

Марјан Петрески

Универзитет Американ Колеџ Скопје

Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, Скопје

ВЛИЈАНИЕТО НА ПАНДЕМИЈАТА КОВИД-19 ВРЗ ДЕТСКАТА СИРОМАШТИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: СИМУЛАЦИОНИ ПРОЦЕНКИ

Апстракт

Целта на овој труд е да ги процени очекуваните влијанија од пандемијата КОВИД-19 врз детската сиромаштија во Северна Македонија. Трудот се потпира на моделот за микросимулација на даноци и надоместоци МК-МОД за Северна Македонија врз основа на Истражувањето (анкетата) за приходите и условите за живеење од 2019 година. Со симулацијата се зема предвид развојот на приходите, според забележаните движења во првите три квартали од 2020 година, добиени од Анкетата за работната сила, што го вклучува раниот ефект на пандемијата и владиниот одговор. Во Северна Македонија, речиси ниту една владина мерка не беше директно насочена кон приходите на децата, но три клучни и најголеми мерки се однесуваат на приходите на домаќинствата: субвенција за плата од 14.500 денари по работник во најтешко погодените компании, олеснување на критериумите за добивање гарантиран минимален приход и еднаквата поддршка на ранливите групи од населението во два наврати. Резултатите покажуваат дека се проценува дека релативната стапка на детска сиромаштија ќе се зголеми од 27,8 проценти пред

пандемијата на 32,4 проценти за време на пандемијата. Ова зголемување става дополнителни 19.000 деца под прагот на релативна сиромаштија. Резултатите дополнително укажуваат дека апсолутната сиромаштија најверојатно ќе се намали првенствено поради автоматските стабилизатори во случај на социјална помош и поради еднаквата парична помош.

Клучни зборови: детска сиромаштија, микросимулација, Северна Македонија.

Благодарност: Овој труд е целосно заснован на поголемата студија „Социјалните и економските ефекти на КОВИД-19 врз децата во Северна Македонија: брза анализа и предлози за политики“ и нејзината последователно ажурирана верзија, која ја подготвија Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, Скопје и Канцеларијата на УНИЦЕФ, Скопје со финансиска помош од УСАИД Северна Македонија. Авторот изразува благодарност до сите засегнати страни кои се согласија да се преземе делот од Студијата кој се содржи во овој труд и да се објават во ревија.

ВОВЕД

Пандемијата предизвикана од глобалното ширење на коронавирусот КОВИД-19 наштети на социјалната, образовната и здравствената добросостојба на децата, при што најпогодени се најранливите. Децата беа директно погодени, преку затворањето на училиштата, затворањето на воннаставните установи и установите за згрижување деца, преку социјалното дистанцирање и ограничување, што значително го оптоварува нивниот образовен, когнитивен и емоционален развој, со ризик од зголемување на нивото на анксиозност и стрес. Воедно, децата беа погодени и индиректно, преку намалувањето на приходите на домаќинствата, што ја намали нивната материјална и социјална благосостојба, го наруши пристапот до социјална и здравствена заштита, а исто така беа изложени на најголем ризик за неухранетост. Од клучно значење е да се разбере дека негативното влијание на кризата „КОВИД-19“ може да биде особено силно за одредени групи деца, вклучително и оние кои живеат во сиромаштија, деца со попреченост, деца лишени од родителска грижа, деца во притвор итн. Понатаму, негативните влијанија од вакви размери може да траат многу повеќе од краткорочното ширење на детската сиромаштија и да се чувствуваат во текот на многу години во детството или подолго (Елдер, 1999).

Искуствата од минатите економски кризи, кои сериозно ги погодија децата во Северна Македонија, го потврдуваат очекувањето дека актуелната криза

ќе има значителни долгорочни неповолни ефекти врз децата. Истражувањата и податоците за проценка на Глобалната финансиска криза од 2009 година покажуваат дека децата биле погодени индиректно, бидејќи „повеќе од половина од домаќинствата (56,4 проценти) во Северна Македонија не биле во можност целосно да ги обезбедат потребите за школување на своите деца, 8,8 отсто од децата имаа проблеми со пристапот до образование, додека 9,3 проценти немаа пристап до редовни здравствени прегледи“ (Геровска Митев, 2010). Истовремено, сиромаштијата на двојките со деца меѓу 2008 и 2010 година се зголеми за 3,4 процентни поени, додека кај другите домаќинства со деца се зголеми за 5,5 процентни поени, при помал пораст на сиромаштијата на населението од 2,2 процентни поени во истиот период. Детската сиромаштија се зголеми од 34,1 проценти во 2009 година на 36,9 проценти во 2010 година.¹

Здравствениот одговор на КОВИД-19 предизвика сериозни економски загуби и загуби на работните места во Северна Македонија. Со прогласувањето на вонредна состојба на 18 март 2020 година од страна на претседателот, техничката влада² вовеле строги мерки за затворање,

¹ Овие бројки за сиромаштијата се засноваат на Истражувањето за буџетот на домаќинствата, кое прекина во 2010 година со воведувањето на Истражувањето за приходи и услови за живеење. Оттука, тие не треба да се споредуваат со нашите подоцнежни проценки врз основа на Статистиката за приходите и условите за живот (SILC).

² Назначен на 3 јануари 2020 година, со мандат од 100 дена за подготовка и спроведување фер и демократски избори закажани за 12 април

вклучително и полициски час. Како резултат на тоа, дел од економската активност влезе во индуцирана контракција бидејќи баровите, рестораните и трговските центри беа принудени да затворат. Другиот дел од економската активност значително стивна со затворањето на границите и ограничувањето на движењето, особено во угостителството и трговијата. МОТ/ЕБОР (2020) процени дека еквивалентен износ на полно работно време од околу 85.000 работни места (11,5 проценти од вкупната вработеност) се изгубени до средината на вториот квартал на 2020 година. За среќа, реалните загуби на работни места се сведени на минимум, особено поради владините шеми за субвенционирање. Сепак, значителен дел од приходот е изгубен.

Веројатно ова значително ја влоши сиромаштијата. Во 2019 година, детската сиромаштија (0 - 17) изнесуваше 27,8 проценти, што е пад за 1,5 процентен поен во споредба со 2018 година, но сепак укажува на тоа дека од вкупно 448.000 луѓе кои живеат под прагот на сиромаштија, околу 113.000 се деца. Процентот на деца кои се сериозно материјално лишени - т.е. детска популација што не може да си дозволи најмалку 4 од 9 основни потреби - изнесува 33,5 проценти. Свкупно, 9,4 проценти од сите деца во Северна Македонија страдале од сложени ризици (сиромаштија на

приходи, материјална лишеност и живеење во домаќинства без работа) во 2019 година, речиси четири пати повеќе од просекот на ЕУ-28. Постоечките докази³ укажуваат на тоа дека домаќинствата на етничките Албанци сочинуваат повеќе од 40 проценти од најсиромашниот квинтил, со расположливи приходи од само две третини од оние со кои располагаат македонските врсници, а ромското население не само што е концентрирано во долните 40 проценти, туку исто така е далеку под другите етнички групи во резултатите од пазарот на трудот, човечкиот капитал и другите немонетарни индикатори за сиромаштија.

Системот за социјална и детска заштита во Северна Македонија помина низ сеопфатна реформа во јуни 2019 година со цел дополнително да се намали сиромаштијата преку зголемување на паричните трансфери и подобро таргетирање. Измените и дополнувањата на законот ја зголемија ефективноста на социјалната и детската заштита со наметнување две главни измени: (а) воведување гарантиран минимален приход за сиромашните домаќинства и (б) отстранување на повеќето услови за детски додаток, со што значително се зголеми нивната покриеност. Промените вклучија напредна и

2020 година. Тоа значеше дека во моментот на кризата – и со затворањето на училиштата на 11 март 2020 година – Северна Македонија немаше функционален парламент, така што прогласувањето на вонредната состојба од страна на претседателот беше единствениот правен начин да се врати моќта за креирање политики на Владата.

³ Не постои национална статистичка поделба по етничка припадност. Според тоа, се користат алтернативни извори. Клучниот извор за етничката поделба овде е Истражувањето (анкетата) за квалитетот на животот во Македонија, кое беше подготвено и спроведено од Finance Think во мај-јуни 2017 година. Видете <http://www.financethink.mk/models/survey-on-quality-of-life-in-macedonia-2017/>

подобрена интеграција на социјалните услуги, вклучително и на оние кои имаат за цел да одговорат на случаите на насилство врз децата. Трошоците за социјална заштита се во растечки тренд и достигнуваат 15,5 отсто од БДП во 2019 година, вклучувајќи ги и трошоците за социјална помош, но таа сочинува само 1,4 отсто од БДП. Покрај тоа, само четвртина од таквите трошоци се однесуваат на децата (Петрески и Петрески, 2018).

Владата употреби два вида политички мерки за да се спречи губењето на приходите и да се одржи квалитетот на животот на граѓаните: мерки за задржување на вработеноста и дополнителни парични надоместоци. Клучната мерка за задржување на вработеноста, која првпат беше воведена во април-јуни 2020 година, беше доделување субвенција од 14.500 денари по работник на погодените компании. Повторно беше воведена во октомври-декември 2020 година, со потесно таргетирање и проширени износи, условени од степенот на опаѓање на прометот. Субвенционирањето на половина од придонесите за социјално осигурување на вработените во погодените компании беше прекинато, бидејќи беше помалку привлечно за компаниите во споредба со мерката „14.500 денари по работник“ (Меѓународна организација за трудот/Европска банка за обнова и развој, 2020 година).

