

Проф. д-р Осман КАДРИУ  
Професор на ФОН Универзитетот во Скопје

## ПОЛИТИКАТА НА ВРАБОТУВАЊЕ И ЕКОНОМСКАТА КРИЗА

### Резиме

Како што може да се забележи од самиот наслов на темата, освртот има за цел да се даде еден приказ на уставните решенија и политиката на вработување во Република Македонија. Со оглед на тоа што просторот кој е определен за овој труд е ограничен, а прашањето кое се елаборира е значајно и деликатно, се настојува да се подвлечат поважните моменти и клучните зборови. Во таа насока, во трудот се прави обид научно да се објасни институцијата вработување и вработеност. Овие се две важни институции кои се во директна врска со правото на вработување, како тема која се елаборира. Овие институции се објаснуваат од аспект на правните теории во науката на трудовото право и во науката на социјалното право.

Од аспект на правната регулатива, прашањето се расветлува на повеќе нивоа, и тоа: **прво**, на ниво на нашето национално право, поточно, правната регулатива на Република Македонија; **и второ**, на ниво на меѓународното право.

Од аспект и ниво на правната регулатива во нашата држава, клучно прашање претставува уставно-правната регулатива, односно решенијата што ги содржи нашиот Устав. Ова дотолку повеќе што и во Уставот на Република Македонија правото на работа, правото на слободен избор на работа и другите прашања поврзани со ова право, претставуваат уставна гаранција. Нашиот Устав во целост ги уредува правата и слободите на граѓаните во нашата Република. Покрај Уставот, во трудот се подвлечени аспектите кои се однесуваат на законското уредување на правото на вработување,

како и значењето на колективните договори кои претставуваат специфичен извор на оваа област.

Од аспект на меѓународното право, во трудот се потенцирани на соодветно ниво аспектите на позначајните акти кои се донесени на ниво на меѓународната заедница, како што се актите на: Меѓународната организација на трудот, Универзалната декларација на ООН, и други меѓународни акти. На ниво на регионална заедница, накратко се подвлечени поважните решенија што ги содржат Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и Европската социјална повелба.

Вториот сегмент се однесува на самото вработување и политиката на вработувањето. Освртот има за цел, и во освртот се подвлекува, дека во однос на поголемо вработување, во Република Македонија треба да се предвидат и преземат комплекс на мерки и средства од страна на државата и нејзините органи. Од комплексот на мерки и средства, во освртот се задржуваме на две, според нашето мислење, важни активности и мерки. Поточно, се задржуваме на развојот на земјоделството и странските инвестиции во нашата земја.

За земјоделството сметаме, што е ноторно, дека истото претставува значајна гранка на стопанството. Оваа дејност, со сите нејзини гранки и подгранки, ќе има влијание во ангажирањето на соодветни кадри и пополнување на новоотворените работни места. Оваа дејност ќе се развива со отворање мали и средни претпријатија. Со развитокот на земјоделството ќе се поврати и изгубената доверба кон оваа дејност. Ова од причини што во одделни фази на развитокот на нашето општество се формира уверувањето дека земјоделството нема перспектива, нема иднина. Тоа придонесе да имаме голема миграција село-град и напуштање на населените места надвор од градовите.

Клучна активност за развојот на стопанството, а со тоа и самото вработување, претставуваат странските инвестиции. Со странските инвестиции се поттикнува економскиот развој на Република Македонија. Преку нив се врши ажурирање и примена на најдобрите практики и стратегии. Во рамките на стратегијата на странските инвестиции се обезбедува и нето економската добивка за Република Македонија. Од друга страна, се обезбедуваат и услуги на самите инвеститори. Странските инвеститори во нашата држава се стекнуваат со можности за користење на производите и услугите од македонските претпријатија. Преку вршењето на анализата на

условите за инвестирање ќе се предлагаат и соодветни измени и дополнувања на законската регулатива во насока на подобрување на климата за инвестирање.

Преку овие две клучни мерки сметаме дека ќе се придонесе во остварувањето и на политиката на вработување, како значјна задача и обврска на надлежните органи на Република Македонија.

## Вовед

Времето во кое живееме е период низ кој поминува развитокот на секоја земја. Проблемите поврзани со вработувањето, невработеноста и политиката за вработување, невработеноста и политиката за вработување која, несомнено, се спроведува, претставуваат еден сложен комплекс на прашања и проблеми. Прашањата и проблемите од оваа сфера на општествените односи се мошне чувствителни според својата природа, деликатни и сложени. Слободно можеме да констатираме уште на самиот почеток, дека проблемите околу невработеноста, посебно денес, заземаат сериозни и загрижувачки размери. Ова се забележува како на ниво на конкретни национални држави, исто така, и на ниво на региони, на европскиот континент, и на крајот, на ниво на целата меѓународна заедница. Впрочем, станува збор за светски проблем.

Со проблемот на невработеноста и политиката која се спроведува за сè поголемо вработување, се соочува и Република Македонија. Во таа смисла и насока, кај нас, и не само кај нас, се преземаат мерки и активности од различна природа, на повеќе нивоа. При сето тоа, се

предвидуваат и преземаат мерки за отворање работни места, се настојува да се создадат услови и капацитети со кои ќе се овозможи ангажирање на сè поголем број човечки и материјални ресурси. Во целокупниот комплекс на мерки и активности, Република Македонија преку нејзините надлежни органи, на прво место Владата и надлежните министерства, утврдува динамика на остварување на мерките и активностите, при што се утврдуваат и конкретни носители за нивното спроведување и оживотворување.

