089	64.2	26.2
6.1	Програма за општинско-корисна работа (УНДП)	26.5	26.5	490	428	87.4	23.2
6.2	Јавни работи	3.1	2.9	419	108	25.8	0.8
7	Анализа на побарувачката на труд за специфични вештини	0.2	0.2	20	13	65.0	0.1
	Вкупно	1,042.2	1,017.9	7598	4004	52.7	454.4

Опис на предложената мерка	Образложение Новоусвоената Програма на Владата на Северна Македонија 2020-24 година предвидува годишни еднократни грантови за стартап компании основани од жени претприемачи во износ од 5.000 до 15.000 Евра. Програмата остава да се решат неколку важни технички прашања: (1) финансиската рамка за целата програма; (2) доделувањето по сектори; и (3) критериумите за доделување различни износи за квалификувани апликанти (во опсег од 5.000 до 15.000 ЕУР). Постојни критериуми за квалификуваност Постојните критериуми за квалификуваност се како што следи: (1) апликантите не треба да имаат аплицирано за грантови за женско претприемништво ниту во 2019 ниту во 2020 година. Обично има неколку повици во текот на годината; (2) најмалку една година постоење на компанијата; (3) седиштето на компанијата да е регистрирано во Северна Македонија; (4) најмалку двајца вработени со полно работно време; (5) без заостанати долгови кон вработените или Владата; (6) да не е поведена постапка за несолвентност или ликвидација; и (7) да се класифицирани во Ц Индустија за производство (10-33.20); Ф Градежништво (41-43.99); Угостителство (56.21); Услуги за чистење (81.2); Фотокопирање (82.19), Услуги за пакување (82.92); Индустија за спорт, рекреација или забава (93) или други лични услуги (96). Предложени, широко-базирани, критериуми за квалификуваност. Најмалку еден критериум за квалификуваност треба да биде намален. Не е јасно зошто се исклучени земјоделството или трговијата, поради тоа што овие економски активности, исто така, креираат додадена вредност и вработување. Поради тоа, предлагаме широко-базирани критериуми за квалификување за сите деловни субјекти. Удвојување на јавните средства. Исто така, предлагаме најмалку удвојување на буџетираните износи за грантови за поддршка за компаниите кои се во доминантна сопственост на, или кои се управувани од, жените претприемачи.
--	--

	Транспарентност на буџет. Би било потранспарентно да се отвори посебна буџетска програма <i>ДЕ Поддршка за жени претприемачи</i> за следење на буџетските доделувања со текот на времето. Постојното решение е полутранспарентно, бидејќи буџетираните износи се вградени во буџетската програма <i>ДГ Поддршка за развој на мали и средни претпријатија</i>, но не може да се гледа или потврди од страна на општата јавност, заинтересираните медиуми, невладините организации или поединците. Висина на грантови. Висината на грантовите може да се определи врз основа на различни критериуми. Можниот објективен критериум се заснова на големината на деловниот субјект: 120.000 МКД за микро-субјекти, 150.000 МКД за мали претпријатија и 180.000 МКД за средните претпријатија. Друга можност е да се определи универзално решение за поддршка во износ од 120.000 МКД, што е сценариото на вообичаена практика (<i>business-as-usual</i>). Сметаме дека првиот критериум е донекаде пообјективен, бидејќи се зема предвид големината на деловниот субјект.
Дали се потребни измени на законот	Не е потребно да се донесе нов закон или да се направи измена на закон. Повеќе средства треба да се распределат во буџетот на Министерството за економија за 2021 година.
Трошок	
(1) Активни програми за пазарот на труд (АППТ) Кога се анализираат активните програми за пазарот на труд, процентот на жените апликанти се чини дека е малку повеќе од половина. Меѓутоа, жените се недоволно застапени во финансиски „покрупните“ мерки за АППТ, така што нивниот севкупен процент во вкупната финансиска рамка изнесува 44%. Пример за истото се грантовите за самовработување. Грантови за самовработување. Дел од мерките за АППТ се значително наклонети кон мажките претприемачи. Со други зборови, истите се недоволно искористени од страна на жените претприемачи. На пример, грантовите за самовработување кои беа одобрени за жените изнесуваа само 33,8% од вкупниот број на одобрени апликации. Воведувањето на квота од најмалку 40% удел на жените апликанти во 2021 би претставувало важен чекор кон намалувањето на родовата нееднаквост во деловниот сектор. Од една страна, нема дополнителни буџетски трошоци, а од друга страна, со оваа мерка би се зголемил износот на достапни грантови за самовработување за жени претприемачи за 29,7 милиони МКД (види Табела 2). Ако квотата за жените претприемачи не се исполни до јули или август 2021 година, тогаш неискористените средства може да се распределат на родово-несензитивна основа преку нов повик. Ако решението води до подобрен пристап кон финансирање, како опција е и формулата за еднаква застапеност со имплицирано финансирање со дополнителни 77,6 милиони МКД за жените претприемачи.	