Вториот тип на интервенции се фокусираше на приходите од социјалните трансфери. Прво, критериумите за подобност за гарантирана минимална помош беа привремено ублажени со (i)

воведување тестирање на средствата врз основа на приходите во претходниот месец, наместо претходните три, и со (ii) овозможување на корисниците да поседуваат недвижен имот во кој живеат, автомобил постар од 5 години и градежно земјиште помало од 500 м² – критериуми со кои претходно барателите беа неподобни. Finance Think (2020) оцени дека мерката позитивно влијаела на приходите на најсиромашните сегменти. Второ, критериумите за подобност за бенефиции за невработеност беа привремено ублажени за да ги опфатат сите поединци кои ја загубиле работата во март и април 2020 година, без оглед на причините. Трето, Владата распореди значителен износ на еднократна помош во два наврати: во мај 2020 година за примателите на приходи од социјални трансфери, невработените кои се регистрирани како активни баратели на работа, работниците со ниска плата и младите (16 - 29 години) во јавното образование; и во декември 2020 година за невработените кои се регистрирани како пасивни баратели на работа, пензионери со ниска пензија, млади кои се изоставени во првиот циклус на еднократна помош, самохрани родители и одредени групи уметници. Само мерките со кои се воведуваат еднократни парични бенефиции беа директно насочени кон децата за време на пандемијата. Со другите социјални трансфери, децата беа опфатени индиректно со таргетирање на работниците и домаќинствата.

Целта на овој труд е да се процени влијанието на пандемијата КОВИД-19 врз детската сиромаштија во Северна Македонија. Анализата ја правиме во

мај 2021 година, многу пред да бидат објавени официјалните податоци за сиромаштијата, за да им обезбедиме насоки на властите за потенцијалните инстант-средства кои се потребни за да се спречат долгорочни последици. Освен тоа, нудиме методолошки пристап заснован на модел на микросимулација на даноци и надоместоци, кој зголемено се применува со појавата на пандемијата. Оттука, овие два елемента имаат свој придонес во однос на сегашните оскудни сознанија за тоа како пандемијата влијае врз детската сиромаштија.

Потсетникот на трудот е организиран на следниов начин. Во делот 2 е претставена аналитичката рамка, имено деталите за симулациската вежба, претпоставките и користените податоци. Дел 3 ги прикажува резултатите и опфаќа дискусија. Дел 4 е заклучокот и опфаќа дискусија која е значајна за политиката.

АНАЛИТИЧКА РАМКА

Оваа проценка на детската сиромаштија во услови на КОВИД-19 го користи моделот за микросимулација на даноци и надоместоци МК-МОД за Северна Македонија. Тоа е статичен модел каде што индивидуалното однесување (активноста на пазарот на трудот, вработувањето, грижата за децата, штедењето, итн.) се претпоставува дека е егзогено за системот на даночни бенефиции. Припаѓа на групата на „стандардни“ статични модели каде што поединците/домаќинствата избираат да снабдуваат работна сила (часови работа) до точката каде што „маргиналната неполезност на работата е еднаква на маргиналната

корисност на расположливиот приход (нето од данокот). (Саез, 2010, стр.180). Во вакви услови, даноците и социјалните трансфери влијаат на однесувањето на пазарот на трудот со менување на релативната вредност на работата наспроти слободното време.

МК-МОД овозможува симулација на социјална помош, детски додаток, надоместок за невработеност, директни даноци и придонеси за социјално осигурување. За потребите на вежбата за моделирање во оваа студија, се засноваме на ограничен збир од карактеристики на МК-МОД, примарната причина е што го ресетиравме моделот на Статистика за приходите и условите за живот - SILC 2019.⁴ Оттука, симулираме плати од вработување, вклучувајќи неформални плати; приходи од самовработување; и нивните поврзани оптоварувања со даночни и социјални придонеси; потоа, гарантиран минимален приход и детски и образовни додатоци. Следниве категории на приход и поврзани даноци не се моделирани, туку земени како што е пријавено во SILC 2019 година: приход од капитал (закупнини и дивиденди); пензии; бенефиции за невработеност; и парични трансфери меѓу домаќинствата.

Сепак, постојат две важни предупредувања. Првото е поврзано со надоместокот за невработеност, кој не го симулираме затоа што претпоставува информации за минатиот работен стаж и платата на работникот

⁴ Оригиналниот МК-МОД е изграден врз основа на сопственото Истражување за квалитетот на животот на Finance Think од 2017 година.

кој останал без работа. Покрај тоа, подобноста за надоместок за невработеност опфаќа прилично строги критериуми и доколку раскинувањето на договорот се случи на барање на работникот или со меѓусебен договор, невработеното лице ја губи подобноста. Ниту една од овие информации не е содржана во SILC, што ја спречува симулацијата. Второто предупредување се однесува на реформираната шема за социјална помош, како што е претставена во дел 1; реформата донесена во мај 2019 година е опфатена во SILC 2019. Меѓутоа, бидејќи реформата беше спроведена на половина пат во 2019 година и со оглед на тоа што е разумно да се претпостави дека има временско задоцнување помеѓу имплементацијата и нејзините влијанија врз корисниците, симулираните промени ги комбинираат ефектите од реформата од 2019 година и од олеснувањето на критериумите за подобност за парични бенефиции како одговор на КОВИД-19.

За да го симулираме ефектот на КОВИД-19 врз приходите на домаќинствата, користиме параметри за тоа како се однесувале приходите за време на пандемијата од друго истражување, имено, Истражувањето за работна сила (APC), кое се спроведува квартално во Северна Македонија. Во моментот на пишување на оваа ажурирана верзија, беше објавено Истражувањето за работна сила K1-K3. Истражувањето за работна сила има два клучни извори на приходи: од плати и од самовработување. Затоа, ги користиме забележаните промени во K1-K3 од 2020 година, во споредба со 2019 година, за да го доловиме вистинскиот

ефект од кризата (кој ги комбинира шокот и владиниот одговор, првенствено преку клучната мерка за субвенции за платите).

Ги користиме овие информации на следниот начин. За платите, дефинираме ќелија по гранка со двоцифрена NACE Рев.2 (вкупно 89 гранки), пол (мажи и жени) и старосна група (млади 15 - 24, возрасни 25 - 49, постари возрасни 50 - 64), што води до 534 ќелии. Потоа, за секоја ќелија - на пример, вработени во компјутерско програмирање кои се млади и мажи - го пресметуваме вкупниот приход од платите во набљудуваните периоди: 2020 (првите три квартали, скалесто подредени за да ја одразат годината) и 2019 (цела година). За секоја ќелија, ја добиваме промената на приходот од плата помеѓу двата периода. За ќелиите за кои бројот на вработени во 2019 година беше помал од 1.000, произволно доделуваме непроменлив број на приходи од плата, бидејќи таквите мали ќелии се соочуваат со големи стандардни грешки, а вистинските бројки може да бидат водени од одредени согледувања. За приходите од самовработување, ги пресметуваме промените во приходите за 21 сектор со едноцифрена NACE Рев.2. Оттука, го применуваме истиот пристап, но нашите ќелии овде се агрегатно дефинирани, бидејќи поделбата на примерокот на самовработени подалеку од ова води до големи стандардни грешки. Според тоа, на располагање ги имаме забележаните промени за време на пандемијата во приходите од плати во 534 ќелии и забележаните промени во приходите од самовработување во 21

ќелија. Ги користиме за да симулираме како потенцијално се однесувал приходот забележан во SILC 2019 година за време на пандемијата од 2020 година.

Ја проверуваме општата валидност на нашата постапка со споредување на однесувањето на приходите од плата и самовработување од Истражувањето на работната сила и потоа ја спроведуваме симулацијата во SILC. Резултатите се претставени во табела 1. Генерално, симулираните промени се со споредлива

загубите во приходите од плата/самовработување го зголемуваат бројот на домаќинства кои ги исполнуваат условите за гарантирана минимална помош (т.н. автоматски стабилизатори). Тестирањето на средствата се изврши на приходите во последниот месец, наместо во последните три, но со тек на време ова повеќе не беше од општо значење со оглед на тоа што кризата траеше веќе 10 месеци до моментот на пишување.

Табела 1 – Симулирани наспроти забележани промени во приходите од плата и самовработување за време на пандемијата на КОВИД-19

	Статистика за приходи и услови за живеење - SILC (симулирана)	Истражување (анкета) за работната сила - LFC (забележано)
Приходи од плата	5 %	9,8 %
Приходи од самовработување	-11,6 %	-10,7 %

Извор: Пресметки на авторите врз основа на SILC 2019, LFS 2019 и 2020, и МК-МОД

големина со забележаните промени, што докажува задоволителна робусност на пристапот.