Меѓутоа, како што е познато, развитокот на општествените односи во секоја земја зависи од повеќе фактори. Повеќе фактори, околности и состојби имаат влијание врз нивниот развиток, нивното движење во една позитивна, афирмативна и прогресивна насока. Истото правило, *mutatis mutandis*, важи и за оној комплекс на општествените односи кои се однесуваат и се во непосредна врска со односите во сферата на вработувањето, невработеноста и соодветната политика која се спроведува.

Поаѓајќи од фактот дека невработеноста претставува светски про-

блем, мерките и конкретните активности од оваа сфера се преземаат како на ниво на секоја земја, од една страна, така и на ниво на меѓународна заедница, од друга страна. Подредени во конкретни и соодветни групи, сите мерки и активности се преземаат на нивоа, како што се: **прво**, научната мисла и развојот на научната мисла во оваа насока; **второ**, позитивно-правната регулатива, како на ниво на националните држави, така и на ниво на меѓународното право; **трето**, утврдување на конкретните фактори и околности, посебно од економската сфера на општествените односи, а сè со цел да се создадат поголеми можности и соодветни капацитети за вработување; **четврто**, доследно почитување и спроведување на прописите на соодветната земја, како и почитување на соодветните конвенции, резолуции, препораки и други меѓународни акти кои се донесени, и се донесуваат, и со чии одредби и решенија се уредуваат, утврдуваат, регулираат и

санкционираат односите од оваа сфера. Оваа последната нагласка, фактички, зборува и се однесува на почитувањето на законитоста во секоја сфера на општествените односи, и во рамките на тоа, се разбира, и во сферата на односите кои го тангираат комплексот на односите и состојбите на работните односи во целина. Со други зборови, без почитување и доследна примена на прописите, илузорно е да се зборува дека имаме соодветна и здрава политика за решавање на проблемите од сферата на невработеноста и дека ќе може со успех да ги спроведеме реформите во смисла и насока на реализација на мерките и средствата кои се насочени кон поголемо вработување и решавањето на проблемите кои се поврзани и кои произлегуваат од самата појава на невработеноста. За една целосна претстава за изнесените прашања, а во рамките на просторот кој е наменет за овој труд, во продолжение ќе се осврнеме накусо за истите.

## **1. Нучната мисла и појмовното одредување на невработеноста и политиката на вработување во нашата земја**

Во контекст на поставеното прашање, како прво и основно прашање се поставува односот на научната мисла кон проблемите на невработеноста. Како научната мисла, впрочем, гледа на овој проблем и што се изучува во рамките на тоа. Од научно-правните дисциплини, има повеќе гранки на правни дисциплини кои се занимаваат со проблемите на вработувањето, со проблемите на невработеноста и политиката во контекст на мерки и средства за нивно разрешување. За волја на вистината, со феноменот на невработеноста, вработувањето и сите прашања, теми и дилеми од оваа сфера на општествените односи, се занимаваат и други научни дисциплини, како што се: филозофијата, социологијата, економијата и други научни дисциплини, посебно оние општествените.

Во нашиот осврт ќе се задржиме посебно на правната научна мисла. Во рамките на правните науки, за темата која се проблематизира во овој осврт, трудовото право, од една страна, и социјалното право, од друга страна, се правни гранки кои посебно и на соодветен начин и обем ги изучуваат прашањата поврзани со истата.

Трудово-правната наука, како што е познато, за свој предмет ги има

работните односи. Нив ги изучува во една целина. Овие односи науката за трудовото право ги изучува на две нивоа, работните односи, како статичен дел, и работните односи во нивната динамика. Но, при ваквото појмовно одредување на науката на трудовото право, а имено, дека таа ги изучува работните односи, за појмовното одредување на невработеноста и политиката на вработување се поставуваат повеќе прашања. Прво и основно прашање кое се поставува е прашањето на нивното изучување во рамките на трудовото право. Имено, дали проблемите на невработеноста претставуваат материја на трудовото право како наука. На прв поглед и ако проблемот не се согледува и набљудува во неговата содржина и суштествено, одговорот би бил негативен. Одговорот е негативен при самиот факт дека науката на трудовото право ги изучува работните односи, дека таа ги студира, уредува и проучува нормите со кои се регулираат односите меѓу работодавачите и самите работници. Со други зборови, науката за трудовото право, ако површно се анализира неговата материја, не ги изучува прашањата и проблемите на невработените лица, на лицата кои бараат работа, како и прашањата поврзани со политиката на вработување.

Меѓутоа, денес, во науката на трудовото право има сосема оправдани размислувања,<sup>5</sup> дека науката

<sup>5</sup> За изложеното мислење, поопширно, проф. д-р Влајко Брајиќ, „Радно право“, Београд, 2001, стр. 141-142.

