

Вил Бартлет

Истражување на Југоисточна Европа на Лондонската школа за економија (LSEE) Европски институт, Лондонска школа за економија, Обединето Кралство и Економски факултет, Универзитет на Белград, Србија

ЕФЕКТИТЕ НА ПАНДЕМИЈАТА КОВИД-19 ВРЗ ПАЗАРОТ НА ТРУД НА ЗАПАДЕН БАЛКАН: ИСТРАЖУВАЊЕ НА РАЗЛИКИТЕ СПОРЕД ВОЗРАСТ И РОД

Апстракт

Во овој труд се анализира влијанието на пандемијата на КОВИД-19 врз пазарите на трудот на Западен Балкан. Во 2020 година, пандемијата предизвика нагло и привремено запирање на неодамнешниот раст на економиите во регионот, а во трудот се анализира влијанието врз стапките на активност и стапките на невработеност. Анализата открива дека младите и жените, а особено младите жени, се најтешко погодени од кризата. Речиси во сите земји стапките на активност на младите жени се намалени повеќе отколку кај мажите или постарите работници, додека стапките на невработеност на жените истовремено се зголемија, што предизвика двојно поголем чекор наназад во однос на родовата еднаквост на пазарот на трудот. Во трудот е донесен заклучок дека идните политики на пазарот на трудот треба да им дадат приоритет на активните политики на пазарот на трудот за погодените млади жени за полесно да се вратат на работните места преку програми за обука кои се погодни за жените и специјализирана поддршка за барање работа и други политички мерки соодветни на родот. Ќе треба да се подобрат капацитетите на

јавните служби за вработување во регионот за да се имплементираат насочени и ефективни активни политики за вработување за поддршка на закрепнувањето после пандемијата на КОВИД-19.

ВОВЕД

Пандемијата на КОВИД-19 многу сериозно ги погоди економиите на Западен Балкан во 2020 и продолжи да трае со последователни бранови на инфекција во текот на 2021 година.¹ Владите се обидоа да се справат со ефектите од пандемијата, првично со воведување строги рестриktivни мерки во март и април 2020 година. Ова до одреден степен ги ублажи првичните ефекти од пандемијата. Сепак, суровоста на пандемијата продолжи и во зимата и пролетта 2021 година. Пандемијата влезе во втор бран во зимата 2020 година и трет бран

¹ Едно поново истражување покажува дека пандемијата го погоди регионот што го покрива Европската банка за обнова и развој (ЕБОР), која го вклучува Западен Балкан, посериозно од поразвиените европски земји: Видете: <https://www.ebrd.com/news/2020/pandemic-hits-ebord-regions-harder-than-advanced-europe-survey.html>

на почетокот на пролетта 2021 година. Ниската стапка на вакцинација поради недостатокот на вакцини и големата колебливост за вакцините (видете Бибер и др., 2021) значеше дека секој пат кога се укинуваа рестриктивните мерки, се појавуваше нов бран на вирусот. До декември 2021 година, земјите од Западен Балкан беа меѓу најпогодените земји во светот (видете табела 1).

резултираше со еднаква распределба на смртните случаи. Највисоката потврдена стапка на смртност како последица на КОВИД-19 е во Босна и Херцеговина, трета највисока стапка на смртност во светот по Перу и Бугарија. Блиску зад нив беа Црна Гора и Северна Македонија, четврта и петта највисока стапка на смртност во светот, соодветно. Останатите три земји од Западен Балкан очигледно поуспешно

Табела 1: Вкупно потврдени случаи и смртни случаи од корона вирус во декември 2021 година

Држава	Удел на целосно вакцинирани лица	Потврдени случаи на 100.000	Потврдени смртни случаи на 100.000	„Вишок“ смртни случаи на 100.000
Северна Македонија	37,9 %	10,421	366	634
Србија	46,1 %	18,372	173	606
Босна и Херцеговина	n/a	8,495	389	461
Албанија	34,5 %	7,010	108	391
Косово	43,3 %	9,042	167	383
Црна Гора	42,0 %	25,202	370	348

Извор: Our World in Data: <https://ourworldindata.org/covid-deaths> и Истражувачка единица на Economist: <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

До декември 2021 година, вкупниот кумулативен број на потврдени случаи се зголеми на повеќе од два милиони низ целиот регион, а бројот на смртни случаи достигна 37.630, со просечни 262 смртни случаи на 100.000 жители. Сепак, беше забележана голема варијација во распределбата на случаите и во однос на населението. Земјки ги предвид случаите, најголемо релативно влијание во однос на големината на населението имаше во Црна Гора и Србија. Сепак, ова не

спречија поголема смртност кај случаите на инфекција со корона вирусот. Сепак, попрецизна мерка за влијанието е стапката на вишок смртност (т.е. вистинската стапка на смртност во даден период намалена за очекуваниот број на смртни случаи). Ова покажува многу поинаква слика, при што Северна Македонија и Србија се најпогодени во регионот, на четврто и петто место од најпогодените земји на глобално ниво. Разликата во проценките на бројот на потврдени смртни случаи

и бројот на вишок смртни случаи може да се должи на грешки во системите за пријавување, намерно недоволно пријавување или на индиректното влијание на пандемијата поради слабите здравствени системи во регионот (Маринковиќ и Гаљак, 2021). Независно од тоа кој метод се користи за да се процени влијанието, се чини дека земјите од Западен Балкан се едни од најпогодените земји во светот, што укажува и на неуспехот на здравствените системи да се справат со кризата и ниската стапка на вакцини поради недостаток на залихи (освен во Србија), а истовремено и високата стапка на колебливост во однос на вакцините.

Економиите во регионот беа сериозно погодени од пандемијата поради затворањата што влијаеше на понудата на стоки и услуги, како и ограничувањата на патувањето и мобилноста што влијаеше на страната на побарувачката. Пандемијата доведе до нагло запирање на економскиот раст што предизвика длабока рецесија во 2020 година со подлабок пад отколку што доживеаја економиите на ЕУ (RCC 2021b). Околу 84.000 работни места беа изгубени во првата половина на 2021 година (Светска банка, 2021 година). Црна Гора беше несразмерно ранлива на пандемијата поради големата зависност од туризмот. Во 2020 година, бројот на туристи во Црна Гора беше намален за 83 % во споредба со 2019 година, поради воведените ограничувања за борба против пандемијата (RCC 2021b).

Пандемијата на КОВИД-19 значително влијаеше на пазарите на трудот во регионот. За да ги ублажат влијанијата врз пазарите на трудот, владите воведоа

политички мерки за зачувување на работните места преку обезбедување поддршка на бизнисите погодени од затворањата и општиот колапс на трговијата, вклучително и особено на туристичката индустрија. Сепак, по првичниот пакет на мерки за поддршка и првичните затворања, владите ги олабавија мерките за здравствена контрола, овозможувајќи пандемијата да земе замав во нивните општества со разорни последици врз директната и индиректната смртност. Во зимата 2020/2021 година повторно беа воведени рестриктивни мерки, но истите повторно беа укинати во пролетта и летото во 2021 година. До крајот на 2021 година бројот на случаи достигна огромни размери, а стапките на смртност беа меѓу највисоките во светот. Во сите економии беа воспоставени шеми за задржување на работните места на различно ниво. Сепак, тие не ги опфатија најранливите учесници на пазарите на трудот, вклучително и оние со договори на определено време или во неформалната економија, ниту пак спречија отпуштања или намалување на работното време. Додека субвенциите за плати се користеа како клучна мерка за ограничување на потенцијалното намалување на формалното вработување, влијанието најтешко го почувствуваа младите работници и жените кои работат во индустриите со директен контакт со клиентите, како што се угостителството и туризмот, како и работниците во неформалниот сектор кои ги загубија своите работни места. Најранливите групи на пазарот на трудот го изгубија приходот за време на пандемијата и беа изложени на висок ризик

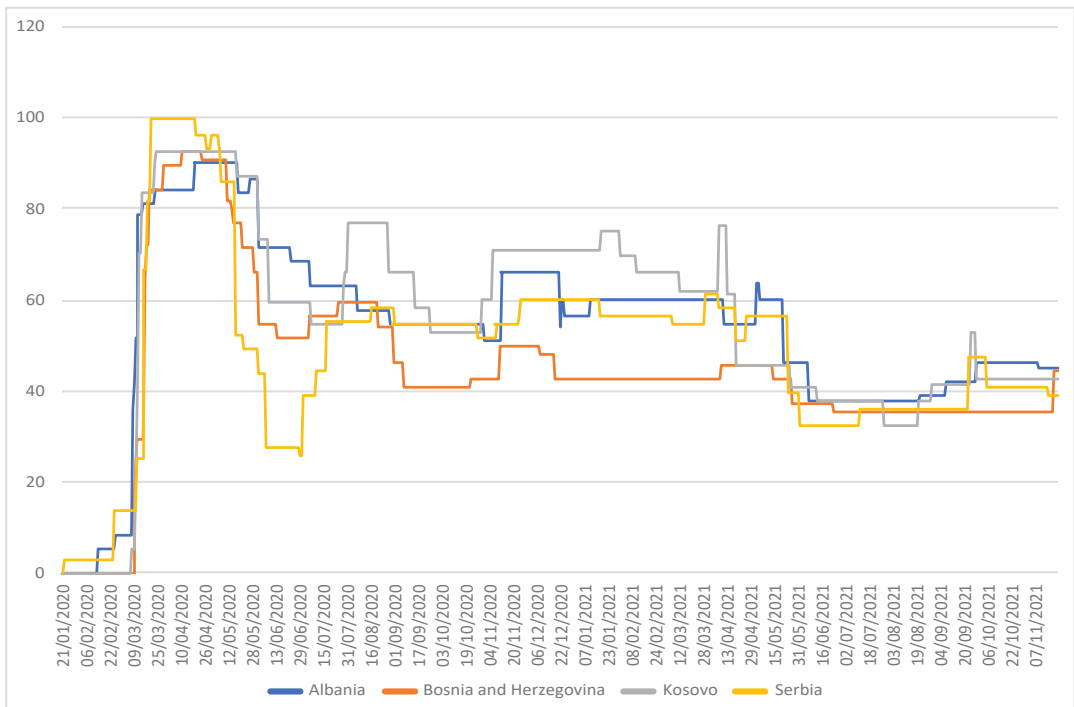
од сиромаштија. Како последица на тоа, стапката на сиромаштија се зголеми за 1,0 до 2,5 процентни поени во 2020 година (Светска банка, 2021 година).

УСВОЕНИ МЕРКИ ЗА УБЛАЖУВАЊЕ НА ЕФЕКТИТЕ НА ПАНДЕМИЈАТА НА КОВИД-19 ВРЗ ПААЗАРОТ НА ТРУДОТ

За да се борат против пандемијата и да го олеснат притисокот врз нивните слаби здравствени услуги, креаторите на политики од Западен Балкан воведоа строги мерки во пролетта 2020 година (ОЕЦД, 2020 година). Носењето маски беше задолжително на јавен или затворен

простор во сите економии, додека бројот на луѓе на кои им беше дозволено да учествуваат на собири беше строго ограничен. Рестораните, баровите, кафулињата и другите угостителски објекти работеа со намалено работно време. Беа воведени ограничувања за патување и границите беа делумно затворени. Во некои економии беше воведен полициски час. Во училиштата беше воведено комбинирано учење, со физичко присуство и на далечина. Економиите на ЕУ почнаа да бараат карантински период и/или негативни резултати од ПЦР- тест како услов за влез за жителите од економиите на Западен Балкан. Ограничувањата беа олеснети откако првиот бран на пандемијата

Слика 1: Индекс на мерки за ограничување и здравје за КОВИД-19



Извор: Our World in Data

стивна во мај 2020 година, во Србија, за време за изборите.

Иако првичните изгледи за подобрување беа прилично добри за Западен Балкан, новиот бран на инфекции со КОВИД-19 на почетокот на третиот квартал од 2020 година ги одложи заложбите за повторно отворање и ги принуди владите повторно да ги воведат претходните мерки за ублажување во есента и зимата 2020 година (видете слика 1). Сепак, овие мерки беа помалку строги отколку во првиот бран, а по завршувањето на зимата рестриктивните мерки постепено беа ублажени. Индексот за ограничување и здравје, составен од веб-сајтот Our World in Data, покажува дека мерките за ограничување и здравје воведени во Босна и Херцеговина беа помалку строги отколку во Албанија, Косово и Србија.²

Повеќето економии усвоија слични мерки за поддршка, иако обемот на мерките се разликува во економиите. Мерките беа комбинација од краткорочни мерки за ублажување на непосредното влијание на кризата, како што се обезбедување пристап до заеми за бизнисите, даночни олеснувања и мораториуми за отплата на заемите. Беа обезбедени субвенции

за платите за покривање на трошоците за работна сила на погодените компании со цел да се избегнат големи отпуштања и да се зачуваат работните места. Некои од централните банки во Западен Балкан ги намалија политичките каматни стапки на рекордно ниски нивоа за да се справат со економското влијание на пандемијата (Албанија, Северна Македонија и Србија). Во Босна и Херцеговина, банкарските агенции на ентитетите усвоија привремени мерки во 2020 година за да ја зачуваат стабилноста на банкарскиот систем.

Беше обезбедена поддршка за вработените кои не можеа да работат поради пандемијата, а сите земји од Западен Балкан привремено ги зголемија социјалните бенефиции за погодените домаќинства. Оваа поддршка се разликуваше, од месечен додаток кој соодветствува на половина од просечната месечна нето-плата на вработените (во текот на претходните 24 месеци) во Северна Македонија, до ограничен износ на финансиска поддршка на друго место. Во одредени случаи беа понудени еднократни парични трансфери на граѓаните; Србија понуди паричен трансфер во противвредност од 100 евра на лицата на возраст од 18 години или постари кои аплицирале за тоа (Пејин Стокиќ, 2020 година). Повеќето мерки беа фокусирани на обезбедување социјални бенефиции за домаќинствата и обезбедување поддршка на компаниите да ги одржат своите парични текови за да избегнат банкрот и да ги заштитат работните места. Сепак, овие мерки ги исклучија претпријатијата од неформалниот сектор и неформалните работници. Следствено на тоа, иако

² Овој индекс се пресметува со користење тринаесет метрички елементи: затворање на училиштата; затворање на работните места; откажување на јавните настани; ограничувања на јавните собири; затворање на јавниот транспорт; барања за останување дома; кампањи за информирање на јавноста; ограничувања на внатрешните движења; меѓународни контроли за патување; политика за тестирање; степенот на следење на контакти; прекривки за лице; и политика за вакцини. За жал, вредностите на индексот не се достапни за Црна Гора и Северна Македонија.

го ублажија потенцијалното негативно влијание на пандемијата врз формалниот пазар на трудот, тие недоволно ги поддржаа работниците на неформалниот пазар на трудот.

