

**Lietuvos socialinės politikos reakcija į nedarbo augimą dėl COVID-19
(priemonių veiksmingumas iš ilgalaikės perspektyvos)**

1. Padėtis darbo rinkoje Covid19 laikotarpiu

Lietuvos ekonomika nuo COVID - 19 pandemijos nukentėjo beveik mažiausiai ES. 2020 m. I ketvirtį Lietuvos BVP augimas buvo lygus nuliui, o antrą ketvirtį- smuko tik 5,9 proc. Tuo tarpu ES vidutiniai rodikliai buvo neigiami nuo pirmo ketvirčio, atitinkamai, -3,3 proc. ir -11,4 proc. (Eurostat, 2020a).

Paradoksalu, tačiau nedarbas nuo vasario iki rugsėjo mėn. Lietuvoje išaugo daugiausiai – net 3,3 proc. punktais ir pasiekė 9,8 proc. ES nedarbo lygis siekė tik 7,5 proc., o jo augimas 20-ye šalių nesiekė 2 proc. (Eurostat, 2020b). Toks spartus nedarbo augimas rodo, kad Lietuvos darbo rinka yra labai lanksti – darbuotojai greitai atleidžiami reaguojant į verslo sąlygų pokyčius. Bedarbių skaičius Užimtumo tyrimo duomenimis 2020 m. III ketvirtį, lyginant su tuo pačiu praėjusių metų ketvirčiu, išaugo 48,3 tūkst., o lyginant su 2020 m. I ketvirčiu - beveik 31 tūkst. (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Darbo rinka COVID-19 pandemijos metu, tūkst.

	2019 K 3	2020 K 1	2020 K 2	2020 K 3
Užimti gyventojai	1378	1386	1352	1342
Užimtumo tarnyboje registruotų bedarbių skaičius	144	163	202	233
Bedarbiai (Užimtumo tyrimo duomenimis)	89	106	126	137
Nedarbo išmokų gavėjų skaičius*	48	57	69	76
Laisvos darbo vietos (Užimtumo tyrimo duomenimis)	18	15	17	18

Šaltiniai: Statistikos departamentas, URL: [https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/ COVID-19 valdymas: pasekmiu socialiniai rodikliai](https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/COVID-19_valdymas_pasekmiu_socialiniai_rodikliai) <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialine-statistika/covid-19-pasekmiu-valdymas-socialiniai-rodikliai>; Atvira Sodra, Statistinių duomenų portalas, URL: <https://atvira.sodra.lt/lt-eur/>

*Nedarbo išmokos gavėjų skaičius perskaičiuotas į visą mėnesį išmoką gavusiųjų skaičių.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija skelbia, kad nuo 2020 m. kovo 1 d. iki lapkričio 12 d. naujai į darbą priimta 421 tūkst., o atleista tik 410 tūkst. asmenų (SADM, 2020). Taigi užimtųjų skaičius turėjo ne sumažėti, bet išaugti. Deja, užimtųjų skaičius iš tikrųjų sumažėjo 44 tūkst. O registruotų bedarbių skaičius išaugo 70 tūkst. (žr. 1 lentelę).

Neatitikimas tarp registruotų ir Užimtumo tyrimu nustatyto bedarbių skaičiaus rodo bedarbių registracijos tvarkos neatitikimą realiai padėčiai darbo rinkoje. Registruotų bedarbių skaičius gali viršyti tyrimu nustatytų skaičių dėl dviejų pagrindinių priežasčių: a) darbo rinkoje registruojasi neaktyvūs asmenys, b) registruojasi neformalios darbo rinkos dirbantieji. Registruotis bedarbius skatina ir specialaus laukimo laikotarpio nebuvimas savanoriškai išeinantiems iš darbo. Yra bendras laukimo laikotarpis 8 dienos – visiems, ir 3 mėn. tik atleistiems iš darbo dėl jų kaltės.

2. Valstybės reakcijos į pandemijos poveikį užimtumui

Lietuvos vyriausybė, reaguodama į pandemijos sukeltus iššūkius darbo rinkoje, pasitelkė dvi užimtumo rėmimo priemones, kurias taiko ir dauguma kitų šalių (Eurofound, 2020).