на трудовото право ги изучува и прашањата кои се однесуваат на невработеноста, политиката за вработување и сите проблеми кои претставуваат нивна материја. Ова нешто јасно може да се забележи, покрај другото, и од следниот аспект. Имено, за да можеме да зборуваме за работници, за вработеноста во државата, во секоја држава, кај нас во нашата Република, треба да имаме вработување. Според тоа, вработувањето и политиката на вработување претставуваат **претпоставка** за вработеноста. Вработувањето им претходи на работните односи кои настануваат од моментот кога едно лице, лице кое било без работа, се вработува и од тој момент настануваат и конкретни односи кои ги нарекуваме - **работни односи**, како суштествена материја која ја уредува и изучува трудово-правната наука.

Врз основа на изложеното, зборувајќи за појмовното одредување на невработеноста, политиката на вработување и засновањето работен однос – на површина на нашата тема, која се елаборира во трудот, излегуваат два поима, и тоа: **прво**, вработување и **второ**, вработеност. Под поимот **вработување** се подразбира збир на мерки и други активности со кои се овозможува вработување на лица кои се невработени и бараат работа. Во оваа категорија се вбројуваат како оние лица кои за првпат се

пријавуваат и бараат работа, така и оние лица кои порано биле во работен однос, но, врз некоја основа, работниот однос им престанал и се евидентираат како лица без работа.

За разлика од поимот вработување, **вработеноста** претставува посебна работно-правна институција. Под овој поим се подразбираат и се опфаќаат сите лица кои се во работен однос и извршуваат корисна работа. Со вршењето на корисната работа, вработените лица обезбедуваат средства, како за лично издржување, така и за издржување на членовите на нивните семејства, или по некоја друга, со правна норма предвидена, основа им помагаат. И, кога се зборува за вработеноста, во еден дел на правната наука,<sup>6</sup> под овој поим се подразбира само ангажирањето на човековите ресурси. Покрај ваквото одредување и дефинирање, професорот по трудово право, академик проф. д-р Влајко Брајиќ, смета дека дефиницијата за поимот вработеност е нешто поопширна. Имено, според овој правен авторитет, под поимот вработеност треба да се подразбира како ангажирањето на човековите ресурси, од една страна, така и ангажирањето на материјалните ресурси, од друга страна.

Врз основа на изложеното, вработеноста претставува значајна и доста содржајна институција. Таа не ги опфаќа само лицата во работен однос, туку и оние лица кои из-

<sup>6</sup> За различните мислења и дефиниции на институциите вработување и вработеност, во цитираното дело на проф. Брајиќ, стр. 141.

вршуваат друга корисна работа и работата се извршува (се врши) и се обезбедува во разни форми кои ги познава трудово-правната наука.

Со појмовното одредување на правото на вработување и самата вработеност, науката на трудовото право посебно се задржува и на поимот – **целосна** или **потполна** вработеност. По ова прашање, прашањето на потполна вработеност, во правната наука се среќаваат повеќе дефиниции и размислувања. Две дефиниции посебно заслужуваат да бидат подвлечени. Според едното мислење, под поимот на потполна вработеност се подразбира она вработување кога бројот на слободни работни места е поголем од бројот на лица кои бараат вработување. За ваква дефиниција се залага и познатиот правен стручњак V. Beveridge.<sup>7</sup> Кога се анализира една ваква дефиниција за потполната вработеност, денес скоро да нема земја која навистина има потполна вработеност.

Според друго мислење, потполна вработеност е состојба на целосно ангажирање на работоспособните луѓе и материјалните средства во дадено општество, заради продуктивен и општествено-корисен труд. Од изложените мислења и дефиниции сметаме дека втората дефиниција, односно второто мислење, е посоодветно на поимот вра-

ботеност во денешни услови и состојби, како во нашата практика, така и во практиката на споредбеното право.<sup>8</sup>

Изложените мислења и дефиниции за појмовното одредување на погоре одредените поими и институции кои се однесуваат на правото на работа, на вработеноста и политиката во таа насока, не е тешко да се даде и дефиниција за вработувањето и правото за вработување. Под поимот вработување се подразбира збир на мерки и средства кои се преземаат во една постапка, со цел да се зголеми вработеноста во рамките на утврдената политика на вработување во една земја. Ваквото определување и дефинирање на вработувањето важи, се применува и треба да се примени и за нашата Република.

## **2. Уставот на Република Македонија и позитивно-правната регулатива на политиката на вработување**

Со одредувањето на поимите од трудово-правната наука и научната мисла во целина, второто ниво е мошне важно, а се однесува на правното утврдување, уредување и санкционирање на овие институции. Од овој аспект гледано, ќе се задржиме на правната регулатива на ниво на Република Македонија, од една страна, и сосема накратко

<sup>7</sup> Поконкретно за елаборацијата на поимот потполна, односно целосна вработеност, Sir V. Beveridge: Full employment in a free society, London, 1944.

<sup>8</sup> Поддржувач на второто стојалиште е и проф. Брајќиќ, цитирано дело, стр. 142.

на правната регулатива на ниво на меѓународното право, од друга страна.

