

Слобода на движење на луѓе



Документ за политики

Слобода на движење на луѓе

Содржина

1. Вовед.....	7
2. Слободно движење и престојување на луѓе во Европска Унија.....	8
3. Слободно движење на луѓе во Западен Балкан.....	12
4. Состојбата во Северна Македонија во однос на слободното движење на луѓе	15
5. Заклучни согледувања	19
6. Препораки	21

1. Вовед

Слободното движење на луѓе е една од четирите основни слободи на заедничкиот европски пазар што претставуваат дел од темелните вредности на Европската Унија. Четирите слободи што се однесуваат на движење на стоки, услуги, капитал и луѓе се едно од најголемите достигнувања во проектот за обединување на Европа. Првобитно, слободата за движење на луѓе ја рефлектирала економската природа на проектот и се однесувала на слободното движење на работници како еден од факторите на производство. Подоцна, оваа слобода сè повеќе се однесувала на граѓаните во поширока смисла на зборот со цел да се гарантира нивното право за слободно движење. Притоа, граѓанската припадност во овој случај е изведена, така што за граѓанин на Европската Унија се смета секое лице што поседува државјанство на земја-членка на Унијата.

Поттикнувањето на слободата за движење на луѓе е главна цел на европската интеграција уште од 50' години од минатиот век. Слободното движење на луѓе подразбира дека граѓаните на Европската Унија можат слободно да се движат меѓу земјите-членки од каква било причина и можат да живеат во која било земја-членка што ја избрале, доколку непотребно не се на товар на нејзиниот систем за социјална заштита. Со други зборови, оваа слобода на граѓаните од една земја-членка им овозможува да патуваат, да живеат и да работат во друга земја-членка. Идејата зад легислативата на Европската Унија во овој домен е граѓаните од другите земји-членки да се третираат подеднакво со домашните граѓани и да не бидат дискриминирани во однос на нив.

Остварувањето на четирите слободи претставува голем предизвик за земјите кандидати за членство во Европската Унија како што е Северна Македонија но, и за оние кои планираат да го започнат процесот на преговори за членство во идниот временски период. Изминатите мигрантски кризи, како и потенцијалните напливи на мигранти во Европа, исто така претставуваат своевиден проблем кој би се одразил врз остварување на правата за слободното движење на луѓе. Освен тоа, пандемијата од Ковид-19 придонесе за нарушување на слободното движење на луѓе, како во национални рамки, така и во меѓународни размери. Во продолжение подетално ќе се осврнеме на слободата за движење на луѓе во Европската Унија и во земјите на Западен Балкан со посебен осврт на Северна Македонија од перспектива на идното зачленување во Унијата.

2. Слободно движење и престојување на луѓе во Европска Унија

Зачетокот за формално-правно регулирање на четирите слободи во Европската Унија е Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи, донесена во Рим на 4 ноември, 1950 година¹. Сепак, правото на слобода на движење на луѓе не било дел од првобитниот текст на Конвенцијата. Подоцна, со Протоколот бр.4 кон Конвенцијата, донесен во Стразбур на 16 септември, 1963 година, меѓу другото се гарантира и правото на слободно движење на луѓе.

Имено, во член 2 од Протоколот бр.4 од Конвенцијата се наведува дека секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава, има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување. Понатаму, секое лице е слободно да ја напушти која и да е земја вклучувајќи ја и својата. Остварувањето на тие права може да биде предмет само на оние ограничувања кои се предвидени со закон и кои претставуваат неопходни мерки во интерес на националната безбедност, јавната безбедност, одржувањето на јавниот ред, спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите во едно демократско општество. Правата признати во првиот став можат да бидат предмети на ограничувања во некои области доколку таквите со закон предвидени ограничувања ги оправдува јавниот интерес на едно демократско општество.

Освен тоа, во член 3 од Протоколот, формулирана е забрана за протерување на сопствените државјани. Според овој член, никој не може да биде протеран од територијата на државата чиј државјанин е, ниту со поединечна ниту со колективна мерка. Освен тоа, никој не може да биде лишен од правото на влегување во државата чиј државјанин е.

ТФормалното укинување на внатрешните граници во Европа настана со донесувањето на Шенгенски договор. Овој договор помеѓу европските држави е склучен на 14 јуни, 1985 година, а проширен е во 1990 година и овозможува напуштање на граничните контроли помеѓу земјите потписнички. Шенгенските одредби се однесуваат на најголемиот дел од европските земји, односно на околу 400 милиони жители и вкупна површина од 4.268.633 км², кои се нарекуваат Шенген-зона. Одредбите на договорот вклучуваат заедничка политика за влез (вклучувајќи и политика за издавање на единствена шенген-виза), хармонизација на контролата на надворешните граници, координација преку агенцијата Фрон-

текст, како и прекугранична полициска и судска соработка. Потписнички на Шенгенскиот договор се вкупно 29 земји, вклучувајќи 25 членки на ЕУ и уште четири други: Исланд, Норвешка, Лихтенштајн и Швајцарија.

