

**Др Тодор Каламатиев,\***

Редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први”  
Универзитета „Св.Кирил и Методиј”, Скопље

**Др Александар Ристовски,**

Ванредни професор Правног факултета „Јустинијан Први”  
Универзитета „Св.Кирил и Методиј”, Скопље

## **УТИЦАЈ COVID-19 НА РЕГУЛИСАЊЕ РАДНИХ ОДНОСА (АНАЛИЗА НОРМАТИВНИХ ОДГОВОРА ЗА СУОЧАВАЊЕ СА ПАНДЕМИЈОМ У МАКЕДОНСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ)**

**Апстракт:** У условима здравствено-економске кризе изазване Covid-19, Северна Македонија се пре свега суочава са главним изазовом заштите становништва од ширења, као и превенције у борби против вируса, а потом и са изазовом одржавања ликвидности привреде и заштите радника од губитка запослења и прихода од рада.

Одговори на наведене изазове у области радних односа састојали су се у доношењу и примени мера усмерених на заштиту здравља и безбедности радника на раду, заштиту сигурности радног односа и заштиту прихода који призилазе из радног односа. За време трајања пандемије значајну примену у пракси има неколико одредби постојећег радног законодавства, кроз које долази до изражаја временска, финансијска и функционална флексибилност. Међу њима, аутори овог рада посебно се фокусирају на правно тумачење одредаба које регулишу престанак рада (тзв. принудно плаћено одсуство са рада), а чија примена изазива дилеме у стручној и широј друштвеној јавности. Поред тога, аутори дају посебан осврт на рад на даљину који, иако је једна од најзначајнијих мера применљивих у условима Covid-19, уопште није регулисан постојећим радним законодавством.

---

\* e-mail: tonikalamatiev@yahoo.com

a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

Рад примљен: 28.07.2022.

Рад прихваћен: 21.08.2022.

*Поред примене мера које произилазе из постојећег радног законодавства, аутори анализирају и посебне мере донете за време трајања пандемије које регулишу правни положај појединих категорија посебно угрожених радника (труднице, хронични болесници, радници са родитељске обавезе, нестандартни радници итд).*

**Кључне речи:** *радни односи, мере подршке радницима и предузећима, привремено принудно плаћено одсуство са рада, рад на даљину.*

## 1. Увод

Здравствено-економска криза изазвана Covid-19 у великим размерама погађа појединце, домаћинства, компаније и националне економије на глобалном нивоу. Економски шокови који проистичу из кризе односе се како на страну понуде (прекид канала за набавку опреме и материјала за рад, затварање одређених, неесенцијалних привредних делатности у области услуга, угоститељства и др), тако и на страни тражње (мања потрошња добара и услуга због ограниченог кретања, смањеног прихода и опште неизвесности).<sup>1</sup> Криза изазвана пандемијом корона вируса Covid-19 дубоко се осећа у Северној Македонији, пре свега на здравственом,<sup>2</sup> а потом и на економском плану. У великој мери забрињавају и подаци о смањењу запослености, односно порасту незапослености. Студија коју је спровела Међународна организација рада (International Labour Organisation, МОР) и Европска банка за обнову и развој (ЕБРД) о процени утицаја ЦОВИД-19 на запошљавање у Северној Македонији, објављена у мају 2020. године, показала је да је чак 40.000 радника из девет најугроженијих сектора привреде (угоститељство, велепродаја и малопродаја, транспорт, складиштење, личне услуге, производња хране, грађевинарство и гране везане за грађевинарство), у посебно рањивом положају и у директном ризику од губитка

---

1 Annex 2, Policy Note, Western Balkans: Framing national action on policy measures to support workers, families, and enterprises during the COVID-19 emergency and recovery, стр.1.

2 Од почетка пандемије до овог тренутка, подаци из здравственог билтена показују да је у земљи регистровано укупно 142.030 случајева оболелих пацијената, од којих је 117.105 излечено, 20.697 су актуелни пацијенти, а 4.228 лица је умрло. <https://koronavirus.gov.mk/> (приступљено: 10. априла 2021. године)

посла. Према подацима, Завода за запошљавање РСМ (Агенцијата за вработување на РСМ, АВРСМ) од почетка пандемије у марту 2020. до краја марта 2021. године (као последица престанка важења закљученог уговора о раду) било је регистровано 16.716 незапослених лица.<sup>3</sup> Овим подацима АВРСМ, међутим, треба додати и податке који се односе на остале категорије новопријављених незапослених лица у земљи, и то: лица која су остала без посла, а нису имала статус запосленог лица; лица која се први пут пријављују АВРСМ као активни тражиоци посла (ученици и студенти који завршавају школовање); лица која су се већ пријавила као незапослена, тј. активни тражиоци посла (уобичајено у ову групу спадају људи који су раније радили неформално као саставни део сиве економије у земљи или су били пасивни из других разлога, али су регистровани као активни тражиоци посла, ради стицања одређених бенефиција из антикризних мера).<sup>4</sup>

Узимајући у обзир такве здравствене, али и економске и социјалне прилике, Влада С. Македоније (која је за време трајања ванредног стања у земљи од 18. марта 2020. до 23. јуна 2020. године имала надлежности и законодавног органа, кроз овлашћења да доноси Уредбе са законском снагом) предузима различите политике и мере у правцу суочавања са здравственим, као и економским и социјалним последицама кризе, које такође имају директне импликације на радне односе.