### 2.1. Правната регулатива на Република Македонија

Уставот на Република Македонија,<sup>9</sup> според своите определби припаѓа на групата современи и демократски устави во светот, содржи значајни решенија по прашањата од работните односи. Во својот нормативен дел, поточно, во главата на уставните решенија со кои се утврдуваат и санкционираат човековите права и слободи, посебно се уредуваат и правата од сферата на работните односи, како и правото на работа. Во оваа насока вреди посебно да се подвлече, како што следува: секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност.<sup>10</sup> Со соодветни уставни решенија се предвидува, исто така, дека секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.<sup>11</sup> Од сферата на социјалната политика, Уставот на Република Македонија има праведно решение. Се предвидува дека граѓаните на нашата земја имаат право

на социјална сигурност и социјално осигурување, утврдено со закон и колективен договор.<sup>12</sup>

Од другите уставни решенија кои се, исто така, правно релевантни, а се однесуваат на правото на работа и целиот комплекс на права кои се однесуваат на оваа сфера на општествените односи, посебно ги потенцираме: еднаквоста на граѓаните на Република Македонија во слободите и правата независно од: полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Со други зборови, кога се зборува за една ваква определба во нашиот Устав, тоа значи, всушност, и со тоа се подразбира, дека се гарантира правото на недискриминација. Оваа одредба важи, и се однесува, и на правото на работа.<sup>13</sup> И кога станува збор за правото на работа, и со уставните решенија се предвидува можноста и лице со навршени 15 години да може да заснова работен однос.<sup>14</sup> Ова претставува еден важен исклучок од вршењето на другите правни дела за кои нашето законодавство, и не само нашето законодавство, бара полнолетство, од една страна, и од друга страна,

<sup>9</sup> Уставот на Република Македонија е донесен во 1991 година. Претставува прв Устав на нашата држава по нејзиното осамостојување како суверена, самостојна, демократска и социјална држава. Уставот е објавен во „Службен весник на РМ“, бр. 51/91 година.

<sup>10</sup> За тоа, член 32 од Уставот на Република Македонија.

<sup>11</sup> Одредбите на став 2, од член 32, од Уставот на Република Македонија се јасни.

<sup>12</sup> За изложената регулатива, решенијата се содржани во одредбите на член 34, од Уставот на Република Македонија.

<sup>13</sup> За забраната на дискриминација, во одредбите на член 9 од Уставот на Република Македонија.

<sup>14</sup> За ова, во член 23, од Уставот на Република Македонија.



се бара лицето да поседува способност за расудување, кое, всушност, се надоврзува на здравствената состојба. Впрочем, овде и со ваквите предвидувања се утврдуваат условите за стекнување на целосна деловна способност во граѓанско-правна смисла на зборот. А, во однос на самото полнолетство, нека биде и овде наведено, според нашето право истото се стекнува со навршени 18 години. Има правни системи во кои полнолетството се стекнува со навршени 19, 20 или 21 година возраст. И вршењето на јавните функции е во директна врска со правото на работа. Ова право се гарантира и со нашиот Устав, подвлекувајќи, притоа, дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавните функции. Едно вакво право е во директна врска со правото на работа во оние случаи кога определени функции се извршуваат професионално, што значи дека конкретно лице при нивното извршување има потреба да заснова и работен однос.<sup>15</sup>

Има и други одредби кои ги содржи Уставот и со кои се уредуваат овие права. Важно е да се забележи дека овие одредби содржат значајни решенија за утврдување и санкционирање на важните економски и социјални права како една важна подгрупа во рамките на чо-

вековите права и слободи во Република Македонија.

Покрај Уставот и уставните решенија, со кои се уредуваат прашањата за работа, работен однос и, воопшто, за вработувањето како важен извор преку кој се обезбедуваат средства за живот и егзистенција, секоја земја, а тоа е случај и со Република Македонија, од оваа и за оваа сфера на општествените односи донесува низа други прописи, како што се законите и другите подзаконски акти. Станува збор за конкретни закони од областа на трудово-правните односи, како и закони од областа на социјалната политика.

Од законите посебно треба да се потенцира Законот за работните односи од 2005 година. Со Законот за работните односи и неговите одредби посебно се уредуваат прашањата за работните односи. Но, она што беше нагласено на самиот почеток, со Законот за работните односи се уредуваат и прашањата за самото вработување, постапката за тоа, и потребните услови.<sup>16</sup> Важни новини на овој Закон, за разлика од поранешните закони од оваа сфера, од сферата на работните односи, се новините со кои за првпат и на соодветен начин се уредува прашањето за забрана на дискриминацијата во работните односи.

<sup>15</sup> За изложеното, поконкретно во одредбите на член 23, од Уставот на Република Македонија.

<sup>16</sup> Законот за работните односи е донесен на 28 јули 2005 година и истиот е објавен во „Службен весник на РМ“, бр. 62/2005 година. Неговите измени и дополнувања се објавени во „Службен весник на РМ“, бр. 106/2008 година. Овие измени и дополнувања ги усвои Собранието на Република Македонија, на 27 август 2008 година.

Предвидувајќи посебни законски решенија по прашањето на дискриминацијата и забраната за дискриминација, законодавецот тоа го утврдува на две нивоа: **прво**, на ниво и за онаа категорија лица кои сè уште не се во работен однос и бараат работа кај конкретен работодавач; **и второ**, забрана на дискриминација за сите лица кои засноваат работен однос, и тоа сметано од првиот ден на засновањето на работниот однос, па сè додека работниот однос трае.<sup>17</sup>

Во рамките на законите, за прашањата кои се тангираат во овој труд, само патем да ги споменеме и Законот за социјална заштита, како и Законот за вработување. Има и други закони од оваа сфера на општествените односи. Суштествено е да се нагласи дека по однос на законската регулатива имаме доволна нормираност на прашањата кои се однесуваат на сферата на трудово-правните односи и дека поголемиот дел од нив, поточно од оваа сфера на односи, се, и претставуваат законска материја – *sedes materiae*.