Pirma, nuo pavasarinio karantino pradžios 2020 m. kovo mėn. iki tų pačių metų lapkričio pabaigos subsidijos suteiktos 24 tūkst. darbdavių. Darbo užmokesčiui per prastovas subsidijuoti išmokėta 167 mln. eurų (204 tūkst. subsidijų). Subsidijoms po prastovų išmokėta beveik 400 mln. eurų (240 tūkst. subsidijų, vidutiniškai po 400 eurų viena darbuotojui) (SADM, 2020).

Antra, reaguojant į ugdymo įstaigų veiklos sustabdymą, buvo pakoreguota teisė į ligos išmoką, o ja galėjo pasinaudoti 26 tūkst. darbuotojų - mažamečių vaikų tėvų, išmokėta 88 mln. eurų. Tai - bene

vienintelis atvejis Lietuvoje, kai pandemijos pasekmių švelninimui nebuvo kuriama speciali priemonė, bet pritaikyta veikianti ligos socialinio draudimo sistema.

Kitos dvi priemonės nukreiptos į bedarbių pajamų apsaugą. Jomis Lietuva išsiskiria tarptautiniu mastu.

Pirma, Lietuva įvedė naują laikiną - iki 2020 m. pabaigos - darbo paieškos išmoką. Ji mokama iš valstybės biudžeto kaip 42 eurų per mėn. priedas tiems, kas turi teisę į Sodros nedarbo išmoką, o visiems kitiems nedirbantiems darbingo amžiaus asmenims - užsiregistravusiems Užimtumo tarnyboje – išmoka buvo po 200 eurų. Tam tikslui nuo 2020 m. birželio 12 d. iki lapkričio 19 d. išleista 95,4 mln. eurų., išmokėta 294 tūkst. išmokų. Dauguma šalių laikinų išmokų neįvedė, bet dalis ES šalių turi pastovias socialinės paramos išmokas bedarbiams. Jų taikymo Lietuvoje galimybę aptarsime žemiau.

Antra, Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, pastoviai veikia nedarbo draudimo sistema, kurioje teisę į 9 mėn. trukmės nedarbo išmoką įgyja bedarbiai, turintys bent 12 mėn. draudimo stažą. Jiems mokama išmoka, kurios dydis priklauso nuo buvusio atlyginimo dydžio. Išmokų dydžiai parodyti 1 pav. Lietuva, skirtingai nuo daugelio šalių, nedarbo draudimo sistemos pandemijos sąlygoms neadaptavo (Eurofound, 2020).

3. Socialinės politikos veiksmingumas apsaugant bedarbių pajamas

Apdraustųjų Sodroje skaičiaus pokyčiai rodo, kad subsidijos padėjo išsaugoti prastovose buvusių darbuotojų darbo vietas. 2020 m. vasario mėnesį visomis draudimo rūšimis buvo apdrausta, o tai reiškia pagal darbo sutartis dirbo, 1 281 tūkst. asmenų. Gegužės mėnesį jų sumažėjo iki 1 255 tūkst. Dalis darbuotojų buvo atleista, tačiau kiti gavo subsidijas ir tuo metu liko neapdrausti, bet rugsėjo mėnesį apdraustųjų skaičius vėl išaugo iki 1 277 tūkst. (SADM, 2020). Taip pat teigiamai suveikė ir ligos socialinio draudimo sistema, leidusi karantino metu tėvams likti namuose su vaikais, išlaikant darbo vietas ir gaunant prarastų algų kompensacijas ligos išmokų forma.