## **2. Општи приказ политика и мера за подршку радницима и предузећима у Северној Македонији, у условима КОВИД-19**

У протеклом периоду, од проглашења пандемије корона вируса Covid-19 на универзалном нивоу од стране Светске здравствене организације 11. марта 2020. године,<sup>5</sup> до данас, у Северној Македонији је усвојен низ законских прописа усмерених ка заштити грађана (укључујући раднике) од ширења корона вируса и подршке запошљавању (сигурност радног односа) и приходима. Политике и мере које се примењују у С. Македонији у принципу произилазе из три групе правних извора: прво, постојећа законска регулатива (Закон о радним односима,<sup>6</sup> прописи из области социјалног осигурања и колективни уговори); друго, подзаконски акти (одлуке, закључци и препоруке Владе и др) и треће, уредбе са законском

---

3 Види: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/30976552.html> (приступљено: 7. децембра 2020 године)

4 Више види: Finance-Think, Став бр.49 о незапосленима за време Ковид-19. <https://www.financethink.mk> (приступљено: 12. априла 2021. године)

5 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

6 Закон за работните односи, Сл.весник на РМ, бр.62/05.

снагом (које су донете у периоду од ступања на снагу прве Одлуке о проглашењу ванредног стања на територији целе земље од 18. марта,<sup>7</sup> више пута продужавана, са трајањем до 23. јуна 2020. године).

**Политике и мере за заштиту радника на радном месту**, начелно би семогле груписати у следеће три категорије: *смањење ризика за раднике од изложености инфекцији; плаћени одсуства са рада намењена посебним категоријама радника и накнада прихода за време боловања и изолације*. У циљу смањења ризика од изложености грађана зарази, Влада С. Македоније је у принципу поступила по препорукама Комисије за инфективне болести при Министарству здравља, преточивши препоруке Комисије у уредбе са законском снагом,<sup>8</sup> друге подзаконске акте и протоколе.<sup>9</sup> У овом домену, закључци Владе од 10. и 11. марта 2020,<sup>10</sup> као и Одлука Владе од 12. марта 2020. године, из којих се примењују мере за ослобађање од рада радника-родитеља малолетне деце до старости од 10 година за које је неопходна нега, трудницама и хроничним болесницима, као и индиректним упућивањем ових група радника на рад од куће. Сврха због које је Влада С.Македоније усвојила овакве мере проистекла је пре свега из потребе заштите здравља и безбедности угрожених категорија радника којима је потребна посебна заштита (труднице и хронични болесници), али и из потребе да изађу у сусрет радницима са породичним обавезама (односно родитељима малолетне деце до 10 година којима је потребна нега) који због затварања вртића и основних школа, суочили са специфичним проблемима у пружању бриге о својој деци. Мере за отпуштање ових радника са рада ревидиране су у септембру 2020. године, чиме је новим мерама предвиђен повратак

---

7 О овоме види: Одлука за утврђивање на постоење на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ бр.68/20 од 18.03.2020 година.

8 На пример: Уредбата со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести од 21 март 2020 (Службен весник на РСМ, бр.72 од 21.03.2020), Уредбата со законска сила за задолжителна самоизолација при тестирање за присуство на коронавирус COVID-19 за време на вонредна состојба од 22 април 2020 (Службен весник на РСМ, бр.44 од 22 април, 2020 година), Уредбата со законска сила за носење лична заштита на лицето од 22 април 2020 (Службен весник на РСМ, бр.107 од 22.04.2020 година)

9 Као протокол од посебног значаја за заштиту здравља и безбедности радника у условима ЦОВИД-19, издавајамо *Протоколот за превентивни мерки за сите работни места*. Овај протокол се примењује на сва радна места и на сва лица на радним местима и обухвата мере за хигијену руку, респираторну хигијену, физичко дистанцирање, смањење и организирање путовања у вези са послом, редовно чишћење и дезинфекцију радног окружења, комуникацију, обуку, евиденцију и управљање особама са ЦОВИД-19 или нивиховим контактима.

10 Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година, точка 3 и точка 20.