Третото ниво на правната регулатива, кога станува збор за позитивното право на Република Македонија, е нивото на колективното договарање. Колективните договори, како што правилно се истакнува во науката на трудовото право, претставуваат ва-

жен извор. Овој извор единствено се јавува во уредувањето на трудово-правните односи.<sup>18</sup>

Правилата на колективното договарање кои постојат во споредбеното право, *mutatis mutandis*, се применуваат и во нашето право и во нашиот правен систем. Тие, впрочем, имаат иста улога и функција при уредувањето на односите во трудово-правната област. Во тој контекст треба да се цени и нивната функција во уредувањето на правата од работен однос, како и оние права кои им претходат на работните односи. Тие, нека биде и овде подвлечено, се прашањата кои го тангираат правото на работа и да се бара работа, вработеноста, како и самата политика на вработување, кои за нас, и во овој осврт, се од посебен интерес.

Колективните договори во нашето право се склучуваат на три нивоа, и тоа: **прво**, како општи колективни договори; **второ**, колективни договори на ниво на гранка; **и трето**, колективни договори на ниво на работодавач.

Значењето на колективните договори денес, и посебно денес, посебно се истакнува. Се истакнува како на ниво на националното право на конкретна држава, како

<sup>17</sup> Со одредбите на членовите 6-11 се уредуваат прашањата на недискриминација во работните односи, кои членови се однесуваат на Законот за работни односи од 2005 година. Со одредбите на членовите 13-21 од ЗРО се уредуваат условите и постапката за засновување на работен однос.

<sup>18</sup> За една ваква определба, јасен став има и проф. д-р Зоран Ивошевиќ, „Радно право“, Београд, 2005 година, стр. 37.

што тоа, впрочем, се истакнува и на ниво на нашето позитивно право, но, се истакнува со исто значење и функција и на ниво на меѓународната заедница и нејзината правна регулатива. **Колективните договори**, со други зборови кажано, **претставуваат незаменлив реквизит на социјалниот дијалог со кој се обезбедува рамнотежа помеѓу различните интереси во процесот на работата.**<sup>19</sup>

Кога се анализираат сите нивоа на правната регулатива во Република Македонија, нивоа на норми со кои се уредуваат прашањата од трудово-правната и социјалната област, основано можеме да заклучиме дека имаме **пренормираност** на овие подрачја, што значи дека за исти прашања имаме иста правна регулатива која се наоѓа во повеќе прописи или на повеќе нивоа. Една ваква појава, појава на пренормираност по овие прашања, се забележува и во споредбеното право.<sup>20</sup>

## 2.2. Стојалиштето на меѓународното право и политиката на вработување

За да се добие една поцелосна претстава на правната регулатива на прашањата кои се поврзани и кои се однесуваат на трудово-правната

сфера, посебно ќе ги наведеме поважните правни акти и документи на ниво на меѓународното право. Со други зборови, како меѓународната заедница гледа на овие прашања, како ги уредува и со кои акти, и што, впрочем, таа презема на овој план.

Прво и основно е она што денес и не е спорно, проблемите на вработувањето се третираат и се квалификуваат како светски проблем. Една таква квалификација датира од пред повеќе години кога Општата конференција на Меѓународната организација на трудот (МОТ), на предлог на Генералниот директор усвои Светска програма за вработување.<sup>21</sup> Светската програма на вработување содржи делови со чии одредби се уредуваат прашањата за: **прво**, перспективите за вработување; **второ**, политиката на вработување на земјите во развој; **трето**, вработувањето во земјите со развиена индустрија; и **четврто**, положбата и активностите на МОТ.

Од меѓународните акти, со чии одредби посебно се подвлекуваат прашањата поврзани за правото на работа и во врска со работата, ги издвојуваме актите на ниво на меѓународната заедница, од една страна, и меѓународните акти на ниво на нашиот континент, поточно,

<sup>19</sup> Во однос на ваквото стојалиште и во цитираното дело на проф. Ивошевиќ, стр. 38-39.

<sup>20</sup> И по прашањето за пренормираноста на односите во сферите кои во овој труд се елаборираат, за споредбеното право во цитираното дело на проф. Брајќиќ, стр. 146-147.

<sup>21</sup> Меѓународната организација на трудот (МОТ) е формирана врз основа на Версајскиот договор за мир, на 28 јуни 1919 година. Од 1946 година, оваа Организација постои како специјализирана организација при ООН. Највисокиот правен акт на оваа Организација е Уставот. Има свои органи и надлежности.

европските правни акти, од друга страна.

На ниво на меѓународната заедница, за проблематиката која се третира во овој труд, важни се Универзалната декларација за правата на човекот од 1948 година,<sup>22</sup> Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права од 1966 година<sup>23</sup> и актите кои ги има донесено Меѓународната организација на трудот. Во овој последниот случај, станува збор за **конвенциите и препораките** на МОТ.<sup>24</sup> Со Универзалната декларација за правата на човекот на соодветен начин се промовираат и правата, како што се: правото на работа, слободата при изборот, условите за работа и заштитата во случај на невработеност, правото на еднаква награда за еднаква работа, правото на социјална заштита, правото на ограничено работно време, правото на осигурување, и други права од оваа сфера. Одредбите на Универзалната декларација ги содржи и Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права. Се разбира, значително поопширно елаборирани и со јасна дефиниција и нивна квалификација.