Табела 2: Имплицирана родова распределба на средства за грантови за самовработување

Сценарија	Процент на жени апликанти (во проценти)	Грантови за самовработување (во милиони МКД)		Подобрување во корист на жените апликанти (во милиони МКД)
		Мажи апликанти	Жени апликанти	
Постојна дистрибуција	33.8%	317.3	162.0	-
Квота од 40%	40.0%	287.6	191.7	29.7
Подеднаква застапеност	50.0%	239.6	239.6	77.6

(2) Родово-насочени мерки

Со оглед на тоа што постојното буџетско доделување во износ од 4.500.000 МКД за 2020 е веќе целосно искористено, предлагаме удвојување на јавното финансирање за оваа програма. Дадени се две опции: (А) различни износи на поддршка што се заснова на големината на субјектот; и (Б) универзално решение.

Опција на политики А

Големина на деловен субјект	Грантови за компании со кои управуваат или кои се во доминантна сопственост на жени претприемачи (во МКД)		
	Висина на грант	Број на апликанти	Трошоци
Микро субјект	120,000	20	2,400,000
Мало претпријатие	150,000	20	3,000,000
Средно претпријатие	180,000	20	3,600,000
	Вкупно	60	9,000,000

Опција на политики Б

Големина на деловен субјект	Грантови за компании со кои управуваат или кои се во доминантна сопственост на жени претприемачи (во МКД)		
	Висина на грант	Број на апликанти	Трошоци
Микро субјект	120,000	30	3,600,000
Мало претпријатие	120,000	25	3,000,000
Средно претпријатие	120,000	20	2,400,000
	Вкупно	75	9,000,000

Влијанија

Поддршката за жените претприемачи мора да се придвижи од реторика во активност. Во однос на **широката поддршка** (активни мерки за пазарот на труд), предлагаме воведување на квота од 40% за грантовите за самовработување. Во моментот, овие грантови се целосно искористени (100% од планираниот износ), но некако главно завршуваат кај мажите претприемачи. Во однос на **родово-насочената поддршка**, доделувањето на износ од само 4,5 милиони МКД за поддршка на компаниите кои се главно во сопственост на или се управувани од жени претприемачи едноставно е премногу мало. Предлагаме: (1) најмалку удвојување на овој износ во 2021 година со проектирано зголемување на среден рок и (2) широко-базирана квалификуваност на сите деловни субјекти. Со овие мерки ќе се унапреди вработеноста кај жените, ќе се намали родовата нееднаквост во деловниот сектор и ќе се подобри транспарентноста на родово-сензитивното буџетирање.

Унапредување на вработеноста кај жените и намалување на родовата нееднаквост во деловниот сектор. Во однос на грантовите за самовработување, квотата од 40% може да резултира во дополнителни 146 жени претприемачи, додека со формулата за еднаква застапеност (50%:50%) може да се обезбеди финансирање за 237 жени претприемачи. Барем во 2019 година, побарувачката за грантови за самовработување беше за 45,8% повисока отколку достапното јавно финансирање.

Подобрена транспарентност на родово-сензитивното буџетирање.

Предлагаме подобрување на јавниот надзор на овој вид на финансиска поддршка преку воведување нова буџетска програма *ДЕ Поддршка за жени претприемачи* со двојно поголем износ на јавни средства во 2021 година (9 милиони МКД). Во моментот, јавното финансирање е „скриено“ во буџетската програма ДГ Поддршка за развој на мали и средни претпријатија, така што општата јавност нема пристап до доделените износи.