Симулацијата на гарантираната минимална помош (GMA) се заснова на претпоставката дека отстранувањето на приходот од компонентата закупнина како критериум имитира олеснување на критериумите за подобност. На добиениот број приматели на гарантирана минимална помош симулираме продолжување на енергетскиот додаток од 6 на 12 месеци. Уште поважно,

На крајот, симулираме еднократна парична помош што Владата ја додели во два наврати:

- Во мај 2020 година, помош од 9.000 денари на лица постари од 18 години кои живеат во домаќинства кои примаат социјална помош (гарантирана минимална помош и други додатоци) и на активни регистрирани баратели на работа; еднократна парична помош од 3.000 денари на вработени чии приходи потекнуваат исклучиво

од работен однос и кои не надминуваат 15.000 денари месечно; и еднократна парична помош од 3.000 денари на ученици и студенти на возраст од 16 до 29 години во редовно јавно образование.

- Во декември 2020 година, еднократната помош беше наменета за пасивни баратели на работа со ниски примања (не поголеми од 15.000 денари месечно во 2020 година); пензионери со пензија помала од 15.000 денари месечно; и некои други специфични категории (како што се филмски уметници, пејачи итн.).

РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Врз основа на методологијата и претпоставките наведени погоре, беше подготвен нов сет од податоци за приходите на домаќинствата кој го нарекуваме „сценарио по КОВИД-19“. Врз основа на овие податоци, стапките на детска сиромаштија по КОВИД-19 беа пресметани земајќи ги предвид диференцијалните ефекти на приходот од плата, приходот од самовработување, приходот од социјални трансфери и еднократните плаќања. Воедно, ги одделивме стапките на детска сиромаштија според некои индивидуални карактеристики и карактеристики на домаќинството.

Табела 2 ги прикажува ефектите на КОВИД-19 врз детската сиромаштија споредувајќи ги главните стапки на детска сиромаштија од 2019 година со процентите по КОВИД-19. Користени се три индикатори за детска сиромаштија: релативниот врз основа на учеството на

детската популација што живее во домаќинства чиј приход е намален под 60-тиот перцентил од просечниот еквивалентен приход; и две апсолутни стапки на сиромаштија – прагови на сиромаштија со екстремно низок и горно среден приход. За дискусија за предупредувањата во врска со користените линии на сиромаштија, видете Петрески и др. (2020a). Колоните (2)–(5) се однесуваат на влијанието на секој фактор врз стапката на сиромаштија пред КОВИД-19, разгледувана посебно, додека колоната (6) ја прикажува симулацијата на влијанието на сите четири фактори земено заедно.

Се предвидува дека КОВИД-19 силно ќе влијае на детската сиромаштија. Се проценува дека стапката на релативна сиромаштија се зголемила од 27,8 проценти пред пандемијата на 32,4 проценти за време на пандемијата. Ова зголемување од 4,6 процентни поени дополнително би ставило речиси 19.000 деца во Северна Македонија под прагот на релативна сиромаштија.⁵ Резултатите дополнително сугерираат дека апсолутната сиромаштија најверојатно ќе се намали првенствено поради автоматските стабилизатори во случај на социјална помош и поради еднократната парична помош.

Во табела 2 се прикажани дополнителни интересни согледувања. Зголемениот ефект на приходот од плати кој опаѓа (вклучувајќи го сериозното намалување на платите од неформалните работни места, колона 2) се проценува на околу 3,1

⁵ Според проценките на населението на ДЗС, бројот на деца од 0 до 17 години во 2019 година во Северна Македонија изнесува 407.865.

Табела 2 – Ефект на КОВИД-19 врз детската сиромаштија

	После КОВИД-19					
	Индивидуално влијание на разгледуваните фактори					
Пред КОВИД-19	Влијание на падот на приходот од плата (вкл. неформални плати)	Влијание на падот на приходите од само-вработување	Влијание на олабавување на социјалната помош	Влијание на еднокраатната парична помош	Влијание на	Проценка за 2020
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Релативна сиромаштија (под 60 % од еквив. просечниот приход)	27,8 %	30,9 %	31,3 %	28,4 %	28,3 %	32,4 %
Апсолутна сиромаштија, под прагот на екстремно ниски приходи	1,5 %	2,1 %	2,8 %	0,5 %	0,4 %	0,6 %
Апсолутна сиромаштија, под прагот на горно среден приход	8,1 %	8,5 %	9,3 %	8,1 %	7,1 %	7,5 %

Извор: Пресметки на авторите врз основа на SILC 2019 и МК-МОД

процентен поен, додека ефектот од падот на приходите од самовработување (колона 3) – се проценува на 3,5 процентни поени. Ова покажува дека самовработените лица почесто се движат околу прагот на сиромаштија, а шок од големи размери, како што е оној од КОВИД-19, лесно ги носи кон сиромаштија. Ова не е изненадување со оглед на тоа што голем дел од самовработените се наоѓаат во најтешко погодените сектори, како што се трговијата на мало, личните услуги (фризерски салони и козметички салони), барови, ресторани и транспорт.

Проценуваме дека олеснетите критериуми за гарантирана минимална помош како одговор на „КОВИД-19“ ја намалуваат апсолутната сиромаштија од 1,5 на 0,5 отсто, под претпоставка дека сите подобни најсиромашни сегменти од сиромашните ќе добијат помош. Овој резултат е конзистентен со фактот дека најголемиот дел од приходите под прагот на горниот среден приход се социјални приходи. Сепак, причините за неуспехот да се искорени екстремната сиромаштија треба повторно да се бараат во критериумите за подобност за сопственост на имот, како и во веројатната несоодветност на износите за помош за многу големи семејства.

Во колоната (5) е претставено зголеменото влијание на еднократната парична поддршка која има значаен ефект врз апсолутната сиромаштија, што е интересно да се разгледа. Сепак, треба да се биде внимателен во толкувањето, бидејќи во најголем дел, овие парични исплати ги надополнуваат и онака ниските примања – од социјална помош или од

вработување со мала плата – и оттука кумулативно се покажуваат како моќна алатка во искоренувањето на екстремната сиромаштија. Затоа, тие се соодветно насочени, но самостојно веројатно не можат да ја искоренат сиромаштијата.

Генерално, се утврди дека загубите на приходите поради „КОВИД-19“ првенствено ја влошуваат релативната детска сиромаштија, иако до одреден степен ја влошуваат и апсолутната сиромаштија според прагот на горниот до среден приход. Олеснетите критериуми за гарантирана минимална помош и еднократните парични исплати го ублажуваат влијанието врз детската сиромаштија главно во левата опашка на распределбата на приходот, па оттука влијаат првенствено на апсолутните стапки на сиромаштија, што се определува со прагот на приход за подобноста за гарантирана минимална помош и таргетирањето на еднократна парична поддршка.

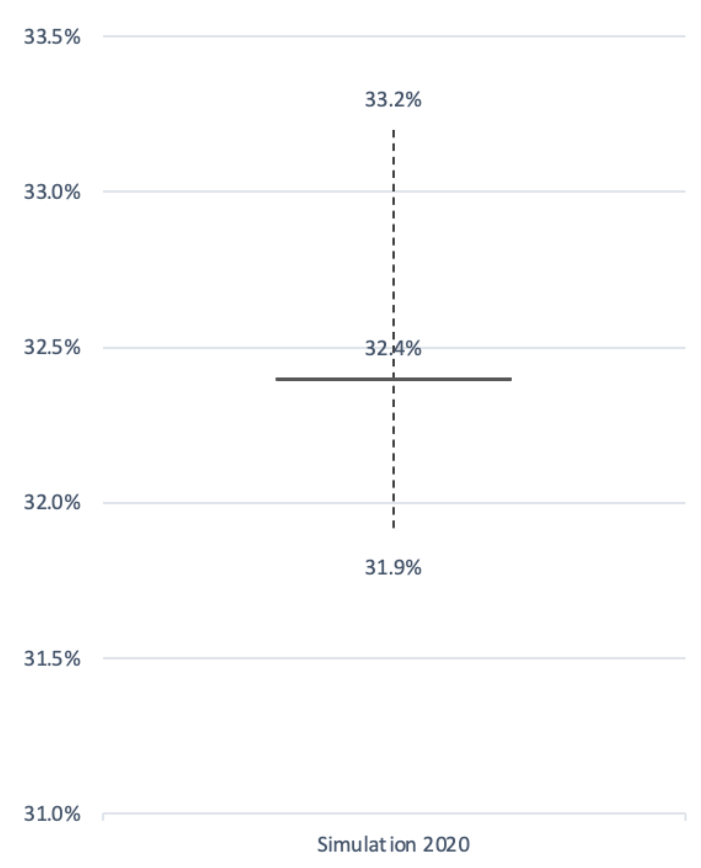
Овие проценки претпоставуваат дека ефектот од кризата со КОВИД-19 во четвртиот квартал од 2020 година (кој не е набљудуван во моментот на пишување на овој труд) го следел моделот на првите три квартали. Ова може да биде разумна претпоставка, имајќи предвид дека мерката „14.500 денари по работник“ беше повторена во октомври 2020 година. Иако имаше потесно таргетирање, сепак помогна да се одржат приходите и работните места. Приходите од самовработување можеби се намалија слично како трендот во претходните квартали, имајќи предвид дека некои видови мали бизниси - како што се ресторани-те за свадби, игротеките и училиштата

за странски јазици - останаа затворени, додека други - како што се рестораните и кафулињата - продолжија да се соочуваат со ограничена побарувачка. Четвртиот пакет-мерки за одговор на Владата исто така вклучуваше мали грантови за малите бизниси кои останаа затворени, но поверојатно е дека тие ќе се користат за покривање на натрупаните фиксни трошоци (во најголем дел за кирии) отколку за приходи од самовработување. Со оглед

на овие несигурности во врска со развојот на приходите во четвртиот квартал од 2020 година (К4-2020), воведуваме интервал на доверба од 20 проценти од двете страни и повторно ја пресметуваме вкупната релативна сиромаштија.

