

УДК: 331.5.024.5(4-672EU)(497.7)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 86, стр. 141–160

Изворни научни рад

Рад примљен 14. 2. 2024. године

Рад одобрен 29. 4. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.86.9](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.9)

## АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У ЕУ И У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

Славко ЖАРКОВ\*

**Апстракт:** У предметном раду аутор ће изнети приказ стратегија запошљавања, које су саставни део политике запошљавања Европске уније (ЕУ) и стратегија запошљавања у систему Републике Северне Македоније. Циљ је да се кроз упоредноправну анализу, синтезу и дедукцију кључних докумената ЕУ и Републике Северне Македоније сагледају њихове предности и евентуални недостаци. Документарна основа коришћена у овом раду покрива широк спектар писаних докумената (стратегија), креираних од стране кључних институција ЕУ и Републике Северне Македоније, попут Стратегије за запошљавања младих кадрова и за запошљавање страних држављана у ЕУ и Стратегије запошљавања у Републици Северној Македонији за 2022–2027. У закључку аутор даје предикције о могућностима имплементације стратегија запошљавања, њиховој упоредивости и међузависности у контексту процеса европских интеграција Републике Северне Македоније.

**Кључне речи:** Стратегија запошљавања, ЕУ, Република Северна Македонија, заштита запошљавања.

---

\* Институт за социјални рад и социјалну политику Филозофског факултета, Универзитета „Св. Кирила и Методија“, Скопје, Република Северна Македонија.  
E-mail: [slavko.zarkov@gmail.com](mailto:slavko.zarkov@gmail.com), <https://orcid.org/0009-0001-2989-9860>

## 1) УВОД

Социјална укљученост и смањење незапослености представљају озбиљан изазов са којим се континуирано суочавају све земље ЕУ, али и Република Северна Македонија. Ова брига се односи на све категорије грађана, али се посебна пажња поклања групи незапослених лица међу којима су: млади, дуготрајно незапослена лица, Роми, корисници социјалне помоћи, као и особе са ниским степеном образовања. Последњих неколико деценија, на целом европском континенту запошљавање постаје све релевантније и добија све већи значај у националном и глобалном/регионалном развоју. Ово нимало не изненађује ако се узме у обзир да криза са радним местима и незапосленošћу повећава угроженост свих категорија људи, а највише младих, дуготрајно незапослених, људи са ниским степеном образовања или одређених заједница или групе грађана. Због тога се поменуте групе или појединци називају рањивим категоријама лица. То за последицу има већу незапосленост истих категорија угроженог становништва, лошији квалитет послова, већу неједнакост на тржишту рада између различитих група људи, дужи и неизвеснији прелазак са образовања на посао, као и већу удаљеност од тржиште рада. Незапосленост представља један од најхитнијих социо-економских проблема са којим се суочава велики број земаља у свету, из чега нису искључене ни земље из ЕУ, као и оне са Западног Балкана. Разлог томе јесте, пре свега, чињеница да незапосленост није изолован социоекономски проблем, већ висока стопа незапослености са собом носи и низ других негативних појава као што су сиромаштво и социјална несигурност. То за последицу има низак квалитет живота за становништво, а негативно утиче и на коришћење ресурса и привредни раст сваке од земаља, па и на сама тржишна кретања. Управо због негативног импулса који производи незапосленост, од стране националних влада, али и од стране наднационалних тела и организација, континуирано се ради на изради писаних докумената – смерница, које би биле путоказ у спровођењу запошљавања. То се види у чињеници да без јаке и чврсте визије и будућих планова за запошљавање свих лица која се налазе у некој земљи или територији, не би се постигао никакав ефекат, односно ефекти би били негативни и одразили би се на терет социјалне помоћи и социјалних давања. Управо због тога, свим овим Стратегијама заједничка су четири елемента. Први елемент одражава полазну основу, тј. полазиште

анализе, односно одражавају ставове из важеће законске регулативе, статистике и мерења о томе какво је реално стање у овој области. Други елемент одражава краткорочне и средњорочне користи које ствараоци (националне владе и/или наднационална тела) имају да постигну као визију и циљ. Трећи елемент чине циљеви и користи на дуги рок, односно шта би се унапредило непосредно пре истека рока важења одређене стратегије за запошљавање, за заштиту запослења, за унапређење радних места или за образовање и усклађивање вештина са потребама тржишта рада. Четврти елемент чине тзв. „акциони планови“, као саставни део Стратегија. У ствари, акциони планови су детаљни кораци које треба да спроведу креатори политике, учесници на тржишту рада и институције тржишта рада. Планови одражавају оперативну страну стратегија, са конкретним мерама, програмима и активностима које доприносе расту и развоју специфичне области којом се баве – запошљавања и радних односа. Узимајући све у обзир, а не заборављајући поменути историјски развој стратегија запошљавања, треба напоменути да се у данашње време не може замислити конкретна стратегија запошљавања сама по себи, а да она није у координацији са другим сличним стратегијама које имају исте специфичне циљеве: побољшање перформанси тржишта рада, повећање запослености, заштита запослености и радних места, запошљавање странаца, искорењивање незапослености, сиромаштва, рада на црно итд. Зато, како и у државама чланицама ЕУ тако и у земљама Западног Балкана постоји више међусобно повезаних стратегија које одражавају исти циљ – унапређење запошљавања, тржиште рада и радна места. У корелацији с тим, рад даје ретроспективу и анализу најчешћих, најкоришћенијих и кључних стратегија запошљавања, радних односа и заштите запошљавања. Наравно, начин креирања наведених стратегија, као и начин на који утичу на унапређење запошљавања, радних односа и тржишта рада уопште, није исти ни у једној земљи, па ни у ЕУ. То је због различитих економских, политичких и друштвених система и аранжмана. Међутим, поред разлика, постоје одређене сличности и заједничке карактеристике свих стратегија запошљавања, радних односа, раста и развоја тржишта рада. Наиме, сви они, подједнако широм европског континента, брину о што већем запошљавању, смањењу незапослености, заштити радних места утврђивањем критеријума безбедности и заштите, као и о изједначавању вештина, квалификација и знања која су потребна у привреди. Управо због ових разлика и