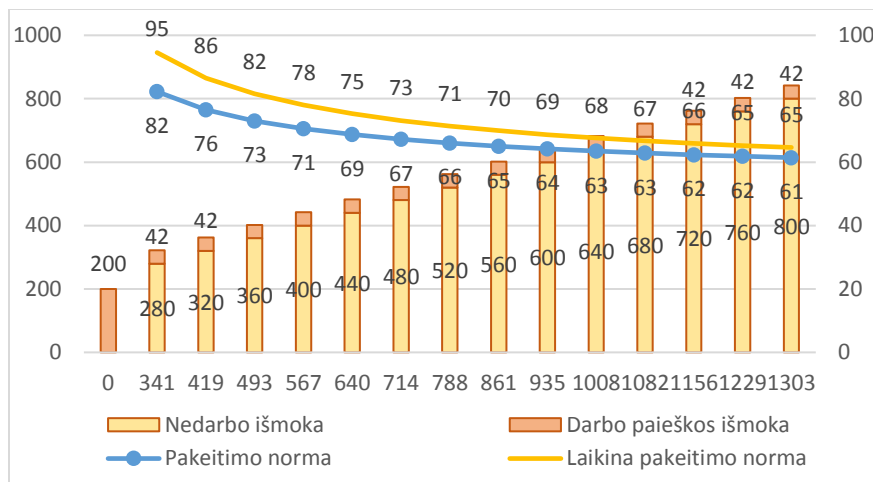
2 lentelė. Nedarbo išmokų gavėjų ir laisvų darbo vietų skaičiai 100 registruotų bedarbių

	2019K3	2020K1	2020K2	2020K3
Išmokų gavėjų	33	35	34	33
Laisvų darbo vietų	13	9	8	8

Skaičiuota autoriaus. Šaltiniai: Statistikos departamentas, URL: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/ COVID-19 valdymas: pasekmių socialiniai rodikliai> <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialine-statistika/covid-19-pasekmiu-valdymas-socialiniai-rodikliai>;

Įvairūs su pandemija ir socialine politika susiję veiksniai padidino Užimtumo tarnyboje besiregistruojančių asmenų skaičių beveik pusantro karto ir jis pasiekė 233 tūkst. (1 lentelė). Deja, šimtui tokių asmenų yra tik aštuonios laisvos darbo vietos. Kita vertus, nedarbo draudimo išmoka tēra aprēptas tik kas trečias iš jų (2 lentelė). Taigi, didžiąjai daliai Užimtumo tarnybos klientų registracija neduoda nei vilties gauti darbą, nei teisės į socialinio draudimo išmoką jo neturint.

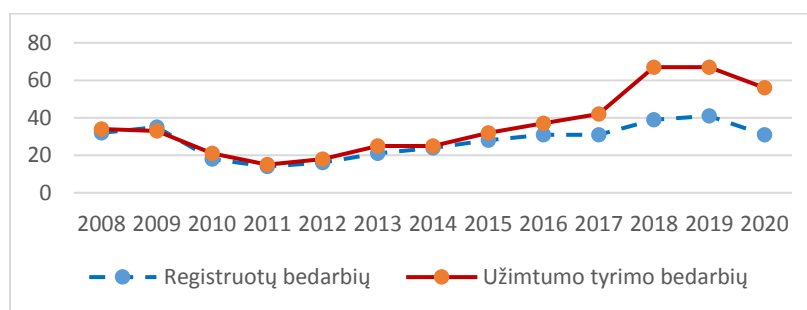
Naujai įvestą laikiną darbo paieškos išmoką galima laikyti tik daliniu ir nelabai efektyviu sprendimu. Ji, kaip priedas prie socialinio draudimo nedarbo išmokos, padidino jų gavėjų prarastos algos pakeitimo normą. Uždirbusiems mažas algas (apie minimalią algą) pakeitimo norma išaugo virš 80 proc. nuo kiek daugiau nei 70% iki priedo įvedimo (žr. 1 pav.). Tai gana dosnu pagal tarptautinius standartus. Tuo pat metu tiems, kas socialinio draudimo išmokos negauna, darbo paieškos išmoka yra pernelyg maža – 200 eurų, t.y. mažesnė nei šiems metams vyriausybės patvirtintas minimalių vartojimo poreikių dydis – 257 eurai.



1 pav. Nedarbo išmokos dydis ir jos santykis su neto darbo užmokesčiu, proc. 2020 m. kovo-rugsėjo mėn. Pastaba: Horizontali ašis – neto darbo užmokestis (eurai), kairė – nedarbo išmokos dydis (eurai), dešinė – nedarbo išmokos pakeitimo norma (proc).

