



Sarita Bradaš • Ivan Sekulović

RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA



Radno zakonodavstvo



Ostvarivanje prava



Zapošljavanje mladih





Sarita Bradaš • Ivan Sekulović

RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA

Radno zakonodavstvo
Ostvarivanje prava
Zapošljavanje mladih

Radna prava su naša prava

Izdavač

Fondacija Centar za demokratiju,

Kraljice Natalije 70/II, Beograd

www.centaronline.org

info@centaronline.org

Za izdavača

Nataša Vučković

Urednik

Nataša Vučković

Autori

Sarita Bradaš, Ivan Sekulović

Dizajn i priprema

Pozitiv MVP

Štampa

Grafolik

Tiraž 150

ISBN 978-86-83675-28-9

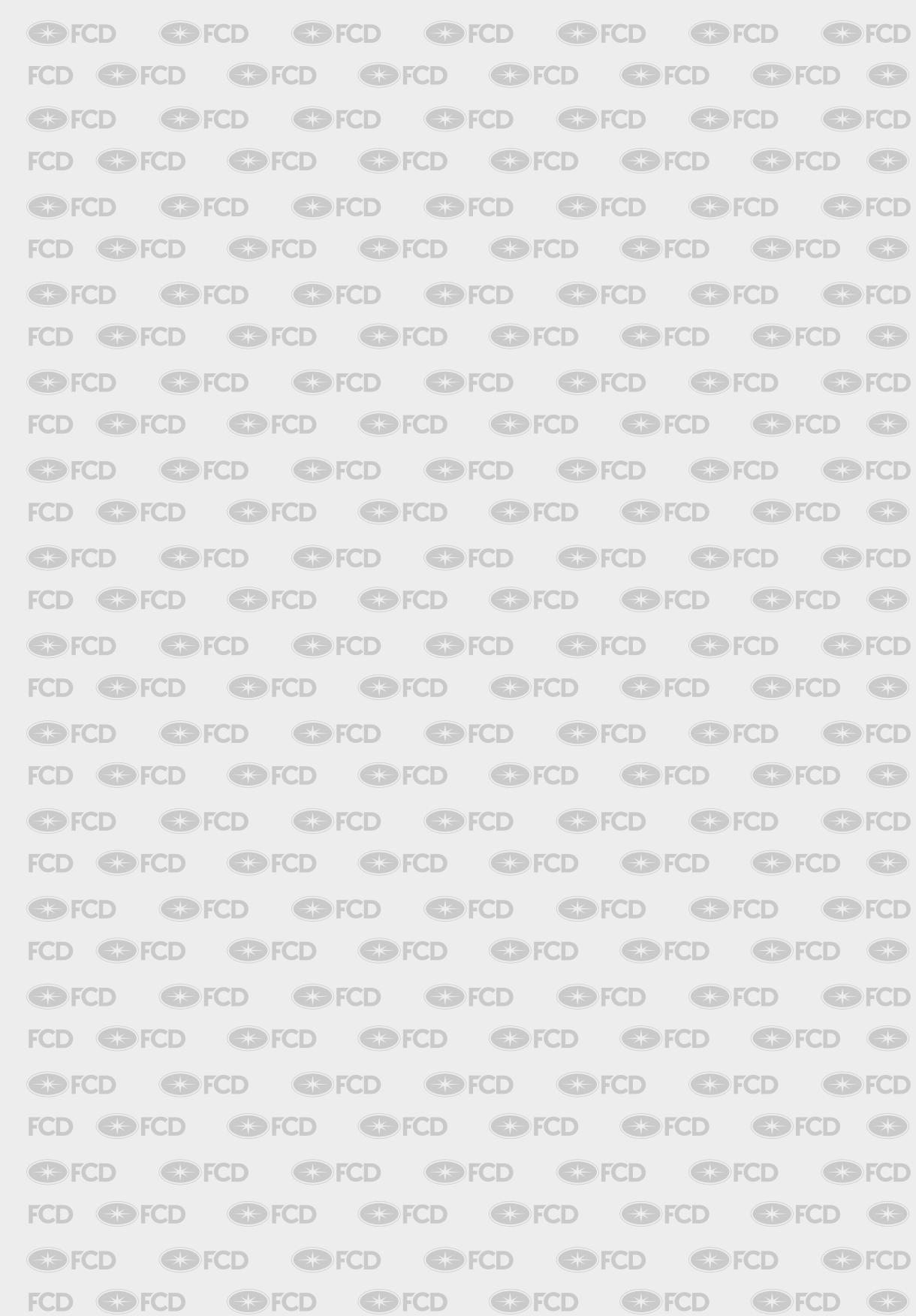
Beograd, 2018.



Projekat finansira Olof Palme International Center

Sadržaj

I PREDGOVOR	5
II IZVEŠTAJ	7
Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji u 2018. godini	8
Uvod	10
1. Radno pravo	11
1.1. Stanje i izazovi	11
1.2. Institucionalni okvir	14
1.3. Zakonski i strateški okvir	15
1.4. Ocene i preporuke	23
2. Bezbednost i zdravlje na radu	25
2.1. Stanje i izazovi	25
2.2. Institucionalni okvir	26
2.3. Zakonski i strateški okvir	28
2.4. Ocene i preporuke	29
3. Socijalni dijalog	31
3.1. Stanje i izazovi	31
3.2. Institucionalni okvir	32
3.3. Zakonski i strateški okvir	33
3.4. Ocene i preporuke	37
Bibliografija	39
III ISTRAŽIVANJE	41
Mladi i dostojanstven rad	43
IV ESEJI I ANALIZE	65
Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu	66
Zašto bi nejednakost trebalo da bude tema javnih politika u Republici Srbiji	97
Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije	104
Modeli zaštite lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Evropskoj uniji	126
Evropski socijalni fond za Zapadni Balkan	132



I Predgovor

Fondacija Centar za demokratiju je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija koja deluje od 1994. godine. Svoje aktivnosti sprovodimo kroz tri programa: Programa za unapređenje javnog dijaloga, Programa za zapošljavanje, radna prava i socijalnu inkluziju i Programa za vladavini prava i demokratske institucije. Pouzdan smo sagovornik u raspravama, partner nevladinim udruženjima, nezavisnim institucijama i međunarodnim organizacijama.

Promovišući koncept dostojanstvenog rada, više od deset godina bavimo se analizama dokumenata i zakonskih rešenja čime smo dali ozbiljan kritički doprinos u oblasti socijalno-ekonomskih prava. Takođe, trudili smo se da saopštenjima i reakcijama na pojedine događaje informišemo javnost o promenama u oblasti rada, zastupamo standarde dostojanstvenog rada i protestujemo protiv kršenja radnih prava i prava u vezi sa radom. Saradujemo sa brojnim nevladinim udruženjima u regionu Zapadnog Balkana i razvijamo regionalne i lokalne mreže – Balkanska mreža za dostojanstven rad i Inicijativa Crno na belo poznati su zajednički poduhvat u ovoj oblasti. Razgovarali smo sa predstavnicima Vlade, ministarstva, Inspektorata za rad, sindikata, udruženja poslodavaca, privrednih komora, kao i sa predstavnicima Evropske komisije i relevantnih međunarodnih organizacija. Saradnju sa sindikatima učvrstili smo potpisivanjem Memoranduma o saradnji sa sindikatom UGS Nezavisnost 2017. godine i Savezom samostalnih sindikata Srbije 2018. godine.

Kroz koordinaciju Radne grupe 17 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, koja prati pristupne pregovore u vezi sa poglavljem 2 – Sloboda kretanja radnika i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, podižemo kapacitete organizacija članica za doprinos pregovaračkom procesu, utičemo na razmenu informacija i stavova između zainteresovanih strana sa više od pedeset organizacija članica Radne grupe koju čine i nevladine organizacije, i socijalni partneri i predstavnici biznisa.

Projekat "Radna prava su naša prava", počeli smo da realizujemo početkom 2018. godine u cilju promocije standarda dostojanstvenog rada i zaštite radnih prava, a u okviru koga je nastao i Izveštaj o radnim pravima u Srbiji za 2018. godinu. Pored izveštaja, sproveli smo četiri istraživanja, objavili brojne analize, organizovali sastanke i seminare u cilju jačanja kapaciteta sindikata, poslodavaca, nevladinih organizacija, ali i članova naše Radne grupe, nastavili javnu kampanju kojom podstičemo građane da govore o radnim pravima, primeni Zakona o radu i drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti, a ove godine pokrenuli smo i Platformu protiv jeftinog rada.

Ovom prilikom želeli bi da se zahvalimo Ivanu Sekuloviću i Sariti Bradaš, našim kolegama u Fondaciji Centar za demokratiju, koji su svojim analizama doprineli izradi Izveštaja koji oslikava stanje u oblasti radnih i socijalnih prava u Srbiji. Uz to zahvalnost dugujemo UGS Nezavisnost, Savezu samostalnih sindikata Srbije i Nacionalnoj službi za zapošljavanje koji su izdvojili vreme i dali svoj doprinos u istraživanju sa nezaposlenim i zaposlenim mladima. Takođe, zahvaljujemo se našim stalnim partnerima u nevladinih organizacijama, sindikatima, udruženjima poslodavaca, međunarodnim organizacijama na podršci prilikom ostvarivanja misije naše organizacije. Na kraju, zahvaljujemo se Međunarodnom Centru Olof Plame na finansijskoj podršci, kao i na podršci konsultacijama prilikom realizacije projekta.



II

Izveštaj

Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2018. godinu

Ivan Sekulović

APSTRAKT

Fondacija Centar za demokratiju, u skladu sa svojom misijom, objavljuje Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji za 2018. godinu sa ciljem da doprinese unapređenju poštovanja radnih prava u Srbiji u skladu sa najvišim međunarodnim standardima. Izveštaj je strukturisan po ugledu na Skrining izveštaj za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i obuhvata tri tematska dela: radno pravo, bezbednost i zdravlje na radu i socijalni dijalog. Na osnovu zbira pojedinačnih ocena stanja u navedenim oblastima, prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2018. godinu je: 2,3 (u rasponu od 1-5, pri čemu je 1 najmanja, a 5 najveća ocena). U oblasti radnog prava nastavljeni su trendovi započeti reformom radnog zakonodavstva 2005. godine u pravcu dalje liberalizacije i fleksibilizacije radnih odnosa. Kasni se sa donošenjem zakona, a naročito sa ispunjavanjem međunarodnih obaveza, kao što su usvajanje Akcionog plana za Poglavlje 19 i novog Programa dostojanstvenog rada sa Međunarodnom organizacijom rada. Čak i kada se poštuju planovi, zakonska rešenja su uglavnom motivisana ispunjavanjem interesa poslodavaca, kao u slučaju Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Pored toga, utvrđivanje zakonskih predloga često ispoljava brojne manjkavosti, od sprovođenja javne rasprave na netransparentan način, do toga da, po pravilu, izostaju analize efekata propisa i usklađenosti sa pravom EU. Zbog toga je stanje po pitanju radnog prava dobilo ocenu 2,6 i u Izveštaju je naveden niz preporuka za njegovo unapređenje. U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, i u 2018. i u prošloj godini zabeležen je veliki broj smrtno stradalih radnika, uprkos povećanom broju inspekcijskih nadzora. U takvim okolnostima, veoma zabrinjava to što nijedan propis u ovoj oblasti koji je planiran za 2018. godinu nije usvojen, a radi se o: jednom zakonu, trima pravilnicima i o novoj Strategiji bezbednosti i zdravlja na radu od 2018-2022. godine. Pored toga, Savet za bezbednost i zdravlje na radu nije se nijednom sastao u 2018. godini. Zbog toga je stanje po pitanju bezbednosti i zdravlja na radu dobilo ocenu 2 i u Izveštaju je naveden niz preporuka za njegovo unapređenje. U oblasti socijalnog dijaloga, stanje je i dalje loše, što je Evropska komisija konstatovala u Izveštaju za Srbiju za 2018. godinu ocenom da je socijalni dijalog i dalje slab. Socijalni partneri nisu postigli konsenzus na sednici Socijalno-ekonomskog saveta o visini minimalne zarade za 2019. godinu. S druge strane, pozitivno je to što je postignuto desetak sporazuma o novim ili produženju postojećih kolektivnih ugovora. Kada je reč o normativnim aktivnostima, utvrđen je samo jedan od tri predloga zakona koji su planirani za 2018. godinu, i to o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju sporova, koji je i usvojen u Narodnoj skupštini. Kasni se sa usvajanjem dva ključna propisa u ovoj oblasti – novog zakona o štrajku i zakona o Socijalno-ekonomskom savetu. Pored toga, neka od predloženih rešenja imaće loš uticaj na unapređenje poštovanja radnih prava u Srbiji, a naročito ograničavanje prava na štrajk. Zbog toga je stanje po pitanju socijalnog dijaloga dobilo ocenu 2,3 i u Izveštaju je naveden niz preporuka za njegovo unapređenje.

Uvod

Radno pravo je od pada Berlinskog zida palo u duboku krizu¹ i kaska u praćenju globalnih megatrendova koji diktiraju razvoj savremenog sveta: globalizacije, dekarbonizacije, digitalizacije i demografskih promena. Tome doprinosi i toksična kombinacija neoliberalizma i populizma koja je posle Svetske ekonomske krize 2008. godine zahvatila mnoge države sveta, uključujući i Srbiju. Navedeni trendovi prete da uruše demokratske i radne standarde koji su mukotrpno građeni u posleratnom periodu, pre svega pod okriljem Međunarodne organizacije rada, Saveta Evrope i Evropske unije. Kada je reč o radnim pravima u našoj zemlji, aktuelno stanje možda najbolje ilustruju dva podatka: prema istraživanjima EU, Srbija se nalazi na pretposlednjem mestu u Evropi kada je reč o subjektivnom blagostanju radno angažovanih lica², a prema podacima Međunarodne konfederacije sindikata, na svetskom nivou u grupi zemalja u kojima se sistematski krše radna prava³. Prema godišnjem istraživanju Regionalnog saveta za saradnju *Balkan Public Barometer* za 2018. godinu⁴ (kojim su obuhvaćene Srbija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Albanija i Crna Gora), glavne prepreke za pronalaženje posla u Srbiji su: „nepoznavanje pravih ljudi“ (najviša stopa odgovora među svim zemljama), nedostatak poslova (četvrti mesto među ispitivanim zemljama) i diskriminacija na osnovu starosnog doba (najviša stopa odgovora među ispitivanim zemljama).

U opisanom kontekstu, cilj ovog izveštaja jeste da, u skladu sa misijom Fondacije Centar za demokratiju, doprinese unapređenju poštovanja radnih prava u Srbiji prema najvišim međunarodnim standardima. Podaci korišćeni u pripremi Izveštaja odnose se uglavnom na period od januara do novembra 2018. godine, sa izuzetkom podataka sadržanih u izvorima objavljenim u 2018. godini, a koji se odnose na prošlu godinu ili, izuzetno, i na raniji period. Izveštaj je strukturisan po ugledu na Skrining izveštaj za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i sadrži četiri celine: uvod, poglavje o radnom pravu, poglavje o bezbednosti i zdravlju na radu

CILJ IZVEŠTAJA JE DA
DOPRINESE UNAPREĐENJU
POŠTOVANJA RADNIH
PRAVA U SRBIJI
PREMA NAJVIŠIM
MEĐUNARODNIM
STANDARDIMA, U SKLADU
SA MISIJOM FONDACIJE
CENTAR ZA DEMOKRATIJU

1 „Nepobitno je da se na početku 21. veka radno pravo nalazi u dubokoj krizi i suočava se sa nizom ozbiljnih izazova“, Arturo Bronstein, *International and Comparative Labor Law*, International Labor Organization 2009.

2 Sixth European Working Conditions Survey, Eurofound, 2017, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf

3 2018 ITUC Global Rights Index: *The World's Worst Countries for Workers*, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-en-final-2.pdf>

4 Regional Cooperation Council, *Balkan Public Barometer* 2018, <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-public-barometer>

i poglavlje o socijalnom dijalogu. Svako poglavlje sadrži pregled stanja i izazova, institucionalnog, zakonodavnog i strateškog okvira, kao i ocene i preporuke za dalji rad.

Na osnovu zbiru ocena svih pojedinačnih poglavlja prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2018. godinu je: 2,3.

1. Radno pravo

1.1. Stanje i izazovi

U oblasti radnog prava nastavljeni su trendovi započetih reformom radnog zakonodavstva 2005. godine u pravcu dalje liberalizacije i fleksibilizacije radnih odnosa. Ostala su brojna nerešena pitanja iz prethodnog perioda u vezi sa usvojenim propisima (naročito u pogledu radnopravne zaštite lica angažovanih u tzv. netipičnim oblicima rada). Intenziviranje normativne aktivnosti u drugoj polovini 2018. godine samo je u manjoj meri uspelo da nadoknadi propuste i zaostajanje do kojih je u prethodnom periodu došlo kako u pogledu usvajanja propisa, tako i njihovog kvaliteta i primene. Naravno, gledišta u pogledu stanja i izazova ostaju u velikoj meri različita i suprotstavljena na relaciji poslodavci-sindikati, a između ta dva pola nalaze se akteri čija bi uloga trebalo da bude smanjenje polarizacije i pravično balansiranje interesa radnika i poslodavaca – pre svega, Vlada, uz podršku Evropske komisije i Međunarodne organizacije rada.

Vlada se, sudeći po uobičajenim izjavama ministra za rad, zapošljavanje, borčka i socijalna pitanja, Zorana Đorđevića, „bori za radnika“⁵. On je, ujedno, i prvi resorni ministar koji je, na sopstvenu inicijativu, učestvovao u prvomajskoj štrenji u organizaciji reprezentativnih sindikata, što je izazvalo protest velikog broja predstavnika sindikata i levičarskih aktivista, nakon čega je nekoliko aktivista privedeno i protiv njih su podnete prekršajne prijave⁶.

5 „Đorđević: Radnik kući sa većom platom“, https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=09&dd=10&nav_id=1441930

6 „Prvomajski protest – prisustvo ministra za rad dovelo do velikog nezadovoljstva“, <http://www.masina.rs/?p=6616>

Prema nekim ocenama, stanje u Srbiji karakteristično je za zemlje u tranziciji, u kojima je izražen trend pojačane regulacije i istovremenog smanjenja prava koji izaziva nesklad *de iure* i *de facto* stanja⁷. U svakom slučaju, napredak po pitanju radnog prava u 2018. godini se može oceniti kao vrlo skroman, naročito imajući u vidu proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Još uvek nije pripremljen i usvojen akcioni plan za ključno poglavje koje uređuje radna prava, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, što je Evropska komisija odredila Vladi Srbije kao uslov za otvaranje pregovora u okviru ovog poglavlja. Prema Planu rada Vlade za 2018. godinu, rok za usvajanje zaključka o usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 19 je jun 2018. godine. Dodatno zabilježava činjenica da je od bilateralnog skrininga ovog poglavlja prošlo četiri i po godine, a nije ostvaren nikakav napredak. Skrining izveštajem iz 2016. godine ocenjeno je da je zakonodavstvo Republike Srbije delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama EU u ovom poglavlju i da će biti neophodno sprovesti „značajan broj važnih prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se pripremilo za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti“⁸. Evropska komisija ocenila je u izveštaju o Srbiji usvojenom u aprilu 2018. godine⁹ da u oblasti radnog prava nije bilo promena u zakonodavstvu. Ocenjeno je da je zakon usvojen 2014. godine samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU, kao i to da je zakonodavni rad zakazao u oblastima kao što su pravo na štrajk, pravni okvir za rad privatnih agencija za zapošljavanje i sezonski rad. I u izveštaju o sprovođenju Programa ekonomskih reformi (ERP)¹⁰ ocenjeno je da planirano uspostavljanje pravnog okvira za rad privatnih agencija za zapošljavanje treba da bude sprovedeno bez daljeg odlaganja. Kada je reč o rođnoj ravnopravnosti, EK je ocenila u svom izveštaju o Srbiji za 2018. godinu da postoje sledeći izazovi: neadekvatna podrška ženama u naporima da pomire obaveze koje imaju na poslu i prema porodici, diskriminatorsko ponašanje poslodavaca prema mladim ženama i razlike u platama muškaraca i žena. Prema preporukama Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava u 2018. godini, Srbija treba da preduzme mere da obezbedi veću jednakost između žena i muškaraca, uključujući i putem primene principa jednakih zarada za rad jednakih vrednosti kako bi se smanjio jaz u zaradama između žena i muškaraca¹¹.

Po pitanju međunarodnih radnih standarda, najviše zabilježava pogoršanje saradnje sa Međunarodnom organizacijom rada, koje ilustruje činjenica da nije usvojen novi Program dostojanstvenog rada, nakon isteka aktuelnog Dokumenta Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013-2017.¹² (pre-

7 Prof. Dr Senad Jašarević, *Radno i socijalno zakonodavstvo – aktuelno stanje i pravci delovanja*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu 2012.

8 Izveštaj o skriningu Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf

9 Evropska komisija: Republika Srbija – Izveštaj za 2018. godinu, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

10 *Economic Reform Programme of Serbia (2018-2020) Commission Assessment*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/swd_serbia.pdf

11 Letter from OHCHR on Implementation in 3rd Universal Periodic Review cycle, https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/serbia/session_29_-_january_2018/letter_for_implementation_cycle3_upr_serbia_e.pdf

ma nezvaničnim informacijama, u toku je priprema novog programa, koji će biti usvojen u 2019. godini). Nisu postignuti sledeći pokazatelji ishoda prema Dokumentu: *usvajanje amandmana na Zakon o radu koji se ugledaju na relevantne direktive EU i međunarodne standarde rada koji se odnose na nepuno radno vreme i radno vreme zasnovano na konsenzusu među konstituentima; Zakon o radu obezbeđuje zaštitu materinstva u skladu sa Konvencijom MOR o zaštiti materinstva broj 183.*

MEĐUNARODNA
KONFEDERACIJA
SINDIKATA OCENJUJE
DA NA RADNO
ZAKONODAVSTVO
U SRBIJI NAJVIŠE
UTIČU INTERESI
POSLODAVACA

U Izveštaju Međunarodne konfederacije sindikata za 2018. godinu, ocenjeno je da na radno zakonodavstvo u Srbiji najviše utiču interesi poslodavaca. Primera radi, navodi se da je prihvaćeno 80% preporuka Saveta stranih investitora (SSI) upućenih Vladi, koje uključuju veću fleksibilost u korišćenju ugovora o radu na određeno vreme i prekovremenog rada i reviziju odredbi koje se primenjuju na zaposlene trudnice u slučaju viškova radnika. Pored toga, u Izveštaju se navodi da je uticaj SSI bio očigledan kada je Vlada odlučila da osnuje radnu grupu za primenu Bele knjige SSI (godišnji izveštaj privatnog sektora o poslovnom okruženju u zemlji).

S druge strane, prema ocenama SSI iznetim u „Beloj knjizi 2018“¹³, kada je reč o Zakonu o radu, u prethodnoj godini nije bilo nikakvih poboljšanja, a ona su naročito potrebna u pogledu rada sudova, odnosno „odlučivanja u radnim sporovima zbog novine po kojoj sud može da dosudi zaposlenom iznos od šest zarada ako utvrdi da je postojao osnov za prestanak radnog odnosa, ali je poslodavac nezakonito sproveo postupak za prestanak radnog odnosa“. Pored toga, SSI navodi da su potrebne promene koje se tiču uređenja fleksibilnijih oblika rada, „iznajmljivanja radne snage“, regulisanja radnih praksi, digitalizacije, itd.

Na kraju, treba napomenuti da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja do sada nije javno iznosilo pojedinosti o predstojećem izuzetno značajnom procesu pripreme i usvajanja novog Zakona o radu. Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, rok za usvajanje novog zakona je drugi kvartal 2020. godine. Imajući to u vidu, trebalo bi što pre započeti odgovarajuće pripreme, kako bi se omogućio transparentan i inkluzivan proces, usmeren ka prenošenju najviših međunarodnih standarda u domaći pravni perekord. Nažalost, javna diskusija o mogućim novim rešenjima Zakona o radu uglavnom ima polemički karakter i posledica je, između ostalog, upravo izostanka konkretnih najava i planova od strane resornog ministarstva. Primera radi, u junu 2018. godine Privredna komora Srbije podnela je inicijativu Ministarstvu za izmenu Zakona o radu u cilju sprečavanja mogućnosti zloupotrebe bolovanja zaposlenih¹⁴. Na ovu inicijativu burno su reagovali predstavnici

12 Dokument Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013-2017, <https://www.minrzs.gov.rs/files/doc/rad/Program%20dost%20rada.doc>

13 http://www.fic.org.rs/sw4i/download/files/box/_id_10996/BK_2018%20SR.pdf

14 <http://www.rpk-subotica.org.rs/uploads/editor/dopis%20Zoranu%20Djordjevicu-Inicijativa%20za%20izmenu%20clana%20103.%20Zakona%20o%20radu.pdf>

sindikata, nazavši je pokušajem zaplašivanja radnika¹⁵, dok je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti saopštio da je nužno da nadležni razjasne šta najavljene izmene podrazumevaju, „da bi se izbeglo nepotrebljano uzneniranje javnosti“¹⁶. Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja oglasio se ovim povodom, rekavši da nisu tačne informacije da su u pripremi izmene Zakona o radu koje će poslodavcima omogućiti da provjeravaju bolovanja zaposlenih i da će se kažnjavati lažna bolovanja¹⁷. Udruženi sindikati Srbije Sloga ocenili su da se u izmenama zakona u 2019. godini „kriju još gore stvari po pitanju radnih prava“ i zatražili da stručna javnost učestvuje u izradi predloga izmena Zakona¹⁸.

1.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa. Prema Zakonu o ministarstvima¹⁹, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem u oblasti radnih odnosa i prava iz rada u svim oblicima, izuzev u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine, javnim agencijama i javnim službama.

Inspektorat za rad je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji obavlja inspekcijske poslove i s njima povezane stručne poslove u oblasti radnih odnosa. Prema Izveštaju o radu za 2017.²⁰, u Inspektoratu je bilo 263 zaposlena i 2 postavljena lica, od čega 247 inspektora rada – pravnika i inženjera različitih tehničkih struka. U 2017. godini inspektori rada su izvršili ukupno 53.424 inspekcijska nadzora kod registrovanih subjekata (od čega je 28.087 nadzora u oblasti radnih odnosa a 10.466 integrisanih inspekcijskih nadzora, kojima su istovremeno obuhvaćene i oblast radnih odnosa i oblast bezbednosti i zdravlja na radu). Kako je konstatovano u Izveštaju, kod većine kontrolisanih poslodavaca ugovori o radu u velikom broju ne sadrže obavezne elemente prema Zakonu o radu, a najčešće nepostupanje poslodavaca po odredbama Zakona o radu ogledalo se u nepoštovanju odredbe da se zarada zaposlenima isplaćuje najmanje jednom mesečno. Takođe, konstatovan je

15 „Sindikat o kontroli bolovanja: Pokušaj zaplašivanja radnika“, <http://rs.n1info.com/a428672/Biznis/Sindikat-o-kontroli-bolovanja-Pokusaj-zaplasivanja-radnika.html>

16 „Nužno mnogo više informacija o najavljenim izmenama Zakona o radu“, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja.html>

17 „Đorđević: Nećemo menjati Zakon o radu, bolovanja regulisana“, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:755737-Djordjevic-Necemo-menjati-Zakon-o-radu-bolovanja-regulisana>

18 „Sloga: Cilj izmena Zakona o radu da zaposleni rade i kada su bolesni“, <https://naslovi.net/2018-10-16/beta/sloga-cilj-izmena-zakona-o-radu-da-zaposleni-rade-i-kada-su-bolesni/22401694>

19 „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017.

20 Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_inspektora-ta_za_radza_2017.godinu.doc

veliki broj lica angažovanim putem rada van radnog odnosa, a naročito porast angažovanja lica putem omladinskih zadruga.

Prema ocenama Evropske komisije u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu, aktivnosti inspekcije rada su se intenzivirale, a posebno u vezi sa suzbijanjem neprijavljenog rada. Međutim, ocenjeno je i da kapaciteti inspektorata rada treba da se povećaju, uključujući i povećanje kapaciteta popunjavanjem upražnjenih radnih mesta²¹ i obezbeđivanjem neophodne opreme i obuke.

Nastavljeno je sprovođenje ESAP projekta (*Employment and Social Affairs Platform*) Regionalnog Saveta za saradnju, čiji je korisnik i Republika Srbija. U okviru projekta u 2018. godini održani su: drugi godišnji sastanak Centralnoevropske mreže eksperata za radno pravo, treći sastanak mreže agencija za mirno rešavanje sporova i ekspertska sastanak na temu suzbijanja rada na crno²².

1.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2018. godine, utvrđen je jedan od tri predloga zakona planiranih za 2018. godinu u oblasti radnog prava (ili od neposrednog značaja za ovu oblast), prema Planu rada Vlade za 2018. godinu²³, i to Predlog zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (tabela 1).

Tabela 1: Pregled planiranih i utvrdenih predloga zakona u oblasti radnog prava za 2018.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ²⁴
Predlog zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima	Decembar 2018.	Da
Predlog zakona o rodnoj ravnopravnosti	Decembar 2018.	Ne
Predlog zakona kojim se uređuje rad preko agencija za privremeno zapošljavanje	Decembar 2018.	Ne

21 Na pitanje novinara da li u Srbiji postoji dovoljno inspektora za rad, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević, izjavio je u oktobru 2018. godine da u Srbiji „nema velikog kršenja zakona“ i da u takvim okolnostima „inspektora ima sasvim dovoljno“, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuel-no.290.html:755737-Djordjevic-Necemo-menjati-Zakon-o-radu-bolovanja-regulisana>

22 <https://www.esap.online/home>

23 Plan rada Vlade za 2018. godinu, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2018.pdf

24 Napomena: izvor informacija o ispunjenosti obaveze su internet prezentacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Narodne skupštine Republike Srbije.

Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima²⁵ usvojen je 28. juna 2018. godine u Narodnoj skupštini i propisuje pravo radnika angažovanih na sezonskim poslovima na: upoznavanje sa uslovima rada, isplatu neisplaćenog iznosa ugovorenih dnevnih neto naknada u slučaju prekida radnog angažovanja sezonskog radnika od strane poslodavca, odmor u toku dnevnog rada, ograničeno radno vreme, naknadu za rad bez pripadajućih doprinosa i poreza, kao i bezbednost i zdravlje na radu.

Prema Analizi efekata Zakona²⁶ (za koju se navodi da je rađena na osnovu analize zakona od strane Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj), zakonom se uređuje sistem pojednostavljenog zapošljavanja koji će poslodavce oslobođiti nepotrebne i obimne administracije vezane za postupak prijave i odjave sezonskih radnika, a „sezoncima“ će omogućiti da ostvare prava po osnovu rada. Procenjeno je da će u periodu od pet godina preko trideset hiljada „sezonaca“ iz neformalnog rada preći na formalni način prijave radnika, što je gotovo 50% trenutno neformalno angažovanih sezonskih radnika. Zaključeno je da uvođenje reforme načina prijave sezonskih radnika mora biti ispraćeno i jačanjem inspekcijskih kontrola u periodima kada je sezonski rad zastupljen, makar u prvim godinama implementacije sistema.

O tekstu nacrta zakona održana je javna rasprava i dostavljen je na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu, ali na njegovoj sednici nije postignut konsenzus oko teksta²⁷. Predstavnici organizacija civilnog društva i političkih partija izneli su brojne kritike na predložena rešenja, među kojima su najznačajnije: nepostojanje obaveze o zaključivanju pisanih ugovora, predugačak rok od dva meseca za dostavljanje potvrde o ugovorenim uslovima rada radniku od strane poslodavca, raskid ugovora od strane poslodavca bez ikakvih ograničenja i određivanje naknade na nivou minimalne cene rada po radnom času²⁸.

U zaklučku, može se reći da je namera Vlade da uredi oblast radnog angažovanja na sezonskim poslovima pozitivna, ali je motivisana, pre svega, interesima poslodavaca. Zakonom se propisuje niz prava sezonskih radnika, ali se uvodi presedan kada je reč

ZAKONOM O POJEDNOSTAVLJENOM RADNOM ANGAŽOVANJU NA SEZONSKIM POSLOVIMA U ODREĐENIM DELATNOSTIMA PROPISAN JE NIZ PRAVA SEZONSKIH RADNIKA, ALI SE UVODI PRESEDAN KADA JE REČ O FORMI RADNOPRAVNIIH UGOVORA

25 „Službeni glasnik RS”, broj 50/2018.

26 Analiza efekata zakona – Nacrt zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, http://www.parlement.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2265-18%20lat.pdf

27 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2018%20cir.html>

28 „Legalizacija rada bez ugovora: Sezonci Nacrtom zakona prave ‘usmeni dogovor’ sa poslodavcem“, Insajder, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11598/>; „Vlada usvojila zakon o sezonskom ropstvu“, Socijaldemokratska unija, <http://www.sdu.org.rs/vlada-usvojila-zakon-sezonskom-ropstvu/>; „Nema dna“, Mario Reljanović, Peščanik, <https://pescanik.net/nema-dna/>

o formi radnopravnih ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije i, pritom, računa se na pojačan rad Inspektorata kada je reč o primeni Zakona, iako Inspektorat ne raspolaže ni potrebnim kapacitetima, ni zakonskim ovlašćenjima neophodnim za to.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju²⁹ usvojen je 29. septembra 2018. godine i njime su izvršene sledeće glavne izmene i dopune: vreme koje se računa u staž osiguranja izmenjeno je tako da umesto vremena koje je korisnik proveo na radu po osnovu koga je bio osiguran i za koje je uplaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, sada se osiguraniku računa vreme za koje je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje po bilo kom osnovu za koji postoji obaveza plaćanja doprinosa u skladu sa zakonom; uvedena je mogućnost isplate novčane pomoći korisnicima penzije kada je takva pomoć potrebna velikom broju korisnika; uneta je odredba o usklađivanju penzija na način utvrđen propisima kojima se uređuje budžet i budžetski sistem, do dostizanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja; uveden je novčani iznos kao uvećanje uz penziju kao pravo svih korisnika penzije, u uslovima fiskalnog prostora i u zavisnosti od ekonomskih kretanja i finansijskih mogućnosti budžeta Republike; ukinuto je važenje Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija.

Kako je navedeno u obrazloženju Nacrta zakona, osnovni razlog za donošenje zakona je stvaranje uslova za dugoročnu ekonomsku održivost penzijskog sistema. Sprovedena je analiza efekata zakona.

Nacrt zakona je dostavljen na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu, koji o tekstu nije postigao konsenzus³⁰. Pored toga, nije održana javna rasprava o Nacrtu zakona. U javnosti su se pojavile brojne kritike na pojedina rešenja predviđena Nacrtom zakona. Fiskalni savet Republike Srbije negativno je ocenio predložene zakonske izmene. Kako je navedeno u saopštenju Saveta, ukidanje formule za usklađivanje penzija ugrozilo bi predvidljivost koja karakteriše evropske penzijske sisteme, „čime bi se penzijski sistem Srbije degradirao na nivo najnestabilnijih sistema u zemljama Severne Afrike i Bliskog istoka“³¹. Pored toga, kritikovano je i rešenje o uvođenju novčanog iznosa kao uvećanja uz penziju, uz ocenu da se time podriva suština „bizmarkovskog“ sistema socijalnog osiguranja u Srbiji i podriva poverenje koje je građeno gotovo čitav vek. S druge strane, Međunarodni monetarni fond je pohvalio izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju³².