Со цел консолидирање на различната легислатива од областа на слободното движење на луѓе, беше донесена Директивата 2004/38 на Европскиот Парламент за правото на граѓаните на Унијата и членовите на нивните семејства да се движат и да живеат слободно на територијата на Европската Унија².

Договорот од Лисабон беше потпишан на 13 декември, 2007 година, а влезе во сила на 1 декември, 2009 година³. Овој договор во делот на политики и внатрешно дејствување на Унијата, меѓу другото, го регулира и внатрешниот (единствен) пазар⁴. Внатрешниот пазар опфаќа област без внатрешни граници во која се обезбедува слободен пристап до стоки, лица, услуги и капитал во согласност со одредбите од Договорите. Слободниот пристап се однесува на непречено движење на добра, услуги, како и слободно движење на труд, физички и интелектуален капитал. **Во однос на мобилноста на трудот, единствениот пазар овозможува трансфер на вештини, конвергенција на трошоците за труд и порамномерна распределба на невработеноста помеѓу земјите-членки.**

За да ја олесни мобилноста на внатрешниот пазар на труд, Европската Унија финансира можности за барање работно место во сите држави членки по пат на интернет преку порталот ЕУРЕС. ЕУРЕС преставува мрежа на службите/агенциите за вработување на државите-членки која нуди информации за непополнетите работни места, ги поврзува работодавачите и работниците и нуди совети за барање на вработување или за можно дополнително образование.

Според член 45 од Лисабонскиот договор, во рамките на Унијата се обезбедува слобода на движење на работници. Ваквата слобода на движење наложува укинување на секаква дискриминација врз основа на националноста на работниците на земјите-членки во однос на вработувањето, надоместокот и другите услови за работа и вработување. Во согласност со ограничувањата врз основа на јавната политика, јавната безбедност и јавното здравство, слободата го опфаќа и правото:

- да се прифаќаат дадени понуди за вработување;
- слободно движење во рамките на територијата на земјите-членки за таа цел;

1 Европска конвенција за заштита на човековите права, Превод на Македонски јазик, Европски суд за човекови права;

2 Cuypers, A. (2017) "Free Movement of Persons in the EU", Chapter 11A;

3 Договор од Лисабон, Превод на Македонски јазик, Конрад Аденауер;

4 Термините внатрешен пазар (internal market) и единствен пазар (single market) се користат како синоними.

- да се престојува во земја-членка заради вработување, во согласност со одредбите со кои се уредува вработувањето на државјани на таа земја, утврдено со закон, пропис или административен акт;
- да се остане на територијата на земја-членка по вработувањето во таа земја, во согласност со условите што се предвидени во прописи составени од Комисијата.

Ваквите одредби не се однесуваат на вработување во јавната служба.

Според член 46, Европскиот парламент и Советот, во согласност со вообичаената законодавна постапка и по консултации со Економско-социјалниот комитет, издаваат директиви или составуваат регулативи со кои се определуваат потребните мерки за постигнување на слободата на движење на работниците, конкретно:

- со обезбедување тесна соработка меѓу националните служби за вработување;
- со укинување на административни постапки и практики;
- со укинување на периодите за квалификување и други ограничувања;
- со воспоставување соодветен механизам за поврзување на понудите на работни места со апликациите за вработување.

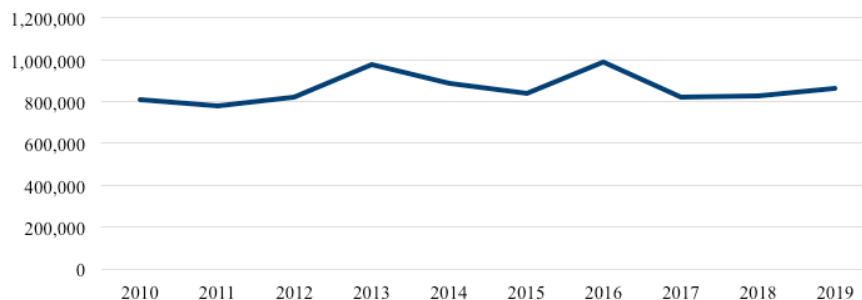
Според член 47, земјите-членки, во рамките на заедничка програма, ја охрабруваат размената на млади работници. Имено, младите лица се соочуваат со најголем ризик од невработеност, а истовремено се карактеризираат со најголема мобилност. Оттука, слободата на движење за младите би создала дополнителни можности за вработување и подобрување на нивната благосостојба.

