

Како ќе се движи работната сила во Отворениот Балкан? Критички осврт на предлог рамката за регулација и на постојната регулатива за работа за странци

Бриф за политиките бр. 61

Овој бриф на политиките препорачува хармонизација на регулативата од иницијативата Отворен Балкан со постојната регулатива, водејќи сметка и за потребата од хармонизација со легислативата на Европската Унија. Главен фокус на иницијативата Отворен Балкан треба да биде имплементација на планот преку олеснување на административните бариери и процедури за слободно движење на работната сила помеѓу земјите од оваа иницијатива.

Вовед

Иницијативата Отворен Балкан (ОБ) е создадена од Северна Македонија, Албанија и Србија со визија за регионално поврзување и економска отвореност. Насочена кон приближување и забрзување на интеграцијата во Европската Унија, ОБ се заснова на четирите клучни слободи на единствениот пазар на ЕУ: слободно движење на луѓе, стоки, услуги и капитал. Во рамки на иницијативата, досега се потпишани меморандуми за разбирање, договори и заеднички декларации на неколку полиња, меѓу кои е и Меморандумот за соработка во врска со слободен пристап до пазарот на трудот во Западниот Балкан. Слободното движење

на работната сила е од особена важност за регионот, ако се земе предвид недостигот од работната сила и вештини во повеќе сектори. Оттука, важно е да се разгледаат документите што го регулираат слободното движење на пазарот на трудот, како и нивната усогласеност и потенцијални преклопувања со постојната легислатива за работа на и вработување странци во Северна Македонија.

Цел

Целта на овој бриф е да направи преглед на регулативата за слободно движење на работната сила во рамки на Иницијативата Отворен Балкан и преглед како таа ќе биде вградена во постојната регулатива.



Методологија

Овој бриф прави преглед на договорите склучени во рамки на иницијативата Отворен Балкан за слободно движење на работната сила, законите кои регулираат работа на странци во земјата, како и билатералните договори склучени помеѓу земјите од Западен Балкан за остварување на правото за социјално осигурување.

Регулатива за слободно движење на работната сила на пазарот на труд во Северна Македонија

Условите и постапката под кои странци можат да работат во земјава се регулирани преку:

- Закон за вработување и работа на странци
- Закон за странци
- Билатерални договори за социјално осигурување

Постојната регулатива опфаќа повеќе аспекти значајни за Иницијативата ОБ. Дозволите за работа и престој се регулирани според Законот за вработување и работа на странци и Законот за странци. Притоа, македонскиот работодавач може да го пријави странецот како вработен по издадено позитивно мислење од Агенцијата за вработување и по одобрен привремен престој од Министерството за внатрешни работи. Работната дозвола и дозволата за престој според сегашната регулатива имаат важност од една година со можност за продолжување. Постапката за стекнување дозволи трае околу 30 дена и условува физичко присуство во повеќето од случаите.

Законот за вработување и работа на странци, дополнително,

предвидува годишни квоти за бројот на странци кои можат да се пријават за работна дозвола во Северна Македонија, додека со некои земји квотите се одредуваат билатерално. Сегашната квота на работници изнесува 5000 лица годишно. Сепак, квоти не се предвидени за лицата од Србија и Албанија кои ќе пристапат на пазарот на труд во рамки на ОБ.

Освен регулирањето на престојот на странски работници во земјава, со пропис се уредени и меѓусебните односи (помеѓу земјите на работникот и работодавачот) во областа на социјалното осигурување. За таа цел се склучени билатерални договори за социјално осигурување кои ги регулираат правата на работникот и обврските на работодавачот врз основа на здравствено осигурување, здравствена заштита и мајчинство; пензиско и инвалидско осигурување; осигурување во случај на повреда на работа и професионална болест; осигурување во случај на невработеност; детска заштита; надоместок на трошоци за социјално осигурување, давање во натура, парично давање; како и координација помеѓу државните институции и земјите потписнички.