сличности у стратегијама јавља се нагон за упоредном анализом стратегија запошљавања, које су саставни део политике запошљавања ЕУ, са стратегијама запошљавања у систему Републике Северне Македоније. Анализа која следи у наставку текста требало би да резултира коначним закључцима у вези са обрађеним стратегијама.

## **2) АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У ЕУ**

Запосленост је у протеклих десет година полако али сигурно постала брига број један лидера у земљама ЕУ. Према најновијим истраживањима јавног мњења Еуробарометра, грађани ЕУ имају више поверења у ЕУ него у своје владе да побољшају ситуацију у вези са запошљавањем у својој земљи. Чини се да лидери земаља чланица ЕУ не разумеју у потпуности овај изазов, без обзира на ниво и интензитет супсидијарности одлучивања о политикама запошљавања. Наиме, према анализи коју је изнела проф. Кетрин Палпант (*Catherine Palpant*),<sup>1</sup> напомиње се да је главни алат у овој области „Европска стратегија запошљавања“, чији се главни циљ није мењао од 1997. године, а који представља: „стимулисање тржишта рада и координација националних политика запошљавања“.<sup>2</sup> Иако је прошло много година од прве Европске стратегије запошљавања, актуелне европске политике запошљавања и даље су усмерене на принцип успостављања мреже експерата из целе ЕУ, у циљу боље координације националних политика запошљавања. У том смислу, континуирано се прате трендови у незапослености, равнотежа између пословног и приватног живота, образовних система, понуде вештина и плата у земљама ЕУ. Исти параметри се пореде између земаља, кроз процес и политику Отвореног метода координације (ОМК), чиме се политике запошљавања ЕУ чине наднационалним. У том погледу, посебно је значајна Европска опсерваторија за политику запошљавања (ЕЕПО),

---

<sup>1</sup> Catherine Palpant, “European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States”, *Policy Paper*, Notre Europe, Paris, 2019.

<sup>2</sup> Европска стратегија запошљавања (ЕЕС). Државе чланице израђују сопствене националне акционе планове за запошљавање (НАПС). Видети: Интернет: European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion”. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en, 1.2.2024>.

која има за циљ да унапреди креирање европских и националних политика пружањем информација, анализа и увида у креирање, спровођење, праћење и процену политика запошљавања.<sup>3</sup> Узимајући у обзир све до сада изнето, могу се издвојити најважније стратегије ЕУ које се односе на политике запошљавања, смањење незапослености, заштиту запослених, заштиту запослења и радних места, како за грађане ЕУ тако и за држављане ван ЕУ.

### **Стратегија за отварање нових радних места**

Ова Стратегија ЕУ има за циљ стратешку подршку отварању нових радних места интензивирањем отварања нових радних места, стимулисањем потражње за радном снагом, пружањем субвенција за нова запошљавања и смањењем пореза на рад. Осигуравајући фискалну одрживост, Стратегија има за циљ да промовише и подржи samozapošljavanje, социјална предузећа и нове пословне активности кроз трансформацију неформалног или непријављеног рада у редовно запошљавање. Такође, Стратегијом је предвиђено повећање зарада за све земље ЕУ, модернизација система одређивања зарада, с циљем усклађивања зарада са развојем продуктивности. Стратегија за отварање нових радних места укључује и коришћење потенцијала сектора који су богати радним местима, а тренутно су недовољно искоришћени, као што су ИКТ сектор, зелена економија и здравство.

### **Стратегија запошљавања кадрова који немају европско држављанство**

ЕУ је дом за 21,6 милиона држављана трећих земаља, са уделом од 4,2% укупне популације. Нови мигранти који се сваке године насељавају у Унију, представљају додатни пораст од 0,5% становништва ЕУ. Већина миграната који живе у ЕУ би вероватно остала у ЕУ само привремено. Стога је проналажење посла и укључивање у друштво кључно за њихову успешну интеграцију. Социјална подршка као што је приступ становању, здравственој заштити и издржавању деце једнако је важна као и запошљавање.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Marcello Signorelli, "Employment and Policies in Europe: a Regional Perspective", Department of Economics, Finance and Statistics, University of Perugia, 2005, pp. 1-12.

