



Упатување на работници во Западен Балкан: Случајот на Северна Македонија*

Климентина Илијевски и Александра Илоска

*Климентина Илијевски и Александра Илоска се виш истражувач и истражувач во Асоцијата за истражување, комуникации и развој „ПАБЛИК“, Северна Македонија, North Macedonia
klimentina@public.org.mk
aleksandra@public.org.mk*

Вовед

Северна Македонија поминува низ бавен процес на интеграција во ЕУ што започна во 2009 година. Слободата на движење, вклучително и мобилноста на трудот, како основен принцип за функционирање на внатрешниот пазар на Европската Унија, е составен дел на процесот на интеграција. Директивата за упатување на работници (PWD) е меѓу клучните документи за политика што се однесуваат на слободното движење на услугите што треба да се транспонираат во националното законодавство.

Клучни зборови:
Директива за упатени работници, мобилност на трудот, Европска Унија, Северна Македонија, институционални капацитети

Во документот за јавна политика се истражува прашањето за испраќање на работници од и во Северна Македонија во нејзината претпристапна фаза, а истовремено се проценуваат постојните институционални капацитети во земјата во поглед на имплементацијата на PWD. Наодите потврдуваат дека генерално Северна Македонија има воспоставено цврста регулаторна рамка во однос на мобилноста на трудот. Од друга страна, наодите одат во прилог на фактот дека постои потреба од постратешко управување со миграцијата на трудот и поставување на мобилноста на трудот на повисоко место на политичката агенда.

* Документот за јавна политика се заснова на Извештајот за земјата за Северна Македонија (Илијевски и Илоска 2018) подготвен во рамките на проектот „Упатување работници во источна Европа“ (EPOW) (за референци, посетете ја веб-страницата на проектот <https://www.euro.centre.org/projects/detail/1673>). Оваа публикација доби финансиска поддршка од Програмата на Европската Унија за вработување и социјални иновации „EaSI“ (2014-2020). За дополнителни информации, консултирајте се на: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Информациите содржани во оваа публикација не го отсликуваат официјалниот став на Европската комисија. Авторот е благодарен за коментарите добиени од Сонила Данај и Естер Зулиоми и исто така би сакал да му се заблагодари на Вилем Стаматиу за уредувањето и изгледот.

Што е упатување?

Упатен работник е вработен кој работодавачот го испраќа да изврши услуга во друга земја-членка на ЕУ на привремена основа, во контекст на договор за услуги, упатување во рамките на групацијата или ангажирање преку агенција за привремени вработувања. На пример, давателот на услугата може да добие договор во друга земја и да ги испрати своите вработени таму за цели на извршување на договорот. Упатените работници се разликуваат од мобилните работници од ЕУ по тоа што тие само привремено остануваат во земјата-членка која е домаќин и не се интегрираат во нејзиниот пазар на труд.

Права и правила за упатените работници

Законите на ЕУ дефинираат збир на задолжителни правила во однос на условите за вработување што треба да се применуваат за упатените работници. Овие правила утврдуваат дека, иако работниците кои се упатени во некоја земја-членка се сè уште вработени во компанијата која ги испраќа и подлежат на законите на таа земја-членка, тие имаат право на збир на основни права што се во сила во земјата-членка која е домаќин:

- минимална плата;
- максимални работни периоди и минимални периоди за одмор;
- минимален платен годишен одмор;
- условите за вработување работници преку агенции за привремена работа;
- здравје, безбедност и хигиена на работа;
- еднаков третман на мажите и жените.

Со измената на Директивата, на упатените работници во сите економски сектори им се гарантира плата која е еднаква со платата на локално ангажираните работници врз основа на правила утврдени со национален закон или универзално применливи колективни договори. Меѓутоа, доколку условите за работа во земјата која испраќа работници се поповолни, тогаш тие стануваат применливи за упатените работници.

Релевантно законодавство на ЕУ.

Релевантно ЕУ законодавство

- ❖ Директива 96/71/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 16 декември 1996 година за упатување работници за цели на обезбедување услуги.
- ❖ Директива 2014/67/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 15 мај 2014 година за спроведување на Директивата 96/71/ЕК за упатување работници за цели на обезбедување услуги и за изменување и дополнување на Регулативата (ЕУ) бр. 1024/2012 за административна соработка преку Системот за информации поврзани со внатрешниот пазар („Регулатива за ИМИ“).
- ❖ Директива (ЕУ) 2018/957 на Европскиот парламент и на Советот од 28 јуни 2018 година за изменување и дополнување на Директивата 96/71/ЕК за упатување работници за цели на обезбедување услуги.
- ❖ Регулатива бр. 883/2004 за координација на системите за социјално осигурување.