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da dodatno uredi sistem penzijskog i invalidskog osiguranja usmerena, pre svega, ka njegovoj održivosti, a

29 „Službeni glasnik RS“, broj 73/2018.

30 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2018%20cir.html>

31 Ocena Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Fiskalni savet Republike Srbije, http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/Ocena_Predloga_iz_i_dopuna_Zakona_o_PIO.pdf

32 „MMF pohvalio izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju“, <https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/mmf-pohvalio-izmene-i-dopune-zakona-o-penzijskom-i-invalidskom-osiguranju.html>

ne ka uvećanju pravičnosti sistema i obezbeđivanju odgovarajućeg socijalnog položaja korisnika penzije. Pored toga, novim zakonskim rešenjima podrivaju se principi na kojima počiva sistem penzijskog i invalidskog osiguranja i unosi se dodatna nesigurnost u pogledu uživanja stečenih prava, a javnost o tome uopšte nije konsultovana, iako je nadležno ministarstvo to bilo u obavezi da uradi prema Poslovniku Vlade. Pozitivno je, svakako, ukidanje važenja zakona o smanjenju penzija i izjednačavanje osiguranika prema svim osnovama prema kojima je uplaćivan doprinos za obavezno socijalno osiguranje, čime se oblici rada van radnog odnosa *de iure* izjednačavaju sa radom u okviru radnog odnosa, u smislu ovog zakona.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti³³, usvojenim 28. juna 2018. godine, izvršene su sledeće glavne izmene i dopune: propisano je da upućeni zaposleni mora biti u radnom odnosu kod poslodavca najmanje tri meseca pre dana upućivanja (uz tri izuzetka od ograničenja – ukoliko se upućivanje zaposlenih vrši u okviru pretežne delatnosti poslodavca, ukoliko broj upućenih zaposlenih ne prelazi petinu ukupnog broja zaposlenih i ukoliko se radi o zaposlenima koji se upućuju na rad u Nemačkoj, a u vezi sa izvođenjem radova); obaveza poslodavca da u jedinstvenu bazu podataka unosi državu upućivanja, kao i svaku naknadnu promenu države – istovremeno, ukinuta je obaveza poslodavca da podatke dostavlja ministarstvu nadležnom za rad, kao i obaveza tog ministarstva da obaveštenja u vezi sa upućivanjem radnika objavljuje na svom internet portalu, a propisana je obaveza Centralnog registra obavezognog socijalnog osiguranja da ministarstvu nadležnom za rad dostavlja redovne izveštaje u vezi sa upućivanjem zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo; povećani su iznosi prekršajnih kazni za poslodavce sa svojstvom pravnog lica i preduzetnike sa 100 hiljada dinara i 50 hiljada dinara na 150 hiljada dinara i na 70 hiljada dinara.

Kako je navedeno u obrazloženju Nacrta zakona, glavni razlog za donošenje zakona je smanjenje nepotrebnog „administriranja“ za poslodavce, što će im omogućiti brže i efikasnije poslovanje. Zakon je usvojen po hitnom postupku, bez održavanja javne rasprave, ali je tekst Nacrta zakona prethodno dostavljen na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu (na čijoj sednici, međutim, nije postignut konsenzus o tekstu³⁴) i sprovedena je analiza efekata Zakona.

Reakcije javnosti na zakonska rešenja su mešovite. S jedne strane, pozdravljeno je to što će biti sprečeno da firme lažno prikazuju da su njeni radnici na radu u Srbiji, a da su, zapravo, u inostranstvu na obuci ili privremenom radu, kao i to što je propisan minimalni period trajanja radnog odnosa kod poslodavca, pre upućivanja na rad u inostranstvo; s druge strane, negativno je to što podaci o upućenim radnicima, koji su do sada bili javno objavljivani na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, više neće

33 „Službeni glasnik RS“, broj 50/2018.

34 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2018%20cir.html>

biti dostupni javnosti (čime se gubi mogućnost građanske kontrole nad radom tih firmi), kao i to što su predviđeni izuzeci od odredbe o minimalnom trajanju radnog odnosa³⁵.

**ZAKONOM O
IZMENAMA I
DOPUNAMA ZAKONA
O USLOVIMA
ZA UPUĆIVANJE
ZAPOSLENIH NA
PRIVREMENI RAD
U INOSTRANSTVO I
NJIHOVOJ ZAŠTITI
SMANJENA JE
DOSTUPNOST
PODATAKA JAVNOSTI
I PREDVIĐENI SU
PREŠIROKI IZUZECI
OD POOŠTRENIH
USLOVA ZA
UPUĆIVANJE
RADNIKA**

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da dodatno uredi oblast privremenog rada u inostranstvu pozitivna, ali je motivisana, pre svega, interesima poslodavaca, a rešenja koja su usvojena smanjuju dostupnost podataka javnosti, uključujući i sam način donošenja zakona, zatim, predviđaju prevelike izuzetke koji obesmišljavaju propisano pooštravanje uslova za upućivanje radnika i računa se na pojačani nadzor Inspektorata za rad koji ne raspolaže ni dovoljnim kapacitetima, ni potrebnim zakonskim ovlašćenjima za omogućavanje primene Zakona na željeni način.

Održana je javna rasprava o *Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti*³⁶, na osnovu koje je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pripremilo novi Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti³⁷. Nacrt predviđa značajne izmene u pravnom sistemu Republike Srbije u odnosu na važeći Zakon o ravnopravnosti polova³⁸. Na prvom mestu, koncept rodne ravnopravnosti se uводи kao centralni, namesto prevencije i borbe protiv diskriminacije na osnovu roda i pola. Dalje, propisuju se definicije pojmovea koji do sada nisu bili pravno regulisani, poput: roda, rodne perspektive i rodno odgovornog budžetiranja. Kada je reč o radnim odnosima, među rešenjima koja je značajno pomenuiti su: obaveza poslodavaca i organa javne vlasti da obezbede radno angažovanim licima, bez obzira na pol,

odnosno rod, jednakе mogućnosti u ostvarivanju prava na rad i njihov ravnopravni tretman (u pogledu dostupnosti poslova i položaja, zapošljavanja i svih oblika plaćenog radnog angažovanja, raspoređivanja i napredovanja, radnog vremena, odsustvovanja sa posla, plaćanja, uslova rada, stručnog obrazovanja i obuke, dnevnog, nedeljnog i godišnjeg odmora, prestanka radnog odnosa i radnog angažovanja, kolektivnog pregovaranja, informisanja, socijalnog osiguranja, zaštite prava na rad i u vezi sa radom); obezbeđivanje jednakе zastupljenosti žena i muškaraca u organima upravljanja i nadzora kod poslodavca, uključujući i rukovodeće položaje; zabrana prestanka radnog odnosa od strane poslodavca i organa javne vlasti, kao i proglašavanje zaposlenog za višak po osnovu pola, trudnoće, porodiljskog odsustva ili od-

35 „Privremeni rad u inostranstvu po novim pravilima“, Radnik.rs, <http://radnik.rs/2018/06/privremeni-rad-u-inostranstvu-po-novim-pravilima/>, 14.11.2018.

36 Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti 14.06.2018., https://www.minrzs.gov.rs/images/2._nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_14.06.2018..pdf

37 https://www.minrzs.gov.rs/files/nacrt-zakona-o-radnoj-ravnopravnosti-dostavljenim-misljenjima_-primedba-ma-i-sugestijama-dostavljenim-u-.doc

38 Službeni glasnik RS“, broj 04/2009.

sustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, kao i zbog pokrenutog postupka za zaštitu od diskriminacije, uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i seksualnog ucenjivanja na osnovu pola odnosno roda; zabrana uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i seksualnog ucenjivanja; zabrana rodne neravnopravnosti za vreme odsustva sa rada zbog trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta; zabrana nejednake zarade za isti rad ili rad jednakve vrednosti; obaveza socijalnih partnera da obezbede ravnopravnu zastupljenost žena i muškaraca prilikom obrazovanja odbora za pregovore i obaveza da zajednički rade na obezbeđivanju rodne ravnopravnosti pri kolektivnom pregovaranju na svim nivoima.

Prema podacima sa internet prezentacije Socijalno-ekonomskog saveta, Nacrt zakona nije dostavljen na mišljenje tom telu u 2018. godini, a na internet prezentaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nema informacija o tome da li je izvršena analiza efekata propisa, kao i analiza usklađenosti propisa sa pravom EU.

Javnost je podeljeno reagovala na tekst Nacrtu zakona, prema dostupnom izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi³⁹. Organizacije civilnog društva uglavnom su reagovalе на neusklađenost predloženih rešenja sa odredbama potvrđenih međunarodnih konvencija, naročito u pogledu zaštite žena žrtava nasilja (Autonomni ženski centar), kao i na potrebu usklađivanja rešenja sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije (akademска zajednica). Među organizacijama koje su kritikovale predložena rešenja u oblasti rada ističe se Savet stranih investitora, koji je izneo primedbe u pogledu: nepreciznog definisanja pojedinih pojmoveva uz propuštanje da se u svim pravnim institutima oba pola ravnopravno tretiraju, odredaba koje definišu zabranu diskriminacije a utiču na radnopravni status lica (koje se mogu tumačiti kao ograničenje slobode poslodavca u pogledu organizacije posla), uvećavanja administrativnih obaveza poslodavaca i previsoko postavljenih raspona kazni za nepoštovanje zakona, itd. Neke primedbe su uvažene, poput predloga da se rok za evidentiranje podataka razvrstanih po polu koji se odnose na položaj žena i muškaraca u ostvarivanju rodne ravnopravnosti u evidenciju, odnosno svake promene tih podataka propiše u trajanju od pet radnih dana od kada je nastala promena.

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da usvoji zakon kojim će biti uređena rodna ravnopravnost, u skladu sa obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, pozitivna, kao i kvalitet sprovedene javne rasprave i, naročito, način uvažavanja komentara organizacija civilnog društva; s druge strane, pored osnovne činjenice da zakon još uvek nije usvojen, nakon nekoliko godina odlaganja, sporne su nejasnoće u pogledu defi-

³⁹ Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti sa izmenama i dopunama na osnovu evaluacije komentara, sugestija i primedaba dostavljenih tokom javne rasprave, realizovane u periodu od 14. juna do 5. jula 2018. godine, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_sprovedenoj_javnoj_raspravi_o_nacrtu_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_19.07.2018..pdf

nicija osnovnih pojmova i obaveza poslodavaca i organa javne vlasti, zatim nedostatak analize efekata propisa, kao i to što nije izvršena analiza usklađenosti nacrta zakona sa pravom EU, pa javnost nije u prilici da oceni da li su ispoštovane obaveze usklađivanja sa relevantnim propisima EU predviđene Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU, a kojima se garantuju radnopravni standardi⁴⁰.

Održana je javna rasprava o **Nacrtu zakona o agencijskom zapošljavanju**⁴¹. Predloženim rešenjima propisuju se: predmet uređivanja zakona; osnovni pojmovi; uslovi za rad agencije; uslovi za ustupanje zaposlenih; uslovi rada ustupljenog zaposlenog; kolektivna prava ustupljenih zaposlenih; naknada štete. Propisano je da ustupljeni zaposleni ima pravo na jednake uslove rada kao i uporedni zaposleni kod poslodavca korisnika koji se odnose na: trajanje i raspored radnog vremena; prekovremeni rad; noćni rad; odmor u toku rada; dnevni, nedeljni odmor i godišnji odmor; odsustvo uz naknadu zarade u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom, odnosno pravilnikom o radu koji se primenjuje kod poslodavca korisnika; elemente za obračun i isplatu zarade i naknade troškova; bezbednost i zdravlje na radu; zaštitu trudnica i majki dojilja; zaštitu omladine; zabranu diskriminacije po svim osnovima.

**NACRTOM ZAKONA
O AGENCIJSKOM
ZAPOŠLJAVANJU
PROPISANO JE PRAVO
USTUPLJENOG
ZAPOSLENOG
NA JEDNAKE
USLOVE RADA
KAO I UPOREDNI
ZAPOSLENI, ALI
NIJE IZVRŠENO
USKLAĐIVANJE SA
SVIM ODREDBAMA
RELEVANTNIH
DIREKTIVA EU**

Kako je navedeno u Obrazloženju Nacrta zakona, razlog za donošenje zakona ogleda se u potrebi da se izvrši usaglašavanje domaćeg radnog zakonodavstva sa standardima Međunarodne organizacije rada iz Konvencije broj 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje i preporuke 188, kao i sa standardima EU iz Direktive 2008/104 o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje⁴² i drugim direktivama koje sadrže odredbe koje se odnose na agencijske radnike (ustupljene zaposlene), kao što su direktive 91/383⁴³ i 96/71⁴⁴ i 533/91⁴⁵. U okviru Nacrta zakona nije izvršena

- 40 U pitanju su Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. godine o sprovodenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada i Direktiva 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 7. jula 2010. godine o primeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta 86/613/EEZ.
- 41 Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju, https://www.mirzs.gov.rs/files/nacrt_zakona_o_agencijskom_zapošljavanju_sa_obrazloženjem_za_jr.docx
- 42 U pitanju je Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2008/104/EZ od 19. novembra 2008. godine o privremenom radu preko agencija, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>
- 43 U pitanju je Direktiva Saveta od 25. juna o dopunama mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno radno vreme ili privremenom radnom odnosu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:31991L0383>
- 44 U pitanju je Direktiva 96/71/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0071>
- 45 U pitanju je Direktiva Saveta od 14. oktobra 1991. o obavezi poslodavca da obavesti radnike o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31991L0533>

analiza efekata propisa, niti je pripremljena analiza usklađenosti propisima sa pravom EU (tabela usklađenosti, i to za svaki izvor prava EU koji se transponuje u domaći pravni poredak).

Tokom javne rasprave (sa koje izveštaj još uvek nije bio dostupan u vreme izrade ovog izveštaja) održane u Beogradu 16.11.2018. iznete su brojne sugestije, komentari i kritike na tekst Nacrt zakona. Predstavnici agencija izneli su primedbe na: ograničenje ustupanja zaposlenog na određeno vreme koji je bio kod poslodavca korisnika u radnom odnosu na određeno vreme u trajanju od 24 meseca, pravnu prazninu u slučaju da kod poslodavca korisnika ne postoji uporedni zaposleni, ograničenje broja radnika koji mogu biti angažovani preko agencija (uz navođenje podatka da takva ograničenja postoje u svega četiri zemlje članice EU), nepostojanje bankarske garancije kao uslov da agencija dobije dozvolu za rad, itd. S druge strane, predstavnici sindikata i organizacija civilnog društva izneli su primedbe u pogledu: nepostojanja bankarske garancije kao uslova da agencija dobije dozvolu za rad, nejasnoće odredaba kojima se uređuje rad ustupljenih radnika na teritoriji država članica EU, izostanka podataka koji su morali biti stavljeni na uvid javnosti prema Poslovniku Vlade (analiza efekata propisa, izjava o usklađenosti i tabela usklađenosti propisa sa pravom EU), neusklađenosti Nacrtu zakona sa svim odredbama direktiva EU, itd. Pored toga, u medijima su iznete primedbe koje se odnose na: nepotpunost odredaba zbog kojih će biti omogućeno izigravanje zakonskog ograničenja ustupanja zaposlenog na određeno vreme koji je bio kod poslodavca korisnika u radnom odnosu na određeno vreme u trajanju od 24 meseca, nejasne odredbe kojima se uređuju kolektivna prava ustupljenih zaposlenih kod poslodavca, nepostojanje zabrane ustupanja maloletnih lica, itd.⁴⁶

U zaključku, može se reći da je Nacrtom zakona učinjen značajan pomak u pravcu ispunjenja obaveza koje je Republika Srbija preuzela u procesu pristupanja EU, budući da su na potrebu usvajanja ovog propisa godinama ukazivali i Evropska komisija i Savet EU. S druge strane, neophodno je pažljivo pristupiti procesu transponovanja relevantnih direktiva, što može biti učinjeno jedino na način koji je i propisan Poslovnikom i drugim dokumentima Vlade – pripremom tabele usklađenosti propisa sa pravom EU. Pored toga, neophodno je da predlagač zakona uzme u obzir primere dobre prakse u EU u ovoj oblasti, kao i faktičko stanje u Republici Srbiji, jer je stopa lica angažovanih preko agencija za ustupanje radnika već viša u odnosu na onu u EU – 2% prema 1,9%.⁴⁷

46 „Zakon o agencijskom zapošljavanju“, Mario Reljanović, Peščanik, <https://pescanik.net/zakon-o-agencijskom-zapošljavanju/>

47 Profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje, Fondacija Centar za demokratiju, 2017., <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-profil-radnika.pdf>; Ivan Sekulović, *Modeli zaštite lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Evropskoj uniji*, Fondacija Centar za demokratiju, 2018., <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Modeli-zastite-lica-radno-angazovanih-by-Ivan-Sekulovic.pdf>

1.4. Ocene i preporuke

Na osnovu stanja opisanog u prethodnim odeljcima – a prema kriterijumima koji obuhvataju: (1) ocenu stanja i izazova od strane međunarodnih organizacija i civilnog društva, (2) kapacitet i način rada nadležnih institucija, (3) inkluzivnost i kvalitet javne rasprave o nacrtima propisa i (4) kvalitet predloženih i usvojenih propisa i njihov uticaj na radna prava – ovim izveštajem dajemo sledeće pojedinačne ocene, u rasponu od 1-5 (gde je 1 najmanja, a 5 najveća ocena), kao i prosečnu ocenu za poglavlje „Radno pravo“ u 2018. godini:

• Stanje i izazovi:	2
• Institucionalni okvir:	3
• Zakonodavni i strateški okvir:	3
Prosečna ocena za poglavlje „Radno pravo“:	2,6

U skladu sa navedenim nalazima i ocenama, preporuke Izveštaja za poglavlje „Radno pravo“ koje upućujemo donosiocima odluka – Vladi Republike Srbije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i Narodnoj skupštini – su sledeće:

- Hitno i bez odlaganja privesti kraju pripremu i usvajanje predloga zakona utvrđenih Planom rada Vlade za 2018. godinu;
- Razmotriti, zajedno sa socijalnim partnerima, primedbe na usvojene zakone (o upućivanju zaposlenih na rad u inostranstvo, o radnom angažovanju na sezonskim poslovima i o penzijskom i invalidskom osiguranju) i mogućnost izrade izmena i dopuna zakona kojima bi one bile uvažene;
- Izmeniti i dopuniti Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti radi usklađivanja sa standardima zaštite radnika propisanim od strane EU u ovoj oblasti, i to direktivama 96/71/EZ⁴⁸ i 2014/67/EU⁴⁹ i predlogom EK o reviziji direktive 96/71/EZ⁵⁰;
- Organizovati javnu raspravu o svim nacrtima zakona koji se tiču radnog prava, bez izuzetka, i prestati sa usvajanjem predloga zakona u ovoj oblasti po hitnom postupku;
- Hitno i bez odlaganja pripremiti nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 i organizovati široke i transparentne javne konsultacije o ovom dokumentu, uključujući i kroz Nacionalni konvent o Evropskoj uniji;

48 U pitanju je Direktiva 96/71/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0071>

49 U pitanju je Direktiva 2014/67/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 15. maja 2014. o sprovođenju Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj saradnji putem Informacionog sistema unutrašnjeg tržišta („Uredba IMI“) Tekst koji važi za EEP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0067>

50 The Commission presents reform of posting of workers – towards a fair and truly European Labour Market, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2488&furtherNews=yes>

- Hitno i bez odlaganja pristupiti zaključenju novog Dokumenta Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju; insistirati na tome da usklađivanje Zakona o radu sa standardima Međunarodne organizacije rada, uključujući i regulisanje netipičnih oblika rada, bude deo novog Dokumenta;
- Što pre započeti rad na pripremi novog Zakona o radu, u skladu sa rokom za njegovo usvajanje do drugog kvartala 2020. godine (prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU); formirati radnu grupu za izradu nacrta zakona koja će na transparentan način odražavati interes socijalnih partnera i pristupiti izradi *ex post* evaluacije primene važećeg zakona, kao prvog koraka u pripremi novog zakona;
- Sprovoditi analizu efekata propisa u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovnikom Vlade;
- Popunjavati Izjavu o usklađenosti i Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, tamo gde je u Izjavi navedeno da se propis usklađuje sa pravom EU;
- Staviti na uvid javnosti sve priloge uz nacrte propisa, prema Poslovniku Vlade: Izjavu o usklađenosti, Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, analizu efekata propisa i program javne rasprave sa naznačenim članovima radne grupe za izradu propisa;
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, zajedno sa analizom uticaja propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji, Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predлагаča propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovnikom Vlade.

POTREBNO JE HITNO I BEZ ODLAGANJA PRIPREMITI NACRT AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 19 I ORGANIZOVATI JAVNE KONSULTACIJE O TOM DOKUMENTU

2. Bezbednost i zdravlje na radu

2.1. Stanje i izazovi

INSPEKCIJA RADA
JE UTVRDILA
DA JE NAJČEŠĆA
NEPRAVILNOST
KOD POSLODAVACA
PROPUST DA SE
UTVRDE PRAVA,
OBAVEZE I
ODGOVORNOSTI
U OBLASTI
BEZBEDNOSTI I
ZDRAVLJA NA RADU,
A NAROČITO U
POGLEDU RADA
MLADIH, ŽENA NA
RADNOM MESTU
SA POVEĆANIM
RIZIKOM, OSOBA
SA INVALIDITETOM
I PROFESIONALNO
OBOLELIH

Skrining izveštajem za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zaposljavanje iz 2016. godine ocenjeno je da će biti neophodno da se sproveđe značajan broj važnih prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva u predstojećim godinama kako bi se pripremilo za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti. Takođe, ocenjeno je da je potrebno obezbediti odgovarajuće sprovođenje i primenu zakonodavstva. Konstatovano je da Inspektorat za rad nema prostora za poboljšanje, prvenstveno u pogledu povećanja broja inspektora rada.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu objavila je u 2018. godini Izveštaj o radu za 2017. godinu⁵¹. Prema tom izveštaju, u 2017. godini je bilo ukupno 10.213 povreda na radu, od čega 9 smrtnih, 898 teških povreda, 677 teških povreda pri dolasku ili odlasku s posla i 8.628 lakih povreda. Najveći broj povreda na radu zabeležen je u predušivačkoj industriji, a najčešći uzrok povreda na radu je neprimenjivanje, odnosno nepoštovanje posebnih pravila bezbednosti na radu. S druge strane, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u 2017. godini registrovano je 39 smrtnih, 3.708 teških i 17.558 lakih povreda na rau.

Prema Izveštaju o radu za 2017.⁵², inspektori rada izvršili su 14.102 nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i 10.466 integrisanih inspekcijskih nadzora, kojima su istovremeno obuhvaćene i oblast radnih odnosa i oblast bezbednosti i zdravlja na radu. Najčešće utvrđeni nedostaci i nepravilnosti bili su da poslodavac nije utvrdio prava, obaveze i odgovornosti u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, odnosno da je propustio da utvrdi posebna pra-

⁵¹ Izveštaj o radu za 2017. godinu, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_uprave_za_2017.pdf

⁵² Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu, https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_inspektora-za_radza_2017.godinu.doc

va, obaveze i mere u vezi sa bezbednošću i zdravljem na radu mlađih, žena koje rade na radnom mestu sa povećanim rizikom, osoba sa invaliditetom i profesionalno obolelih. U 2017. godini inspektorji rada su izvršili 919 inspekcijskih nadzora povodom smrtnih, teških sa smrtnim, teških, kolektivnih i lako povreda na radu, i to 23 nadzora povodom smrtnih povreda na radu i 16 nadzora povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom. Među smrtno stradalima, 70% je bilo u radnom odnosu, dok je 30% radilo „na crno“, i to uglavnom na obavljanju privremenih i povremenih (sezonskih) poslova. Kako je ocenjeno, uočeno je da poslodavci ne ispunjavaju zakonsku obavezu da odmah, a najkasnije u roku od 24 sata od nastanka povrede na radu, prijave inspekciji rada svaku smrtnu, kolektivnu ili tešku povredu na radu, kao i povredu na radu zbog koje zaposleni nije sposoban za rad duže od tri uzastopna dana.

Prema navodima u medijima, u 2018. godini u povredama na radu smrtno je stradalo 29 radnika⁵³. U drugoj polovini godine dogodilo se nekoliko uzastopnih nesreća na radu sa smrtnih ishodom u Beogradu. Povodom pogibije dvojice radnika na gradilištu „Belgrade Waterfront“, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević, izjavio je da inspekcija rada nije izdala saopštenje jer je investor dao potpunu informaciju o tom slučaju⁵⁴. On je na konferenciji „Sprečavanje izlaganju opasnim supstancama“, održanoj u oktobru 2018. godine u Beogradu, izjavio da su situacije u kojima radnici stradaju „posledica nemara poslodavaca koji sebi daju pravo da uskraćuju radnicima osnovna prava“, dok je direktorka Evropske agencije za bezbednost i zdravlje na radu, Krista Sedlaček, pohvalila Srbiju, rekavši da može da bude primer drugim zemljama EU jer je povećala broj inspekcijskih nadzora i dala veća ovlašćenja i inspekciji i Upravi za bezbednost i zdravlje na radu⁵⁵.

2.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa. Prema Zakonu o ministarstvima⁵⁶, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, uključujući i inspekcijski nadzor i međunarodne konvencije u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

53 „Još jedan radnik teško povreden na beogradskom gradilištu“, Insajder, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12406/>

54 „Đorđević: Izveštaj o pogibiji radnika kad dozvoli MUP“, <http://rs.n1info.com/a421762/Vesti/Djordjevic-o-pogibli-radnika-na-gradilistu-Beograd-na-vodi.html>

55 „Nepoštovanje mera bezbednosti i zdravlja na radu radnika biće samo prošlost u Srbiji“, <https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/nepostovanje-mera-bezbednosti-i-zdravlja-na-radu-radnika-bice-samo-proslost-u-srbiji.html>

56 „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017.

Inspektorat za rad je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji obavlja inspekcijske poslove i s njima povezane stručne poslove u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu⁵⁷.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji priprema propise i obavlja druge stručne poslove u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Prema Izveštaju o radu za 2017., u Upravi je zaposleno sedam lica i to: 1 državni službenik na položaju, 5 državnih službenika (2 diplomirana pravnika i 3 diplomirana inženjera) i 1 nameštenik za administrativno-tehničke poslove. Uprava je određena za Poverenika ispred Republike Srbije za saradnju sa Evropskom agencijom za bezbednost i zdravlje na radu. U 2017. godini Uprava je: organizovala polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za 646 lica, organizovala pripremu za polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova koordinatora za izradu projekta i za obavljanje poslova koordinatora za izvođenje radova za 86 lica, pripremila 56 licenci za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, obavila 32 nadzora nad radom pravnih lica i preduzetnika kojima su izdate licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu, izdala 24 stručna mišljenja za primenu propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i 99 mišljenja o predlozima drugih propisa.

Savet za bezbednost i zdravlje na radu je privremeno telo koje ima kao glavni zadatak da daje inicijative za donošenje propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Nema javno dostupnih podataka o tome da li je Savet održao sednicu u 2018. godini.

U aprilu 2018. godine održana je manifestacija povodom Dana bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji i Svetskog dana bezbednosti i zdravlja na radu. U oktobru 2018. godine održani su 41. Međunarodni sajam prevencije i reagovanja u vanrednim situacijama i bezbednosti i zdravlja na radu, pod pokroviteljstvom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i konferencija „Sprečavanje izlaganja opasnim supstancama“, u organizaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Evropske agencije za bezbednost i zdravlje na radu.

Kada je reč o statistici o povredama na radu, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja će izraditi odgovarajuću elektronsku aplikaciju u cilju jedinstvenog vođenja statistike povreda na radu, kako se navodi u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Iako je Međunarodna organizacija rada još 2013. godine dala smernice za uvođenje jedinstvenog registra povreda na radu⁵⁸, prema NPAA potpuna usklađenost sa evropskim propisima će biti dostignuta tek 2021. godine. U tom smislu, u

57 Napomena: kapaciteti Inspektorata za rad opisani su u okviru poglavlja „Radno pravo“.

58 Restrukturiranje sistema ostvarivanja prava iz povreda na radu u Srbiji, Medunarodna organizacija rada, 2013, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-europe/-/-ro-geneva/-/-sro-budapest/documents/publication/wcms_233817.pdf

septembru 2018. godine objavljen je Twinning poziv za dostavljanje predloga za projekat „Podrška i unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu i inspekcije rada u Republici Srbiji“, vrednosti 1,5 miliona evra, koji se finansira sredstvima Instrumenta za pretprištupnu pomoć (IPA)⁵⁹. Između ostalog, projektom je predviđeno jačanje kapaciteta Inspektorata za rad i unapređenje pravnog okvira za osiguranje od povreda na radu.

2.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2018. godine, nije usvojen nijedan predlog zakona, odnosno propis u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu od pet predloga zakona, odnosno propisa planiranih za 2018. godinu, prema Planu rada Vlade za 2018. godinu (tabela 2).

Tabela 2: Pregled planiranih i usvojenih predloga zakona i propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za 2018.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ⁶⁰
Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije MOR broj 189 o bezbednosti i zdravlju na radu u poljoprivredi	Decembar 2018.	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i i zdrav rad na radnom mestu	-	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o programu, načinu i visini troškova polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu i poslova odgovornog lica	Decembar 2018.	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju sredstava i opreme za ličnu zaštitu na radu	Decembar 2018.	Ne
Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine	Decembar 2018.	Ne

59 http://www.cfcu.gov.rs/dokumenti/sr/485_928530_anex-c9-osh-standard-twining.pdf

60 Napomena: izvor informacija o ispunjenosti obaveze su internet prezentacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Narodne skupštine Republike Srbije.

Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU u narednom periodu predviđeno je donošenje Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (IV kvartal 2019). Vršiteljka dužnosti direktora Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, Marina Furtula, izjavila je u aprilu 2018. godine da je ministar za rad formirao radnu grupu za izradu novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu⁶¹.

2.4. Ocene i preporuke

Na osnovu stanja opisanog u prethodnim odeljcima – a prema kriterijumima koji obuhvataju: (1) ocenu stanja i izazova od strane međunarodnih organizacija i civilnog društva, (2) kapacitet i način rada nadležnih institucija, (3) inkluzivnost i kvalitet javne rasprave o nacrtima propisa i (4) kvalitet predloženih i usvojenih propisa i njihov uticaj na radna prava – ovim izveštajem dajemo sledeće pojedinačne ocene, u rasponu od 1-5 (gde je 1 najmanja, a 5 najveća ocena), kao i prosečnu ocenu za poglavlje „Bezbednost i zdravlje na radu“ u 2018. godini:

• Stanje i izazovi:	2
• Institucionalni okvir:	3
• Zakonodavni i strateški okvir:	1
Prosečna ocena za poglavlje „Bezbednost i zdravlje na radu“:	2

U skladu sa navedenim, preporuke Izveštaja za poglavlje „Bezbednost i zdravlje na radu“ koje upućujemo donosiocima odluka – Vladi Republike Srbije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – su sledeće:

POTREBNO JE HITNO
USVOJITI PROPISE
PLANIRANE ZA 2018.
GODINU, A NAROČITO
NOVU STRATEGIJU
BEZBEDNOSTI I
ZDRAVLJA NA RADU SA
AKCIONIM PLANOM ZA
NJENO SPROVOĐENJE

- Hitno i bez odlaganja privesti kraju pripremu i usvajanje propisa utvrđenih Planom rada Vlade za 2018. godinu, a naročito Strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine;
- Organizovati javnu raspravu o svim nacrtima zakona koji se tiču bezbednosti i zdravlja na radu, bez izuzetka, i prestati sa usvajanjem predloga zakona u ovoj oblasti po hitnom postupku;

⁶¹ „Đorđević: U Srbiji u 2017. godini 39 osoba stradalo zbog povreda na radu“, <https://beta.rs/ekonomija/ekonomija-srbija/88685-djordjevic-u-srbiji-u-2017-godini-39-osoba-stradalo-zbog-povreda-na-radu>

- Što pre započeti rad na pripremi novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, u skladu sa rokom za njegovo usvajanje do četvrtog kvartala 2019. godine (prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU); formirati radnu grupu za izradu nacrta zakona koja će na transparentan način odražavati interes socijalnih partnera i pristupiti izradi *ex post* evaluacije primene važećeg zakona, kao prvog koraka u pripremi novog zakona;
- Sprovoditi analizu efekata propisa u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovnikom Vlade;
- Popunjavati Izjavu o usklađenosti i Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, tamo gde je u Izjavi navedeno da se propis usklađuje sa pravom EU;
- Staviti na uvid javnosti sve priloge uz nacrte propisa, prema Poslovniku Vlade: Izjavu o usklađenosti, Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, analizu efekata propisa i program javne rasprave sa naznačenim članovima radne grupe za izradu propisa;
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, zajedno sa analizom uticaja propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji (Evropskoj agenciji za bezbednost i zdravlje na radu), Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predлагаča propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovnikom Vlade;
- Uspostaviti aktivan rad Saveta za bezbednost i zdravlje na radu;
- Osnažiti kapacitete Uprave za bezbednost i zdravlje na radu i Inspektorata za rad, naročito povećanjem broja inspektora rada;
- Pružiti podršku za ispunjenje preporuka formulisanih od strane Inspektorata za rad u izveštaju o radu za 2017. godinu, a naročito u pogledu: uspostavljanja saradnje inspekcije rada sa organima za prekršaje; uvođenja koordinisane saradnje svih službi, institucija i pojedinaca čiji programi sadrže aktivnosti na suzbijanju povređivanja na radu; uspostavljanja nacionalnog sistema registracije i prikupljanja podataka o povredama na radu i profesionalnim oboljenjima;
- Ubrzati izradu odgovarajuće elektronske aplikacije u cilju jedinstvenog vodenja statistike povreda na radu;
- Aktivno uključiti udruženja poslodavaca i sindikate u prevenciju povreda na radu, uključujući i putem kampanja za podizanje svesti o zakonskim obavezama u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

3. Socijalni dijalog

3.1. Stanje i izazovi

EVROPSKA KOMISIJA OCENJUJE SOCIJALNI DIJALOG U SRBIJI SLABIM, A NAROČITO U VEZI UKLJUČIVANJA SOCIJALNIH PARTNERA U RAZVOJ RELEVANTNIH JAVNIH POLITIKA

Prema ocenama Evropske komisije u Izveštaju za Srbiju za 2018. godinu, socijalni dijalog je i dalje slab, a posebno u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna. Konstatovano je da se kolektivni ugovori uglavnom zaključuju u javnom sektoru; u privatnom sektoru dominira pregovaranje na nivou kompanija, ali nisu dostupni bilo kakvi zbirni podaci. EK je ocenila da pravni okvir treba da se usklađi i kapacitet socijalnih partnera ojača radi negovanja korišćenja kolektivnog pregovaranja. Zaključeno je da nije ostvaren nikakav napredak u pogledu tripartitnog socijalnog dijaloga.

Na 82. redovnoj sednici Socijalno-ekonomskog saveta održanoj u septembru 2018. godine nije postignut konzensus oko visine minimalne cene rada po radnom času bez poreza i doprinosa za 2019. godinu. Na teritoriji Republike Srbije osnovano je 19 lokalnih socijalno-ekonomskih saveta⁶². Kada je reč o kolektivnom pregovaranju, u 2018. godini postignuti su sledeći sporazumi: (1) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, (2) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, (3) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji, (4) Kolektivni ugovor o izmenama i dopunama Posebnog kolektivnog ugovora za Elektroprivredu Srbije i Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za Elektroprivredu Srbije, (5), Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, (6) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za policijske službenike, (7) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, (8) Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za predškolske ustanove čiji je osnivač Grad Beograd, (9) Sporazum o produženju važenja Posebnog

62 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/lokalni%20ses/spisak%20lokalnih%20ses.html>

kolektivnog ugovora za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu i (10) Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije⁶³.

