

TRŽIŠTE RADA U USLOVIMA COVID-19 PANDEMIJE: EU VS SAD

Jolović Nevena¹

Sažetak: Globalno tržište rada od marta 2020. godine izloženo je izuzetnim šokovima usled naleta pandemije svetskih razmera – Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). COVID-19 kriza ugrozila je subjekte i uzdrmala odnose na tržištima rada širom sveta, a nivo zaposlenosti u Evropskoj uniji (EU) i Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) počeo je značajno oscilirati. Cilj istraživanja je sagledavanje trendova zabeleženih na tržištima rada EU i SAD tokom prvog i drugog kvartala 2020. godine, te pregled projekcija eminentnih autora vezanih za buduća kretanja na pomenutim tržištima. Analiza kretanja stope nezaposlenosti, te politika i mera koje su vlade EU i SAD preduzele u cilju ublažavanja posledica pandemije, poslužile su u davanju finalne ocene koji od pomenutih sistema je pretrpeo veću štetu, a koji od njih je svojim politikama adekvatnije odgovorio na krizu. Deskriptivna i komparativna metoda, tehnika analize i sinteze, kao i analiza sadržaja dostupne nacionalne i inostrane literature, korišćene su za potrebe istraživanja. Rezultat istraživanja ogleđa se u zapažanju da su i EU i SAD blagovremeno reagovalе na vanrednu ekonomsku i socijalnu situaciju i kroz niz inicijativa podržale zaposlene i preduzeća na svojim tržištima rada, te da je američko tržište rada iz prvih šest meseci 2020. godine izašlo kao znatno pogođenije u odnosu na evropsko.

Ključne reči: tržište rada / stopa nezaposlenosti / COVID-19 / Evropska unija / Sjedinjene Američke Države.

¹ Doktorand, Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet u Subotici, Segedinski put 9-11, Subotica; istraživač-pripravnik, Institut ekonomskih nauka, Zmaj Jovina 12, Beograd, e-mail: nevenajolovic@uns.ac.rs

UVOD

Projekcija globalnog ekonomskog rasta koju su Ujedinjene nacije (*United Nations – UN*) predstavile krajem 2019. godine ukazala je na moguće usporavanje svetske i ekonomije vodećih država tokom 2020. godine. Opravdanost ovakvog predviđanja nalazi se u sinergiji neizvesnosti i rizika koja je obeležila globalno ekonomsko tržište tokom 2019. godine – od konfliktnih situacija u domenu međunarodnih trgovinskih odnosa i globalnih tenzija, do pitanja o budućim perspektivama međunarodnih saveza i rizika pojave velikih migracija stanovništva iz ratom zahvaćenih područja. Globalna ekonomska perspektiva dodatno se pogoršala kada se početkom januara 2020. godine u Kini, tačnije u provinciji Húběi, pojavio virus SARSCoV-2 (*Coronavirus*) izazivajući pandemiju svetskih razmera – COVID-19 (Prašević, 2020, str. 10). Tokom samo nekoliko meseci, virus se proširio širom sveta pokrećući najgori scenario u javnom zdravstvu viđen u poslednjem veku i ekonomsku krizu kakvu svet nije imao još od Velike depresije 30-ih godina XX veka (OECD, 2020, str. 12). Više od 23 miliona ljudi se zarazilo virusom, više od 800.000 njih je izgubilo život (WHO, 2020), a milijarde dolara „upumpano“ je u svetsku ekonomiju kako bi se očuvala ekonomska stabilnost i zaštitili ljudski životi. Svetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization – WHO*) proglasila je pandemiju 11. marta 2020. godine, a države su, kako bi izbegle kolaps nacionalnih zdravstvenih sistema, počele da uspostavljaju nezabeleženi set mera za ograničavanje mobilnosti i ekonomskih aktivnosti. Strategije obuzdavanja i ublažavanja efekata pandemije kretale su se od izrazitih napora da se slučajevi zaraze rano otkriju, do strogih mera fizičkog distanciranja, uključujući potpuna nacionalna „zaključavanja“ (*lockdowns*) i obustavu ekonomije (osim za određene „suštinske aktivnosti“) (OECD, 2020, str. 25).

Tržišni šokovi izazvani COVID-19 pandemijom uticali su i na agregatnu tražnju i na agregatnu ponudu izazivajući izrazit pad globalnih ekonomskih aktivnosti i, između ostalog, rast nezaposlenosti, povećanje bankrotstava preduzeća, pad cena akcija i smanjenje likvidnosti (Prašević, 2020, str. 16). Šokovi na globalnom ekonomskom tržištu otkrili su sve slabosti i nesavršenosti tržišta rada, a u publikacijama Međunarodne organizacije rada (*International Labour Organisation ILO*) istaknuto je da će COVID-19 kriza nesumnjivo narušiti rezultate tržišta rada tokom 2020. i godina koje slede. Preciznije, predviđa se da će

pandemija i ekonomski šokovi determinisati razvoj tržišta rada kroz tri ključne dimenzije: broj radnih mesta (nezaposlenost i nedovoljna zaposlenost), kvalitet rada (zarade i pristup socijalnoj zaštiti), kao i kroz uticaj na specifične grupe radno sposobnog stanovništva (socijalne grupe ranjivije od ostalih u pogledu nepovoljnih ishoda na tržištu rada). Na osnovu dostupne analize uticaja COVID-19 pandemije na globalni ekonomski rast (BDP) i niza scenarija predstavljenih u istraživanju McKibbin-a i Fernando-a, ILO je pažnju tokom prethodnih nekoliko meseci posvetila i analizi verodostojnog opsega uticaja pandemije na globalnu (ne)zaposlenost (ILO, 2020a, str. 13). Njena predviđanja su da je, shodno potencijalnim scenarijima rasta BDP-a (nizak, srednji i visok) zasnovanim na stepenu raspostranjenosti i uticajima pandemije, moguće očekivati i jednak broj scenarija nezaposlenosti (ILO, 2020a, str. 13):

- „nizak“ scenario, u kome rast globalnog BDP-a opada za oko 2% za rezultat bi imao povećanje globalne nezaposlenosti za 5,3 miliona (uz nesigurnost - od 3,5 do 7 miliona);
- „srednji“ scenario, u kome rast globalnog BDP-a opada za 4% za rezultat bi imao povećanje globalne nezaposlenosti za 13 miliona (uz nesigurnost - od 7,7 do 18,3 miliona); dok bi
- „visok“ scenario, u kome, usled ozbiljnih razornih efekata uzrokovanih COVID-19 krizom, rast globalnog bdp-a opada za oko 8% za rezultat imao povećanje globalne nezaposlenosti za 24,7 miliona (uz nesigurnost - od 13 do 36 miliona).