Согласно член 48, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки во областа на социјалната сигурност потребни за да се обезбеди слобода на движење на работниците:

- сумирање на сите периоди, кои се земаат предвид според законите на неколку земји, за стекнување и задржување на правото на надоместок и за пресметка на износот на надоместок;
- исплата на надоместоци на лица кои живеат на територијата на земјите-членки.

Најрелевантен извор на податоци за движењето на луѓе во Европска Унија е базата на Еуростат. Еден од индикаторите во тој поглед е бројот на стекнати државјанства на странски лица. Составбата во однос на бројот на странски лица кои се стекнале со државјанство во земјите-членки на Европска Унија е прикажана на Графикон 1.

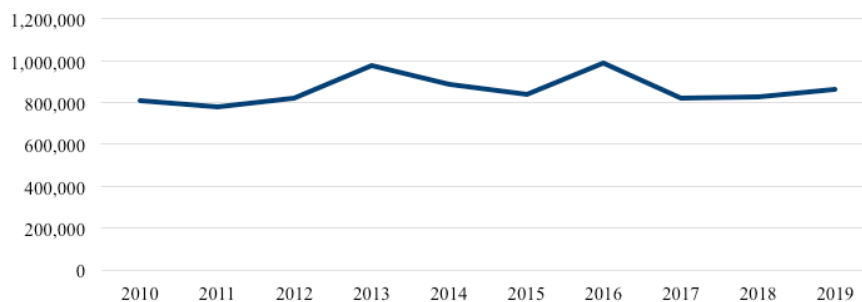
Графикон 1: Странски лица кои стекнале државјанство во земјите-членки на ЕУ, збирно 2010-2019



Извор: Еуростат

Од Графикон 1 може да се заклучи дека бројот на издадени документи за државјанство на странски државјани во Европската Унија за периодот 2010-2019 се движи во границите од 800.000 до 1.000.000. Сепак, доколку овој број се расчлени по поодделни земји-членки, очигледно е дека постојат големи разлики. Бројот на странски лица кои стекнале државјанство во земјите-членки на Европска Унија, по земји за 2019 година се прикажани на Графикон 2⁵.

Графикон 2: Странски лица кои стекнале државјанство во земјите-членки на ЕУ, по земји за 2019 година



Извор: Еуростат

Од Графикон 2 може да се заклучи дека најголем број државјанства на странски лица во 2019 година се издадени во Обединетото Кралство, Германија, Италија, Франција и Шпанија. Од друга страна, бројот на издадени државјанства на странски државјани во новите земји-членки на Унијата е значително помал.

5 European Parliament (2021) "Free movement of persons", Fact Sheets on the European Union;

3. Слободно движење на луѓе во Западен Балкан

Како резултат на политичката нестабилност во Западен Балкан предизвикана од бројните воени конфликти особено во периодот на 90' години од минатиот век, слободното движење на граѓаните од овие земји во рамките на Европската Унија во голема мера беше ограничено. Најголем дел од земјите-членки на Унијата имаа визен режим во однос на земјите од Западен Балкан што, во голема мера го отежнуваше движењето, како за работници, така и за останатите граѓани. Во тој контекст, голем исчекор беше направен во 2009 година со отпочнување на процесот на визна либерализација најнапред со Северна Македонија, Црна Гора и Србија, а потоа следуваа Албанија, Босна и Херцеговина, а од пред неколку години и Косово.

Советот на министри за внатрешни работи и за правда на земјите-членки на Европската Унија, на прес-конференција во Брисел, ја потврди визната либерализација за Северна Македонија, Црна Гора и Србија, која стартуваше од 19 декември, 2009 година. Со оваа одлука беше дополнета регулативата 539/2001 на ЕУ, односно овие три балкански земји преминаа од „црната“ на „белата“ шенген-листа. Граѓаните на Албанија и Босна и Херцеговина можност да патуваат без визи во Европа ја стекнаа на 15 декември 2010 година. Истовремено, Европската комисија, за да се осигура дека безвизниот режим се одвива без проблеми и за да го спречи ризикот од евентуална злоупотреба од азиланти, воведо нов механизам за надзор на овие земји од Западен Балкан кој, меѓу другото, вклучува контрола во издавањето на пасоши и контрола на границите. На 13 септември 2018 година Европскиот парламент ја изгласа визната либерализација за граѓаните на Косово. Претходно, на 18 јули Европската комисија потврди дека Косово ги исполнило сите услови за визна либерализација и ѝ препорача на Европската Унија укинување на визите за косовските граѓани.