Во моментот, Северна Македонија има потпишано 22 билатерални договори, меѓу кои и со петте земји од Западен Балкан: Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Албанија и Србија. Сите договори се ратификувани и имаат неограничена важност. Доколку се споредат ратификуваните билатерални договори со земјите од Западен Балкан, се забележува дека тие се разликуваат во опфат на услугите. Најголем опфат на услуги има во договорите со Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина, додека во договорот со Албанија не

се покриени услугите во однос на мајчинство, осигурување во случај на невработеност и детска заштита. Во билатералниот договор со Косово покриено е единствено правото за старосна и семејна пензија.

Според општата одредба на билатералните договори, обврската за социјално осигурување се одредува според правните прописи на државата договорничка на чија територија лицето врши работа. Член 8 од договорите регулира посебни одредби за работа, под услов претпријатие со седиште на територијата на една држава договорничка да упати вработен на територијата на друга држава договорничка. Во тој случај, во рок од 2 години, упатените работници се водат како да работат во домашната земја, односно се применуваат правните прописи како да се вработени на нејзината територија. Согласно тоа, социјалното осигурување е покриено од државата договорничка од каде што е упатен работникот. Доколку се однесува за лица кои вршат самостојна

дејност, истото важи во период од најмногу 12 месеци. Со заедничко барање од страна на работодавецот и работникот, периодот може да се продолжи за 2 години и 12 месеци, соодветно.

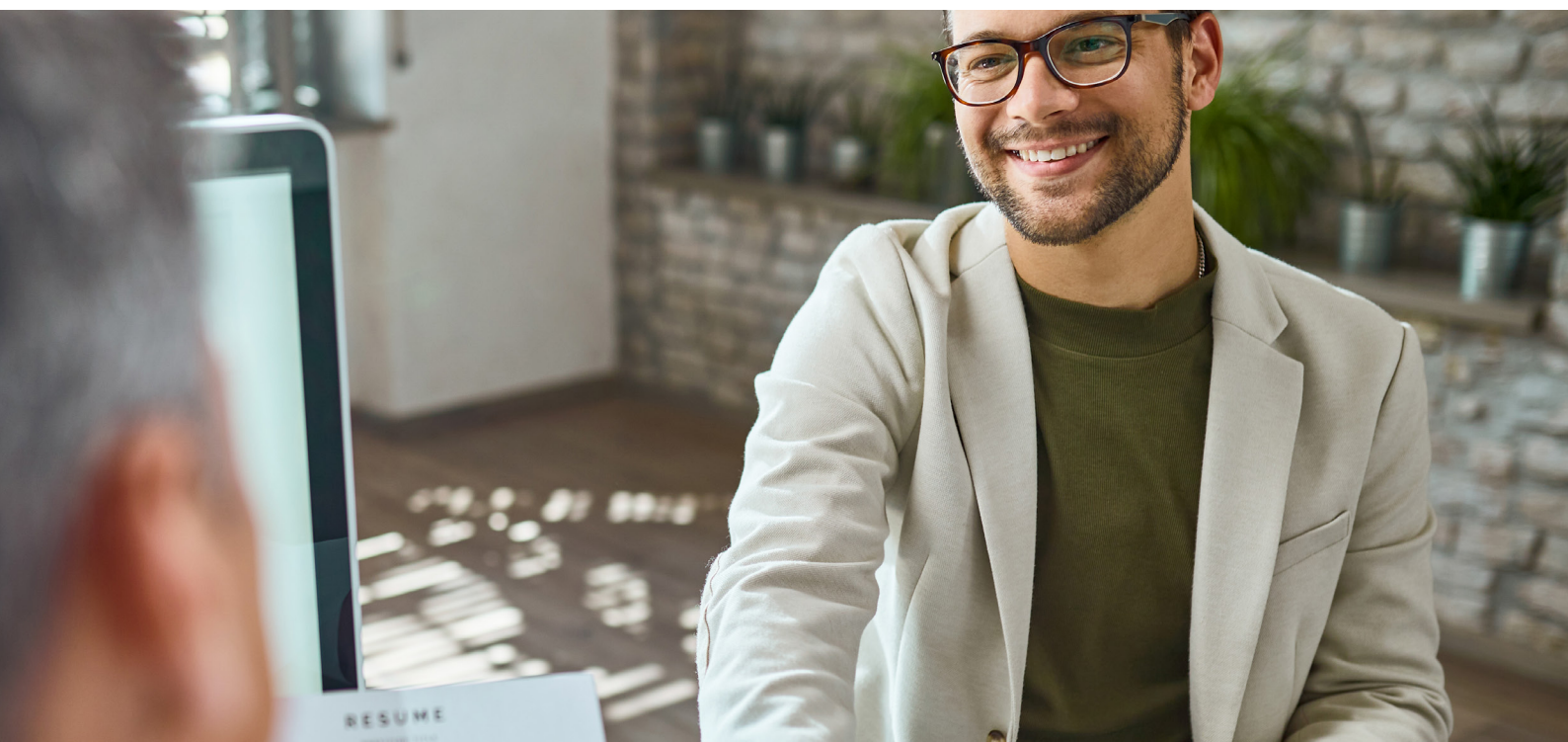
Овие прописи генерално соодветствуваат и со регулативата на Европската Унија за социјално осигурување. Имплементацијата на билатералните договори е во голем дел успешна. Надлежните институции како Министерствата за труд и социјална политика, Фондовите за здравствено осигурување и за пензиско осигурување од двете земји потписнички се координираат на редовни состаноци. Како недостаток на билатералните договори може да се наведе долгата административна процедура од поднесувањето на барање за работна дозвола, до нејзиното одобрување. Во моментот, документите главно се испраќаат преку пошта, додека исклучок е билатералната соработка меѓу Северна Македонија и Србија кои разменуваат информации и документи целосно електронски.