Najnoviji dostupni podaci ukazuju da je COVID-19 pandemija dovela do značajnih gubitaka posla širom sveta u prva dva kvartala 2020. godine (UN, 2020, str. 6). U dosadašnjem masovnom otpuštanju radnika, broj zaposlenih na globalnom nivou smanjio se za više od 20 miliona, što ukazuje na realizaciju najgoreg mogućeg scenarija od svih predviđenih (Budman, Khan & Prusty, 2020, str. 11). Oko 38% globalne radne snage zaposleno u proizvodnji, ugostiteljstvu, turizmu, trgovini, transportu i sličnim visokokontaktim sektorima, suočilo se sa padom tražnje, oštrim padom prihoda i potencijalnim bankrotstvom. Nasuprot njima, radnici angažovani na poslovima pružanja finansijskih, menadžment i profesionalnih usluga koji svoje poslovne aktivnosti mogu obavljati na daljinu, u pomenutom polugodišnjem periodu bili su izloženi znatno manjem uticaju globalnog „zaključavanja“ i obustave rada. Na osnovu

navedenih podataka moguće je uočiti da su asimetrični efekti pandemije u pogledu zaposlenosti izraziti i da će nesumnjivo nastaviti da nesrazmerno pogađaju različite socijalne grupe, što će dodatno uticati na povećanje nejednakosti dohotka kako unutar, tako i između zemalja (UN, 2020, str. 6). Dodatno, uočeno je i da procenat ljudi koji su izgubili posao značajno varira u zavisnosti od industrije zaposlenja, kao i da verovatnoća gubitka posla zavisi i od aranžmana rada, odnosno da li je pojedinac zaposlen po privremenom ili stalnom ugovoru, da li ima zvanično plaćen ili neplaćen posao i fleksibilno ili fiksno radno vreme (pojedinci koji imaju stalne, plaćene ugovore na određeno vreme biće manje pogođeni od onih koji imaju privremene, neplaćene ugovore sa fleksibilnim radnim vremenom) (Adams-Prassl, Boneva, Golin & Rauh, 2020, str. 4).

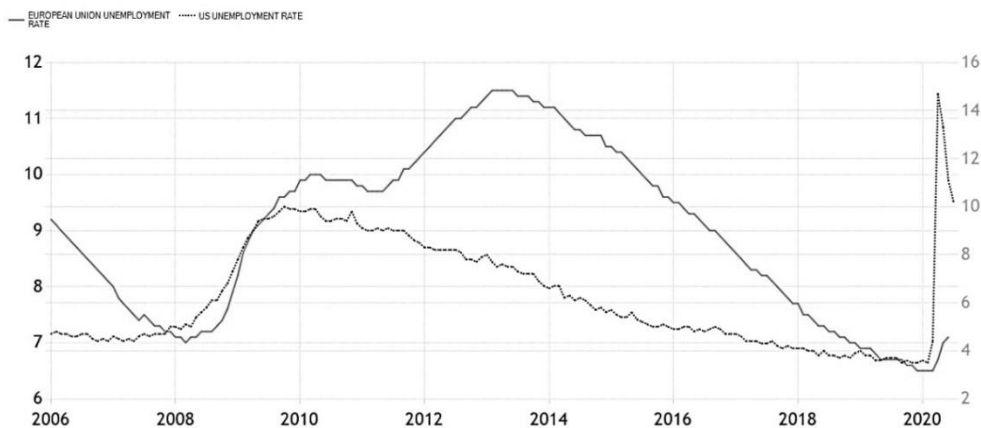
Poslednje procene pokazuju da su globalni gubici radnih sati tokom prve polovine 2020. godine konstantno rasli, a kao odraz pogoršanja stanja kroz koje su nacionalne ekonomije prolazile tokom poslednjih sedmica. Tokom prvog kvartala 2020. godine procenjeno je da je 5,4% globalnih radnih sati (što je ekvivalent 155 miliona radnih mesta sa punim radnim vremenom) izgubljeno u odnosu na četvrti kvartal 2019. godine; te da su globalni gubici radnih sati u drugom kvartalu 2020. godine u odnosu na poslednji kvartal 2019. godine blizu dostizanja nivoa od 14% (što je ekvivalent 400 miliona radnih mesta sa punim radnim vremenom) (ILO, 2020c, str. 1).

Stanje koje je, usled pandemije, nastalo na globalnom tržištu rada u velikoj meri se naslanja na uticaje kojima su izložena tržišta rada dve velike svetske sile - EU i SAD. Zbog njihovog značaja, cilj istraživanja ogleda se u sagledavanju trendova zabeleženih na evropskom i američkom tržištu rada tokom prvog i drugog kvartala 2020. godine, te pregledu projekcija eminentnih autora vezanih za buduća kretanja na pomenutim tržištima. Analiza kretanja stope nezaposlenosti, te politika i mera koje su vlade EU i SAD preduzele u cilju ublažavanja posledica pandemije, biće iskorišćena u davanju finalne ocene koji od pomenutih sistema je pretrpeo veću štetu, a koji od njih je svojim politikama adekvatnije odgovorio na krizu. U istraživačkom procesu su, zarad ostvarenja definisanog cilja istraživanja, korišćene sledeće metode: deskriptivna i komparativna metoda, tehnika analize i sinteze, kao i analiza sadržaja dostupnih naučnih radova i publikacija iz relevantne oblasti.

TRŽIŠTE RADA EU I SAD U USLOVIMA COVID-19 PANDEMIJE

COVID-19 kriza ostvaruje velike i nejednake uticaje na svetska tržišta rada (Adams-Prassl et al., 2020, str. 24). Slikom 1 je, zarad jasnog uvida u trendove nezaposlenosti na najznačajnijim globalnim tržištima rada (evropskom i američkom), predstavljeno kretanje stope nezaposlenosti u periodu od januara 2006. do jula 2020. godine.

Slika 1. Stopa nezaposlenosti u EU i SAD u periodu od januara 2006. do jula 2020. godine



Izvor: Autor, prema Trading Economics, 2020.