Со цел да се подобри соработката на Европската Унија со земјите од Западен Балкан во поглед на процесот на евроинтеграција, во 2014 година беше покрената дипломатска иницијатива поврзана со идното проширување на Унијата наречена „Берлински процес“. Берлинскиот процес претставува меѓувладина иницијатива за соработка чија цел е да ги ревитализира мултилатералните врски меѓу Западен Балкан и одредени земји-членки на Европската Унија. Иницијативата вклучува шест земји од Западен Балкан и повеќе земји-членки на унијата: Австрија, Бугарија, Хрватска, Франција, Грција, Германија, Италија, Полска и Словенија.

Со оглед на долготрајниот процес за пристапување кон Европската Унија со кој се соочуваат земјите од Западен Балкан, неодамна беше иницирана поблиска регионална соработка под називот „Мини Шенген“ со кој би се подобриле политичките и економските односи и би се зајакнале културните врски меѓу нациите. Оваа иницијатива за отстранување на одредени административни бариери кои стојат на патот на слободното движење на луѓе, стоки, услуги и капитал на Балканот потекнува од состанокот во Нови Сад во октомври 2019 година, а беше инициран од Албанија, Србија и Северна Македонија. Притоа, беше донесена Заедничка декларација на Претседателот на Република Србија, Премиерот на Република Албанија и Претседателот на Владата на Република Северна Македонија за спроведувањето на четирите темелни слободи на ЕУ. По иницирањето, лидерите на трите држави во ноември истата година се состанаа во Охрид (со исклучок на Косово) и во декември во Тирана (се приклучи и Црна Гора), а претставници на преостанатите три земји од Западен Балкан беа поканети на состаноците.

Првиот чекор за воспоставување „Мини Шенген“ е заложбата за отстранување на граничните контроли и други пречки за слободното движење во регионот на Западен Балкан, односно овозможување патување без пасош. Сепак, тоа не значи дека преминувањето граници е без никаков документ за идентификација, односно овозможен е влез во земјите и со лична карта. **Целта не е да се укинат граничните премини, туку да се олесни преминувањето на границите, по што оваа иницијатива се разликува од Шенген.** Освен тоа, граѓаните можат да работат во која било земја од Регионот, штом ќе се стекнат со квалификации во која било од земјите на Регионот, односно дипломите треба да се признаваат меѓу сите земји од Регионот.

Тсепак, лидерите на земјите потписнички на „мини шенген“ јасно истакнаа дека оваа иницијатива не претставува алтернативна опција, ниту е откажување од членството во Европската Унија. Имено, сите земји учеснички претходно беа потписнички на документот за Регионален економски простор (RE)⁶ и учествуваа во Берлинскиот процес. Регионалниот економски простор е координиран од Регионалниот совет за соработка и поддржан од Европската комисија, а има за цел да обезбеди непречен проток на добра, услуги, капитал и високо квалификуван труд. На тој начин,

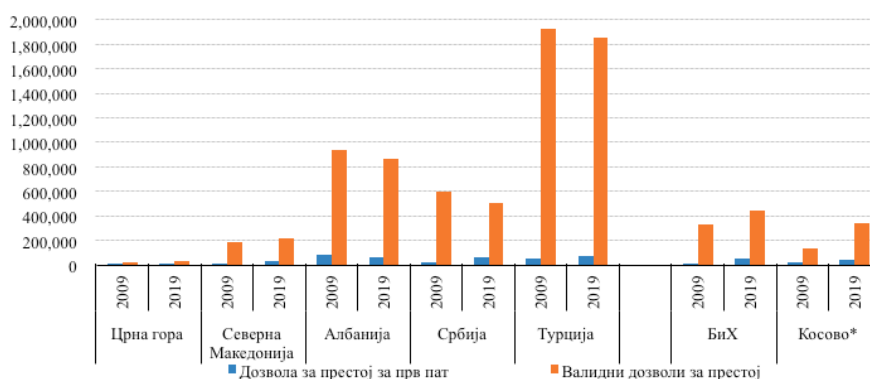
6 Целосниот назив е MAP REA што доаѓа од англискиот: Multi-Annual Action Plan of Regional Economic Area;

оваа иницијатива би ја зголемила атрактивноста на регионот за трговија и инвестиции, би ја забрзала конвергенцијата кон Европската Унија на тој начин обезбедувајќи просперитет на граѓаните од Западен Балкан. Критиките во однос на „мини шенген“ главно се однесуваат на поклопување на целите со Регионалниот економски простор, како и неговиот парцијален опфат. За разлика од „мини шенген“, Регионалниот економски простор ги опфаќа сите шест земји од Западен Балкан⁷.