Слика 1 ги прикажува резултатите и укажува на тоа дека без разлика дали влијанието на КОВИД-19 врз приходите ќе се намали или зголеми, се очекува процентниот број на дополнителни деца кои

Слика 1 – Несигурност околу проценката на релативната стапка на детска сиромаштија (2020 година)



Извор: Пресметки на авторите врз основа на SILC 2019 и МК-МОД

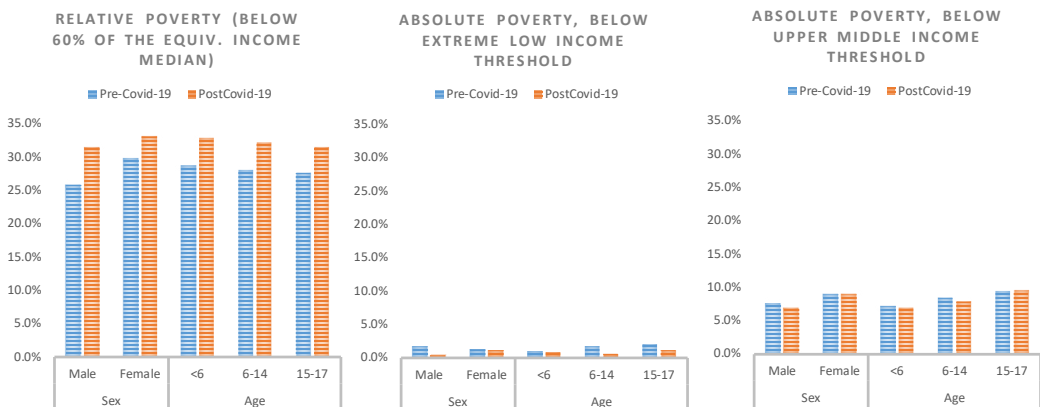
се соочуваат со релативна сиромаштија значително да се зголеми за време на пандемијата. Имено, доколку влијанието на кризата во К4-2020 е за 20 проценти помало од целокупното влијание во 2020 година, тогаш стапката на детска сиромаштија би се спуштила на 31,9 отсто; а доколку тоа беше за 20 проценти поголемо од целокупното влијание, тогаш стапката на детска сиромаштија би се зголемила на 33,2 проценти. Со овој интервал, бројот на деца кои западнале во релативна сиромаштија поради кризата со КОВИД-19 се движи помеѓу 17.000 и 22.000.

Продолжуваме со одвојување на ефектите на КОВИД-19 врз детската сиромаштија според индивидуални карактеристики и карактеристики на домаќинството. **Слика 2** ги прикажува стапките на детска сиромаштија според полот и возраста на детето. Девојчињата запаѓаат во сиромаштија почесто од

момчињата, но во однос на релативната сиромаштија, пандемијата ги погодува момчињата несразмерно посилено од девојчињата. Спротивно на тоа, момчињата подлежат на поповолни ефекти од проширените социјални трансфери врз екстремната сиромаштија. Во 2020 година најдовме помалку разлики меѓу половите. Во однос на возраста, ефектот на КОВИД-19 е распространет меѓу сите поткатегории. Релативната сиромаштија се зголемува за околу 4 процентни поени, додека апсолутната стапка на сиромаштија на прагот на горниот среден приход опаѓа за подгрупите 0 - 5 и 6 -14.

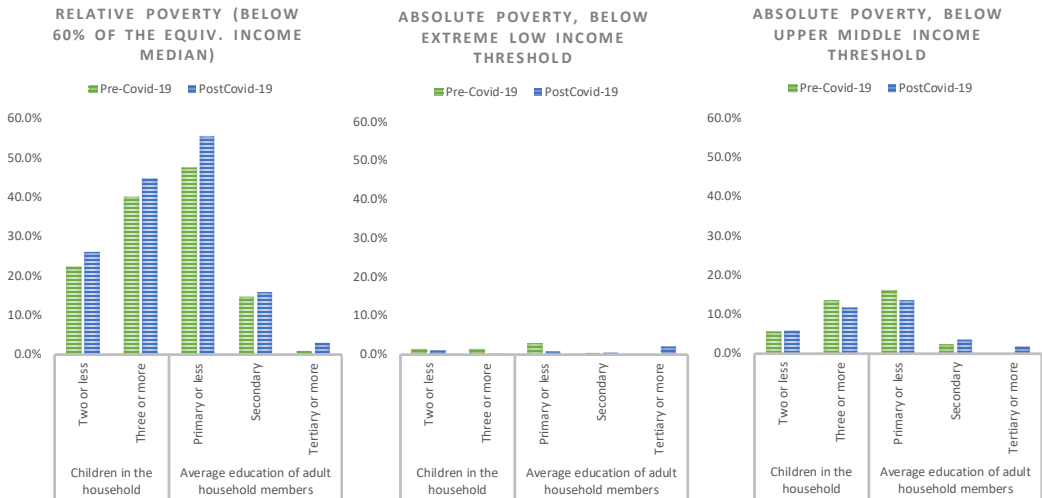
На **слика 3** се разгледуваат две карактеристики на домаќинството: дали домаќинството има 3 или повеќе деца и просечното образование на возрасните членови. Релативната сиромаштија на децата во домаќинствата со повеќе деца е неверојатно висока, а КОВИД-19 дополнително ја влошува. Сепак, ефектот

Слика 2 – Ефектот на КОВИД-19 врз детската сиромаштија, според пол и возраст



Извор: Пресметки на авторите врз основа на SILC 2019 и МК-МОД

Слика 3 – Ефектот на КОВИД-19 врз детската сиромаштија, според карактеристиките на домаќинството



Извор: Пресметки на авторите врз основа на SILC 2019 и МК-МОД

на зголемување на сиромаштијата од пандемијата не е наклонет кон домаќинствата со повеќе од 3 деца; напротив, екстремната сиромаштија поинтензивно се искорени меѓу таквите домаќинства. Детската сиромаштија е значително позастапена во домаќинствата каде просечното образование е основно или пониско, а КОВИД-19 дополнително ја интензивира. Од другата страна на спектарот, кога возрасните членови на домаќинството во просек имаат високо образование, детската сиромаштија се зголемува по КОВИД-19, но останува на многу ниско ниво. Сепак, олабавувањето на критериумите за подобност за социјална помош и еднократна помош веројатно соодветно ги таргетираа оние со висок интензитет на сиромаштија, т.е. домаќинствата со повеќе од 3 деца и со

ниско просечно образование, бидејќи веројатно е дека истовремено домаќинствата биле без или со низок интензитет на работа, што претставуваше подобност за таква помош.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОЛИТИКАТА

Целта на овој труд беше да се проценат очекуваните ефекти од пандемијата КОВИД-19 врз детската сиромаштија во Северна Македонија. Се потпираме на моделот за микросимулација на данок и надоместоци МК-МОД за Северна Македонија врз основа на Истражувањето (анкетата) за приходи и услови за живеење од 2019 година. Со симулацијата се зема предвид развојот на приходите, според забележаните движења во првите три квартали од 2020 година, добиени од

Истражувањето (анкетата) за работната сила, кое веќе беше достапно во моментот на пишување на овој труд. Врз основа на ваквите забележани податоци, ја следиме шемата на приходи, која го вклучува суровиот ефект на пандемијата, како и владиниот одговор. Во Северна Македонија, речиси ниту една владина мерка не беше директно насочена кон приходот на децата, но три клучни и најголеми мерки се однесуваа на приходите на домаќинствата: субвенција за плата од 14.500 денари по работник во најтешко погодените компании, олеснување на критериумите за добивање гарантиран минимален приход и еднократна помош за ранливите групи од населението во два наврати.

Резултатите покажуваат дека се проценува дека релативната стапка на детска сиромаштија ќе се зголеми од 27,8 проценти пред пандемијата на 32,4 проценти за време на пандемијата. Ова зголемување од 4,6 процентни поени дополнително би ставило речиси 19.000 деца во Северна Македонија под прагот на релативна сиромаштија. Резултатите дополнително укажуваат на тоа дека апсолутната сиромаштија најверојатно ќе се намали првенствено поради автоматските стабилизатори во случај на социјална помош и поради еднократната парична помош.