Sagledavanjem predstavljenog slikovnog prikaza moguće je uočiti da je aktuelna pandemija stopu nezaposlenosti u SAD-u povećala na najviši nivo u poslednjih 15 posmatranih godina, odnosno da je ista tržište rada SAD-a uzdrmala iz temelja i u neuporedivo većoj meri nego što je to slučaj sa tržištem rada EU. Preciznije, pre početka aktuelne krize, stopa nezaposlenosti u SAD-u bila je na istorijski najnižem nivou zabeleženom u proteklih nekoliko decenija, da bi, kako Deb i koautori ističu, njena vrednost početkom 2020. godine zabeležila skok sa 50-godišnjeg minimuma od 3,5% u februaru na 14,7% u aprilu 2020. godine (što je najviši nivo u istoriji serije, tj. od januara 1948. godine). Stopa nezaposlenosti je potom pala na 13,3% u maju, odnosno na 10,2% u julu (Tabela 1) (OECD, 2020, str. 32). S druge strane, na tržištu rada EU još

uvek nisu zabeležena ekstremna kretanja u domenu povećanja stope nezaposlenosti, što je posebno uočljivo na osnovu komparativne analize podataka iz 2019. i 2020. godine (Tabela 1), koji pokazuju da se stope nezaposlenosti u pomenute dve godine suštinski ne razlikuju, kao i da se vrednosti stopa nisu drastično promenile od početka pandemije. Ipak, bitno je naglasiti da „zvanične“ brojke još uvek mogu biti daleko od stvarnosti, jer se mnogi radnici (iako odsutni sa posla) i dalje klasifikuju kao zaposleni (Trading Economics, 2020).

Tabela 1. Stopa nezaposlenosti u EU i SAD u periodu od januara 2019. do jula 2020. godine (%)

	2019.											
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec
EU	6,9	6,9	6,9	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,6	6,6	6,5
SAD	4,0	3,8	3,8	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,5	3,6	3,5	3,5
	2020.											
EU	6,5	6,5	6,5	6,7	7,0	7,1	-	-	-	-	-	-
SAD	3,6	3,5	4,4	14,7	13,3	11,1	10,2	-	-	-	-	-

Izvor: Autor, prema Trading Economics, 2020.

Eurofond je 9. aprila pokrenuo opsežno onlajn istraživanje u EU, u kome je do 30. aprila učešće uzelo više od 85.000 ljudi. Istraživanje je ukazalo da je tokom aprila meseca 5% ispitanika koji pripadaju tržištu rada EU27 (bez Velike Britanije) izjavilo da je usled pandemije trajno izgubilo posao, dok je 23% njih izjavilo da je privremeno ostalo bez posla ili izgubilo ugovore o radu. Na pitanja o (ne)sigurnosti posla, 16% ispitanika odgovorilo je da smatra da će u bliskoj budućnosti verovatno izgubiti posao, a najveću nesigurnost po ovom pitanju ispoljili su ispitanici iz nekoliko istočnih i južnih država članica EU: Bugarska (20%) i Grčka (15%) (Ahrendt, Mascherini, Leoncikas & Sandor, 2020, str. 5).

S druge strane, istraživanjem sprovedenim na američkom tržištu rada početkom aprila meseca ispitani su stavovi 25.000 ispitanika, uz pomoć kojih su dobijeni podaci da je 11,8% radnika usled COVID-19 krize

izgubilo posao, odnosno upućeno na odobreno odsustvo (Brynjolfsson et al., 2020, str. 2-3). Najozbiljniji gubici posla zadesili su tržište rada SAD-a tokom druge polovine marta meseca, shodno proceni da je u američkoj ekonomiji u periodu između 15. i 28. marta oko 13 miliona zaposlenih izgubilo posao. Ove projekcije uporedive su sa procenama brojnih istraživača – Brynjolfsson i koautori procenili su da je oko 16 miliona Amerikanaca izgubilo posao do 5. aprila, dok su Coibion i koautori procenili da je do 8. aprila u SAD-u izgubljeno oko 20 miliona radnih mesta. Poređenja radi, a zarad sagledavanja šoka koji je zadesio tržište rada SAD-a, tokom celokupnog trajanja Svetske ekonomske krize (od decembra 2007. do februara 2010. godine) u SAD-u je izgubljeno svega 8,8 miliona radnih mesta (Cajner, Crane, Decker, Hamins-Puertolas & Kurz, 2020, str. 2). Istinitost podataka o broju otpuštenih radnika tokom pandemije, potkrepljuje i inicijalna potražnja za poslom na američkom tržištu rada, koja je tokom četvrte nedelje marta premašila 6,6 miliona, u poređenju sa oko 280.000 samo dve sedmice ranije (IMF, 2020, str. 2). Dodatno, o ekstremnim gubicima radnih mesta svedoči i podatak o broju zahteva za pomoć nezaposlenima koji su se u SAD-u od početka COVID-19 krize drastično povećali. Preciznije, do pojave virusa, novih zahteva je nedeljno, u proseku bilo 350.000, da bi nakon početka pandemije u proseku bilo podnošeno i po nekoliko miliona zahteva sedmično (Praščević, 2020, str. 17). Tako je na primer, inicijalnih zahteva za pomoć u slučaju nezaposlenosti tokom prvog meseca (mart) COVID-19 krize bilo oko 25 miliona, što se gotovo poklapa sa kumulativnim zahtevima (22,3 miliona) tokom najgoreg devetomesečnog perioda Svetske ekonomske krize, u periodu između septembra 2008. i kraja maja 2009. godine (Petrosky-Nadeau & Valletta, 2020, str. 1); dok je u šestonedeljnom periodu od sredine marta do početka maja meseca 2020. godine, kumulativno posmatrano čak 33 miliona ljudi (20% ukupne radne snage SAD-a) tražilo pomoć za nezaposlene (Praščević, 2020, str. 17).

ODGOVOR EU I SAD NA KRIZU IZAZVANU COVID-19 PANDEMIJOM

Šok koji je pandemija Coronavirus-a izazvala na globalnom tržištu uzdrmao je i poremetio sve subjekte i odnose na tržištu rada. U uslovima kada globalna kriza, kakva je aktuelna COVID-19 kriza, prodre u sve tržišne segmente i počne da ugrožava stabilnost vodećih ekonomskih