Како и кај „вистинскиот“ шенген, во иницијативата на „мини шенген“ беа водени разговори и за посебен визен режим со кој странски државјани на кои им е издадена виза за една држава би можеле да патуваат во останатите земји потписнички. По состанокот во Тирана, беа утврдени и временски рамки за договорите односно, за завршување на поединечните фази, а беа третирани и важни прашања за процесот на проширување, како на пример, приклучување кон Конференцијата за иднината на Европа

ТСостојбата во однос на бројот на издадени валидни дозволи во Европската Унија за граѓани на земјите од Западен Балкан е прикажана на Графикон 3⁸.

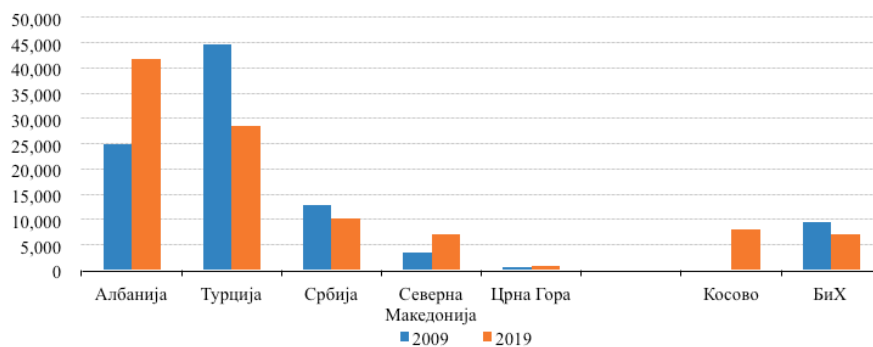
Графикон 3: Граѓани од земјите кандидати и потенцијални кандидати на кои за првпат им била издадена дозвола за престој и оние со валидни дозволи за престој во ЕУ, 2009 и 2019 година



Извор: Еуростат

- 7 BPRG (2020) "Regional Cooperation in the Western Balkans, An Overview of the Regional Economic Area and the Mini Schengen", Balkan Policy research Group;
- 8 Eurostat (2020) "Statistics on migration, residence permits, citizenship and asylum for the enlargement countries";

Графикон 4: Лица од земјите кандидати и потенцијални кандидати кои стекнале државјанство од земја-членка на ЕУ, 2009 и 2019 година



Извор: Еуростат

Од Графикон 3 се забележува дека за граѓани на Албанија и Србија бројот на издадени валидни дозволи за престој во Европска Унија се намалил во периодот 2009-2019. Од друга страна, благо зголемување се забележува кај граѓаните од Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија и Црна Гора.

Бројот на лица од земјите кандидати и потенцијални кандидати од Западен Балкан кои стекнале државјанство од земја-членка на Европска Унија е прикажан на Графикон 4.

Од Графикон 4 може да се заклучи дека за периодот 2009-2019 година, бројот на издадени државјанства се зголемил за граѓани од Албанија, Косово и Северна Македонија, додека намалување се забележува за граѓаните од Србија и Босна и Херцеговина.

На форумот за регионална соработка кој беше одржан на 29 јули 2021 година во Скопје, регионалната иницијатива меѓу Северна Македонија, Албанија и Србија, која претходно беше нарекувана „мини шенген“ доби ново име - Отворен Балкан. Со цел да се олесни трговијата, движењето на граѓаните и развојот на економијата, на форумот беа потпишани три меморандуми во следниве полиња: соработка за олеснување на увозот, извозот и движењето на стоки на Западен Балкан; слободен пристап на пазарот на трудот на Западен Балкан; и соработка за заштита од катастрофи на Западен Балкан. Според иницијатива, се очекува до 2023 година да се овозможи целосно слободен прекуграничен проток на граѓаните од трите земји. Со Меморандумот за разбирање за соработка во врска со слободен пристап до пазарот на трудот се изразува волјата да се олесни движењето на луѓето за да се обезбеди полесен и послободен пристап до пазарот на трудот со отстранување на работни дозволи и поедноставување на постапките за дозволи за привремен престој.

9 Извор: Ministry of Justice of the Republic of Bulgaria.