Прикази на државните мерки за пандемијата во текот на 2020 година

Албанија усвои некои од најстрогите мерки за затворање во март 2020 година веднаш откако го откри првиот потврден случај на КОВИД-19. Беше прогласена состојба на природна катастрофа во времетраење од три месеци. Во март 2020 година беше одобрен првиот пакет мерки за поддршка на приходите на вработените во околу 30.000 бизниси кои беа затворени, со што им се додели субвенција еднаква на минималната плата за три месеци од март до мај.³ Мерките ги опфатија и самовработените и невработените членови на семејството кои инаку не би добиле помош за невработеност. Во април беше одобрен втор пакет на мерки, со кои беа опфатени сите семејства кои беа погодени од губење на работните места и сите вработени кои беа привремено отпуштени. Во септември 2020 година, владата започна дополнителна програма за поддршка на вработувањето за да обезбеди субвенција за платите, до ниво на минималната плата, на работодавците кои ги задржале своите работници. Беше обезбедено социјално и здравствено осигурување за

оние кои останаа без работа поради пандемијата на КОВИД-19.⁴

Во Босна и Херцеговина, во март 2020 година беше прогласена вонредна состојба во целата земја, со затворање на училишта и универзитети, ресторани и продавници. Јавниот превоз беше во прекин, беа забранети јавни собири и беа воведени строги ограничувања за движењето на луѓето. Беа затворени границите за сите освен за граѓаните на БиХ кои требаше да останат во карантин во времетраење од 14 дена.⁵ Специфичните мерки се разликуваа помеѓу ентитетите. Беше обезбедена општа поддршка за бизнис-секторот, но немаше конкретни мерки за подобрување на слабиот систем на социјална заштита, ниту пак посебни мерки за давање социјална помош на невработените или оние кои изгубиле приходи поради пандемијата.⁶ Шемите за субвенционирање плати опфатија половина од регистрираните вработени до јуни 2020 година (Светска банка, 2020 година).

Во Косово, рестриктивните мерки беа воведени рано, вклучително и затворање и прекин на јавниот превоз во март. Рестриктивните мерки беа укинати лето то за да бидат повторно воведени наесен.

³ Видете: <https://www.esap.online/observatory/measures/1/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-albania>

⁴ Процедури, критериуми и правила за спроведување на Програмата за поттикнување на вработувањето на невработените лица поради КОВИД-19, ДКП бр. 608 од 29.7.2020

⁵ Видете: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>

⁶ Видете локатор за јавна политика на Опсерваторијата за вработување на Советот за регионална соработка: <https://www.esap.online/observatory/measures/2/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-bosnia-and-herzegovina>

Во март и април беше усвоен Фискален пакет за итни случаи со кој се предвидува месечна исплата од 130 евра за лицата кои за прв пат се регистрирани како невработени во Агенцијата за вработување.⁷ Плаќањата на социјалната помош беа двојно зголемени за сите корисници за април и мај 2020 година. Покрај тоа, на сите физички лица кои користеле социјални шеми или пензии, а чија вообичаена месечна исплата била помала од 100 евра, им беа исплаќани дополнителни 30 евра месечно од април до јуни. Субвенција за плата од 130 евра по работник месечно за првите два месеци од вработувањето беа доделени на компании кои вработија нови работници во период од една година или повеќе,⁸ додека субвенцијата за плата од 170 евра месечно ги опфати другите вработени во приватниот сектор.⁹

Во Црна Гора, мерките за ублажување вклучуваа субвенции за платите во приватниот сектор во висина од 100 % од бруто-минималната плата за фирмите кои беа затворени за време на затворањето и за фирмите во туристичкиот сектор. Мерките воедно предвидуваа 50 % од трошоците за придонеси за социјално осигурување за фирмите кои ги задржуваат

своите вработени. Исплати од 50 % од бруто-минималната плата добија вработените во карантин или изолација.

Во Северна Македонија, во април и мај 2020 година на компаниите погоде ни од кризата им беа понудени субвенции за плати од 14.500 денари месечно по вработен или 50 % од трошоците за придонеси за секој вработен.¹⁰ Беше обезбедена шема за принуден одмор во секторите кои беа затворени поради пандемијата и за вработените кои не беа во можност да работат поради потребата од грижа за дете или за лица во самоизолација или во карантин. Беа обезбедени субвенции за платите за шест месеци за евидентирани невработени работници кои станаа нововработени лица во мали и средни претпријатија (МСП). Беше обезбедена финансиска помош за работниците од неформалната економија кои ги загубија приходите, како и комунални надоместоци за корисниците на социјално осигурување.¹¹

Во Србија, како и во Босна и Херцеговина, мерките главно беа насочени кон зачувување на работните места. Со првиот пакет мерки во март 2020 година, беше одложено плаќањето даноци и придонеси за плати.¹² Воедно, беше дадена можност да се исплати минималната плата на вработените во сите фирми кои не го намалиле

⁷ Видете локатор за јавна политика на Опсерваторијата за вработување на Советот за регионална соработка: <https://www.esap.online/observatory/measures/3/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-kosovo>

⁸ Видете локатор за јавна политика на Опсерваторијата за вработување на Советот за регионална соработка: <https://www.esap.online/observatory/measures/3/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-kosovo>

⁹ Светска банка (2020) Редовен економски извештај за Западен Балкан бр. 18, стр. 11.

¹⁰ Видете: <https://www.esap.online/observatory/measures/5/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-the-republic-of-north-macedonia>

¹¹ Видете: <https://www.esap.online/observatory/measures/5/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-the-republic-of-north-macedonia>

¹² Видете <https://www.esap.online/observatory/measures/6/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-serbia>

бројот на вработени за повеќе од 10 %. Исплати од 50 % од платата им беа дадени на бизнисите за нивните работници кои беа привремено отпуштени поради карантинот.¹³ Беше извршена еднократна исплата од 100 евра на сите корисници на социјална заштита, вклучително и пензии, како и на други граѓани кои аплицирале за тоа. Во мај, беше донесен вториот пакет мерки насочени кон финансиска помош за бизнис секторот по цена од околу 1,8 % од БДП. Во јули, субвенцијата за работни места за мали и средни претпријатија беше намалена на 60 % од минималната плата, а беше одложено и плаќањето на даноците и придонесите.¹⁴

Ефектите на пандемијата Ковид-19 врз пазарот на трудот

Сите овие мерки имаа одредено влијание во ублажувањето на ефектите од пандемијата врз пазарот на трудот. Сепак, тие не можеа целосно да ги изолираат бизнисите или нивните вработени од губење на работни места или намалување на приходите. За да го идентификувам влијанието на пандемијата врз пазарот на трудот, ја споредувам состојбата пред пандемијата да го погоди регионот во четвртиот квартал од 2019 година со состојбата една година подоцна во четвртиот квартал од 2020 година кога беше забележливо влијанието на пандемијата врз

пазарот на трудот. Овие податоци се земени од истражувањата за работна сила во секоја земја и овозможуваат анализа на нееднаквото влијание на кризата со КОВИД-19 според возраста и родот. Фокусот е на позицијата во 2020 година кога првиот и вториот бран на пандемијата го погодија регионот и првичното влијание врз пазарите на трудот беше најтешко.

Промени во стапката на активност

Уште пред пандемијата да го погоди регионот, во четвртиот квартал од 2019 година, просечната стапка на активност на работната сила за старосната група од 15 до 64 години во Западен Балкан беше релативно ниска, на 61,6 % (во ЕУ27 беше 73,5 %).¹⁵ Четири земји имаа стапки на активност помеѓу 65 % и 69 %, додека стапката на активност во Босна и Херцеговина беше 57,6 % и во Косово само 41,4 % (видете слика 2). Имаше голем родов јаз во стапките на активност; регионалната стапка на активност кај мажите беше 72,2 % (приближно исто како и вкупната стапка на активност на ЕУ27), но стапката на активност кај жените беше 51,0 %. Стапката на активност кај жените се разликува од 61,9 % во Албанија до само 22,4 % во Косово (видете слика 2). Економиите на Западен Балкан сега имаат некои од најниските стапки на активност кај жените во Европа (Atoyan & Rahman, 2021). Во поранешниот социјалистички систем, жените повеќе учествуваа во економската активност, но по приватизацијата и

¹³ Меѓународна организација на трудот (2020) КОВИД-19 и светот на работата: одговори на политиките и празнини, Женева: Меѓународна канцеларија на трудот.

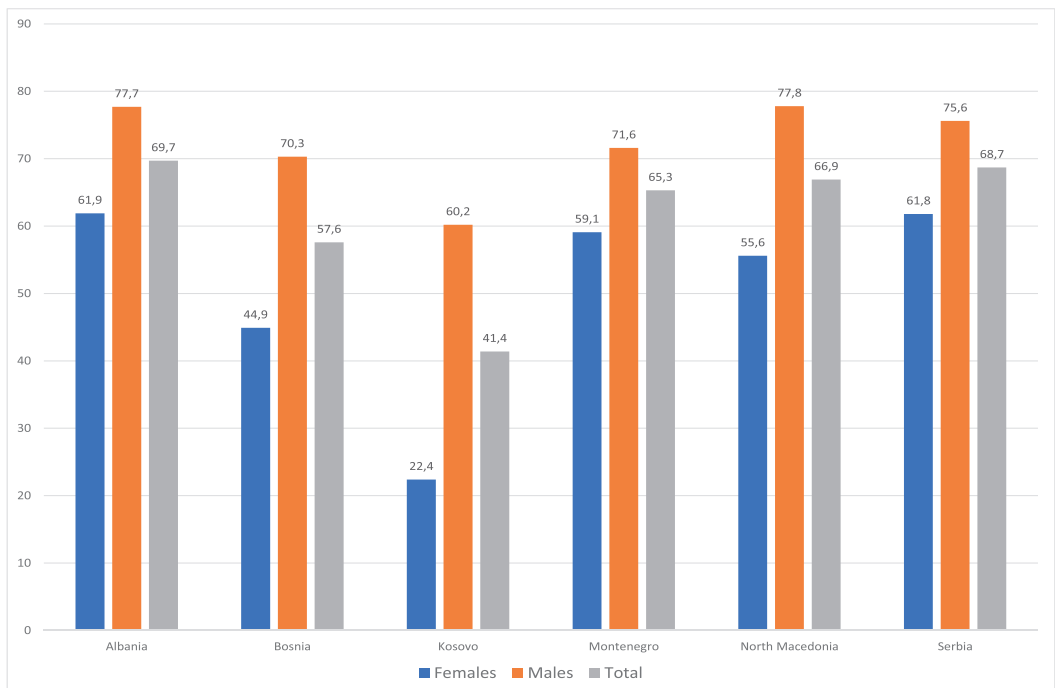
¹⁴ Четвртиот пакет-мерки вклучуваше доделување износ од сто евра во локална валута на сите возрасни лица во Србија кои аплицирале за тоа.

¹⁵ Стапката на активност, понекогаш наречена стапка на учество во работната сила, е бројот на вработени лица поделен со работното население за соодветната старосна група.

развојот на пазарно ориентирана економија беше вратена традиционалната улога на жената во семејството. Оживувањето на традиционалните културни норми и повторната традиционализација на улогата на жената во општеството беше чекор наназад од релативно еднаквите родови политики што беа развиени во поранешна Југославија - барем во урбаните области (Allcock, 2000). Големиот родов јаз, особено меѓу помладите старосни групи може да го одрази високиот удел на млади жени кои треба да се грижат за своите деца дома во општество со млад демографски

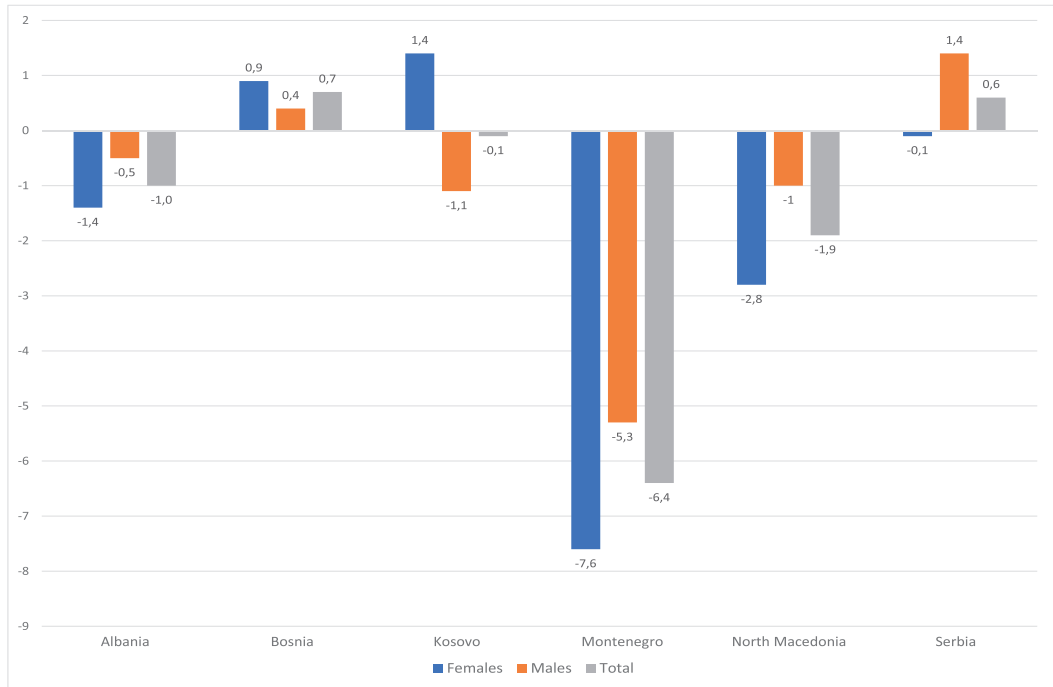
профил и релативното отсуство на јавно обезбедени или достапни приватни установи за згрижување деца. Недостатокот на установи за згрижување деца и недоволниот број договори за вработување со скратено работно време се особено големо оптоварување за помладите мајки во регионот (Лебедински и Владисављевиќ, 2022). Економската криза од подоцнежните 2000-ти и раните 2020-ти година исто така ја уназади позицијата на жената на пазарот на трудот. На пример, Шехај и Аголи (2020) покажуваат дека глобалната економска и финансиска криза ги

Слика 2: Квартални стапки на активност пред пандемијата според пол 2019 – квартал 4 (старосна група од 15 до 64 години)



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година.

Слика 3: Влијание на пандемијата врз стапките на активност според пол, старосна група од 15 до 64 години, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година - четврт квартал 2020 година.

намали стапките на активност кај жените во Албанија, особено кај помладите жени и жените со повисоко образование.