За подобро приспособување на системот за кризи, особено од таков невиден карактер, Владата може да размисли за подготовка на шема за привремен основен приход (TVI). Целта на привремениот основен приход е да ги надополни приходите на луѓето со егзистенција под прагот на ранливост на сиромаштија, кој обично е над вредноста на линијата на

сиромаштија. Техничките детали може да се видат во Петрески и др. (2020b). На пример, една од симулираните опции на доделувањата на привремен основен приход е трансфер на готовина еквивалентна на четвртина од просечниот приход на домаќинството по глава на жител со проценет месечен трошок од околу 40 милиони евра, околу 2,5 пати повеќе од тековните трошоци за социјална помош. Формулирани на овој начин, трошоците за привремен основен приход се силна поддршка за децата, т.е. се доделува поголем дел од средствата на домаќинствата со деца (53,4 проценти) во споредба со нивниот удел во населението (39,3 %). За домаќинствата со три и повеќе деца, ефектот е уште посилен: 13,2 отсто учество на привремен основен приход во споредба со 6,9 отсто учество во населението. Како резултат на таквата мерка, се очекува детската сиромаштија да се намали за дури една третина.

На долг рок, Владата може да ја разгледа универзалната детска гаранција. Ова ќе вклучи отстранување на тековните услови за подобност кои се однесуваат на приход и имот, за добивање детски додаток и зголемување на детскиот додаток за примателите на гарантирана минимална помош до ниво каде што збирот на гарантираната минимална помош (вклучувајќи ја енергетската субвенција), образовниот додаток и детскиот додаток ја достигнува минималната плата. Таквиот потфат треба да биде: i) комбиниран со интервенции во даночниот систем со цел да се мобилизираат средства за негово финансирање; и ii) внимателно да се пресмета во однос на можните нарушувања на

пазарот на трудот што овој потфат може да ги предизвика. Властите треба внимателно да го испитаат и да го земат предвид искуството од неуспешната прогресивна реформа на данокот на доход од 2019 година. Клучно е, прво, да се работи на проширување на даночната основа и подобрување на заложбите за наплата, за да се соберат повеќе приходи со истите даночни стапки. Второ, реформите на данокот на добивка и цените за трансфер, како и ревизијата на конкретните даночни ослободувања, може да обезбедат дополнително зајакнување на даночната основа. На крајот, логичен следен чекор би бил реформата на данокот на доход со која се воведува прогресивност на приходите од труд и капитал, како и оданочување на капиталните добивки и каматите кои во моментот не се оданочуваат.

Со оглед на тоа што повеќе од една четвртина од граѓаните кои ги исполнуваат олеснетите критериуми за подобност за гарантирана минимална помош, не ја искористиле оваа парична помош, од суштинско значење е да се формулираат програми за информирање кои ќе бидат воспоставени во вонредни состојби со цел да се информираат сите потенцијални корисници, вклучително и домаќинствата

кои се најмногу изоставени, за промените во обезбедените социјални услуги и парични надоместоци и нивната испорачка во време на кризи. И покрај тоа што измените и дополнувањата на Законот за социјална заштита од декември 2020 година воведоа одредени елементи на реакција на шок во системот, сè уште постои потреба да се развијат стандардни оперативни процедури и планови за вонредни состојби за да се обезбеди брза мобилизација на човечки и други ресурси, како и професионален развој и програми за помош кои ќе ѝ овозможат на социјалната работна сила да продолжи, па дури и да ја зголеми работата за време на вонредни состојби. Освен тоа, поставувањето цели за трошење во трите сектори поврзани со децата - образование, здравствена заштита и социјална заштита - за следните години може да помогне во среднорочното планирање и во ублажувањето на ефектот на кризата со КОВИД-19 врз детската сиромаштија која опфаќа неколку димензии. Ќе има поголеми потреби од дополнителни ресурси (човечки ресурси, материјали, клучни вештини, дигитализација) за справување со какви било долготрајни ефекти на КОВИД-19 во раното детско образование, школувањето и здравствената заштита на децата.

РЕФЕРЕНЦИ

- Elder Jr., G.H. (1999) *Children of the Great Depression: Social Change in Life Experience*. Westview Press.
- Finance Think (2020) To what extent will COVID-19 increase poverty in North Macedonia? Policy Brief 43.
- Gerovska Mitev, M. (2010) The Well-being of Children and Young People in Difficult Economic Times. Skopje: UNICEF.

- ILO/EBRD (2020) Covid-19 and the World of Work. North Macedonia - Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses. Geneva: International Labor Organization.
- Petreski, B. and Petreski, M. (2018) Analysis of the Public Spending on Education and on Social Protection of Children in the Country. Finance Think Policy Study No. 20.
- Petreski, M., Petreski, B., Dimkovski, V., Stojkov, A., Tomovska-Misoska, A. & Parnardzieva-Zmejкова, M. (2020b) Bridging measures to alleviate COVID-19 consequences: Design proposal, cost and key effects. Finance Think Policy Studies 2020-12/32, Finance Think - Economic Research and Policy Institute.
- Petreski, M., Petreski, B., Tomovska-Misoska, A., Parnardzieva-Zmejкова, M., Dimkovski, V., Gerovska-Mitev, M. & Morgan, N. (2020a) The Social and Economic Effects of COVID-19 on Children in North Macedonia: Rapid Analysis and Policy Proposals. Finance Think Policy Studies 2020-07/30, Finance Think - Economic Research and Policy Institute.
- Saez, E. (2010) Do Taxpayers Bunch at Kink Points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3): 180–212.

Marjan Petreski
University American College Skopje
Finance Think – Economic Research & Policy Institute, Skopje

THE IMPACT OF THE PANDEMIC OF COVID-19 ON CHILD POVERTY IN NORTH MACEDONIA: SIMULATION-BASED ESTIMATES

Abstract

The objective of this paper is to estimate the expected effects of the pandemic of Covid-19 for child poverty in North Macedonia. We rely on MK-MOD Tax & Benefit Microsimulation Model for North Macedonia based on the Survey on Income and Living Conditions 2019. The simulation takes into account the development of income, as per the observed developments in the first three quarters of 2020, derived from the Labor Force Survey, which incorporates the raw effect of the pandemic and the government response. In North Macedonia, almost no government measure directly aimed the income of children, however, three key and largest measures addressed household income: the wage subsidy of 14.500 MKD per worker in the hardest hit companies, relaxation of the criteria for obtaining the guaranteed minimum income, and one-off support to vulnerable groups of the population on two occasions. Results suggest that the relative child poverty rate is estimated to increase from 27.8 percent

before the pandemic to 32.4 percent during the pandemic. This increase puts additional 19,000 children below the relative poverty threshold. Results further suggest that absolute poverty is likely to reduce primarily because of the automatic stabilizers in the case of social assistance and because of the one-time cash assistance.

Keywords: child poverty, microsimulation, North Macedonia

Acknowledgement: This paper is fully based on the larger study “The Social and Economic Effects of COVID-19 on Children in North Macedonia: Rapid Analysis and Policy Proposals” and its subsequent update, which Finance Think – Economic Research & Policy Institute Skopje and UNICEF Office Skopje produced with a financial support from USAID North Macedonia. The author expresses gratitude to all stakeholders for having agreed to extract the part of the study contained in this paper and to publish it in a journal.

INTRODUCTION

The pandemic caused by the global spread of the coronavirus Covid-19 harmed social, educational and health wellbeing of children, with the most vulnerable being hit the hardest. Children have been impacted directly, through school, extra-curricular and childcare facilities closures, social distancing and confinement, which put a heavy burden on their educational, cognitive and emotional development, with the risk of increasing their anxiety and stress levels. Children have been also impacted indirectly, through the reduction of household incomes, which reduced their material and social wellbeing, impaired access to social and healthcare, while also exposed the hardest hit to risks malnutrition. It is critical to understand that the negative impact of the Covid-19 crisis may be particularly strong for some groups of children including those living in poverty, children with disabilities, children deprived of parental care, children in detention and so on. Furthermore, negative impacts of this scale may extend well beyond in the short run spreading childhood poverty across many childhood years or beyond (Elder, 1999).

The experiences of the past economic crises, which hit the children in North Macedonia hard, bear out the expectation that the current crisis will have considerable longer-term unfavourable effects on children. Research and data

assessing the Global Financial Crisis of 2009 indicate that children were affected indirectly, as “more than half of the households (56.4 per cent) in North Macedonia were unable to fully provide for the schooling needs of their children, 8.8 per cent of children were experiencing problems with access to education, while 9.3 per cent lacked access to regular health check-ups” (Gerovska Mitev, 2010). Likewise, the poverty of couples with children between 2008 and 2010 increased by 3.4 percentage points, while of other households with children by 5.5 percentage points, amid a smaller rise of headcount poverty of 2.2 percentage points over the same period. Child poverty increased from 34.1 per cent in 2009 to 36.9 per cent in 2010.¹

The health response to Covid-19 inflicted severe economic and job losses in North Macedonia. With the proclamation of the state of emergency on March 18, 2020 by the President, the technical government² introduced strict lockdown measures including a

¹ These poverty numbers are based on the Household Budget Survey, which has been abandoned in 2010 with the introduction of the Survey on Income and Living Conditions. Hence, these should not be compared with our later estimates based on SILC.

² Appointed on January 3, 2020, with a mandate of 100 days to prepare and conduct fair and democratic elections scheduled for April 12, 2020. This meant that at the time the crisis hit – and the schools closed on March 11, 2020 — North Macedonia did not have a functional parliament, so that the proclamation of the state of emergency by the President was the only legal way to restore the policymaking power of the government.

curfew. As a result, part of the economic activity went into induced contraction as bars, restaurants and shopping malls were forced to close. Other part of the economic activity significantly subsided with the closure of borders and restriction of movement, most notably in hospitality and trade. ILO/EBRD (2020) estimated that a full-time equivalent of about 85,000 jobs have been lost (11.5 per cent of total employment) by the mid of the second quarter of 2020. Fortunately, actual job losses have been minimized, particularly due to government's subsidy schemes. However, a significant share of income has been lost.