Релевантно национално законодавство

- ❖ Закон за упатување на работници од Република Македонија во други држави за изведување на градежни работи преку проектни договори и за вршење на други сезонски работи (166/2012).
- ❖ Закон за странците (35/2006).
- ❖ Закон за работни односи (167/2015).
- ❖ Закон за евиденциите од областа на трудот (31/2013).

Извор: Европска комисија, Информации за упатување работници се достапни тука: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471#navItem-10>

Упатување во и од Северна Македонија

Упатувањето на работници од и во Северна Македонија се врши до ограничен степен. Според евиденцијата на Министерството за труд и социјална политика, во текот на 2017 година, вкупно 570 работници биле упатени во Германија, главно во градежната индустрија.

Нема официјални податоци за бројот на работници упатени во земјата, иако генерално бројот на странци со привремен престој во земјата е релативно низок. Според официјалните проценки на Државниот завод за статистика, во текот на 2017 година имало вкупно 2322 странци со привремен престој, а вкупно 1760 странци со продолжен престој, додека 283 странци со привремен престој ја напуштиле земјата во текот на истата година. Од регионална гледна точка, во текот на 2015, 2016 и 2017 година, најголемиот дел од странците пријавиле престој во скопскиот регион, односно 1 043, 1 769 и 1 286 лица во соодветните години.

Законска и институционална рамка

Законска рамка

Директивата за упатување на работници не е целосно транспонирана во Северна Македонија, а ревизијата на Директивата од 2018 година не е вметната во националното право

Директивата за упатување на работници не е целосно транспонирана во Северна Македонија, а ревизијата на Директивата од 2018 година не е вметната во националното право.

Постојат три водечки законски рамки со кои се регулира и се овозможува упатувањето на работници од и во земјата. Во однос на упатувањето на работници од Северна Македонија, постојат два важни законодавни документи. Првиот е *Законот за работни односи од 2005 година* што ги регулира надоместоците на упатениот работник и должината на упатувањето во случаи кога вработените се назначуваат за цели на обезбедување на услуги во странство. Вториот законодавен документ што беше усвоен во 2012 година и што изречно го таргетира упатувањето е *Законот за упатување на работници од Република Македонија во други држави за изведување на градежни работи преку проектни договори и за вршење на други сезонски работи*. Со овој закон се уредуваат условите за упатување во земји со кои Северна Македонија има склучено билатерални договори за упатување. До денес, земјата има склучено билатерални договори со Германија за упатување на работници и со Словенија и Катар за сезонски работници. Меѓутоа, во пракса функционален е само договорот со Германија.

Регулаторната рамка којашто овозможува упатување на работници во Северна Македонија е Законот за странци којшто беше формално усвоен во февруари 2006 година. Со овој закон земјата го усогласи своето законодавство за миграција со законодавството на ЕУ и ја следи Резолуцијата за миграција. Актот ги регулира основните принципи на националната политика за вработување и работа на странци, издавањето на работни дозволи, видовите и процедурата за издавање работни дозволи, условите за меѓугранична соработка со странски компании, сезонската работа, правото на странски студенти за работат, работата којашто ја вршат странски компании или самовработени лица. Законот исто така регулира други прашања поврзани со работата на странците, како што се надзор, управување со податоци, заштита на правата од работни односи на странски работници и др.

Едно од главните ограничувања утврдени во постојната регулаторна рамка е отсуството на јасна дефиниција на упатените работници. Ниту Законот за упатување на работници од 2012 година ниту Законот за работни односи од 2005 година не дава дефиниција што е упатен работник. Други аспекти коишто недостасуваат во достапната регулаторна рамка е недостигот на регулатива за патување, сместување и храна; отворање на канцеларии за врски; и национална веб страница за упатување. Достапната национална регулаторна рамка не вклучува никакво упатување на PWD. Како резултат на тоа, националната регулатива не предвидува мерки во случај на неусогласеност со Директивата. Меѓутоа, Законот за работни односи (член 265) предвидува надомест во износ од 2.000 - 3.000 евра во случаи кога работодавецот упатува работник во странство под различни услови од оние утврдени во Законот.