Според наодите од истражувањето од 2016 година на Европската фондација за животни и работни услови, улогата на жената во домаќинството е повеќе традиционална на Западен Балкан отколку во ЕУ (Eurofound, 2019).¹⁶ Едно од прашањата

на истражувањето ја истражува зачестеноста на готвењето и/или домашните работи (работите во домаќинството) од страна на машките и женските членови на домаќинството. Во ЕУ, 55,9 % од машките испитаници одговориле дека оваа активност ја вршат „барем неколку дена во неделата“, додека во земјите од Западен Балкан процентот на мажи кои вршат домашна работа изнесувал само 22,5 %. Овие разлики во интензитетот на домашната работа меѓу мажите и жените го отежнуваат учеството на жените во платеното вработување надвор од домот. Динамиката на учеството на

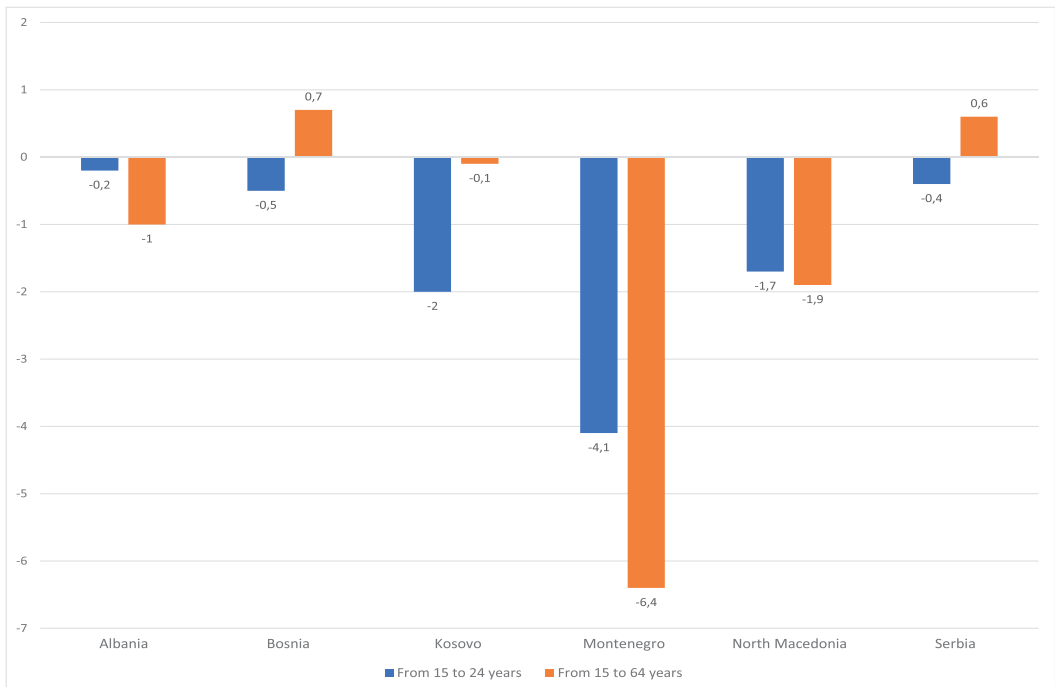
¹⁶ Бранот во 2016 година на Европското истражување за квалитетот на животот на Eurofound беше спроведен во Албанија, Поранешна Југословенска Република Македонија, Црна Гора и Србија во 2016 година.

жените на пазарот на трудот исто така е под влијание на обемот на социјалниот капитал, културните фактори, политиките за социјална заштита и пронаталистичките семејни политики заедно со ограниченото обезбедување на установи за згрижување деца надвор од домот (Добротиќ, 2022; Добротиќ и Стропник, 2020).

Пандемијата на КОВИД-19 негативно влијаеше на учеството на жените во работната сила од неколку причини. Прво, затворањата на училиштата дополнително ги оптоварија мајките кои работат (Меѓународна организација на трудот,

2020а). Второ, поради усвоените мерки за затворање, многу жени се повлекоа од пазарот на трудот. Стапките на активност кај жените се намалија во Албанија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија, иако се зголемија во Босна и Херцеговина и Косово. Најголем пад на стапката на активност кај жените има во Црна Гора, каде таа падна за 7,6 процентни поени. Исклучокот со Косово може да се објасни со постоечката екстремно ниска почетна стапка на активност кај жените, така што имаше мала можност за дополнително намалување, а ударното влијание го почувствуваа

Слика 4: Влијание на пандемијата врз стапките на активност по старосна група, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



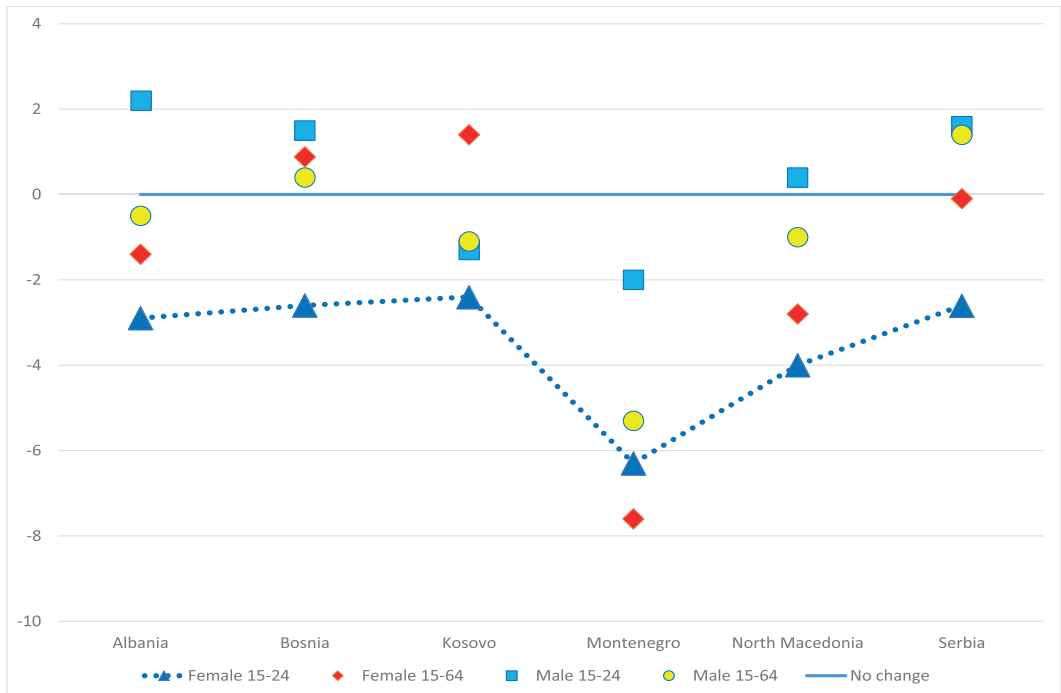
Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година - четврт квартал 2020 година.

мажите кои излегоа од пазарот на труд во неактивност во поголема мера од жените. Зголемувањето на стапките на активност во Босна и Херцеговина може да го одрази фактот дека владите во таа земја помалку користеа рестриктивни мерки и дадоа поголеми надоместоци за економската активност да продолжи во текот на пандемијата отколку другите земји во регионот.

Стапките на активност кај младите за старосната група од 15 до 24 години се релативно ниски во Западен Балкан (Совет за регионална соработка, 2021c); во четвртиот квартал од 2019 година оваа стапка изнесуваше 32,2 % (седум процентни поени под

ЕУ27). Покрај жените, многу млади луѓе од Западен Балкан ги загубија своите работни места поради пандемијата КОВИД-19 и тоа предизвика неактивност на работната сила. Ова се одрази на падот на стапките на активност кај младите помеѓу четвртиот квартал од 2019 година и 2020 година (види слика 4), која стапка се намали на само 30,7 % до четвртиот квартал од 2020 година. Најголем пад имаше во Црна Гора каде што туристичката индустрија беше сериозно погодена што доведе до намалување на вкупните стапки на активност за 6,4 процентни поени и намалување на стапките на активност кај младите за 4,1

Слика 5: Влијание на пандемијата врз стапките на активност според старосна група и пол, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година - четврт квартал 2020 година.

процентен поен. Во Босна и Херцеговина, Косово и Србија, стапката на активност кај младите се намали за поголема маргина отколку за работната сила како целина, иако тоа не беше случај во Албанија, Црна Гора и Северна Македонија.

Влијанијата на полот и старосната група врз намалувањето на стапките на активност во текот на пандемијата се кумулативни, а стапките на активност се намалија најмногу кај младите жени, како апсолутна вредност и во однос на стапката на активност кај помладите мажи (видете слика 5); стапката на активност кај помладите мажи дури се зголеми во четири држави (Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Србија). Ова е показател дека можеби имало одредена замена во активноста на пазарот на трудот во рамки на домаќинствата, при што младите жени излегувале од пазарот на трудот, а младите мажи (или постари жени) влегувале во пазарот на трудот. Според тоа, општиот модел подразбира дека ударот од пандемијата го сносат младите жени, од кои голем дел се повлекле и станале неактивни на пазарот на трудот. Ова можеби делумно се должи на затворањето на училиштата, што подразбираше дека младите мајки со обврски за грижа за децата требаше да останат дома со своите деца. Тоа може да ја одрази и поголемата инциденца на пандемијата во секторите како што се малопродажбата и сместувањето каде што жените се поприсутни. Ранливата положба на младите жени исто така се поврзува со поголемата веројатност дека младите може да имаат привремена работна места или други несигурни форми на договори за работа. На крајот, веројатно е дека младите

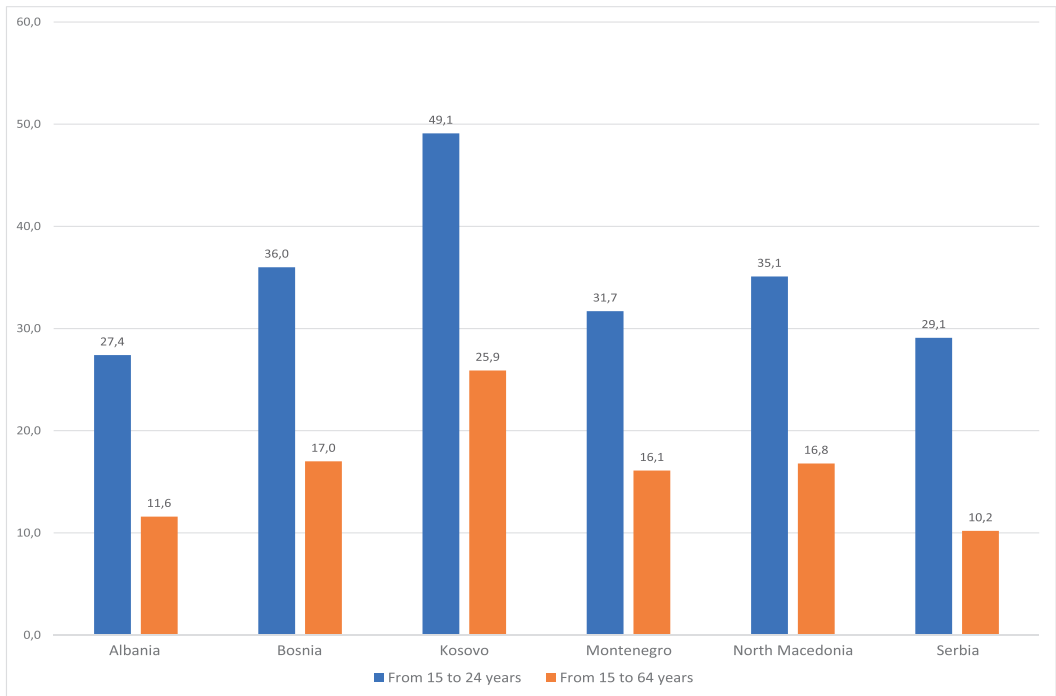
жени работат со невообичаени договори за работа или во неформалниот сектор и затоа се исклучени од мерките за вработување и поддршка на приходите воведени од владите.

Влијание на пандемијата врз невработеноста

Пред ударот на пандемијата, стапките на невработеност веќе беа релативно високи во земјите на Западен Балкан, иако неколку години се намалуваа поради економското закрепнување што се случуваше приближно од 2015 година. Вкупните нивоа на невработеност беа над 10 % во секоја земја и двојно повеќе во Косово. Имаше мала разлика во стапките на невработеност кај мажите и жените во повеќето земји, освен во Босна и Херцеговина каде стапката на невработеност кај жените беше 20 % во споредба со 15,1 % кај мажите, а во Косово беше 36,6 % кај жените во споредба со 22,0 % кај мажите.

Пред појавата на пандемијата, стапките на невработеност кај младите беа значително повисоки од вкупните стапки на невработеност во Западен Балкан. Младите се соочуваат со несигурна позиција на пазарите на трудот, бидејќи уделот на договори на определено време кај младите во регионот е поголем отколку кај младите во ЕУ-27. Ова особено е случај во Косово и Црна Гора каде повеќе од три четвртини од вработените млади имаат ваков тип на договор, додека во Србија повеќе од една половина од младите се со договори на определено време. Несигурното вработување од овој тип може негативно да влијае на индивидуалната добросостојба,

Слика 6: Квартална стапка на невработеност пред пандемијата по старосна група, 2019 q4



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година.

како и на продуктивноста. Многу луѓе на несигурни работни места не се доволно заштитени од системите за социјална заштита во регионот (Геровска Митев, 2019; 2020 година). Покрај тоа, високите нивоа на долгорочна невработеност кај младите може да ги загрозат можностите на младите поради т.н. „ефект на лузни“ (негативно долгорочно влијание) што може да го предизвика долгорочната невработеност (Селенко и Пилс, 2016; Петрески и др., 2017). Јавните служби за вработување постигнаа многу мал успех во обидот да им помогнат на младите да

најдат работа. Само Северна Македонија усвои Гаранција за млади, што имаше позитивно влијание, намалувајќи го уделот на долгорочната невработеност кај младите за околу девет процентни поени помеѓу 2017 и 2019 година (RCC, 2019c).

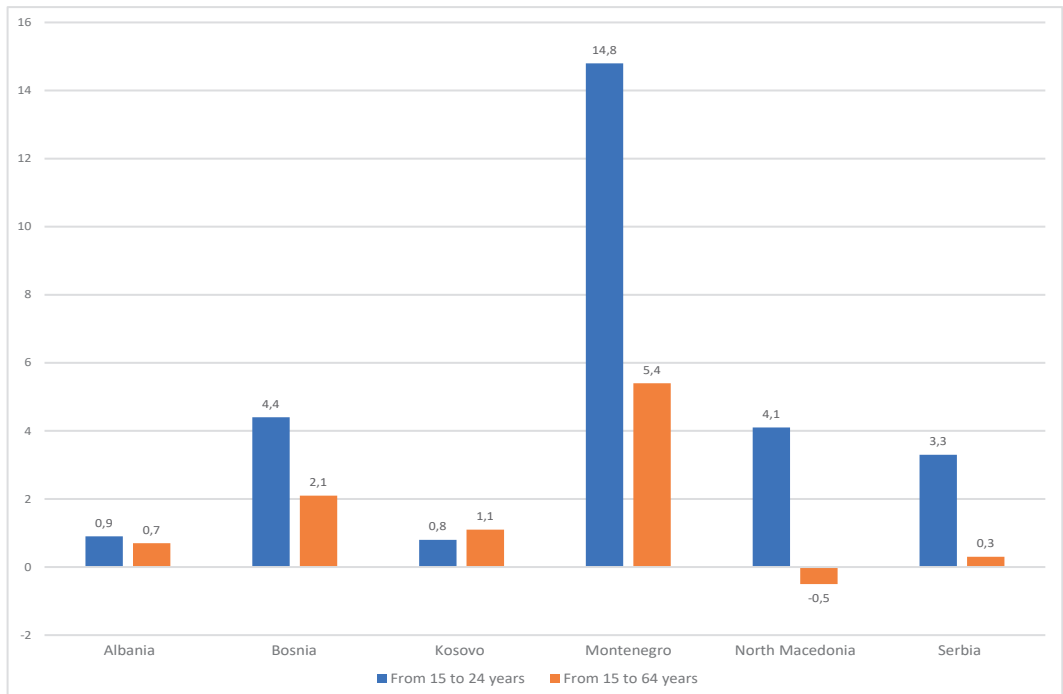
Неактивноста и невработеноста на младите може да се комбинираат во единствена мерка на ранливост позната како „ниту во вработување, ниту во образование или обука“ (NEETs) и веројатно нивната состојба нема да се промени долго време, особено ако тие ги немаат стекнатите потребните вештини за да

најдат и да задржат работа. Стапката на овие лица (NEET) беше највисока во 2019 година во Косово со 32,7 % и најниска во Србија со 15,3 % (во споредба со 10 % во ЕУ-27). Долгорочната невработеност кај младите, во комбинација со ограничениот пристап до образование и обука, може да ги намали можностите за работа, да ги намали идните приходи и да го зголеми ризикот од сиромаштија. Младинската гаранција воведена во Северна Македонија значително ја намали стапката на NEET, покажувајќи дека насочените активни политики на пазарот на трудот може да

бидат многу ефективни во мобилизирањето на оваа група работници.