Šaltinis: Atvira Sodra. Statistinių duomenų portalas <https://atvira.sodra.lt/lt-eur/>

Teigiamas darbo paieškos išmokos aspektas – bedarbių aprėpties pinigine pagalba išplėtimas. Tuo požiūriu ji bent laikinai ir bent nedideliu dydžiu užpildo nedarbo socialinio draudimo išmokos spragą, kuri liko ir pandemijos metu. Sodra 2020 m. III ketvirtį vidutiniškai per mėnesį išmokėjo po 76 tūkst. nedarbo draudimo išmokų, t.y. 19 tūkst. daugiau nei I ketvirtį (žr. 1 lentelę). Tačiau bedarbių skaičius Užimtumo tyrimo duomenimis išaugo labiau, 31 tūkst. Kadangi augo ir bendras bedarbių skaičius, ir nedarbo išmokas gaunančių asmenų skaičius, nedarbo išmokų gavėjų procentas skaičiuojant nuo visų bedarbių skaičiaus liko beveik nepakitęs (54-56 proc.). O iš Užimtumo tarnyboje registruotų bedarbių tik 31 proc. 2020 m. rugsėjo mėn. gavo nedarbo draudimo išmokas.



2 pav. Bedarbių, gaunančių socialinio draudimo nedarbo išmoką dalis registruotų ir Užimtumo tyrimu nustatytų bedarbių skaičiuje, proc.

Šaltinis: Lithuanian Employment Services [Užimtumo tarnyba], Statistics, URL: <https://uzt.lt/darbo-rinka/statistiniai-rodikliai/>; for unemployment benefits since 2013: Open Sodra [Atvira Sodra], URL: <http://atvira.sodra.lt/lt-eur/>. Statistikos departamentas, URL: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize/>

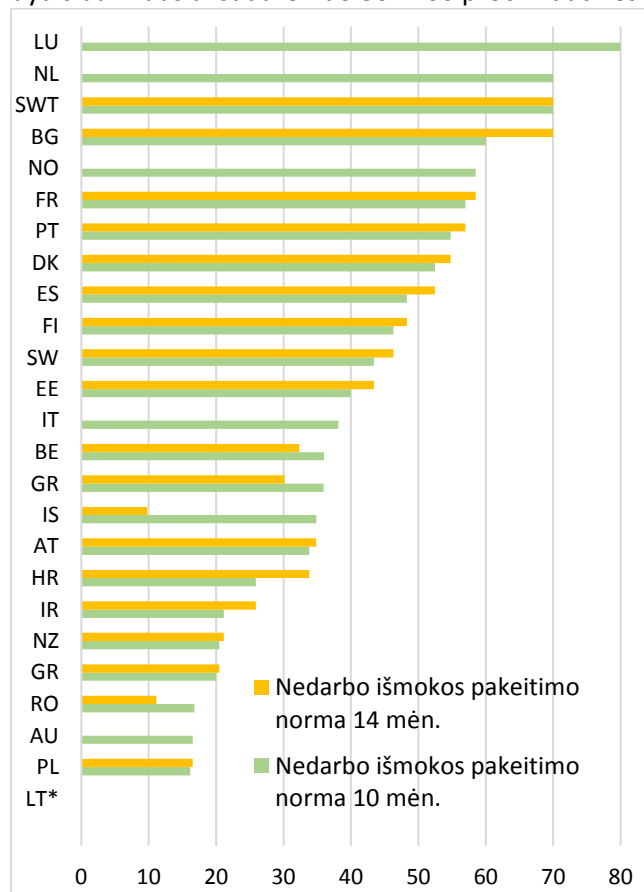
**Rugsėjo mėn. apskaičiuota prie visą mėn. išmoką gaunančių skaičiaus pridėjus pusę ne visą mėn. gavusiųjų skaičiaus.