4. Состојбата во Северна Македонија во однос на слободното движење на луѓе

Едно од најважните достигнувања во Северна Македонија во однос на слободата за движење на луѓе е воведување на либерализација на визниот режим во декември, 2009 година. Визната либерализација на македонските граѓани им овозможи да патуваат во 25 од 27 земји-членки на ЕУ (со исклучок на Велика Британија и Ирска) и во уште три европски земји - Норвешка, Швајцарија и Исланд, како и во Бугарија и Романија иако тие не се дел од шенгенскиот простор. Сепак, безвизниот режим не значи можност за неограничен престој или работа во земјите од Европската Унија. **Македонските државјани се ослободени од визата од типот „Ц“ која се однесува на краток престој, за туристички патувања најмногу до 90 дена во рок од шест месеци, односно до 180 дена во рок од една година. За подолг престој во ЕУ потребна е виза од типот „Д“, која се однесува и за студиски и работен престој во Унијата, а се аплицира во амбасадата на земјата-дестинација.**

Долготрајниот претпристапен процес за членство во Европската Унија значително го зголеми евроскептицизмот и предизвика голем број македонски граѓани да бараат алтернативни начини за олеснето патување и работа во земјите-членки на Унијата. Таква појава е зголемениот број на баратели за бугарско државјанство кои пред сè од егзистенцијални причини се во потрага за обезбедување работа во Европската Унија. Така на пример, во периодот од 2001 до 2020 година 88.500 македонски државјани се стекнале со бугарско државјанство⁹. Постојат повеќе начини за стекнување на бугарско државјанство, а најголем дел од македонските граѓани го остваруваат со доказ за бугарско потекло.

Во однос на барањата за азил од страна на македонските граѓани, според податоците на Еуростат, може да се констатира значително намалување во последните години. Имено, во 2010 бројот на барањата за азил во земјите-членки на Европската Унија изнесувал 6.115, додека во 2020 година овој број изнесувал 840 апликации. Со тоа, **Северна Македонија по Црна Гора има најмал број на апликации за азил помеѓу земјите од Западен Балкан.** Во однос на вкупниот број решенија по однос на барањата за азил, во 2020 година имало само 30 позитивни решенија, додека остнатите 1.605 биле отфрлени.

Бојот на македонски граѓани со валидна дозвола за престој во Европска Унија во периодот 2009-2019 година пораснал од 182.941 на 220.879, додека бројот на дозволи за престој издадени првпат, за истиот период, пораснал од 14.663 на 26.653 (Еуростат). Од нив, најголем број дозволи за престој односно, 43% се издадени како работни дозволи, 36% се издадени за фамилијарни потреби, 4% за студирање а преостанатите 17% за други потреби. Во однос на земјата-дестинација на македонските граѓани, најмногу валидни дозволи за престој се издадени во Германија во износ од 42%, потоа следуваат Италија со 27% и Австрија со 22% од вкупниот број издадени дозволи. **Бројот на македонски граѓани кои се стекнале со државјанство во Европската Унија, исто така, пораснал од 3.405 во 2009 година, на 7.148 во 2019 година.**

Законодавството на Европската Унија обезбедува право на граѓаните на државите-членки на Унијата да работат во друга држава-членка, да престојуваат во неа со своето семејство со оваа цел и да имаат еднаков третман во однос на домашните работници во поглед на условите на работа, социјалните придобивки и даночните олеснувања.

Подрачјето на слободата на движење на работници е поврзано со слободата на движење и престој за време на вработување во друга држава-членка, како и правата на социјална заштита како што се: здравственото осигурување, пензиското осигурување, осигурувањето во случај на невработеност и со правата на семејни додатоци. Слободата на движење на работници ја поттикнува мобилноста на работната сила меѓу државите-членки на Унијата и со тоа претставува важен фактор во остварувањето на заедничкиот пазар. Таа е насочена кон пополнување на слободните работни места и поттикнување на економски раст и развој во целата Унија. Внатрешниот пазар на Европската Унија во својот развој во сегментот на работната сила постојано се соочува со нови и посложени предизвици. За да се реализираат можностите кои произлегуваат од оваа слобода, Унијата постојано работи на отстранување на непотребните административни и регулаторни контроли.

За да се реализираат сите права кои произлегуваат од правото на слободно движење на работниците, ова основно право е дополнето со систем на координација на социјалното осигурување, односно со правото на мигрантите и на членовите на нивните семејства да стекнат, акумулираат или пренесат надоместоци од социјалното осигурување како и да примаат уплати по основ на тие надоместоци. Во областа на здравствената заштита потребно е да бидат надоместени сите медицински трошоци за вкупното неопходно лечење на лицата кои се разболеле или доживеале не-

среќа за време на привремениот престој во друга држава-членка. За оваа цел ЕУ воведува европска картичка за здравствено осигурување која ја издаваат националните органи, но која има важност во целата Европска Унија.