sistema, i uslovima kada tržišta rada i subjekti na njima postanu izloženi konstantnim udarima, osiguranje od rizika nezaposlenosti igra izuzetno važnu ulogu u obezbeđivanju stabilnosti i sprečavanju apsolutnog ekonomskog kraha. Brojni autori iznose stav da su gotovo svi postojeći monetarni savezi u suštini prave „unije osiguranja“, koje ne samo da centralizuju upravljanje rizikom u vezi sa bankama, već, do određenog nivoa, centralizuju i osiguranje od rizika nezaposlenosti. Podstaknuta ekonomskim udarom COVID-19 pandemije, Evropska komisija (*European Commission - EC*) lansirala je ideju koja podrazumeva da u situacijama kada su države članice izložene teškim ekonomskim ili finansijskim šokovima, Monetarna unija treba preuzeti ulogu „unije osiguranja“ (Vandenbroucke et al., 2020, str. 1). Tu funkciju Monetarna unija, shodno viđenju EC, u savremenim uslovima treba vršiti uz korišćenje novog kreditnog instrumenta, odnosno instrumenta privremene podrške za ublažavanje rizika od nezaposlenosti u vanrednim situacijama (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency - SURE*). Predviđeno je da SURE obezbedi usmeravanje finansijske pomoći (u vidu kredita) od strane EU ka najpogođenijim državama članicama u vrednosti do 100 milijardi evra, kao i da eventualne obaveze koje proizilaze iz pomenutih kredita budu kompatibilne sa budžetskim ograničenjima EU, odnosno garancijama država članica u budžetu Unije. Namena SURE-a jeste da bude na raspolaganju državama članicama koje su primorane da, usled COVID-19 pandemije, mobilizuju značajna finansijska sredstva za borbu protiv negativnih ekonomskih i socijalnih posledica na svojoj teritoriji. U ovom smislu, SURE deluje kao druga linija odbrane, podržavajući finansiranje nacionalnih šema za „rad u kratkom vremenu“ (*Short-time Work - STW*) i sličnih mera, kako bi pomogao državama članicama da zaštite radna mesta, a time i zaposlene i samozaposlene od rizika nezaposlenosti i gubitka prihoda (European Commission, 2020, str. 1-2). Ovakav proces započinje konkurisanjem države članice EU (koja koristi STW šemu i/ili šeme koje podržavaju samozaposlena lica) kod EC, koja zatim potvrđuje zahtev, na osnovu koga Savet EU (*Council of the European Union*), u krajnjoj fazi procesa, odobrava kredit (OECD, 2020, str. 49). Bez obzira na izuzetnu delotvornost SURE programa u prvim mesecima primene, EC je više puta istakla da je on ipak privremeni instrument koji treba posmatrati kao hitnu operacionalizaciju evropske šeme reosiguranja za slučaj nezaposlenosti (*European Unemployment Re-insurance Scheme*) u specifičnom kontekstu COVID-19 krize, kao i da ne

treba dovoditi u pitanje mogućnost naknadnog uspostavljanja trajnog instrumenta ove vrste (Vandenbroucke et al., 2020, str. 1).

Pomenuti STW iliti „rad u kratkom vremenu“ predstavlja istaknuto sredstvo kontradiklične ekonomske politike (Adams-Prassl et al., 2020, str. 4). Šeme „rada u kratkom vremenu“ su javni programi koji kompanijama suočenim sa poteškoćama u poslovanju omogućavaju da privremeno smanje broj radnih sati, a da pritom svojim zaposlenima, zahvaljujući državnoj finansijskoj podršci, isplaćuju prihode i za neradne sate (European Commission, 2020, str. 2). Drugim rečima, STW je usmeren ka korigovanju neefikasnosti poslovanja kompanija koje, ograničene u pogledu likvidnosti i pogođene iznenadnim tržišnim šokovima, bivaju primorane da prvo otpuste, a zatim nakon prolaska krize ponovo zaposle i obuče nove radnike. Kako je proces „rastanka“ od već osposobljenih radnika izuzetno skup, STW omogućava kompanijama da „sačuvaju“ postojeće zaposlene ili „zamrznu“ relacije sa njima, što u krajnjoj instanci doprinosi bržem oporavku ekonomije nakon krize (Adams-Prassl et al., 2020, str. 5).

Inicijative EC u doba COVID-19 pandemije nisu se zaustavile na SURE instrumentu. Preciznije, EC je 30. marta usvojila prvu od dve inicijative za investiranje kao odgovor na Coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative – CRII*), a nedugo zatim i drugu (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus – CRII+*) (European Commission, 2020, str. 1), te kroz iste uticala na ubrzano raspoređivanje 37 milijardi evra dobijenih iz kohezijskih fondova (OECD, 2020, str. 49). Ove investicione inicijative promovišu fleksibilno korišćenje strukturnih fondova EU u cilju odgovora na hitne potrebe nastale u krizi najizloženijim sferama (zdravstvo, tržište rada, mala i srednja preduzeća) (European Commission, 2020, str. 1). Njihov cilj ogleda se u fleksibilnom preusmeravanju sredstava ka trošenjima za zdravstvenu zaštitu, šemama podrške za „rad u kratkom vremenu“ i podršku malim i srednjim preduzećima, posebno u najugroženijim evropskim regionima. Kako bi pružila veću podršku i fleksibilnost posebno pogođenim sektorima ili državama članicama EU, EC je od početka COVID-19 pandemije pristupila i izmeni i dopuni određenih propisa, što je, primera radi, učinilo mogućim korišćenje pune fleksibilnosti predviđene pravilima o državnoj pomoći, i aktiviranje opšte klauzule o izbegavanju zahteva iz Pakta o stabilnosti i rastu (*Stability and Growth Pact*) (što je državama članicama

omogućilo da odstupe od dogovorenih budžetskih zahteva). Dodatno, krajem maja meseca 2020. godine, EC je predstavila i predlog za glavni plan oporavka – EU sledeće generacije (*Next Generation EU*), a ukoliko pomenuti plan države članice EU usvoje i odobre tokom narednih meseci, doći će do privremenog podizanja gornje granice resursa na 2% bruto nacionalnog dohotka EU, što bi EC omogućilo da na finansijskim tržištima pozajmi sredstva u vrednosti od 750 milijardi evra, koja bi se vraćala u dužem vremenskom periodu, tj. kroz buduće budžete EU. Ova sredstva bila bi namenjena programima EU za podršku državama članicama u procesu ulaganja i sprovođenja reformi, ali i podsticanju privatnih investicija i jačanju programa zdravstvene i civilne zaštite EU (OECD, 2020, str. 49-50).

Evropska centralna banka (*European Central Bank – ECB*) i Evropska investiciona banka (*European Investment Bank – EIB*) koncentrisale su svoju pažnju ka blagovremenom sprečavanju procikličnog pooštravanja uslova finansiranja u javnom i privatnom sektoru, odnosno izbegavanju smanjenja likvidnosti i uskraćivanja kredita u doba pandemije. Preciznije, ECB je proširila programe kupovine hartija od vrednosti privatnog i javnog sektora za 1.470 milijardi evra (uključujući i program za hitne nabavke u doba pandemije – *Pandemic Emergency Purchase Programme* - u iznosu od 1.350 milijardi evra). S druge strane, EIB je, nakon početne inicijative za mobilizaciju do 40 milijardi evra podrške evropskim kompanijama, stvorila i garantni fond od 25 milijardi evra u cilju povećanja finansiranja kompanija za dodatnih 200 milijardi evra, s posebnim akcentom na preduzeća male i srednje veličine (OECD, 2020, str. 49).