на посао запослених са хроничним болестима, радника-родитеља деце до 10 година (због поновног отварања школа и вртићи), као и раднице-кориснице продуженог породилског одсуства (које су право на продужено плаћено породилско одсуство стекле на основу Уредбе са законском снагом за примену Закона о радним односима од 4. априла 2020. године).<sup>11</sup> Једине категорије радника за које настављају да важе мере отпуштања су хронични болесници чија је болест у фази погоршања или имају малигну болест и труднице. У пракси је било, а за труднице и хроничне болеснике обухваћене актуелним мерама, још увек је, питање правног основа за њихово ослобађање са посла, спорно и отворено. Ово, будући да ни Закон о радним односима, ни прописи о обавезном здравственом осигурању не дају одговарајући правни основ за плаћено одсуство са рада нити за један од претходно наведених случајева, док подзаконски акти којима су радници „ослобођени“ од рада, могу да служе само као правни акти за спровођење Закона, али не и као изворни правни акти који уређују *de novo* одређену правну ситуацију. Отуда се као правни основ за „одсуствовање“ са посла погођених категорија радника у пракси користе или дани годишњег одмора или дани плаћеног одсуства са посла због личних и породичних прилика, при чему трошкове исплате накнаде носе послодавци, у целости. Накнада примања радника за време боловања и изолације због ЦОВИД-19, без обзира да ли се ради о симптоматској или асимптоматској болести ЦОВИД-19, или ситуацији самоизолације због контакта са оболелом особом, остаје идентичан надокнади прихода (исплата накнаде зараде) за време редовног боловања (до 30 дана на терет послодавца и преко 30 дана на терет Фонда здравственог осигурања) и износи мање од 100% од основице. Једини изузетак од овог правила су случајеви, тј. радници код којих је обољење од Covid-19 почело да се сматра професионалним обољењем утврђеним Правилником о листи професионалних обољења (здравствени радници и други радници који обављају сличне делатности) и чија накнада зараде по том основу износи 100% основице.<sup>12</sup>

**Политике и мере подршке запошљавању и приходима, у принципу, обухватају три групе приходних шема: прва група, односи се на тзв. „шему задржавања радних места“, које се, осим на раднике, могу применити и на samozапослена лица; друга група се односи на проширење подршке радницима који су остали без посла због смањене**

---

11 О овоме види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95/20 од 08.04.2020. године.

12 О овоме види: Правилник за листата на професионални болести (Сл.весник на РСМ, бр. 118/20 од 07.05.2020. године.

пословне активности својих послодаваца, привременим ублажавањем критеријума подобности за остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености и *трећа група*, односи се на проширење мера социјалне заштите (минимална загарантована помоћ) намењених појединцима и породицама који не испуњавају услове за остваривање новчане накнаде кроз шеме задржавања посла и осигурања за случај незапослености.

У оквиру првог блока доходовних шема, или тзв „шеме задржавања посла“ могу се сврстати у политике и мере финансијске подршке послодаваца за исплату зарада радницима и очување њихових радних места, као и за пружање подршке samozапосленим лицима и другим физичким лицима која самостално обављају делатност. За време трајања ванредног стања у земљи, у оквиру овог блока доходовних шема, Влада је донела више уредби са законском снагом, међу којима: *Уредбу са законском снагом о финансијској подршци послодавцима из приватног сектора* од 7. априла<sup>13</sup> (са неколико накнадних протокола) којим је уведена могућност коришћења директне помоћи у износу од највише 14.500 МКД месечно (у висини минималне зараде), за месеце април, мај и јун, од стране свих предузећа погођених криза, уз обавезу послодавца да од августа месеца не смањује број запослених на одређени проценат, осим у тачно дефинисаним случајевима, који не подразумевају оставке из личних разлога и споразумни раскид уговора о раду; *Уредбу са законском снагом за примену Закона о радним односима* од 1. маја,<sup>14</sup> која је уподобљена претходној Уредби и којом је била предвиђена могућност мирног повратка раније пријављених радника у периоду од 11. марта до 30. априла, уз обавезу послодавца да им измири све обавезе из радног односа, а које се односе на обавезно социјално осигурање запосленог од дана одласка до дана закључења уговора, а све ово, у функцији, могућности послодаваца да користи финансиску подршку у висини минималне зараде; *Уредба са законском снагом о субвенционисању уплате доприноса из обавезног социјалног осигурања* од 6. априла<sup>15</sup> (као

---

13 О овоме види: Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот COVID - 19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020 година, Сл.весник на РСМ, бр.93.

14 О овоме види: Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.113.

15 О овоме види: Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.92.

алтернатива Правилнику о финансијској подршци зарада, са изузетком послодаваца из најугроженијих сектора – угоститељства, туризма и саобраћаја, који могу комбиновати мере) са којом се у априлу, мају и јуну 2020. доприноси за обавезно социјално осигурање субвенционису у износу од 50%; *Уредбе са законском снагом* којима се обезбеђује финансијска подршка физичким лицима која обављају самосталну делатност, новчана помоћ за спортисте, стручњаке из области спорта и спортске администрације, самосталне уметнике, естрадне уметнике и сл.