Во однос на пристапот до пазарот на труд, правото на Европската Унија обезбедува недискриминаторски третман (врз основа на државјанство, престој и јазик) на работниците кои се легално вработени во некоја друга држава членка, различна од земјата на нивно потекло. Ова, особено опфаќа рамноправен третман во поглед на сите аспекти на вработувањето, како што се условите на вработување, условите за работа, исплата на плата и отпуштање од работа. Законодавството на Европската Унија опфаќа и инструменти за координација на различните национални системи на социјално осигурување. Ова се заснова на прописи кои немаат за цел хармонизација на законите, туку координација на системите на социјално осигурување на државите членки. Според тоа, за да функционира таа координација неопходна е административна соработка меѓу државите-членки.

Покрај тоа, одредени права кои произлегуваат од основното право на слободно движење на работникот се проширени на членовите на семејството на работникот. Исто така, општите принципи на слободата на движење на работникот опфаќаат одредби кои се однесуваат на дополнителни права во поглед на пензиското осигурување на вработените и самовработените лица кои се движат во Европската Унија.

За да се поттикне мобилноста на работната сила, на оперативно ниво потребно е релевантните бази за слободни работни места да се интегрираат со ЕУРЕС механизмот за размена на информации за слободни работни места како и за размена на општи информации кои се однесуваат на пазарот на труд, животните услови и условите на работа во државата.

За да се избегнат нарушувања на пазарот на труд, државите членки на Европската Унија имаат можност при пристапувањето на нови членки да воведат ограничувања односно преодни периоди пред целосното отворање на своите пазари на работна сила за работниците од новите држави членки. Ограничувањата може да се воведат за најмногу 7 години и тоа според принципот познат како 2+3+2 односно со почетно ограничување од 2 години кое може да се продолжи уште 3 години по првичната ревизија и уште најмногу 2 години, но под услов да постојат оправдани причини за продолжување на рокот. За воведувањето на овие преодни рокови секоја држава-членка на Европската Унија одлучува индивидуално, а новата држава-членка исто така има право, на реципрочна основа, да воведува преодни периоди пред отворање на својот пазар на работна сила за работници од државите-членки кои воведиле такви ограничувања.

Треба да се потенцира дека овие прописи беа воведени за државите од Источното проширување кога 10 држави од Централна и Источна Европа се подготвуваа за влез во тогаш 15-члената Унија, поради што постоеја стравови кај овие држави од „преплавување“ на нивните национални пазари на работна сила. За Северна Македонија, иако е мала држава со незначителен потенцијал за вакков ефект врз пазарите на работна сила, можно е некои одредени држави-членки да воведат привремени ограничувања на пристапот до нивните пазари на работна сила.

5. Заклучни согледувања

Слободата на движење на македонските граѓани во Европската Унија во последната деценија значително се зголеми како резултат на визната либерализација. И покрај позитивните развојни тенденции, **главен мотив за мобилност е од економска природа и обезбедување на егзистенција**. Отпочнувањето на преговорите за членство во Европската Унија значително би ја зголемила слободата на движење на граѓаните на Северна Македонија кои би имале повеќекратни бенефити од идното членство во Унијата. Имено, по истекот на преодните периоди (доколку се воведат), македонските граѓани ќе имаат можност слободно да се вработат во која било држава-членка на Европската Унија без никакви посебни одобрувања, квоти или работни дозволи. Освен тоа, македонските работници со своите знаења и вештини ќе можат да конкурираат на пазарите на труд во другите држави-членки. Македонските работници заинтересирани за вработување во други држави-членки ќе можат целосно да ги користат услугите на ЕУРЕС во врска со обезбедувањето информации за слободни работни места во другите држави-членки, информации за услови за работа, помош во поврзувањето со потенцијалните работодавачи итн. На тој начин, значително би се подобриле перспективите за вработување и кариерен развој особено за младите.

Работниците кои ќе се преселат во друга држава-членка заради вработување ќе ги имаат сите права од работниот однос, социјални права и даночни олеснувања какви што имаат и матичните работници во државата примател. Овие права опфаќаат надоместоци за боледување и породилно отсуство, надоместоци за повреди на работа, погодности за лица со посебни потреби, семејни додатоци како и надоместоци во случај на губење на работно место и/или невработеност и пензии. Освен слободна мобилност на работниците, членството во Европската Унија би овозможило и слобода на движење на членовите на нивните семејства со цел да се обезбеди единство на семејството.