Prema podacima Inspektorata za rad iz Izveštaja za 2017. godinu, glavni razlozi štrajka bili su ekonomsko-socijalne prirode. Kako je ocenjeno, karakteristično za štrajkove u prošoj godini je da su se mnogi od njih odvijali van kruga fabrike, odnosno mesta rada. Pored toga, utvrđeno je da je veliki broj štrajkova organizovan u privatnim preduzećima zbog loše privatizacije.

3.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi organa i tela. Prema Zakonu o ministarstvima⁶⁴, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sindikalno organizovanje i štrajk.

Agencija za mirno rešavanje radnih sporova osnovana je Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova⁶⁵ kao posebna organizacija koja obavlja stručne poslove koji se odnose na: mirno rešavanje kolektivnih i individualnih sporova, izbor miritelja i arbitara, vođenje Imenika miritelja i arbitara, stručno usavršavanje miritelja i arbitara, odlučivanje o izuzeću miritelja i arbitara i evidenciju o individualnim i kolektivnim radnim sporovima. U julu 2018. godine u Aranđelovcu je održana regionalna godišnja konferencija Mreže agencija za mirno rešavanje radnih sporova, u organizaciji Međunarodne organizacije rada i Evropske komisije – Generalnog direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju.

Prema Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu⁶⁶, Savet je definisan kao nezavisno telo koje čine predstavnici Vlade Republike Srbije, predstavnici reprezentativnih udruženja poslodavaca i predstavnici reprezentativnih sindikata. Između ostalih pitanja, Savet razmatra nacrte zakona i predloge drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje. U sadašnjem sazivu učestvuju predstavnici Unije poslodavaca Srbije, Saveza samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“. Za predsedavajućeg Saveta u aprilu 2018. godine izabran je Miloš Nenezić, predsednik Unije poslodavaca Srbije. U 2018. godini održano je osam redovnih sednica Saveta. Evropska komisija konstatovala je

63 „Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, Socijalno-ekonomski savet, <http://www.socijalnoekonomisksavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/kolektivnopregovaranje.pdf>

64 „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017.

65 „Službeni glasnik RS“, br. 125/04, 104/09 i 50/2018.

66 „Službeni glasnik RS“, broj 125/2004.

u svom Izveštaju za Srbiju za 2018. godinu da su se budžetska sredstva dodeljena Savetu udvostručila u 2017. godini. Prema izjavi ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u novembru 2018. godine, za rad Saveta iz budžeta Ministarstva izdvojeno je dodatnih 30 miliona dinara⁶⁷.

3.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2018. godine, utvrđen je samo jedan od tri predloga zakona u oblasti socijalnog dijaloga planiranih za 2018. godinu, prema Planu rada Vlade za 2018. godinu, i to Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova (tabela 3).

Tabela 3: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona u oblasti socijalnog dijaloga za 2018.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ⁶⁸
Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova	Januar 2018.	Da
Predlog zakona o socijalno-ekonomskom savetu	Decembar 2018.	Ne
Predlog zakona o štrajku	Decembar 2018.	Ne

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova⁶⁹ usvojen je 28. juna 2018. godine u Narodnoj skupštini, i njime su izvršene sledeće glavne izmene i dopune: proširen je pojam kolektivnog radnog spora tako da obuhvata i spor povodom ostvarivanja prava na utvrđivanje reprezentativnosti sindikata kod poslodavca i povodom utvrđivanja minimuma procesa rada; proširen je pojam strana u kolektivnom sporu, tako da obuhvata i štrajkački odbor, osnivača za javna preduzeća, društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće i društva kapitala i javne službe čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave; proširen je pojam individualnog radnog spora tako da obuhvata i spor povodom radnog vremena, ostvarivanja prava na godišnji odmor, isplate plate/zarade i naknade plate/zarade i isplate otpremnine pri odlasku u penziju; načelo tripartiz-

67 „Za rad Socijalno-ekonomskog saveta još 30 miliona dinara“, <http://rs.n1info.com/a436465/Biznis/Za-rad-Socijalno-ekonomskog-saveta-jos-30-miliona-dinara.html>

68 Napomena: izvor informacija o ispunjenosti obaveze su internet prezentacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Narodne skupštine Republike Srbije.

69 „Službeni glasnik RS“, broj 50/2018.

ma zamenjeno je načelom nezavisnosti; produžen je rok za izjašnjavanje o predlogu za mirno rešavanje radnog spora koji je podnela jedna od strana u sporu, sa tri radna dana na pet radnih dana; proširena je uloga miritelja na sprečavanje nastanka kolektivnih radnih sporova; skraćen je rok za podnošenje predloga preporuke od strane miritelja u kolektivnom sporu u slučaju da Odbor za mirenje ne doneše preporuku, sa tri radna dana na pet radnih dana; uvedena je obaveza strane u sporu koja ne prihvati preporuku da bez odlaganja, umesto u roku od tri dana od dostavljanja preporuke, navede razloge za nepostupanje i dostavi ih miritelju; uvedena je mogućnost da Odbor za mirenje, nakon isteka roka od 30 dana za zaključenje sporazuma o rešenju spora, produži rok za dodatnih 30 dana; ukinuta je javnost u sporovima povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu; uvedena je mogućnost da strane u sporu angažuju sudskog veštaka, o svom trošku; propisan je način okončanja postupka pred arbitrom; propisana je obaveza miritelja da se pridržava etičkog kodeksa koji donosi ministar rada.

Kako je navedeno u obrazloženju Nacrta zakona, dosadašnja primena Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova ukazala je na mnoge probleme u praksi, zbog kojih je bilo potrebno unaprediti oblast mirnog rešavanja radnih sporova.

Prema podacima sa internet prezentacije Socijalno-ekonomskog saveta⁷⁰, Nacrt zakona je dostavljen na mišljenje tom telu, koje je dalo pozitivno mišljenje na tekst. Tokom javne rasprave o Nacrtu zakona, učesnici su dostavili komentare koji su se odnosili na pitanja obuhvata teksta, odnosno definicije pojmove individualnog i kolektivnog radnog spora, zatim preciziranja postupka mirenja i pojedinih tehničkih odredaba⁷¹. Veliki broj sugestija je prihvaćen, a nisu prihvaćeni predlozi, na primer, koji se tiču: uvođenja dvostepenosti u arbitražu, proširenja obuhvata individualnog radnog spora na spor povodom uvođenja mera za bezbedan i zdrav rad, pružanja prava licima angažovanim van radnog odnosa da imaju status strane u sporu i angažovanje veštaka na teret Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova.

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da dodatno uredi oblast mirnog rešavanja radnih sporova pozitivna i da su usvajanjem Zakona učinjeni značajni koraci za unapređenje zakonskog okvira u pravcu rasterećenja sudova radnim sporovima i fleksibilnije vansudske zaštite interesa radnika i poslodavaca. Ipak, potrebno je naglasiti da je izostalo sprovođenje analize efekata propisa, kao i uvažavanje nekih naročito značajnih sugestija za unapređenje radnih prava tokom javne rasprave, kao npr. onih o proširenju individualnog radnog spora na uvođenje mera za bezbedan i zdrav rad i proširenju statusa strane u sporu na lica koja su radno angažovana van radnog odnosa.

70 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2017%20cir.html>

71 https://www.minrzs.gov.rs/files/30.10.2017._izvestaj_o_sprovedenoj_javnoj_raspravi_za_sajt.doc

72 Nacrt zakona o štrajku, https://www.minrzs.gov.rs/files/nacrt_zakona_o_strajku.docx

Održana je javna rasprava o **Nacrtu zakona o štrajku**⁷². Glavne novine u odnosu na važeći Zakon o štrajku⁷³ su: uvođenje načela mirnog rešavanja radnih sporova; proširenje liste vrsti štrajka; skraćenje roka za najavu štrajka; proširenje prava na organizovanje štrajka i van prostorija poslodavca; definisanje delatnosti u kojima je zabranjen štrajk; utvrđivanje minimuma procesa rada od strane arbitražnog veća pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova; proširenje obaveza štrajkačkog odbora i učesnika u štrajku; proširenje ovlašćenja inspektora u postupku inspekcijskog nadzora; uvođenje evidencije o štrajku od strane Republičke agencije za mirno rešavanja radnih sporova.

Kako je navedeno u Obrazloženju Nacrta zakona, razlog za donošenje novog Zakona o štrajku ogleda se u potrebi njegovog usklađivanja sa radnim zakonodavstvom i drugim propisima koji, pored ostalog, regulišu i materiju štrajka. Pored toga, kako je navedeno, donošenje novog zakona predstavlja jednu od obaveza u procesu pristupanja EU, s obzirom na to da je EK u Izveštaju o napretku Srbije istakla da Zakon o štrajku nije u skladu sa standardima EU i Međunarodne organizacije rada, posebno u oblasti ograničenja prava na štrajk; zbog toga je, kako se navodi, potrebno novim zakonom ograničiti pravo na štrajk samo u delatnostima u kojima bi prekid rada mogao da ugrozi život, zdravlje i bezbednost stanovništva ili dela stanovništva, kao i propisati da socijalni partneri imaju mogućnost da učestvuju u utvrđivanju minimuma procesa rada u ovim delatnostima, kao i da postupci mirnog rešavanja sporova imaju prioritet u rešavanju sporova koji su prouzrokovali štrajk. Međutim, u okviru Obrazloženja nije izvršena analiza efekata propisa, niti je priložena izjava, odnosno tabela usklađenosti propisa sa pravom EU.

Nacrt zakona je dostavljen na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu, ali to telo nije postiglo konsenzus njegovih članova oko teksta Nacrta zakona. Kako je saopšteno, pohvaljen je napor koji je nadležno ministarstvo uložilo i napredak koji je postignut predloženim tekstom „u rešavanju problematike štrajka“⁷⁴. Na internet prezentaciji nadležnog ministarstva nije dostupan izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona. Reakcije javnosti na Nacrt zakona bile su podeljene. UGS „Nezavisnost“ je ocenio da su predloženim tekstom definisana određena poboljšanja u odnosu na postojeći zakonski okvir, primera radi: rešenje da zaposleni mogu da štrajkuju i van poslovnog kruga poslodavca, da zaposleni imaju pravo na zaradu/platu ukoliko je štrajk organizovan zbog neisplaćenih zarada/plata, da nezakonitost štrajka može da utvrdi samo sud i to što su pojačane nadležnosti Inspektorata za rad⁷⁵. S druge strane, kritike sindikata na predloženi tekst odnose se na: činjenicu da Nacrt zakona o štrajku nije krovni zakon i da ne utiče na ograničenja propisana drugim posebnim zakonima i podzakonskim aktima; preusko definisanje

73 „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005 - dr. zakon i 103/2012 - odluka US.

74 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2018%20cir.html>

75 „Stavovi UGS Nezavisnost o Nacrtu zakona o štrajku“, <https://nezavisnost.org/stavovi-ugs-nezavisnost-o-nacrtu-zakona-o-strajku/>

štrajka solidarnosti kao štrajka kojim se pruža podrška samo zaposlenima ili sindikatima koji su u štrajku kod istog poslodavca ili istoj grani, grupi ili delatnosti na teritoriji Srbije; preširoko utvrđene delatnosti u kojima je zabranjen štrajk, kao i delatnosti od opštег interesa u kojima je moguće organizovati štrajk ako se obezbedi minimum procesa rada; mogućnost kvalitetnog sprovođenja arbitražnog postupka kod određivanja minimuma procesa rada pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova. Organizacije civilnog društva uputile su kritike na predloženo rešenje kojim se pravo na štrajk ograničava samo na zaposlene, iako je većina radno angažovanih lica u Srbiji danas angažovana po „privremenim, povremenim, sezonskim, usmenim, lizing i sličnim ili gorim uslovima“⁷⁶.

U zaključku, može se reći da je donošenje novog zakona potpuno opravdano, imajući u vidu da je od donošenja važećeg zakona proteklo više od dvadeset godina. U tom periodu promenile su se društveno-ekonomске okolnosti i potrebno je izvršiti usklađivanje propisa i prakse sa najvišim standardima Međunarodne organizacije rada i Evropske unije. Međutim, iako je namera nadležnog ministarstva u ovom pogledu pozitivna i u skladu je i sa preporukama Evropske komisije, pojedina predložena rešenja prete da izazovu upravo suprotan efekat, a naročito ona koja se odnose na ograničenje prava na štrajk. Pored toga, izostala je priprema analiza koje su neophodne kako bi se izvršila procena efekata novog zakona, kao i stepen usklađenosti sa međunarodnim standardima.

Iako je Planom rada Vlade za 2018. godinu kao rok za utvrđivanje **Predloga zakona o socijalno-ekonomskom savetu** određen decembar 2018. godine, Vlada nije ispunila ovu obavezu. Prema izjavi ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u pripremi ili izmeni zakona učestvovaće i lokalni socijalno-ekonomski partneri⁷⁷.

Na kraju, nije postignut sledeći pokazatelj ishoda prema Dokumentu Programa dostoјanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013-2017. godine: *donošenje novog propisa/amandmana o reprezentativnosti na osnovu preporuke MOR i njegova primena na terenu.*

DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O ŠTRAJKU JE POTPUNO OPRAVDANO, ALI SU NEKA OD PREDLOŽENIH REŠENJA SPORNA, NAROČITO ONA KOJA SE ODNOSE NA OGRANIČENJE PRAVA NA ŠTRAJK

⁷⁶ „Inicijative: Novi zakon o štrajku nastavlja gušenje prava na štrajk“, <https://www.danas.rs/drustvo/inicijative-novi-zakon-o-strajku-nastavlja-gusenje-prava-na-strajk/>

⁷⁷ *Ibid.*

3.4. Ocene i preporuke

Na osnovu stanja opisanog u prethodnim odeljcima – a prema kriterijumima koji obuhvataju: (1) ocenu stanja i izazova od strane međunarodnih organizacija i civilnog društva, (2) kapacitet i način rada nadležnih institucija, (3) inkluzivnost i kvalitet javne rasprave o nacrtima propisa i (4) kvalitet predloženih i usvojenih propisa i njihov uticaj na radna prava – ovim izveštajem dajemo sledeće pojedinačne ocene, u rasponu od 1-5 (gde je 1 najmanja, a 5 najveća ocena), kao i prosečnu ocenu za poglavlje „Socijalni dijalog“ u 2018. godini:

Stanje i izazovi:	2
Institucionalni okvir:	3
Zakonodavni i strateski okvir:	2
Prosečna ocena za poglavlje „Socijalni dijalog“:	2,3

U skladu sa navedenim, preporuke Izveštaja za poglavlje „Socijalni dijalog“ koje upućujemo donosiocima odluka – Vladi Republike Srbije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i Narodnoj skupštini – su sledeće:

NACRTI PROPISA MORAJU
BITI DOSTAVLJANI
BLAGOVREMENO I BEZ
IZUZETKA NA MIŠLJENJE
SOCIJALNO-EKONOMSKOM
SAVETU

- Hitno i bez odlaganja privesti kraju pripremu i usvajanje predloga zakona utvrđenih Planom rada Vlade za 2018. godinu;
- Razmotriti, zajedno sa socijalnim partnerima, primedbe na zakone koji su usvojeni ili o čijem nacrtu je održana javna rasprava (o mirnom rešavanju radnih sporova i o štrajku);
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Organizovati javnu raspravu o svim nacrtima zakona koji se tiču socijalnog dijaloga, bez izuzetka, i prestati sa usvajanjem predloga zakona u ovoj oblasti po hitnom postupku;
- Hitno i bez odlaganja pristupiti zaključenju novog Dokumenta Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju; insistirati na tome da usklađivanje Zakona o štrajku sa međunarodnim standardima u toj oblasti bude deo novog Dokumenta;
- Sprovoditi analizu efekata propisa u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovnikom Vlade;
- Popunjavati Izjavu o usklađenosti i Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, tamo gde je u Izjavi navedeno da se propis usklađuje sa pravom EU;

- Staviti na uvid javnosti sve priloge uz nacrte propisa, prema Poslovniku Vlade: Izjavu o usklađenosti, Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, analizu efekata propisa i program javne rasprave sa naznačenim članovima radne grupe za izradu propisa;
- Dostavljati na mišljenje nacrte propisa, zajedno sa analizom uticaja propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji, Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predлагаča propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovnikom Vlade.

Bibliografija

1. Analiza efekata zakona – Nacrt zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima
2. Arturo Bronstein, *International and Comparative Labor Law*, International Labor Organization 2009
3. *Balkan Public Barometer* 2018, Regional Cooperation Council
4. Bela knjiga 2018., Savet stranih investitora
5. Dokument Programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013-2017.
6. *Economic Reform Programme of Serbia (2018-2020)* Commission Assessment
7. Evropska komisija: Republika Srbija – Izveštaj za 2018. godinu
8. Ivan Sekulović, *Modeli zaštite lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Evropskoj uniji*, Fondacija Centar za demokratiju, 2018.
9. Izveštaj o radu za 2017. godinu, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu
10. Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2017. godinu
11. Izveštaj o skriningu Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
12. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova
13. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti
14. „Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, Socijalno-ekonomski savet
15. *Letter from OHCHR on Implementation in 3rd Universal Periodic Review cycle*
16. Nacrt zakona o štrajku
17. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti 14.06.2018.
18. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti sa izmenama i dopunama na osnovu evaluacije komentara, sugestija i primedaba dostavljenih tokom javne rasprave, realizovane u periodu od 14. juna do 5. jula 2018. godine
19. Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju
20. Ocena Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Fiskalni savet Republike Srbije
21. Plan rada Vlade za 2018. godinu

22. Prof. Dr Senad Jašarević, *Radno i socijalno zakonodavstvo – aktuelno stanje i pravci delovanja*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu 2012.
23. Profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje, Fondacija Centar za demokratiju, 2017.
24. *Sixth European Working Conditions Survey*, Eurofound, 2017
25. Zakon o ravnopravnosti polova, „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009
26. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“ broj 50/2018
27. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, „Službeni glasnik RS“ broj 50/2018
28. Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, „Službeni glasnik RS“, br. 125/04, 104/09 i 50/2018
29. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovinama u određenim delatnostima, „Službeni glasnik RS“ broj 50/2018
30. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS“ broj 73/2018
31. Zakon o štrajku, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005 - dr. zakon i 103/2012 - odluka US
32. Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017.
33. Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, „Službeni glasnik RS“, broj 125/2004.
34. 2018 ITUC Global Rights Index: *The World's Worst Countries for Workers*

III

Istraživanje

Mladi i dostojanstven rad

(Izveštaj u okviru istraživanja)

Sarita Bradaš

Godinama unazad indikatori tržišta rada ukazuju na to da je položaj mlađih u Srbiji znatno nepovoljniji od položaja ostalih starosnih grupa i da je daleko nepovoljniji od položaja njihovih vršnjaka u zemljama članicama Evropske unije. Navedeno je razlog toga da se mladi navode kao posebno osetljiva grupa u različitim sektorskim politikama. Nacionalna strategija za mlađe za period od 2015. do 2025. u delu koji se bavi položajem mlađih na tržištu rada, kao i Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje za 2018., ne idu u analizama i predloženim merama dalje od pokazatelja zaposlenosti i nezaposlenosti mlađih. Uzroke nezaposlenosti mlađih vide u manjkavim kvalifikacijama koje ne odgovaraju potrebama tržišta rada ne potkrepljujući tvrdnje validnim i pouzdanim podacima: „Mladi ne poseduju potrebna praktična znanja, veštine i kompetencije koje su tražene na tržištu rada.“¹ Položaj mlađih se ne sagledava u kontekstu vrlo nepovoljne opšte situacije na tržištu rada koju karakteriše nizak nivo privredne aktivnosti, niska tražnja za radom, visoka stopa opšte nezaposlenosti, visoka stopa podzaposlenosti, racionalizacija i zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, niske zarade, kršenje prava iz rada i po osnovu rada, visoke stope siromaštva i socijalne isključenosti. U takvoj situaciji mlađi sve teže pronalaze posao, a kada ga i nađu najčešće su to poslovi ispod njihovih kvalifikacija, privremenii i povremeni, slabije plaćeni od onih koje obavljaju stalno zaposleni, što pokazuju i rezultati istraživanja² o tranziciji mlađih iz obrazovanja na tržište rada.

Površnost u sagledavanju položaja mlađih na tržištu rada rezultira kreiranjem javnih politika koje su nezadovoljavajuće kako po obimu, tako i po kvalitetu. Nalazi poslednje evaluacije³ paketa mera za mlađe, mera sticanja praktičnih znanja i stručne prakse pokazuju pozitivne efekte samo za meru sticanja praktičnih znanja. U samo četiri godine od uvođenja paketa mera za mlađe učešće mlađih u merama aktivne politike zapošljavanja palo je sa 51%, pre uvođenja paketa, na 41% u 2015. godine, a smanjeno je i učešće nezaposlenih mlađih u programima dodatnog obrazovanja i obuke sa 26,5% u 2011. na 9% u 2015. godini. Evaluacija je pokazala da se učesnici programa „Stručna praksa“ ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada

1 Vlada Republike Srbije: Nacionalna strategija za mlađe za period od 2015. do 2025., str. 10

2 Marjanović, D. *Tranzicija mlađih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije*; Međunarodna organizacija rada, Beograd, 2016.

3 Marjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić;D.: *Evaluacija paketa usluga za mlađe i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mlađima*; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije; Beograd, 2016.

ni po ishodima na tržištu rada ni po proceni subjektivnog blagostanja. Čini se da je opredeljenje kreatora politika zapošljavanja i zalaganje za rešavanje problema zaposlenosti mlađih tek deklarativno, budući da su značajno smanjena sredstava za aktivne mere zapošljavanja.

Budući da podaci zvanične statistike tržišta rada ne pružaju uvid u kvalitet zaposlenosti sproveli smo istraživanje sa nezaposlenim i zaposlenim mlađima sa ciljem da utvrđimo u kojoj meri mlađi u Srbiji imaju mogućnosti za ostvarivanje standarda dosta janstvenog rada.

Metodologija

Za potrebe terenskog istraživanja konstruisana su dva upitnika: za nezaposlene i za zaposlene mlade. Istraživanje je sprovedeno na prigodnom uzorku 399 nezaposlenih i 400 zaposlenih osoba starosti od 16 do 30 godina sa podjednakom zastupljeničću u četiri regiona: Beogradu, Vojvodini (Novi Sad, Subotica i Zrenjanin), Šumadiji i zapadnoj Srbiji (Kragujevac, Šabac, Kruševac i Čačak) te Južnoj i istočnoj Srbiji (Niš, Leskovac, Vranje i Smederevo).

Nezaposleni su upitnike popunjavali prilikom redovnog javljanja službi za zapošljavanje, dok je prikupljanje podataka o zaposlenima obavljeno kroz intervju licem u lice. Intervjuje je sprovedeo 20 anketara koji su prethodno prošli obuku. U prikupljanju podataka o zaposlenima korišćena je metoda snežne grudve⁴ koja je izabrana kako bi se ispitanicima omogućilo da zbog poverenja u anketara budu iskreni pri odgovaranju na osetljiva pitanja, što svakako ne bi bio slučaj da smo podatke prikupljali na njihovom radnom mestu ako bismo dobili odobrenje za sprovođenje istraživanja.

Podaci o nezaposlenima prikupljeni su tokom prve nedelje jula 2018. u saradnji sa filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje, a intervui sa zaposlenima realizovani su tokom jula 2018.

Socio-demografske karakteristike uzorka

Podaci o osnovnim socio-demografskim karakteristikama ispitanika prikazani su u tabeli 1. U ukupnom uzorku nešto je veće učešće žena (53%), mlađih starosti 25-29 godina (65%) i mlađih koji žive u urbanim sredinama⁵ (53%). Većina mlađih i dalje živi sa svojim roditeljima, pri čemu

⁴ Metoda uzorkovanja koja se zasniva na cilnjom odabiru uskoga kruga ispitanika koji upućuju anketara na druge osobe koje bi učestvovalo u istraživanju.

⁵ U mestu koje ima više od 150.000 stanovnika.

je njihovo učešće među nezaposlenima 68%. Samostalno ili sa supružnicima/partnerima živi 37% zaposlenih i 26% nezaposlenih ispitanika. Mladi sa završenim trogodišnjim i četvorogodišnjim srednjim obrazovanjem čine 61% ukupnog uzorka (68% među nezaposlenima i 54% među zaposlenima), a ispitanici sa završenim osnovnim i master/integriranim studijama 36% i podjednako su zastupljeni među nezaposlenima i zaposlenima.

Tabela 1. Socio-demografske karakteristike uzorka (N=799)

Socio-demografske karakteristike		zaposleni	nezaposleni	ukupno
Pol	muško	52,3	41,5	46,9
	žensko	47,7	58,5	53,1
Godine	15-19	3,3	15,8	9,5
	20-24	23,8	26,6	25,2
	25-29	73,0	57,6	65,3
Obrazovanje	niže	2,0	3,3	2,6
	srednje	62,8	59,4	61,1
	visoko	35,3	37,3	36,3
žive sa	roditeljima	54,1	68,4	61,3
	partnerom/kom	26,6	17,7	22,1
	sami	10,0	8,3	9,2
	drugo	9,3	5,6	7,4
Sopstvena deca	ima	23,8	14,5	19,1
	nema	76,3	85,5	80,9
Prebivalište	veliki grad	54,1	50,9	52,5
	gradić	30,1	29,3	29,7
	selo	15,8	19,8	17,8

U pogledu porodičnih prilika nezaposleni češće žive sa roditeljima (68%) nego zaposleni (54%), ređe su u bračnoj ili vanbračnoj zajednici (18%).

Dostojanstven rad – između želje i stvarnosti

Dostojanstven rad uključuje funkcije⁶ koje rad za čoveka ima iz ugla socio-psihološkog određenja: ekonomsku (zadovoljavanje egzistencijalnih potreba), socijalnu (pruža mogućnost socijalnih interakcija, izvor je socijalnog statusa i prestiža) i psihološku (izvor identiteta pojedinca, samopostovanja i samoostvarenja).

Sigurnost posla, odgovarajuća i pravedna zarada te bezbednost i zdravlje na radu su ekstrinzični aspekti rada čije je zadovoljenje neophodno kako bi pojedinac ostvario osnovne egzistencijalne potrebe. Imajući u vidu da je posao jedini izvor prihoda za većinu ljudi i kao takav osnova za obezbeđenje, ne samo sopstvene već i egzistencije porodice, uz adekvatnost zarade jednak je važan aspekt je izvesnost zaposlenja, odnosno stabilnost i sigurnost posla. Percepcija pravednosti zarade, odnosno procene pojedinca da je plaćen u skladu sa svojim zalaganjem bitno utiče na zadovoljstvo poslom. Ekstrinzični aspekt rada izuzetno je važan za mlade ljude kako bi mogli da se osamostale i odvoje od primarne porodice. Interakcijski aspekt rada izražen kroz dobre odnose sa kolegama i rukovodiocem bitna je odrednica motivacije i radne uspešnosti koja predstavlja preduslov za zadovoljenje psihološke potrebe za pripadanjem. Psihološka funkcija rada iskazuje se kroz intrinzične aspekte: zanimljivost posla, mogućnost razvoja kroz usavršavanje i napredovanje te učestvovanje u odlukama koje se odnose na posao pojedinca.

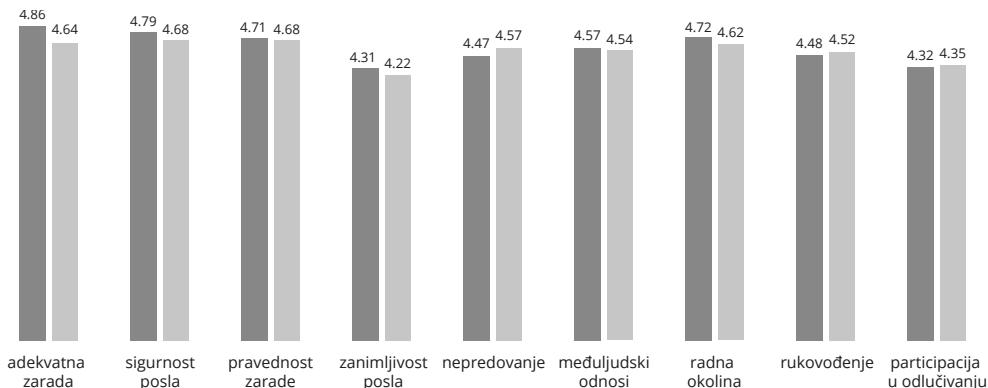
Kako bismo utvrdili kako mladi, zaposleni i nezaposleni, procenjuju važnost pojedinih karakteristika posla te u kojoj meri sadašnji posao zadovoljava ekonomsku, socijalnu i psihološku funkciju, od svih ispitanika smo tražili da procene važnost devet karakteristika posla na skali od 1 („uopšte mi nije važno“) do 5 („izuzetno mi je važno“). Zaposleni mladi su, pored važnosti, procenjivali koliko na svom poslu ostvaruju svaku od navedenih karakteristika na skali od 1 („uopšte ne ostvarujem“) do 5 („u potpunosti ostvarujem“).

Nezaposleni i zaposleni procenjuju veoma važnim sve ispitane aspekte posla (slika 1) pri čemu su najvišim procenjene one karakteristike posla koje imaju ekonomsku funkciju (zarada koja omogućava pristojan život, siguran posao na kojem im ne preti otkaz, bezbedna i zdrava radna okolina i pravedna zarada koja je u skladu sa njihovim doprinosom poslu). Iza ekstrinzičnih karakteristika posla po važnosti slede interakcijske (dobar odnos sa kolegama i rukovodiocem), a nakon toga intrinzični aspekti posla – mogućnost napredovanja, participacija u odlučivanju i zanimljivost posla. Procena važnosti pojedinih karakteristika posla naših ispitanika u skladu je sa Maslovlevom hijerarhijom potreba po kojoj su potrebe hijerarhijski

6 Šverko, B. *Značenje rada u životu pojedinca: radne vrijednosti, važnost rada i alienacija*, u Kolesarić, V., Krizma-nić, M. i Petz, B., Uvod u psihologiju, 1991. Zagreb: Prosvjeta, str. 17–56.

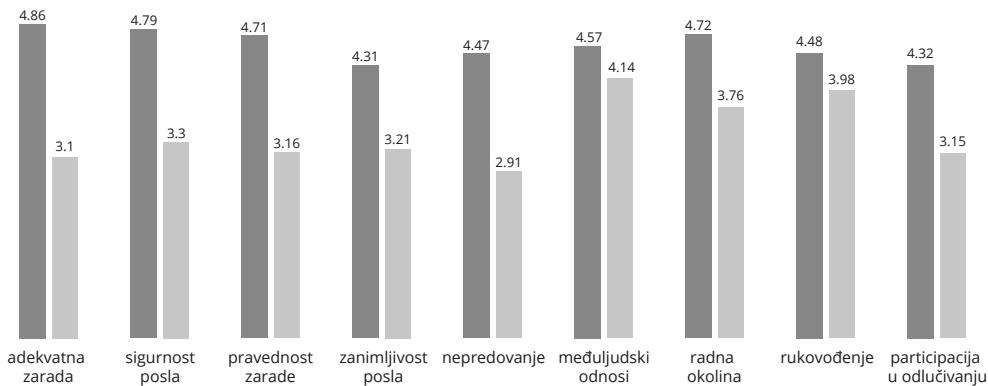
raspoređene na pet nivoa: biološke, potrebe za sigurnošću, potrebe za pri-padanjem, potrebe za poštovanjem i potreba samoaktualizacije⁷.

Slika 1. Prosečne procene važnosti aspekata rada zaposlenih i nezaposlenih



U kojoj meri zaposleni mladi procenjuju pojedine aspekte rada i koliki je raskorak između njihove važnosti i ostvarenosti prikazano je na slici 2. Važnost svih aspekata rada visoko je procenjena (iznad 4,3) dok je njihova ostvarenost znatno niža i kreće se u rasponu od 3,1 za adekvatnost zarade do 4,1 za odnose sa kolegama na poslu. Najveće je osujećenje u ekstrinzičnom aspektu rada (plata koja omogućava pristojan život, pravednost zarade i sigurnost posla) i intrinzičnom (mogućnost napredovanja). Stepen ostvarenja interakcijskih aspekata rada je procenjen najvišim (dobri odnosi sa kolegama i rukovodiocem).

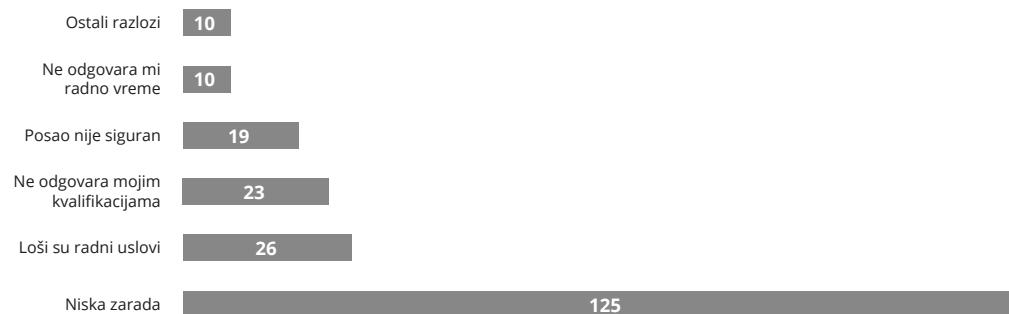
Slika 2. Prosečne procene važnosti i ostvarenosti aspekata rada zaposlenih



7 Maslow, A. H. (1954), Motivation and personality, New York: Harper & Row.

Nizak kvalitet radnog života svakako je značajan faktor želje za promenom posla. Na pitanje da li žele da promene sadašnji posao potvrđno odgovara većina zaposlenih ispitanika (57,5%). Najvažniji razlozi (slika 3) za promenu posla upravo su oni koji se odnose na zadovoljavanje ekstrinzičnih aspekata rada: niska zarada, loši uslovi rada i nesiguran posao.

Slika 3. Razlozi za promenu posla



Subjektivna procena ostvarenosti aspekata kvaliteta posla uslovljena je objektivnim okolnostima i izuzetno je važna za razumevanje individualne dobiti koju posao nosi ili posledica koje nezaposlenost donosi. Zbog toga ćemo u nastavku analizirati elemente dostojanstvenog rada na osnovu podataka dobijenih upitnikom i to: mogućnosti zapošljavanja, adekvatnost zarada, sigurnost posla te ostvarivanje radnih i socijalnih prava.

Mogućnosti zapošljavanja

Mogućnost zapošljavanja predstavlja ključni element dostojanstvenog rada koji nam pruža sliku ponude i potražnje za radom i omogućuje procenu kvaliteta zaposlenja.

Osnovni indikatori tržišta rada iskazani kroz stope zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti (tabela 2) ukazuju da mladi muškarci i žene u Srbiji nemaju jednak mogućnosti zapošljavanja u odnosu na populaciju odraslih. Naime, stope zaposlenosti odraslog stanovništva dvostruko su veće od stope zaposlenosti mlađih, dok je stopa nezaposlenosti mlađih dvostruko veća od stope nezaposlenosti odraslih. Učešće neaktivnih među mlađima tri puta je veće od učešća neaktivnih među odraslima. Uzrasni jaz u osnovnim indikatorima tržišta rada izraženiji je od rodnog jaza unutar starosnih grupa.