Након престанка важења уредби са законском снагом, део мера предвиђених њима, уз одређене измене и допуне, постаје предмет регулисања *Закона о финансијској подршци послодавцима погођеним здравствено-економском кризом изазваном вирусом ЦОВИД-19 зарад исплата зарада за месец октобар, новембар и децембар 2020. године*, који важи од 09.11.2020.<sup>16</sup> Начелно, према овом закону, финансијска подршка послодаваца утврђује се прогресивно према смањењу прихода предузећа. За примања смањена са 30,01% на 40% предвиђена је исплата до 14.500 МКД по запосленом, од 40,01% до 50%, исплата до 15.955 МКД по запосленом, од 50,01% до 60%, исплата до 17.410 МКД по запосленом, од 60,01% до 70%, исплата до 18.865 МКД по запосленом, од 70,01% до 80%, исплата до 20.320 МКД по запосленом и преко 80%, до 21.776 МКД по запосленом.

У оквиру друге групе приходних шема, усмерених у циљу задржавања прихода радника којима је престао радни однос, као најважније наводимо *Уредбу са законском снагом за допуну Уредбе са законском снагом за примену Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености за време ванредног стања од 27. маја 2020. године*.<sup>17</sup> Овом Уредбом уведена је могућност подвођења радника којима је радни однос престао писменом изјавом запосленог, споразумом или оставком послодавца из личних разлога или кривице, у периоду од 11. марта 2020. до 30. априла 2020. године, под основе за коришћење новчане накнаде за незапослене (накнада коју не би могли да остваре, позивајући се на редовну законску регулативу о осигурању за случај незапослености). Од престанка важења Уредбе нису вршене измене и допуне Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, тако да је и даље отворен проблем радника којима је радни однос престао споразумно, јер им престанак радног односа не потпада под престанак радног односа за који се исплаћује накнада за незапослене.

---

16 Службен весник на Република Северна Македонија, број 267 /20.

17 Службен весник на Република Северна Македонија, број 136/20.



Коначно, у оквиру шема дохотка треће групе, чији је циљ проширење мера социјалне заштите у функцији доходовне подршке за лица која не испуњавају услове за остваривање новчане накнаде кроз шеме за задржавање посла и кроз систем осигурања у случају незапослености, Влада С. Македоније усвојила је *Уредбу са законском снагом за примену Закона о социјалној заштити од 2. априла 2020*,<sup>18</sup> као и допуне ове уредбе од 24. априла 2020. године.<sup>19</sup> Уредбе се примењују на лица која су била део сиве економије и лица која су остала без прихода, како би им се обезбедила новчана накнада за гарантовану минималну помоћ за месеце од априла до децембра 2020. године и новчана накнада за покриће дела трошкови потрошње енергије за месеце од априла до септембра 2020. године.

## **2. Мере за флексибилност послодаваца уз истовремено очување сигурности радног односа и сигурности прихода радника**

Мере за флексибилност послодаваца уз истовремено очување сигурности радног односа и сигурности прихода радника у С. Македонији сврставамо у следеће групе: мере везане за промене радног времена радника (тзв. *темпорална флексибилност*), мере које се односе на промене у зарадама радника (тзв. *финансијска флексибилност*) и мере које се односе на промене на радном месту или месту рада радника (тзв. *функционална и просторна флексибилност*). Све претходно наведене групе мера налазе свој правни основ у радном законодавству и колективним уговорима.

---

18 Службен весник на Република Северна Македонија, број 89/20.

19 Службен весник на Република Северна Македонија, број 108/20.



Табела 1. Мере за флексибилност послодаваца уз очување  
сигурности радног односа и прихода радника

1. Мере повезане са променом радног времена запослених  (темпорална флексибилност)	2. Мере повезане са променама плата радницима  (финансиска флексибилност)	3. Мере повезане са променом радног места или места рада  (функционална и просторна флексибилност)
<p>1.1 Скраћено (пуно) радно време (Закон о радним односима - чл. 116, став 3)</p> <p>1.2. Неједнако распоређено (компримовано) радно време (Закон о радним односима - чл. 123)</p> <p>1.3.Прерасподела (упросечавање) радног времена (Закон о радним односима - чл. 124)</p> <p>1.4. Плаћено одсуство због личних и породичних околности (Закон о радним односима – чл. 146; Општи колективни уговор за приватни сектор – чл. 43)</p>	<p>2.1. Смањење плате као последица обуставе рада услед више силе (Закон о радним односима – чл. 112, став 7)</p> <p>2.2. Смањење плате као последица обуставе рада из пословних разлога на страни послодавца (Закон о радним односима – чл. 112, став 10)</p> <p>2.3. Привремено смањење основне плате (Општи колективни уговор за приватни сектор – чл. 18)</p> <p>2.4. Уговорно (преговарачко) смањење основне зараде (Закон о радним односима - чл. 28-а)</p> <p>2.5. Уговорно (договорено) смањење радног времена у циљу смањења најниже основне зараде (Закон о радним односима - чл. 28-а)</p>	<p>3.1 Рад на даљину/од куће (telework)</p>

У даљем тексту ћемо се осврнути на две мере флексибилности које, упркос правним дилемама које изазивају, имају значајну примену у пракси. Док је прва таква мера (*прекид рада услед више силе*) регулисана Законом о радним односима, друга мера (*рад на даљину*) још увек није

посебно регулисана Законом и њену примену спроводе други, сродни облици рад.