Регулатива за слободно движење на работната сила во рамки на иницијативата ОБ

Движењето на работната сила во ОБ е еден од клучните аспекти за унапредување на соработката на пазарот на труд помеѓу земјите од Западен Балкан. Сепак, крајната цел во тој поглед е поедноставување на административните процедури за работа и еднаков пристап на пазарот на труд во трите држави учеснички. Ваквата цел, како и вкупната регулатива се дефинирани преку:

- **Меморандум за разбирање за соработка во врска со слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан.** Овој меморандум е создаден со цел да се овозможи слободно движење на пазарот на трудот во земјите потписнички, преку заложба да се отстранат работните дозволи и поедностават постапките за стекнување дозвола за привремен престој за работа.

- **Договор за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан.** Целта на овој договор е да ги дефинира условите под кои ќе се одвива слободното движење на работната сила. Согласно договорот, лицата кои ќе пристапат на пазарот на труд во една од земјите учеснички, се должни да го почитуваат домашното законодавство во таа земја. Предвидено е во рамки на овој договор да се креираат технички протоколи за точните спецификации поврзани со престојот, мобилноста и работата на државата примател. Протоколите ќе следат постапки за слободен пристап на пазарот на труд во зависност од регулативата на секоја земја потписник. За следење на имплементацијата и координација за Договорот, предвидено е да се формира заедничка комисија која би се состоела од најмалку пет претставници од секоја земја. Комисијата треба да се среќава најмалку 1 годишно и да известува секои шест месеци.



- **Договор за социјално осигурување.** Овој договор е предвиден да се создаде согласно член 18 од Договорот за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан, иако сè уште не е достапен за преглед.

- **Договор за соработка на Западен Балкан во областа на меѓусебното признавање на дипломи и научни оценки издадени од високообразовни институции и други овластени институции.** Целта на овој договор е да овозможи институционална координација за признавање на академските квалификации и воедно да ја олесни административната процедура за признавање на стекнатите квалификации.

- **Договор за услови за интерконекција на шеми за електронска идентификација на граѓаните од Западен Балкан.** Договорот има цел да овозможи пристап на домашните платформи за е-услуги за регистрација и електронска идентификација на работниците, преку издавање на т.н. идентификациски број на Отворен Балкан (Open Balkan ID). Одговорно за имплементирање на функционалноста во рамки на македонската платформа за е-услуги е Министерството за информатичко општество и администрација.