Во 2020 година, пандемијата на COVID-19 доведе до нагло зголемување на нивоата на невработеност и покрај воведените обемни мерки за заштита на работните места. Стапката на невработеност на старосната група од 15 до 64 години, односно работната сила како целина, најмногу се зголеми во Црна Гора, за 5,4 процентни поени во текот на годината. На друго место, зголемувањето на стапките на невработеност беше ублажено со мерките за ублажување што ги

Слика 7: Влијание на пандемијата врз стапките на невработеност по старосна група, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



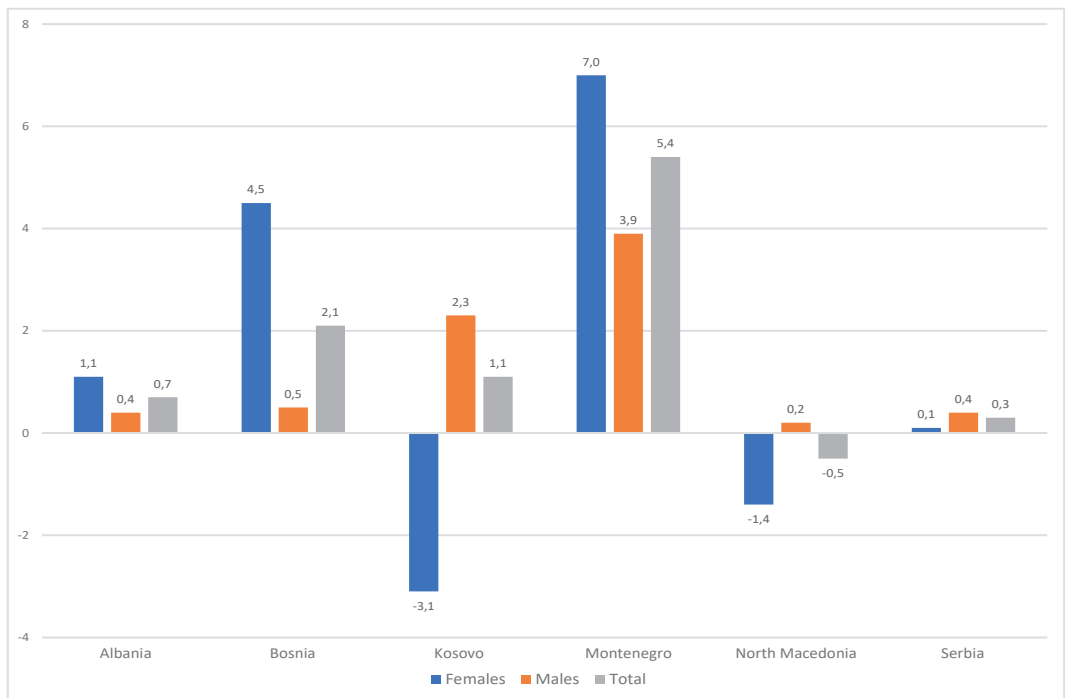
Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година - четврт квартал 2020 година

оведоа владите. Пазарот на трудот во Србија беше помалку погоден од кризата од другите пазари, поради високото ниво на поддршка од политиката за зачувување на работните места (Павловиќ, и др. 2020). Во Северна Македонија, вкупната стапка на невработеност дури благо се намали, за 0,5 процентни поени, продолжувајќи го падот на стапката на невработеност што течеше неколку години пред пандемијата. Сепак, усвоените мерки за задржување на работните места обично не ги покриваа работниците во неформалниот сектор и затоа овие работници беа изложени на

голем ризик да ги загубат своите работни места (Еш и Палм, 2020).

Невработеноста кај младите се зголеми во сите земји од регионот, со особено сериозно влијание во Црна Гора, каде што се зголеми за неверојатни 14,8 процентни поени (видете слика 7). Невработеноста кај младите се зголеми за повеќе од вкупната невработеност во секоја земја од регионот (освен во Косово, каде што порастот на стапката на невработеност беше низок и сличен меѓу старосните групи). Треба да се очекува посиленото влијание на пандемијата врз невработеноста кај младите

Слика 8: Влијанието на пандемијата врз стапките на невработеност според пол, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот од прв квартал 2020 година - четврт квартал 2020 година

во споредба со вкупната невработеност. Бидејќи младите луѓе често работат во неформалниот сектор (Цветичанин и сор., 2019) или во несигурен работен однос само со договори на определено време, тие не беа заштитени со владините мерки за ублажување наменети да ги заштитат работните места во формалниот сектор. Затоа, младите работници беа изложени на поголеми оптоварувања од влијанијата на пандемијата за разлика од постарите работници.

Стапката на невработеност кај мажите се зголеми во секоја земја од Западен Балкан во 2020 година, со најзначајно зголемување во Црна Гора каде стапката на невработеност се зголеми за 3,9 процентни поени (видете слика 8).¹⁷ Влијанието врз жените работници е помалку јасно отколку влијанието врз младите работници, при што стапката на невработеност на жените дури опаѓа во Косово и Северна Македонија. Во случајот на Северна Македонија, ова може да е одраз на намалувањето на стапката на активност на жените, бидејќи тие го напуштија пазарот на трудот во поголем број од мажите за да преземат обврски за грижа во домот (видете слика 3). Во случајот на Косово, падот на стапката на невработеност кај жените беше проследен од зголемување на стапката на активност кај жените за 1,4 процентни

поени (видете слика 3), што укажува на тоа дека работодавците можеби го замениле женскиот труд со машки труд. Повеќе жени отколку мажи работат со скратено работно време во Западен Балкан (RCC 2021a) и со ваквата замена можеби биле опфатени повеќе жени кои започнале да работат со скратено работно време како замена за отпуштените мажи кои работеле со полно работно време.

Истовремено земајќи ги предвид возраста и полот, пандемијата имаше исклучително влијание врз стапката на невработеност на младите жени во четири земји од регионот (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија). Во Албанија пандемијата имаше мало влијание врз стапките на невработеност и кај мажите и кај жените, додека, како што беше наведено погоре, стапката на невработеност на жените се намали во Косово за сите старосни групи. Сериозното влијание на пандемијата врз младите жени може да се објасни со нивната поголема изложеност на ризик во споредба со мажите или жените од повисоките старосни групи. Ова се должи на нивното поголемо присуство во секторите кои директно работат со клиенти кои беа изложени на пад на побарувачката (особено туризам, сместување и малопродажба), на нивните помалку сигурни договори за вработување и на нивната поголема вклученост во неформалната економија. Младите мажи исто така беа тешко погодени од истите причини, но во помала мера, како одраз на поголемото влијание на затворањето на училиштата врз младите мајки кои ги напуштија работните места за да преземат одговорности за грижа за децата, а

¹⁷ Според една понова студија на Меѓународната организација на трудот за влијанијата од пандемијата во Црна Гора, „[жените], кои сочинуваат 81 процент од работните места во здравствениот сектор во Црна Гора, се во првите редови на кризата, а исто така се повеќе застапени во неформалните услужни сектори и во производствените сектори за кои е потребен интензивен труд“ (МОТ, 2020б).

Слика 9: Влијанието на пандемијата врз стапките на невработеност според старосна група и пол, четврт квартал 2019 година - четврт квартал 2020 година



Извор: Податоци од Истражувањето за работна сила од Евростат и националните заводи за статистика, квартални податоци. Забелешка: податоци за Босна и Херцеговина, податоци на Меѓународната организација на трудот 2019-2020.

можеби и поради родова дискриминација на пазарите на трудот во регионот, што е добро документирано во неколку студии, од кои посебно значајни се студиите на Регионалниот совет за соработка (2021a).

АКТИВНИ И ПАСИВНИ ПОЛИТИКИ НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ

Како што е детално прикажано погоре, главните жртви на пандемијата на пазарите на трудот на Западен Балкан се младите лица, жените, а особено младите жени, во однос на намалените стапки на

активност како и зголемените стапки на невработеност. Во периодот на закрепнување по КОВИД, ќе треба да се креираат активни мерки на пазарот на трудот наменети за младите жени кои се откажале од пазарот на трудот или кои ја изгубиле работата, но сè уште бараат работа. Ќе треба да се распределат повеќе јавни пари за активни мерки на пазарот на трудот за да се поддржи враќањето на младите жени во работен однос или самовработување и да се интензивираат програмите за стручна обука. Треба да се обезбедат подобро родителски бенефиции, можеби во форма

на ваучери, за младите жени со одговорности за грижа на деца и кои можеби имаат потреба од услуги за згрижување деца, со цел да им се помогне при нивното враќање на работа. Ова треба да се спроведе преку флексибилни програми, со млади мајки кои ги исполнуваат условите да добиваат владини субвенции за плати на работни места со флексибилно работно време за да им се овозможи да постигнат задоволително ниво на рамнотежа помеѓу работата и животот додека преминуваат на пазарот на трудот.

Многумина од регистрираните лица во јавните служби за вработување во Западен Балкан се пасивни корисници на услугата, кои се регистрираат главно за да бараат здравствено осигурување. Следствено на тоа, релативно мал број од нив се корисници на активни политики на пазарот на трудот. Во повеќето економии, помалку од една десетина од лицата кои се регистрирани во јавните служби за вработување учествуваат во активните политики на пазарот на трудот (RCC, 2020c). Србија е исклучок, каде што повеќе од една четвртина од сите регистрирани лица, се вклучени во овие мерки до 2018 година. Може да се извлечат поуки од меѓународното искуство, особено во ЕУ (Сантос-Бриен, 2018). На пример, може да бидат потребни посветени млади работници кои ќе помогнат да се идентификуваат и информираат маргинализираните млади жени за достапните можности за добивање поддршка од јавните служби за вработување. Во Северна Македонија веќе се воведени насочени мерки за поддршка и помош, со делумен успех. Неодамна, ЕУ започна

амбициозен Економски и инвестициски план за Западен Балкан од 9 милијарди евра (Европска комисија, 2020а). Една од десетте водечки иницијативи на овој план е воведувањето на Гаранцијата за млади за создавање работни места и можности за младите луѓе. Кога овие програми ќе бидат имплементирани од владите во регионот, тие треба да бидат дизајнирани со фокус на родовата еднаквост за да се земе предвид сериозното влијание што пандемијата го имаше врз младите жени на пазарите на трудот во регионот.

За жал, јавните служби за вработување во Западен Балкан се борат соодветно да одговорат на ефектите од пандемијата врз пазарот на трудот (Регионален совет за соработка, 2021c). Во Косово, Северна Македонија и Србија, просечниот обем на случаи по член на персоналот кој достигнува број од 479 баратели на работа, значително го надминува просечниот обем на случаи во ЕУ од 140, а исто така е над обемот на случаи во Хрватска (169) и Словенија (137). Ова укажува на потребата од големо проширување на персоналот во јавните служби за вработување во Западен Балкан, особено ако усвојувањето на Гаранциите за млади би довело до регистрирање на поголем број млади луѓе во службите.

Пасивните политики на пазарот на трудот за време на пандемијата исто така имаат своја улога, па дури и во периодот на закрепнување по пандемијата, со цел да се одржат приходите и средствата за егзистенција за оние кои ги изгубиле своите работни места и не се подобни за финансиска поддршка преку шеми за привремено отсуство или работа со

скратено работно време. За жал, шемите за социјална помош долго време се недоволно финансирани во Западен Балкан (Готчева и Сундарам, 2013; Бартлет, 2013). Тие покажаа дека не можат да спречат зголемување на сиромаштијата за време на пандемијата КОВИД-19. Затоа, некои влади размислуваат за структурни реформи на нивните системи за социјална заштита (Светска банка 2021 година). Во Северна Македонија, се воведува поголема флексибилност во програмата за гарантиран минимален приход за да им се овозможи на луѓето да аплицираат на интернет, а не лично, а критериумите за подобност се приспособени за да се вклучат лицата кои ги загубиле своите работни места и приходите поради пандемијата. Сепак, мал број отпуштени работници имаат пристап до бенефиции за невработеност бидејќи припаѓаат на „второто ниво“ на пазарот на труд со невообичаени договори за вработување (или „трето ниво“ ако работат во неформална економија) и не се подобни за бенефиции (Меѓународна организација на трудот, 2020с). Во Косово, Шемата за социјална помош се пренасочува од категоријни бенефиции кон поголем фокус на намалување на сиромаштијата, а опсегот на шемата се проширува за да се овозможи плаќање бенефиции како одговор на економските шокови. Како и во Северна Македонија, ќе биде овозможено поднесување барања на интернет, поткрепено со инвестиции во системи и процедури. Во Србија се воспоставува регистар за социјални картички за да се овозможи подобра идентификација на ранливите луѓе и да се овозможи брз одговор на системот за социјална заштита на неочекувани

итни случаи. Овие реформи се чекор во вистинската насока и треба да го најават неопходното подобрување на обемот и дарежливоста на шемите за социјална помош во регионот.

ЗАКЛУЧОК

Пандемијата на КОВИД-19 предизвика нагло опаѓање на неодамнешниот раст на економиите на Западен Балкан во 2020 година, предизвикувајќи длабока, но привремена рецесија; неколку економии доживеаја сериозен економски шок. Влијанието на кризата најтешко го почувствуваа младите жени, кои често работат во индустрии со директен контакт со клиенти, како што се угостителството и туризмот, но и текстилната индустрија и трговијата. Влошувањето на можностите на пазарот на трудот за младите жени и другите ранливи групи во регионот го прави клучно ублажувањето на најлошите влијанија од кризата преку обезбедување поголема и понасочена помош за да влезат на пазарот на трудот, да најдат работа, да следат обука врз основа на работата или стажирање или да започнат сопствен деловен потфат. Ваквите мерки најдобро може да се организираат преку предложените нови шемии за Гаранција за млади.

Младите жени беа сериозно погодени од кризата и поради недостаток на установи за згрижување деца и враќањето на нивната традиционална улога во семејството. Треба да се посвети поголемо внимание на родово-неутралните политики за поддршка на поголемото учество на жените на пазарот на трудот и намалување на родовите јазови во вработувањето и платите. Треба да се

обезбедат родителски бенефиции за младите жени кои се грижат за децата дома и кои можеби имаат потреба од услуги за згрижување деца со да им се помогне при нивното повторно влегување на пазарот на трудот. Ова треба да се направи преку флексибилни програми кои ќе поддржат флексибилно работно време за да се постигне задоволително ниво на рамнотежа помеѓу работата и животот додека преминуваат на пазарот на трудот.