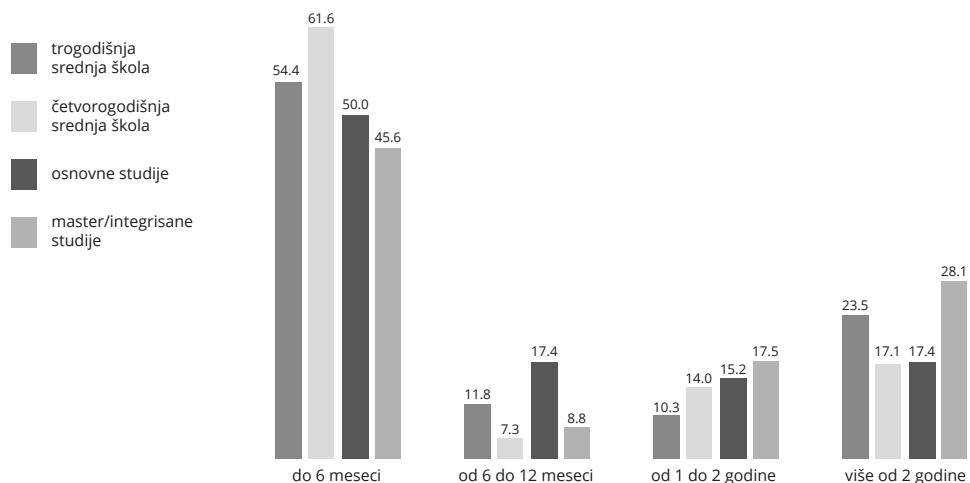
Tabela 2. Osnovni indikatori tržišta rada u 2017. za mlade (15-29) i odrasle (25-54) s obzirom na pol (%)

	stopa zaposlenosti		stopa nezaposlenosti		stopa neaktivnosti	
	15-29	25-54	15-29	25-54	15-29	25-54
ukupno	34,9	71,3	26,7	13,6	52,4	17,5
muškarci	40,3	76,8	24,8	12,8	46,4	11,9
žene	29,1	68,0	29,3	13,0	58,8	21,9

Izvor RZS, Anketa o radnoj snazi 2017, proračun autorke

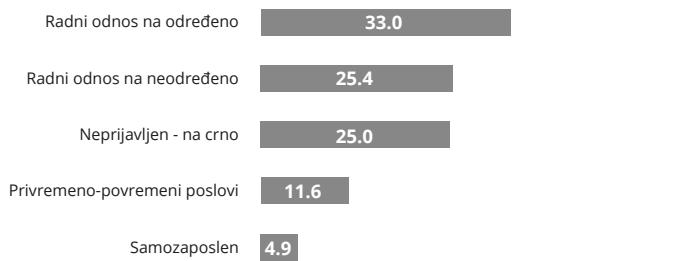
Podaci o trajanju nezaposlenosti su jedan od pokazatelja pristupa tržištu rada. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje duže od godinu dana je više od trećine ispitanih mladih (34,5%). Posebno zabrinjava podatak da je dugoročna nezaposlenost najviša među nezaposlenima sa najvišim obrazovanjem (master/integrисane studije) gde je gotovo polovina nezaposlenih na evidenciji duže od godinu dana (slika 4).

Slika 4. Trajanje nezaposlenosti prema obrazovanju (%)



Većina nezaposlenih (60,5%) je pre prijavljivanja na evidenciju nezaposlenih imala radno iskustvo, a uzroci njihove nezaposlenosti su prekid privremenog angažovanja (istek ugovora na određeno vreme, angažovanja na privremeno-povremenim poslovima ili rada na crno) ili otkaz ugovora na neodređeno vreme (slika 5).

Slika 5. Radni status pre prijavljivanja na evidenciju NSZ nezaposlenih sa radnim iskustvom (%)



Kako nezaposleni percipiraju uzroke svoje nezaposlenosti ispitali smo tražeći njihovu procenu u kojoj meri se susreću sa određenim preprekama u zapošljavanju na skali od 1 (uopšte ne) do 5 (u potpunosti da), a rezultati prosečnih procena su prikazani na slici 6. Za razliku od kreatora politika koji smatraju da su glavni uzroci nezaposlenosti mladih na strani ponude radne snage, odnosno u nedostatku kompetencija potrebnih tržištu rada i nedostatka radnog iskustva, ispitanici mladi ključne razloge svoje nezaposlenosti vide na strani potražnje za radom: u niskim zaradama, nepotizmu kao posledici slabe ponude poslova i lošim uslovima rada.

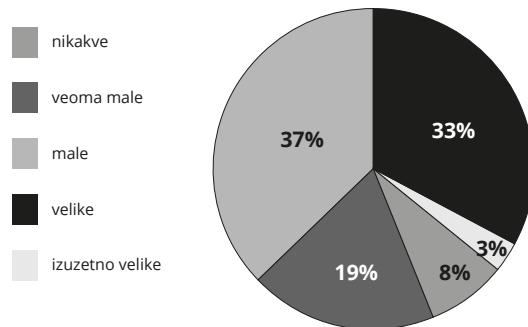
Slika 6. Prosečne procene prepreka u zapošljavanju



Kako nezaposleni procenjuju svoje mogućnosti zapošljavanja prikazano je na slici 7: tek nešto više od trećine ispitanika smatra da su im šanse da pronađu posao u narednih šest meseci velike (33%) ili izuzetno velike (3%). U proceni mogućnosti pronalaženja posla značajno se razlikuju mlađi s obzirom na obrazovanje: najveći pesimisti su nezaposleni sa završenim osnovnim studijama, među kojima 24% procenjuje da ima velike šanse za pronalaženje posla, slede nezaposleni sa trogodišnjim srednjim obrazovanjem

(39%), a među nezaposlenima sa završenim master/integriranim studijima i sa četvorogodišnjim srednjim obrazovanjem ih je 43%.

Slika 7. Procena šansi za pronalaženje posla u narednih šest meseci



Mogućnosti za zapošljavanje mlađih smo istražili preko nekoliko varijabli za zaposlene mlade: njihov status pre sadašnjeg zaposlenja, način na koji su došli do posla i usklađenost zahteva zanimanja sa njihovim kvalifikacijama.

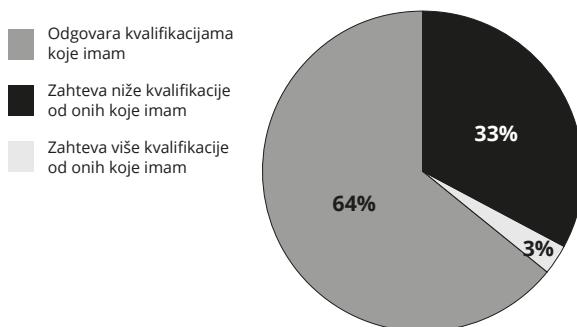
Pre dolaska na sadašnji posao većina mlađih je bila nezaposlena (44,5%), bili su na školovanju (27,5%) ili zaposleni (24,3%). Do posla je preko konkursa došao tek svaki peti zaposleni, a najčešći način dolaska do posla su rođaci i prijatelji i direktni kontakt sa poslodavcem (slika 8). Nepotizam je kao način zapošljavanja najzastupljeniji kako u privatnom, tako i u javnom sektoru. Do posla u javnom sektoru preko rođaka i prijatelja došlo je 25% ispitanika, a preko partije 11%, dok je u privatnom sektoru 39% i 1% ispitanika, respektivno.

Slika 8. Način dolaska do sadašnjeg posla (%)



Podaci o usaglašenosti kvalifikacija koje zaposleni mladi imaju sa zahtevanim kvalifikacijama pokazuju da trećina zaposlenih ispitanika radi na radnim mestima koja zahtevaju niže kvalifikacije od onih koje poseduju (slika 9). Najveća neusaglašenost je kod zaposlenih koji imaju osnovne studije, gde 46% radi na poslovima koji zahtevaju niže kvalifikacije, kao i kod zaposlenih sa četvrtogodišnjim srednjim obrazovanje, gde ih radi 39%. Navedeni nalazi upućuju na to da su obrazovani mladi zbog ograničene ponude poslova prinuđeni da prihvataju poslove za koje su prekvalifikovani. Nesklad između kvalifikacija i poslova koje obavljaju najizraženiji je u: jednostavnim zanimanjima koja ne zahtevaju nikakve kvalifikacije (86% prekvalifikovanih), zanimanjima fabričkih radnika (59% prekvalifikovanih), zanatskim zanimanjima (53% prekvalifikovanih) i administrativnim zanimanjima (43% prekvalifikovanih).

Slika 9. Usklađenost kvalifikacija zaposlenih sa kvalifikacijama radnog mesta



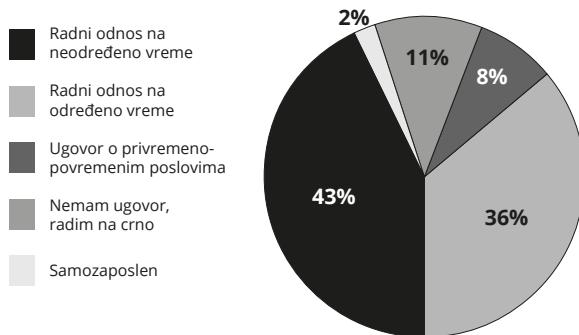
Sigurnost posla

Kada ulaze na tržište rada mladi su najčešće angažovani u nekoj od formi prekarne zaposlenosti: radu u neformalnoj ekonomiji, radu na određeno, privremeno ili povremeno. Stopa neformalne zaposlenosti mlađih (15-24 godine) prema podacima Ankete o radnoj snazi u 2017. bila je 30%, gotovo dvostruko veća od stope neformalne zaposlenosti odraslih (25-54 godine) koja je iznosila 15,9%. Prema podacima iz Izveštaja o trendovima na tržištu rada Zapadnog Balkana među zaposlenim radnicima uzrasta 15-64 godine bilo je 20% privremeno zaposlenih, dok je više od 50% mlađih bilo zaposleno privremeno.

Na slici 10 je prikazan način radnog angažovanja zaposlenih mlađih. Većina ispitanika je angažovana u nekom od prekarnih oblika zaposlenosti: na određeno, na privremenim i povremenim poslovima ili radi na crno. Kada je u pitanju rad na neodređeno vreme, utvrđene su statistički značajne razlike s obzirom na sektor delatnosti, regionalnu pripadnost, obrazovanje i pol: zaposleni na neodređeno najviše su zastupljeni u javnom sektoru.

ru (59,8%), žive u Vojvodini (55,6%), imaju završene master ili integrisane studije (49%) i muškarci su (48%).

Slika 10. Zaposleni prema vrsti ugovora/radnog angažovanja



Adekvatnost zarada

Zarada koja omogućava zaposlenom i njegovoj porodici pristojan život ključni je element dostojanstvenog rada. Pravednost i zarada koja obezbeđuje minimum životnih uslova za sve zaposlene kojima je takva zaštita potrebna jedan je od ciljeva MOR u Deklaraciji iz Filadelfije⁸.

Poslednji dostupni podaci zvanične statistike (tabela 3) pokazuju da mladi imaju 20% niže mesečne zarade i da svaki treći zaposleni mladi ima zaradu koja je niža od 2/3 medijane zarade.

Tabela 3. Prosečne mesečne zarade i učešće zaposlenih sa niskim zaradama prema starosnim grupama u oktobru 2014.

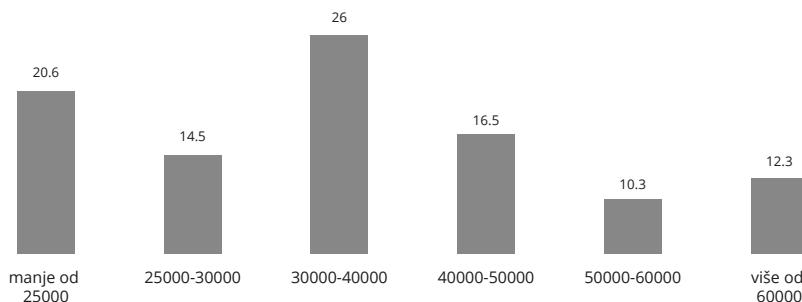
Starosne grupe	Prosečna mesečna zarada (RSD)	Medijana mesečne zarade (RSD)	Učešće zaposlenih sa niskim zaradama (%)
Svega	67.309	57.002	22,94
15–29	53.941	46.722	31,87
30–39	67.166	56.728	23,99
40–49	68.770	57.764	22,66
50–59	71.318	61.684	18,11
60 i više	82.060	68.505	13,67

Izvor: RZS Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014.

⁸ Prema: Decent work indicators: Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators, ILO manual, second version, International Labour Office, Geneva, 2013.

Zaposlenim mladima je postavljeno pitanje o visini mesečne zarade koju primaju (slika 11). Osam od deset ispitanika prima zaradu koja je niža od republičkog proseka, dok petina mesečno zarađuje manje od minimalne zarade.

Slika 11. Visina mesečne zarade u dinarima (%)



Mladi se po visini zarada statistički značajno razlikuju prema polu, vrsti radnog angažovanja, regionu, obrazovanju, polu i sektoru u kojem rade. Polovina mlađih koji rade neprijavljeno je u najnižoj dohodovnoj kategoriji, kao i 40% mlađih koji rade na privremenopovremenim poslovima, dok je učešće zaposlenih koji zarađuju više od 50.000 dinara najveće među onima sa ugovorom na neodređeno vreme. Najveće zarade imaju zaposleni u Beogradu, dok polovina zaposlenih u Šumadiji i zapadnoj Srbiji te Južnoj i istočnoj Srbiji, mesečno zarađuje manje od 30.000 dinara. Što je veći nivo obrazovanja, veće su i zarade. Izrazite su razlike u zaradama muškaraca i žena: dvostruko veće je učešće mlađih žena nego muškaraca u najnižoj dohodovnoj kategoriji, dok su zarade u javnom sektoru značajno veće od zarada u privatnom.

Tabela 4. Visina mesečne zarade u odnosu na demografske karakteristike, vrstu ugovora i sektor rada (u %)

	manje od 25.000	25.000 – 30.000	30.000 – 40.000	40.000 – 50.000	50.000 – 60.000	više od 60.000
Vrsta ugovora/angažovanja⁹						
Ugovor neodređeno	3,6	11,3	29,8	21,4	14,3	19,6
Ugovor određeno	25,7	18,8	25,0	16,7	6,9	6,9
Ugovor o privremenopovremenim poslovima	40,6	21,9	18,8	6,3	9,4	3,1
Bez ugovora (na crno)	51,1	8,9	20,0	8,9	4,4	6,7

9 Hi kvadrat od 86.095 značajan na 0,01.

Region ¹⁰						
Beograd	14,6	5,8	16,5	16,5	14,6	32,0
Vojvodina	17,2	6,1	29,3	28,3	13,1	6,1
Šumadija i zapadna Srbija	24,0	21,0	31,0	11,0	8,0	5,0
Južna i istočna Srbija	26,5	25,5	27,6	10,2	5,1	5,1
Obrazovanje ¹¹						
Niže	62,5	25	12,5			
Srednje	25,5	17,5	27,9	15,9	8,0	5,2
Visoko	9,2	8,5	23,4	18,4	14,9	25,5
Pol ¹²						
Muški	13,9	13,0	30,8	16,3	11,1	14,9
Ženski	27,4	16,3	21,1	16,8	8,9	9,5
Sektor ¹³						
Javni	10,7	7,1	32,1	23,2	17,9	8,9
Privatni	22,8	18,1	24,7	14,7	7,7	12

Većina zaposlenih ispitanika ima na raspolaganju veoma male finansijske resurse, što za posledicu ima nemogućnost osamostaljivanja i osnivanja porodice, ali predstavlja i izvor brige za većinu zaposlenih. Na pitanje koliko često su u prethodna tri meseca brinuli zbog finansijskih teškoća četiri od deset ispitanika odgovara da su bili zabrinuti često ili stalno.

Radna i socijalna prava

U kojoj meri zaposleni ispitanici ostvaruju zakonom garantovana prava prikazano je na slici 12. Iako 89% zaposlenih radi u formalnom sektoru, pravo na sindikalno organizovanje ne ostvaruje 60% ispitanika, 50,4% nema plaćen prekovremeni rad, 42,6% nema plaćen topli obrok, a naknadu troškova

10 Hi kvadrat od 93.611 značajan na 0,01.

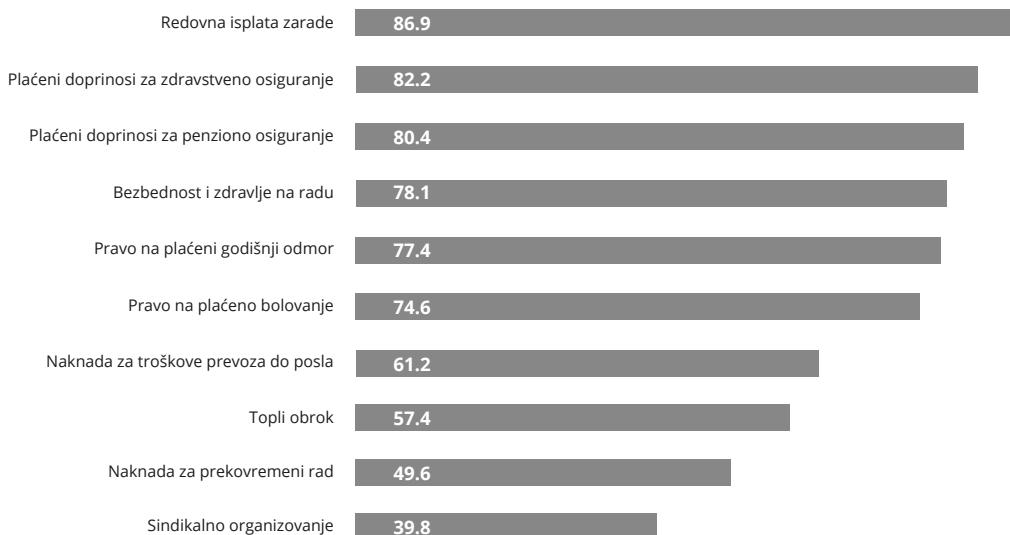
11 Hi kvadrat od 63.930 značajan na 0,01.

12 Hi kvadrat od 15.973 značajan na 0,01.

13 Hi kvadrat od 25.347 značajan na 0,01.

prevoza ne dobija 39% ispitanika. Svaki peti zaposleni ne ostvaruje prava iz socijalnog osiguranja, a svakom četvrtom je uskraćeno pravo na plaćeno bolovanje ili plaćen godišnji odmor.

Slika 12. Ostvarivanje radnih i socijalnih prava (%)



Mladi i sindikati

Budući da su mladi jedna od najranjivijih grupa na tržištu rada, kod koje je učestalo kršenje osnovnih radnih prava, ispitali smo stavove mladih nezaposlenih i zaposlenih prema sindikatima, kao i sindikalizovanost zaposlenih ispitanika.

Stavovi nezaposlenih mladih prema sindikatima svakako će uticati na njihovu spremnost da se učlane u sindikat kada se zaposle. Tvrđnje koje se odnose na sindikat nezaposleni su procenjivali iskazujući stepen slaganja sa svakom tvrdnjom na skali od 1 („uopšte se ne slažem“) do 5 („u potpunosti se slažem“). U tabeli 5. su prikazane procene ispitanika iz kojih je vidljivo većinsko izraženo neslaganje sa tvrdnjama o sindikatu. Većina nezaposlenih nije informisana o radu sindikata, polovina ne veruje da članovi sindikata lakše ostvaruju svoja prava, a isto toliko ih nema poverenje u sindikat. Sa druge strane, tek jedan od četiri nezaposlena misli da se sindikati bore za bolje uslove rada i da štite prava zaposlenih.

Tabela 5. Stavovi nezaposlenih prema sindikatu

Tvrđnja	M	Neslaganje (%)	Slaganje (%)
Informisan/a sam o radu sindikata.	2,31	60,1	18,3
Sindikati štite prava zaposlenih.	2,78	33,8	24,2
Imam poverenja u sindikate.	2,41	51,5	15,3
Kada je neko član sindikata lakše ostvaruje prava.	2,77	51,5	23,4
Sindikati utiču na to da se povećaju plate.	2,57	45,5	19,8
Sindikati se bore za bolje uslove rada.	2,76	36,3	24,2

Napomena: U koloni neslaganje prikazan je % odgovora „uopšte se ne slažem“ i „uglavnom se ne slažem“, a u koloni slaganje % odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“.

Među zaposlenim ispitanicima tek svaki četvrti je član sindikata. Među zaposlenima na neodređeno vreme 44,3% su članovi/ce sindikata, dok je među zaposlenima na određeno vreme svega 18% članova sindikata. Kada se posmatra članstvo u sindikatu unutar pojedine grupe zanimanja najviše članova sindikata je među fabričkim radnicima (40%), zanatlijama (33%) te stručnjacima i inženjerima (32%), a najmanje u trgovackim i uslužnim zanimanjima (12%). Postoje značajne razlike u sindikalizovanosti zaposlenih mladih u odnosu na sektor u kojem rade: 80% zaposlenih u javnom sektoru članovi su sindikata, a u privatnom ih je svega 23%.

Razlozi za neučlanjenje u sindikatu prikazani su na slici 13. Nepostojanje sindikalne organizacije (69%) je najčešći razlog tome da mladi nisu članovi sindikata, zatim to što im niko nije ponudio članstvo (45%) i nezainteresovanost za članstvo (45%).

Slika 13. Razlozi za neučlanjenje u sindikat (u %)



Nalazi istraživanja daju smernice za moguće delovanje sindikata. Postoji mnogo razloga da se mladi sindikalizuju, ali to zahteva drugačiji pristup sindikata mladima; umesto da čekaju da se mladi učlane sindikalni poverenici treba da dođu do mlađih, i to do onih: koji su na nesigurnim poslovima, koji nemaju zagarantovanu zaradu, kojima su uskraćena radna i socijalna prava, koji rade u preduzećima u kojima ne postoje sindikalne organizacije, do zaposlenih u privatnom sektoru, do nezaposlenih mlađih koji su bivši/budući zaposleni. Ukoliko sindikati zaista žele da razviju strategiju rada sa mlađima prvo treba da ih upoznaju, da razumeju ko su mlađi koji nisu u sindikatu, njihove demografske karakteristike, njihovo viđenje važnih pitanja, gde žive i koje su im potrebe. To isto treba da urade i za članove kako bi saznali zašto im se pridružuju. Mnogi sindikati ovo rade, kako kaže Aleks Vajt¹⁴, *ad hoc* – od slučaja do slučaja – ali navedeno treba da urade sistematično.

Percepције mlađih o društву и будућности

Kako zaposleni i nezaposleni mlađi percipiraju društvo u kome žive sa aspekta socijalne pravednosti ispitali smo tražeći da ispitanici procene svoje slaganje sa tvrdnjama koje se odnose na jednake mogućnosti za sve da ostvare svoje želje i ciljeve, i koje opisuju nejednakosti u društву, nejednakosti pred zakonom i toleranciju društva prema devijantnim ponašanjima.

Tabela 6. Procena aspekata pravednosti društva (%)

		ukupno	zaposleni	nezaposleni
Svi imaju šanse da ostvare ono što žele.	neslaganje	60,63	68,8	52,4
	umereno slaganje	20,13	20,5	19,7
	slaganje	19,25	10,8	27,8
Važnije je da imaš dobру vezu nego da si stručan.	neslaganje	16,65	10,0	23,4
	umereno slaganje	17,78	17,5	18,1
	slaganje	65,57	72,5	58,5
Svako ko je stručan danas može da nađe posao.	neslaganje	51,83	60,3	43,3
	umereno slaganje	28,82	26,4	31,3
	slaganje	19,34	13,3	25,4

14 Dostupno na <https://alexwhite.org/2012/11/five-essential-elements-of-strategy-for-unions-to-win/>

U našem društву se ne cene znanja i sposobnosti.	neslaganje	19,82	17,3	22,4
	umereno slaganje	27,53	25,3	29,8
	slaganje	52,65	57,5	47,7
Društvo brine za siromašne.	neslaganje	68,02	79,4	56,4
	umereno slaganje	21,87	16,5	27,3
	slaganje	10,11	4,0	16,3
Kod nas pravda ne važi za sve.	neslaganje	19,52	17,0	22,1
	umereno slaganje	19,14	14,5	23,9
	slaganje	61,34	68,5	54,1
Ne isplati se biti pošten da bi postigao uspeh u životu.	neslaganje	32,03	28,3	35,9
	umereno slaganje	25,09	25,0	25,2
	slaganje	42,88	46,8	38,9

Najveći stepen nepravednosti društva mladi vide u odnosu na siromašne: sa tvrdnjom da društvo brine za siromašne ne slaže se 79,4% zaposlenih i 56,4% nezaposlenih ispitanika. Mladi procenjuju da za su za uspeh važnije veze koje pojedinac ima nego stručnost (72% zaposlenih I 56% nezaposlenih), kao i da stručnost nije garancija dobijanja posla jer se u društvu ne cene znanja i sposobnosti. Većina ispitanika smatra da pravna država ne funkcioniše jer „pravda ne važi za sve“ kao i da društvo ne pruža svima jednake šanse da ostvare svoje želje i ciljeve.

Posledica nejednakosti u društvu – pored gubitka samopoštovanja, nepri-državanja postojećih normi i pravila i neučestvovanja u društvenom životu – je i napuštanje takvog društva, što potvrđuju neka istraživanja¹⁵. Rezultati našeg istraživanja potvrđuju nalaze da je veća percepција socijalne nepravde povezana sa namerom napuštanja Srbije (tabela 7).

15 Prema: Ljubotina, D. „Mladi i socijalna pravda“, Revija za socijalnu politiku, svezak 11, br. 2 (2004).

Tabela 7. Procena aspekata pravednosti društva s obzirom na nameru odlaska iz Srbije(%)

	planira odlazak			ne planira odlazak		
	neslaganje	umereno slaganje	slaganje	neslaganje	umereno slaganje	slaganje
Svi imaju šanse da ostvare ono što žele.	75,87	12,94	11,19	51,87	24,26	23,87
Važnije je da imaš dobru vezu nego da si stručan.	12,59	10,84	76,57	18,81	21,58	59,60
Svako ko je stručan danas može da nađe posao.	65,37	22,97	11,66	44,27	32,21	23,52
U našem društvu se ne cene znanja i sposobnosti.	17,83	17,48	64,69	20,83	33,33	45,83
Društvo brine za siromašne.	78,52	14,08	7,39	62,18	26,14	11,68
Kod nas pravda ne važi za sve.	17,83	13,29	68,88	20,36	22,33	57,31
Ne isplati se biti pošten da bi postigao uspeh u životu.	25,61	18,95	55,44	35,77	28,46	35,77

Na pitanje da li planira odlazak iz Srbije potvrđno odgovara više od trećine ispitanika (slika 14), podjednako zaposlenih i nezaposlenih. Značajnih razlika u nameri da napuste Srbiju nema ni s obzirom na socio-demografska obeležja (obrazovanje, pol i mesto prebivališta).

Slika 14. Namera odlaska u inostranstvo s obzirom na status na tržištu rada (u %)



Zaključna razmatranja

Na uzorku od 799 mladih nezaposlenih i zaposlenih u Srbiji ispitali smo kakve su mogućnosti za ostvarivanje standarda dostojanstvenog rada analizirajući mogućnosti zapošljavanja, sigurnost posla, adekvatnost zarada, ostvarivanje radnih i socijalnih prava, Analiza strukture zaposlenosti mladih u pogledu načina angažovanja i uslova rada ukazuje na visoko učešće netipičnih, nestandardnih oblika rada (rad na određeno, privremenim, povremenim rad, rad u neformalnom sektoru). Ograničene mogućnosti zapošljavanja i visoka nezaposlenost mladima ostavljaju malo izbora: prihvataju nesigurne poslove na kojima su slabo plaćeni ili poslove za koje su prekvalifikovani, pri čemu imaju ograničen pristup socijalnom osiguranju, a mnogima su uskraćena zakonom garantovana prava iz rada: mogućnost sindikalnog organizovanja, plaćen prekovremenim rad, topli obrok, naknada prevoza do posla i plaćeno bolovanje.

Mladi u našem istraživanju ocenjuju društvo u kojem žive kao nepravedno: kao društvo koje ne brine za siromašne, društvo u kojem nemaju svi jednake šanse, već uspeh zavisi od veza i poznanstava.

Republika Srbija se obavezala kao potpisnica Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, da: prizna „pravo na rad što uključuje pravo svakoga na mogućnost da živi od slobodno od izabranog ili prihvaćenog rada“; prizna „svakome pravo da uživa pravedne i povoljne uslove rada“, uključujući pravednu zaradu i jednaku naknadu za rad iste vrednosti bez ikakve razlike, naročito između zaposlenih muškaraca i žena; preduzme posebne mere zaštite dece I mladih od ekonomske i socijalne eksploatacije. Uprkos preuzetim obavezama ne samo ovim, već i nizom drugih međunarodnih dokumenata, statistički podaci i rezultati našeg istraživanja pokazuju da su danas u Srbiji socijalna pravda i dostojanstven rad veoma daleko od stvarnosti i života mladih u Srbiji.

Komentari ispitanika

Radim preko agencije za zapošljavanje kao pomoćni radnik i logističar za jednu veoma uspešnu korporaciju u kojoj se generalno radi pod velikim psihološkim pritiskom i stalnom tenzijom, kako bi se ostvarila zadata norma. Taj način poslovanja u krugu fabrike zovemo „legalizovani mobing“. (Niš, zaposlen)

Izuzetno mala garantovana zarada u Republici Srbiji u potpunom je neskladu sa troškovima života i cenama. Generalno niske zarade od kojih ne može da se zadovolje najosnovnije potrebe pojedinca, a o porodici ne može ni da se sanja. Cene evropske, a zarade – afričke. (Šabac, nezaposlen)

Ja sam tehničar zaštite od požara, od 2012. tražim posao u struci. Nije li to deficitarno zanimanje u Srbiji?! Ako će ovaj upitnik dospeti u prave ruke, onda ide i pravo pitanje: kako majka 15-mesečnog deteta može da preživi nezaposlena, a otac u firmi gde je kontrolor/šef smene i ugovor mu se produžava na 3 meseca, plata ne prelazi 35. 000 din.? Putem kojih trikova ta porodica još uvek nije umrla od gladi??!! Ah, da, zaboravih napomenuti da smo podstanari. Toliko o tome što ima pravde za sve, što smo svi jednaki, zaista nimalo ne utiču stranačka opredeljenja niti veze i vezice sa svih strana. Predivan i lak život u ovoj državi, nema šta!!! PS: nadam se da ste upućeni u širok pojam sarkazma. (Kragujevac, nezaposlena)

Kako da stvorim porodicu? (Vranje, zaposlen)

Kontrolišite poslodavce jer ne daju radnicima ni minimalac. Prikažu minimalac, a moramo da vratimo po 5 – 6 hiljada poslodavcu. (Šabac, zaposlen)

Naterajte poslodavce da rade po zakonu i da isplaćuju redovno zarade i da ih povećaju, da prijavljuju ... i uplaćuju doprinose na završenu stručnu spremu a ne minimalac na sve. (Novi Sad, nezaposlen)

Da li može da se živi skromno u Beogradu od 18.333,00 RSD u porodici od 4 člana? (Beograd, nezaposlena)

Ja samo želim da radim ono za šta sam se školovao i da pri tome zarađujem platu od koje mogu da imam da se izdržavam, a ne ovako da imam 28 godina i da moja mama meni mora da pomaže finansijski. (Novi Sad, nezaposlen)

Prošlo je mnogo godina od kad su ugašene domaće firme i preduzeća i doveđeni su strani investitori koji se ponašaju prema radniku kao prema robu. Pri tome su se potrudili ti isti investitori da ne daju platu dostojnu za normalan život. Ako se uzme u obzir potrošačka korpa zarada je najmanje duplo manja. Sindikalne organizacije ne postoje ili ono što postoji je samo na papiru. Da li meni neko može da objasni prostu stvar: Ako prosečna porodica u Srbiji ima 4 člana, od toga dva deteta koja se školuju ili idu u vrtić, a oba roditelja rade za minimalnu platu, kako oni krpe kraj s krajem. To je moja konstatacija o nekom životu u Srbiji. (Niš, zaposlen)

Pripadnost vladajućoj partiji ne sme da bude glavna kvalifikacija za posao, naročito za onaj koji zahteva stručno znanje, ako mislite da svi ne pocrkamo. (Beograd, nezaposlen)

Naterajte poslodavce da rade po zakonu i da isplaćuju redovno zarade i da ih povećaju, da prijavljuju ... i uplaćuju doprinose na završenu stručnu spremu, a ne minimalac na sve. (Novi Sad, nezaposlen)

Dajte nama 10.000 € da otvorimo svoj posao, a ne strancima da nas ucenjuju. (Šabac, nezaposlen)

Odgovore na pitanja sam dala iz perspektive pripravnika, obzirom da mislim da je relativno lako naći pripravničku poziciju jer je svima potrebna jeftina radna snaga. Za konkretnе poslove, odnosno stalna radna mesta sa redovnom platom, još nemam iskustva, ali se nadam da vredne, radne i obrazovane osebe mogu da pronađu radno mesto koje im odgovara. U svakom slučaju, čak i da su svi zaposleni primljeni u radni odnos preko veze, moje je mišljenje da mora postojati bar jedna osoba koja zna šta radi da bi to tako funkcionalo. (Novi Sad, zaposlena)

Tražim posao od avgusta 2012. i jedino sam radila u IPSOS i Metrou i to ne-prijavljena, dobila otkaz u 6- mesecu trudnoće i od početka 2018. pokušavam bilo gde, ali ne dobijam nijedan poziv. (Beograd, nezaposlena)

IV

Eseji i analize

Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu

Sarita Bradač

Uvod

Politike zapošljavanja jedne zemlje, pored toga što predstavljaju program kreiranja poslova, treba da uključe, kako to navodi Međunarodna organizacija rada¹, i razmatranje niza socijalnih i ekonomskih pitanja i na taj način vrše uticaj, ne samo na oblasti rada i zapošljavanja, već i na sve druge delove ekonomije. Spajajući različite mere, programe i institucije, politike zapošljavanja utiču na ponudu i tražnju za radom kao i na funkcionisanje tržišta rada. Pored toga, politike zapošljavanja treba da promovišu dostojanstven rad tako da kreiranje poslova bude usklađeno sa međunarodnim standardima rada, socijalnom zaštitom i osnovnim radnim pravima.

Evropska strategija zapošljavanja, doneta 1997. godine, sastavni je deo Strategije Evropa 2020. kojom države članice utvrđuju zajedničke ciljeve politike zapošljavanja. Puna zaposlenost, kvalitetni i produktivni poslovi te socijalna kohezija i inkluzija su tri glavna cilja Evropske strategije zapošljavanja. Pri tome je usmerenost na kreiranje novih i boljih radnih mesta ključna tačka evropske strategije zapošljavanja.