- **Меморандум за разбирање за соработка на даночните администрации во Западен Балкан.**

Потпишан од даночните администрации во зејмите потписнички, овој договор има за цел меѓусебна координација на даночните обврски и борба против даночно затајување. Конкретни услови за регулација на данокот на доход на странските работници не се предвидени.

Со воведувањето нови услови за слободно движење на работната сила во рамките на ОБ, се отвара прашањето во која мера предложената регулатива се преклопува со постојната регулатива и во која мера е потребна хармонизација и усогласување. Табела 1 прави преглед на разните аспекти кои ги регулираат предвидените договори во рамки на ОБ, и постојната законска регулатива во земјата која ја регулира работата на странци.



Табела 1. Споредба на постојната регулатива за движење на странци на пазарот на труд и предлог-регулативата во рамки на иницијативата Отворен Балкан

Регулирано согласно →	Регулација во рамки на иницијативата ОБ			Постојна регулатива		
	Договор за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан	Договор за соработка на Западен Балкан во областа на меѓусебното признавање на дипломи и научни оценки издадени од високообразовни институции и други овластени институции	Договор за социјално осигурување	Закон за вработување и работа на странци	Закон за странци	Билатерални договори за социјално осигурување
Регулирање на: ↓						
Дозвола за привремен престој заради работа	☒				☒	
Работна дозвола и Дозвола за упатени работници				☒	☒	
Ослободување од административни давачки, такси	☒					☒
Примена на квоти за бројот на странски работници				☒	☒	
Привремен престој заради школување, студирање, научно-истражувачка дејност или меѓународна размена					☒	
Признавање на дипломи и научни степени на високо образование, и скратување на роковите за истото		☒				
Здравствено осигурување			☒			☒
Здравствена заштита и мајчинство			☒			☒
Пензиско и инвалидско осигурување			☒			☒
Осигурување во случај на повреда на работа и професионална болест			☒			☒
Осигурување во случај на невработеност			☒			☒
Детска заштита			☒			☒
Надоместок на трошоци за социјално осигурување, давање во натура, парично давање			☒			☒
Координација помеѓу државните институции (МТСП, МВР, МНР, АВРСМ, ФЗО, ФПИОСМ)	☒		☒	☒	☒	☒
Периодична координација помеѓу државите потписнички	☒	☒	☒			☒

Споредбата на постојната регулатива со предлог-регулативата во рамки на иницијативата ОБ, покажува дека аспектите регулирани со Договорот за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан се слични со двата постојни закони: Закон за вработување и работа на странци и Закон за странци. Додека, регулираните аспекти од постојните билатерални договори во голема мера се преклопуваат со предвидениот, а сèуште недрафтиран Договор за социјално осигурување. **И во постојната и во предвидената регулатива е предвидено поседување дозвола за престој.** Дополнително, кај постојната регулатива предвидено е и поседување работна дозвола за странци во земјата. Додека, **со договорите во рамки на ОБ оваа постапка е олеснета со можноста за електронско издавање дозвола за престој, односно единствен матичен број за странец, а притоа целосно се отстранува постапката за обезбедување работна дозвола.**

Од друга страна, упатените работници не се опфатени во договорите на ОБ, и со тоа нивното регулирање останува во рамки на постојната легислатива. Електронското пријавување би функционирало на начин што на домашната платформа за е-услуги ќе може да се аплицира за т.н. идентификациски број на Отворен Балкан (Open Balkan ID), во рок од 90 дена пред започнување работен ангажман во една од трите земји учеснички. Откако е обезбеден идентификацискиот број, граѓанинот кој бара работа ќе може со Open Balkan ID да се пријави на платформата за е-услуги во земјата каде што сака да заснова работен однос. По успешно известување од

електронскиот систем, лицето со валиден идентификациски број од Отворен Балкан со рок на важност од 2 години, ќе може да пристапи на пазарот на труд во некоја од земјите членки на Отворен Балкан, без притоа да има потреба од дополнителни пријавувања и административни давачки. По истекот на рокот од 2 години, постои можност за повторна регистрација преку платформата.