### **2.1. Прекид рада због више силе**

Прекид рада из разлога више силе (тзв. привремени принудни одсуство због више силе), у суштини, представља обуставу извршења уговора о раду или спречавање запосленог да обавља послове за које је основао радни однос, из разлога више силе. Овај институт регулисан је Законом о радним односима, који предвиђа да *радник, уколико не може да обавља посао због више силе, има право на половину зараде, на коју би иначе имао право, да је радио.*<sup>20</sup> И поред његовог регулисања законом, прекид рада услед више силе изазвао је разне дилеме у пракси, јер је његово тумачење од стране синдиката са једне стране и послодаваца са друге стране било дијаметрално супротно. Ова ситуација је настала, пре свега, због чињенице да су синдикати оспорили третман кризе изазване ЦОВИД-19 као „вишу силу“ у функцији примене овог института и навели алтернативне мере којима су дали приоритет у примени. И поред тога што Закон о радним односима не дефинише појам „виша сила“, у тумачењу и примени појма „виша сила“ супсидијарну примену имају прописи општег уговорног права. У контексту радних односа, као случајеви силе могу се третирати одређени природни али и друштвени догађаји (поплаве, земљотреси, пожари, епидемије, ратови и сл.) који су потпуно „спољни“, независни и неповезани са послодавцем и послодавцем, који ни на који начин није могао да их предвиди или спречи. Појава и ширење Covid-19 у размерама пандемије и проглашење ванредног стања у земљи као последица епидемије, свакако су догађаји које послодавци нису могли ни да предвиде, нити да избегну. Због тих догађаја, неки од послодаваца су Одлукама Владе С. Македоније и другим привременим мерама и подзаконским актима „принуђени“ да у потпуности зауставе пословни процес. Стога сматрамо да је примена мере „прекид рада услед више силе“ од стране послодаваца на које директно утичу одлуке о затварању или забрани пословно-производног или дела пословно-производног процеса, законита и оправдано. Питање које може отворити додатне дилеме у овом одељку је питање које се односи на основицу за обрачун накнаде зараде радника којима је обустављен рад због више силе, с обзиром на то да је ЗРО прописано да њу представља „плата на коју би запослени имао право ако би радио“. По нашем мишљењу, ради се о уобичајеној или очекиваној плати коју би запослени остварио код послодавца по распореду радног времена. У сваком случају, очекивана

<sup>20</sup> Закон за работните односи, чл.112, став 7.

зарада не сме бити нижа од основне зараде запосленог, а сматрамо да томе треба додати и додатак за радни стаж, додатак за ноћни рад (ако се очекивало да запослени ради ноћу) итд. У пракси се често јављала дилема „да ли у условима привременог принудног одсуства због више силе” послодавац може запосленом исплатити накнаду која је нижа од износа минималне нето зараде утврђене законом? С обзиром на постојећи правни оквир за регулисање ових питања, по нашем мишљењу, одговор на ову дилему је потврдан. Приликом утврђивања висине накнаде зараде у условима обуставе рада услед више силе, ЗРО имплицитно утврђује зараду која не може бити нижа од половине основне нето зараде запосленог. Према Закону о минималној заради, минимална зарада подразумева најнижи месечни износ основне зараде који је послодавац дужан да исплати запосленом за пуно радно време<sup>21</sup> (тренутно 14.934 МКД). Отуда сматрамо да накнада зараде у условима обуставе рада услед више силе може бити нижа од минималне нето зараде само када се ради о оним радницима чија је основна нето зарада по уговору о раду једнака минималној нето заради, са напоменом да таква накнада ни у ком случају не сме бити нижа од половине (50%) износа минималне нето зараде (тренутно 7.467 МКД). Чини се да једини изузетак од претходног тумачења постоји у случајевима у којима послодавац користи новчану подршку ради исплате зарада радника у складу са посебним законом. У тим случајевима, без обзира да ли је рад престао услед више силе или неког другог разлога, сматрамо да је послодавац дужан да запосленом исплати нето зараду чији износ не сме бити мањи од најмањег износа за који може да се добије подршка за исплату зарада тј. 14.500 МКД. У случају да су одлуком послодавца о обустави процеса рада због више силе обухваћени и радници – отпуштени са рада по основу мера заштите од ширења и превенције корона вируса Covid-19, сматрамо да су правила за обрачун накнаде зараде као и за друге раднике обухваћене прекидом због више силе, јер ће бити испуњен разлог због којег одсуствују са посла, а то је брига о члану породице или заштита здравља и безбедности на раду.