Стратешко управљање кадровима из трећих земаља је, према Стратегији, неопходно јер су та лица имала лошије резултате на тржишту рада у односу на грађане ЕУ. Све ово је поткрепљено статистичким подацима који показују да је просечна стопа запослености миграната изван ЕУ који живе у ЕУ била 55% у 2017. (у поређењу са 68% држављана земље домаћина).<sup>5</sup> Уочена је и ниска стопа запослених жена које долазе из трећих земаља. Истовремено, сиромаштво међу овим особљем је високо, а оно истовремено има потешкоћа у друштвеној интеграцији због неадекватног образовања, језичких баријера, дискриминације, неуједначеног приступа запошљавању и пристојном становању и социјалним услугама. Међутим, неусклађеност са пословима и преквалификацијом у случају високообразованих миграната такође може бити утицајан фактор.

### **Стратегија запошљавања младих кадрова**

ЕУ подржава државе чланице у смањењу незапослености младих и повећању стопе запослености младих у складу са ширим циљем ЕУ да се постигне стопа запослености од 75% за радно способно становништво (20–64 године).<sup>6</sup> Ова стратегија је потребна због чињенице да постоје статистички подаци који показују да је више од 3,3 милиона младих (узраста од 15 до 24 године) било незапослено у 2019. години.<sup>7</sup> Поред тога, према статистичким подацима из Стратегије, преузете из ЕУРОСТАТ-а, указује се да у 2018. години више од 5,5 милиона младих (старости 15–24 године) није било запослено, ни у фази активног образовања ни у фази обуке. Иако се овај број смањило – са 24% у 2013. на мање од 15% у 2019. години, стопа незапослености младих је и даље веома висока у ЕУ (више од 30% у неколико земаља). Треба уочити да ови подаци и даље прикривају велике разлике између земаља ЕУ.<sup>8</sup> Гледајући ретроспективно, може се

<sup>5</sup> European Commission, “Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration”, Brussels, 13 May 2015

<sup>6</sup> Европска комисија, „Решења за запошљавање младих – Стратешки план 2015–2022“, 2014.

<sup>7</sup> Европска комисија, „Комуникација Комисије Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Одбору региона – Ангажовање, повезивање и оснаживање младих: нова стратегија ЕУ за младе“, 2018, стр. 2–12.

<sup>8</sup> *Ibid.*

видети да се слабији раст ЕУ у 2008. години показао као један од највећих изазова за спровођење претходне Стратегије запошљавања младих кадрова. Међутим, заједнички акциони планови, који су помогли да се државе припреме за лакшу интеграцију младих на тржиште рада, показали су се као користан инструмент у несметаној интеграцији младих. Са новом Стратегијом акциони планови су у потпуности усклађени кроз Отворени метод координације, који омогућава пуну примену Лисабонске стратегије, дајући значајан утицај интеграцији макроекономских, микроекономских и политика запошљавања за све категорије грађана, производећи пакет мера за запошљавање.<sup>9</sup> Пакет запошљавања, покренут у априлу 2012. године, представља скуп докумената политике који разматрају како се политике запошљавања ЕУ укрштају са бројним другим областима политике како би се подржао паметан, одржив и инклузиван раст.<sup>10</sup> Ова Стратегија идентификује највеће и најважније области за потенцијална радна места у ЕУ и најефикасније начине да земље ЕУ отворе више радних места. Такође, приликом ревизије овог „Пакета“, Комисија ЕУ дала је зелено светло за покретање новог програма за међусобно учење, који има за циљ размену добрих пракси и размену заједничких искустава држава чланица Уније. Паралелно са овим процесом, Европска комисија је 2017. године усвојила нови Програм за Лисабонску заједницу (*The Program of Mutual Learning*), са око 100 мера за запошљавање на нивоу целе ЕУ.<sup>11</sup> Првобитне мере подстицаја запошљавања (EIM), реорганизоване су и заједно са другим иницијативама прегруписане у оквиру програма Заједнице за запошљавање и социјалну солидарност (PROGRESS).<sup>12</sup> Програм се заснива на четири специфична акциона програма у ЕУ, који су финансирани спровођење Агенде социјалне политике, као и политике везане за запошљавање и услове рада. Штавише, Европска комисија је 2010. године предложила стратегију Европа 2020 за паметан, одржив

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion”. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.

<sup>11</sup> European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion – Mutual Learning Programme”, Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047>, 1.2.2024.

<sup>12</sup> “Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS”, *Official Journal*, L 315 of 15.11.2006.