Во поглед на билатералните аранжмани за социјална сигурност со ЕУ/земјите-членки на ЕУ, постојат 22 билатералните аранжмани за координација на системите за социјална сигурност, од кои 15 се со земјите-членки на ЕУ. Во поглед на билатералните аранжмани за здравствено осигурување со ЕУ/земјите-членки на ЕУ, до сега земјата има склучено само 9 билатерални аранжмани.

Институционални аранжмани

Во Северна Македонија не постои одделна агенција одговорна за следење и контрола на миграцијата на трудот

Во Северна Македонија не постои одделна агенција одговорна за следење и контрола на миграцијата на трудот, вклучувајќи и упатување на работници помеѓу земјата и ЕУ. Миграцијата на трудот само делумно се следи во Министерството за труд и социјална политика како составен дел од целиот спектар на прашања поврзани со труд и вработување, додека развојот и имплементацијата на политиките за вработување во однос на упатените

работници се делегираат на Секторот за пазар на трудот којшто е надлежен за воведување и имплементација на билатерални договори за координација на системите за социјална заштита.

Работните дозволи за странци ги издава Националната Агенција за вработување, додека Министерството за внатрешни работи е одговорно за дозволите за привремен и постојан престој. Националната Агенција за вработување му ги предлага годишните квоти за работни дозволи на Министерството за труд и социјална политика и има статистички преглед на издадените работни дозволи.

Постојат четири сервисни центри за миграција коишто функционираат во рамките на Агенцијата за вработување каде работниците мигранти можат да добијат информации поврзани со пазарот на трудот во Северна Македонија и во најголемиот број европски држави. Меѓутоа, упатувањето не е прецизно таргетирано од страна на сервисните центри за миграција. Исто така, останува нејасно дали овие центри се оперативни и која е нивната функција.

Покрај тоа, Законот за упатување на работници од 2012 година предвидува формирање на одделна Комисија со надлежност да ја утврди годишната квота на работници коишто ќе бидат упатени за спроведување на проектни договори.

Институционални предизвици

Треба да се воспостават јасни структури и протоколи за соработка за прашања коишто одразуваат различни аспекти на миграција на трудот

Иако PWD и Директивата за спроведување предвидуваат отворање на канцеларии за врски за соработка, споделување и размена на информации помеѓу националните институции и земјите-членки на ЕУ и институциите на ниво на ЕУ, во Северна Македонија сè уште не е отворена таква канцеларија и не се на политичката агенда. И денес, соработката со другите земји се врши најчесто со електронска размена на потребните податоци за конкретните случаи и секоја земја има сопствена база на податоци. Северна Македонија, како земја кандидат за членство, нема пристап до Системот за информации поврзани со интерниот пазар (IMI) којшто е достапен само за земјите-членки на ЕУ.

Генерално, постои недостаток на достапни човечки ресурси вклучени во следењето на мобилноста на трудот, вклучувајќи ги и упатените работници. Само неколкумина од чинителите вклучени во синџирот на упатување се соодветно обучени за имплементацијата на PWD. Покрај човечките ресурси

на институционално ниво, агенциите за вработување, и мнозинството синдикати, здруженија на вработени и други чинители не се обучени за PWD.

На национално ниво постои ограничена вклученост во смисла на управување со мобилноста на трудот во земјата. Трипартитниот и бипартитниот социјален дијалог и соработка помеѓу агенциите во Северна Македонија остануваат слаби. Врз основа на наодите од истражувањата, синдикатите, здруженијата на вработени, трговските комори и граѓанското општество до сега имаат многу ограничена вклученост во процесот транспонирање на PWD.

Препораки за политиката

Постојната регулаторна рамка дава солидна правна основа за упатување на работници од и во Северна Македонија, меѓутоа нејзиното спроведување до сега е многу ограничено, додека соработката помеѓу релевантните чинители е недоволна и треба дополнително да се подобри. Креаторите на политиките треба дополнително да ја развијат и управуваат мобилноста на трудот како фактор за социо-економски развој. Тие треба дополнително да истражат нови механизми за користење на придобивките од пазарот на трудот што се глобализира и за осигурување на развој на човечкиот капитал во земјата.

Заедно со утврдувањето на стратешката ориентација, регулаторната рамка треба дополнително да се зајакне и да се подобри како механизам за поддршка:

- 1) Законот за трудова инспекција треба да даде конкретни обврски поврзани со сезонските работници, вклучувајќи ги и упатените работници.
- 2) Целосно транспонирање на Директивата за упатување на работници, вклучувајќи ги и нејзините ревизии и нејзината примена во сите сектори.