## **2.2. Рад на даљину/од куће**

Рад на даљину, најопштије, може се дефинисати као „употреба информационо-комуникационих уређаја у обављању радних задатака,

---

<sup>21</sup> Закон за минимална плата, чл.2, Пречистен текст, Службен весник на РМ, бр. 90 од 17.5.2018 година

ван просторија послодавца“.<sup>22</sup> Здравствена и економска криза изазвана пандемијом корона вируса Covid-19 повећала је потребу за применом рада на даљину као ефикасног механизма за организовање рада и заштиту здравља и безбедности радника у свету, ра и Северној Македонији. У том контексту, упркос великом значају рада на даљину, с једне стране као мере за несметано одвијање пословних процеса послодаваца чија пословна активност омогућава рад на даљину, а с друге стране, као мере заштите безбедности и здравља на раду, македонско радно законодавство још није нашло начин да на адекватан начин регулише овај нестандартни облик рада.

Закон о радним односима не регулише рад на даљину. Што се тиче рада на даљину, Закон обухвата само „традиционални“ облик рада код куће, који се разликује од рада на даљину по томе што његов конститутивни елемент није примена ИК технологија у раду. Слично као и радно законодавство, Општи колективни уговори за приватни и јавни сектор у С. Македонији уопште се не баве питањем рада на даљину, а таква је ситуација и са посебним (гранским) колективним уговорима. За време трајања националног ванредног стања изазваног пандемијом ЦОВИД-19, рад на даљину првобитно није био регулисан ниједном уредбом са законском снагом. Једини правни акти који су имплицитно препоручивали послодавцима у јавном и приватном сектору да примењују рад на даљину/кућни рад били су подзаконски акти усвојени почетком марта 2019. године.

У међувремену, најновија студија коју су спровеле Међународна организација рада (ИЛО) и Европска банка за обнову и развој (ЕБРД) о процени утицаја ЦОВИД-19 на запошљавање у Северној Македонији показује да је чак 15 одсто послодаваца који су били укључени у Анкетни упитник, имплементирало рад на даљину (тј. telework).<sup>23</sup> И поред тога што је велики број послодаваца у С. Македонији, како из приватног тако и из јавног сектора, у протеклом периоду увео рад на даљину (од куће), у пракси су се јављале и још увек постоје следеће дилеме:

- *Који је правни основ за увођење рада на даљину и који је правни оквир за регулисање права, обавеза и одговорности уговорних страна приликом организације рада на даљину/од куће?*

- *Колики је степен флексибилности између послодавца и запосленог у договарању модела организације рада са комбинованим обављањем*

---

22 Messenger, C.J. (2019), *Telework in the 21<sup>st</sup> Century: An evolutionary perspective*, International Labour Organization, p.2.

23 Види: ILO and EBRD, (2020), *Covid-19 and the World of Work - Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses for North Macedonia*, p. 21.

радних активности у дому запосленог или другом месту по његовом избору и пословним просторијама послодавца? и

- На који начин, тј применом ког правног основа, може доћи до промене организације рада која ће подразумевати потпуну или делимичну, трајну или привремену промену места обављања радне делатности?

У односу на прву и другу дилеме, сматрамо да и поред непостојања конкретне законске одредбе која би регулисала рад на даљину као нестандартни облик рада осим рада од куће, привремено, до доношења нових измена и допуна Закона о радним односима, правну празнину може да попуни постојећи правни оквир за регулисање обављања послова од куће (чл. 50, 51. и 52. ЗРО). Постојеће одредбе које регулишу рад од куће не предвиђају никакву забрану обављања радних задатака и активности уз примену савремених ИК технологија, а изричито не ограничавају „просторну“ флексибилност у организацији рада и комбинованим моделима рада, који обухватају обављање послова у пословним просторијама послодавца и на посебном радном месту по избору запосленог, према распореду и динамици уговором утврђеним између уговорних страна.

Што се тиче треће дилеме, сматрамо да се у принципу (уколико постоје нормални услови и околности) рад од куће (на даљину) може увести само на основу обостране сагласности послодавца и запосленог и анексом уговора о раду. Отуда, у складу са постојећим законским оквиром, сматрамо да приликом измене уговора о раду у правцу организације рада обављањем послова на даљину/од куће, без обзира на модел рада (ад-хоц, комбиновани или фиксни облик рада од куће/на даљину), потребно је закључити „анекс“ уговора о раду (према чл. 28-а ЗРО) у коме ће се регулисати права, обавезе и услови који зависе од природе рада у кући (према чл. 50. став 4. ЗРО). Међутим, треба напоменути да, у случају ванредних околности (природне и друге незгоде), Закон о радним односима садржи основ за једнострану, привремену промену места рада, док такве околности трају (чл. 153). Не постоји ограничење на основу којег такве изузетне околности не би укључивале могућност привременог увођења рада на даљину једностраном одлуком послодавца.