и инклузиван раст, као примарну стратегију за запошљавање и раст европских економија до 2020. године.<sup>13</sup> Кроз стратегију Европа 2020 Комисија се залаже за одрживи опоравак економија. Наведен је скуп циљева и сваки циљ је повезан са иницијативом коју треба развити. Међу тим циљевима је и Агенда за нове квалификације и послове (Дневни ред за нове квалификације и послове).<sup>14</sup> Ова Агенда укључује потребу модернизације тржишта рада у ЕУ како би се остварила два потенцијална циља: 1) смањење незапослености и, 2) повећање продуктивности рада. Наредни Програм ЕУ за запошљавање и социјалне иновације (Програм ЕУ за запошљавање и социјалне иновације – EaSI), који директно произилази из Стратегије Европа 2020, има за циљ да на још вишем нивоу допринесе квалитетном и одрживом запошљавању у годинама након престанка примене Стратегије Европа 2020, односно у годинама које следе 2021.<sup>15</sup> Међутим, због пандемије КОВИД-19 још увек нема анализа успешности најновијег Програма ЕУ за запошљавање и социјалне иновације, који би требало да спроведу европске институције. Према Европској агенди о миграцијама, комисија је усвојила Акциони план за интеграцију држављана трећих земаља, представљен у јуну 2016. године, у циљу јачања заједничког приступа у областима политике и укључивања свих релевантних актера.<sup>16</sup> У њему се истиче потреба континуираног одлучног деловања са свеобухватним приступом, заједничким активностима и напорима са државама чланицама, у сарадњи са

---

<sup>13</sup> “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM/2010/2020 final, Brussels, 3.3.2010.

<sup>14</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment”, COM/2010/0682 final, Brussels, 23.11.2010.

<sup>15</sup> “Regulation (EU) No 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation (“EaSI”) and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion Text with EEA relevance”, OJ L 347, 20.12.2013.

<sup>16</sup> “Community Programme for employment and social solidarity (PROGRESS)”. Интернет: file:///C:/Users/dimit/Desktop/VP\_2013\_006\_call\_EN%20(1).pdf; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals”, COM/2016/0377 final, Brussels, 7.6.2016.



партнерима ван ЕУ, на интеграцији држављана ван ЕУ, у области запошљавања и социјално-економских права. Увидом у поменута документа може се закључити да сви они имају специфично значење у циљу подстицања запошљавања, посебно младих кадрова који имају потенцијал да својим квалификацијама и вештинама покрећу пословање кроз подстицање ефикасног рада и продуктивности. Наравно, приоритети су пре свега усмерени на привлачење и задржавање дефицитарних кадрова, али и оних који су још на социјалним давањима.<sup>17</sup>

### 3) АНАЛИЗА КЉУЧНИХ СТРАТЕГИЈА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ЗАПОШЉАВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ

Према пројекцијама Уједињених нација (УН), број становника у Републици Северној Македонији смањиће се у наредних петнаестак година, а уз то се очекује и интензивније смањење структуре радно активног становништва. Штавише, ако према попису укупан број становника у Македонији у 2021. буде 1,8 милиона становника, у 2025. години се очекује да ће достићи 1,9 милиона становника, након чега се очекује драстично смањење становника до 2030. године на 1,6 милиона. Према горе наведеним пројекцијама УН, очекивано је да ће се овај тренд смањења становништва у Републици Северној

---

<sup>17</sup> Занимљиво је да су према подацима Националног института за развој људских ресурса и запошљавања Велике Британије (бивше чланице ЕУ), најчешће примењиване стратегије запошљавања – Стратегија за одређивање приоритета флексибилности радног места, Стратегија за усклађивање задатака са способностима радника и Стратегија управљања опасностима на радном месту, укључујући буку, опасности од клизања и физичке опасности, тј. услова који могу да доведу до штете за раднике свих старосних група. Притом се у пракси још помињу и Акт за обезбеђивање и пројектовање ергономски прихватљивог радног окружења који укључује подесиве радне станице, минимизирање вибрација алата и буке, подне површине које смањују утицај на зглобове, подесива седишта, добро осветљење и мање одсјаја екрана и површина. У Великој Британији развијају се стратегије тимског рада. Видети: *Avoiding the demographic crunch: Labor supply and the ageing workforce*, Chartered Institute of Personnel and Development, London, 2015. Поред тога, развија се и пакет политика за улагање у обуку и изградњу вештина и компетенција радника на свим старосним нивоима. Видети: J. Collura, “Best Practices for Youth Employment Programs: A Synthesis of Current Research”, *What Works, Wisconsin – Research to Practice Series*, Issue 9, University of Wisconsin-Madison, 2012.