Sprovodenje Evropske strategije zapošljavanja odvija se kroz proces evropskog semestra preko smernica za politike zapošljavanja, zajedničkog izveštaja o zapošljavanju, nacionalnih programa reformi i izveštaja za države članice sa preporukama. Revidirane smernice zapošljavanja², donete u novembru 2017. godine, kao okvir za politike zapošljavanja država članica, usklađuju principe Evropskog stuba socijalnih prava³ sa opredeljenjem

- 1 National Employment Policies - A guide for workers' organisations International Labour Office. – Geneva: ILO, 2015
- 2 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-677_en.pdf
- 3 Stub socijalnih prava utvrđuje dvadeset načela i prava koja će podržati pravedna tržišta rada i sisteme socijalne zaštite i njihovo pravilno funkcionisanje. Načela su razvrstana u tri kategorije: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni uslovi rada i socijalna zaštita i inkluzija. Stub predstavlja referentni okvir za praćenje zaposlenosti i socijalnog učinka država članica, za podsticanje reformi na nacionalnom nivou i da služi kao orijentir za proces konvergencije širom Evrope.

za unapređenje konkurentnosti EU kroz ulaganje, kreiranje novih radnih mesta i socijalnu koheziju. Kao ključni izazov identifikован je kreiranje radnih mesta, koje traži kombinovanje mera na strani tražnje i ponude, podsticanje ulaganja i strukturnih reformi kao i sproveođenje fiskalne konsolidacije, pri čemu je neophodno, istovremeno, uzimati u obzir uticaj navedenih mera na zapošljavanje i njihov socijalni uticaj. Pri tome se na osnovu indikatora zapošljavanja i socijalnih indikatora otkrivaju ključni problemi u zapošljavanju i socijalni problemi, a samim tim identifikuju područja u kojima je potrebno delovati.

Strateški dokument Republike Srbije u oblasti zapošljavanja je Nacionalna strategija zapošljavanja, za period 2011. do 2020. godine, u kojoj je se kao opšti cilj ističe povećanje zaposlenosti koji treba da bude ostvaren kroz četiri pojedinačna cilja: (1) podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalnih i lokalnih politika zapošljavanja; (2) unapređenje kvaliteta ljudskog kapitala; (3) razvoj institucionalnih kapaciteta i ekspanzija programa aktivne politike zapošljavanja i (4) redukovanje dualnosti na tržištu rada. Operacionalizacija ciljeva zapošljavanja definisanih strategijom na godišnjem nivou se vrši kroz akcione planove zapošljavanja.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ), prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti⁴, predstavlja osnovni instrument aktivne politike zapošljavanja koji sadrži sledeće elemente: 1. makroekonomski okvir za stvaranje i primenu politike zapošljavanja; 2. stanje i tokove na tržištu rada, detaljno za narednu i okvirno za naredne tri godine; 3. ciljeve i prioritete politike zapošljavanja; 4. programe i mere aktivne politike zapošljavanja za narednu godinu, sa odgovornostima za njihovo sprovođenje i potrebnim sredstvima; 5. finansijski okvir za politiku zapošljavanja i izvore finansiranja; 6. nosioce poslova realizacije Akcionog plana; 7. kategorije teže zapošljivih lica koje imaju prioritet u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja; 8. indikatore uspešnosti realizacije programa i mera iz tačke 4. ovog stava; 9. druge elemente.

Strategijom proširenja Evropske unije 2013-2014. predviđeno je da zemlje kandidati utvrde prioritete u oblasti zapošljavanja i socijalne politike donošenjem Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), a kroz koji se prati proces evropskih integracija u tri oblasti: tržište rada i politike zapošljavanja, ljudski kapital i politike razvoja veština te politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

Budući da je Srbija kao zemlja kandidat za pristupanje EU donela 2016. ESRP, kao i da četvrtu godinu za redom donosi Program ekonomskih reformi (ERP) smatramo da bi Nacionalni plan zapošljavanja, dokument koji se donosi na godišnjem nivou, trebalo da bude instrument kojim će Srbija usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim smernica-

4 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015. 113/2017 i 113/2017 – dr. zakon

ma. Navedeno podrazumeva pristup koji će se zasnovati na opredeljenju za stvaranjem kvalitetnih poslova, punoj zaposlenosti i socijalnoj inkluziji. NAPZ daje mogućnost da se kroz analizu stanja i definisanje ciljeva integrišu i revidirane smernice za zapošljavanje: podsticanje tražnje za radom, unapređenje ponude radne snage (pristup zapošljavanju, veštinama i kompetencijama), poboljšanje funkcionisanja tržišta rada i delotvornost socijalnog dijaloga, kao i promovisanje jednakih mogućnosti za sve, podsticanje socijalnog uključivanja i borba protiv siromaštva. Pored toga, budući da se NAPZ donosi na godišnjem nivou kao i ERP, preporuke koje daje EK na dostavljeni Program ekonomskih reformi daju dobru osnovu za njihovo inkorporiranje u definisanje ciljeva i rezultata u narednom periodu.

Kako bismo utvrdili u kojoj meri NAPZ predstavlja koherentan pristup koji, kroz različite intervencije, treba da dovede do produktivnog zapošljavanja i dostojanstvenog rada kao i na koji način je usaglašen sa evropskim politikama zapošljavanja analizirali smo NAPZ za 2018. sa dva aspekta: u odnosu na strukturu i sadržaj NAPZ i u odnosu na Smernice zapošljavanja EU.

NAPZ za 2018. – ciklus planiranja

Budući da je NAPZ planski dokument u analizi ćemo se baviti ključnim komponentama i sadržajem NAPZ. Proces planiranja treba da uključi situacionu analizu, identifikovanje problema, utvrđivanje prioritetnih politika, planiranje intervencija, implementaciju i praćenje kao i uzajamnu povezanost komponenti koja omogućava prelazak u narednu fazu. Drugim rečima situaciona analiza treba da pruži relevantne informacije na osnovu kojih su identifikovani ključni problemi/izazovi čije rešenje se formuliše kroz ciljeve, očekivane rezultate sa planiranim resursima i procenjenim institucionalnim kapacitetima te sistemom praćenja i evaluacije.

NAPZ za 2018. sadrži makroekonomski okvir (makroekonomski trendovi, okvir makroekonomске politike i strukturnih reformi), stanje i tokove na tržištu rada (trendove na tržištu rada, regionalni aspekt tržišta rada, položaj žena na tržištu rada, starosnu strukturu nezaposlenih lica, položaj starijih na tržištu rada, dugoročna nezaposlenost, neformalna zaposlenost i registrovana nezaposlenost), ciljeve i prioritete politike zapošljavanja, programe i mere aktivne politike zapošljavanja, finansijski okvir politike zapošljavanja i izvori finansiranja, nosioce poslova realizacije NAPZ, kategorije teže zapošljivih lica, tabelu prioriteta, mera i aktivnosti za realizaciju NAPZ i indikatore uspeha u primeni NAPZ za 2018.

Situaciona analiza

Nacionalni dokument koji predstavlja operacionalizaciju politike zapošljavanja (NAPZ) u analizi situacije na tržištu rada treba da pruži sveobuhvatan prikaz ekonomske i socijalne politike, dubinski prikaz tržišta rada, pregled prethodne i tekuće politike zapošljavanja i mera tržišta rada koje utiču na zapošljavanje i prikaz institucionalnog okvira koji reguliše tržište rada. Situaciona analiza je u NAPZ prikazana u dva poglavlja: makroekonomskom okviru i stanju na tržištu rada.

U poglavlju „Makroekonomski trendovi“ navode se neki makroekonomski pokazatelji za različite periode: rast BDP za drugi kvartal 2017. godine, spoljni dug na kraju drugog kvartala 2017. godine, inflacija za avgust 2017. godine, rast prosečne neto zarade za period januar-jul 2017., za rast broja zaposlenih ne navodi se period. Na osnovu iznetih makroekonomskih pokazatelja ne mogu da se izvedu zaključci o makroekonomskim trendovima a samim tim ni postavljati relevantni ciljevi za poboljšanje stanja. Makroekonomске tendencije su od ključne važnosti za prognoziranje kretanja na tržištu rada, a predviđanje je način da se napravi pouzdana procena i jedan je od instrumenata planiranja. Ni za jedan pokazatelj koji se navodi nisu navedeni izvori podataka.

U prikazu makroekonomskog okvira iznosi se nekoliko tvrdnji koje nisu potkrepljene podacima, a po svom sadržaju su ili kontradiktorne ili logički nekonzistentne ili predstavljaju nepoznavanje pojmljova koji se koriste što ćemo ilustrovati primerima.

„Pad poljoprivredne proizvodnje bio je veći od očekivanog i negativno uticao sa 0,6 p.p.“ (NAPZ, str.1) da bi se na sledećoj strani tvrdilo: „Rast neformalne zaposlenosti u drugom kvartalu 2017. godine, najvećim delom je rezultat većeg angažovanja sezonskih radnika u poljoprivrednoj proizvodnji usled dobre poljoprivredne godine“ (NAPZ, str.2). Prema podacima RZS⁵ u drugom kvartalu 2017. godine zabeležen je pad BDP od 10% u odnosu na isti kvartal prethodne godine tako da nije jasno na osnovu čega autori/ke NAPZ tvrde da je 2017. bila dobra poljoprivredna godina.

„Rast zaposlenosti, ali i podsticanje neaktivnih lica⁶, unapređenjem i proširenjem obuhvata mera aktivne politike zapošljavanja, uz dodatnu motivisanost rastom realnih zarada, doprinelo je povećanju stope aktivnosti“ (NAPZ str.1). Merama aktivne politike zapošljavanja dostupne su samo nezaposlenima koji su na evidenciji NSZ pa nije jasno kako je to moglo uticati na smanjenje neaktivnosti. Takođe nije jasna veza između rasta realnih zarada i povećanja motivacije neaktivnih, dakle onih koji nisu niti zaposleni, niti nezaposleni, budući da oni/e nemaju nikakve zarade, a samim tim nisu mogli da osete blagodeti rasta.

5 Saopštenje Kvartalni bruto domaći proizvod u Republici Srbiji – drugi kvartal 2017. godine

6 Prema metodologiji ARS neaktivno stanovništvo čine sva lica stara 15 i više godina koja nisu svrstana u aktivno stanovništvo. Aktivno stanovništvo (radnu snagu) čine sva zaposlena i nezaposlena lica.

U dve uzastopne rečenice se navodi: „U narednom periodu očekuje se i da će rast realnih neto zarada u privatnom sektoru pratiti rast produktivnosti u privredi. Sporiji rast realnih neto zarada od rasta realnog BDP, kao i rast zarada u skladu sa rastom produktivnosti uticaće na smanjivanje jediničnih troškova rada i na poboljšanje konkurentske pozicije zemlje.“ (NAPZ str.2). Budući da se ne navode podaci o rastu realnih zarada u privatnom sektoru i rastu produktivnosti, nije jasno da li u periodu za koji se daje navedena ocena rast realnih zarada nije pratio rast produktivnosti. Nadalje, nije objašnjeno na čemu se temelje predviđanja da će u narednom periodu doći do usklađenosti rasta zarada u privatnom sektoru i rasta produktivnosti u privredi. Jedinični troškovi rada zavise od troškova rada (ukupnih rashoda za zarade) i produktivnosti rada (bruto dodate vrednosti po zaposlenom) tako da do smanjivanja troškova rada može doći ili povećanjem produktivnosti (povećanjem BDV ili smanjenjem broja zaposlenih) ili smanjivanjem troškova rada (zarada). Ako zarade rastu sporije od rasta BDP, što svakako dovodi do smanjenja jediničnih troškova rada, kako je moguće u istoj rečenici ustvrditi da će rast zarada uz povećanje produktivnosti, dakle rasta BDP, dovesti do smanjenja jediničnih troškova rada, osim ako se ne smanji broj zaposlenih, što konsekventno treba da bude prepoznato kao izazov na tržištu rada.

U delu koji se odnosi na okvir makroekonomске politike i strukturne reforme navodi se da će ekonomske i fiskalne politike u narednom periodu biti usmerene na održavanje makroekonomске stabilnosti, uz dalje smanjenje javnog duga i njegovo vraćanje u održive okvire i nastavak primene strukturalnih reformi, posebno u domenu javnih preduzeća, kao i podizanje efikasnosti javnog sektora. Sledi spisak optimističnih predviđanja koja nisu potkrepljena nikakvim podacima i/ili činjenicama: „Vlada će aktivnim merama u narednom trogodišnjem periodu nastaviti sa unapređivanjem poslovnog ambijenta. Uspostavljen je model rasta koji se zasniva na povećanju investicija i izvoza (...) Dugoročnu održivost rasta treba dodatno da podrže kompleksni i sveobuhvatni reformski procesi, koje će Vlada nastaviti da sprovodi (...) Time se stimuliše privatna inicijativa, budi preduzetništvo i inovativnost i afirmiše razvoj zasnovan na znanju i tehnološkom napretku, što će u krajnjoj liniji doprineti otvaranju novih radnih mesta i smanjenju nezaposlenosti“ (NAPZ, str.2). U delu koji bi trebalo da predstavi na koji način glavne ekonomske politike (makroekonomска и секторска политика), strukturne reforme (navedene u ERP ili reforma javnog sektora koja je u toku) kao i brojne nacionalne strategije (npr. industrijskog razvoja, obrazovanja, razvoja MSPP, socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, rodne ravnopravnosti...) utiču na pitanja zapošljavanja ili na koji način ih razmatraju, nema ni reči.

Umesto navođenja da li postoje i, ako da, koje su to incijative za podsticanje razvoja privatnog sektora za otvaranje novih radnih mesta u NAPZ se konstatuje: „Realizacija postavljenih ciljeva Vlade doprineće povećanju životnog standarda stanovništva i uspostavljanju održivog, pametnog i inkluzivnog rasta, koji podrazumeva podsticanje konkurentnosti i efikasniju upotrebu resursa, razvoj ekonomije zasnovan na znanju i inovacijama uz

bolju participaciju na tržištu rada, smanjenje siromaštva i socijalnu koheziju“. Nameće se pitanje da li se optimizam u pogledu razvoja ekonomije znanja i porasta životnog standarda zasniva na podacima?

U kojoj meri je srpska ekonomija zasnovana na znanju govore nam i podaci Eurostata (a koji su trebali da se nađu u NAPZ) da smo na dnu evropske liste po ulaganju u istraživanje i razvoj (tabela 1.), da je zanemarljivo ulaganje privatnog sektora, a koji se smatra ključnim za kreiranje poslova, u istraživanje i razvoj. Srbija izdvaja 2,3 puta manje nego zemlje EU28, u odnosu na BDP pri čemu je nivo ulaganja neznatno varirao u posmatranom periodu.

Tabela 1. Ulaganje u istraživanje i razvoj (% BDP)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU 28	1.93	1.93	1.97	2.01	2.02	2.03	2.04	2.03
Srbija	0.87	0.74	0.72	0.91	0.73	0.77	0.87	0.89

Izvor: Eurostat R&D statistics

Kako izgleda ulaganje u razvoj i istraživanje, kada se posmatraju podaci o nominalno iskazanim vrednostima i ulaganju po glavi stanovnika (tabela 2), u nekoliko evropskih država sličnih po broju stanovnika sa Srbijom kao i zemljama sa kojima je Srbija bila u istoj državi? Srbija, od svih posmatranih država, i u nominalnom iznosu i po glavi stanovnika ima najmanja ulaganja: od Danske ulaže 31,5 puta manje po glavi stanovnika, a od Slovenije gotovo deset puta manje.

Tabela 2. Ulaganje u istraživanje i razvoj (u milionima evra) i po glavi stanovnika (u evrima)

	2015	2016	po glavi stanovnika
Bugarska	434.8	375.4	53
Danska	8037.6	7967.4	1.386
Finska	6070.9	5926.1	1.072
Slovenija	853.1	809.2	392
Hrvatska	374.8	392.3	94
Srbija	289.8	308.3	44

Izvor: Eurostat R&D statistics

Ulaganja privatnog sektora Srbije u istraživanje i razvoj godinama je zanemarljivo (tabela 3). Struktura ulaganja prema izvorima finansiranja potpuno je drugačija u Srbiji nego u zemljama EU 28. Učešće privatnog sektora u ulaganjima u istraživanje i razvoj u zemljama EU 28 u posmatranom periodu kreće se u rasponu od 53,8% (u 2010) do 55,5% (u 2014.) dok je u Srbiji između 5,8% (2012) i 12,8% (2015).

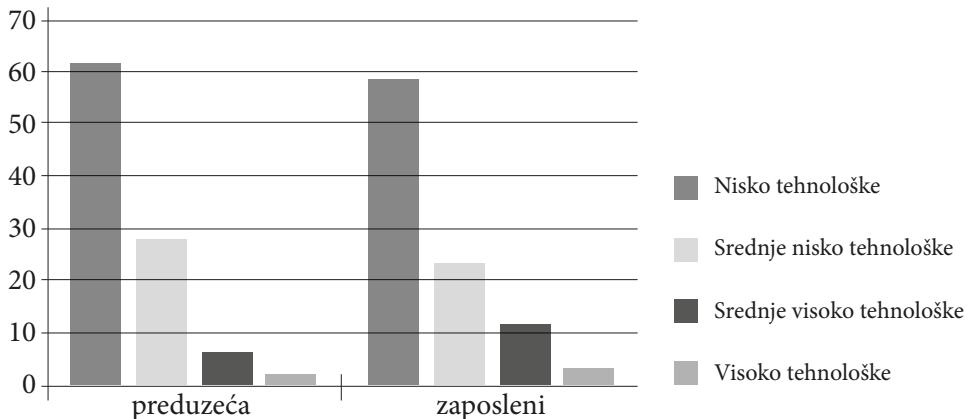
Tabela 3. Ulaganje u istraživanje i razvoj prema izvorima finansiranja (% ukupnog ulaganja)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
privatni sektor	EU	54.1	53.8	55	55.1	55.2	55.5	55.3	
	Srbija	8.3	8.6	9.1	5.8	7.5	8.2	12.8	9.2
javni sektor	EU	34.9	34.8	33.3	32.8	32.5	31.9	31.3	
	Srbija	62.9	59.4	63.4	51.3	59.5	53.5	50.6	45.6
sektor visokog obrazovanja	EU	1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	
	Srbija	20.9	28.4	21.8	33.7	25.1	25.9	24	32.3
inostranstvo	EU	8.4	8.9	9.2	9.7	9.9	10.1	10.8	
	Srbija	7.2	3.6	5.5	9.2	7.8	12.5	12.6	13

Izvor: Eurostat R&D statistics

Zašto privatni sektor tako malo ulaže u istraživanje? Verovatno zato što nema potrebe sudeći po tehnološkoj strukturi MSPP u prerađivačkoj industriji (slika 1.). najveći broj MSPP (62%) posluje u nisko tehnološki razvijenim delatnostima i ujedno zapošljavaju najveći broj radnika (59,6%) dok je u visoko tehnološki razvijenim delatnostima svega 2,6% MSPP sa učešćem od svega 3,3% zaposlenih.

Slika 1. Struktura MSPP u prerađivačkoj industriji u 2016. prema stepenu tehnološke razvijenosti (%)



Izvor: Ministarstvo privrede, Izveštaj o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu 2016.

Srbija od zemlje koja je nekad imala brojne naučne institute u svim oblastima, kao i razvojno istraživačka odeljenja u svakom većem preduzeću povezana sa naučnim institucijama, došla je na periferiju Evrope. Srbija je danas zemlja u kojoj se otvaraju fabrike (uz državne subvencije)⁷ u kojima se angažuju ljudi za manuelne poslove, u veoma lošim radnim uslovima za šta

7 O stanju u fabrikama obuće i odeće videti više na <https://cleanclothes.org/livingwage/europe/country-profiles-serbia/view>

dobijaju zarade kojima ne mogu da podmire ni osnovne potrebe, a kamoli da obezbede dostojanstven život za sebe i porodicu.

Strategija Evropa 2020. smatra ulaganje u istraživanje i razvoj, odnosno podsticanje inovativnosti, ključnim za kreiranje novih, kvalitetnih radnih mesta, a time i dostizanje stope zaposlenosti stanovništva 20-64 godine od 75%. Uprkos zvaničnim opredeljenjima ka evropskom putu, politike zapošljavanja (opredmećene u NAPZ) ne samo da ne prepoznaju značaj ulaganja u znanje već iskazuju i odsustvo razumevanja pojma konkurentnosti.

Kako bismo proverili u kojoj meri je opravdan optimizam iskazan u NAPZ u pogledu povećanja životnog standarda građana/ki Srbije i povećanja socijalne kohezije, navećemo ključne podatke o siromaštvu i socijalnoj isključenosti i uporediti standard naših građana/ki sa zemljama EU 28, budući da se u NAPZ ne navode podaci o tome kako su dosadašnje mere uticale na stanje u društvu.

U tabeli 4. su prikazani podaci o stopama rizika od siromaštvu i socijalne isključenosti (AROPE) dobijeni Anketom o prihodima i uslovima života u periodu od 2013. do 2016. AROPE je jedan od ključnih indikatora ugroženosti koji se prati u EU, a koji predstavlja kompozit tri elementa: rizik od siromaštvu (dohodak jednak ili manji od 60% medijane nacionalnog dohotka), izrazita materijalna deprivacija (oskudica u četiri od devet stavki koje se smatraju neophodnim za pristojan život) i veoma nizak intenzitet rada domaćinstva (domaćinstva u kojima su odrasli članovi radili manje od 20% vremena u godini dana). Posmatrano na nivou čitave populacije, ali i u odnosu na status u aktivnosti, Srbija ima značajno više stope rizika od siromaštvu i socijalne isključenosti od proseka zemalja EU 28. Riziku od siromaštvu izložena je petina zaposlenih radnika i u posmatranom periodu dvostruko je veća od stope rizika od siromaštvu zaposlenih radnika u EU 28. Više od trećine samozaposlenih u 2016. bilo je izloženo riziku od siromaštvu, za razliku od četvrtine zaposlenih u EU, što nam nameće pitanje da li razvoj preduzetništva, koji se smatra pokretačem privrednog razvoja za rešenje pitanja nezaposlenosti, zaišta i dovodi do unapređenja statusa na tržištu rada ili pak predstavlja, doduše nešto manji, rizik od siromaštvu. Nezaposleni sve vreme ostaju najugroženija grupa sa stopom rizika od siromaštvu i socijalne isključenosti od blizu 70%.

Tabela 4. Stopa rizika od siromaštvu i socijalne isključenosti za stanovništvo uzrasta od 18 do 64 godine prema statusu u aktivnosti (%)

	2013		2014		2015		2016	
	EU	Srbija	EU	Srbija	EU	Srbija	EU	Srbija
stanovništvo	25.4	43.3	25.3	44.7	24.8	43	24.2	40.4
zaposleni radnici	11.3	21.6	11	22.5	10.6	20	10.3	17.9
samozaposleni	25.6	46.9	25.8	46.1	25.9	41.8	25.5	36.2
nezaposleni	66.7	72.7	66.9	72.1	66.1	69.3	67	68.9
neaktivni	46.1	50.4	46.2	52	46.5	52.8	46	48.1

Izvor: EUROSTAT, SILC

Kada se granica siromaštva izrazi u uporedivim jedinicama kupovne moći (PPS), Srbija je ispred Rumunije i Makedonije, a njeni siromašni građani imaju 5.5 puta manju kupovnu moć od siromašnih Norvežana, četiri puta manju od siromašnih Nemaca i dva puta manju od siromašnih Poljaka. Građani Srbije koji ne ulaze u statističku definiciju siromaštva, i imaju dohodak jednak medijani (5248 PPS) u 28 evropskih država, bili bi svrstani u grupu koja je u riziku od siromaštva.

Stanje na tržištu rada

Pregled podataka sa tržišta rada treba da pruži uvid u trendove i kretanja na tržištu rada Srbije kako bi se identifikovali glavni problemi u zapošljavanju. U NAPZ su takvi podaci navedeni u poglavlju „Stanje i tokovi na tržištu rada“ i devet potpoglavlja: trendovi na tržištu rada, regionalni aspekt tržišta rada, položaj žena na tržištu rada, starosna struktura nezaposlenih lica, položaj mlađih, položaj starijih, dugoročna nezaposlenost, neformalna zaposlenost i registrovana nezaposlenost. U osam od devet poglavlja iznose se podaci iz Ankete o radnoj snazi, a u jednom – registrovana nezaposlenost, podaci iz administrativnih izvora.

U tabelama trendova na tržištu rada prikazani su podaci za 2016. (prosek) i za prva tri kvartala 2017. godine. Kao takvi su neuporedivi (poređenje je opravdano ukoliko se navode podaci za isti kvartal prethodne godine, a ne prosek godine). Budući da trendovi treba da omoguće predviđanje kretanja na tržištu rada zahteva se da period posmatranja bude što duži kako bi se utvrstile pravilnosti i oblik kretanja. Međutim, autori NAPZ verovatno nisu ni imali nameru da prognoziraju kretanja na tržištu rada u 2018. već su nazvali podatke trendovima.

U NAPZ su prikazani opšti indikatori tržišta rada: zaposlenost, nezaposlenost i neaktivnost na nivou Srbije, regiona, za muškarce i žene, mlađe (15-24), kao i starije (55-64).

Podaci ne pružaju uvid u strukturu zaposlenosti, ni po sektorima delatnosti, ni obrazovnoj strukturi i zanimanjima, ni vrsti radnog odnosa, ni statusu u zaposlenosti (zaposleni radnici, poslodavci, samozaposleni, pomažući članovi domaćinstva) ni stepenu urbanizacije, iako su svi podaci dostupni u ARS na koji NAPZ referiše. U tekstualnom delu opisuju se promene u broju i/ili stopama u odnosu na prethodni (drugi) kvartal i u odnosu na isti kvartal prethodne godine bez iznošenja bilo kakvih ocena, predstavljenih podataka i njihovog značenja za oblast zapošljavanja. Kada se prikazuju podaci za mlađe, žene i starije (prepostavljamo jer pripadaju ranjivim grupama na tržištu rada) nije moguće ništa zaključiti o specifičnostima unutar grupa, npr. da li stopa (ne)zaposlenosti žena zavisi od njihovog obrazovanja

ili starosti, u kojim delatnostima postoji rodni jaz, da li žene imaju veće teškoće za uključivanje na tržište rada i sl. Iako čine petinu zaposlenih, neformalno zaposleni, i time doprinose boljoj slici o zaposlenosti (samim tim i nezaposlenosti) njima je u prikazu stanja na tržištu rada posvećeno ne-punih pet redova i jedna tabela, pri čemu smo ostali uskraćeni za podatke o obrazovnoj strukturi, zanimanjima i statusu u zaposlenosti neformalnog sektora (uostalom kao i formalnog sektora). Podaci iz poslednjeg izveštaja Svetske banke⁸ o trendovima zapošljavanja na Zapadnom Balkanu ukazuju na zabrinjavajuće trendove u neformalnoj zaposlenosti u Srbiji: u odnosu na 2010. broj neformalno zaposlenih je porastao za više od 100.000 dok se obrazovna struktura neformalno zaposlenih promenila tako da je udeo neformalno zaposlenih bez kvalifikacija sa 60% u 2010, pao na 45% u 2016. Dok je udeo zaposlenih sa srednjoškolskim obrazovanjem i visokoobrazovanim sa 40% povećan na 55% u 2016.

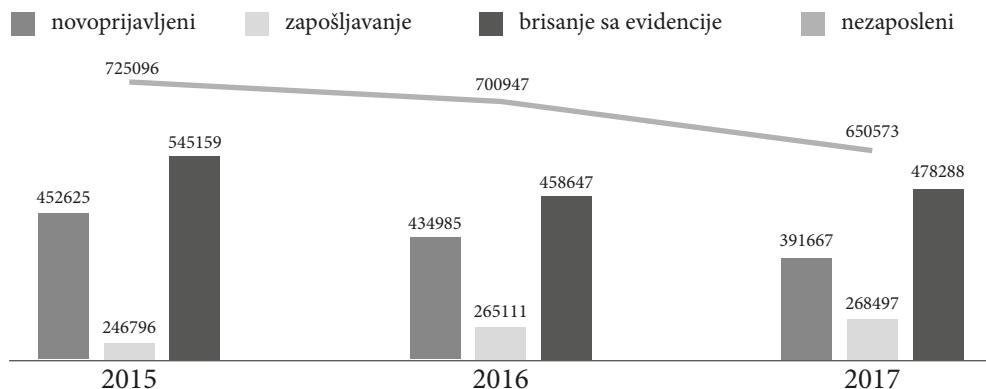
Postavlja se pitanje zašto nisu navedeni podaci o registrovanoj zaposlenosti budući da su podaci o nezaposlenosti navodeni iz dva izvora: ARS i administrativni na osnovu evidencije NSZ. Prikaz podataka o registrovanoj zaposlenosti značajan je imajući u vidu nepouzdanost podataka o zaposlenosti u ARS na koju ukazuje struka⁹, a samim tim i pouzdanosti procena o stanju na tržištu rada.

Podaci o anketnoj nezaposlenosti prikazani su prema starosnim grupama i učešću dugoročno nezaposlenih, dok su podaci o registrovanoj nezaposlenosti prikazani po polu, obrazovanju, trajanju nezaposlenosti te učešću mlađih i starijih u nezaposlenosti. Nema objašnjenja zbog čega se navode podaci iz različitih izvora niti komentara zbog čega se ti podaci razlikuju i po broju, ali i po strukturi nezaposlenih lica. Takođe se ne navode podaci o stopi registrovane nezaposlenosti. Konstatacija da je smanjen broj nezaposlenih na evidenciji NSZ za preko 70.000 nije potkrepljena objašnjenjem koji su razlozi za smanjenje. Posmatramo li kretanje broja nezaposlenih u poslednje tri godine (slika 2), sagledavajući ulaske i izlaska iz nezaposlenosti, očigledno je da razlozi za smanjenje broja registrovane nezaposlenih leže u manjem prilivu nezaposlenih (smanjenje broja novoprijavljenih za 43.318) i brisanju nezaposlenih sa evidencije zbog nepridržavanja zakonskih obaveza, za 19.641, (najčešće zbog neredovnog javljanja). Za samo godinu dana u 2017. broj nezaposlenih je smanjen za 50.374 u odnosu na prethodnu godinu, pri čemu je broj zaposlenih sa evidencije u istom periodu povećan za samo 3.386.

8 World Bank Group: Western Balkans Labor Market Trends 2016; march 2017.

9 Videti u Petrović, P., Brčević D. i Minić, S.: Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: O pouzdanosti Ankete o radnoj snazi u Srbiji; Fiskalni savet Srbije, dostupno na [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20\(2018-02\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrazivacki-radovi/FS%20radni%20dokument%20(2018-02).pdf)

Slika 2. Kretanje nezaposlenosti, priliv i odliv iz evidencije nezaposlenih u periodu 2015-2017.



Izvor podataka NSZ, Izveštaji o radu za 2015, 2016. i 2017.

U prikazu stanja na tržištu rada koje je prikazano na nepunih pet strana postoje svega tri ocene: 1) „I pored činjenice da osnovni indikatori tržišta rada i u trećem kvartalu 2017. godine beleže pozitivne trendove, neravnopravan položaj polova na tržištu rada je i dalje prisutan“ (str.4); 2) da je „usled negativnih demografskih trendova, došlo do smanjenja neaktivnog, odnosno ukupnog stanovništva tog uzrasta, što je dovelo do povećanja stopa zapošljenosti i nezaposlenosti mlađih“ (str. 5) i 3) „Na strukturu zaposlenih (u neformalnom sektoru, op.aut.) značajno utiču sezonske oscilacije i neformalni sezonski poslovi, posebno u poljoprivredi.“ (str. 6.). Prikaz stanja na tržištu rada koji bi trebalo da bude osnova za identifikovanje ključnih problema na tržištu rada Srbije, a samim tim i određivanje prioriteta u narednom periodu, sveo se na nepotpuno i nesistematično prikazivanje podataka bez potrebne analize ili interpretacije.

Osvrnućemo se na samo dva od mnogih pokazatelja koji su u NAPZ izostavljeni, a koje smatramo izuzetno značajnim za tržište rada: demografskim trendovima i tranzicijom na tržištu rada.

Demografski pokazatelji su već godinama dramatični i na njih i dalje nema sistematskog odgovora i akcije. Šta se dogodilo sa stanovništvom Srbije starijim 15 i više godina prikazano je u tabeli 5. Za samo četiri godine broj stanovnika starih od 15 do 59 godina smanjio se za gotovo 212.000.

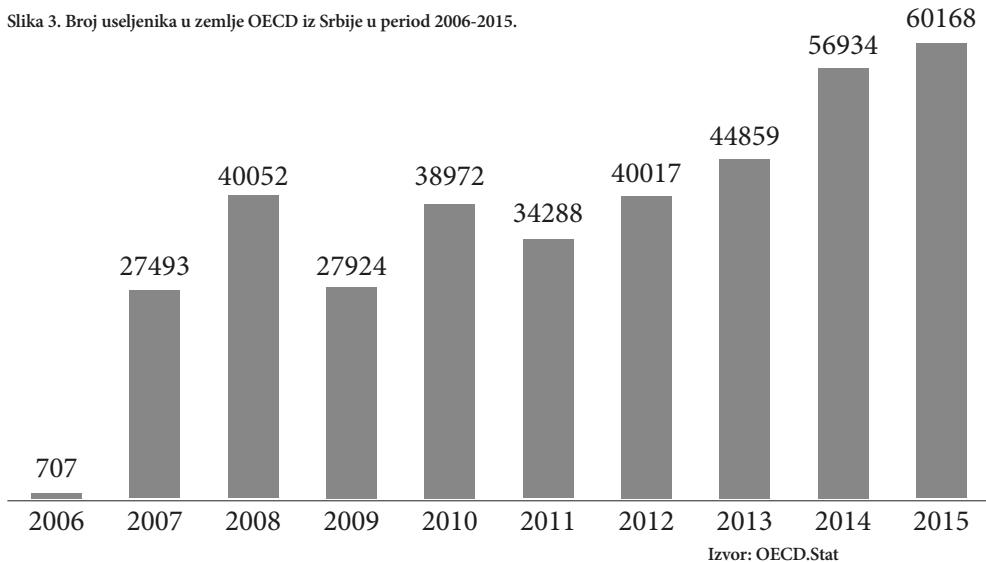
Tabela 5.Kretanje broja stanovnika(u hiljadama) u periodu od 2014. do 2017.godine

	2014	2015	2016	2017	promena 2014/2017
Ukupno	6099.2	6059.9	6017.6	5984.7	-114.5
15–19	381.9	366.1	349.4	339.6	-42.3
20–24	422.4	413.9	407.4	400.5	-21.9
25–29	468.8	455.1	440.3	432.3	-36.5
30–34	489.7	488.4	485.9	480.7	-9
35–39	500.1	500.5	499.2	495.3	-4.8
40–44	473.2	477.8	483.5	490.2	17
45–49	471	468.1	466.1	463.4	-7.6
50–54	505.7	492.6	478.2	467.2	-38.5
55–59	555.3	526.4	499.9	487	-68.3
60–64	555.2	563.9	567	562.3	7.1
65–69	378.2	417.9	464.2	497.8	119.6
70–74	329.7	312.8	293.3	281.6	-48.1
75+	567.9	576.3	583.3	586.7	18.8

Izvor: RZS, ARS

Do ovakvih dramatičnih trendova dovela su dva direktna uzroka: negativni prirodni priraštaj i sve veći broj građana Srbije koji emigriraju sa čitavim porodicama tražeći posao i pristojan život po celom svetu (slika 3.). U pomenutom izveštaju WB navodi se da je najveći broj emigranata dobi od 20 do 39 godina te visokoobrazovanih. Podjednako se iseljavaju muškaraci i žene, a udeo dece je visok. To jasno ukazuje da razlozi za to leže u ekonomskom statusu porodice i ne/zaposlenog, u odsustvu kvalitetnih poslova, u ponudi poslova ispod kvalifikacija nezaposlenih, u teškim i nedostojanstvenim uslovima rada (niske zarade, stalno urušavanje prava iz rada, nedostupno obrazovanje za decu...), te da će se ovakvi trendovi našeg nestajanja, s obzirom na perspektive ekonomskog i socijalnog razvoja, sasvim izvesno, nastaviti.