Назив	Проширена програма за општинско-корисна работа (ОКР)
Надлежна институција	Агенција за вработување
Основни информации	Програмата за општинско-корисна работа (ОКР) беше првично воведена во 2012 година, а поентузијастично се спроведува од 2014. Оваа програма спонзорирана од Владата за социјално општинско-корисни работи доби силна поддршка од УНДП и Швајцарската агенција за развој. Централните цели на програмата беа: (i) намалување на ризикот од социјално исклучување на невработените лица со низок потенцијал за вработување и (ii) да им се помогне на овие поединци да ги зајакнат / стекнат професионалните вештини и повторно да добијат пристап до пазарот на труд. Општинско-корисната работа опфаќа различни видови активности: (i) социјални услуги (здравствена грижа за постари лица или лица во неповолна положба, деца од сиромашни домаќинства, градинки, претшколски образовни услуги за деца, курсеви за основна писменост, итн.); (ii) помошен персонал во определени институции или организации (шалтери за информации, нови услуги, подобрен опфат на услугите); (iii) еколошки активности (совети за агрохемикалии, користење на вода, итн.) и (iv) помошен персонал во општините. На пример, 610 невработени лица во 2019 обезбедувале социјално корисни услуги за приближно 7.000 крајни корисници. Мерката беше понудена на работоспособните сиромашни лица кои имале тешкотии во наоѓањето работа. Месечната плата изнесувала приближно 100 евра (6.000 МКД во 2014; 6.200 во 2015 и 2016) и приближно 150 евра (9.000 МКД) во 2018 и 2019, што исто така вклучува данок на личен доход и осигурување од повреда на работно место или професионални заболувања (Табела 1). Работното време беше ограничено на 20 часови неделно, а договорниот период беше од шест до девет месеци. Друга предност на мерката е дека - и покрај ангажирањето – учесниците (директните корисници), исто така, имаат право на социјална помош.

Табела 1: Годишно трошење на Програма за општинско-корисна работа

	Број на учесници (директни корисници)		Месечна плата (во МКД)	Број на вклучени општини	Вкупен број на крајни корисници	Годишни трошоци (во милиони МКД)
	Вкупно	од кои: Жени				
2012	20	н/п	6,000	4	440	н/п
2013	58	н/п	6,000	14	2,312	н/п
2014	142	н/п	6,000	30	9,068	н/п
2015	318	242	6,200	46	12,030	11.2
2016	234	н/п	6,200	30	6,689	н/п
2017	466	377	6,200	39	7,245	н/п
2018	690	599	9,000	56	6,704	35.8 ²
2019	610	516	9,000	53	8,762	34.5

**Опис на
предложената
мерка**

Оваа мерка има за цел да го ублажи високиот ризик од социјално исклучување на социјално ранливи лица. Акцентот е на сигурноста на приходите (краткорочно) и зголемената вработливост (среднорочно). Кога ќе се спои со родовите перспективи и перспективите од средината, социјалните добивки од овие општинско-корисни јавни работи стануваат значителни.

Образложение

Влијанието врз делот кој ги добива услугите е значително позитивно, каде содржината и квалитетот на услугите се високо вреднувани од страна на крајните корисници. Програмата има значителен успех во обезбедувањето вредна обука за учесниците (директните корисници), како и учење на самото работно место, но и добивање работно искуство, зајакнување на нивните вештини, зголемување на нивната самодоверба, и подобрување на нивната вработливост. Програмата може да служи како катализатор за повеќекратните цели за поттикнато учество на хронично невработените и генерирање на работни места, вклучување во образованието, пониска родова нееднаквост, намалување на дискриминацијата од страна на локалните заедници кон лицата со попреченост, намалување на сиромаштијата, премин кон формална економија и еколошки политики.

²Ако се додадат неисплатените средства во однос на 2017 година во износ од 18,1 милиони МКД, новиот вкупен износ за 2018 година би бил 53,9 милиони МКД.