Македонији наставити са континуираним падом и у будућности.<sup>18</sup> Међутим, поред смањења броја становника, тржиште рада се суочава са још једним огромним проблемом. Због свега наведеног, Влада Републике Македоније више од деценије креира међусобно испреплетене стратегије чији су кључни носиоци ресорна министарства. Све те стратегије заједнички се координирају кроз Програм Владе Македоније, који се обично креира на четворогодишњој основи. Што се тиче стратегија које одговарају наслову рада, најзаступљенији органи су: Министарство рада и социјалне политике, Национална служба за запошљавање, Министарство просвете и науке, Центар за образовање одраслих и други. Све ове институције креирају стратегије за унапређење перформанси тржишта рада, унапређење вештина и квалификација радне снаге, запошљавање, за заштиту радних места и др., а које координира и одобрава Влада кроз Програм рада Владе. Такође, ове акције се одобравају кроз билатералне и мултилатералне споразуме које је потписала Република Северна Македонија. Оквир политике запошљавања у Републици Северној Македонији дефинисан је следећим кључним стратешким документима и стратегијама: Програмом Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024; Стратегијом запошљавања Републике Северне Македоније; Националним акционим планом за запошљавање; Националним акционим планом за запошљавање младих; Акционим плановима за смањење сиве економије, Стратегијом за сузбијање и смањење сиве економије са Националном стратегијом запошљавања Републике Северне Македоније за период 2021–2027, као и Акционим планом за запошљавање младих 2021–2025, у складу са обавезама које су прописане Глобалним пактом за запошљавање Међународне организације рада (ILO), Планом гаранција за младе 2023–2026, Програмом финансирања буџета ИПА, као и Планом реформи система социјалне заштите и увођење загарантоване минималне помоћи.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Изгледи светске популације, ревизија УН 2019, медијана.

<sup>19</sup> „Програм Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024“, Влада Републике Северне Македоније, 2019.

## Кључне Стратегије у Републици Северној Македонији

*Активни програми и мере за запошљавање  
и унапређење вештина, знања или квалификација  
незапослених лица, у циљу што лакшег запошљавања*

У Републици Северној Македонији постоје службе за помоћ незапосленима у циљу пружања помоћи при запошљавању. Ове последње се спровode само преко Завода за запошљавање Републике Северне Македоније. Међутим, и поред тог широког спектра и сплета активних мера и програма запошљавања, као и услуга тржишта рада усмерених на незапослене, проблем незапослености је и даље евидентан. Такође, не постоји ниједна држава на свету у којој постоји пуна запосленост. Стога, као и у свим земљама у свету, у Северној Македонији постоји неколико институција које се старају о увиду и анализи података о незапослености, као и о креирању добро циљаних политика, мера и програма. Крајњи циљ је смањење незапослености на најмањи могући проценат, уз истовремено подизање нивоа квалитета радних места.

*План активних програма и мера за запошљавање  
и услуге на тржишту рада*

Овим Планом предвиђене су следеће мере: самозапошљавање, субвенције зарада, запошљавање и раст правних лица и многе друге активне мере.<sup>20</sup>

*Гаранција за младе (ГМ)<sup>21</sup>*

Гаранција је део европских иницијатива подршке и има за циљ да младима (од 15 до 29 година) пружи квалитетну понуду за запошљавање у року од четири месеца од дана регистрације у Заводу за запошљавање Републике Северне Македоније. У Републици Северној Македонији у континуитету се бележи образовање и усавршавање, или приправнички стаж. Република Северна Македонија је прва држава на Западном Балкану која је увела и применила ГМ. Циљ

---

<sup>20</sup> Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Оперативни планови активних програма и мера за запошљавање и услуге тржишта рада (2007–2023)“.

<sup>21</sup> Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Гаранција за младе“. Интернет: <https://av.gov.mk/garancija-za-mladi.nspk>

који је постављен јесте да се Програм сматра успешним ако најмање 30% људи укључених у ГМ програм успешно изађе из њега у периоду од четири месеца, односно буду запослени, поново укључени у образовни процес или у активне програме и мере запошљавања.<sup>22</sup>

*Национални програм за достојанствен рад 2019–2022<sup>23</sup>*

Међународна организација рада (ILO) промовише достојанствен рад као кључну компоненту развојних политика и као циљ националне политике Републике Северне Македоније и социјалних партнера. Национални програм достојанственог рада је средњорочни оквир за планирање, који усмерава рад у датој земљи у складу са приоритетима и циљевима договореним са Економско-социјалним саветом на националном нивоу. Овај документ је припремљен уз консултације са Владом и социјалним партнерима у циљу отварања радних места, проширења социјалне заштите, гарантовања права на рад и унапређења социјалног дијалога као кључних компоненти економске и социјалне политике. Истовремено, програм подржава амбициозне реформске планове наведене у Владином програму 2017–2021, који се фокусирају на развој привреде и подизање животног стандарда.

#### **4) ЗАКОНСКИ АКТИ КОЈИ УРЕЂУЈУ И ГАРАНТУЈУ СТРАТЕГИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ И У ЕУ**

##### **Законодавство у Републици Северној Македонији**

У циљу превазилажења и решавања проблема незапослености у Републици Северној Македонији, поред Устава и његових чланова 8. и 32, посебно значајну улогу имају два закона, и то: *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, којима се уређују питања берзе рада, права и обавезе послодаваца, незапослених лица, других лица која траже посао и државе, у вези са запошљавањем и осигурањем за случај незапослености, као и друга питања од значаја за

<sup>22</sup> ЕУ за младе, „Како функционише програм Гаранције за младе у Републици Северној Македонији?“.