Slika 3. Broj useljenika u zemlje OECD iz Srbije u period 2006-2015.



Naravno, budući da nije koristio demografske podatke NAPZ i ne regisruje ovaj problem u analizi stanja, onda i ne predviđa šta će se desiti sa tržištom rada niti planira mere kojima će to staviti pod kontrolu. A posledice će biti ozbiljne: starenje radne snage, koje će ugroziti i penziji sistem, tehnološki zaostala i niskoproduktivna privreda, potražnja za jeftinom i prekarnom radnom snagom, proizvodnja nesigurnosti i siromaštva, nemogućnost pristupa obrazovanju, nekvalifikovana i niskokvalifikovana struktura nezaposlenih, nedostatak radnika... I ovde, kao i na mnogim drugim aspektima analize NAPZ ostaje začuđenost kako su autori ovog značajnog nacionalnog dokumenta ostali „slepi i gluvi“ na postojanje ovakvog problema ostavljajući ga po strani i ne baveći se njegovim posledicama.

Podaci o tranziciji na tržištu rada (tabela 7) pokazuju promene koje su se, u periodu od 2015. do 2016., desile sa pojedincima na tržištu rada. Navedeni podaci ukazuju na to kakve su bile mogućnosti dobijanja ili gubljenja posla kao i kakva je bila sigurnost posla. Između 2015. i 2016. zaposilo se svega 13,8% nezaposlenih, a većina ih je i dalje ostala u statusu nezaposlenosti (72,2%). Ranjivost samozaposlenih i nesigurnost samozaposlenih potvrđuju podaci da su svega dve trećine samozaposlenih ostali u tom statusu, a 19,5% ih je prešlo u nezaposlenost. Zaposleni na određeno vreme najčešćim delom su ostali u tom statusu, a mogućnost da pronađe posao na neodređeno imala je tek trećina njih dok je četvrtina postala nezaposlena. Na nesigurnost zaposlenja pokazuju i podaci o zaposlenima na neodređeno vreme: svoj status je zadržalo 84,8% radnika, 6,5% ih je prešlo na nesigurne poslove, a 5,1% u nezaposlenost. Podaci o tranziciji na tržištu rada samo potvrđuju sumornu sliku tržišta rada Srbije. Nestala je jedna trećina preduzetnika, onih koji bi trebali da budu šansa za razvoj i podstrek inovativnosti, zaposlenost u sivoj ekonomiji je jedino utočište za četvrtinu anketno zaposlenih, tek svaki treći na određeno vreme je prešao u status rada na neodređeno vreme. Sve je više nesigurnog rada.

Tabela 7. Tranzicija na tržištu rada Srbije u periodu 2015-2016. prema statusu u aktivnosti (%)

		Status 2016.				
		zaposleni na neodređeno	zaposleni na određeno	samozaposleni	nezaposleni	neaktivni
Status 2015.	zaposleni na neodređeno	84.8	6.5	2	5.1	1.6
	zaposleni na određeno	31.9	39.6	1.4	24.1	3
	samozaposleni	8.4	2.1	63.4	19.5	6.6
	nezaposleni	5.3	8.5	3.6	72.2	10.4
	neaktivni	1.7	2.4	1.1	13.5	81.4

Izvor: EUROSTAT, SILC

Iako se tvrdi da je NAPZ usklađen sa evropskim smernicama zapošljavanja u NAPZ je zanemarljiv broj indikatora koje prati EU (videti Tabelu u aneksu). Od ukupno 18 indikatora zapošljavanja i 22 socijalna indikatora u NAPZ imamo podatke za svega četiri. Ne samo da NAPZ ne prati evropske indikatore već ne prati ni indikatore uspešnosti realizacije ciljeva koje je sam definisao u poglavlu X „Indikatori uspeha u primeni NAPZ za 2018“. Od navedena 52 indikatora u prikazu stanja na tržištu rada navedeno je 17. Simptomatično je da upravo izostaju indikatori koji se odnose na obuhvat ranjivih grupa u aktivne mere tržišta rada kao i indikatori koji se odnose na efekte mera na zapošljavanje. Efikasnost i efektivnost sprovedenih mera treba da budu jedan od ključnih delova NAPZ, jer prilikom planiranja daju osnovu za odlučivanje o tome da li je nešto potrebno menjati, da li su potrebne neke nove mere ili redizajniranje postojećih.

Identifikovanje prioritetnih politika i intervencija

Ciljevi i prioriteti politike zapošljavanja NAPZ trebalo bi da budu rešenja problema koji su utvrđeni situacionom analizom. I ne samo stanja na tržištu rada iz ugla kreiranja novih/kvalitetnih poslova već analize više socijalnih i ekonomskih pitanja/problema čije rešavanje utiče na politike u svim sferama ekonomije. Drugim rečima, analiza pokazatelja zapošljavanja i socijalnih pokazatelja otkriva probleme u zapošljavanju i socijalnoj sferi što je konceptualni okvir i evropskih smernica zapošljavanja, i osnova je za postavljanje ciljeva koji su relevantni i merljivi.

S druge strane, prioriteti i ciljevi postavljeni u NAPZ, moraju biti instrument realizacije Strategije zapošljavanja Srbije 2011-2020 i, očekivano, trebalo bi da uvažavaju smernice politika zapošljavanja EU što je predviđeno, već spomenutom, Strategijom proširenja Evropske unije 2013-2014. za zemlje kandidate.

Kada je reč o Nacionalnoj Strategiji zapošljavanja za period 2011-2020. godina, njena vizija je „da se u Republici Srbiji uspostavi efikasan, stabilan i održiv trend rasta zaposlenosti i da se politika zapošljavanja kao i institucije tržišta rada potpuno usklade sa tekovinama EU“. Strategija sasvim jasno iskazuje opredeljenje ka tekovinama EU samim tim i uravnoteženje ekonomskih i socijalnih interesa.

NAPZ, kao instrument za operacionalizaciju Strategije zapošljavanja treba da prati hijerarhiju strateških ciljeva. Bez toga se teško može utvrditi koliko će NAPZ doprineti, ili jeste doprinoe u proteklih sedam godina, njenoj realizaciji. Iako se u NAPZ navodi da polazi od strateških ciljeva iz poređenja prioriteta iz ova dva dokumenta (tabela 8.) uočljivo je da je jedan strateški prioritet nestao: „Redukovanje dualnosti na tržištu rada“, dok se iz strateškog prioriteta „Unapređenje ljudskog kapitala i socijalno uključivanje“ izgubilo „socijalno uključivanje“. Strateški prioritet koji je bio usmeren na rešavanje problema regionalnog dispariteta sveden je na podršku regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja u okviru prioriteta 2. u NAPZ, pri čemu je razbijena koherentnost strateškog prioriteta koji je uz razvojnu komponentu lokalnih i regionalnih politika uključivao i podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim krajevima. Neosporno je da NAPZ, hijerarhijski niži dokument od Nacionalne strategije, kroz praćenje realizacije strateških ciljeva i utvrđivanje problema i eventualnih zaostataka u realizaciji ciljeva, ipak, može i treba da revidira strateške ciljeve. Međutim, ostaje nepoznato i neobjašnjeno zašto je do ovakve revizije prioriteta došlo. Indikativno je izostavljanje prioriteta koji se odnosi na smanjenje dualnosti tržišta rada kada svi indikatori, danas čak i više, ukazuju na dualnost na tržištu rada po svim dimenzijama koje su identifikovane u Strategiji: formalno i neformalno tržište rada, javni sektor naspram privatnog, stalni naspram nesigurnih poslova, žene i muškarci na tržištu rada i dr.

Tabela 8. Prioriteti Nacionalne strategije zapošljavanja i NAPZ za 2018.

Strateški pravci i prioriteti – Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020.	Prioriteti politike zapošljavanja – NAPZ za 2018.
<ol style="list-style-type: none">Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanjaUnapređenje ljudskog kapitala i veće socijalno uključivanjeUnapređenje institucija i razvoj tržišta radaRedukovanje dualnosti na tržištu rada	<ol style="list-style-type: none">Poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenje institucija tržišta rada;Podsticanje zapošljavanja i uključivanja teže zapošljivih lica na tržište rada i podrška regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja;Unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital

Izvor: Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. i NAPZ za 2018.

NAPZ kao operativni plan, na osnovu situacione analize (trenutnog stanja i tendencija na tržištu rada), treba da precizira aktuelni status problema u odnosu na strateške ciljeve. Strateški ciljevi treba da budu razloženi na konkretnе potciljeve formulisane tako da budu merljivi, uvremenjeni, dostižni, specifični i realni, a oni se realizuju kroz aktivnosti. Operacionalizacija ciljeva obezbeđuje se formulisanjem očekivanih rezultata-ishoda, a indikatori predstavljaju pokazatelje uspeha/učinka u realizaciji ciljeva i rezultata. Pored toga, neophodno je navesti odgovorne institucije, a u slučaju da je za realizaciju nadležno više institucija, definisan nosilac odgovornosti i mehanizam koordinacije.

NAPZ u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti za realizaciju NAPZ“ u okviru svakog prioriteta ima navedene mere, aktivnosti, nosioce aktivnosti, partnera na realizaciji, aktivnosti, indikatore i izvore finansiranja. Nisu definišani očekivani rezultati ni vremenski okvir za izvršenje. Većina mera predstavlja ciljeve, neke mere su aktivnosti, a ne ciljevi dok su neke aktivnosti ciljevi ili rezultati. Ni jedan indikator nije operacionalizovan (kvantitativno, kvalitativno ili vremenski) odnosno nije postavljen standard koji treba doći što bi omogućilo procenu realizacije mera.

U prvom prioritetu „Poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenju institucija tržišta rada“ predviđeno je šest mera koje treba da se realizuju kroz 16 aktivnosti. Svih šest mera u okviru navedenog prioriteta se odnose na institucije tržišta rada (najvećim delom na NSZ i njenu organizaciju). Nejasno je šta podrazumeva „poboljšanje uslova na tržištu rada“ budući da nema ni jedne mera za koju bi se makar moglo prepostaviti da će unaprediti uslove na tržištu rada.

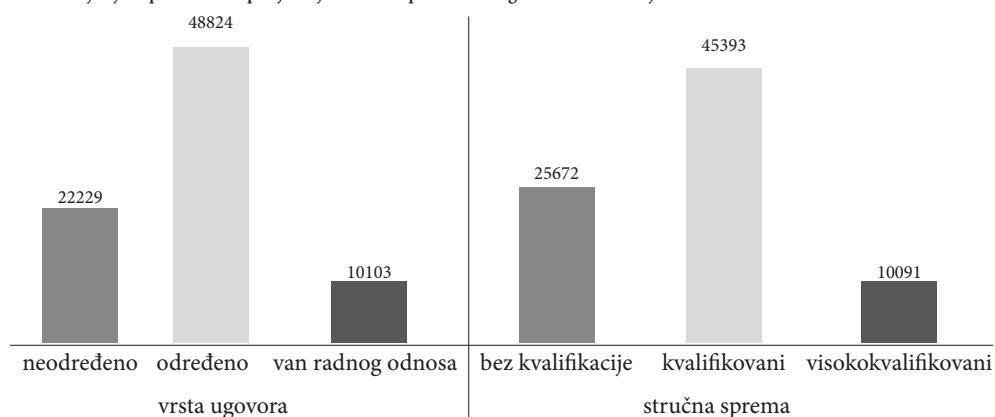
Pet od šest mera odnose se na „unapređenje“ i „jačanje“, a kako nije bilo relevantne analize i ocene postojećeg stanja, niti je određena polazna osnova, ostaje nejasno šta znači unapređenje ili jačanje kod ovih mera. Naime, kada se kaže da će se „nastaviti sa unapređivanjem zakonodavnog okvira“, i ne navede se svrha (cilj) unapređenja, za zaposlene to može imati drugačije značenje nego za poslodavce. Pri tome, ne navodi se kakvi se rezultati očekuju, a indikator „usvojena zakonska rešenja“ ne predstavlja pokazatelj bilo kvalitativne ili kvantitativne promene/unapređenja. Poslednje izmene Zakona o radu za zaposlene su značile gubljenje niza radnih prava i dodavanje moći poslodavcima, a nemoći zaposlenima. Zakon o štrajku se čeka godinama, slično je i sa propisima o agencijama za privremeno zapošljavanje. Dakle, ako su dosadašnje promene u zakonodavnem okviru značile poboljšanje, istina za poslodavce, šta očekuje zaposlene sa novim „poboljšanjima“?

Ni jedan od 16 indikatora navedenih u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti“ kod prvog prioriteta (str. 19-21) nema ni kvalitativni niti kvantitativni izraz, što znači da ne postoji mogućnost ocene stepena njihove realizacije. Na primer, u okviru druge mere o unapređenju rada NSZ jedna od aktivnosti je „unaprediti saradnju sa poslodavcima“ a indikator je „broj kontakata/obilazaka poslodavaca“. Budući da ne postoje informacije o dosadašnjim efektima obilaska poslodavaca, ni o tome koliko je do sada bilo obilazaka/kontakata, to bi moglo značiti da se realizacija mere može oceniti pozitiv-

nom sa povećanjem od 1, 10, 100 ili 1000 više obilazaka/kontakata u odnosu na prethodnu godinu.

Posebno pitanje kod aktivnosti unapređenja saradnje sa poslodavcima je pitanje njene svrhe. Po našem mišljenju nije reč o aktivnosti (sama formulacija upućuje na cilj, a ne aktivnost) a za NSZ su poslodavci ključni partneri na tržištu rada. U kojoj meri i sa kakvim zahtevima se poslodavci obraćaju NSZ i kakve poslove NSZ nudi nezaposlenima govore nam podaci iz Izveštaja o radu NSZ u 2017. godinu (slika 4). Poslodavci su se u 2017. NSZ obraćali najviše sa zahtevom za angažovanjem na privremenim poslovima (88%) pri čemu su najtraženije bile osobe sa srednjom školom (56%) ili nekvalifikovani (32%). Priliku da dobije na ovakav način, najčešće nesiguran posao, imao je tek svaki osmi nezaposleni u evidenciji NSZ. Imajući u vidu navedene podatke očekivalo bi se definisanje mera koje treba da doprinesu uspostavljanju saradnje i povećanju tražnje za kvalitetnijim poslovima.

Slika 4. Prijavljene potrebe za zapošljavanjem u 2017. prema vrsti ugovora i kvalifikacijama



Izvor: NSZ, Izveštaj o radu u 2017. godine, prikaz autorke

Kod mere koja se odnosi na unapređenje kapaciteta NSZ za efikasnije pružanje usluga (mera 1.2.) tri aktivnosti nisu povezane sa unapređenjem kapaciteta NSZ: „realizovati savetovanje za zapošljavanje“, „realizovati mere APZ“, „povećati broj korisnika usluga karijernog vođenja i savetovanja“ već su to usluge koje već pruža NSZ i njihova realizacija nije u vezi sa unapređenjem kapaciteta što bi moglo da budu neke nove usluge.

Drugi prioritet koji govori o podsticanju zapošljavanja i uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada i podršci regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja pokazuje slične nedostatke u postupku planiranja kao i kod prvog prioriteta. Ni jedan od postavljenih indikatora nije kvalitativno ili kvantitativno određen. Osam od deset mera planiranih za ovaj prioritet imaju samo po jednu aktivnost. Ako mera nema definisanu više od jedne aktivnosti onda nije mera već aktivnost ili je to mera koja nije razrađena na potrebne aktivnosti. Kako će se posredovanjem „po podnetim prijavama

potrebe za zapošljavanjem“ (aktivnost) „poboljšati efikasnost posredovanja u zapošljavanju“ (mera 2.1.) ostaje nespoznatljivo budući da se efikasnost odnosi na upotrebu resursa pa bi eventualno skraćivanje roka za odgovor na zahtev poslodavca ili korišćenje instrumenta kojim bi se uparile tražene kompetencije sa kompetencijama kandidata mogle da dovedu do poboljšanja efikasnosti. Od 10 mera navedenih u okviru drugog prioriteta devet se odnose na sprovođenje postojećih usluga i mera službe za zapošljavanje, dakle onih koje se odnose na ponudu radne snage. Kako je moguće podsticati zapošljavanje baveći se samo jednom stranom tržišta rada (ponudom) prenebregavajući da treba da postoji potražnja, nije jasno. Za to da će sprovođenje različitih „paketa“ i uključivanje u aktivne mere tržišta rada dovesti do podsticanja zapošljavanja nema ni jednog dokaza tim pre što tek treba da se „primeni revidirana metodologija za monitoring i evaluaciju“ (aktivnost u okviru mere 1.5.) a koja bi trebala da utvrdi efekte „paketa“ i mera na zapošljivost ili zapošljavanje. Poseban problem predstavlja mogućnost realizacije dela drugog prioriteta koji se odnosi na „uključivanje teže zapošljivih na tržište rada imajući u vidu broj teže zapošljivih na evidenciji NSZ. NAPZ definiše 18 kategorija teže zapošljivih lica (str. 17). Kada se pogledaju podaci o strukturi nezaposlenih u 2017. može se zaključiti, da dodavanjem kategoriji dugoročno nezaposlenih (428.195) samo još tri kategorije (mladi do 30 godina, stariji od 50 godina i žene) onih koji čekaju posao kraće od godinu dana, da se broj teže zapošljivih približava broju ukupno nezaposlenih na evidenciji NSZ. Kriterijumi za određivanje pripadnosti grupi teže zapošljivih definisani su Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kako se to navodi u NAPZ, pa se teže zapošljivim smatraju lica koja: „zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, ili zbog drugih objektivnih okolnosti teže nalaze posao.“ Ostaje nejasno zašto su svi mladi do 30 godina ili sve žene u ovoj kategoriji, a nisu, npr., nezaposleni u ruralnim krajevima koji su prema socijalnim indikatorima u najtežoj poziciji. Tu dolazimo do pitanja smisla primene (o obuhvatu će biti reči u sledećem odjeljku) mera politika tržišta rada, na kome gotovo svi nezaposleni pripadaju nekoj od kategorija teže zapošljivih, i nekritičkom prepisivanju intervencija sa razvijenih tržišta rada gde su mere politike tržišta rada usmerene na grupe koje su na marginama tržišta rada, uprkos postojanju ponude poslova, tako da uključivanje u mere treba da poveća šanse ranjivih na tržištu rada za zapošljavanje ili im pruži mogućnost ostvarivanja adekvatnih prihoda.

Treći prioritet definisan u NAPZ odnosi se na unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital i objašnjen je na sledeći način: „Politika zapošljavanja predstavlja integralni deo sistema razvoja ljudskih resursa i kreira se na osnovu analize podataka o osnovnim i projektovanim kretanjima na tržištu rada, odnosno na osnovu sagledavanja i praćenja tendencija, stanja i budućih potreba poslodavaca na nacionalnom i regionalnom nivou radi prilagođavanja mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada.“

Polazna osnova za utvrđivanje navedenog prioriteta treba da bude analiza podataka o kretanjima na tržištu rada (trenutnim i budućim) koja bi rezultirala definisanjem potrebnih kompetencija. Međutim, NAPZ ne navodi rezultate takvih analiza, niti u bilo kojoj meri u okviru trećeg prioriteta pominje znanja/veštine/kompetencije (postojeće ili tražene). Pored toga što je potrebno identifikovati tražene kompetencije, potrebno je identifikovati i postojeće kompetencije. U tom smislu značajan podatak može da se dobije analizom obrazovne strukture nezaposlenih: stopa nezaposlenosti nekvalifikovanih se smanjuje, a stopa nezaposlenosti visokoobrazovnih povećava¹⁰, što zahteva otkrivanje uzroka takve situacije i kreiranje načina za rešenje upravo u okviru navedenog prioriteta. Nadalje, podatak o visokoj stopi mladih koji nisu ni u obrazovanju ni u nezaposlenosti (NEET), takođe, zahteva odgovor u okviru navedenog prioriteta. Međutim, autori kao rešenje neutvrđene neusaglašenosti ponude i potražnje vide sledeće: „Sa ciljem unapređenja kvaliteta ponude i konkurentnosti radne snage promovisaće se usluge karijernog vođenja i savetovanja, koncept celoživotnog učenja i time uticati na smanjenje neusaglašenosti ponude i potražnje tržištu rada.“ Drugim rečima, karijerno vođenje i savetovanje, poznatije kao profesionalna orijentacija, treba da doprinese unapređenju kvaliteta radne snage. Profesionalna orijentacija predstavlja stručne postupke kojima se utvrđuju mogućnosti, zanimanja i kompetencije ljudi svih dobi kako bi doneli odluke o obrazovanju, sposobljavanju i zapošljavanju kao i upravljanju sopstvenim profesionalnim razvojem.¹¹. U postupku profesionalne orijentacije sagledavaju se psihofizičke osobine pojedinca, njegove kompetencije, interesovanja i vrednosti, sa jedne strane, i informacije o svetu rada (mogućnostima zapošljavanja) i zahtevima zanimanja, sa druge strane. I dok u Srbiji u ovom trenutku stručnjaci u oblasti profesionalne orijentacije raspolažu instrumentima potrebnim za procenu karakteristika pojedinca oni nemaju informacije o zahtevima zanimanja (NAPZ u okviru istog prioriteta planira u meri 3.2. razvijanje klasifikacije, a ne standarda zanimanja) niti mogućnostima zapošljavanja (trenutne i prognozirane potrebe za zanimanjima). Profesionalna orijentacija je izuzetno važan, ali tek prvi, korak u „unapređenju kvaliteta radne snage“, a iza njega treba da sledi niz koraka koji će predstavljati „ulaganje u ljudski kapital“, pre svega, kroz formalno i neformalno obrazovanje. Kako je već rečeno, u analizi stanja nema podataka o ulaganjima u istraživanja i razvoj niti o obrazovanju i ulaganjima u obrazovanje.

Budući da nacionalna klasifikacija zanimanja predstavlja statistički standard nije jasno kako će se pomoći nje unaprediti ljudski kapital. Nesumnjivo, ona je veoma važna jer omogućuje međunarodnu uporedivost prikupljenih podataka i zadovoljava potrebe niza korisnika koji se bave statističkim istraživanjima i/ili vođenjem evidencija, tako da je ovoj meri pre mesto u unapređenju kapaciteta NSZ nego u trećem prioritetu.

10 Bradaš, S.: Statistika i dostojanstven rad; Fondacija Centar za demokratiju; 2017.

11 Council of the European Union, Resolution of the Council and of the representatives of the Member States meeting within the Council on strengthening policies, systems and practices in the field of guidance throughout life in Europe, Council of the European Union, Brussels, 2004.

Slično prethodnom, razvoj nacionalnog okvira kvalifikacija (mera 3.3) sam po sebi neće uticati na unapređenje ljudskog kapitala već predstavlja „instrument za klasifikovanje kvalifikacija u skladu sa nizom kriterijuma za pojedinačne nivoe naučenog, koji teži da integrše i koordinira nacionalne podsisteme kvalifikacija i poboljša transparentnost, pristupačnost, napredak i kvalitet kvalifikacija u vezi sa tržistem rada i građanskim društvom“¹². NOK predstavlja osnovu za reformu čitavog obrazovnog sistema i razvoj sistema kvalitetnog celoživotnog učenja te tek kada bude uspostavljen može da doprinese razvoju ljudskog kapitala, uz uslov da je svima kojima je to potrebno dostupno obrazovanje.

Mera „Promovisanje koncepta celoživotnog učenja“ (3.4) planirana je kroz realizaciju dve aktivnosti: akreditaciju organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih i promociju koncepta funkcionalnog osnovnog obrazovanja odraslih. Na ovakav način formulisane aktivnosti upućuju na nerazumevanje koncepta celoživotnog učenja, a koji ima za cilj unapređenje znanja, veština za lične, društvene i profesionalne potrebe tokom čitavog života. Kako će akreditovanje pružaoca obrazovnih usluga i opismenjavanje doprineti promociji koncepta celoživotnog učenja, a zatim unapređenju kvaliteta radne snage, nije moguće prepostaviti / proceniti budući da su kao pokazatelji uspešnosti realizacije ove mere navedeni sledeći indikatori: broj akreditacija, broj polaznika FOOO i broj škola koje provode program FOOO.

Poslednja mera odnosi se na „nastavak reforme srednjeg stručnog obrazovanja“, a planirano je da se realizuje kroz razmenu informacija o potrebljama tržista rada i razvijanje određenog broja programa/obuka/kvalifikacija u skladu sa identifikovanim potrebama tržista rada. Navedeno predstavlja verovatno jedinstveno rešenje u svetu: nastavak reforme stručnog obrazovanja se sprovodi tako da se održi nekoliko sastanaka sa socijalnim partnerima (indikator) na kojima se razmene informacije, nakon čega se napravi određeni broj programa (indikator).

Obrazovanju u Srbiji trebaju promene, to ćeemo se svi složiti, i kad je u pitanju kvalitet, dostupnost i pravednost, ali razvoj ljudskog kapitala se ne postiže na način i merama predviđenim u NAPZ: izradom nacionalnog okvira kvalifikacija, sistema klasifikacije zanimanja ili reforme stručnog obrazovanja u skladu sa neidentifikovanim potrebama tržista rada. Razvoj ljudskog kapitala dobija značenje u kontekstu politika zapošljavanja usmerenih na kreiranje kvalitetnih poslova, ulaganje u istraživanje i razvoj kao i podsticanje inovativnosti. Ukoliko je to opredeljenje Srbije, mere koje bi doprinele realizaciji takvih ciljeva treba da se nađu u NAPZ.

12 European Commission: The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF); Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008; str. 11.

Programi i mere aktivne politike zapošljavanja

Najobimniji deo NAPZ je peto poglavje „Programi i mere aktivne politike zapošljavanja“ (od 10 do 16. strane), pri čemu su to na pet strana opisani programi mere APZ, a na jednoj nepunoj stranici se navode podaci o planiranom broju lica koja će biti uključena u mere aktivne politike zapošljavanja i efektima na „zapošljivost i zapošljavanje“.

Kakvi su efekti mera u prethodnom periodu, i zašto su izabrane upravo navedene mere, ne navodi se niti analizira. Iako se iz godine u godinu u NAPZ navodi kao mera unapređenje metoda evaluacije mera aktivne politike zapošljavanja, u čitavom NAPZ nema ni reči o tome da je izvršena bilo kakva evaluacija. Navedeno čudi imajući u vidu da su 2016. objavljeni rezultati evaluacije¹³ paketa mera za mlade, mere sticanja praktičnih znanja i stručne prakse, prema čijim nalazima su pozitivni efekti utvrđeni samo za meru sticanja praktičnih znanja. U samo četiri godine uvođenja paketa mera za mlade učeće mladih u merama aktivne politike zapošljavanja palo je sa 51% pre uvođenja paketa na 41% u 2015. godini, smanjeno je učeće nezaposlenih mladih u programima dodatnog obrazovanja i obuke sa 26,5% u 2011. na 9% u 2015. godini. Evaluacija je pokazala da se učesnici programa „Stručna praksa“ ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada ni po ishodima na tržištu rada ni po proceni subjektivnog blagostanja.

Uporedićemo programe i mere politika zapošljavanja navedene u NAPZ sa onima koje se prate u Smernicama za zapošljavanje EU.

Politiku tržištu rada Eurostat¹⁴ definiše kao javne/državne intervencije na tržištu rada koje imaju za cilj postizanje efikasnog funkcionisanja tržišta rada i smanjenja neravnoteže na tržištu. Za razliku od opštih politika zapošljavanja, socijalne ili fiskalne politike koje mogu imati sličan cilj, politike tržišta rada su usmerene na tri ciljne grupe: nezaposlene, zaposlene koji su u riziku od gubitka posla i neaktivne koji žele da uđu na tržište rada. Eurostat kroz statistiku politika tržišta rada obezbeđuje podatke za praćenje EU Smernica za zapošljavanje i u skladu sa njima klasificuje intervencije na tržištu rada u tri kategorije:

- Usluge politike tržišta rada koje uključuju sve usluge i aktivnosti javnih službi za zapošljavanje (u našem slučaju to je NSZ) koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražilaca zaposlenja na tržište rada ili predstavljaju pomoć poslodavcima u pribavljanju kadrova ili selekciji.
- Mere politike tržišta rada uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih i druge dve ciljne gupe kroz obuke, podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitacija, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za započinjanje posla.

13 Marjanović, D., Nojković, A., Ognjanov, G., Lebedinski, L. i Aleksić, D.: *Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima*; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije; Beograd, 2016.

14 European Commission: Labour market policy statistics — Methodology 2013; Luxembourg: Publications Office of the European Union

- Podrška politike tržišta rada koja uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje.

Od tri ciljne grupe kojima se bave evropske politike tržišta rada u NAPZ je isključena grupa neaktivnih. Imajući u vidu visoku stopu neaktivnosti na tržištu rada Srbije, naročito među ženama, postavlja se pitanje zbog čega NAPZ (sem u delu prikaza stanja na tržištu rada) niti u planiranim merama politike tržišta rada niti u postavljenim ciljevima ne pominje ovu grupu. Tim više, što je nacionalnom Strategijom zapošljavanja kao cilj postavljeno povećanje stope aktivnosti samim tim i pad stope neaktivnosti stanovništva od 15-64 godine.

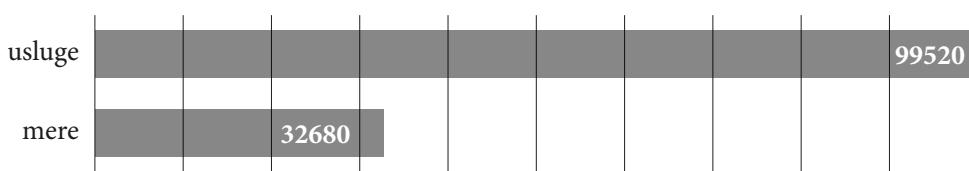
NAPZ navodi u Planu mera aktivne politike zapošljavanja (str. 15-16) 17 mera od čega su zaista mere tržišta rada njih 11 dok su šest usluge (tabela 9).

Tabela 9. Klasifikacija mera aktivne politike zapošljavanja (NAPZ) prema metodologiji Eurostata

Usluge politike tržišta rada	Mere politike tržišta rada
Obuka za aktivno traženje posla	Obuka za razvoj preduzetništva
Trening samoefikasnosti	Program stručne prakse
Radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla	Program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlene
Klub za traženje posla	Obuka za tržište rada
Sajam zapošljavanja	Specijalističke informatičke obuke
Funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih	Obuka na zahtev poslodavca - za nezaposlene
	Subvencija za samozapošljavanje
	Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih iz kategorije teže zapošljivih
	Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva
	Mere podrške za OSI
	Javni radovi

Kada se posmatra planirani obuhvat uslugama i merama tržišta rada (slika 5) planiran je najveći obuhvat uslugama (75%), dok će u mere biti uključena tek četvrtina od planiranog broja. U odnosu na ukupno registrovane nezaposlene na kraju novembra 2017, za koje NAPZ navodi podatak (617.376), mogućnost da bude u nekoj od mera imaće svega 5,3% nezaposlenih.

Slika 5. Planirani broj lica u merama i uslugama u 2018. godini



Izvor NAPZ 2018, prikaz autorke

Uključivanje nezaposlenih prema vrsti mera pokazuje da se, uprkos visokoj stopi ranjive zaposlenosti kao i tome što svega 1,4% nezaposlenih želi da radi kao samozaposlen¹⁵, planira da najveći broj lica bude uključen u mere koje upravo vode u ranjivu zaposlenost – obuka za razvoj preduzetništva i subvencije za samozapošljavanje (45%). Pored toga, angažovanje na javnim radovima koji traju do četiri meseca, a koje podrazumeva angažovanje po ugovoru o privremeno povremenim poslovima uz mesečnu naknadu od 18.000 dinara, mera je u koju će biti uključeno 20% od ukupno uključenih u mere politike tržišta rada. Na ovakav način, sredstvima iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti koji uplaćuju zaposleni i poslodavci, finansira se prekarizacija tržišta rada.

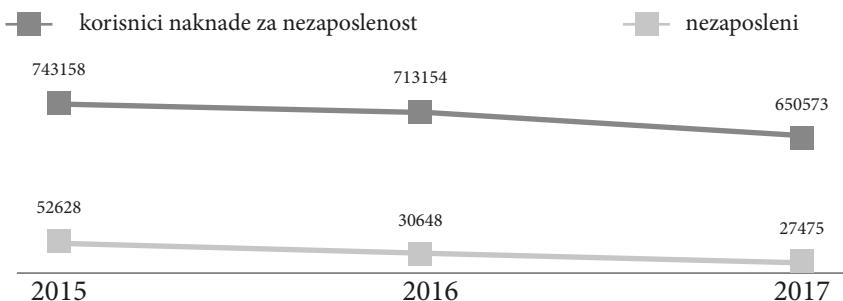
Podrška koja je jedna od ključnih intervencija politika tržišta rada u NAPZ se ne pominje, niti koliki je broj korisnika naknade ni kolika su sredstva opределjena za ovu namenu. Pravo na naknadu regulisano je Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti i imaju ga samo nezaposleni koji su u prethodnoj godini bili neprekidno osigurani za slučaj nezaposlenosti i nezaposleni koji su prethodnih 18 meseci bili osigurani sa prekidima. To znači da zaposleni koji je bio osiguran 30 godina, ali mu poslodavac nije uplaćivao osiguranje prethodnih 18 meseci ne ostvaruje pravo na naknadu uprkos tome što je 30 godina uplaćivao osiguranje. Uprkos tome što Zakonom propisano da se kroz doprinose za slučaj nezaposlenosti obezbeđuju prava za slučaj nezaposlenosti, na načelima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti, ne postoji garancija da će osoba koja je uplaćivala doprinose imati naknadu kada postane nezaposlena. Umesto da na principima uzajamnosti i solidarnosti što veći broj nezaposlenih bude zaštićen, sredstva iz doprinosa se troše na privremenu i posebnu naknadu, aktivne mere zapošljavanja i troškove NSZ. Planirano¹⁶ je da od 22.900.000 hiljada dinara prihoda od doprinosa za socijalno osiguranje za naknadu za slučaj nezaposlenosti bude isplaćeno 12.538.000, dakle svega 55% uplaćenih sredstava.

Smanjivanje obima prava na naknadu za nezaposlenost u 2015. dovelo je do toga da se broj i učešće nezaposlenih koji primaju naknadu u odnosu na ukupan broj nezaposlenih smanjuje (slika 6). U odnosu na 2015., kada su donete izmene Zakona, broj korisnika je smanjen za 48%, dok je istovremeno broj nezaposlenih smanjen za 12,5%. Umesto da unapređenje položaja nezaposlenih, kao najugroženije grupe stanovništva, što pokazuju podaci o stopi rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, bude u fokusu politika zapošljavanja i socijalne politike, izmenama zakonodavstva ostvaraju se uštede na račun najranjivijeg dela stanovništva.

15 Prema podacima ARS za 2017. od 435.200 nezaposlenih njih 6.100 žele da rade kao samozaposleni, dok ostali traže posao zaposlenih radnika.