За да се спроведат ефективни политики за вработување со цел да се поддржи закрепнувањето по КОВИД, ќе треба да се зголемат капацитетите на јавните агенции

за вработување и персоналот. Постигнат е одреден напредок во градењето капацитети во последниве години, но останува да се направи уште повеќе. Очекуваните програми за Гаранции за млади што треба да се воведат преку Економскиот и инвестициски план на ЕУ за Западен Балкан треба да им дадат приоритет на активните политики на пазарот на трудот за младите жени, кои биле сериозно погодени од пандемијата, за да им помогнат при нивното враќање на работа преку соодветни програми за обука и специјализирана поддршка за барање работа и други родо-соодветни мерки.

РЕФЕРЕНЦИ

- Allcock, J. B. (2000). *Explaining Yugoslavia*. London: Hurst & Company.
- Atoyan, R., & Rahman, J. (2021). Western Balkans: Increasing women's role in the economy, *IMF Working paper WP/17/194*. Washington DC: The World Bank.
- Bartlett, W. (2013). The political economy of welfare reform in the Western Balkans. In: C. Ruggeri Laderchi & S. Savastano (eds.) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy*, New York: Springer, pp. 245-260.
- Bieber, F., Prelec, T., Jović, D., & Nechev, Z. (2021). The Suspicious Virus: Conspiracies and COVID 19 in the Balkans. Balkans I Europe Policy Advisory group. <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/Conspiracies-and-COVID19-in-the-Balkan-English-2.pdf>.
- Cvetičanin, P., Popovikj, M., & Jovanović, M. (2019). Informality in the Western Balkans: a culture, a contextual rational choice or both? *Southeast European and Black Sea Studies*, 19(4): 585-604.
- Dobrotić, I. (2022). Is there room for Europeanisation of work-care policies in the Western Balkans? *Journal of International and Comparative Social Policy* (forthcoming).
- Dobrotić, I., Stropnik, N. (2020). Gender equality and parenting-related leaves in 21 former socialist countries. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 40(5/6): 495-514.
- Esch, V., & Palm, V. (2020) (eds.) *The COVID-19 Pandemic in the Western Balkans: Consequences and Policy Approaches*, Berlin: Aspen Institute Deutschland.
- European Commission (2020b) *An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, Brussels 6.10.2020, COM(2020) 641 final.

- Eurofound (2019). *Life and Society in the EU Candidate Countries*. European Quality of Life 2016 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gerovska Mitev, M. (2019). Social policy during a decade of centre-right governance in Macedonia. In: R. Osbild & W. Bartlett (eds.) (2018) *Western Balkan Economies in Transition: Recent Economic and Social Developments*, Cham: Springer, pp. 123-134.
- Gerovska Mitev, M. (2020). Exclusion from social protection of people in non-standard employment: the case of North Macedonia. In: W. Bartlett, V. Monastiriotis & P. Koutroumpis (eds.) *Social Exclusion and Labor Market Challenges in the Western Balkans*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 221-234.
- Gotcheva, B., & Sundaram, R. (2013). Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation and performance. In: C. Ruggeri Laderchi & S. Savastano (eds.) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy*, New York: Springer, pp. 221-244.
- ILO (2020a). *A Quick Reference Guide to Common COVID-19 Policy Responses*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO (2020b) *Covid-19 and the World of Work: Montenegro*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO (2020c) *Covid-19 and the World of Work: North Macedonia*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO and EBRD (2020) *Covid-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses: Serbia*, Geneva: International Labour Organisation.
- Lebedinski, L., & Vladislavljević, M. (2022). Parenthood and labour market outcomes in Serbia. *Economic Annals* (forthcoming).
- Marinković, I., & Galjak, M. (2021). Excess mortality in Europe and Serbia during the COVID-19 pandemic in 2020. *Stanovništvo*, 59(1): 61-73.
- OECD (2020) *COVID-19 Crisis Response in South East European Economies*. Paris: Organisation for Cooperation and Development. <https://www.wb6cif.eu/wp-content/uploads/2020/05/Strategic-Response-to-Covid-19-in-SEE.pdf>
- Pavlović, D., Bodroža, D., & Vukmirović, V. (2020). The economic impact of the COVID-19 on Serbia's labor market, *Economic Analysis*, 53(1): 1-13.
- Pejin Stokić, L. (2020). COVID-19: impact on the Serbian economy and the government recovery package, *ESPN Flash Report 2020/45*, јули 2020.
- Petreski, M., Mojsoska-Blazevski, N. & Bergolo, M. (2017). Labor-market scars when youth unemployment is extremely high: evidence from Macedonia. *Eastern European Economics*, 55: 168–96.
- RCC (2021a) *Economic Benefits of Gender Equality and Women Empowerment in the Western Balkan Six*. Sarajevo: Regional Cooperation Council.
- RCC (2021b) *Labour Markets in the Western Balkans: 2019 and 2020*, Sarajevo: Regional Cooperation Council.
- RCC (2021c) *Study on Youth Employment in the Western Balkans*. Sarajevo: Regional Cooperation Council.

-
- Santos-Brien, R. (2018) *Effective Outreach to NEETs: Experience from the Ground*. Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Selenko, E., & Pils, K. (2019). The after-effects of youth unemployment: More vulnerable persons are less likely to succeed in Youth Guarantee programmes. *Economic and Industrial Democracy*, 40(2), 282-300.
- Shehaj, E., & Agolli, M. (2020). The dynamics of women's participation in the labour market under recessive economic conditions. In: W. Bartlett, V. Monastiriotis and P. Koutroumpis (eds.) *Social Exclusion and Labor Market Challenges in the Western Balkans*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 97-116.
- World Bank (2020). An uncertain recovery. *Western Balkans Regular Economic Report No. 18*, Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2021). Greening the recovery. *Western Balkans Regular Economic Report No. 20*, Washington DC: The World Bank.

Will Bartlett

LSE Research on Southeastern Europe (LSEE)

European Institute, London School of Economics, UK

and Faculty of Economics, University of Belgrade, Serbia

THE EFFECTS OF THE COVID PANDEMIC ON THE LABOUR MARKETS IN THE WESTERN BALKANS: EXPLORING AGE AND GENDER DIFFERENCES

Abstract

This paper analyses the impact of the COVID-19 pandemic on the labour markets of the Western Balkans. In 2020, the pandemic brought the recent growth of the region's economies to an abrupt if temporary halt, and the paper analyses the impact on activity rates and unemployment rates. The analysis reveals that youth and women, and particularly young women, have been the most severely affected by the crisis. In almost all countries the activity rates of young women have fallen by more than male workers or older workers, while female unemployment rates have simultaneously increased, delivering a double setback for gender equality on the labour market. The paper concludes that future labour market policies should prioritise active labour market policies for the affected young women to assist their return to work through female-friendly training programmes and specialised support for job search and other gender-appropriate policy measures. The capacities of the

public employment services in the region will need to be improved to implement targeted and effective active employment policies to support the post-COVID recovery.

INTRODUCTION

The COVID-19 pandemic hit the economies of the Western Balkans in 2020 with great severity and has continued through successive waves of infection throughout 2021.¹ Governments tried to cope with the effects of the pandemic by initially introducing stringent restrictive measures in March and April of 2020. This mitigated the initial effects of the pandemic to some extent. However, the ferocity of the pandemic continued well into the winter and spring of 2021. The

¹ A recent survey shows that the pandemic has hit the region covered by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), which includes the Western Balkans, harder than more developed European countries: See: <https://www.ebrd.com/news/2020/pandemic-hits-ebrd-regions-harder-than-advanced-europe-survey.html>

pandemic entered a second wave in the winter of 2020 and a third wave in early spring 2021. A low vaccination rate due to lack of vaccines and high levels of vaccine hesitancy (see Bieber et al., 2021) has meant that each time restrictive measures were lifted a new surge of the virus appeared. By December 2021 the countries of the Western Balkans were among the worst affected countries in the

in Montenegro and Serbia. However, this did not translate into an equal distribution of deaths. The highest death rate confirmed to have been due to COVID-19 was in Bosnia and Herzegovina, the third highest death rate in the world after Peru and Bulgaria. Close behind were Montenegro and North Macedonia, the fourth and fifth highest death rates in world respectively. The other three Western Balkan countries

Table 1: Coronavirus cumulative confirmed cases and deaths December 2021

Country	Share of people fully vaccinated	Confirmed cases per 100,000	Confirmed deaths per 100,000	Excess deaths per 100,000
North Macedonia	37.9%	10,421	366	634
Serbia	46.1%	18,372	173	606
Bosnia and Herzegovina	n/a	8,495	389	461
Albania	34.5%	7,010	108	391
Kosovo	43.3%	9,042	167	383
Montenegro	42.0%	25,202	370	348

Source: *Our World in Data*: <https://ourworldindata.org/covid-deaths> and *Economist Intelligence Unit*: <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

world (see Table 1).

By December 2021 the total cumulative number of confirmed cases had risen to over two million throughout the region, and the number of deaths had reached 37,630, with an average of 262 deaths per 100,000 population. However, the distribution of cases and in relation to population showed a wide variation. Considering cases, the highest relative impact in relation to population size was

apparently did better in preventing cases translating into deaths. However, a more accurate measure of impact is shown by the excess death rate (i.e. the actual death rate in a given period less the expected number of deaths). This shows a very different picture, with North Macedonia and Serbia the worst affected in the region, in fourth and fifth the worst affected globally. The difference in the estimates of the number of confirmed deaths and

the number of excess deaths may be due to errors in reporting systems, purposeful underreporting, or to the indirect impact of the pandemic due to the weak health systems in the region (Marinkovich & Galjak, 2021). Whichever method is used to estimate impact, the countries of Western Balkans appear to have been among the most affected countries in the world, suggesting both a failure of the health systems to cope with the crisis, and the low vaccine rate due to a lack of supplies (except in Serbia) and a high rate of vaccine hesitancy.

The economies of the region were badly hit by the pandemic due to lockdowns which affected the supply of goods and services, and restrictions on travel and mobility which affected the demand side. The pandemic brought economic growth to an abrupt halt leading to a deep recession in 2020 with a deeper trough than was experienced by the EU economies (RCC 2021b). About 84,000 jobs were lost in the first half of 2021 (World Bank, 2021). Montenegro was disproportionately vulnerable to the pandemic due to the large dependence on tourism. In 2020 tourist arrivals in Montenegro were down by 83% compared to 2019, due to the restrictions imposed to combat the pandemic (RCC 2021b).

The COVID-19 pandemic had profound effects of the labour markets in the region. To mitigate the effects on the labour markets governments introduced policy measures to preserve jobs by

providing support to businesses affected by the lockdowns and the general collapse of trade, including especially the tourism industry. However, after an initial set of support measures and the initial lockdowns governments relaxed the stringency of their health control measures allowing the pandemic to rip through their societies with devastating effects on direct and indirect mortality. Restrictive measures were reintroduced in the winter of 2020/2021, but again lifted in the spring and summer of 2021. By the end of 2021 the number of cases had reached enormous proportions and the death rates were among the highest in the world. Job retention schemes have been put in place in all economies to a varying extent. However, these did not cover the most vulnerable participants in the labour markets including those on temporary contracts or in the informal economy, nor did they prevent layoffs or a reduction in working hours. While wage subsidies were used as a key measure to limit the potential reduction in formal employment, the impact has been felt most severely by young workers and women working in customer facing industries such as hospitality and tourism by workers in the informal sector who lost their jobs. The most vulnerable groups on the labour market lost income during the pandemic and were at high risk of poverty. Consequently, the poverty rate increased by 1.0 to 2.5 percentage points in 2020 (World Bank 2021).

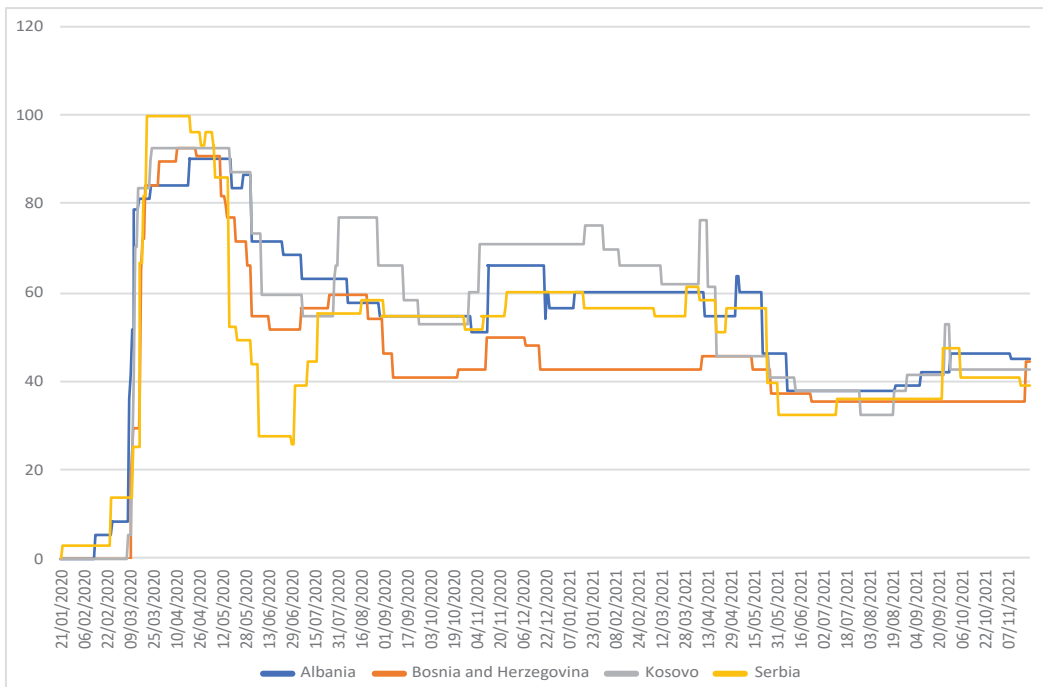
MEASURES ADOPTED TO MITIGATE THE EFFECTS OF THE COVID PANDEMIC ON THE LABOUR MARKET

To fight the pandemic and ease the pressure on their weak health services, policymakers in the Western Balkans introduced stringent measures in Spring 2020 (OECD, 2020). The wearing of facemasks was made mandatory in public or in closed space in all economies, while the number of people allowed to participate in gatherings was strictly limited. Restaurants, bars, cafes and other catering facilities operated with reduced working hours. Travel

restrictions were introduced and borders partially closed. In some economies, a curfew was introduced. Combined in-person and remote learning was introduced in schools. EU economies began to require a quarantine period and/or a negative PCR test results as an entry requirement for residents from the Western Balkan economies. Restrictions were eased after the first wave of the pandemic subsided in May 2020, in Serbia in time for elections.