***III ketvirtis

Ne tik pandemijos metu, bet net ir augant ekonomikai, nedarbo socialinio draudimo išmoka Lietuvoje aprėpia nepakankamą bedarbių dalį. O kriziniais laikotarpiais, kai didesnė dalis neturi galimybės sukaupti draudimo stažo, o bedarbystės trukmė išauga, bedarbių aprėptis išmoka dar sumažėja (žr. 2 pav. 2010-2014 m.). Tik 2017 m., sumažinus draudimo stažo reikalavimą nuo 18 iki 12 mėn. bei pratęsus

mokėjimo trukmę nuo 6 iki 9 mėn., priklausomai nuo darbo stažo, aprėptis padidėjo (žr. 2 pav.). Tikėtina, kad po dabartinės krizės aprėptis vėl sumažės. Taip atsitiks dėl to, kad atleidžiant daugiau darbuotojų, tarp jų bus daugiau ir neturinčių reikalaujamo draudimo stažo. O esantys bedarbiai sunkiau susiras darbą per 9 mėn., t.y. jie pereis į bedarbių, negaunančių išmokos statusą.

Užsitęsus bedarbystei ilgiau nei 9 mėn., asmuo Lietuvoje nebegali tikėtis nedarbo išmokos. Tokiu pajamų apsaugos menkumu Lietuva patenka greta kelių liberalaus gerovės valstybės modelio EBPO šalių bei rytinių ES šalių. Tuo tarpu daugumoje ES šalių nedarbo išmoka mokama ilgiau nei metus ir išmokos dydis dažniausiai sudaro nuo 30-iki60 proc. vidutinės algos dydžio (žr. 3 pav.).



3pav. Nedarbo išmokos pakeitimo norma (santykis su vidutine alga), vienišam 40 m. amžiaus asmeniui 10-ą ir 14-ą nedarbo mėnesį 2019m., proc.

Šaltinis: OECD. <https://www.oecd.org/els/soc/tax-benefit-web-calculator/>

* Lietuvoje, JAV, Kanadoje, JK, Izraelyje, Japonijoje, Korėjoje, Čekijoje, Kipre, Latvijoje, Maltoje, Slovakijoje, Slovėnijoje ir Vengrijoje 10 ir vėlesniais bedarbystės mėnesiais išmoka nebemokama.

Lietuvoje, pandemijos metu, nedarbo draudimo išmokos gavimo sąlygos nebuvo palengvintos ir mokėjimo trukmė nebuvo prailginta. Daugelis šalių kaip tik, atvirkščiai, koregavo nedarbo draudimo išmokų tvarkas – keitė jų prieinamumą (gavimo sąlygas), mokėjimo trukmę ir dydžius. Iš viso pakoreguotos nedarbo draudimo tvarkos 12 ES šalių (Austrijos, Bulgarijos, Danijos, Suomijos, Prancūzijos, Graikijos, Airijos, Maltos, Portugalijos, Slovakijos, Ispanijos ir Švedijos). Išmokų mokėjimo trukmę pratęsė Austrija, Prancūzija, Graikija, Portugalija, Slovakija, Ispanija (Eurofound, 2020).

Apibendrintai, Lietuvoje:

- 1) COVID-19 pandemijos metu pritaikyta speciali bedarbių pajamų apsaugos priemonė – darbo paieškos išmoka;

- 2) socialinio draudimo išmokos sąlygos nebuvo pakeistos, jos menka aprėptis nepadidinta;
- 3) specialiu priedu socialinio draudimo išmokoms laikinai padidinta pakeitimo norma, ypač - mažai uždirbusiems bedarbiams.

Laikina darbo paieškos išmoka apėmė ir dalį tų, kurių neapėmia socialinio draudimo išmoka. Tačiau šiuo atveju į ilgalaikę problemą reaguojama trumpalaikė priemone. Antra, mokant darbo paieškos išmoką socialinio draudimo nedarbo išmokos negaunantiesiems ši išmoka yra labai netaikli. Pretendentui pakanka nedirbti ir užsiregistruoti Užimtumo tarnyboje, tačiau nebūtina būti dalyvavusiu darbo rinkoje ir vėl aktyviai ieškoti darbo. Trečia, laikinos išmokos dydis nėra adekvatus, lyginant nei su nedarbo draudimo išmoka (282 eurais), kuri mokama uždirbantiems bent minimalią algą, nei su minimalių vartojimo poreikių dydžiu (257 eurais 2020 m.). Visa tai rodo, kad yra reikalinga bedarbių pajamų apsaugos reforma, kuri spręstų ne tik pandemijos paaštrintą, tačiau ir lėtinę bedarbių pajamų apsaugos problemą.