Земајќи го предвид подобрувањето на институционалните аранжмани за миграција на трудот и упатување на работници, треба да се воспостават дополнителни институции како механизам за поддршка за зајакнување на постојната регулаторна рамка:

- 1) Регионална агенција за вработување којашто ќе ја подобри мобилноста на трудот помеѓу соседните земји.

- 2) Национална канцеларија за работна сила. Канцеларијата треба да спроведува редовна анализа на дефицитарните професии на национално ниво и на најновите случувања во индустријата.
- 3) Воспоставување на информатички систем за пазарите на трудот во земјите во коишто се упатуваат работниците во однос на можностите за привремено/сезонско вработување (вклучувајќи и упатување), како и поголема свесност на граѓаните за можностите за привремена емиграција базирана на образование, обука и др.

Во поглед на меѓуагенциската соработка, треба да се преземат следниве реформи:

- 1) Да се воспостават јасни структури и протоколи за соработка за прашања коишто одразуваат различни аспекти на миграција на трудот на национално и меѓународно ниво.
- 2) Јасно да се дефинираат каналите на соработка, споделување и размена на информации помеѓу националните институции и земјите-членки на ЕУ и институциите на ниво на ЕУ.

Финансиската поддршка на ЕУ наменета за зајакнување на човечките ресурси во поглед на мобилноста на трудот генерално и особено упатувањето на работници, треба да биде подобро координирана на национално ниво. Покрај тоа, треба да се воспостават соодветни механизми со цел да се осигури дека генерираното знаење ќе биде соодветно институционализирано. Учеството на чинителите во целиот политички циклус на миграцијата на трудот треба да се осигури и зајакне.

Референци

Комисија на Европските заедници (2018). *Извештај за напредокот на Поранешна Југословенска Република Македонија за 2018 година*. Брисел: Комисија на Европските заедници. Преземено од http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3405_en.htm

Илијевски, К. и Илоска, А. (2018). *Упатување на работници: Извештај за земјата за Поранешна Југословенска Република Македонија*. Виена: Европски центар за социјална политика и истражување. Преземено од http://public.org.mk/wp-content/uploads/2019/04/EEPOW_Country-report_Macedonia_final-1.pdf

Државен завод за статистика (2018). *Анкета на работна сила*. Скопје: Државен завод за статистика. Преземено од <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.18.03.pdf>

Државен завод за статистика (2018). *Миграции*. Скопје: Државен завод за статистика. Преземено од <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.18.06.pdf>

About the European Centre for Social Welfare Policy and Research

The Policy Briefs series
of the European Centre
is edited by
Ricardo Rodrigues and
Sonila Danaj

The European Centre for Social Welfare Policy and Research is an intergovernmental organisation affiliated to the United Nations. Its purpose is to foster the collaboration between governments, research and other stakeholders in the field of social welfare.

Core Functions

- Providing applied social science and comparative empirical research on social policy in the UN-European Region
- Forging the evidence-base for social policy making and mutual learning on social welfare issues
- Initiating future-oriented public policy debates on social welfare issues by networking across the UN-European Region

Research Focus

The European Centre provides expertise in the fields of welfare and social policy development in a broad sense – in particular in areas where multi- or interdisciplinary approaches, integrated policies and inter-sectoral action are called for.

European Centre expertise includes issues of demographic development, work and employment, incomes, poverty and social exclusion, social security, migration and social integration, human security, care, health and well-being through the provision of public goods and personal services. The focus is on the interplay of socio-economic developments with institutions, public policies, monetary transfers and in-kind benefits, population needs and the balance of rights and obligations of all stakeholders involved.

European Centre Publications

- ‘Policy Briefs’ contain recent research and policy advice results
- ‘European Centre Reports’ expose results of studies or research carried out in the context of national or international projects
- ‘European Centre Working Papers’ comprise preliminary findings or innovative ideas to be shared with a wider public
- The European Centre Newsletter is published in English on a bi-monthly basis and synthesizes the news published regularly on our website

Furthermore, scientific staff of the European Centre regularly publish books, peer-reviewed articles or contributions to books.

Please contact us (stamatiou@euro.centre.org) if you want to get informed on a regular basis about our activities and publications.

More information:

<http://www.euro.centre.org>

Contact
Berggasse 17
A – 1090 Vienna
Tel: +43/1/319 45 05 -0
Email: ec@euro.centre.org