This very likely exacerbated poverty. In 2019, child poverty (0–17) stood at 27.8 percent, a decline by 1.5 percentage point compared to 2018, yet suggesting that of the total of 448,000 people living under the poverty line about 113,000 were children. The percentage of children who are seriously materially deprived—i.e., child population that cannot afford at least 4 of 9 basic needs—stood at 33.5 percent. Overall, 9.4 per cent of all children in North Macedonia suffered from compound risks (income poverty, material deprivation and living in jobless households) in 2019, nearly four times higher than the EU-28 average. The existing evidence³ suggests that ethnic

Albanian households constitute more than 40 per cent of the poorest quintile, with disposable incomes at only two-thirds of those of Macedonian peers, and the Roma population is not only concentrated in the bottom 40 per cent but is also far below other ethnic groups in labour market outcomes, human capital, and other nonmonetary poverty indicators.

The social and child protection system in North Macedonia went through a comprehensive reform in June 2019 with the objective to further reduce poverty through increase of cash transfers and improved targeting. The law amendments streamlined social and child protection by imposing two major changes: (a) introduction of a guaranteed minimum income for poor households and (b) removal of most of the conditionalities of child allowances, thereby significantly increasing their coverage. Changes included advanced and improved integration of social services, including those aimed at responding to cases of violence against children. Social protection spending has been on an increasing trend reaching 15.5 per cent of GDP in 2019, including the spending on social assistance, but the latter comprised only 1.4 per cent of GDP. Moreover, only quarter of such spending relates to children (Petreski and Petreski, 2018).

³ There is no national statistical disaggregation by ethnicity. Hence, alternative sources are used. The key source about ethnic disaggregation here is the Survey of Quality of Life in Macedonia, which was designed and conducted by Finance Think

in May–June 2017. See <http://www.financethink.mk/models/survey-on-quality-of-life-in-macedonia-2017/>

The Government deployed two types of policy measures to prevent income loss and maintain the quality of life of citizens: employment-retention measures and additional cash benefits. The key employment-retention measure, first introduced in April-June 2020, was awarding a subsidy of MKD 14,500 per worker to the affected companies. It was re-introduced in October-December 2020, with narrower targeting and expanded amounts conditional on the extent of turnover decline. The subsidization of half the employees' social security contributions in the affected companies was abandoned, as it was less attractive to companies compared to the "MKD 14,500 per worker" measure (ILO/EBRD, 2020).

The second type of interventions focused on the social transfers income. First, eligibility criteria for guaranteed minimum assistance were temporarily relaxed by (i) introducing means testing based on income in the previous month, rather than the previous three, and by (ii) allowing beneficiaries to own real estate in which they reside, a car older than 5 years and a construction land parcel smaller than 500 m² – all of which made applicants ineligible before. Finance Think (2020) assessed that the measure had a positive effect on the income of the poorest segments. Second, unemployment benefit eligibility criteria were temporarily relaxed to cover all individuals who lost their job in March and April 2020 regardless of the reasons.

Third, the government deployed a significant amount of one-off aid on two occasions: in May 2020 for social transfers income recipients, active registered unemployed, low-pay workers and youth (16–29) in public education; and in December 2020 for passive registered unemployed, low-pension pensioners, youth left out in the first cycle of one off-aid, single parents and some groups of artists. Only the measures introducing one-off cash benefits directly targeted children during the pandemic. With the other social transfers, children have been covered indirectly by targeting workers and households.

The objective of this paper is to assess the impact of Covid-19 pandemic on child poverty in North Macedonia. We do the analysis in May 2021, well before the official data on poverty are being published, so as to provide guidance to authorities about potential instant remedies required to prevent longer-term scars. Moreover, we offer a methodological approach based on a tax and benefit microsimulation model, which has seen an increasing utilization with the outbreak of the pandemic. Hence, these two constitute contributions to the current sparse of knowledge about how the pandemic affects child poverty.

The remainder of the paper is organized as follows. Section 2 presents the analytical framework, namely the details of the simulation exercise, assumptions and data used. Section 3 presents the results and offers a discussion. Section

4 concludes and offers a policy-relevant discussion.

ANALYTICAL FRAMEWORK

This assessment of the child poverty under Covid-19 uses the MK-MOD Tax and Benefit Microsimulation Model for North Macedonia. It is a static model where individual behaviour (labour-market activity, employment, childcare, saving, etc.) is assumed to be exogenous to the tax-benefit system. It belongs to the family of “standard” static models where individuals/households choose to supply labour (hours of work) until the point where the “marginal disutility of work equals the marginal utility of disposable (net-of-tax) income.” (Saez, 2010, p.180). In this setting, taxes and social transfers affect the labour-market behaviour by changing the relative value of work vs. leisure.

MK-MOD allows for simulation of social assistance, child allowances, unemployment benefits, direct taxes and social security contributions. For the purpose of the modelling exercise in this study, we rely on a limited set of features of MK-MOD, the primary reason being that we reset the model on SILC 2019⁴. Hence, we simulate wages from employment, including informal wages; income from self-employment; and their associated tax and social contributions wedges; then, guaranteed minimum

income and child and educational allowances. The following categories of income and associated taxes are not modelled but taken as reported in 2019 SILC: income from capital (rents and dividends); pensions; unemployment benefits; and inter-household cash transfers.

There are, however, two important caveats. The first one is related to the unemployment benefit, which we do not simulate because it assumes information about past tenure and salary of the employee who lost a job. Moreover, unemployment benefit eligibility is quite stringent and if termination of the contract occurs at the request of the employee or by mutual agreement, the unemployed person loses eligibility. None of this information is contained in SILC, which prevents simulation. The second caveat relates to the reformed social assistance scheme, as introduced in Section 1; the reform enacted in May 2019 is captured in SILC 2019. However, since the reform was implemented half way through 2019, and given that it is reasonable to assume that there was a time-lag between implementation and its effects on the beneficiaries, the simulated changes combine the effects of the 2019 reform and of the relaxation of the cash benefits eligibility criteria in response to COVID-19.

In order to simulate the effect of COVID-19 on household incomes, we use parameters of how incomes behaved during the pandemic from another

⁴ The original MK-MOD was built on the basis of Finance Think’s own Quality of Life Survey 2017.

survey, namely, the Labour Force Survey (LFS), which is conducted quarterly in North Macedonia. At the time of writing of this update, LFS Q1-Q3 was published. LFS has two key income sources: from wages and from self-employment. Therefore, we make use of the observed changes over Q1-Q3 of 2020, compared to 2019, to capture the actual effect of the crisis (which combines the shock and the government response, primarily through the key measure of wage subsidies).

We use this information in the following way. For wages, we define a cell by the branch at two-digit NACE Rev.2 (a total of 89 branches), sex (males and females) and age group (youth 15-24, adults 25-49, elderly adults 50-64), which leads to 534 cells. Then, for each cell – e.g., employees in computer programming who are young and male – we calculate the total income from wages in the observed periods: 2020 (first three quarters, scaled to reflect the year) and 2019 (entire year). For each cell, we obtain the change in wage income between the two periods. For the cells for which the number of employees in 2019 has been less than 1,000, we arbitrarily assign a no-change number of wage income, because such small cells face large standard errors, and the actual numbers may be driven by particular observations. For self-employment income, we calculate the changes in income for 21 sectors at one-digit NACE Rev.2. Hence, we apply the same approach, but our cells here

are aggregately defined, since splitting the sample of self-employed further than this leads to large standard errors. Therefore, we have at our disposal the observed changes during the pandemic in wage income in 534 cells and observed changes in self-employment income in 21 cells. We use them to simulate how the income observed in 2019 SILC potentially behaved during the pandemic of 2020.

We check the general validity of our procedure by comparing the behavior of wage and self-employment income from LFS and after that we conduct the simulation in SILC. The results are presented in **Table 1**. In general, the simulated changes are of a comparable magnitude with the observed changes, which proves satisfactory robustness of the approach.

The simulation of the guaranteed minimum assistance (GMA) is based on the assumption that the removal of the income from rent component as criterion mimics the relaxation of the eligibility criteria. On the obtained number of GMA recipients, we simulate the extension of the energy supplement from 6 to 12 months. More importantly, the losses in wage/self-employment income increase the number of households eligible for GMA (the so-called, automatic stabilizers); the means testing was done on income in the last month, instead of the last three, but over time this lost general importance given that the crisis has already lasted for 10 months by the time of writing.

Table 1 – Simulated versus observed changes in wage and self-employment income during COVID-19 pandemic

	SILC	
	(simulated)	LFS (observed)
Wage income	5 %	9,8 %
Self-employment income	-11,6 %	-10,7 %

Source: Authors' calculations based on SILC 2019, LFS 2019 and 2020, and MK-MOD.