<sup>23</sup> “Decent work country programme 2019-2022, North Macedonia”, International Labor Organization, 2019.

запошљавање.<sup>24</sup> Чланом 1а Закона прописано је да, „свако има право на приступ запошљавању, без икаквих ограничења, у складу са начелом једнаког третмана, утврђеним Законом о радним односима и другим законима, а у складу са начелом једнакости, недискриминације при запошљавању на основу брачног статуса, породичног статуса, боје коже, пола, језика, политичког или другог уверења, синдикалне активности, националног порекла, социјалног статуса, инвалидитета, старости, имовинског, социјалног или другог статуса“.<sup>25</sup> Закон о радним односима је правни акт којим се уређују радни односи између радника и послодавца који се заснивају закључењем уговора о раду, а уједно се сваки радни однос уређује овим и другим законима, колективним уговорима и уговором о раду.<sup>26</sup> Сврха Закона је укључивање радника у процес рада, као и обезбеђивање складног развоја тог процеса, уз поштовање права радника на слободу рада, достојанство и заштиту њихових интереса у радном односу. У складу са свим наведеним, овај Закон допуњава зајемчено уставно право, наведено у члану 32. Устава Републике Македоније, који гласи: „Свако има право на рад, слободан избор запослења, заштиту током рада и материјално обезбеђење за време привремене незапослености. Закон наводи да је сваки посао доступан свима, под једнаким условима. Сваки запослени има право на одговарајућу зараду“. Закон о приправништву омогућава незапосленим младим људима до 29 година несметано стицање практичног искуства, повећање њихових вештина и лакше укључивање на тржиште рада, као и стварање могућности и услова за послодавца да запосли лица са практичним искуством која поседују одређене вештине и познавање одређених послова и радних задатака.<sup>27</sup> Потребу за приправницима послодавци ће обезбедити објављивањем јавног огласа који треба да садржи податке о

---

<sup>24</sup> „Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености“, *Службени весник Р. Македоније*, бр. 37/97; 25/2000; 101/2000; 50/2001; 25/2003; 37/2004; 4/2005; 50/2006; 29/2007; 29/2007; 161/2008, 50/2010; 88/2010, 51/2011, 11/2012, 125/15, 32/17, 3/2018, 88/2018 и 156/2021.

<sup>25</sup> *Ibid.*, члан 1а.

<sup>26</sup> „Закон о радним односима“, *Сл. весник Р. Македоније*, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015, 27/2016 и 132/2018.

<sup>27</sup> „Закон о шегртовању“, *Службени лист Р. Северне Македоније*, бр. 103/2021.

могућности и условима обављања приправничког стажа. Чланом 6. дефинисан је минимални и максимални период приправничког стажа, од једног до шест месеци, при чему је предвиђено да приправник може обављати приправнички рад само једном код истог послодавца.

### **Уредбе и Директиве ЕУ оствариве кроз отворени метод координације (ОМК)**

Гледано из историјске и временске перспективе, очигледно је да је развој ЕУ и њен интеграциони процес нераскидиво везан за правни систем, изворе и врсте права. Дакле, серија „Уставни уговори“ представља креатора система који дефинише суштину права у целини. У основи, важност правног система ЕУ зависи од уговора, а важност уговора зависи од међународног права. Дакле, слободно се може рећи да је право ЕУ својеврсни подсистем међународног права. Међутим, велики изузетак се прави ако група држава чланица склапа споразуме за регулисање односа у одређеној области, међународно право им у свом правном оквиру омогућава да створе нови правни систем који је самодовољан и одвојен од међународног права, а ипак координиран кроз његове принципе и општа начела. Примарно законодавство ЕУ састоји се од „Уговора“: 1) Европске економске заједнице, 2) Европске заједнице за угљ и челик, 3) Европске заједнице за атомску енергију, 4) Јединственог европског акта, 5) Уговора из Мастрихта (Примарни уговор ЕУ), 6) Уговора из Амстердама, 7) Уговора из Нице, као и, 8) Лисабонског уговора. Наиме, након закључења последњег споразума, Устав ЕУ преузима примат примарног права ЕУ. Секундарно право ЕУ састоји се од међународних и аутономних аката институција и тела ЕУ, допуњених општим принципима признатим у правном поретку ЕУ. Корпус овог закона обухвата скуп прописа донетих на основу примарног закона или докумената који се односе на судске одлуке. Пракса Суда правде у Стразбуру, као и Суда прве инстанце, посебан је извор права ЕУ и има важну улогу у структури правног поретка Уније, без обзира на то што су задаци оба суда формално ограничени у тумачењу и примени на друге правне изворе, као што су прописи и директиве заједнице. Регулative/директиве су директно применљиве у свим државама чланицама ЕУ. Одређени пропис аутоматски постаје део највиших одредби правног поретка дотичне државе чланице, одмах по ратификацији, без потребе да се у њега на било који начин транспонује. У ствари, формално инкорпорирање одредаба прописа у