4. Rekomendacijos

1. Siūlome prailginti nedarbo draudimo išmokos mokėjimo trukmę nuo dabartinių 9 iki 12 mėn. Nors tarp šalių yra dideli skirtumai, dauguma ES šalių taiko bent ne trumpesnę nei 12 mėnesių nedarbo draudimo išmokos mokėjimo trukmę (Esser, 2013).
2. Kaip papildomą priemonę pandemijos ir kitų krizių metu, rekomenduojame laikinai pratęsti išmokos mokėjimo trukmę nuo 12 iki 18 mėn., kuomet Statistikos departamentas fiksuoja nedarbo lygio augimą tris ketvirčius iš eilės. Prailgintos trukmės nebetaikyti tiems, kurie teisę į išmoką įgyja laikotarpyje kai nedarbas ima mažėti tris ketvirčius iš eilės.
3. Siūlome sumažinti socialinio draudimo stažo reikalavimą nuo 12 iki 6 mėn. tais laikotarpiais kai Statistikos departamentas fiksuoja nedarbo lygio augimą tris ketvirčius iš eilės.
4. Siūlome antroje ir trečioje rekomendacijose nurodytas krizinio laikotarpio priemones atšaukti, kai nedarbas ima mažėti tris ketvirčius iš eilės.
5. Tam, kad prailginus išmokos mokėjimo trukmę, o krizių metu ir sutrumpinus draudimo stažo reikalavimus nepadidėtų moralinė rizika, t.y. kad neplistų praktika, kuomet sąmoningai įsidarbinama trumpam laikotarpiui ir, išėjus iš darbo, neskubama vėl įsidarbinti, rekomenduojama įvesti 1 mėnesio laukimo periodą išėjusiems iš darbo savo noru, t.y. išmoka pradedama mokėti tapus bedarbiu tik nuo antro mėnesio pradžios.
6. Siūlome laikiną darbo paieškos išmoką reformuoti transformuojant ją į pastovią socialinės paramos ieškantiems darbo išmoką. Siūloma padaryti ją kaip tarpinę grandį tarp nedarbo socialinio draudimo ir socialinės paramos išmokos. Tai būtų Sodros išmokos tęsinys tiems, kam baigėsi jos mokėjimo laikas, tačiau būtų finansuojama iš valstybės biudžeto, kai mokamos kartu teikiant Užimtumo tarnybos integracijos į darbo rinką pagalbos priemonės ir taikant griežtus reikalavimus dėl aktyvios darbo paieškos. Kartu tai būtų išmoka prieš galimybę kreipiantis esamos socialinės paramos pašalpos. Daugelyje Vakarų Europos ES narių yra speciali nedarbo paramos išmoka, kuri veikia šalia bendros socialinės paramos visiems gyventojams schemas (Esser, 2013). Naujos išmokos mokėjimo maksimali trukmė būtų 6 mėn., jos dydis sutaptų su minimalių vartojimo poreikių dydžiu (MVPD), kuris 2020m. valdžios yra patvirtintas 257 eurais. Tiems, kas gauna Sodros nedarbo draudimo išmoką mažesnę už MVPD, būtų mokama dalis naujos išmokos, kad ji kartu su Sodros mokama išmoka pasiektų MVPD.