Кога лице од Србија или Албанија би се регистрирало на македонската платформа за е-услуги, предвидено е во рок од две недели преку Министерството за внатрешни работи да се обезбеди електронска дозвола за престој. Оттука, Агенцијата за вработување би имала целосен електронски увид во сите регистрирани лица со Open Balkan ID на македонската платформа за е-услуги, со што се олеснува пријавувањето во системот на вработени. Оттука, за работодавачите се намалуваат административните процедури за вработување граѓани од земјите потписнички, освен регуларното пријавување што се однесува и за домашната работна сила.

Обезбедувањето дозвола за привремен престој заради школување, студирање, научно-истражувачка дејност или меѓународна размена е опфатено во Законот за странци. Договорите од ОБ засега не опфаќаат регулација на овие дозволи, иако е предвидено организирање размени на студенти и истражувачи согласно декларациите на ОБ. Договорот за меѓусебно признавање на дипломите во рамки на ОБ обезбедува олеснет процес за признавање на нивото на образование, што би овозможил побрз пристап на пазарот на

труд. Рокот за признавање на автентичноста на дипломата изнесува 14 работни дена по испратено барање, додека рокот за признавање на дипломата е 20 работни дена, откако е потврдена автентичноста на дипломата.

Надлежно за признавање на дипломите во Северна Македонија е Одделението за еквиваленција и нострификација при Министерството за образование и наука. Од ноември 2022 година постои можност за електронско аплицирање за нострификација на дипломите, без разлика каде се стекнати академските квалификации. Се отвара прашањето дали признавањето на стекнатите квалификации од Западен Балкан би предизвикало негативни импликации доколку третманот е различен кај лицата кои се стекнале со академски квалификации во други земји.

Во договорите од ОБ и билатералните договори се нагласува принципот на еднаков третман на државјаните од земјите договорнички, што дополнително се потврдува со отстранувањето на квотите за работници од земјите потписнички. Понатаму, во двата договори е зачувано ослободувањето од дополнителни даноци, административни такси и заверки за стекнување на правото за социјално осигурување. Во ниеден договор не е предвидена можност за користење на мерките за вработување во државата - примател. Од аспект на правата и обврските за социјалното осигурување, билатералните договори ги регулираат сите потребни аспекти, и треба да се применуваат и во случаите на слободно движење на работната сила во рамките на ОБ. На тој начин ќе се избегне создавање паралелна

регулатива само за потребите на иницијативата ОБ. Од друга страна, иницијативата за креирање на Договор за социјално осигурување во рамки на ОБ најверојатно се должи на фактот што Србија и Албанија немаат склучено билатерален договор за социјално осигурување.

Заклучок и препораки

Постојната регулатива и новите договори во рамки на иницијативата Отворен Балкан имаат сличности, а значајни преклопувања постојат помеѓу билатералните договори и Договорот за социјално осигурување. Од друга страна, јасна е целта на Договорите од ОБ за **намалување на бариерите за работа** во трите земји учеснички, преку можност за **електронско аплицирање** за идентификациски број на Отворен Балкан и **олеснување на административните процедури** за стекнување дозвола за привремен престој. Постојните билатерални договори и регулативата за вработување странци во моментот ги регулираат меѓусебните обврски за стекнување работни дозволи, дозволи за престој и социјално осигурување. Оттука, **со цел избегнување на дуплирање на регулативата, потребно е регулирањето на социјалното осигурување да биде во рамки на постојните билатерални договори**. Во следниот период потребно е хармонизирање на регулативата од иницијативата ОБ со постојната регулатива, водејќи сметка и за потребата од хармонизација со ЕУ легислативата. Сепак, главен фокус на иницијативата ОБ треба да биде имплементација на планот преку олеснување на административните бариери и процедури за слободно

движење на работната сила помеѓу земјите од оваа иницијатива. Во таа насока, препораките се следни:

- Со ослободување од обврската за стекнување работна дозвола и со олеснување на постапката за издавање дозвола за престој, да се поедностават и целосно дигитализираат поднесоците, вклучително и овозможување електронски формат на потребните документи за стекнување на дозволата за престој. Административните процедури и постапките за аплицирање се однесуваат за издавање работна дозвола што ја одобрува Агенцијата за вработување и дозвола за привремен престој поради работа што ја одобрува Министерството за внатрешни работи.
- Воведување практика за електронско аплицирање и известување во рамки на Законот за вработување и работа на странци и Законот за странци, како и електронско администрирање на размената на податоци поврзана со социјалното осигурување регулирано со билатералните договори склучени со земјите од Западен Балкан.
- Хармонизирање на билатералните договори за социјално осигурување склучени со земјите од Западен Балкан, со што би се овозможил ист опфат на услугите што се покриени во рамките на билатералните договори.
- Признавањето дипломи во рамки на ОБ да биде усогласено со постојниот систем на нострификација и признавање дипломи, како би се избегнало различно

третирање на квалификуваност според земјата од која доаѓаат работниците од странство. Оттука, препораката е да има еднаков третман во процедурата за нострификација, без разлика на земјата во која се стекнати квалификациите / земјата од која работникот странец доаѓа. Во секој случај, неопходно е процедурата за нострификација за работниците од земјите потписнички да биде забрзана.

- Во процесот на имплементација на регулативата, да се воспостави поголема координација помеѓу земјите учеснички во ОБ. Неопходно е предвидената комисија од Договорот за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан да се формира и да биде функционална што поскоро, со цел да дава насока за различни отворени прашања и проблеми при имплементацијата.

Библиографија

Меморандум за разбирање за соработка во врска со слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан, 29.07.2021, достапно на: http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Otvoren_Balkan/mou_za_sloboden_pristap_do_pazarot_na_trudot_compressed.pdf

Договор за условите за слободен пристап до пазарот на трудот во Западен Балкан, 21.12.2021, достапно на: http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Otvoren_Balkan/working_permits.pdf

Договор за услови за интерконекција на шеми за електронска идентификација на граѓаните од Западен Балкан, 21.12.2021, достапно на: http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Otvoren_Balkan/id_agreement.pdf

Договор за соработка на Западен Балкан во областа на меѓусебното признавање на дипломи и научни оценки издадени од високообразовни институции и други овластени институции, 08.06.2022.

Меморандум за разбирање за соработка на даночните администрации во Западен Балкан, 08.06.2022, достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/memorandum_of_understanding_on_the_cooperation_of_the_taxation_administrations_in_western_balkans.pdf

Декларација за забрзување на четирите слободи на Европската Унија во Западен Балкан, 10.11.2019, достапно на: <https://api.pks.rs/storage/assets/wb6-ohrid-summit-declaration.pdf>

Службен весник на Република Северна Македонија, Закон за странци, 2019, достапно на: [https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20stranci%20precisten%20tekst%20\(1\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/Zakon%20za%20stranci%20precisten%20tekst%20(1).pdf)

Службен весник на Република Северна Македонија, Закон за вработување и работа на странци, 2021.

Закон за ратификација на Договорот меѓу Република Македонија и Сојузна Република Југославија за социјално осигурување, 23.01.2002, достапно на: <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/dogovori/Dogovor%20megju%20RM%20i%20SRJ%20za%20socijalno%20osiguruvanje.pdf>

Ministarstvo evropskih poslova, Analiza o prednostima i manama ucesca u regionalnoj inicijativi „Otvoreni Balkan“, Podgorica, ноември 2022 година, достапно на: <https://www.gov.me/clanak/analiza-prednosti-i-mane-ucesca-crne-gore-u-regionalnoj-inicijativi-otvoreni-balkan>

Politika, „Otvoreni Balkan počinje da funkcioniše od ove jeseni“, 30.10.2022, достапно на: <https://www.politika.rs/sr/clanak/522995/otvoreni-balkan>

Deutsche Welle, „Битиќи: Западен Балкан, прва станица за увоз на работна сила“, 06.02.2023, достапно на: <https://www.dw.com/mk/bitiki-za-dv-zapaden-balkan-prva-stanica-za-uvaz-na-rabotna-sila/a-64619561>



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2,
1000 Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk



FOUNDATION
OPEN SOCIETY
MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА
ОТВОРЕНО
ОПШТЕСТВО
МАКЕДОНИЈА

“Проектот е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија”.