Although the initial recovery prospects were rather good for the Western Balkans, a new wave of COVID-19 infections at the start of the third quarter of 2020

Figure 1: COVID-19 Containment and Health measures Index



Source: *Our World in Data*

delayed reopening efforts and forced governments to reintroduce previous mitigation measures. In autumn and winter 2020 (see Figure 1). However, these measures were less severe than during the first wave, and after the end of the winter the restrictive measures were gradually relaxed. A Containment and Health index, compiled by the “Our World in Data” website, shows that the containment and health measure introduced in Bosnia and Herzegovina were less stringent than in Albania, Kosovo, and Serbia.²

Most economies adopted similar support measures, although the size of measures varies between economies. The measures were a mix of short-term measures for mitigating the immediate impact of the crisis, such as providing access to loans for businesses, tax breaks and loan repayment moratoriums. Wage subsidies were provided to cover the labour costs of affected companies to avoid large-scale dismissals and preserve jobs. Some of the central banks in the Western Balkans cut policy interest rates to record lows to deal with the economic impact of the pandemic (Albania, North

Macedonia, and Serbia). In Bosnia and Herzegovina, the entity banking agencies adopted temporary measures in 2020 to preserve the stability of the banking system.

Support for employees unable to work due to the pandemic was provided, and all Western Balkan countries temporarily increased social benefits for affected households. This support varied from a monthly allowance corresponding to half of employees’ average monthly net salary (over the previous 24 months) in North Macedonia, to a capped amount of financial support elsewhere.

One-off cash-transfers to citizens were offered in some cases; Serbia offered a cash transfer of the equivalent of €100 to persons aged 18 or older who applied for it (Pejin Stokich, 2020). Most measures were focused on providing social benefits to households and providing support to companies to sustain their cash flows to avoid bankruptcies and to protect jobs. However, these measures excluded informal sector enterprises and informal workers. Consequently, while they mitigated the potential negative impact of pandemic on the formal labour market, they did little to support workers in the informal labour market.

Country snapshots of pandemic measures during 2020

Albania adopted some of the most stringent lockdown measures in March 2020 as soon as it detected the first confirmed COVID-19 case. A state of

² This index is calculated using thirteen metrics: school closures; workplace closures; cancellation of public events; restrictions on public gatherings; closures of public transport; stay-at-home requirements; public information campaigns; restrictions on internal movements; international travel controls; testing policy; extent of contact tracing; face coverings; and vaccine policy. Unfortunately values of the index are not available for Montenegro and North Macedonia.

natural catastrophe was declared for three months. In March 2020, the first package of support measures was approved to support incomes of employees of some 30,000 businesses that had been closed, granting them a subsidy equal to the minimum wage for three months from March to May.³ The measures covered both self-employed and unemployed family members who would otherwise not receive unemployment support. In April, a second set of measures was approved, covering all families who were affected by job losses, and for all furloughed employees. In September 2020, the government launched a further employment support programme to provide a wage subsidy, up to the level of the minimum wage, to employers who retained their workers. Social and health insurance was provided for those who lost their jobs due to the COVID-19 pandemic.⁴

In Bosnia and Herzegovina, a country-wide state of emergency was declared in March 2020, with closure of schools and universities, restaurants, and shops. Public transport was suspended, public gatherings banned, and severe restrictions placed on the movement of people. Borders were closed to all except

Bosnia and Herzegovina's citizens who were quarantined for 14 days.⁵ Specific measures differed across the Entities. General support was provided for the business sector but there were no specific measures to improve the weak social protection system, nor any special measures to provide social assistance to the unemployment or those who had lost income due to the pandemic.⁶ Wage subsidy schemes covered half of registered employees by June 2020 (World Bank, 2020).

In Kosovo, restrictive measures were introduced early including lockdown and suspension of public transport in March. The restrictive measures were lifted in the summer only to be reimposed in the autumn. A Fiscal Emergency Package was adopted in March and April providing for a monthly payment of €130 for people registered as unemployed for the first time at the Employment Agency.⁷ Social assistance payments were doubled for all beneficiaries for April and May 2020. In addition, all individuals who benefited from social schemes or pensions, and who's usual monthly payment was less than €100, were paid an additional €30

³ See: <https://www.esap.online/observatory/measures/1/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-albania>

⁴ "Procedures, criteria and rules for the implementation of the Programme for Promotion of Employment for the Unemployed due to Covid-19" DCM no. 608 dated 29.7.2020

⁵ See: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>

⁶ See RCC Employment Observatory public policy tracker: <https://www.esap.online/observatory/measures/2/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-bosnia-and-herzegovina>

⁷ See RCC Employment Observatory Public Policy Tracker: <https://www.esap.online/observatory/measures/3/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-kosovo>

monthly from April to June. A wage subsidy of €130 per worker per month for the first two months of employment was given to companies that hired new workers for one year or more,⁸ while a wage subsidy of €170 per month covered other private sector employees.⁹

In Montenegro, mitigation measures included subsidies for private sector wages at 100% of the gross minimum wage for firms closed during lockdown and for firms in the tourism sector. The measures also provided 50% of the cost of social security contributions for firms that maintained employment. Payments of 50% of the gross minimum wage were given to employees in quarantine or isolation.

In North Macedonia, wage subsidies of MKD 14,500 per month per employee were offered in April and May 2020 to companies affected by the crisis or 50% of the cost of contributions for each employee.¹⁰ A furlough scheme was provided in sectors closed due to the pandemic and for employees unable to work due to childcare reasons, or people who were self-isolated or quarantined. Wage subsidies were provided for six months for registered unemployed

workers who became newly employed in small and medium sized enterprises (SMEs). Financial assistance to workers in the informal economy who had lost their incomes, and utility allowance were provided for social security beneficiaries.¹¹

In Serbia, as in Bosnia and Herzegovina, measures were mainly focused on preserving jobs. A first set of measures in March 2020, deferred payment of taxes and contributions on salaries.¹² It also offered to pay the minimum wage of employees in all firms who had not reduced employment by more than 10%. Furlough payments of 50% of salary were given to businesses for their workers who were temporarily laid off due to the lockdown.¹³ A one-off payment of €100 was made to all beneficiaries of social protection payments including pensions, and to other citizens who applied for it. In May, a second set of measures targeted financial assistance to the business sector at a cost of about 1.8% of GDP. In July, the job subsidy for SMEs was reduced to 60% of the minimum wage, and payment of taxes and contributions was postponed.¹⁴

⁸ See RCC Employment Observatory Public Policy Tracker: <https://www.esap.online/observatory/measures/3/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-kosovo>

⁹ World Bank (2020) Western Balkans Regular Economic Report No. 18, p. 11.

¹⁰ See: <https://www.esap.online/observatory/measures/5/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-the-republic-of-north-macedonia>

¹¹ See: <https://www.esap.online/observatory/measures/5/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-the-republic-of-north-macedonia>

¹² See <https://www.esap.online/observatory/measures/6/socio-economic-measures-for-the-coronavirus-crisis-in-serbia>

¹³ ILO (2020) COVID-19 and the World of Work: Policy Responses and Gaps, Geneva: International Labour Office.

¹⁴ The fourth set of measures involved distributing one hundred euros in local currency to all adults in Serbia who applied for it.

THE LABOUR MARKET EFFECTS OF THE COVID PANDEMIC

All these measures had some effect in mitigating the effects of the pandemic on the labour market. However, they could not entirely insulate businesses or their employees from job losses, or reductions in incomes. To identify the impact of the pandemic on the labour market, I compare the position before the pandemic hit the region in the fourth quarter of 2019 with the position a year later in the fourth quarter of 2020 when the impact of the pandemic on the labour market was observable. These data are taken from the Labour Force Surveys in each country and enable an analysis of the unequal impact of the Covid-19 crisis by age and gender. The focus is on the position in 2020 when the first and second waves of the pandemic hit the region and the initial impact on the labour markets was most severe.

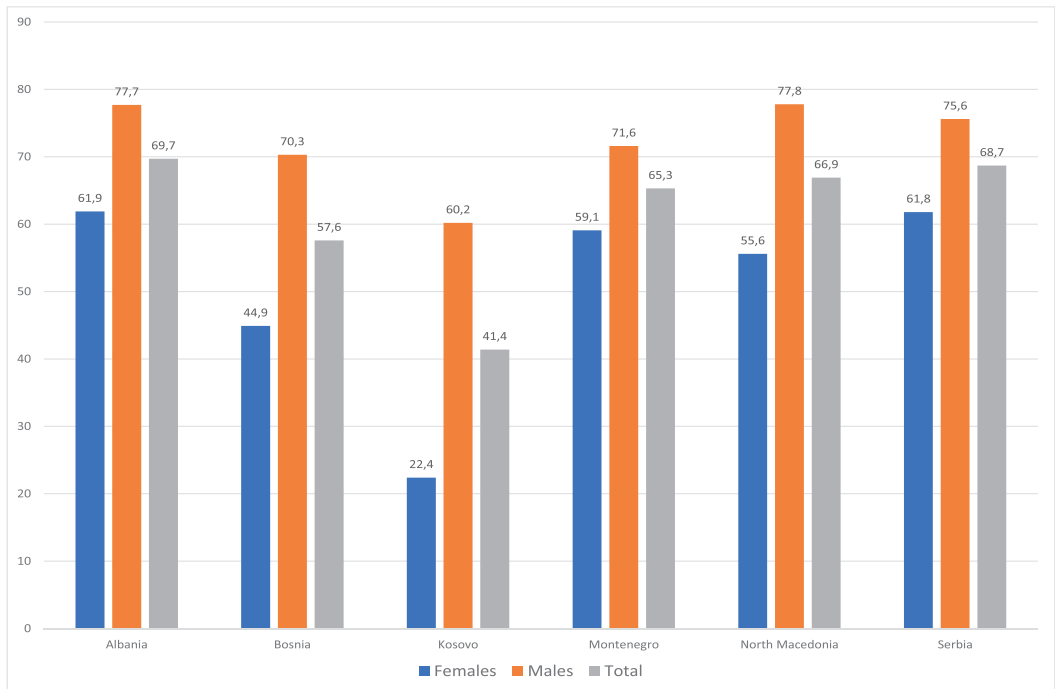
Changes in the activity rate

Even before the pandemic hit the region, in the fourth quarter of 2019, the average labour force activity rate for the 15-64 age group in the Western Balkans was relatively low, at 61.6% (in the EU27 it was 73.5%).¹⁵ Four countries had activity rates between 65% and 69%, while the activity rate in Bosnia and Herzegovina was 57.6% and in Kosovo only 41.4%

(see Figure 2). There was a large gender gap in activity rates; the regional male activity rate was 72.2% (about the same as the EU27 total activity rate) but female activity rate was 51.0%. The female activity rate varied from 61.9% in Albania to just 22.4% in Kosovo (see Figure 2). The Western Balkan economies now have some of the lowest female activity rates in Europe (Atoyán & Rahman, 2021). Under the former socialist system, women had participated more fully in economic activity, but following privatization and the development a more market-oriented economy women's more traditional role in the family was restored. The revival of traditional cultural norms and a retraditionalization of the role of women in society has been a step backwards from the relatively egalitarian gender policies that had been developed in the former Yugoslavia - at least in urban areas (Allcock, 2000). The large gender gap, especially among younger age groups may reflect the high proportion of young women who need to take care for their children at home in a society with a young demographic profile and a relative absence of publicly provided, or affordable private, childcare facilities. The lack of child-care facilities and the scarcity of part-time employment contracts weighs especially heavily on younger mothers in the region (Lebedinski & Vladislavljovich, 2022). The economic crisis of the later 2000s and early 2020s also set back women's position in the labour market. For example, Shehaj and Agolli (2020) show

¹⁵ The activity rate, sometimes called the labour force participation rate, is the number of employed persons divided by the working population for the corresponding age group.

Figure 2: Pre-pandemic quarterly activity rates by gender 2019 q4 (15-64 age group)



Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2021q1.

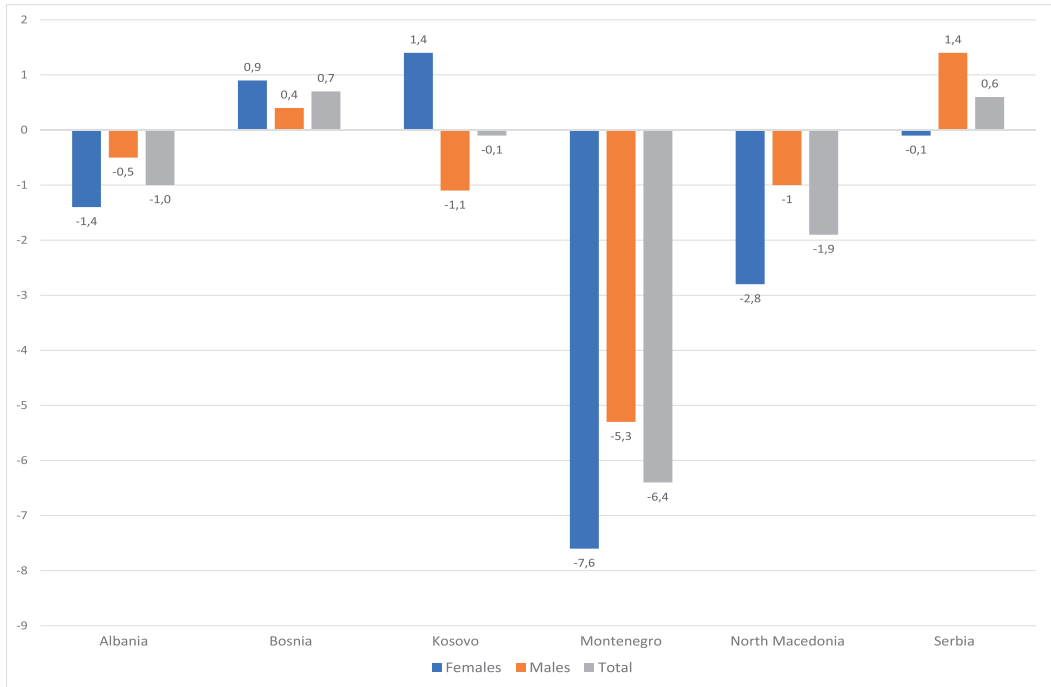
that the global economic and financial crisis reduced female activity rates in Albania, especially among younger and more highly educated women.

According to the findings of a 2016 survey by the European Foundation for Living and Working Conditions, women’s role in the household is more traditional in the Western Balkans than in the EU (Eurofound, 2019).¹⁶ One of the survey questions explores the frequency

of cooking and/or housework by male and female members of the household. In the EU, 55.9% of male respondents answered that they do this activity “at least several days a week”, whereas in the Western Balkan countries the proportion of men doing housework was only 22.5%. These differences in the intensity of housework shared between men and women makes it more difficult for women to participate in paid employment outside the home. The dynamics of women’s participation in the labour market are also influenced by the extent of social capital, cultural factors, social protection policies, and pro-

16 The 2016 wave of the Eurofound European Quality of Life Survey was carried out in Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, and Serbia in 2016.

Figure 3: Impact of the pandemic on activity rates by gender, 15-64 age group, 2019q4-2020q4, p.p.