Finally, we simulate one-time cash assistances that the government pursued on two occasions:

- In May 2020, assistance of MKD 9.000 to persons older than 18 living in households receiving social assistance (GMA and other allowances) and to active registered job seekers; one-time cash assistance of MKD 3,000 to employees whose income originates solely from employment and which did not exceed MKD15,000 monthly; and one-time cash assistance of MKD 3,000 to regular public education pupils and students aged 16–29.
- In December 2020, the one-off support was aimed at the passive jobseekers with low income (not exceeding MKD 15,000 monthly in 2020); pensioners with pension income lower than MKD 15,000 monthly; and some other specific categories (like film artists, singers, etc.).

RESULTS AND DISCUSSION

Based on the methodology and assumptions outlined above, a new set of household income data that we call “post-COVID-19 scenario” was produced. Based on these data, the post-COVID-19 child poverty rates were calculated taking into account the differential effects of wage income, self-employment income, social transfers income, and one-off payments. We have also disaggregated child poverty rates by some individual and household characteristics.

Table 2 presents the effects of COVID-19 on child poverty by contrasting 2019 headline child poverty rates with the post-COVID-19 estimates. Three child poverty indicators are used: the relative one based on the share of the child population living in households whose income has fallen below the 60th percentile of the median equivalent income; and two absolute poverty rates – extreme-low and upper-middle-income poverty thresholds. For the discussion of caveats related to the poverty lines

Table 2 – COVID-19's effect on child poverty

	Post-COVID-19					
	Pre-COVID-19	Individual impact of considered factors				Assessment for 2020
	Actual 2019	Impact of wage income decline (incl. informal wages)	Impact of self-employment income decline	Impact of social assistance relaxation	Impact of one-time cash assistance	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Relative poverty (below 60% of the equiv. median income)	27,8 %	30,9 %	31,3 %	28,4 %	28,3 %	32,4 %
Absolute poverty, below extreme-low-income threshold	1,5 %	2,1 %	2,8 %	0,5 %	0,4 %	0,6 %
Absolute poverty, below upper-middle-income threshold	8,1 %	8,5 %	9,3 %	8,1 %	7,1 %	7,5 %

Source: Authors' calculations based on SILC 2019 and MK-MOD.

used see Petreski et al. (2020a). Columns (2)–(5) refer to the impact of each factor on the pre-COVID-19 poverty rate, considered separately, while column (6) presents the simulation of the impact of all four factors taken together.

COVID-19 is projected to strongly affect child poverty. The relative poverty rate is estimated to have increased from 27.8 percent before the pandemic to 32.4 percent during the pandemic. This increase of 4.6 percentage points would put additional nearly 19,000 children in North Macedonia below the relative poverty threshold.⁵ Results further suggest that absolute poverty is likely to reduce primarily because of the automatic stabilizers in the case of social assistance and because of the one-time cash assistance.

Table 2 presents further interesting insights. The incremental effect of the declining wage income (including the severe reduction of wages from informal jobs, column 2) is assessed at about 3.1 percentage points, while the effect of the decline of self-employment income (column 3) – at 3.5 percentage points. This suggests that self-employed individuals are more frequently hovering around the poverty threshold, and a large-scale shock, as is the one from Covid-19, easily throws them into poverty. This

is also not surprising given that a large share of the self-employed are found in the hardest hit sectors, like retail trade, personal services (hairdressers and cosmetics saloons), bars, restaurants and transport.

We assess that the relaxed GMA criteria in response to Covid-19 reduces absolute poverty from 1.5 to 0.5 per cent, assuming all eligible poorest of the poor segments obtain the assistance. This result is consistent with the fact that the majority of incomes below the upper middle-income threshold are social incomes. However, the reasons for the failure to eradicate extreme poverty should be again sought in the property ownership eligibility criteria, as well as in the likely inadequacy of assistance amounts for very large families.

Column (5) presents the incremental impact of the one-time cash support which, interestingly, has a significant effect on absolute poverty. However, one needs to be cautious in the interpretation, because for most part, these cash disbursements top up already low incomes – either from social assistance or from low-pay employment – and hence cumulatively show up powerful in eradicating extreme poverty. They are, therefore, properly targeted, but alone they likely cannot eradicate poverty.

Overall, income losses due to Covid-19 are found to primarily exacerbate relative child poverty, though to some extent also the absolute poverty as per the upper-middle-income

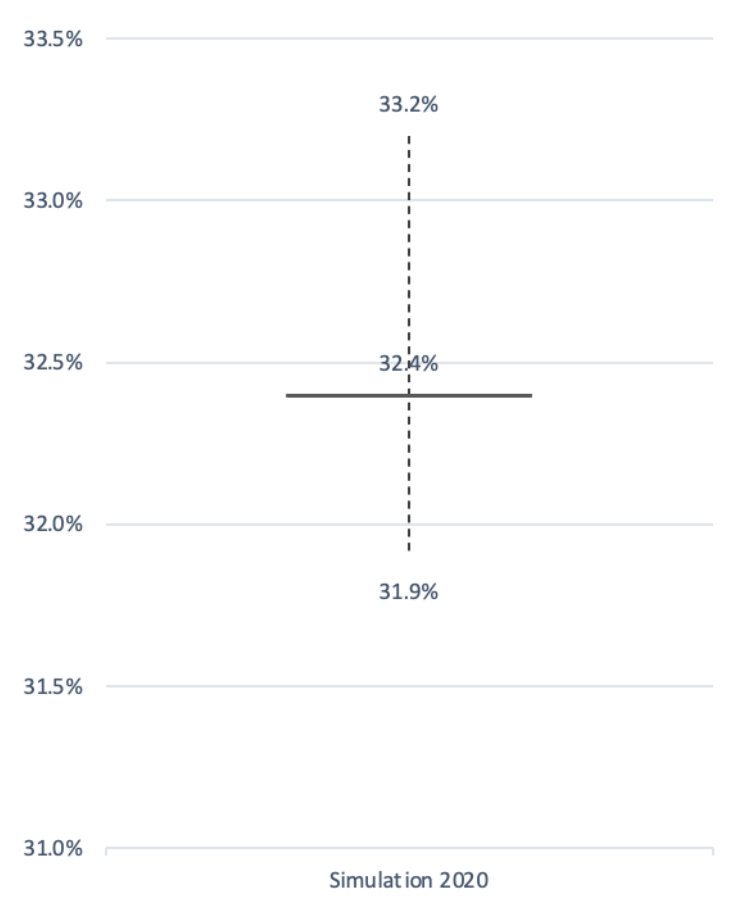
⁵ According to SSO population estimates, the number of children 0–17 in 2019 in North Macedonia was 407,865.

threshold. Relaxed GMA criteria and one-off cash disbursements are softening the impact on child poverty mainly in the left tail of the income distribution, hence affecting primarily absolute poverty rates, which is determined by the income threshold for the GMA eligibility and the targeting of one-time cash support.

These estimates assume that the effect of the COVID-19 crisis in the fourth

quarter of 2020 (unobserved at the time of writing of this paper) followed the pattern of the first three quarters. This may be a reasonable assumption, given that the “MKD 14.500 per worker” measure was repeated in October 2020. Even though it had a narrower targeting, it nonetheless helped to sustain incomes and jobs. Self-employment income may have declined similarly to the trend in the previous

Figure 1 – Uncertainty around the relative child poverty rate estimate (2020)



Source: Authors' calculations based on SILC 2019 and MK-MOD.

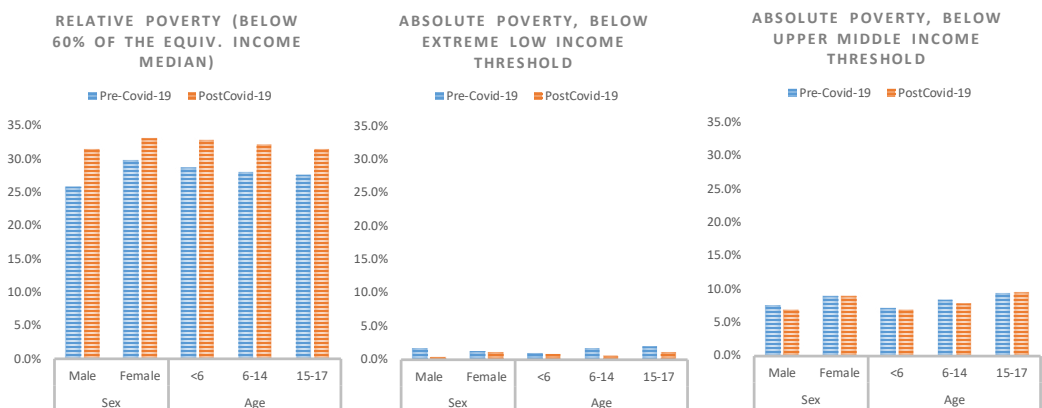
quarters, given some types of small businesses – such as wedding restaurants, playrooms and language schools – remained closed, while others – such as restaurants and cafes – continued to face restrained demand. The government’s fourth package of response measures also included small grants for the small businesses that remained shut, but it is more likely that they would be used for covering the accrued fixed costs (most notably rents) than for self-employment income. Given these uncertainties related to income developments in Q4-2020, we introduce a confidence interval of 20 percent on both sides and re-calculate the total relative poverty.