национални правни поредак сматра се забрањеним, са образложењем да би се тиме довела у питање „правна природа применљивих одредби и датум њиховог ступања на снагу“. Наиме, то је случај са отвореним методом координације (ОМК) који је првенствено обавезан за све чланице Уније.<sup>28</sup> Међутим, непосредна примена прописа не спречава овлашћења држава чланица да донесу неопходне мере за њено спровођење, у складу са националним законодавством сваке државе чланице. У вези са стратегијама запошљавања, у ЕУ имају посебну важност следећи регулаторни акти, и то: 1) Уредба Савета 2000/78 од 27. новембра 2000. о успостављању општег оквира за једнак третман при запошљавању и занимању; 2) Директива 2006/54/ЕЦ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. године о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у области запошљавања и професија; 3) Уредба 2002/73 Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. о изменама и допунама Директиве Савета 76/207/ЕЕЦ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручној обуци и напредовању и условима рада и, 4) Европска директива 76/207/ЕЕЦ од 9. фебруара 1976. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, обуци и напредовању на радном месту и условима рада.

## 5) ИЗВОРИ

- *Avoiding the demographic crunch: Labor supply and the ageing workforce*, Chartered Institute of Personnel and Development, London, 2015.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment”, COM/2010/0682 final, Brussels, 23.11.2010.
- “Community Programme for employment and social solidarity (PROGRESS)”. Интернет: file:///C:/Users/dimit/Desktop/VP\_2013\_006\_call\_EN%20(1).pdf; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social

---

<sup>28</sup> *The Open Method of Coordination*, European Parliament, October 2014. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>, 1.3.2024.

Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on the integration of third country nationals“, COM/2016/0377 final, Brussels, 7.6.2016.

- Collura, J., “Best Practices for Youth Employment Programs: A Synthesis of Current Research“, *What Works, Wisconsin – Research to Practice Series*, Issue 9, University of Wisconsin-Madison, 2012.
- “Decent work country programme 2019-2022, North Macedonia“, International Labor Organization, 2019.
- “Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS“, *Official Journal*, L 315 of 15.11.2006.
- “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“, COM/2010/2020 final, Brussels, 3.3.2010.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion – Mutual Learning Programme“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047>, 1.2.2024.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.
- European Commission, “Employment, Social Affairs & Inclusion“. Интернет: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1086&langId=en>, 1.2.2024.
- European Commission, “Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration“, Brussels, 13 May 2015.
- Европска комисија, „Решења за запошљавање младих – Стратешки план 2015–2022“, 2014.
- Европска комисија, „Комуникација Комисије Европском парламенту, Европском савету, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Одбору региона – Ангажовање, повезивање и оснаживање младих: нова стратегија ЕУ за младе“, 2018.
- „Програм Владе Републике Северне Македоније за реформе у области запошљавања и социјалне политике 2020–2024“, Влада Републике Северне Македоније, 2019.
- Palpant, Catherine, “European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States“, *Policy Paper*, Notre Europe, Paris, 2019.



- “Regulation (EU) No 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation (“EaSI”) and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion Text with EEA relevance”, *OJ L 347*, 20.12.2013.
- Signorelli, Marcello, “Employment and Policies in Europe: a Regional Perspective”, Department of Economics, Finance and Statistics, University of Perugia, 2005, pp. 1–12.
- *The Open Method of Coordination, European Parliament*, October 2014. Интернет: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>, 1.3.2024.
- „Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености“, *Службени весник Р. Македоније*, бр. 37/97; 25/2000; 101/2000; 50/2001; 25/2003; 37/2004; 4/2005; 50/2006; 29/2007; 29/2007; 161 /2008, 50/2010; 88/2010, 51/2011, 11/2012, 125/15, 32/17, 3/2018, 88/2018 и 156/2021.
- „Закон о радним односима“, *Сл. весник Р. Македоније*, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015, 27/2016 и 132/2018.
- „Закон о шегртовању“, *Службени лист Р. Северне Македоније*, бр. 103/2021.
- Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Гаранција за младе“. Интернет: <https://av.gov.mk/garancija-za-mladi.nspх>
- Завод за запошљавање Републике Северне Македоније, „Оперативни планови активних програма и мера за запошљавање и услуге тржишта рада (2007–2023)“.

## 7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СЕВЕРНУ МАКЕДОНИЈУ

Поред законодавства, које регулише радне односе и тржиште рада, стратегије запошљавања, заштите радних односа и развоја вештина и компетенција учесника имају суштински значајну улогу у развоју привреде, тржиште рада, социјалне политике и запошљавања на тржишту рада. Наиме, ове стратегије су репери за политике