Pored svih pomenutih mera koje su osmišljene u cilju ublažavanja ekonomskih, socijalnih i posledica krize po zaposlenost, EU je takođe osmislila i mere za podržavanje reakcije zdravstvenih sistema država članica. Tako su državama koje pripadaju Evrozoni, od početka COVID-19 krize na raspolaganju kreditne linije za podršku u pandemijskim kriznim situacijama (*Pandemic Crisis Support Credit Lines*), uz pomoć kojih mogu pozajmiti do 2% svog BDP-a ostvarenog u 2019. godini, kao merilo za finansiranje direktnih i indirektnih troškova vezanih za zdravstvenu zaštitu, troškove lečenja i prevencije u slučaju nesreće (OECD, 2020, str. 50).

COVID-19 kriza pogodila je ekonomiju SAD-a u trenucima kada su istu odlikovali umeren rast i osnaženo tržište rada na stabilnim osnovama (Buckley, 2020, str. 3). S obzirom da je pandemija preokrenula stvarne ekonomske aktivnosti i uzdrmla finansijska tržišta, vlada SAD-a hitro je reagovala, ulažući sredstva u stimulatívne pakete, u ukupnom iznosu od preko 2,5 biliona dolara (11,4% BDP-a) kako bi sprečila ekonomski kolaps. Ovi paketi, između ostalog, uključuju 500 milijardi dolara direktne podrške domaćinstvima koja su suočena sa ozbiljnim gubicima prihoda i dodatnih 320 milijardi dolara podrške malim preduzećima u cilju zaštite zarada zaposlenih (UN, 2020, str. 17). Brzina širenja COVID-19 virusa i brza ekonomska dislokacija podstakli su i kreatore politika u Sistemu saveznih rezervi (*Federal Reserve System - FRS*) i Kongresu (*United States Congress*) da reaguju netipičnom brzinom. Preciznije, FRS je 15. marta, objavio da je spreman da koristi niz alata kako bi podržao protok kredita ka domaćinstvima i preduzećima, dok je Kongres u toku istog meseca usvojio tri zakona u cilju smanjenja efekata COVID-19 pandemije: Zakon o dopunskim sredstvima odobrenja za spremnost i reagovanje na Coronavirus (*Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*), Zakon o odgovoru na Coronavirus „porodica na prvom mestu“ (*Families First Coronavirus Response Act*) i Zakon o pomoći, olakšanju i ekonomskoj sigurnosti u doba Coronavirus-a (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security - CARES*) (Buckley, 2020, str. 4).

CARES je usvojen 27. marta 2020. godine, a kao najznačajniji vid pravnog odgovora na COVID-19 pandemiju, kreirao je dva nova programa za nadoknadu u slučaju nezaposlenosti - pomoć za nezaposlene tokom pandemije (*Pandemic Unemployment Assistance - PUA*) i pandemijsku kompenzaciju za nezaposlene (*Pandemic Emergency Unemployment Compensation - PEUC*). PUA programom predviđano je pružanje pomoći (tokom 39 sedmica) licima koja su samozaposlena, traže posao sa skraćenim radnim vremenom ili sličnim uslovima, a koja se na drugi način ne bi mogla kvalifikovati, odnosno imati pravo na redovne naknade za nezaposlenost, uvećanu naknadu ili PEUC. PEUC programom predviđeno je pružanje pomoći (u trajanju do 13 sedmica) licima koja su iscrpela ili nemaju pravo na redovne naknade, a koja su kao radna snaga dostupni na tržištu rada i aktivno traže posao (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020, str. 16-17). Odredbama CARES zakona naknade za

nezaposlene povećane su za 600 dolara nedeljno na period od četiri meseca, dok su ka porodicama, odnosno domaćinstvima koja ostvaruju do 75.000 dolara godišnje usmerena i direktna plaćanja – 1.200 dolara po odrasloj osobi, odnosno 500 dolara po detetu (Adams-Prassl et al., 2020, str. 6).

Od početka pandemije, 26 administrativnih jedinica u SAD-u (i oko 70% stanovništva u njima) intenzivno primenjuje programe kratkotrajne kompenzacije (*Short-time Compensation – STC*), slične evropskim STW šemama. Naime, STC, baš kao i STW, omogućavaju smanjenje broja radnih sati i podržavaju finansiranje neradnih radnih časova. Implementaciju STC programa, za razliku od evropskih šema „skraćenog“ rada, karakterišu brojna ograničenja, koja se ogledaju u: administrativnim „uskim grlima“, nedostatku upućenosti poslodavaca, slabim finansijskim podsticajima za poslodavce (poslodavci su odgovorni za isplaćivanje svog dela doprinosa za socijalno osiguranje za neradne sate) i ograničenjima koja postoje u pogledu maksimalnog smanjenja radnih sati. Kako bi izbegle pomenute probleme, SAD su uvele novi program – program zaštite zarada (*Paycheck Protection Program – PPP*) kako bi malim preduzećima omogućile kredite za isplatu zarada svojim zaposlenima tokom COVID-19 krize. Krediti se, pritom, preduzećima mogu „oprostiti“ ukoliko se zaposlenost i naknade zadrže na istom nivou. Iako pruža direktnu i neposrednu podršku, PPP nije STC, odnosno STW šema, jer nije uslovljen postojanjem specifičnih finansijskih poteškoća (smanjenje prometa i/ili radnog vremena) (OECD, 2020, str. 63).

Značaj svih pomenutih intervencija i politika vezanih za tržišta rada potvrđen je shvatanjem da je za prelazak na oporavak „bogat poslom“ u postpandemijskom periodu, potrebno suočavanje sa ključnim izazovima koji uključuju: pronalaženje prave ravnotežne politike, održavanje intervencija na potrebnom nivou, podršku ranjivijim i teško pogođenim grupama stanovništva, stvaranje pravednijih rezultata na tržištu rada, obezbeđivanje međunarodne solidarnosti i podrške, kao i jačanje socijalnog dijaloga i poštovanje radnih prava (ILO, 2020c, str. 2). Dodatno, odgovori državnih politika na COVID-19 krizu moraju uzeti u obzir četiri stuba: stimulisanje ekonomije i zaposlenosti; podršku preduzećima, poslovima i prihodima; zaštitu radnika na radnom mestu; i oslanjanje na socijalni dijalog za pronalazak prihvatljivih rešenja (ILO, 2020b, str. 7-8).