Од меѓународните акти на ниво на меѓународната заедница, од посебна важност се правата кои ги уредуваат актите што ги донесува единствена специјализирана светска организација од оваа област, а тоа е, како што беше подвлечено, Меѓународната организација на трудот. Оваа Организација дејствува при Организацијата на обединетите нации. Нејзините најважни акти од областа на трудот се: **прво**, конвенциите и **второ**, препораките. И со едните и со другите се уредуваат прашањата кои се однесуваат на унапредувањето на условите за работа во светот. Конвенциите имаат задолжителна правна сила, додека препораките немаат такво дејство. Инаку, и едните и другите подлежат на ратификација од земјите членки на оваа Организација.<sup>25</sup>

Од поважните меѓународни акти на ниво на Европската заедница, за нашата тема и освртот кој се прави за неа во овој труд, се: Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи од 1950 година<sup>26</sup> и Европската социјална повелба од 1961 година.<sup>27</sup> Од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни

<sup>22</sup> Универзалната декларација за човековите права е усвоена од Генералното собрание на ООН, на 10 декември 1948 година. Оваа Декларација не подлежи на ратификација од страна на државите членки на ООН.

<sup>23</sup> Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права е усвоен на 16 декември 1966 година од Генералното собрание на ООН.

<sup>24</sup> Поважните акти на МОТ се, како што беше подвлечено погоре, конвенциите и препораките. До 1999 година се усвоени вкупно 182 конвенции и 179 препораки.

<sup>25</sup> Поопширно за значењето, улогата и функцијата на конвенциите и препораките на МОТ, во цитираното дело на проф. Ивошевиќ, стр. 24-25.

<sup>26</sup> Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи е усвоена во 1950 година. Конвенцијата се занимава со корпусот на човековите права и основни слободи. Усвоена е од Советот на Европа, како најстара организација (меѓународна) на ниво на Европа.

слободи, покрај другото, посебно се забележува и: се гарантира правото на работа, со посебна нагласка и санкција дека присилната работа се забранува; се гарантира слободата на синдикално здружување; и едно мошне важно начело, а тоа е забраната на дискриминација. Мошне е значајна и Европската социјална повелба. Овој важен меѓународен акт содржи каталог на права од сферата на социјалата и трудово-правната сфера. И во оваа Повелба се подвлекува во вид и во ранг на гаранција: правото на недискриминација, како и правото на еднакви можности и третман на сите лица кои бараат работа и имаат потреба за вработување, како извор за егзистенција.

И овој осврт на меѓународната регулатива, колку да е површен, ни презентира една јасна состојба во однос и по прашањата на правната регулатива на меѓународен план, за прашањата и проблемите на невработеноста, на вработувањето и политиката за вработување. Со оглед на тоа што овие проблеми се сложени, меѓутоа прашањата од оваа сфера се од животно значење, инсистирањето на доследното почитување и спроведување на сите акти донесени на ниво на секоја држава или на ниво на меѓународна и регионална заедница, останува дежурна тема. Оваа тема, и проблемите поврзани со неа, се и

“домашна задача” на секоја земја членка на конкретна организација, на која се однесуваат актите. Една таква обврска има и Република Македонија.

### **3. Поттикнување на вработувањето во услови на економска криза**

Во секоја земја, а тоа е случај и во Република Македонија, вработувањето зависи од повеќе околности и фактори. Во таа насока и за нашите состојби, а имено кога зборуваме за вработувањето и степенот на вработеноста, се поаѓа и посебно се оценуваат економските состојби во Република Македонија. Економските состојби во нашата Република во добар дел се поврзани и претставуваат одраз на светскиот проблем на вработувањето. Во оваа насока, и овојпат и во овој осврт, заслужува да се подвлече светската финансиска криза која се појави во втората половина на 2008 година.

За решавањето на овие проблеми, Република Македонија треба посебно да се ангажира во развојот на економските капацитети, што претставува објективна можност и детерминанта за отворање нови работни места.

Во контекст на активностите и мерките, од една страна, како и средствата кои треба да ги преземе Република Македонија, од друга страна, во целина земено активностите треба да се

<sup>27</sup> Европската социјална повелба е усвоена од Советот на Европа во 1961 година. Дополнета е во годините: 1988, 1991 и 1995 година. Истата е ревидирана на 3 мај 1996 година. Нејзините делови се: каталогот на правата, режимот на обврските и системот на надзор.

одвиваат на две нивоа, и тоа: **прво**, на индивидуален план; и **второ**, на државно ниво. На индивидуален план мерките треба да се преземаат за обезбедување на професионални, стручни и оспособени кадрови. Нема развиток на општеството ако нема и способни кадри кои ќе бидат носителите и одговорни на доверените должности, задачи и функции, и во таа насока, успешни извршители на истите. Старо е правилото дека кадрите во една земја претставуваат најскапоцениот ресурс, најскапоцена инвестиција за таа земја. Истото правило важи и за Република Македонија.