запошљавања, и уопште процеса жељеног запошљавања у будућем периоду одређене привреде. Такође, стратегије постављају и по потреби калибришу механизме којима би се постигао жељени ниво запослености и напредовања на тржишту рада. Па, слободно се може закључити да у савременом свету, са настанком концепта људских слобода и права, и са слободним кретањем становништва у тзв. глобализованом свету, готово је немогуће не имати стратегије запошљавања и радних односа, са конкретним акционим плановима и корацима за њихову имплементацију. Ово стога, што је скоро цео друштвени живот данас повезан са радом, запошљавањем и самоиздржавањем човека кроз финансије радног односа, а на рачун социјалних давања. Испитујући привреде европског континента и системе социјалне политике из којих оне проистичу, али и на које несумњиво утичу, може се закључити да колико држава постоји толико постоје и различите стратегије и приступи запошљавању. Међутим, процес регионализације и глобализације све више намеће потребу да се креирају једнаке садржајне и обимне стратегије запошљавања, радних односа и заштите запошљавања. Најеквивалентнији и најстарији пример у ЕУ јесте њен тзв. „Отворени метод координације новог миленијума“ (ОМК). Оваквим приступом, иако са другачијим системом регулације, социјалне политике и економије држава чланица међусобно се координирају и усклађују у области политике запошљавања и социјалне политике и заштите. Уз то, регионализација изазвана актуелним токовима друштвено-економских кретања, као што су миграције, демографско старење и заједничке отворене привреде и трговине, намећу потребу креирања равноправних стратегија запошљавања у појединим регионима који су међусобно економски и социјално повезани. Такав пример постоји у балтичким државама, у скандинавским државама, али и у државама Западног Балкана (међу којима је и Република Северна Македонија). Разматрајући конкретно стратегије запошљавања у ЕУ, као и у Републици Северној Македонији, а повлачећи паралелу између њих, може се слободно закључити да се стратегије међусобно разлику. Па ипак, у погледу садржаја стратегије су веома сличне. У Републици Северној Македонији као и ЕУ (која делује кроз свој ОКМ), постоје идентичне стратегије запошљавања које генеришу сличне закључке и акционе планове на средњи и дуги рок. Истовремено, главни аспект стратегија запошљавања усмерен је на озбиљно смањење незапослености, што би у будућности требало да доведе до смањења

сиромаштва. Даље, у оба случаја, примарни аспект стављен је на гарантовање запошљавања младих кроз стварање механизма за њихову заштиту на тржишту рада. Такође, у оба случаја евидентни су напори да се подржи предузетнички дух и samozапoшљавање, док се, како у стратегијама тако и у акционим или оперативним плановима, издвајају озбиљни износи јавних финансијских средстава за отварање нових радних места кроз samozапoшљавање и предузетништво. Једина велика разлика, која тренутно постоји, је та што се у ЕУ са посебном озбиљношћу гледа на миграцију и запошљавање лица која нису држављани неке од земаља ЕУ, док у Републици Северној Македонији таква стратегија још није усвојена. Једини јединствен пример конкретних стратегија запошљавања, где је главни акценат стављен на развој вештина и знања током процеса рада, постоји у Великој Британији, на шта смо само спорадично у овом раду скренули пажњу читалачкој јавности. Поред тога, ова држава која је изашла из чланства ЕУ, до пре извесног времена посебну пажњу посвећивала је обуци и заштити радног односа током трудноће и након завршетка трудноће, односно у периоду родитељства. Ако се сублимирају све до сада разматране и обрађене стратегије запошљавања, може се закључити да су оне одраз потреба и захтева конкретних друштва, привреде и система из којег произилазе. Иако је најидеалнији сценарио да свака држава сама за себе одреди своје политике, стратегије и акционе планове за запошљавање, данас је немогуће заобићи и негирати јединствене и опште процесе који се дешавају у друштву, као што су: демографско старење, миграције, раст и развој технологија, регионализација и глобализација света. Стога се у будућности очекује све већа потреба да се развијају вештине и квалификације лица која учествују на тржишту рада, а што би допринело бољој политици запошљавања и мерама које државе покрећу на плану оживљавања привредних активности. За Републику Северну Македонију то је од посебне важности, будући да она тежи чланству у ЕУ са добро осмишљеним и међусобно координисаним стратегијама запошљавања, како на унутрашњем тако и на ширем регионалном плану.

**ANALYSIS OF KEY STRATEGIES FOR EMPLOYMENT AND EMPLOYMENT PROTECTION IN THE EU AND THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

Slavko ŽARKOV\*

**Abstract:** The author of the subject paper will discuss employment strategies that are a fundamental component of the European Union's (EU) employment policy and employment strategies found in the Republic of North Macedonia's system. The goal is to see their advantages and possible disadvantages through comparative legal analysis, synthesis, and deduction of the key documents of the EU and the Republic of North Macedonia. The documentary basis used in this paper covers a wide range of written documents (strategies) created by key institutions of the EU and the Republic of North Macedonia, such as the Strategy for the Employment of Young Personnel and the Employment of Foreign Nationals in the EU and the Employment Strategy in the Republic of North Macedonia for 2022-2027. In conclusion, the author makes predictions about the possibilities of implementing employment strategies, their comparability, and their interdependence in the context of the European integration process of the Republic of North Macedonia.

**Keywords:** employment strategy, EU, Republic of North Macedonia, employment protection.

---

\* Institute for Social Work and Social Policy, Faculty of Philosophy, University of "St. Cyril and Methodius", Skopje, Republic of North Macedonia, E-mail: slavko.zarkov@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-2989-9860>