PREDVIĐANJE BUDUĆIH KRETANJA NA TRŽIŠTU RADA EU I SAD USLED COVID-19 PANDEMIJE

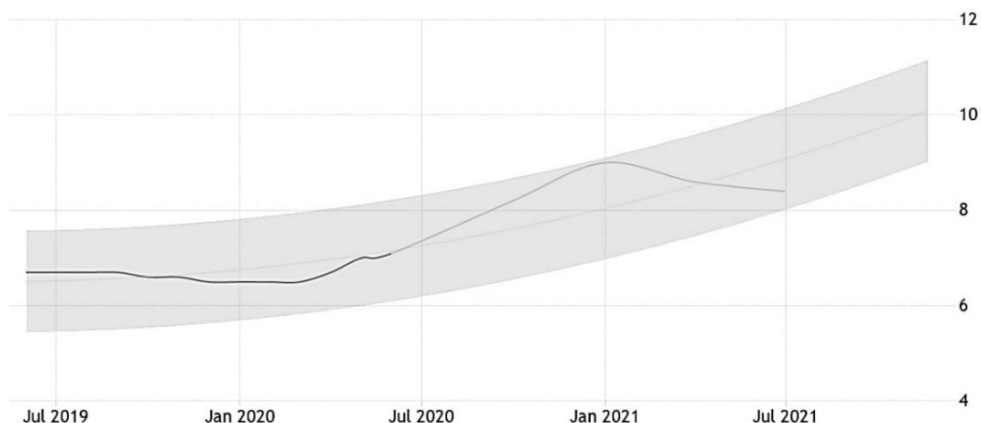
Tokom poslednjih nekoliko meseci 2020. godine istraživači širom sveta bavili su se predviđanjem budućih kretanja na globalnom tržištu i u tu svrhu koristili različite metode i pretpostavke. Kako se pandemija posebno negativno odrazila na kretanja na tržištu rada izazivajući rast globalne stope nezaposlenosti, većina istraživanja bila je usko orijentisana upravo ka predviđanju kretanja pomenute stope. Petrosky-Nadeau i Valletta (2020) su se u jednom od svojih najnovijih istraživanja bavili procenjivanjem potencijalnih kretanja globalne stope nezaposlenosti do kraja 2021. godine i pritom se oslonili na analitički pristup koji kombinuje istorijsku dinamiku tržišta rada i procene skale početnih gubitaka posla i potencijalnog zapošljavanja dok se ekonomija prilagođava šoku. Njihova analiza iznedrila je stav da postoji velika verovatnoća da će globalna stopa nezaposlenosti do kraja 2021. godine značajno premašiti svoje maksimume dostignute tokom bilo koje druge krize od Drugog svetskog rata do danas (str. 11).

U svojim predviđanjima vezanim za kretanja na tržištu rada u EU, preciznije Francuskoj, Holandiji i Irskoj, Barrot i koautori (pomenuto kod Coates, Cowgill, Chen & Mackey, 2020, str. 13) su kao metod istraživanja koristili širok spektar podataka – na osnovu podataka o broju radnika na koje su francuska administrativna zatvaranja i politike „zaključavanja“ uticale, dobijena je projekcija da će usled COVID-19 pandemije zaposlenost aktivne radne snage u Francuskoj tokom 2020. godine biti smanjena za 52%. Holandski zavod za analizu ekonomske politike (*CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*) (pomenuto kod Coates et al., str. 13) je, s druge strane, izneo predviđanje da će usled ograničenja fizičkih kontakata na 6 meseci (bez direktnog oporavka nakon ukidanja ograničenja) nezaposlenost u Holandiji tokom 2020. godine dostići 6,3%, odnosno 8,4% u 2021. godini. McQuinn i koautori (pomenuto kod Coates et al., str. 13) u svom istraživanju, koristeći metod dvanaestonedeljnog „zaključavanja“, procenili su da će stopa nezaposlenosti na irskom tržištu rada dostići 18% u drugom kvartalu 2020. godine, kao i da će se zatim, već u četvrtom kvartalu, stopa oporaviti i zabeležiti vrednosti od 11%. Dodatno, kako Praščević (2020) ističe u svom istraživanju, predviđanja ukazuju da će stopa

nezaposlenosti u EU tokom 2020. godine dostići 9%, kao i da će u 2021. godini uslediti njen pad na, i dalje visokih, 7,9%. Posebno visoke stope nezaposlenosti prognozirane su za Grčku (19,9%), Španiju (18,9%), Italiju (11,8%) i Francusku (10,1%), dok se očekuje da će Nemačka ostvariti stopu nezaposlenosti od svega 4% (str. 16).

Shodno globalnim makro modelima, analitičari Trading Economics-a, izneli su očekivanje da će stopa nezaposlenosti u EU do kraja ovog tromesečja (trećeg kvartala 2020. godine) biti 8,20% (Slika 2). Dodatno, pomenuti analitičari, dugoročno posmatrano, a shodno sopstvenim ekonometrijskim modelima, procenili su da će se stopa nezaposlenosti u Uniji tokom narednih 12 meseci kretati oko vrednosti od 8,40%, kao i da će se u 2021, odnosno 2022. godini kretati oko 7,90%, odnosno 7,30% (Trading Economics & Eurostat, 2020a).

Slika 2. *Predviđanje kretanja stope nezaposlenosti na tržištu rada EU usled COVID-19 pandemije*



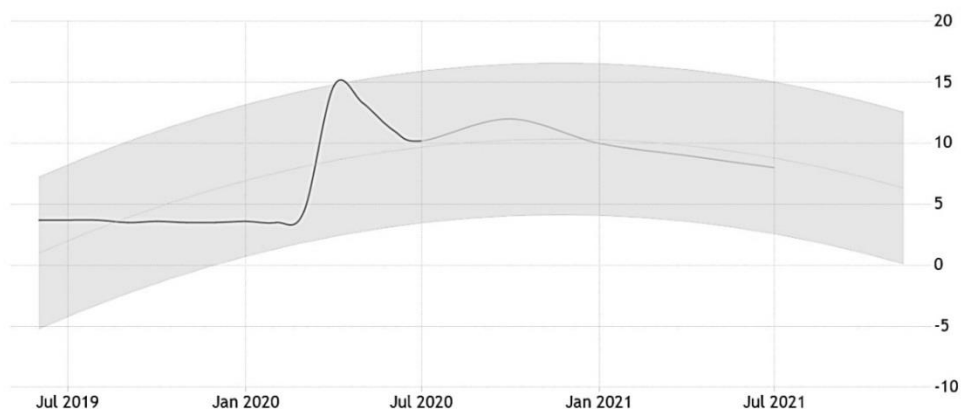
Izvor: Autor, prema Trading Economics & Eurostat, 2020a.