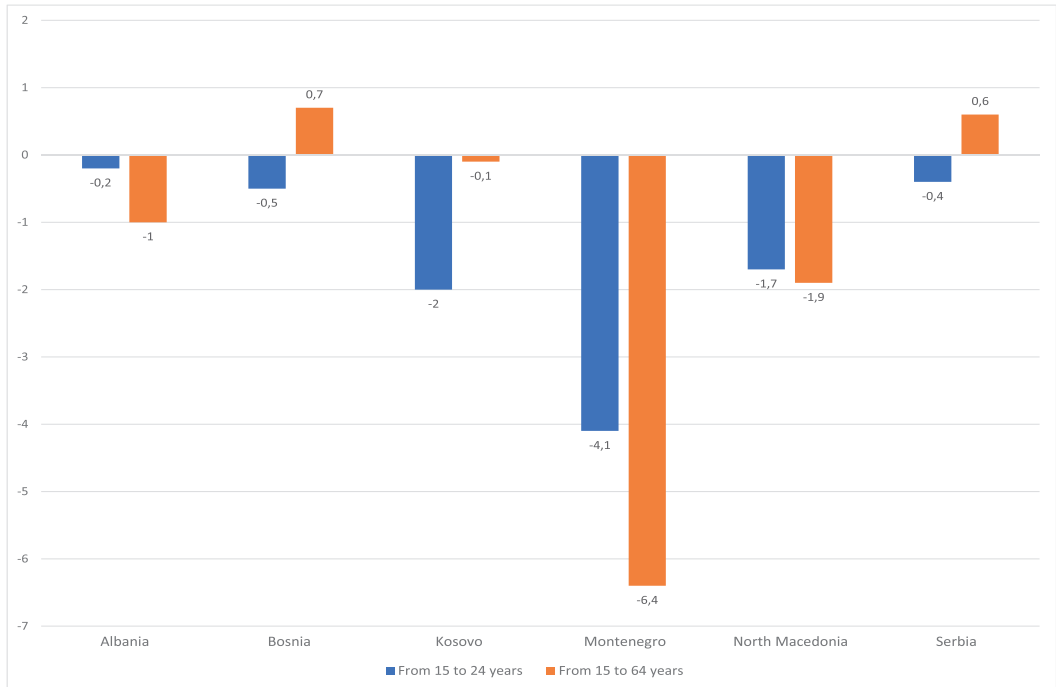
Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1-2020q4

natalist family policies alongside limited provision of child-care facilities outside the home (Dobrotić, 2022; Dobrotić & Stropnik, 2020).

The COVID-19 pandemic has adversely affected the labour force participation of women for several reasons. First, school closures have placed an increased burden on working mothers (ILO, 2020a). Second, due to the lockdown measures adopted, many women withdrew from the labour market. Female activity rates fell in Albania, Montenegro, North Macedonia,

and Serbia, although they increased in Bosnia and Herzegovina and Kosovo. The largest fall in the female activity rate took place in Montenegro, where it fell by 7.6 percentage points. The exception of Kosovo may be explained by the existing extremely low initial female activity rate, so that there was little opportunity for a further reduction and the brunt of the effect was felt by men who exited the labour market into inactivity to a greater degree than did women. The increase in activity rates in Bosnia and Herzegovina may reflect the fact that the governments

Figure 4: Impact of the pandemic on activity rates by age group, 2019q4-2020q4, p.p.



Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1-2020q4

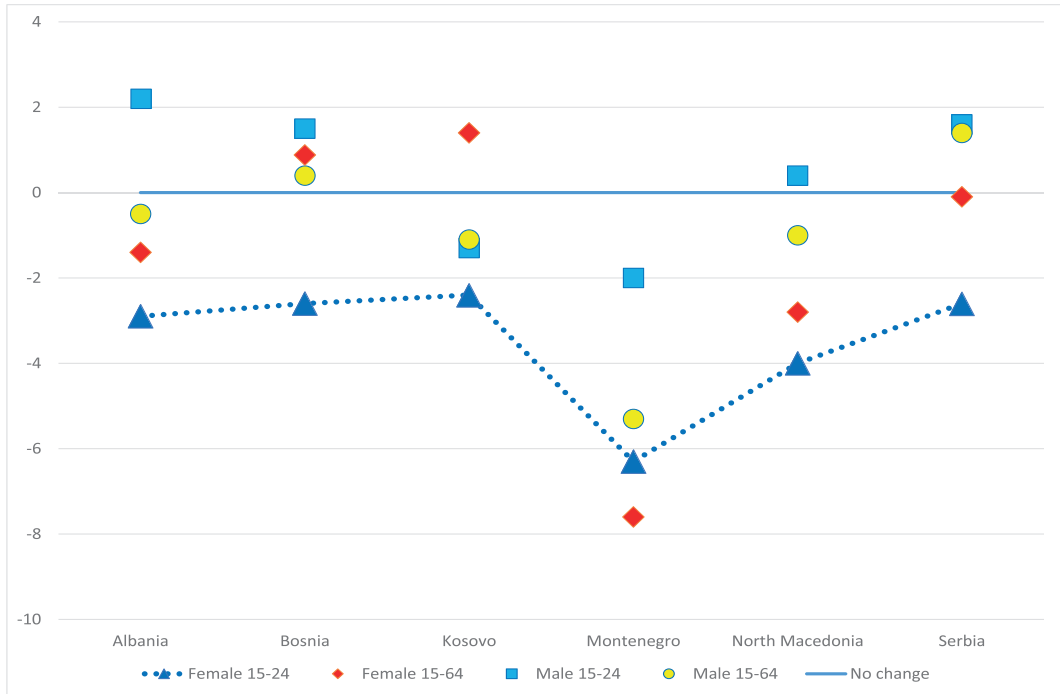
in that country made less use of restrictive measures, and gave greater allowance to economic activity to continue throughout the pandemic than did other countries in the region.

Youth activity rates for the 15-24 age group is relatively low in the Western Balkans (RCC, 2021c); in the fourth quarter of 2019 it was 32.2% (seven percentage points below the EU27). As well as women, many young people in the Western Balkans have lost their jobs because of the COVID-19 pandemic and have exited the labour force into inactivity. This is reflected in a fall in youth activity

rate rates between the fourth quarters of 2019 and 2020 (see Figure 4), which fell to just 30.7% by the fourth quarter of 2020. The largest fall took place in Montenegro where the tourism industry was badly affected reducing overall activity rates by 6.4 percentage points and reducing youth activity rates by 4.1 percentage points. In Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Serbia, the youth activity rate fell by a larger margin than for the workforce as a whole, although this was not the case in Albania, Montenegro and North Macedonia.

The effect of gender and age group on reducing activity rates throughout the

Figure 5: Impact of the pandemic on activity rates by age group and gender, 2019q4-2020q4, p.p.



Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1-2020q4

pandemic are cumulative, and activity rates have fallen the most for young women, both in absolute terms and in relation to the male youth activity rate (see Figure 5); the latter even increased in four countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, and Serbia). This suggests that there may have been some substitution in labour market activity within households, with young women exiting the labour market, and young men (or older women) entering it. The general pattern, therefore, is for the brunt of the pandemic to have been

borne by young women, many of whom who withdrew from the labour force into inactivity. This may have been partly due to school closures, which implied that young mothers with childcare responsibilities needed to stay at home with their children. It may also reflect the higher incidence of the pandemic on sectors such as retail and accommodation where women have a higher presence. The vulnerable position of young women is also be associated with the greater likelihood that that young people may have temporary jobs or other insecure

forms of work contracts. Finally, young women are also more likely to work under atypical work contracts or in the informal sector and are therefore excluded from the employment and income support measures introduced by governments.

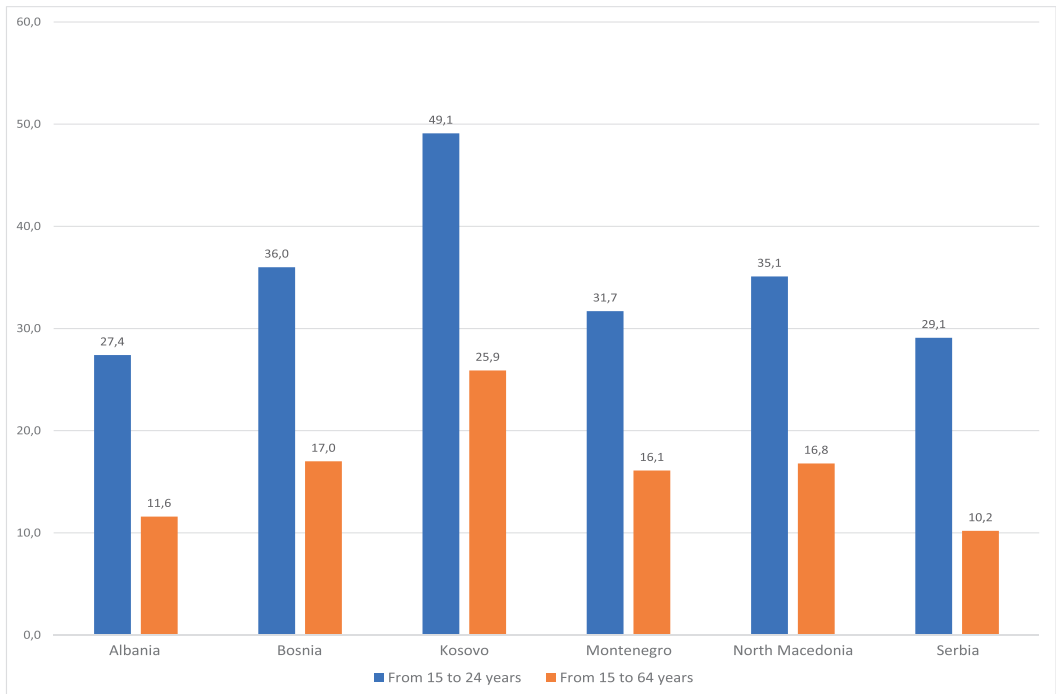
Effect of the pandemic on Unemployment

Before the pandemic hit, unemployment rates were already relatively high in the Western Balkans although they had been falling for several years due to the economic recovery that had been taking place since around 2015. Overall unemployment

levels were above 10% in every country, and double that in Kosovo. There was little difference in the unemployment rates of men and women in most countries, except in Bosnia and Herzegovina where the female unemployment rate was 20% compared to 15.1% for men, and in Kosovo (36.6% for women compared to 22.0% for men).

Before the pandemic struck, the youth unemployment rates were substantially higher than the overall unemployment rates in the Western Balkans. Youth face a precarious position on the labour markets, since young people in the region have a

Figure 6: Pre-pandemic quarterly unemployment rate by age group, 2019 q4



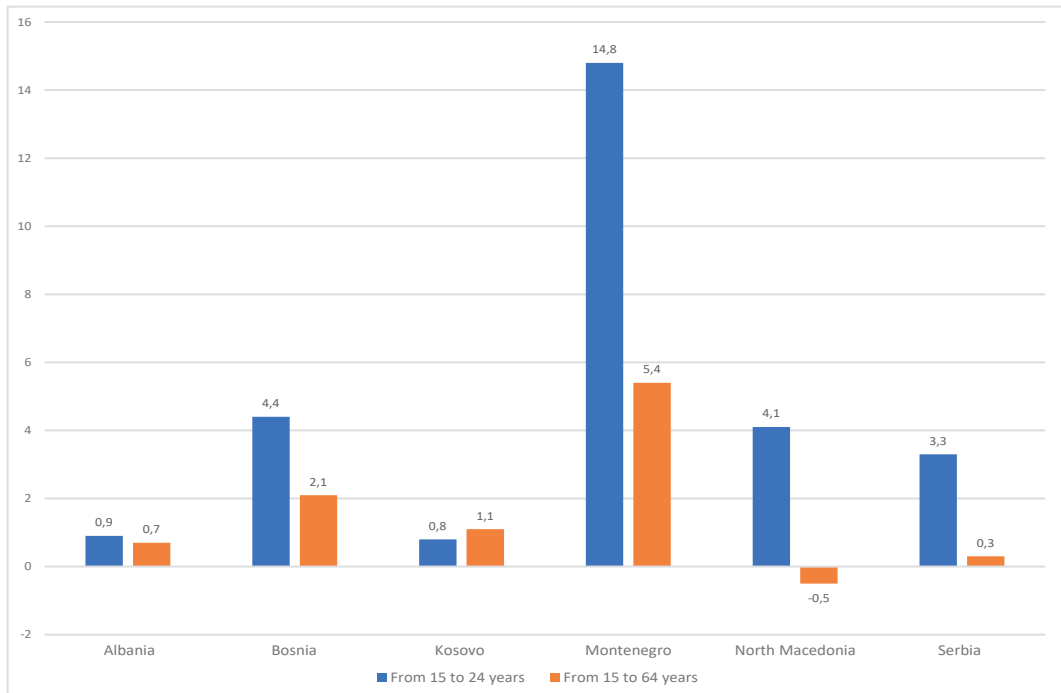
Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1.

higher share of temporary contracts than do young people in the EU-27. This especially so in Kosovo and Montenegro where more than three quarters of employed youth hold this type of contract, while in Serbia more than one half do so. Precarious employment of this type can adversely affect individual well-being as well as productivity. Many people in precarious jobs are not well served by social protection systems in the region (Gerovska Mitev, 2019; 2020). In addition, high levels of long-term youth unemployment can blight the prospects of young people due to the “scarring” effect

that long-term unemployment can cause (Selenko & Pils, 2016; Petreski et al., 2017). Public employment services have had little success in assisting young people to find work. Only North Macedonia has adopted a Youth Guarantee, which has had a positive impact, reducing the share of long-term youth unemployment by about nine percentage points between 2017 and 2019 (RCC, 2019c).

The inactivity and unemployment of young people can be combined into a single measure of vulnerability known as “neither in employment, nor in education

Figure 7: Impact of the pandemic on unemployment rates by age group, 2019q4-2020q4, p.p.



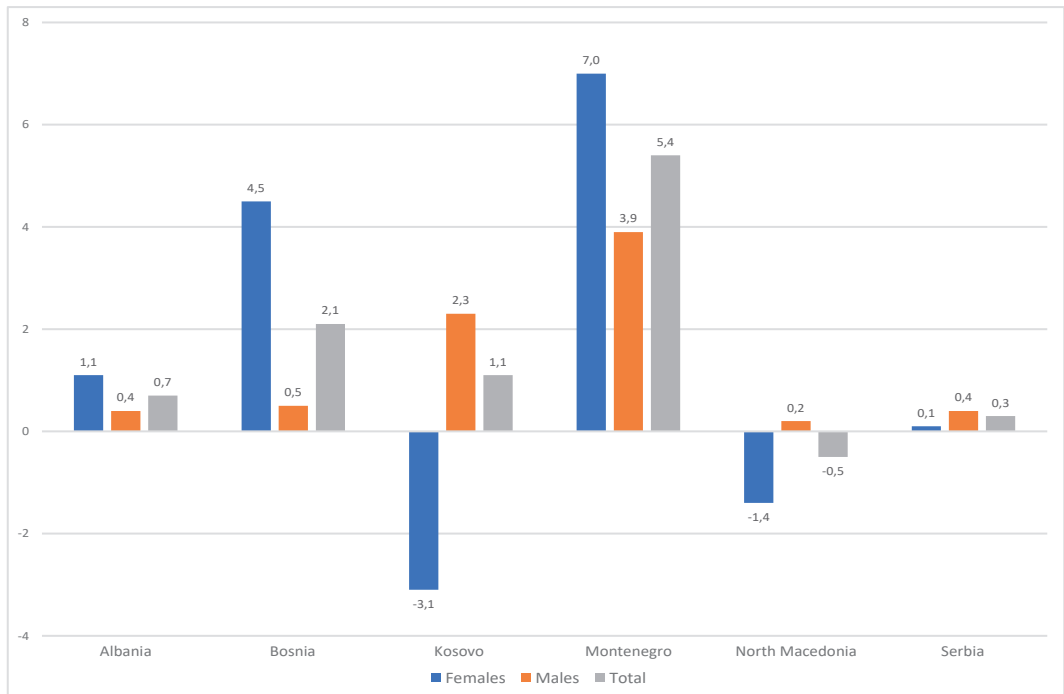
Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1-2020q4

or training” (NEETs) and are likely to remain so for a long time, especially if they have not acquired the skills needed to find and keep a job. The NEET rate was highest in 2019 in Kosovo at 32.7% and lowest in Serbia at 15.3% (compared to 10% in the EU-27). Long-term youth unemployment, combined with limited access to education and training, can reduce job prospects, reduce future earnings, and increase the risk of poverty. A Youth Guarantee introduced in North Macedonia reduced the NEET rate substantially, demonstrating that targeted active labour market policies can be

highly effective in mobilising this group of workers.