5. Apie rekomenduojamą pokyčių kainą

Tai, kaip keistųsi reformuotų nedarbo socialinio draudimo išmokų gavėjų skaičius, priklauso nuo potencialių jos gavėjų draudimo stažo. Kas iš jų gali netekti darbo, iš anksto žinoti neįmanoma. Netiesiogiai galima būtų įvertinti pagal šiuo metu teisės į išmoką neturinčių bedarbių pasiskirstymą pagal turimą draudimo stažą. Deja, šie Sodros administraciniai duomenys nėra prieinami. Panašiai negalime nustatyti ir pretendentų į socialinės paramos ieškantiems darbo išmoką skaičių. Tai riboja įvertinti galimybes, koks yra tų pakeitimų poveikis namų ūkių pajamoms, ir kokia šios reformos kaina. Dar reikia turėti galvoje, kad

su nedarbu susijusių išmokų išlaidos yra labai jautrios ekonominės konjunktūros pasikeitimui. Juo labiau, kad rekomenduojame taikyti skirtingus teisių į išmokas ir jų mokėjimo trukmės parametrus, priklausomai nuo nedarbo lygio.

Tačiau, žvelgdami į dešimtmečio duomenis apie ES ir Lietuvos išlaidas su nedarbu susijusioms išmokoms, matome, kad Lietuvoje jos yra apie du kartus mažesnės nei vidutiniškai ES (atitinkamai apie 0,7 ir 1,5 proc. BVP), (Eurostat, 2020c). Kita vertus, nedarbo socialinio draudimo išmokos gavėjai pastaraisiais metais sudaro apie pusę visų Užimtumo tyrimų metu nustatomų bedarbių. Taigi net ir aprėpčiai išsiplėtus iki 100 proc., liktume ES šalims būdingose finansavimo ribose.

6. Reikalingi teisės aktų pakeitimai

Koreguojant socialines išmokas nedarbo atveju reikėtų papildyti du įstatymus. Pirma - Lietuvos Respublikos Nedarbo socialinio draudimo įstatymą (LR, 2020a). Jo 5 straipsnio 1 dalies 1) punkte reikėtų pakoreguoti teisę į nedarbo draudimo išmoką, nurodant naujus draudimo stažo reikalavimus. 6 straipsnio 1 dalyje - pakeisti išmokos mokėjimo trukmę. Antra, Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymo (LR, 2020b). 48 straipsnio 1 dalyje reikia pakoreguoti teisę gauti išmoką, o 2 dalies 1) punkte - pakeisti išmokos dydžio apskaičiavimo formulę, 2) punktą - panaikinti ir 3 dalyje - panaikinti išmokos laikinumą, susietą su pandemija.

Parengta vykdant LMT remiamą projektą „Socialinės politikos reakcijos į COVID-19 krizės pasekmes: nedarbo ir skurdo padėties analizė, tarptautinė patirtis ir rekomendacijos Lietuvai“ (P-COV-20-29)

Už vertingas pastabas ir pagalbą rengiant tekstą dėkoju projekto grupės nariams: doc. Rūtai Brazienei, dok. Nerijui Černiauskui, dok. Vitalijai Gabnytei, prof. Arvydui Guogiu, doc. Jekaterinai Navickei, dr. Aldonai Skučaitei, doc. Daivai Skučienei.

Literatūra:

1. Eurofound (2020). COVID-19 EU PolicyWatch: <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/financial-situation>
2. Eurostat (2020a). GDP and main components (output, expenditure and income) (online data code: NAMQ_10_GDP)
3. Eurostat (2020b). Harmonised unemployment rates (%) - monthly data (online data code: EI_LMHR_M)
4. Eurostat (2020c). Unemployment rates by sex, age and country of birth (%).LFSQ_URGACOB. Expenditure: main results [spr_exp_sum]
5. Esser, S.I. (2013). Unemployment Benefits in EU Member States, European Commission, 2013.
6. LR (2020a). LR Nedarbo socialinio draudimo įstatymas. 2016 m. birželio 21 d. Nr. IX-1904 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1bf496a23de811e68f278e2f1841c088/asr>
7. LR (2020b). LR Užimtumo įstatymas. 2016 m. birželio 21 d. Nr. XII-2470 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b9ca8ad03de611e68f278e2f1841c088?jfwid=3d5v2bjbq>
8. SADM (2020). COVID-19 valdymas: pasekmių socialiniai rodikliai <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialine-statistika/covid-19-pasekmiu-valdymas-socialiniai-rodikliai>