	Квалификуваност и таргетирање Оваа политичка интервенција обезбедува значителна финансиска помош за социјално ранливите лица и за невработените лица со ниски можности за вработување. Со одредени измени, истата има огромен потенцијал за намалување на сиромаштијата и стапките на невработеност. Со мерката, исто така, се поттикнува учеството на жените: 84% од вкупниот број на директни учесници во минатите три години се жени. Со оглед на тоа што жените се најтешко погодени од економската криза предизвикана од пандемијата во текот на периодот март-септември 2020 година, со оваа мерка се решава и родовата нееднаквост³. Во случај на зголемена побарувачка за работа, приоритетот треба да се даде на самохраните мајки и апликантите на возраст 50+. Природа на придобивките и времетраење Обезбедуваме пресметка на трошоците за различни износи на месечната плата, различен опфат на невработените лица и различно времетраење (во месеци). Кај овие шеми се користат ниски примања за да се промовира само-избор од страна на најсиромашните и за севкупните трошоци на програма да се одржат на ниско ниво. Активности кои може да се спроведат Предлагаме поголем опсег на социјални и еколошки видови на општинско-корисна работа: - Општинско-корисна работа со компонента за вештини: - о образовна помош надвор од училиштето за основна писменост, математика, јазици и други основни дисциплини за деца кои доаѓаат од социјално ранливи домаќинства; - о собирање и реновирање на отпад од „стар мебел“, и (i) негово повторно користење на јавни простори (на пример, општински игралишта), градинки, училишта, или (ii) продажба на заинтересирани купувачи; - о психолошка онлајн поддршка или поддршка на самото место за ранливите поединци и жртвите на семејно насилство; - о здравствена грижа за постари лица или за лица во неповолна положба. - Општинско-корисна работа без компонента за вештини: - о чистење улици; - о поддршка на персоналот за инспекции за животната средина на локално ниво; - о поддршка за информациските шалтери.
--	--

³Социо-економска проценка на влијанијата, УНДП во Северна Македонија, септември 2020.

Дали се потребни измени на законот	Не е потребно да се донесе нов закон или да се направи измена на закон. Повеќе средства треба да се доделат во централниот буџет за 2021 година и да се префрлат преку Агенцијата за вработување на општините кои се заинтересирани за организирање на Програмата за општинско-корисна работа.
---	---

Трошок

Табела 2 ги прикажува трошоците за четири опции за различни месечни плати (во МКД): 9.000 МКД; 10.000 МКД; 11.000 МКД и 12.000 МКД. Врз основа на ограничените временски распореди за периодот 2014-19 година, првично проценуваме еластичност на платите во однос на понудата за труд, т.е. сензитивноста на директните корисници на различните нивоа на месечна плата. Поконкретно, повисоката месечна плата веројатно ќе резултира во поголем интерес и поголем број на потенцијални апликанти. Ако се продолжи на девет месеци, сегашната месечна плата од 9.000 МКД би чинела 53,0 милиони МКД (Опција А). Фискалните трошоци се зголемуваат со повисоката месечна плата и поголемиот број апликанти. Поголемите фискални апликации се поврзани со Опција Д, со што би се обезбедиле 12.000 МКД по директен корисник за месец. За период од девет месеци, фискалните импликации се зголемуваат на вкупно 112,4 милиони МКД (Опција Д). Овие поединци се ослободени од оданочување со данок на личен доход, т.е. нивниот доход е под годишните одбитоци (познато и како личен одбиток)⁴. Поради тоа, нема заштеди за централниот буџет во однос на зголемениот приход од данокот на личен доход.

Табела 2: Различни опции за пресметка на трошоци за проширената Програма за општинско-корисна работа

Буџетски расход (во МКД)	Опција А	Опција Б	Опција Ц	Опција Д
Месечна плата (во МКД)	9,000	10,000	11,000	12,000
Број на потенцијално заинтересирани лица	655	783	912	1041
1 месец	5,891,220	7,832,800	10,031,780	12,488,160
6 месеци	35,347,320	46,996,800	60,190,680	74,928,960
7 месеци	41,238,540	54,829,600	70,222,460	87,417,120
8 месеци	47,129,760	62,662,400	80,254,240	99,905,280
9 месеци	53,020,980	70,495,200	90,286,020	112,393,440

⁴Годишниот одбиток за данокот на личен доход во 2020 изнесува 98.736 МКД.

Пошироки пресметки: Премин од социјална заштита во вработување во јавниот сектор

Повлијателна мерка би била трансформацијата на договорниот однос во работен однос (со скратено работно време). Со Член 3 од Законот за минимална плата се овозможува скратено работно време дури и за лицата со минимални примања. Во овој случај, месечната плата може да варира пропорционално со работните часови, во овој случај, 20 часа неделно. Со договорот за привремено вработување мора да се обезбеди дека откако (или ако) прекине програмата за јавни работи, лицата повторно ќе имаат право на социјална помош. Дополнителни фискални трошоци би биле плаќањата на придонесите од социјално осигурување.