16 Finansijski plan Nacionalne službe za zapošljavanje za 2018.

Slika 6. Kretanje broja nezaposlenih i korisnika naknade za nezaposlenost



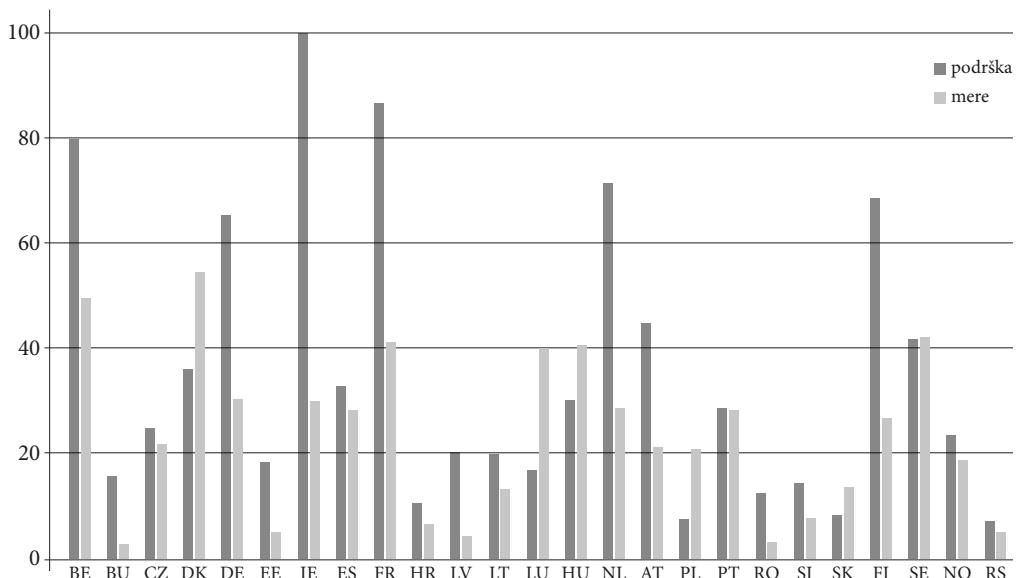
Izvor: Izveštaj o radu NSZ za 2015, 2016. i 2017. godinu, prikaz autorke

Izmenama Zakona iz decembra 2017. godine položaj malobrojnih nezaposlenih, od kojih većina (54%) dobija naknadu do šest meseci, pri čemu minimalni iznos naknade koja je ispod granice siromaštva prima 83% korisnika, dodatno je pogoršan. Naime iznos minimalne naknade je smanjen, a iznos maksimalne naknade je povećan (maksimalan iznos naknade prima svega 2% korisnika) tako da su poslednjim izmenama povećane nejednakosti među korisnicima.

Poredimo li obuhvat nezaposlenih merama i podrškom kao ključnim intervencijama politika tržišta rada, Srbija daleko zaostaje za većinom evropskih zemalja (slika 7): manji obuhvat merama u 2015. imale su samo Litvanija, Rumunija i Bugarska, a sve posmatrane zemlje su imale veću pokrivenost nezaposlenih naknadama u odnosu na Srbiju. Podaci za 2017. pokazuju još manji obuhvat nezaposlenih kako naknadama za nezaposlene tako i u merama politike tržišta rada u odnosu na 2015. godinu: nezaposlenih uključenih u mere u 2017. bilo je 7% manje nego u 2015., suprotno cilju postavljenom u NAPZ: „Veći broj nezaposlenih lica uključen u mere APZ“¹⁷.

17 NAPZ, str.27.

Slika 7. Participacija nezaposlenih (u %) u podršci i merama politike tržišta rada u Evropi i Srbiji u 2015.



Izvor: za EU i EURO zemlje Eurostat, Labour market policy statistics, za Srbiju NSZ, Izveštaj o radu za 2015.

Već je pomenuto da NAPZ, uprkos tome što se najvećim delom bavi „aktivnim merama politike zapošljavanja“, ne navodi kakvi su efekti mera već u tabeli plana obuhvata lica navodi podatke o „efektima na zapošljivost i zapošljavanje“. NAPZ se ne poziva na bilo kakvu evaluaciju mera politike tržišta rada, već u tekstu daje sledeće objašnjenje: „Efekat mera APZ na zapošljavanje prikazuje broj učesnika mere koji su se zaposlili nakon izlaska iz mere, kao i lica koja se trenutno nalaze u meri koja podrazumeva zapošljavanje/radno angažovanje (subvencije za zapošljavanje, javni radovi, program sticanja praktičnih znanja, mere podrške za OSI)“. Navedeno objašnjenje ukazuje na odsustvo razumevanja pojmove: efekat, zapošljavanje i zapošljivost kao i nepoznavanje metodologije evaluacije mera. U literaturi¹⁸ se evaluacije mera tržišta rada obično klasificuju u dve grupe: 1) evaluacija kojoj je cilj da utvrdi individualne efekte pojedine mere: efekat na zapošljivost, status pojedinca u zaposlenosti/nezaposlenosti posmatran nakon proteka određenog vremena od završetka mere (kratkoročno – godina dana ili dugoročno – dve godine) i 2) evaluacije kojima je cilj da izmere neto efekat aktivnih politika tržišta rada na agregatnom nivou, odnosno, kako politike tržišta rada utiču na ponudu rada, zaposlenost, nezaposlenost i slobodna radna mesta. Broj lica koja su se zaposlila nakon izlaska iz mere (bez određivanja vremenskog okvira) nije pokazatelj efekta na zapošljavanje kako se to navodi u NAPZ, a broj lica koja se trenutno nalaze u meri nije ni u kakvoj

18 Videti više u Obadić, A. (2003). Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada. Financijska teorija i praksa; Vol.27 No.4.

vezi sa efektima zapošljavanja. „Kreativno tumačenje“ efekata zapošljavanja i potpuno nerazumevanje osnovnih pojmoveva nalazimo i u sledećem objašnjenju: „Efekat mera: obuka za aktivno traženje posla, trening samoefikasnosti, radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla i funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, prikazuje broj učesnika programa koji su se uključili u druge mere APZ ili su se zaposlili nakon izlaska iz mera.“

Implementacija, praćenje i evaluacija NAPZ

U odeljku VII NAPZ „ Nosioci poslova realizacije NAPZ“, koji treba da predstavi mehanizme kojima će se obezbediti implementacija, pre svega koordinacione mehanizme u kojima su identifikovane uloge i odgovornosti različitih aktera, navedene su uloge i odgovornosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i NSZ, dok ostali nosioci aktivnosti nisu pomenuti, a samim tim nije objašnjena ni njihova uloga. Uloga Ministarstva za rad, zapošljavanje je u „praćenju, koordinaciji, upravljanju implementacijom NAPZ i izveštavanju“ a NSZ u „procesu sproveđenju i izveštavanja“. Ne navodi se na koji način i pomoću kojih mehanizama će se odvijati koordinacija između različitih institucija i aktera, kako će se upravljati implementacijom niti se navode modaliteti u praćenju.

Vrednovanje (evaluacija) koje treba da omogući verifikaciju uspeha ili neuspeha NAPZ, odnosno merenje učinka ciljeva zapošljavanja, njihove relevantnosti, efikasnosti, delotvornosti, koristi i održivosti ne pominje se u NAPZ. Na tabelu „Indikatori uspeha u primeni NAPZ za 2018.“ ne referira se nigde u NAPZ niti se ciljevi i indikatoru u toj tabeli dovode u vezu sa merama i indikatorima u „Tabeli prioriteta, mera i aktivnosti“. Indikatori nisu operacionalizovani pa samim tim ne mogu biti sredstvo za merenje uspeha u primeni NAPZ. Indikatori stope aktivnosti/zaposlenosti/nezaposlenosti mladih od 15-24 i starijih od 50 su pogrešno definisani kao učešće ovih grupa u odnosu na stanovništvo radnog uzrasta što predstavlja materijalnu grešku jer se navedene stope izračunavaju u odnosu na uzrasnu grupu kojoj pripadaju mlađi/stariji.

Analizom indikatora uspeha utvrđeno je da su oni preuzeti iz Nacionalne strategije zapošljavanja, ali bez navođenja polaznog stanja i očekivanih rezultata koji su u strateškom dokumentu navedeni. Pored toga što se ne navode u kojoj meri se ostvareni ciljevi Nacionalne strategije upoređivanjem liste ciljeva i indikatora za praćenje iz Strategije i NAPZ, utvrđeno je da su se četiri cilja iz Strategije izgubila: promena sektorske strukture zaposlenosti, promena zaposlenosti prema tipu zaposlenja, zapošljavanje ruralnog stanovništva i zapošljavanje žena. Zašto su navedeni ciljevi izostavljeni iz praćenja kada tržište rada Srbije i dalje karakteriše visoka zaposlenost u poljoprivredi, visoka stopa ranjive zaposlenosti i značajno niže stope zaposlenosti i značajno više stope neaktivnosti žena, nije objašnjeno. Ili je

Vlada odustala od ciljeva usmerenih na povećanje kvaliteta zaposlenosti i ostvarenja rodne ravnopravnosti?

Sve manjkavosti koje su utvrđene u procesu planiranja NAPZ u kojem nisu postavljeni ciljevi koji su merljivi, relevantni za rešenje konkretnog problema, realni, dostižni kao i indikatori kojima nedostaje numerički izraz, koji nisu iskazani u odnosu na referentnu vrednost ili period, onemogućava svako praćenje i evaluaciju. Jer, nema te metodologije evaluacije koja može meriti nemerljivo. Drugim rečima, ako ne možemo da merimo cilj, ne možemo znati da li smo ga ostvarili.

NAPZ i evropske smernice zapošljavanja

Budući da se u NAPZ tvrdi: „zasnovanost ovog dokumenta i na strateškim dokumentima i smernicama evropske politike zapošljavanja, jasno ukazuje na opredeljenje dostizanja pune usklađenosti nacionalne politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa pravnim tekovinama Evropske unije.“ (str. 1.) uporedićemo prioritete i mere definisane NAPZ sa evropskim smernicama zapošljavanja.

Evropske smernice zapošljavanja i¹⁹ doprinose ostvarenju ciljeva Strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i inkluzivan rast kao i stvaranje kvalitetnih radnih mesta. U okvirima navedenih ciljeva naglašava se važnost kombinovanja mera na strani ponude i potražnje sa podsticanjima ulaganja, strukturnim reformama i sprovođenjem fiskalne odgovornosti pri čemu je od izuzetne važnosti razmatranje uticaja navedenih mera na zapošljavanje i njihov socijalni uticaj.

Praćenje indikatora zapošljavanja i socijalnih indikatora kroz Zajednički izveštaj o zapošljavanju je sredstvo koje omogućava pravovremeno otkrivanje ključnih problema u području zapošljavanja i socijalnih problema, a samim tim identifikaciju oblasti u kojima je politički odgovor najpotrebniji. Revidirane smernice zapošljavanja kao deo integrisanih smernica Evropa 2020 izrađene su kako bi opredeljenje ka evropskoj konkurentnosti, stvaranju okruženja za ulaganje i kreiranje radnih mesta te jačanje socijalne kohezije, bili uskladišteni sa principima Evropskog stuba socijalnih prava. Revidirane smernice koje treba da budu uključene u nacionalne politike zapošljavanja i programe reformi su: jačanje potražnje za radom (smernica 5), poboljšanje ponude radne snage pristupa zapošljavanju, veštinama i kompetencijama (smernica 6), Poboljšanje funkcionisanja tržišta rada kao i delotvornosti socijalnog dijaloga (smernica 7) i promocija jednakih mogućnosti za sve, jačanje socijalne inkluzije i borba protiv siromaštva (smernica 8).

19 Dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-employment-guidelines_en

NAPZ ni u definisanju prioriteta ni u definisanju mera ne razmatra aspekt potražnje za radom, kreiranja kvalitetnih poslova niti upućuje na rešenja/institucije koje bi doprinele otklanjanju prepreka za zapošljavanje. Šta više, u analizi stanja ne navodi podatke o slobodnim radnim mestima koji predstavljaju pokazatelj tražnje na tržištu rada. Preduzetništvo se pominje u kontekstu samozapošljavanja i subvencija, koje se preko NSZ dodeljuju za otvaranje preduzetničkih radnji, što predstavlja nerazumevanje koncepta preduzetništva u okvirima evropskih smernica zapošljavanja, koje je u funkciji kreiranja kvalitetnih poslova kroz podršku stvaranju mikro i malih preduzeća kao i razvoja socijalne ekonomije i jačanje socijalnih inovacija.

NAPZ se bavi ponudom radne snage u trećem prioritetu, međutim ne postavlje ciljeve koji se odnose na unapređenje znanja i veština ili olakšavanje pristupa obrazovanju, podizanja kvaliteta obrazovanja. Preduslov za ulaganje u ljudski kapital je ulaganje u kvalitetno i inkluzivno obrazovanje, obuke i celoživotno učenje za sve građane, a u okviru trećeg prioriteta nisu predviđeni nikakvi troškovi pa se postavlja pitanje svrhe mera koje su definisane. Mere aktivne politike tržišta rada kojima bi trebalo da se unaprede kompetencije nezaposlenih kroz praksi ili obuke uključuju veoma mali broj nezaposlenih, pri čemu su efekti sprovedenih mera nepoznati. Iako se u analizi stanja na tržištu rada konstatuju velike razlike u participaciji između muškaraca i žena na tržištu rada mera „podsticanje zapošljavanja žena“ je svedena na njihovo uključivanje u aktivne mere zapošljavanja i dodeljivanje subvencija za samozapošljavanje, pri čemu se jednakim mogućnostima smatra: „Podjednako uključivanje nezaposlenih muškaraca i žena u programe i mere APZ radi povećanja jednakih mogućnosti za njihovo zapošljavanje.“ Nerazumevanje koncepta rodne ravnopravnosti rezultira izostankom bilo kakvog opredeljenja za obezbeđivanje jednakе plate za jednak rad i usklađivanja poslovног i porodičног života što je uz preduslov za povećanje participacije žena na tržištu rada uz, naravno, ponudu poslova.

Značaj poboljšanja funkcionisanja tržišta rada Nacionalna strategija zapošljavanja je prepoznala, ne samo u definisanju prioriteta koji se odnose na jačanje kapaciteta tržišta rada već i formulisanjem posebnog strateškog cilja koji se odnosi na smanjenje dualnosti na tržištu rada. Uprkos tome što za proteklih sedam godina dualnost na tržištu rada ne samo da se nije smanjila već se sve više povećava, NAPZ ni jednu mjeru nije definisao kao izraz usmerenja za borbu protiv neformalnog rada, olakšavanje prelaska iz nesigurnih poslova ka poslovima sa ugovorom na neodređeno vreme, prevenciju prekarne zapošljenosti. NAPZ se najčešćim delom bavi merama aktivne politike zapošljavanja i organizacijom NSZ pri čemu izbor mera nije zasnovan na podacima o evaluacijama mera tržišta rada ili funkcionisanja službe za zapošljavanje. Delotvornost aktivne politike tržišta rada, kako se navodi u evropskim smernicama zapošljavanja, treba da bude obezbeđena kroz usmereno sprovоđenje, veći obuhvat i povezivanje sa naknadama za nezaposlene. Socijalna zaštita nezaposlenih nije predmet razmatranja NAPZ, a analiza koju smo sproveли ukazuje da je ideo nezaposlenih koji primaju naknadu zanemarljiv, kao i ideo nezaposlenih koji su uključeni u mere politike tržišta rada.

Važnost socijalnog dijaloga u nacionalnom strateškom dokumentu savsim je jasno iskazana :“Razvoj partnerstva i unapređenje socijalnog dijaloga predstavlja bitan preuslov uspešnog kreiranja i sprovođenja politike zapošljavanja i ostvarivanje ciljeva Strategije zapošljavanja.“ Dok se u evropskim smernicama ide i dalje naglašavajući da uloga socijalnih partnera nije samo u domenu tržišta rada i kolektivnog pregovaranja već je važno njihovo pravovremeno i značajno učešća u kreiranju i implementaciji reformi i politika u tri oblasti: ekonomskoj, socijalnoj i zapošljavanju. NAPZ ni jednom ne pominje socijalni dijalog, a socijalne partnere pominje kao partnere Ministarstva na sprovođenju mere unapređenja zakonodavnog okvira i partnere u sprovođenju aktivnosti promocije strategije karijernog vođenja i savetovanja.

NAPZ ne razmatra ni u jednom delu probleme siromaštva i socijalne isključenosti iako su svi pokazatelji ova dva fenomena u Srbiji zabrinjavači. Uzročno-posledična veza između siromaštva i socijalne isključenost, sa jedne strane, i isključenosti sa tržišta rada, sa druge strane, u NAPZ je potpuno zanemarena/neprepoznata iako je u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja značaj socijalnog uključivanja istaknut: „socijalno uključivanje pojedinaca i grupa koje se nalaze u stanju socijalne isključenosti doprineće ekonomskom i socijalnom razvoju Republike Srbije“²⁰. NAPZ prenebregava i zahtev da evropske politike zapošljavanja treba da budu usmerene na jačanje socijalnog uključivanja i borbu protiv siromaštva kroz razvoj efikasnih i kvalitetnih sistema zaštite za sve kojima je potrebna, smanjivanje nejednakosti, socijalno uključivanje obezbeđivanjem delotvornog funkcionisanja tržišta rada i uklanjanjem prepreka za učestvovanje na tržištu rada (briga o deci, obrazovanje, obuke, stanovanje, zdravstvena zaštita).

20 Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020., Službeni glasnik RS“, br. 37/2011

Zaključna razmatranja

Polazna tačka u formulisanju prioriteta politike zapošljavanja, samim tim i NAPZ, treba da bude identifikacija glavnih problema/izazova koji su utvrđeni kroz analizu aktuelne situacije, uključujući postojeće prednosti i slabosti. Budući da problemi/izazovi na tržištu rada Srbije nisu identifikovani, očekivano, određivanje prioriteta u NAPZ ne predstavlja odgovor na utvrđene izazove već su prioriteti sačinjeni ad hoc, nezavisno od situacione analize. Prioriteti koji treba da budu operacionalizovani kroz ciljeve i zadatke, a praćeni i mereni kroz očekivane rezultate i indikatore, zbog izostanka tatkve vrste operacionalizacije, postaju tek deklarativno opredeljenje. Svojom strukturom i sadržajem NAPZ predstavlja dokument koji ne zadovoljava osnovne kriterijume dobrog planiranja.

Osnovni cilj svake nacionalne politike zapošljavanja – kreiranje poslova, u NAPZ za 2018. ne razmatra se kao što se ne razmatraju socijalna i ekonomski pitanja koja su značajna za tržište rada. Nadalje, izostaje bilo kakav pokušaj da se integrišu programi i institucije kako bi politike zapošljavanja uticale na ponudu i tražnju za radom kao i na funkcionisanje tržišta rada.

NAPZ nije iskoristio mogućnost da bude instrument kojim će Srbija na godišnjem nivou usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim smernicama, uprkos tome što je Srbija kao zemlja kandidat za pristupanje EU donošenjem ESRP i ERP taj proces započela. NAPZ se bavi isključivo pitanjima ponude radne snage implicirajući da je jedini problem tržišta rada u Srbiji neodgovarajuća radna snaga koja nije usklađena sa potražnjom, pri čemu ne postoje nikakvi podaci o tome kolika i kakva je potražnja za radnom snagom. Predložene intervencije fokusiraju se na usluge i mere koje sprovodi NSZ pri čemu je planirani obuhvat nezaposlenih zanemarljiv. Aktivne mere politike zapošljavanja kojima se NAPZ najvećim delom bavi, ne mogu da reše problem na strani potražnje za radom, već imaju smisla tek u otklanjanju strukturnih neravnoteža kada postoji nezadovoljena potražnja za radom.

Kvalitet posla (zarade, sigurnost i uslovi rada) i inkluzivnost tržišta rada (nejednakosti u prihodima, rodni jaz, pristup pripadnika ranjivih grupa tržištu rada) koji bi dali šиру i potpuniju sliku snaga i slabosti na tržištu rada Srbije nisu predmet razmatranja NAPZ čime je i dostojanstven rad ostao van domaćaja ovog dokumenta.

Aneks

Tabela Indikatori zapošljavanja i socijalni indikatori (Zajednički izveštaj o zapošljavanju EU)

Indikatori zapošljavanja	NAPZ	Socijalni indikatori	NAPZ
Stopa zaposlenosti (% stanovništva od 20 do 64 godine)	nema ²¹	Stvarna promena u bruto raspoloživom dohotku domaćinstva	nema
NEET za mlade (% stanovništva od 15 do 24 godine)	ima	Rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
Stopa zaposlenosti za starije (% stanovništva od 55 do 64 godine)	ima	Stopa rizika od siromaštva	nema
Nedobrovoljno privremeno zaposleni kao % ukupno zaposlenih	nema	Stopa teške materijalne deprivacije	nema
Novozaposleni u %	nema	Udeo stanovništva u domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada	nema
Stopa dugoročne nezaposlenosti (u %)	ima	Relativni srednji jaz rizika od siromaštva	nema
Stopa rizika od siromaštva za nezaposlene	nema	Trajna stopa rizika od siromaštva	nema
Poreska stopa zamke nezaposlenosti za osobe s niskim primanjima	nema	Nejednakosti u prihodima (S80/S20)	nema
Neaktivnost i rad u nepunom radnom vremenu zbog ličnih i porodičnih obaveza	nema	Deca u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
Ukupna zaposlenost (u hiljadama)	ima	Uticaj socijalnih davanja na smanjenje siromaštva	nema
Stopa slobodnih radnih mesta (prosek za tri godine)	nema	Stopa AROPE za domaćinstva sa veoma niskim intenzitetom rada	nema
Rodni jaz u stopi zaposlenosti	nema	Stopa rizika od siromaštva za zaposlene	nema
Rodni jaz u zaradama	nema	Stopa dugoročne nezaposlenosti	ima
Odrasli sa srednjim ili visokim obrazovanjem	nema	Osobe koje su rano napustile školovanje	nema
Učestvovanje u doživotnom učenju (osobe od 25 do 64 godine) (u %)	nema	Udeo nezaposlenosti mlađih	ima
Osobe koje su rano napustile školovanje (u %)	nema	Stopa NEET (za osobe od 15 do 24 godine)	ima
Završetak tercijarnog ili ekvivalentnog stepena obrazovanja (za osobe od 30 do 34 godine) - ukupno	nema	Stopa zaposlenosti starijih	ima
Nominalni jedinični trošak rada	nema	Osobe starije od 65 godina s rizikom od siromaštva ili socijalne isključenosti	nema
		Medijana relativnih prihoda starijih osoba	nema
		Konsolidovana stopa zamene	nema
		Stopa preopterećenja zbog troškova stanovanja	nema
		Samoprijavljena nezadovoljena potreba za zdravstvenom negom	nema

21 Stopе zaposlenosti prikazane za stanovništvo stanovništvo uzrasta 15+

Zašto bi nejednakost trebalo da bude tema javnih politika u Republici Srbiji

Ivan Sekulović

*„Niko ne može ostati neosetljiv
na nejednakosti koje opstaju u svetu.“*

Papa Franja

Prvo, Srbija je zemlja sa najvišom stopom ekonomске nejednakosti u Evropi. Podaci o merenju nejednakosti to i pokazuju. Prema najnovijim uporedivim podacima za istu godinu – 2015. – ukoliko se meri koliko sredstava građani troše na zadovoljenje životnih potreba, nejednakost je 26,13¹ (izražena *Gini* koeficijentom). Ukoliko se meri po prihodima, *Gini* koeficijent je 38,2² (što je najviša vrednost za tu godinu među evropskim zemljama, ukoliko se izuzme Turska, sa vrednošću od 41,9). Dve su važne metodološke napomene koje ovde treba navesti u vezi ovih podataka. Prvo, ova metodologija izražava samo ekonomске nejednakosti. Drugo, ti podaci su samo aproksimacija, jer je nemoguće empirijski tačno utvrditi nečiju potrošnju, kao ni prihode. Naime, svi podaci dobijaju se na osnovu anketnih istraživanja, tj. na osnovu onoga što su sami anketirani izjavili u okviru Ankete o potrošnji domaćinstava (APD), odnosno Ankete o prihodima i uslovima života (SILC). Kao što ističu autori Izveštaja o nejednakostima u svetu³, standardna merenja nejednakosti često počivaju na anketama domaćinstava, „koja uobičajeno potcenjuju prihode i bogatstvo pojedinaca na vrhu društvene lestvice“.

Drugo, na izuzetan značaj pitanja ekonomске i drugih oblika nejednakosti u društvu sve više ukazuju međunarodne organizacije, ne samo (tradicionalno)

1 http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf

2 <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespm151&plugin=1>

3 <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

agencije Ujedinjenih nacija, već i one uspostavljene primarno za ostvarivanje ekonomske saradnje i ekonomskih interesa, poput Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja okuplja najmoćnije privrede sveta. OECD je među prvima upozorila da nejednakosti utiču loše ne samo na socijalnu koheziju, već i na dugoročni privredni rast⁴ (ovo bi trebalo posebno da zabrine donosioce politika u Srbiji koji se oslanjaju na rast BDP kao na glavni indikator u oceni napretka zemlje, naročito zbog toga što su evropska istraživanja pokazala slabu povezanost između kretanja tog indikatora i subjektivnog blagostanja građana⁵). Kada je reč o Evropskoj uniji, iako njene nadležnosti ne ostavljaju mnogo prostora za usvajanje i primenu odgovarajućih mera na evropskom nivou, ona sve veću političku, administrativnu i stručnu pažnju usmerava na ispitivanje nejednakosti i korekciju svojih politika u pravcu njenog suzbijanja.⁶ Konkretno, podaci se koriste radi praćenja napretka u ispunjenju ciljeva postavljenih strateškim dokumentima. Na prvom mestu, reč je o Strategiji Evropa 2020⁷, i to sledećim ciljevima: ostvarivanje stope zaposlenosti od 75% stanovništva starosne dobi od 20-64 godine, smanjenje stope preranog napuštanja školovanja na 10% i dostizanje stope od najmanje 40% stanovništva starosne dobi od 30-34 godine koji su završili visoko obrazovanje, kao i smanjenje za 20 miliona broja lica u/ili izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Strategija Evropa 2020 naročito ističe nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, kao i potrebu za postizanjem rodne ravnopravnosti. Pored toga, podaci o nejednakosti se koriste i za pripremu Evropskog semestra i za prepoznavanje glavnih društvenih trendova⁸.

Nejednakost raste u celom svetu

Prošle godine objavljen je „Izveštaj o nejednakostima u svetu“, u izdanju Laboratorijskog projekta o nejednakostima u svetu (*World Inequality Lab*). Kako je ocenjeno u uvedu ove publikacije koju priređuje think-tank Tomasa Piketija, ekonomske nejednakosti u svetu su veoma raširene i, u određenoj meri, „neizbežne“. Međutim, autori dodaju da, ukoliko se ne prakti i ne suzbija, rastuća nejednakost može da vodi do raznih „političkih, ekonomskih i društvenih katastrofa“. Rezultati istraživanja pokazuju da je nejednakost porasla u gotovo svim delovima sveta u proteklih nekoliko decenija, ali različitom brzinom. Uzrok rastuće nejednakosti na globalnom nivou, kako se tvrdi, leži u koncentraciji kapitala u privatnom vlasništvu. U istom periodu, kažu autori, „vlade su osiromašile“. Jedan od mehanizama koji omogućavaju ovakav negativan trend su i poreski rajevi, pa autori citiraju studije prema kojima se procenjuje da se u rajevima krije kapital u visini od oko 10% svetskog BDP. Kao ključna rešenja za smanjenje nejednakosti predlažu se povećanje jednakosti pristupa obrazovanju i povećanje broja dobro plaćenih poslova.

4 <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>

5 https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1264en_0.pdf

6 U ovoj tvrdnji se može ići dotele da se Evropski stub socijalnih prava, usvojen prošle godine, tumači kao *Evropski manifest o nejednakostima*. Svi 20 njegovih principa su, posredno ili neposredno, povezani sa ekonomskim i društvenim nejednakostima, bilo kao njihov uzrok ili posledica: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

7 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

8 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/7894008/8256843/Flash-estimates-of-income-inequalities-and-poverty-indicators-experimental-results.pdf>

Nejednakost raste u Srbiji

Pored glavnog indikatora za merenje nejednakosti – Gini koeficijenta, ovde valjda napomenuti još dva podatka o nejednakosti u Srbiji koji ukazuju na njen porast. Naime, indikator „Kvintilni odnos S80/S20“ govori o odnosu između prihoda petine najbogatijih stanovnika i prihoda petine najsiromašnijih. Taj odnos iznosi 9,0 u 2015. godini, što je, ponovo, najviša vrednost u Evropi (na drugom mestu je Turska sa 8,6). Kada je reč o trendu, u narednoj godini taj odnos je skočio na 9,7. I drugi indikator nejednakosti, stopa rizika od siromaštva u 2015. godini ima najvišu vrednost u Evropi – 25,4%, sa takođe negativnim trendom u 2016. godini – 25,5%. U Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu, Evropska komisija je istakla sledeća pitanja koja se tiču nejednakosti: nejednak pristup pravdi (zbog neravnomerne dostupnosti usluga notara), probleme u ostvarivanju rodne ravnopravnosti (zbog političke blokade institucionalnog okvira i procesa izrade novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i nejednakosti na tržištu rada), visoke stope apsolutnog i relativnog siromaštva i nejednak pristup zdravstvenim uslugama osetljivih grupa. S druge strane, pohvaljen je rad Poverenice za zaštitu ravnopravnosti zbog usvajanja „Kodeksa ravnopravnosti“ za izradu antidiskriminacione politike poslodavaca u Srbiji.

Treće, kao što naglašavaju autori Izveštaja o nejednakostima u svetu, činjenica da su nivoi nejednakosti toliko različiti među zemljama (čak i kada zemlje dele slične nivoe razvoja) naglašava važnu ulogu koju u oblikovanju nejednakosti igraju nacionalne politike i institucije. Tako u SAD stopa nejednakosti počinje da raste od Reganovog mandata Americi, da bi im se, ukidanjem egalitarnih režima i zamahom globalizacije u tome pridružile i druge zemlje, na prvom mestu Rusija, Kina i Indija. Ako je na Marksovom „svakom prema potrebama, svako prema mogućnostima“ Zapad odgovorio konceptom „jednakih mogućnosti“ nakon pada komunizma, isti je ostao da kontemplira o ovim temama sam sa sobom. Zapravo, prvo je samozadovoljno prestao to da čini, objavivši pobedu „neoliberalizacije“ i kraj istorije, a time i debate o ovim temama. A onda je Svetska ekonomска kriza 2008. godine vratila stare demone i stvorila neke nove, neo-viktorijanske, koje je istorija smatrala izumrlim. Zbog takvog razvoja događaja na planu globalnih društvenih i ekonomskih odnosa, koji nijedna društvena nauka nije predvidela instrumentima u svom domenu, pitanja nejednakosti postaju sve više predmet interesovanja društvenih istraživača i praktičara, domaćih i međunarodnih institucija i organizacija, i to na multidisciplinaran način.

Cetvrti, veoma je važno napomenuti – kako su to mnogi autori predočili, a među prvima Branko Milanović¹⁰ – da se „toksični“ nivoi nejednakosti nalaze na oba kraja spektra.¹¹ Za socijalnu koheziju poguban je visok nivo nejednakosti (primer Južne Afrike), dok je za privredni razvoj poguban nizak nivo nejednakosti, dominantan u sovjetskom modelu.

9 Prema tumačenju Dejvida Harvija u „Kratkoj istoriji neoliberalizma“ (2005.), „neoliberalizacija“ se može tumačiti dvojako: kao *utopiski* projekat za sprovođenje teorijskog dizajna reorganizacije međunarodnog kapitalizma ili kao *politički* projekat za ponovno uspostavljanje uslova za akumulaciju kapitala i obnovu moći ekonomskih elita.

10 <https://www.socialeurope.eu/spotlight-videos/branko-milanovic-globalisation-migration-rising-inequality-populism>

11 Sa ideološkog aspekta, nejednakosti nisu samo predmet interesovanja leve. Ilustrativno je navesti jedan primer tradicionalnog uporišta konzervativnih snaga koje je preko noći prigrlilo ovu temu. Pored citiranog poglavara Rimokatoličke crkve (koji je, doduše, uvek bio glasni zagovornik prava siromašnijih), upamćeno je kako je jedan od glavnih argumenata napada Republikanaca na Obamu bio taj da je ekonomski nejednakost porasla za vreme nje-

Peto, kratkim pregledom hijerarhijski najviših akata u domaćem pravnom sistemu može se utvrditi da li se nejednakost kao koncept eksplizitno tretira u okviru domaćih javnih politika. Kao polazno načelo uzimamo Rolsov drugi princip „Teorije pravde“ – da društvene i ekonomske nejednakosti treba da budu uređene tako da budu (1) od najveće koristi za one u najnepovoljnijem položaju, u saglasnosti sa pravednim principom štednje i (2) da se odnose na službe i položaje otvorene za sve pod uslovom nepristrasne jednakosti mogućnosti. Kao tematski okvir, uzimamo preporuke OECD da bi smanjenje rastućeg jaza između bogatih i siromašnih trebalo da bude u fokusu četiri oblasti javnih politika: učešće žena u ekonomskom životu, povećanje zaposlenosti i broja dobro plaćenih poslova, veštine i obrazovanje i efikasna redistribucija putem poreskog sistema i transfera. U tom smislu, kada je reč o Ustavu Republike Srbiji, njime se jemči: ravnopravnost žena i muškaraca, jednakost pred zakonom, jednakost izbornog prava, jednakost prava na učešće u upravljanju javnim poslovima, jednakost u dostupnosti radnih mesta i jednakost u pristupu visokoškolskom obrazovanju. Osim člana 1. koji sadrži načelo socijalne pravde kao jedno od temeljnih načela, jednakost, odnosno smanjenje ekonomskih i društvenih nejednakosti, nigde nije proklamovano niti kao načelo, ni kao cilj kome treba težiti. To može biti ispravljeno ustavnim amandmanima u narednom periodu.¹² Hjerarhijski najviši strateški akt, kojem takođe sledi revizija, je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike

UN će analizirati nejednakost u Srbiji

Ujedinjene nacije stavljuju veliki akcenat na smanjenje nejednakosti u svojim Ciljevima održivog razvoja. Cilj 10 glasi „Smanjenje nejednakosti unutar i između zemalja“. U okviru ovog cilja postoji deset potciljeva, a za Srbiju su najrelevantnija četiri: (1) Do kraja 2030. progresivno postići i održati rast dohotka donjih 40 odsto stanovništva po stopi višoj od nacionalnog proseka; (2) Do kraja 2030. osnažiti i promovisati socijalnu, ekonomsku i političku inkluziju svih, bez obzira na starost, pol, invalidnost, rasu, etničku pripadnost, poreklo, religiju ili ekonomski odnosno neki drugi status; (3) Osigurati jednakе mogućnosti i smanjiti nejednakosti u ishodima, između ostalog i tako što će se eliminisati diskriminatorski zakoni, politike i prakse i što će se, u tom pogledu, promovisati prikladno zakonodavstvo, politike i aktivnosti; (4) Usvojiti politike, posebno fiskalnu politiku i politike u oblasti plata i socijalne zaštite, i progresivno postići veću ravnopravnost. U narednom periodu biće izvršene dubinske analize nejednakosti u pojedinih zemljama u okviru praćenja Ciljeva održivog razvoja, radi predstavljanja rezultata na tematskoj konferenciji 2019. godine. Veoma je važno da Vlada Srbije posveti veliku pažnju saradnji sa UN po ovom pitanju.

govog mandata, dok je Obama diplomatski uzvratio izjavom da je ekonomska nejednakost postala „glavni izazov“ našeg vremena. Bilo bi veoma korisno sprovesti istraživanje o stavovima političara i programima političkih partija u Srbiji o pitanju nejednakosti, naročito u svetu nalaza istraživanja koji govore o tome da prihodna nejednakost usmerava siromašne da glasaju za radikalne desničarske partie: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379416000135>

12 Pored toga, bilo bi veoma važno obraditi pitanje kako se Rolsov „pravedni princip štednje“ pokazao u svetu primene odredbe člana 58. Ustava da „pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne“. Naravno, mislimo na Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Službeni glasnik RS“, br. 116/2014 i 99/2016) koji bi, u skladu sa obavezom analize efekata zakona (član 40. Poslovnika Vlade), valjalo analizirati ne samo sa pravnog aspekta, već i sa aspekta analize efekata na društvo, radi utvrđivanja eventualnog povećanja stope ekonomske nejednakosti do koje je dovelo ovo zakonsko rešenje.