U svojim predviđanjima vezanim za tržište rada u SAD-u, istraživači su koristili različite metode i pretpostavke: Gascon (pomenuto kod Coates et al., 2020, str. 13) je koristio metodu klasifikacije zanimanja u kojima postoji visoki rizik otpuštanja zaposlenih, te kao rezultat dobio nalaze da je čak 46% zaposlenih izloženo visokom riziku gubitka posla; Leibovici i

koautori (pomenuto kod Coates et al., 2020, str. 13) koristili su O*NET (*Occupational Information Network*) bazu podataka u cilju grupisanja zanimanja sa niskim, srednjim i visokim intenzitetom kontakta, te kao rezultat dobili nalaze da je 22% zaposlenih u visokokontaktanim zanimanjima u značajnom riziku od gubitka posla; Dingel i Neiman (pomenuto kod Coates et al., 2020, str. 13) su, takođe, koristili O*NET bazu, i to za procenu udela poslova koji se ne mogu obavljati od kuće, a kao rezultat su dobili podatak da oko 60% poslova nije moguće obavljati na daljinu i izneli stav da su radnici koji obavljaju ovakve poslovne aktivnosti izloženi izuzetnom riziku gubitka posla; dok je Swagel (pomenuto kod Coates et al., 2020, str. 13) kao parametar procene uzeo pretpostavku da će se tokom drugog kvartala 2020. godine prostorno distanciranje smanjiti na 75%, te zaključio da bi u tom slučaju nezaposlenost u istom kvartalu mogla premašiti 10%. Predviđanja Budman-a i koautora (2020) su da će stopa nezaposlenosti na američkom tržištu rada tokom 2020. godine dostići 13,7%, odnosno 16,1%, 12,2%, 7,8%, 4,6% i 4,0% tokom 2021, 2022, 2023, 2024. i 2025. godine, respektivno (str. 12).

Shodno globalnim makro modelima, analitičari Trading Economics-a, izneli su očekivanje da će stopa nezaposlenosti u SAD-u do kraja ovog tromesečja (trećeg kvartala 2020. godine) biti 12,0% (Slika 3). Dodatno, pomenuti analitičari, dugoročno posmatrano, a shodno sopstvenim ekonometrijskim modelima, procenili su da će se američka stopa nezaposlenosti tokom narednih 12 meseci kretati oko vrednosti od 8,0%, kao i da će se u 2021, odnosno 2022. godini kretati oko 7,0%, odnosno 6,0% (Trading Economics & U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020).

Slika 3. *Predviđanje kretanja stope nezaposlenosti na tržištu rada SAD usled COVID-19 pandemije*



Izvor: Autor, prema Trading Economics & U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020.

Analitičari Trading Economics-a izneli su i očekivanje da će do kraja trećeg kvartala 2020. godine u EU biti 17,2 miliona nezaposlenih, kao i da će za 12 meseci taj broj porasti na 17,9 miliona. Prema ličnim ekonometrijskim modelima, pomenuti analitičari predviđaju da će se, dugoročno posmatrano, broj nezaposlenih osoba kretati od 17,7 miliona, do 15,5 miliona u 2021. i 2022. godini, respektivno (Trading Economics & Eurostat, 2020b). S druge strane, pojavljuju se i prognoze da će 1,6 miliona američkih radnika otpuštenih u aprilu 2020. godine biti bez posla i šest meseci kasnije, kao i da će ukupna dugoročna nezaposlenost imati rastući trend i obuhvatiti više od 4,5 miliona osoba nezaposlenih duže od 26 nedelja, odnosno gotovo 2 miliona osoba nezaposlenih duže od 46 nedelja. Dodatno, uz pesimističniji scenario oporavka privrede SAD-a, predviđa se da će dugoročna nezaposlenost rasti još više, ali da će, zahvaljujući visokoj i raznovrsnoj ponudi na tržištu rada, ista ostati ispod nivoa zabeleženog tokom Velike depresije (Chodorow-Reich & Coglianesi, 2020, str. 1).

Procena Budman-a i koautora (2020) je da započinjanje procesa oporavka globalne tržišne ekonomije i tržišta rada nije moguće očekivati pre sredine 2021. godine, kao i da se, s obzirom na nisku polaznu osnovu, vraćanju na nivo pre COVID-19 krize ne treba nadati pre kraja 2023. godine. Dodatno, pomenuti autori ističu da dostizanje pune zaposlenosti ne treba očekivati pre prvog kvartala 2025. godine (str. 5).

ZAKLJUČAK

Globalno tržište doživelo je potres s kakvim se nije suočilo još od Velike depresije 30-ih godina XX veka, tržišta rada širom sveta izbačena su iz stanja ravnoteže, a subjekti na njima dovedeni u poziciju da se bore za očuvanje radnih mesta. Za samo nekoliko meseci, milioni radnika na globalnom tržištu rada su, usled restriktivnih mera, ograničene mobilnosti, fizičkog distanciranja, privremenog zatvaranja visokokontaktih radnih mesta, „zaključavanja“ privreda i određenih sektora, ostali bez posla. Istraživanje sprovedeno u ovom radu ukazalo je da su tržišta rada EU i SAD pretrpela značajne gubitke tokom prvih šest meseci 2020. godine, kao i da su, komparativno posmatrano, negativni efekti u znatno većoj meri pogodili američko tržište rada. Naime, stopa nezaposlenosti u SAD-u je sa istorijski najnižeg nivoa u poslednjih 50 godina (3,5%), zabeleženog tokom februara, porasla na 14,7% u aprilu; dok je u EU stopa nezaposlenosti u junu 2020. godine (7,1%) porasla za 0,6% u odnosu na stopu zabeleženu u predpandemijskom periodu (februar, 6,5%). Ohrabrujuć je podatak da se od zabeleženog maksimuma u aprilu, stanje na američkom tržištu rada počinje stabilizovati, te da prema poslednjim dostupnim podacima iz jula meseca, stopa nezaposlenosti iznosi 10,2%. Tržište EU je, pak, iz prvih meseci aktuelne krize izašlo uz znatno manje gubitke u pogledu zaposlenosti, o čemu svedoči umeren rast stope nezaposlenosti – od 6,5% u februaru, preko 6,7% u aprilu, do 7,1% u junu. Iako po pitanju ugroženosti radnih mesta u EU i SAD postoje velike razlike, moguće je proceniti da su politike i mere koje su EU i SAD primenile u pogledu eliminisanja negativnih efekata na tržištu rada bile relativno slične, gotovo podjednako intenziteta i kvaliteta, te da su i na evropskom i na američkom tržištu rada prikladni instrumenti podrške za ublažavanje rizika od nezaposlenosti, brojni zakoni i propisi prilagođeni kriznom stanju, uvedeni ubrzo nakon izbivanja pandemije. Drugim rečima, i EU i SAD su blagovremeno, kroz niz inicijativa, osnažile reakciju politika država članica/administrativnih jedinica na socijalnu krizu i krizu zapošljavanja.