Figure 1 presents the results and suggests that regardless of whether the impact of COVID-19 on income will decrease or increase, the estimated number of additional children facing

relative poverty is expected to rise significantly during the pandemic. Namely, if the crisis impact in Q4-2020 is 20 percent lower than the overall impact in 2020, then the child poverty rate would have subsided to 31.9 percent; and if it was 20 percent higher than the overall impact, then the child poverty rate would have increased to 33.2 percent. With this interval, the number of children thrown into relative poverty due to the COVID-19 crisis lies between 17,000 and 22,000.

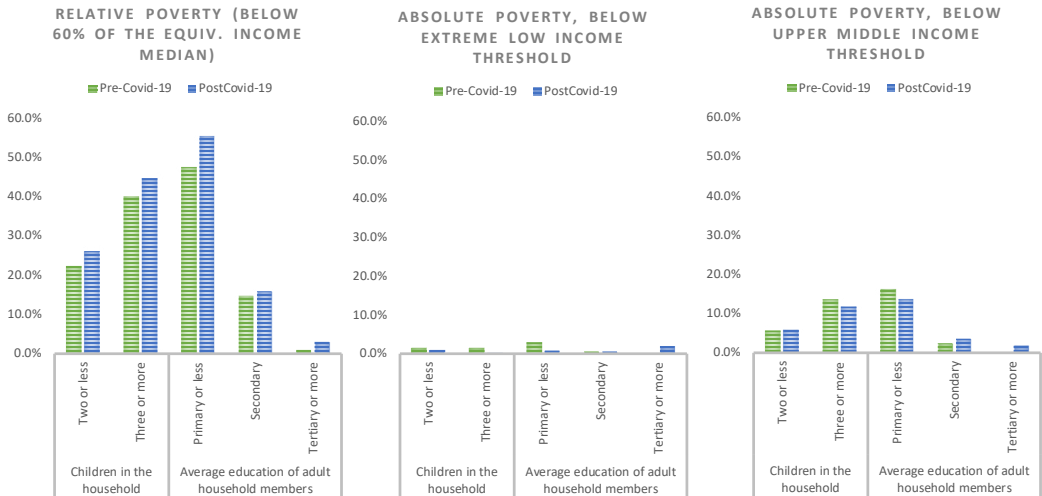
We proceed by disaggregating the COVID-19’s effects on child poverty by individual and household characteristics. **Figure 2** presents child poverty rates by gender and age of the child. Girls fall into poverty more frequently than boys, but in terms of relative poverty, the pandemic affects boys disproportionately stronger than girls. Conversely, boys experience

Figure 2 – COVID-19’s effect on child poverty, by gender and age



Source: Authors’ calculations based on SILC 2019 and MK-MOD.

Figure 3 – COVID-19’s effect on child poverty, by household characteristics



Source: Authors’ calculations based on SILC 2019 and MK-MOD.

more favourable effects of expanded social transfers on extreme poverty. In 2020 we found fewer differences between the sexes. In terms of age, COVID-19’s effect is spread among all the sub-categories. The relative poverty surges by about 4 percentage points, while the absolute poverty rate at the upper-middle-income threshold declines for the 0–5 and 6–14 sub-groups.

Figure 3 looks at two household characteristics: whether the household has 3 or more children, and the average education of the adult members. The relative poverty of children in multi-child households is astonishingly high, and COVID-19 aggravates it. However, the poverty increasing effect of the pandemic is not tilted towards households with 3+ children; quite

the opposite, extreme poverty is more intensively eradicated among such households. Child poverty is significantly more prevalent in households where the average education is primary or less, and COVID-19 further intensifies it. On the other side of the spectrum, when adult members of the household have an average of tertiary or higher education, child poverty grows post-COVID-19 but remains very low. However, the relaxation of social assistance eligibility criteria and the one-off aid have likely properly targeted those with high intensity of poverty, i.e., households with 3+ children and with low average education, as it is likely that they were at the same time the households with no or low work intensity, which constituted eligibility for such assistance.

CONCLUSION AND POLICY RECOMMENDATIONS

The objective of this paper was to estimate the expected effects of the pandemic of Covid-19 for child poverty in North Macedonia. We rely on MK-MOD Tax & Benefit Microsimulation Model for North Macedonia based on the Survey on Income and Living Conditions 2019. The simulation takes into account the development of income, as per the observed developments in the first three quarters of 2020, derived from the Labour Force Survey, which was already available at the time of writing of this paper. Based on such observed data, we follow the pattern of income, which incorporates the raw effect of the pandemic as well the government response. In North Macedonia, almost no government measure directly aimed the income of children, however, three key and largest measures addressed household income: the wage subsidy of 14.500 MKD per worker in the hardest hit companies, relaxation of the criteria for obtaining the guaranteed minimum income, and one-off support to vulnerable groups of the population on two occasions.

The results suggest that the relative child poverty rate is estimated to increase from 27.8 percent before the pandemic to 32.4 percent during the pandemic. This increase of 4.6 percentage points would put additional nearly 19,000 children in North Macedonia below the relative poverty threshold. Results

further suggest that absolute poverty is likely to reduce primarily because of the automatic stabilizers in the case of social assistance and because of the one-time cash assistance.

For better tailoring of the system for crises, particularly of such unprecedented nature, the government may consider designing a temporary basic income (TBI) scheme. The objective of a TBI is to top up incomes of people with livelihoods below a vulnerability-to-poverty threshold, which is usually above the value of the poverty line. Technical details may be seen in Petreski et al. (2020b). For example, one of the simulated options of TBI awards is a cash transfer equivalent to a fourth of the median household per capita income with an estimated monthly cost of about EUR40 million, about 2.5 times the current spending on social assistance. Designed this way, TBI spending is strongly pro-children, i.e., assigns a larger share of the funds to households with children (53.4 per cent) than their share in the population (39.3%). For the households with three and more children, the effect is even stronger: 13.2 percent share of TBI compared to 6.9

percent participation in population. As a result of such a measure, child poverty would be expected to decline by as much as one third.

Over the long term, the government may consider the universal child guarantee. This will involve removing

the current income and property eligibility conditions for child allowance, and increasing the child allowance for GMA recipients to the level where the sum of the GMA (including the energy subsidy), the education allowance and the child allowance reaches the minimum wage. Such an endeavour needs to be: i) combined with interventions within the tax system in order to mobilize funds for its financing; and ii) carefully weighed against the possible labour-market distortions it may entail. The authorities need to carefully examine and take on board the experience of the failed progressive income tax reform of 2019. It is key to, first, work on enlarging the tax base and improving collection efforts, so as to collect more revenues with the same tax rates. Second, reforms of the profit tax and transfer prices, as well as the revision of specific tax exemptions, may provide further strengthening of the tax base. Finally, an income tax reform introducing progressivity for incomes from labour and capital, as well as taxing currently not taxed capital gains and interest, would be a logical next step.

Given that more than a quarter of the citizens who meet the relaxed GMA eligibility criteria have not utilized this

cash benefit, it is vital to design outreach programs that would be put in place in emergency situations to inform all potential beneficiaries, including the households left furthest behind, of the changes in the provided social services and cash benefits and their delivery in times of crises. Even though the December 2020 amendments to the Social Protection law have introduced certain elements of shock responsiveness into the system, there is still a need to develop standard operating procedures and contingency plans to ensure rapid mobilization of human and other resources, as well as professional development and support programs enabling the social workforce to continue and even scale up work during emergency situations. Additionally, setting spending targets in the three child-related sectors—education, healthcare and social protection—for the next years may help in the medium-term planning and in the mitigation of the effect of COVID-19 crisis on multidimensional child poverty. There will be higher needs for additional resources (human resources, materials, soft skills, digitalization) for coping with any lingering effects of COVID-19 in early childhood education, schooling and healthcare for children.

REFERENCES

- Elder Jr., G.H. (1999) *Children of the Great Depression: Social Change in Life Experience*. Westview Press.
- Finance Think (2020) To what extent will COVID-19 increase poverty in North Macedonia? Policy Brief 43.

- Gerovska Mitev, M.* (2010) *The Well-being of Children and Young People in Difficult Economic Times*. Skopje: UNICEF.
- ILO/EBRD* (2020) *Covid-19 and the World of Work. North Macedonia - Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses*. Geneva: International Labour Organization.
- Petreski, B. and Petreski, M.* (2018) *Analysis of the Public Spending on Education and on Social Protection of Children in the Country*. Finance Think Policy Study No. 20.
- Petreski, M., Petreski, B., Dimkovski, V., Stojkov, A., Tomovska-Misoska, A. & Parnardzieva-Zmejкова, M.* (2020b) *Bridging measures to alleviate COVID-19 consequences: Design proposal, cost and key effects*. Finance Think Policy Studies 2020-12/32, Finance Think - Economic Research and Policy Institute.
- Petreski, M., Petreski, B., Tomovska-Misoska, A., Parnardzieva-Zmejкова, M., Dimkovski, V., Gerovska-Mitev, M. & Morgan, N.* (2020a) *The Social and Economic Effects of COVID-19 on Children in North Macedonia: Rapid Analysis and Policy Proposals*. Finance Think Policy Studies 2020-07/30, Finance Think - Economic Research and Policy Institute.
- Saez, E.* (2010) *Do Taxpayers Bunch at Kink Points?* *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3): 180–212.