10 Се однесува на работни ангажмани каде работникот не се „врзува“ со договор само за една компанија;

Целосната интеграција на македонскиот пазар на труд во рамките на единствениот европски пазар на труд би донело одредени предности но и негативни последици. **Имено, слободното движење на македонските граѓани во рамки на Европската Унија би го зголемил трансферот на знаења и вештини и позитивно би влијаел на развојните потенцијали на земјата**

Од друга страна, **опасноста од одлив на мозоци и трајна емиграција на високо квалификувана работна сила би го зголемил недостатокот на вештини на македонскиот пазар на труд.** На тој начин би се зголемиле цените и би се намалил квалитетот на услугите на домашниот пазар, што негативно би се одразило врз животниот стандард на македонските граѓани. **Можноста за циркуларна миграција, особено по стекнувањето на визна либерализација остава простор за краткотрајни работни простори во земјите-членки на Европската Унија.** Тоа пак, создава ризици од неможност да се оствари траен работен однос и појава на зачестена невработеност или ангажирање во неформален сектор на емигрантите по нивното враќање.

Со оглед на тоа што кризата предизвикана од Ковид-19 со своите размери и последици е без преседан во човековата историја, истата наметнува голем број предизвици за преземање соодветни мерки за економско и општествено справување. Поради ова, еден дел од македонските работници во Европската Унија, како последица на кризата се вратија назад во земјата. Имајќи го предвид ова, генералните трендови на онлајн работење преку користење на **флексибилни форми на работно ангажирање како што се: фриленсинг¹⁰, (freelancing), поддоговарање (subcontracting), краткотрајни ангажмани и сл. значително придонесуваат за економско заживување и премостување на пандемскиот период.**

Во однос на пристапните преговори за членство во Европската Унија, Република Северна Македонија треба да ги има предвид сите ризик-фактори кои произлегуваат од внатрешните капацитети на земјата или доаѓаат од надворешното окружување.



6. Препораки

Со цел спречување на одлив на мозоци и трајна емиграција на високо квалификувана работна сила, потребни се мерки за привлекување на високо квалификувана работна сила преку нудење поволни можности при започнување сопствен бизнис и кариерен развој во Република Северна Македонија.

Во таа насока би се постигнало не само враќање на емигрантите македонски граѓани, туку и привлекување на странски државјани за бизнис ангажмани и инвестирање во Република Северна Македонија. Бенефитите од странските директни инвестиции би биле повеќекратни ако се земе предвид дека тие предизвикуваат и значителна мобилност на работна сила.

За да се избегне можноста за циркуларна миграција, краткотрајни работни престои во земјите-членки на Европската Унија и неможност да се оствари траен работен однос, а со тоа појава на зачестена невработеност во земјата, неопходни се посебна група мерки кои би ја опфатиле оваа категорија работници со цел подобрување на нивната позиција на пазарот на труд.

Имајќи го предвид фактот дека еден дел од македонските работници во Европската Унија, како последица на кризата се вратија назад, потребно е дизајнирање посебни активни програми за нивно повторно интегрирање на домашниот пазар на труд.

Развојот на современата информатичка технологија и трендовите во т.н. „гиг економија“ во голема мерка би ги ублажиле негативните последици од намалената мобилност на работната сила како резултат на пандемијата.

Трендовите на онлајн работење преку користење на флексибилни форми на работно ангажирање како што се: фриленсинг¹¹ (*freelancing*), поддоговарање (*subcontracting*), и краткотрајни ангажмани, значително придонесуваат за економско заживување и премостување на пандемскиот период, и затоа истите треба постојано да се унапредуваат.

Во однос на пристапните преговори за членство во Европската Унија, за Република Северна Македонија неопходно е развивање на повеќе алтернативни сценарија со цел да се одговори на идните предизвици.

Имено, слободното движење на македонските граѓани како една од четирите слободи треба да биде императив во претпристапните преговори со цел побрза интеграција на македонскиот пазар на труд во рамки на единствениот европски пазар.

Во тој контекст, во рамки на поглавјето 2, потребно е да се направи усогласување на институционалните капацитети со стандардите на Европската Унија. На тој начин би се избегнале евентуалните ограничувања што некои земји-членки би можеле да ги воведат во однос на македонските работници во почетниот период по пристапувањето.

11 Се однесува на работни ангажмани каде работникот не се „врзува“ со договор само за една компанија.



Автори: Овој документ за политики е изготвен од истражувачите на Аналитика:
Бојана Мијовиќ Христовска, Борче Треновски, Тамара Мијовиќ Спасова и Димитар
Николоски
Лектор: Илеана Бошкоска

Овој документ за политики е изработен во рамки на проектот „ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА
НА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН - Мини-Шенген, регионална економска соработка и заеднички
регионален пазар - мапирање на напредокот - Можност за приближување на Северна
Македонија кон внатрешниот пазар на ЕУ“, што го спроведува Аналитика - Скопје, со
финансиска поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината
на овој бриф е единствена одговорност на Аналитика – Скопје и на ниту еден начин
не може да се смета дека ги одразува ставовите на Фондацијата Отворено општество –
Македонија.