Predviđanja koja su svetski autori izneli po pitanju efekata pandemije na tržištu rada EU i SAD u godinama koje slede nisu optimistična. Gotovo je sigurno da će nadolazeća recesija značajno uticati na oštrinu pada stope zaposlenosti, odnosno rezultirati dodatnim otpuštanjima, snižavanjem cene rada i rastom siromaštva. Iz tog razloga, koordinisani odgovori

politika vlada, programi podrške i odlučno strateško vođstvo nameću se kao neophodnost, a osnaživanje poslodavaca i radne snage kroz kreditiranje, subvencionisanje i prilagođavanje radnih aranžmana kao preduslov za izlazak iz krize.

LITERATURA

1. Adams-Prassl, A, Boneva, T, Golin, M, & Rauh, C. (2020). Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys. *IZA Discussion Papers*, 13183, 1–49.
2. Ahrendt, D, Mascherini, M, Leoncikas, T, & Sandor, E. (2020). *Living, Working and COVID-19: First Findings – April 2020*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
3. Brynjolfsson, E, Horton, J, Ozimek, A, Rock, D, Sharma, G, & Ye, H. Y. T. (2020, August 03), COVID-19 and Remote Work: An Early Look at U.S. Data, Retrieved from https://john-joseph-horton.com/papers/remote_work.pdf
4. Buckley, P. (2020). *U.S. Policy Response to COVID-19 Aims to Set the Stage for Recovery: „Best Case“ Scenario Projects a Deep but Short Recession*, New York, Deloitte Global Economist Network.
5. Budman, M, Khan, A, & Prusty, A. (2020). *Deloitte Insights: United States Economic Forecast: 2nd Quarter 2020*, New York, Deloitte Global Economist Network.
6. Cajner, T., Crane, L. D., Decker, R. A., Hamins-Puertolas, A., & Kurz, C. J. (2020). Tracking Labor Market Developments during the COVID-19 Pandemic: A Preliminary Assessment. *Finance and Economics Discussion Series*, 30, 1-20.
7. Chodorow-Reich, G., & Coglianesi, J. (2020). Projecting Unemployment Durations: A Factor-Flows Simulation Approach with Application to the COVID-19 Recession. *NBER Working Paper Series*, 27566, 1-22.
8. Coates, B, Cowgill, M, Chen, T, & Mackey, W. (2020). *Shutdown: Estimating the COVID-19 Employment Shock*, Melbourne, Grattan Institute.
9. European Commission. (2020). *Proposal for a Council Regulation on the Establishment of a European Instrument for Temporary Support*

- to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) Following the COVID-19 Outbreak*, Brussels, European Commission.
10. International Labour Organisation (ILO). (2020a). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work - Impact and Policy Responses, First Edition, 18 March*, Geneva, International Labour Organisation.
 11. International Labour Organisation (ILO). (2020b). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Second Edition. Updated Estimates and Analysis, 7 April*, Geneva, International Labour Organisation.
 12. International Labour Organisation (ILO). (2020c). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Fifth Edition. Updated Estimates and Analysis, 30 June*, Geneva, International Labour Organisation.
 13. International Monetary Fund (IMF). (2020). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, Washington, International Monetary Fund.
 14. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Paris, OECD Publishing.
 15. Petrosky-Nadeau, N, & Valletta, R. G. (2020). Unemployment Paths in a Pandemic Economy. *IZA Discussion Papers*, 13294, 1-18.
 16. Praščević, A. (2020). Ekonomski šok pandemije COVID-19: Prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima. *Ekonomске ideje i praksa*, 37 (1), 7-22.
 17. Trading Economics (2020, August 11). Unemployment Rate: United States & European Union, Retrieved from <https://tradingeconomics.com/european-union/unemployment-rate>
 18. Trading Economics & Eurostat (2020a, August 17). Forecast: European Union Unemployment Rate, Retrieved from <https://tradingeconomics.com/forecast/unemployment-rate?continent=europe>
 19. Trading Economics & Eurostat (2020b, August 17). Forecast: European Union Unemployed Persons, Retrieved from <https://tradingeconomics.com/european-union/unemployed-persons>
 20. Trading Economics & U.S. Bureau of Labor Statistics (2020, August 07). Forecast: United States Unemployment Rate, Retrieved from <https://tradingeconomics.com/forecast/unemployment-rate?continent=america>

21. United Nations (UN). (2020). *World Economic Situation and Prospects as of Mid-2020*, New York, United Nations.
22. U. S. Bureau of Labor Statistics. (2020). *The Impact of the Coronavirus (COVID-19) Pandemic on The Employment Situation for June 2020*, Washington, U.S. Bureau of Labor Statistics.
23. Vandenbroucke, F, Andor, L, Beetsma, R. M, Burgoon, B, Fischer, G., Kuhn, T. et al. (2020, July 27). The European Commission's SURE Initiative and Euro Area Unemployment Re-insurance, Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3569718>
24. World Health Organization (WHO). (2020, August 24). WHO Coronavirus Disease (COVID-19): Overview, Retrieved from <https://covid19.who.int>

LABOR MARKET IN CONDITIONS OF COVID-19 PANDEMIC: EU VS. USA

Jolović Nevena

Abstract: *Since March 2020, the global labor market has been exposed to exceptional shocks due to the outbreak of a global pandemic - Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). The COVID-19 crisis has threatened subjects and shaken relations in labor markets around the world, and employment levels in the European Union (EU) and the United States of America (USA) have begun to oscillate significantly. The aim of the research is to review the trends observed in the labor markets of the EU and the USA during the first and second quarters of 2020, and to review the projections of eminent authors related to future trends in the mentioned markets. The analysis of the unemployment rate, as well as the policies and measures taken by the EU and USA governments in order to mitigate the consequences of the pandemic, were used in making the final assessment which of these systems suffered more damage, and which of them responded more adequately to crisis. The descriptive and comparative method, analysis and synthesis technique, as well as content analysis of available domestic and foreign literature, were used for research purposes. The result of the research is reflected in the observation that both the EU and the USA responded to the*

economic and social emergency, and through a number of initiatives supported employees and companies in their labor markets in a timely manner. Finally, the so-far analysis results show that after the first six months of 2020 the American labor market has been much more affected by the pandemic than the European labor market.

Key words: *labor market, unemployment rate, COVID-19, European Union, United States of America.*

ZAHVALNOST

Izrada ovog rada finansirana je od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.