### 3. Закључак

Од проглашења пандемије и почетка кризе у марту 2020. године до данас, у Северној Македонији је усвојен низ законских прописа који имају за циљ заштиту радника на радном месту и подршку запошљавању

(сигурност запослења) и прихода. Правни прописи, на почетку (за време трајања ванредног стања у земљи од 18. марта до 23. јуна 2020. године) доношени су у виду уредби са законском снагом и подзаконских аката (закључци и одлуке Владе РСМ), а паралелно са њима, на снази су били и прописи који су иначе регулисали радно законодавство и социјално осигурањ. Ипак, и даље постоје сумње у адекватност предузетих мера у области радних односа. Сматрамо да је законодавац морао да пронађе одговарајући правни основ за „ослобађање“ од посла рањивих категорија радника (трудница и хроничних болесника) и то кроз интервенције у прописима који регулишу здравствено осигурања и проширење на пољу плаћеног боловања (са обавезом да трошкове таквог одсуства преко 30 дана сноси Фонд здравственог осигурања, као и у редовним случајевима плаћеног одсуства због привремене спречености за рад због болести или повреде). Плаћено одсуствовање са посла ових категорија радника требало је да буде условљено немогућношћу да радници раде на даљину/ од куће. На овај или сличан начин требало је уредити „ослобађање“ од посла *радника са породичним обавезама*. Заштита сигурности радног односа и примања радника који су у уговореном радном односу требало је да се спроводи кроз једну или комбинацију следећих мера: условљавање споразумног отказа уговора о раду обавезном исплатом отпремнине (новчане накнаде) радницима од стране послодавца; усложњавање поступка за споразумни раскид радног односа и довођење радника којима је радни однос споразумно престао под правни режим за исплату новчане накнаде за случај незапослености од стране Завода за запошљавање Северне Македоније.

У оквиру овог рада разматрају се различите мере које произилазе из Закона о радним односима и кроз које се, с једне стране, интереси послодавца да смање своје трошкове пословања, а са друге стране, радника, да задржи сигурност у радном односу и приходима. За време трајања пандемије, неколико оваквих мера из постојећег радног законодавства имају посебну примену код послодавца у пракси. Такве су, на пример, мере које регулишу прекид рада због више силе (тзв. привремени принудни одсуство због више силе) и праксе рада на даљину, тј. од куће. Имајући у виду потешкоће у тумачењу и правилној примени института „*прекид рада због више силе*“, сматрамо да су неопходна одређена побољшања радног законодавства. Законом о радним односима, *de lege ferenda*, треба да направи јаснију разлику између „прекид рада због више силе“ и других сличних случајеве који доводе до суспензије рада (прекид процеса рада из пословних разлога и прекид процеса рада због решења надлежне инспекције о забрани обављања процеса рада

или о забрани коришћења средстава за рад дуже од 30 дана). Поред тога, важно је за заштиту прихода радника у условима обуставе рада због више силе утврдити да накнада зараде коју ће радници остварити за време обуставе рада не сме бити нижа од износа од минималне нето зараде или од одређеног процента од износа минималне зараде (нпр. 80%). *Рад на даљину* је био, а и даље је, једна од најчешће примењиваних мера за несметано одвијање пословних процеса и за заштиту безбедности и здравља радника у условима пандемије. Ипак, и поред широке распрострањености у пракси, рад на даљину (као облик рада) не подлеже регулисању ни постојећим радним законодавством, ни колективним уговорима, ни уредбама са законском снагом (усвојеним за време трајања ванредне ситуације у земљи) или подзаконским актима. Његова примена се изводи посредно, из „рада од куће“ као посебног нестандардног облик запошљавања који је регулисан Законом о радним односима. Имајући у виду потребу увођења и стандардизације рада на даљину, са свим његовим специфичностима, за очекивати је да ће ускоро постати саставни део македонског радно-правног система. У процесу будућег регулисања рада на даљину потребно је водити рачуна о решењима која су дата у оквиру Европског оквирног споразума о раду на даљину из 2002. године.

### Литература и извори

Finance-Think, Став бр.49 о незапосленима за време Ковид-19. <https://www.financethink.mk> (приступљено: 12. априла 2021. године).

ILO and EBRD, (2020), *Covid-19 and the World of Work - Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses for North Macedonia*.

Каламатиев Т., Ристовски А. (2021), *Рад на даљину (telework) као „одговор“ на кризу узроковану covid-19 – услови*, Радно и Социјално Право (часопис за теорију и праксу радног и социјалног права), Београд, 2021.

Messenger, C.J. (2019), *Telework in the 21<sup>st</sup> Century: An evolutionary perspective*, International Labour Organization.

Policy Note, Annex 2, Western Balkans: Framing national action on policy measures to support workers, families, and enterprises during the COVID-19 emergency and recovery, стр.1.

Закон за работните односи, Сл.весник на РМ, бр.62/05.