In 2020, the COVID-19 pandemic led to a sharp increase in unemployment levels, despite the extensive job protection measures that were introduced. The unemployment rate of 15-64 age group, i.e. the labour force as a whole, increased the most in Montenegro, by 5.4 percentage points over the year. Elsewhere the increase in unemployment rates was moderated by the mitigation measures put in place by governments. The labour market in Serbia has been less affected by the crisis than others due to the high level of policy

Figure 8: Impact of the pandemic on unemployment rates by gender, 2019q4-2020q4, p.p.



Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note: data for Bosnia and Herzegovina ILO data from 2020q1-2020q4

support to preserve jobs (Pavlovich, et al. 2020). In North Macedonia, the overall unemployment rate even fell slightly, by 0.5 percentage points, continuing a fall in the unemployment rate that had been proceeding over several years prior to the pandemic. However, the job retention measures that were adopted did not usually cover workers in the informal sector, and so these workers were at high risk of losing their jobs (Esch & Palm, 2020).

Youth unemployment increased in all countries of the region, with an especially severe impact in Montenegro, where it increased by a staggering 14.8 percentage points (see Figure 7). Youth unemployment increased by more than overall unemployment in every country of the region (except for Kosovo, where the increase in the unemployment rate was low and similar across age groups). The stronger impact of the pandemic on youth unemployment compared to overall unemployment is to be expected. Since young people often work in the informal sector (Cvetičanin et al., 2019), or in precarious employment with only temporary contracts, they have not been protected by government mitigation measures designed to protect formal sector jobs. Young workers have therefore carried a heavier burden of the pandemic effects than older workers.

The male unemployment rate increased in each Western Balkan country in 2020, most substantially in Montenegro where the unemployment rate increased by 3.9

percentage points (see Figure 8).¹⁷ The effect on female workers has been less clear cut than the effect on young workers, with the female unemployment rate even falling in Kosovo and North Macedonia. In the case of North Macedonia, this may reflect the decrease in the activity rate of women, as they left the labour market in greater numbers than men to take up caring responsibilities at home (see Figure 3). In the case of Kosovo, the fall in the female unemployment rate was accompanied by an increase in the female activity rate by 1.4 percentage points (see Figure 3), which suggests that employers may have substituted female labour for male labour. More women than men work on a part-time basis in the Western Balkans (RCC 2021a) and this substitution may have involved more women taking on part-time jobs to replace dismissed full time male workers.

Considering age and gender simultaneously, the pandemic had an exceptional impact on the unemployment rate of young women in four of the countries of the region (Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia and Serbia). In Albania the pandemic had little impact on unemployment rates for men and women alike, while, as noted

¹⁷ According to a recent ILO study on the effects of the pandemic in Montenegro, “[w]omen, who account for 81 per cent of jobs in the health and care sector in Montenegro, are in the frontline of the crisis, and are also overrepresented in the informal service sectors and in labour-intensive manufacturing sectors (ILO, 2020b).

Figure 9: Impact of the pandemic on unemployment rates by age group and gender, 2019q4-2020q4, p.p.



Source: Labour Force Survey data from Eurostat and national statistical offices, quarterly data. Note data for Bosnia and Herzegovina are annual data from 2019-2020

above, the unemployment rate of women decreased in Kosovo for all age groups. The severe impact of the pandemic on young women may be explained by their greater exposure to risk as compared to either men or women of older age groups. This is due to their greater presence in customer-facing sectors exposed to the drop-in demand (tourism, accommodation, and retail in particular), to their less secure employment contracts, and to their greater involvement in the informal economy. Young men were also badly affected for the same set of reasons

but to a lesser extent, reflecting the greater impact of school closures on the young mothers who left work to take up childcare responsibilities, and possibly also due to gender discrimination in the labour markets of the region, which has been well documented in several studies, notable RCC (2021a).

ACTIVE AND PASSIVE LABOUR MARKET POLICIES

As shown in detail above, the main casualties of the pandemic on the labour markets of the Western Balkans have

been young people, women - and young women in particular - both in relation to reduced rates of activity and increased rates of unemployment. In the post-COVID recovery period, active labour market measures will need to be designed to target young women who have dropped out of the labour market or who have lost their jobs but are still looking for. More public money will need to be allocated for active labour market measures (ALMPs) to support the return of young women into employment or self-employment, and to intensify programmes for vocational training. Improved parental benefits, possibly in the form of vouchers, should be provided for young women with childcare responsibilities and who may require childcare services to assist them in their return to work. This should be done through flexible programmes, with young mothers eligible to receive government wage subsidies in jobs with flexible working hours to enable them to achieve a satisfying work-life balance as they transit to the labour market.

Many of those registered with public employment services in the Western Balkans are passive users of the service, who register mainly to claim health insurance. Consequently, relatively few are beneficiaries of ALMPs. In most economies, less than one tenth of people registered with the PES take part in ALMPs (RCC, 2020c). Serbia is an exception, with over one quarter of all registrants involved in these measures by 2018. Lessons could be drawn from

international experience, especially in the EU (Santos-Brien, 2018). For example, dedicated youth outreach workers may be needed to identify and inform marginalised young women about the opportunities available to receive support from the public employment services. Targeted support measures have already been introduced in North Macedonia, with some success. Recently, the EU has launched an ambitious €9 billion Economic and Investment Plan for the Western Balkans (European Commission 2020a). One of the ten flagship initiatives of this plan is the launch of a Youth Guarantee to create jobs and opportunities for young people. When they are implemented by the governments of the region, these programmes should be designed with a focus on gender equality to take account of the severe impact that the pandemic has had on young women in the region's labour markets.

Unfortunately, the public employment services in the Western Balkans are struggling to respond adequately to the effects of the pandemic on the labour market (RCC 2021c). In Kosovo, North Macedonia and Serbia, the average caseloads per staff member of 479 jobseekers far exceeds the average EU caseload of 140 and are also above the caseloads in Croatia (169) and Slovenia (137). This suggests the need for a major expansion of staff in the public employment services in the Western Balkans, especially if the adoption of Youth Guarantees were to lead to a larger

number of young people registering with the services.

There is also a role for passive labour market policies during the pandemic and even in the post-pandemic recovery period in order to maintain incomes and livelihoods for those who have lost their jobs and are ineligible for financial support through furlough or short-time work schemes. Regrettably, social assistance schemes have long been underfunded in the Western Balkans (Gotcheva & Sundaram, 2013; Bartlett, 2013). They have proved unable to prevent an increase in poverty during the COVID-19 pandemic. Some governments are therefore considering structural reforms to their social protection systems (World Bank 2021). In North Macedonia, greater flexibility is being introduced to the Guaranteed Minimum Income programme to allow people to apply online rather than in person, and eligibility criteria have been made more generous to include those who lost their jobs and incomes because of the pandemic. However, few laid off workers have access to unemployment benefits as they belong to the “second tier” of the labour market with atypical employment contracts (or the “third tier” if they work in the informal economy) and are not eligible for benefits (ILO, 2020c). In Kosovo, the Social Assistance Scheme is being refocused away from categorical benefits towards a greater focus on poverty reduction, and the scope of the scheme is being broadened to

allow benefits to be paid in response to economic shocks. As in North Macedonia, applications will be enabled online, backed up by investments in systems and procedures. In Serbia a Social Card registry is being established to enable the better identification of vulnerable people and enable a speedy response of the social protection system to unexpected emergencies. These reforms are a step in the right direction and should presage a much-needed improvement in the scope and generosity of social assistance schemes throughout the region.

CONCLUSION

The COVID-19 pandemic brought the recent growth of the Western Balkan economies to an abrupt halt in 2020 causing a deep if temporary recession; several economies have experienced a severe economic shock. The impact of the crisis has been felt most severely by young women, often working in customer facing industries such as hospitality and tourism, but also textiles and trade. The worsening labour market prospects for young women and other vulnerable groups in the region make it crucial to mitigate the worst effects of the crisis by providing greater and more targeted assistance to them to enter the labour market, find jobs, undertake work-based training or an apprenticeship, or to set up their own business venture. Such measures can best be organised through the proposed new Youth Guarantee schemes.

Young women have been badly affected by the crisis also due to lack of childcare facilities and a reversion to their traditional role in the family. More attention should be given to gender-neutral policies to support women's greater participation in the labour market and reduce gender gaps in employment and wages. Parental benefits should be provided for young women who are caregivers at home and who may require childcare services to assist them in their re-entry into the labour market. This should be done through flexible programmes which would support flexible working hours to achieve a satisfying work-life balance as they transit to the labour market.

To implement effective employment policies to support the post-COVID recovery, the capacities of the public employment agencies and staff will need to be increased. Some progress in capacity building has been made in recent years, but more remains to be carried out. The expected Youth guarantee programmes that are to be introduced through the EU Economic and investment Plan for the Western Balkans should prioritise active labour market policies for young women, who have been severely impacted by the pandemic, to assist their return to work through suitable training programmes and specialised support for job search and other gender-appropriate measures.

REFERENCES

- Allcock, J. B. (2000). *Explaining Yugoslavia*. London: Hurst & Company.
- Atoyan, R., & Rahman, J. (2021). Western Balkans: Increasing women's role in the economy, *IMF Working paper WP/17/194*. Washington DC: The World Bank
- Bartlett, W. (2013). The political economy of welfare reform in the Western Balkans. In: C. Ruggeri Laderchi & S. Savastano (eds.) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy*, New York: Springer, pp. 245-260.
- Bieber, F., Prelec, T., Jović, D., & Nechev, Z. (2021). The Suspicious Virus: Conspiracies and COVID 19 in the Balkans. Balkans I Europe Policy Advisory group. <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/Conspiracies-and-COVID19-in-the-Balkan-English-2.pdf>.
- Cvetičanin, P., Popovikj, M., & Jovanović, M. (2019). Informality in the Western Balkans: a culture, a contextual rational choice or both? *Southeast European and Black Sea Studies*, 19(4): 585-604
- Dobrotić, I. (2022). Is there room for Europeanisation of work-care policies in the Western Balkans? *Journal of International and Comparative Social Policy* (forthcoming).
- Dobrotić, I., Stropnik, N. (2020). Gender equality and parenting-related leaves in 21 former socialist countries. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 40(5/6): 495-514.
- Esch, V., & Palm, V. (2020) (eds.) *The COVID-19 Pandemic in the Western Balkans: Consequences and Policy Approaches*, Berlin: Aspen Institute Deutschland.

- European Commission (2020b) *An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, Brussels 6.10.2020, COM (2020) 641 final.
- Eurofound (2019). *Life and Society in the EU Candidate Countries*. European Quality of Life 2016 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gerovska Mitev, M. (2019). Social policy during a decade of centre-right governance in Macedonia. In: R. Osbald & W. Bartlett (eds.) (2018) *Western Balkan Economies in Transition: Recent Economic and Social Developments*, Cham: Springer, pp. 123-134.
- Gerovska Mitev, M. (2020). Exclusion from social protection of people in non-standard employment: the case of North Macedonia. In: W. Bartlett, V. Monastiriotis & P. Koutroumpis (eds.) *Social Exclusion and Labor Market Challenges in the Western Balkans*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 221-234.
- Gotcheva, B., & Sundaram, R. (2013). Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation and performance. In: C. Ruggeri Laderchi & S. Savastano (eds.) *Poverty and Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy*, New York: Springer, pp. 221-244.
- ILO (2020a). *A Quick Reference Guide to Common COVID-19 Policy Responses*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO (2020b) *Covid-19 and the World of Work: Montenegro*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO (2020c) *Covid-19 and the World of Work: North Macedonia*, Geneva: international Labour Organisation.
- ILO and EBRD (2020) *Covid-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses: Serbia*, Geneva: International Labour Organisation.
- Lebedinski, L., & Vladislavljević, M. (2022). Parenthood and labour market outcomes in Serbia. *Economic Annals* (forthcoming).
- Marinković, I., & Galjak, M. (2021). Excess mortality in Europe and Serbia during the COVID-19 pandemic in 2020. *Stanovništvo*, 59(1): 61-73.
- OECD (2020) *COVID-19 Crisis Response in South East European Economies*. Paris: Organisation for Cooperation and Development. <https://www.wb6cif.eu/wp-content/uploads/2020/05/Strategic-Response-to-Covid-19-in-SEE.pdf>
- Pavlović, D., Bodroža, D., & Vukmirović, V. (2020). The economic impact of the COVID-19 on Serbia's labour market, *Economic Analysis*, 53(1): 1-13
- Pejin Stokić, L. (2020). COVID-19: impact on the Serbian economy and the government recovery package, *ESPN Flash Report 2020/45*, July 2020
- Petreski, M., Mojsoska-Blazevski, N. & Bergolo, M. (2017). Labour-market scars when youth unemployment is extremely high: evidence from Macedonia. *Eastern European Economics*, 55: 168–96.
- RCC (2021a) *Economic Benefits of Gender Equality and Women Empowerment in the Western Balkan Six*. Sarajevo: Regional Cooperation Council.

- RCC (2021b) *Labour Markets in the Western Balkans: 2019 and 2020*, Sarajevo: Regional Cooperation Council.
- RCC (2021c) *Study on Youth Employment in the Western Balkans*. Sarajevo: Regional Cooperation Council.
- Santos-Brien, R. (2018) *Effective Outreach to NEETs: Experience from the Ground*. Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Selenko, E., & Pils, K. (2019). The after-effects of youth unemployment: More vulnerable persons are less likely to succeed in Youth Guarantee programmes. *Economic and Industrial Democracy*, 40(2), 282-300.
- Shehaj, E., & Agolli, M. (2020). The dynamics of women's participation in the labour market under recessive economic conditions. In: W. Bartlett, V. Monastiriotis and P. Koutroumpis (eds.) *Social Exclusion and Labour Market Challenges in the Western Balkans*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, pp. 97-116.
- World Bank (2020). An uncertain recovery. *Western Balkans Regular Economic Report No. 18*, Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2021). Greening the recovery. *Western Balkans Regular Economic Report No. 20*, Washington DC: The World Bank.