Република Македонија треба да спроведе активности на ниво на државата кои, по правило и начело, се засноваат врз демократските принципи на слободата на трудот и претприемништвото.

Со оглед на тоа што вработувањето претставува светски проблем, за овој проблем, како што беше нагласено на повеќе места во овој осврт, постојат и значајни конвенции, резолуции, препораки и други важни и релевантни меѓународни акти кои се донесени од оваа сфера на прашања, а кои се донесени, меѓудругото, и од Меѓународната организација на трудот и другите регионални организации. Во таа смисла и насока, и Република Македонија треба да ги унапреди можностите за продуктивно вработување и, при сето тоа, треба да се изврши меѓусебно усогласување на активностите со Меѓународната организација на трудот

и соодветните регионални организации.

Од важните фактори кои имаат директно, некои од нив и индиректно влијание, врз решавањето на проблемот на вработеноста и вработувањето во целина, се и следните фактори: **демографските фактори**, со кои јасно се забележува тенденцијата да се зголеми бројот на младите луѓе кои бараат работа. Во зголемениот број на млади, несомнено, фигурира и значителна бројка образовани и невработени млади. Со зголемувањето на технологијата, механизацијата и автоматизацијата, се забележува и перманентно намалување на човековиот придонес во процесот на работата. Ова последното претставува прашање кое се однесува на **техничките фактори**. Постојат и други **економски и политички фактори** кои имаат влијание во решавањето и разрешувањето на актуелните проблеми во оваа сфера, во чија елаборација, а заради ограничениот простор, овде и не навлегуваме.

Но, и во овој осврт, сметаме за потребно да се задржиме на две прашања, сфери на општествените односи во кои треба да се преземаат соодветни мерки за една посоодветна политика на вработување. Ги потенцираме: сферата на земјоделството и развојот на земјоделството со сите негови компоненти, од една страна, и прашањето на странските инвестиции, од друга страна.

**Земјоделството** во секоја земја, како и кај нас, секако, претставува значајна гранка на стопанството. Развојот на земјоделството претставуваше значајна компонента во развојот на економските односи. Со неговиот развој се овозможуваше и поголема вработеност. Меѓутоа, во последните декади на севкупниот развој на општествените односи имавме и големо заостанување во развојот на земјоделството. Имавме појава на нагласена миграција село-град. Размерите на таа појава беа загрижувачки. Како појава е присутна и денес. Со миграцијата село-град се забележува енормно “поместување” на населението од месните селски заедници и негово преселување во градовите на нашата Република, па и надвор од неа. Ова последното посебно е нагласено во претходниот општествено-политички систем. Со други зборови, со ваквите поместувања земјоделството го напуштија оние способни и оспособени работници кои на земјоделството му беа најпотребни, а од друга страна, нивното ангажирање во индустријата, посебно во одделни периоди на развојот на општеството, воопшто, се покажа како несоодветно, нестручно и непрофесионално, а со тоа се разбира, и непотребно. Со една ваква појава, кај населението на селските месни заедници се формира мислење и верување дека земјоделството, како гранка на стопанството, претставува гранка без перспектива. Впрочем, се сметаше, а во одделни кругови се смета и денес, дека земјоделството нема иднина.

При една ваква состојба, во Република Македонија е потребно да се создадат услови за подобар живот во селото. За еден посоодветен стандард е потребно да се развива и инфраструктурата со сите нејзини видови и компоненти. Од друга страна, нужно и неминовно е да продолжи трендот на развојот на малите и средни претпријатија во рамките на земјоделството и сите негови гранки и подгранки. Објективните услови за тоа се присутни. Тие се евидентни. Само еден пример. Тлото на Република Македонија е познато како тло на кое успеваат и се произведуваат мошне квалитетни земјоделски производи. Се произведуваат производи од висок квалитет (посебно за одделни култури како што се: оризот, грозјето, јаболката, лубеницата, житото, зелката, доматиите, пиперките, и други производи), квалитет кој го надминува европскиот стандард на квалитет на овие прехранбени артикли. Ако на овие производи се додадат и млечните производи, месото и месните производи, како и производите од пчеларството (медот), се добива уште појасна слика за потребите на развојот на земјоделството и можноста за отворање мали и средни претпријатија. Со отворањето на мали и средни претпријатија, всушност, се зголемува бројот на правните субјекти во сферата на економијата, со што се овозможува и поголемо вработување преку пополнување на слободните и новоотворените работни места.

И, кога станува збор за развојот на малите и средни претпријатија, Владата на Република Македонија уште во 2002 година усвои “Национална стратегија за развој и поддршка на малите и средните претпријатија за периодот 2002 - 2012 година”. И со оваа Програма се утврдуваат конкретните приоритети во развојот на овие стопански субјекти, како значајни правни субјекти. Утврдувањето и определбата на ваквите приоритети се во директна врска и со определбите на Лисабонската агенда и со Европската повелба за развојот на малите и средни претпријатија.

Во наведените области на земјоделството и неговиот развој треба да се поттикнува и мотивира и приватниот бизнис. Исто така, останува и понатаму обврската на државата за конкретни даночни олеснувања на правните субјекти од оваа сфера на општествени односи.