Закон за минимална плата, Службен весник на РМ, бр. 90 /18.



Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ бр.68/20 од 18.03.2020 година.

Правилник за листата на професионални болести Сл.весник на РСМ, бр. 118/20.

Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот COVID - 19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020 година, Сл.весник на РСМ, бр.93.

Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.113.

Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.92.

Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95/20.

Уредбата со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести од 21 март 2020, Службен весник на РСМ, бр.72 /20.

Уредбата со законска сила за задолжителна самоизолација при тестирање за присуство на коронавирус COVID-19 за време на вонредна состојба од 22 април 2020, Службен весник на РСМ, бр.44/20 година.

Уредбата со законска сила за носење лична заштита на лицето од 22 април 2020, Службен весник на РСМ, бр.107/20 година.

*Todor Kalamatiev, PhD.*

*Full Professor at Iustinianus Primus Law Faculty, Ss.*

*Cyril and Methodius University in Skopje*

*Aleksandar Ristovski, PhD.*

*Associate Professor at Iustinianus Primus Law Faculty,*

*Ss. Cyril and Methodius University in Skopje*

***IMPACT OF COVID-19 ON THE REGULATION OF  
LABOR RELATIONS (ANALYSIS OF NORMATIVE  
COMMITTEES FOR DEALING WITH PANDEMICS  
IN MACEDONIAN LEGISLATION)***

***Summary***

*During the COVID-19 crisis, a multitude of legal regulations aimed at protecting workers in the workplace and supporting their employment security and income, have been adopted in North Macedonia. In the beginning (throughout the state of emergency in the country from March 18 to June 23, 2020), said legal regulations were adopted in the form of Decrees with a force of Law and of Bylaws (Conclusions and Decisions of the Government of North Macedonia). In parallel, regular labour and social security legislation were also applied. However, dilemmas remain regarding the adequacy of the measures taken in the field of labour relations. Undoubtedly, the legislator had to find more adequate legal basis for the 'exemption' from work of the vulnerable categories of workers (pregnant women and chronically ill) through amendments in health insurance regulations (i.e. the Law on Health Insurance) and extension (assimilation) of paid leave of absence due to illness (given that the costs of such leave for more than 30 days, are supposed to be borne by the Health Insurance Fund, as in regular cases of paid leave due to temporary incapacity for work due to illness or injury). The paid leave from work of these categories of workers should have been conditioned, with the inability of the workers to perform the work from home/remotely. In this or similar manner, the 'exemption' from work of workers with family responsibilities should have been regulated, as well. The protection of employment security and the income of workers whose employment contracts were consensually terminated should had been carried out through one or a combination of the following measures: conditioning the consensual termination of the employment contract with mandatory payment of severance pay (monetary compensation) to the workers by the employer; entangling the procedure for consensual termination and enabling workers whose employment contracts*

were terminated consensually to obtain unemployment benefits paid by the Employment Service Agency of North Macedonia for the entire period of the pandemic.

This paper also illustrates the various measures (scenarios) arising from the Law on Labour Relations, through which, on the one hand, the interests of employers to reduce their operating costs, and on the other hand, the interests of workers to preserve their employment and income security, are expressed. Throughout the pandemic, several such measures of the existing labour legislation have been particularly applied by employers in practice. Such are, for example, the measures (provisions) for suspension of work due to force majeure (so-called temporary forced leave due to force majeure) and the practices of home working/teleworking. Given the difficulties in the interpretation and proper application of the institute 'suspension of work due to force majeure', we believe that certain improvements in labour legislation are necessary. In future, the Law on Labour Relations, should make a more comprehensive distinction between 'suspension of work due to force majeure' and other similar cases leading to suspension of work (e.g. work stoppage due to business reasons on the side of the employer or due to a decision of the labour inspection). Additionally, it is important for the protection of the income of the workers affected by the suspension of work due to force majeure to determine that their salary allowance paid by the employer, must not be lower than the amount of the minimum net wage or a certain percentage of the minimum net wage (e.g., 80 per cent).

Telework/Home work was, and still remains to be, one of the most widely used measures for the smooth running of business operations by employers and for the protection of the safety and health of workers during the pandemic. However, despite its widespread utilization in practice, telework (as a form of organization of work) is not explicitly regulated neither with North Macedonia's existing labour legislation and collective agreements, nor with Decrees with a force of Law (adopted for the duration of the state of emergency in the country) or Bylaws. Its application is emanated indirectly through the institute 'work from home' as a special non-standard form of employment, which is regulated by the Law on Labour Relations. Considering the need for introduction and regulation of telework with all its specifics, it is expected that telework will sooner rather than later become part of Macedonian labour law system. Naturally, in the process of future regulation of telework, it is necessary to take into account the solutions provided under the European Framework Agreement on Telework of 2002.

**Key words:** employment relationships; measures to support workers and enterprises in during the COVID-19 pandemic; temporary forced leave; telework.