Минималниот износ за пресметување на придонесите од социјално осигурување во 2020 година изнесуваше 21.766 МКД (брuto плата) или 14.934 (нето плата). Поради тоа, дополнителниот трошок за редовно работно време би изнесувал 6.832 МКД месечно по вработен. Имајќи предвид дека овие лица имаат скратено работно време, трошоците за придонесите од социјално осигурување за еден вработен би изнесувале 3.416 МКД месечно.

Да не заборавиме дека учесниците (директните корисници), исто така, имаат право на социјална помош во текот на извршувањето на нивната општинско-корисна работа. За мерката да биде атрактивна, нето месечната плата мора да биде еднаква на, или поголема од, износот на сегашната месечна плата и нивната социјална помош. Највисокиот износ на социјална помош за четиричлено домаќинство е 10.600 МКД. Сепак, работите со износ од 5.300 МКД за возрасен член. Ова резултира во месечна нето плата од 14.300 МКД и месечна брuto плата од 17.716 МКД.

За да има слични фискални трошоци како и претходната мерка, обезбедуваме четири опции за пресметка на трошоци за 800, 850, 900 и 950 лица. Севкупните фискални импликации и највисоките фискални импликации би изнесувале 106,2 милиони МКД за девет месеци.

Табела 3: Пресметка на трошоци за можности за вработување според Програмата за општинско-корисна работа

	Опција А	Опција Б	Опција Ц	Опција Д
Број на потенцијално заинтересирани учесници (директни корисници)	800	850	900	950
Месечна плата (во МКД) [1]	9,000	9,000	9,000	9,000
Социјална помош [2]	5,300	5,300	5,300	5,300
Нето плата [3]=[1]+[2]	14,300	14,300	14,300	14,300
Придонеси од социјално осигурување [4]	3,416	3,416	3,416	3,416
Бруто плата [5]=[3]+[4]	17,716	17,716	17,716	17,716

	1 месец			
Буџетски расход	14,172,800	15,058,600	15,944,400	16,830,200
Заштеда на социјална помош	4,240,000	4,505,000	4,770,000	5,035,000
Нето буџетски трошоци	9,932,800	10,553,600	11,174,400	11,795,200
	6 месеци			
Буџетски расход	85,036,800	90,351,600	95,666,400	100,981,200
Заштеда на социјална помош	25,440,000	27,030,000	28,620,000	30,210,000
Нето буџетски трошоци	59,596,800	63,321,600	67,046,400	70,771,200
	7 месеци			
Буџетски расход	99,209,600	105,410,200	111,610,800	117,811,400
Заштеда на социјална помош	29,680,000	31,535,000	33,390,000	35,245,000
Нето буџетски трошоци	69,529,600	73,875,200	78,220,800	82,566,400
	8 месеци			
Буџетски расход	113,382,400	120,468,800	127,555,200	134,641,600
Заштеда на социјална помош	33,920,000	36,040,000	38,160,000	40,280,000
Нето буџетски трошоци	79,462,400	84,428,800	89,395,200	94,361,600
	9 месеци			
Буџетски расход	127,555,200	135,527,400	143,499,600	151,471,800
Заштеда на социјална помош	38,160,000	40,545,000	42,930,000	45,315,000
Нето буџетски трошоци	89,395,200	94,982,400	100,569,600	106,156,800

Влијанија

Мерки за социјална заштита: Максималните фискални импликации за месечна плата во износ од 12.000 МКД за месец се проценуваат на 112.4 милиони МКД. Со ова се обезбедува социјална заштита и сигурност на приход за 1.041 ранливи лица. Врз основа на историските податоци, се очекува поголемо учество од страна на жените. Со проширувањето на социјалните и еколошките услуги ќе се збогати опсегот на социјалните услуги кои се нудат.

Премин во вработување во јавен сектор: Влијанијата врз невработеноста, родовата нееднаквост, локалната економија и животната средина може да бидат уште позначителни. Обезбедувањето на месечна нето плата во износ од 14.300 МКД за 950 лица би вклучило максимални фискални импликации во износ од 106,2 милиони МКД. Ова би имало директно и позитивно (иако привремено) влијание врз вработувањето, барем во текот на фазата на кривкото економско закрепнување во првата половина од 2021 година.