Прашањето на **странските инвестиции**, во ова време на општествени односи, е од посебно значење. Од вкупните мерки и активности како збир на мерки и средства, Република Македонија треба соодветно, навремено и квалитетно да го реши и прашањето на странските инвестиции. Со странските инвестиции се обезбедува и соодветно поттикнување на економскиот развој на Република Македонија. Во рамките на севкупниот економски развој во соодветна мерка се решава и прашањето на невработеноста.

Согласно нашите уставни решенија, како и конкретните законски решенија донесени во согласност со нашиот Устав, Република Македонија, покрај другото, овозможува странските физички и правни лица да можат во нашата држава да основаат правни лица. Од друга страна, значајни новини се предвидуваат за странските правни и физички лица во сферата на сопственичките односи. Се либерализираа условите и постапката за стекнување право на сопственост врз недвижности. Ваквото сопственичко право за странските физички и правни лица скоро како да прераснува во “општо право”, што значи право кое се утврдува и гарантира за домашните физички и правни лица. Странскиот елемент се минимизира, либерализира, да не кажеме дека скоро се исклучува како “точка на врзување” во уредувањето на сопственичко-правните односи на странските физички и правни лица на територијата на Република Македонија. Во оваа насока, останува “трајна домашна задача” за Владата на Република Македонија, се разбира, и на другите државни органи, да се развие, гарантира и обезбеди **правна сигурност** на сите субјекти во стопанството и надвор од стопанството, за нивните права, обврски и одговорности кои настануваат и произлегуваат од вршењето на конкретни дејности. Една таква сигурност треба да се обезбеди, *mutatis mutandis*, и за странските физички и правни лица. Ова особено кога станува збор и за странските инвестиции, нивната



сигурност и правна заштита. Од тоа, секако, зависи и обемот на странските инвестиции и нивното квалитетно вложување во нашата држава, поточно во конкретни гранки во стопанството.

На крајот на овој осврт, треба да се нагласи дека и за развојот на овие сфери на општествени односи, впрочем на земјоделството и странските инвестиции, е неминовно до полн израз да доаѓаат науката и

научната мисла, примената на современа развиена технологија, како и поттикнувањето на иновациите. Овие услови претставуваат *conditio sine qua non* во развојот на севкупните општествени односи, а во рамките на нив, и на односите во земјоделството и на инвестиционите вложувања во нашата држава, како сфери преку кои може да се придонесе за поголемо вработување, како сериозен проблем на денешнината.

Prof. Dr. Osman Kadriu  
FON University, Skopje

## Employment Policy and the Economic Crisis

### Resume

The goal of this review article is to give an overview of the constitutional solutions and the policy of employment in the Republic of Macedonia. Emphasis is given on scientific explanation of the terms employment and employed. These terms are in direct relation with the right to employment, as a topic that has been elaborated. They are explained from the view of the legal theories in the science of labour law and the science of social law.

From the view of the legal regulation, this issue is highlighted on two levels. Firstly, on the level of our national law, more precisely, the legal regulation of Republic of Macedonia. Secondly, on the level of the international law.

From the view of the legal regulation in our state, the key issue is the constitutional-legal regulation; that is, the solutions that are contained in the Constitution. Moreover, the Constitution of Republic of Macedonia guarantees the right to work, the right to free choice of work, and other rights connected to this right. Our Constitution completely regulates the rights and freedoms of the citizens of Republic of Macedonia. Apart from the Constitution, this article highlights the aspects that are related to the legal regulation of the right to employment, as well as the meaning of the collective agreements, which represent specific source in this field.

From the view of the international law, this article emphasizes on adequate level the aspects of the more significant acts that are brought on the level of the international community, such as, acts of: The International Organization of Labour, the Universal Declaration of the UN, and other international acts. On the level of the regional community shortly are emphasized the more important decisions that contain the European

Convention for Protection of Human Rights and Basic Freedoms, and the European Social Decree.

The second segment relates to the employment and the policy for employment. The goal of the review is to emphasize that in order to have increased employment in Republic of Macedonia the state and its bodies should predict and undertake complex measures and means. From this complex measures and means, this review points out two, according to our thinking, important activities and measures. More precisely, we stop at the development of agriculture and the foreign investment in our country.

We consider the agriculture to be significant branch in the economy. This business, with its branches and sub-branches will have influence on the engagement of suitable human resources to fill out the newly opened working places. This business will be developed with opening of small and medium enterprises. With the development of the agriculture, the lost trust in this field will be returned. This appeared because in some of the phases of the development of our society the belief was formed that the agriculture does not have perspective, or future. This contributed to have large migration from the villages in the cities and leaving of the settlements outside of the cities.

Foreign investment represents the key activity for the development of the economy, and with that the employment itself. With the foreign investment the economic development of Republic of Macedonia can be fostered. Through this the update and application of best practices and strategies is made. In the frames of the strategy of foreign investment net economic gain is secured for Republic of Macedonia. On the other side, even the services of the investors are secured. The foreign investors in our state have the possibility to use the products and services of the Macedonian enterprises. Through the analysis of the investment conditions suitable suggestions for changes and additions to the legislation will be given in order to improve the investment climate.

Through these key measures we think that that they will contribute to the realization of the employment policy in Republic of Macedonia, as considerable task and obligation of the responsible bodies of the Republic of Macedonia.