Dollar Street

Jedan drugačiji, neposredniji uvid u izazove koje donose ekonomski i društvene nejednakosti širom sveta pruža projekat fondacije Gapminder – „Dollar Street“. Cilj projekta je da se, korišćenjem fotografija kao podataka, posetioци sajta neposredno upoznaju sa životom porodica sa različitim nivoima prihoda. Raspon ide od šestočlane porodice Chowdhury u Zapadnom Bengalu u Indiji, koja mesečno prihoduje 29 američkih dolara, do petočlane porodice Sdambulyak u Kijevu u Ukrajini, čiji mesečni prihod iznosi 10.090 američkih dolara. U tom rasponu, jedni imaju samo jednu igračku u celoj kući i Peru zube prstima, dok drugi imaju šest spavačih soba i planiraju put oko sveta za celu porodicu. Bilo bi dobro napraviti sličan projekt samo za Srbiju (ili barem da autori ovog projekta obuhvate reprezentativne porodice u Srbiji), ilustrujući živote u rasponu od, recimo, porodice poljoprivrednika u Tutinu (opštini sa najvišom stopom siromaštva u Srbiji) sa deset hiljada dinara mesečnih prihoda, do, na primer, porodice bankara na Novom Beogradu (opštini sa najnižom stopom siromaštva) sa deset hiljada evra mesečnih prihoda.

<https://www.gapminder.org/dollar-street/matrix>

(ESRP)¹³. Njime su eksplisitno obuhvaćena samo dva aspekta nejednakosti – ekonomski nejednakost i nejednakost u pristupu zdravstvenim uslugama; s druge strane, suštinski elementi ekonomski i društvene nejednakosti detaljno su obrađeni u odgovarajućim poglavljima (nizak obuhvat obrazovanjem i socijalnim davanjima i isključenost pojedinih osetljivih grupa iz formalnog tržišta rada, poput Roma). Kako je u toku priprema izveštaja o sprovođenju ESRP i njegova revizija, predlažemo da se u uvod dokumenta unese deo o načelima, među kojima bi smanjenje ekonomski i društvene nejednakosti bilo stavljeno u vrh prioriteta.¹⁴ Međutim, osnovano je zapitati se – ukoliko su osnovni elementi koncepta nejednakosti (posmatrano kao zbir ekonomskih i društvenih nejednakosti) prisutni u normativnom okviru, zbog čega brojni socijalno-ekonomski pokazatelji upućuju na pogoršanje, ili u najmanju ruku, na stabilno lošu situaciju? Hipotetički, može se tvrditi puno toga – od teze da, iako su budžetska izdvajanja za umanjenje nejednakosti nominalno velika (premda i dalje znatno ispod nivoa u EU, po paritetu kupovne moći), dobar deo završi na pogrešnoj (partijskoj, recimo) adresi; do toga da, u načelnom smislu, nedostaju kohezivne proklamacije koje bi usitnjeni i nekoordinisan set mera međusobno povezali u jednu kolektivnu društvenu (Vladinu i nevladinu) akciju (pogledati uokviren tekst o slučaju Švedske). Značaj aspekta pluralizma u pogledu autentičnog društvenog dijaloga o dizajnu i monitoringu sprovođenja mera za smanjenje nejednakosti – da i ne pominjemo.

13 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/ESRP-sr.zip>

14 Kada je reč o tematskim merama, one bi mogле biti proširene po ugledu na preporuke koje je Savet EU uputio Rumuniji (zemlji sa jednom od najviših stopa nejednakosti u EU), naime, da su potrebni dalji koraci za održivi napredak u borbi protiv socijalno-ekonomskih nejednakosti u obrazovanju. Dodatno, preporučeno je jačanje targetiranih politika aktivacije i integracije javnih službi, sa fokusom na one koji su najdalje od tržišta rada. Izvor: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_romania.pdf

Za kraj, dve napomene – metodološka i politička.

Da bismo dublje razumeli vezu između različitog tretmana pitanja nejednakosti u okviru domaćih javnih politika, očigledno je da nam je neophodna multidisciplinarna (u Pikitijevom stilu) analiza uzroka i trendova postojano visoke nejednakosti (mereno po prihodima) i umereno visoke nejednakosti u Srbiji (mereno po potrošnji). Naime, ekonomski podaci nam ne govore ništa o društvenoj i privrednoj dinamici, eventualnim klasnim uzrocima i obrascima, uticaju pravnog okvira, odnosima moći između interesnih društvenih grupa i drugim faktorima koji utiču na nivo ekonomске (i društvene) nejednakosti, niti nam mnogo pomažu da predviđamo trendove i njima upravljamo. Pored toga, veze između ekonomske i političke nejednakosti tek počinju da se otkrivaju, što je dodatno važan i zanimljiv aspekt u slučaju Srbije. Jedna studija pokazuje da prva utiče na drugu, tj. da u zemljama sa visokom stopom ekonomske nejednakosti političke elite nesrazmerno više zastupaju političke stavove bogatijeg dela stanovništva.¹⁵

Društva poput našeg, u političkoj i ekonomskoj tranziciji, u svojevrsnom istorijskom amalgamu koji je sociolog Nebojša Popov nazvao „srpskim kapitalizmom“ (mešavinom nacionalizma i neoliberalizma), odlikuju se velikim društvenim lomovima, pogoršanjem statusnih pozicija njegovih članova, ali isto tako i povećanim brojem (više u teoriji, a manje u praksi) mogućnosti, kao i rastućim jazovima između starog i novog, između gubitnika i dobitnika tih promena. Međutim, kao što je Derida pokazao, ništa ne postoji nezavisno od konteksta. Prema tome, dok se ne steknu politički preduslovi za „prečišćen“ pristup strateškom razvoju zemlje (čitaj: dok se ne reši status Kosova), teško je očekivati da će se, uprkos svim ovde iznetim argumentima, današnji *za-konodavci* u Srbiji ozbiljno pozabaviti pitanjima nejednakosti. Štaviše, de luje da često svesno prihvataju (da ne tvrdimo – dizajniraju tako) da mere

Borba protiv nejednakosti prioritet Vlade Kraljevine Švedske

Nacionalni program reformi Kraljevine Švedske eksplicitno navodi problem ekonomske i društvene nejednakosti kao prioriteten za rešavanje u narednom periodu. Kao jedan od stubova reformi, pod naslovom „Izgradnja našeg društva mora da poveća jednakost i koheziju“, navodi se da će glavni cilj ekonomске politike biti da porast prosperiteta Švedske bude od koristi za svakog njenog stanovnika. U obrazloženju se kaže da rastuća nejednakost teži da naruši koheziju i društveno poverenje među građanima, što može da dovede do povećanja društvenih problema i podrivanja poverenja u javne institucije. Kao naročito zabrinjavajući trend navodi se nejednakost u školama. Da bi se ostvario napredak u znanju, potrebno je „eliminisati nejednakost u školskom sistemu“. Dodatna ulaganja u iznosu od 11 milijardi kruna (milijardu evra) biće uložena u male učionice, povećanje broja učitelja u prvim godinama osnovnog obrazovanja, jačanje specijalnog obrazovanja, liderstvo u učionicama, obuku učitelja i povećanje njihovih zarada.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-sweden-en_1.pdf

15 https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/04/05/do-economic-inequality-and-political-inequality-go-together/?noredirect=on&utm_term=.f1e2e31b8b9e

javnih politika (zbog izostanka kvalitetne analize njihovih efekata) idu ka produbljivanju ekonomskih i drugih nejednakosti. Primera radi, kako je predočeno u analizi Sarite Bradaš i Jovane Pantović, saradnica Fondacije Centar za demokratiju¹⁶, izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti povećana je razlika između minimalnog i maksimalnog iznosa naknade za slučaj nezaposlenosti, što je suprotno proklamovanom načelu (ustavnom) o socijalnoj pravdi i težnji ka smanjenju ekonomskih nejednakosti kao njegovom ostvarenju u domenu javnih politika. S druge strane, ohrabruju sve glasnije poruke stručne javnosti¹⁷ da bi donosioci odluka u Srbiji trebalo da postave problem nejednakosti u središte ekonomskih i socijalnih politika.

Da zaključimo: pravo rešenje eventualnih strateških i razvojnih dilema – Brisel ili Moskva i Peking – leži upravo u stavu prema ekonomskim i društvenim nejednakostima (laburisti su to najbolje definisali svojom programskom krilaticom – „*Za mnoge, ne samo za odabране*“). Zbog toga priželjkujemo, u skladu sa najavom Evropske komisije o „novoj, snažnijoj socijalnoj dimenziji“ Zapadnog Balkana¹⁸, da donosioci odluka u Srbiji budu pozvani na dijalog o nejednakostima tamo gde mu je prirodno ideološko i vrednosno mesto – u okviru procesa pristupanja EU.

16 <https://www.istinomer.rs/clanak/2323/Zaposljavanje-i-socijalna-politika-sta-je-ostalo-ispod-radara-Evropske-komisije>

17 <http://mons.rs/#/rastuca-nejednakost-podaci-i-percepције>

18 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije

Sarita Bradač

„Prekariat nije opasna, egzotična, strana stvar, to nije klasa u nastajanju kojoj treba zaštitnički pomoći pri uspostavljanju. (...) Svi smo mi prekariat. I ako smo opasni, to je zato što se spremamo zatreći iluzornu sigurnost naših vladara.“
(Richard Simor)

Prekarni rad – koncept i merenje

Prekarnost, zbog narastajuće fleksibilizacije rada i deregulacije tržišta, postaje predmet interesovanja Međunarodne organizacije rada (MOR) sredinom sedamdesetih godina prošlog veka, a 1988. godine, u okviru naučnog skupa o prekarnom radu, atipični ili nestandardni rad prepoznat je kao zabilježujući fenomen. MOR definiše prekarni rad na osnovu načina radnog angažovanja i uslova rada. Za prekarni rad su karakteristični ugovori sa ograničenim (ili neizvesnim) trajanjem (na određeno vreme, privremeni, povremeni, sezonski, dnevni), a u pogledu prirode radnog odnosa postojanje više poslodavaca, podugovaranje, agencijsko ugovaranje, i sl. Prekarni rad u pogledu uslova karakterišu: niske zarade, nepostojanje (ili slaba) zaštita u slučaju gubitka posla i ograničen pristup socijalnoj zaštiti i pravima iz radnog odnosa uključujući i pravo na sindikalno organizovanje¹. Tako definisan prekarni rad predstavlja negaciju dostojanstvenog rada: produktivnog rada za koji se dobija poštena zarada, koji obezbeđuje sigurnost na radnom mestu i socijalnu zaštitu za porodice, pruža bolje izglede za lični razvoj i društvenu integraciju, daje slobodu ljudima da izraze svoju zabrinutost, da se organizuju i da učestvuju u odlukama koje utiču na njihove živote, kao i jednakost u tretmanu i mogućnostima za sve žene i muškarce.

Okvir za merenje dostojanstvenog rada,² koji je MOR usvojio na 18. Međunarodnoj konferenciji statistike rada u decembru 2008. godine, omogu-

1 From precarious work to decent work: outcome document to the workers' symposium on policies and regulations to combat precarious employment; International Labour Organization, Geneva, 2012.

2 Decent work indicators : guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators: ILO manual: second version / International Labour Office. - Geneva: ILO, 2013

ćava procenu elemenata dostojanstvenog rada, a samim tim i odstupanja od standarda i procenu prekarnosti zaposlenja kroz indikatore u nekoliko dimenzija: mogućnosti zapošljavanja, adekvatne zarade, pristojno radno vreme, ravnotežu porodičnog i ličnog života, stabilnost i sigurnost poslova, bezbednu radnu okolinu, socijalnu sigurnost i socijalni dijalog.

U istraživanju prekarnosti u EU³ analiziraju se dve dimenzije: vrsta radnog odnosa (ugovora) i rizik od prekarnosti kojem je izložen pojedinac. U navedenoj analizi razmatraju se svi tipovi ugovora: „standardni“ – rad na neodređeno sa punim radnim vremenom, rad sa nepunim radnim vremenom, samozaposlenost, privremeni rad (na određeno, agencijski rad, sezonski i povremeni rad, radnici upućeni u inostranstvo, podugovoreni rad), ugovori bez radnog vremena (zero hour contract), praksa i neformalni ili neprijavljeni rad. Svi tipovi ugovora se analiziraju polazeći od pretpostavke da svi oblici zaposlenja mogu da budu u riziku od prekarnosti. U analizi individualnog rizika od prekarnosti koriste se indikatori siromaštva zaposlenih, niskih naknada, socijalnog osiguranja, radnih prava, stresa i zdravlja, karijernog razvoja i treninga kao i nivoa kolektivnih prava.

Bez obzira na različitu metodologiju u istraživanju prekarnosti, istraživači su saglasni da je prekarna zaposlenost u porastu, globalno i na nacionalnim nivoima. Prekarni radnici imaju niske zarade, malo sigurnosti i najčešće su na poslovima niskog kvaliteta. U visokom su riziku od siromaštva i narušavanja psihofizičkog zdravlja.

Konceptualni okvir analize prekarnosti na tržištu rada Srbije je multidi-menzionalni pristup Gerry Rogersa⁴ koji razlikuje četiri dimenzije prekárne zaposlenosti:

1. vremensku (neizvesnost trajanja posla)
2. organizacionu (ograničena kontrola nad poslom)
3. socijalnu (ograničena pravna i socijalna zaštita)
4. ekonomsku (neadekvatnost prihoda)

Prekarnost na tržištu rada Srbije

Indikatori tržišta rada Srbije, mereni kroz anketne stope zaposlenosti i nezaposlenosti, u periodu 2014. – 2016. godine (što se poklapa sa promenom metodologije ARS) beleže značajno poboljšanje. Međutim, analiza podataka ukazuje da je povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti rezultat prekarizacije

3 Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies dostupno na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU\(2016\)587285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU(2016)587285_EN.pdf)

4 Rodgers G. Precarious work in Western Europe u: Rodgers G, Rodgers J, editors. Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe. Geneva: International Institute for Labour Studies; 1989.

tržišta rada. Zapravo, zaposlenost raste zahvaljujući rastu neformalne zaposlenosti, ranjive zaposlenosti i zapošljavanju na nekvalitetnim poslovima⁵.

Iako ARS prikuplja niz podataka koji bi dali osnovu za analizu prevalencije prekarnosti na tržištu rada, većina nije javno dostupna ili podaci nisu segregirani na način da omogućavaju pouzdano zaključivanje⁶. Stoga ćemo u analizi indikatora prekarnosti pored podataka iz ARS koristiti podatke iz Evropskog istraživanja radnih uslova iz 2015. Godine (EWCS), u kojem je Srbija prvi put učestvovala. EWCS koristi sedam indeksa kvaliteta posla koji predstavljaju različite dimenzije izabrane na osnovu njihovog uticaja na zdravlje i blagostanje radnika: fizička okolina, intenzitet rada, kvalitet radnog vremena, socijalna okolina, veštine i sloboda odlučivanja te perspektive i zarada. Pored toga, u analizi su korišćeni podaci Eurostata, dostupni za Srbiju iz istraživanja prihoda i uslova života (SILC), kao i istraživanja zarada Republičkog zavoda za statistiku.

Vremenska dimenzija prekarne zaposlenosti

Vremenska dimenzija prekarnosti ukazuje na sigurnost trajanja zaposlenja, odnosno, na to da li je reč o standardnom ili nestandardnom zaposlenju. Pri tome, standardnim zaposlenjem se smatra rad za jednog poslodavca sa punim radnim vremenom, pri čemu posao traje tokom čitave godine, a zaposleni ostvaruje sva radna prava i socijalno osiguranje i očekuje da će raditi neodređeno vreme. Nestandardnim oblicima rada smatra se zaposlenost sa nepunim radnim vremenom, privremena zaposlenost (na određeno vreme, povremeni poslovi, sezonski poslovi), samozaposlenost bez zapošljavanja drugih i obavljanje više poslova⁷.

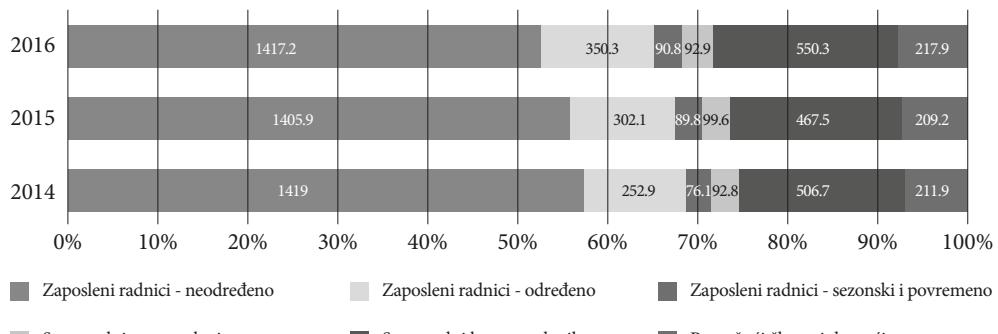
Na slici 1. su prikazani trendovi u broju zaposlenih s obzirom na njihov status u zaposlenosti i vrstu radnog odnosa. U odnosu na 2014. godinu, primetan je porast broja i učešća zaposlenih u prekarnim oblicima rada u 2016. godini, pre svega radnika zaposlenih na određeno vreme i ranjive zaposlenosti (samozaposleni bez radnika i pomažući članovi domaćinstva). U istom periodu, učešće radnika na neodređeno vreme u ukupnoj zaposlenosti smanjeno je za 3,3 procenata poena, tako da je pet od deset zaposlenih radilo na standardnim poslovima. Nakon fleksibilizacije radnog zakonodavstva broj zaposlenih na određeno vreme porastao je za čak 39%, dok je broj zaposlenih na neodređeno ostao na nivou iz 2014.

5 Bradaš, S: Statistika i dostojanstven rad; Fondacija Centar za demokratiju, 2017.

6 Napominjemo da su u biltenima ARS pre 2014. godine bili su dostupni detaljni podaci o različitim aspektima zaposlenosti koji omogućavaju potpuni uvid u prekarne vidove zaposlenosti:

7 Vosko, L.F., Zukewich N. i C. Cranford (2003). Precarious jobs: A new typology of employment - Perspectives on Labour and Income

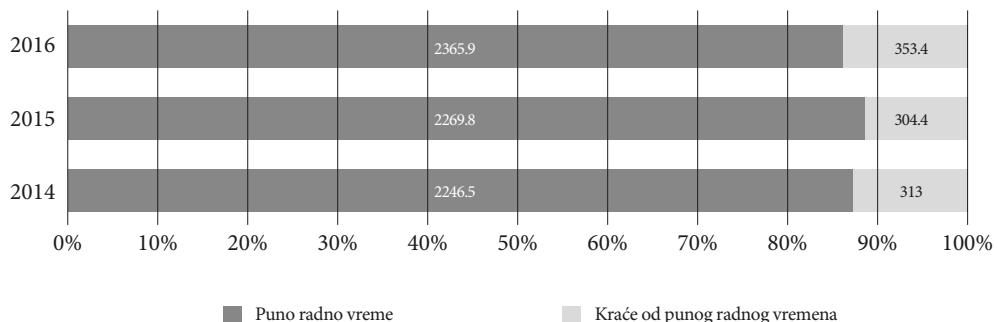
Slika 1. Zaposleni prema statusu u zaposlenosti i vrsti ugovora u periodu 2014-2016. (u hiljadama)



Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi (bilteni za 2014, 2015. i 2016.)

Podaci o zaposlenima sa nepunim radnim vremenom nisu segregirani po statusu u zaposlenosti, što onemogućava njihovu potpunu interpretaciju. ARS nam daje samo podatke o ukupnom broju zaposlenih s obzirom na svojinski status poslodavca. Broj zaposlenih sa nepunim radnim vremenom (slika 2.) porastao je za 13% u 2016. godini u odnosu na 2014. godinu, dok je broj zaposlenih sa punim radnim vremenom porastao za 5%. Učešće ne-zaposlenih sa nepunim radnim vremenom povećano je sa 12% u 2014. godini, a na 13% u 2016. godini.

Slika 2. Zaposleni prema trajanju radnog vremena 2014-2016. (u hiljadama)

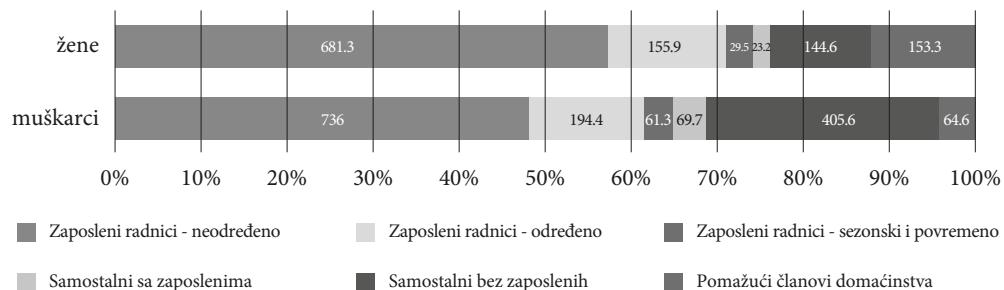


Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi (bilteni za 2014, 2015. i 2016.)

Analiza demografskih karakteristika zaposlenosti ukazuje na to da su žene više nego muškarci (57% u odnosu na 48%) zaposlene na neodređeno vreme što je rezultat većeg učešća zaposlenosti žena u sektorima obrazovanja i zdravstva koji generišu i najveću zaposlenost na neodređeno vreme. U ranjivoj zaposlenosti podjednako je učešće muškaraca i žena sa tim da je struktura ranjive zaposlenosti nepovoljnija po žene: među zaposlenim že-

nama 13% su pomažući članovi domaćinstva (u odnosu na 4% muškaraca), dok je među muškarcima 26% samozaposlenih bez zaposlenih (u odnosu na 12% žena). (slika 3)

Slika 3. Zaposleni prema statusu u zaposlenosti i polu (u hiljadama)

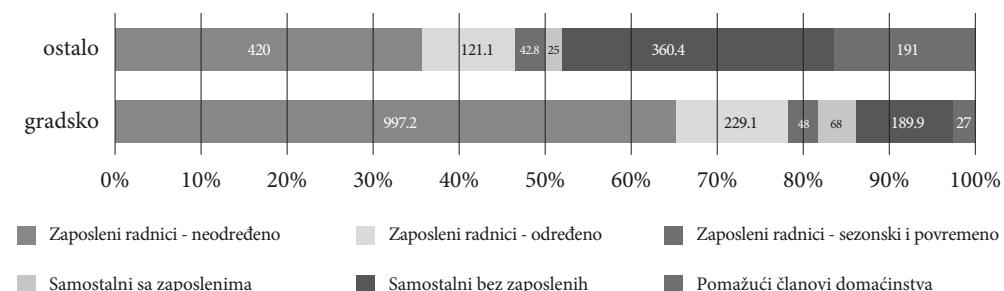


Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi za 2016.

Analiza dve važne demografske karakteristike, kao što su starost i obrazovanje nije moguće izvršiti s obzirom na to da ARS ne daje podatke o statusu u zaposlenosti i vrsti ugovora prema navedenim karakteristikama.

Kada se analiziraju podaci o statusu u zaposlenosti i vrstama ugovora s obzirom na stepen urbanizacije, uočljive su značajne razlike između zaposlenih u gradskim i ostalim naseljima (slika 4). Zaposleni u ruralnim područjima su u većem riziku od prekarnosti u odnosu na zaposlene u gradskim sredinama. Karakteristike ruralne zaposlenosti su visoka ranjiva zaposlenost (47% u odnosu na 13% u gradskim sredinama) i manje učešće zaposlenosti na neodređeno vreme (36% u odnosu na 64% u gradovima).

Slika 4. Zaposleni prema statusu u zaposlenosti i vrsti naselja (u hiljadama)



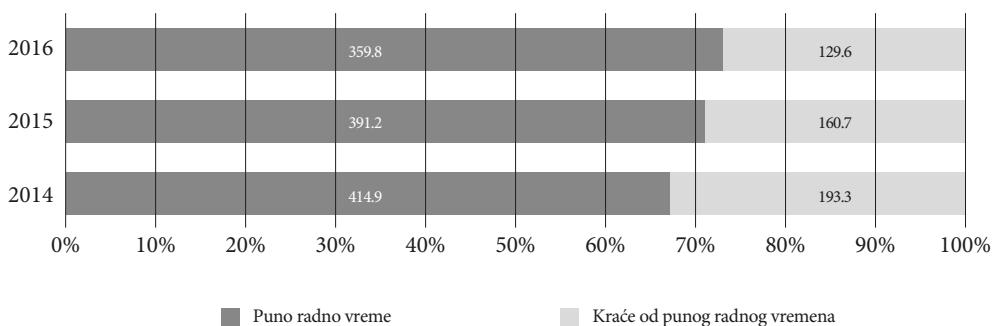
Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi za 2016.

Sektorska struktura zaposlenosti ukazuje na visoko učešće samozaposlenosti u poljoprivredi (52%) i u sektoru usluga (38%) u odnosu na sektor industrije (6%) i građevinarstva (4%). Sa druge strane, zaposlenih radnika

je najviše u sektoru usluga (66%) i industriji (27%), a najmanje u poljoprivredi (3%) i građevinarstvu (4%). Podaci o vrsti ugovora prema sektorima delatnosti nisu dostupni, ali se na osnovu strukture ranjive zaposlenosti unutar sektora može zaključiti da je u najvećem riziku od prekarnosti sektor poljoprivrede sa 88% samozaposlenih, sledi sektor građevinarstva (31%) i usluga (21%).

U kojoj meri su zaposleni u riziku od gubitka posla govore podaci ARS o radnom iskustvu nezaposlenih (slika 5.). U odnosu na 2014. učešće nezaposlenih sa radnim iskustvom u 2016. se povećalo sa 68% na 74%. Najčešći razlozi za prestanak radnog odnosa među 359.800 nezaposlenih u 2016. su to što je posao bio privremenog/sezonskog karaktera (33%) ili su dobili otkaz (33%). Broj onih koji su izgubili status zaposlenog radnika u 2016. godini šest puta je veći od broja novozaposlenih radnika (60.500) što je samo jedan od pokazatelja disbalansa u ponudi i potražnji za radom i nesigurnosti poslova.

Slika 5. Nezaposleni prema radnom iskustvu u 2016. (u hiljadama)



Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi za 2016.

Mogućnosti uključivanja na tržište rada nezaposlenih tokom 2017. kao i prethodnih godina, uslovljene su slabom ponudom radnih mesta. Podaci u tabeli 1. pokazuju prevalenciju prekarnog zapošljavanja: najveći broj novozaposlenih je angažovan na privremenopovremenim poslovima ili je zaposlen na određeno vreme. Tek svaki sedmi, od onih koji su se zaposlili u 2017., našao je posao na neodređeno vreme.

Tabela 1. Zaposleni sa evidencije NSZ prema vrsti zaposlenja u 2017. po mesecima

	neodređeno		određeno		privremenopovremeni poslovi		ostalo ⁸		ukupno
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	broj
Januar	7170	17.7	16410	40.6	15958	39.5	901	2.2	40439
Februar	4213	13.8	9978	32.8	15658	51.4	606	2.0	30455
Mart	6758	17.3	14803	37.8	16788	42.9	793	2.0	39142
April	5819	15.7	12706	34.4	17862	48.3	568	1.5	36955
Maj	6943	15.7	12984	29.4	23428	53.1	802	1.8	44157
Jun	6119	14.0	12517	28.7	24416	56.0	539	1.2	43591
Jul	4790	11.7	9971	24.4	25639	62.8	406	1.0	40806
Avgust	4767	11.1	10663	24.9	26996	63.0	399	0.9	42825
Septembar	5134	11.3	13376	29.6	25332	56.0	1410	3.1	45252
Oktobar	4853	11.9	11884	29.2	23293	57.2	719	1.8	40749
Novembar	4595	11.7	12313	31.4	21657	55.2	656	1.7	39221
Decembar	4242	12.7	10284	30.8	18249	54.7	561	1.7	33336

Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje, Mesečni statistički bilten

Podatke o subjektivnoj proceni sigurnosti posla zaposlenih u Srbiji dostupni su u Šestom evropskom istraživanju radnih uslova (EWCS)⁹. Sa tvrdnjom da bi u narednih šest meseci mogli ostati bez posla slaže se 47% privremenog zaposlenih, 15% zaposlenih na neodređeno i 15% samozaposlenih. U mogućnost da će lako da nađu posao sa istom platom ako izgube sadašnji ne veruje 58% zaposlenih na neodređeno, 59% samozaposlenih i 38% privremenog zaposlenih.

Analiza vremenske dimenzije prekarnosti u Srbiji ukazuje na rastuću nesigurnost u pogledu trajanja zaposlenja. Vidljiv je trend povećanja zaposlenosti na privremenim poslovima kao i samozaposlenosti, zatim, povećanje broja zaposlenih na određeno vreme, na netipičnim i nestandardnim oblicima rada, zaposlenih sa nepunim radnim vremenom, rasta broja nezaposlenih koji su imali radno iskustvo, smanjenje broja zaposlenih na neodređeno vreme. Prekarnost je kod trećine nezaposlenih uzrok njihove nezaposlenosti, a mogućnost uključivanja na tržište rada

8 Kategorija ostalo uključuje zaposlene sa nepunim radnim vremenom i samozaposlene

9 Dostupno na <https://www.eurofound.europa.eu/data/>

ograničena je najvećim delom na privremeno radno angažovanje i rad na određeno.

Fleksibilizacija radnog zakonodavstva u Srbiji je značajno doprinela navedenim trendovima rasta nesigurnosti zaposlenih. Pored toga, reforma javne uprave započeta 2014., a kojoj je prethodila zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, imala je za rezultat prekarizaciju do tada najsigurnije zaposlenosti. Prema podacima Fiskalnog saveta¹⁰ broj zaposlenih u opštoj državi sa ugovorom na neodređeno vreme smanjen je za oko 28.600 do septembra 2017, ali je istovremeno povećan broj zaposlenih sa ugovorom na određeno vreme za oko 16.200.

Organizaciona dimenzija prekarne zaposlenosti

Organizaciona dimenzija se odnosi na kolektivnu i individualnu kontrolu nad radnim procesom, radnim vremenom i smenskim radom, tempom rada, iznosom zarade, zdravstvenim i bezbednosnim aspektom rada.

Prema podacima ARS u 2016. godini 151.000 zaposlenih je radila između 49 i 50 sati nedeljno, a 141.400 više od 60 sati. Zaposleni koji rade više od 48 sati mnogo češće imaju problema sa zdravljem i postizanjem ravnoteže između posla i porodičnog života nego zaposleni sa standardnim radnim vremenom, navode da je njihovo zdravlje i bezbednost ugrožena zbog posla, da posao negativno utiče na njihovo zdravlje i da se osećaju iscrpljeno na kraju radnog dana. Pored toga zaposleni sa veoma dugim radnim vremenom dvostruko češće rade kad su bolesni nego ostali zaposleni¹¹.

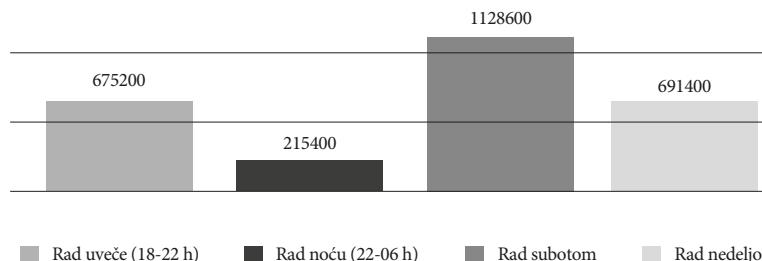
Neregularnost radnog vremena je karakteristična za svakog petog zaposlenog, jer uobičajeni sati rada variraju od nedelje do nedelje. Indikativno je da se broj zaposlenih čiji radni sati variraju, povećao 2,6 puta u odnosu na ovu kategoriju u 2014. godini. Zaposleni čiji se nedeljni broj časova menja, najčešće imaju poteškoće u planiranju i usklađivanju posla i privatnog života.

Podaci o atipičnom radnom vremenu prikazani su na slici 6. Situacije u kojima se radi u vreme koje je obično slobodno i rezervisano za druge životne aktivnosti (vikendi, večeri, noći) daje zaposlenom manje mogućnosti za porodični i društveni život. Atipično radno vreme ima većinu zaposlenih: subotom radi 42% zaposlenih, četvrtina radi nedeljom, četvrta uveče, a 8% noću.

¹⁰ Petrović, P., Brčerević, D. i Minić, S. Kako dalje: Reforme javnog sektora i „zaključavanje“ uravnoteženog budžeta u Srbiji; Fiskalni savet, 2018.

¹¹ Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg

Slika 6. Zaposleni sa atipičnim radnim vremenom u 2016.



Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi za 2016.

Na organizacione aspekte prekarnosti upućuju i podaci iz EWCS o bezbednosnim aspektima posla i mogućnostima participacije. U sektoru građevine i saobraćaja, gde 55% zaposlenih navodi da su njihovo zdravlje i bezbednost ugroženi zbog posla, samo kod 27% postoji osoba zadužena za bezbednost i zdravlje na radu. U sektoru poljoprivrede i industrije gde su rizici po bezbednost i zdravlje značajni, osoba zadužena za bezbednost i zdravlje na radu postoji samo u organizacijama u kojima radi 38% zaposlenih. Više od trećine zaposlenih (36%) procenjuje da posao negativno utiče na njihovo zdravlje, pri čemu je negativan uticaj posla na zdravlje najizraženiji u sektoru građevinarstva i saobraćaja (58%), poljoprivrede i industrije (47%). Većina zaposlenih (59%) odgovara negativno na pitanje da li se redovno održavaju sastanci na kojima zaposleni mogu izraziti svoje mišljenje o dešavanjima u organizaciji. Najniži stepen participacije je u sektoru građevinarstva i saobraćaja (28%), trgovine i ugostiteljstva (29%) te poljoprivrede i industrije (37%).

Organizaciona dimenzija prekarnosti upućuje na razmere psihosocijalnih rizika za pojavu stresa na poslu. Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu navodi i sledeće karakteristike posla kao moguće izvore stresa: raspon odlučivanja/kontrole (niska participacija u procesu odlučivanja, nedostatak kontrole nad poslom), razgraničenje posla i privatnog života (konfliktni zahtevi između posla i porodičnog života), opterećenje/radni ritam (preopterećenost ili premala opterećenost radom, nedostatak kontrole vremena, jak vremenski pritisak) i raspored posla (rad u smenama, nefleksibilno radni raspored, nepredvidiv radni raspored, predugo radno vreme ili radno vreme koje menja socijalni ritam). Stres na poslu ima niz negativnih posledica kako na fizičko i psihičko zdravlje pojedinca, tako i na samu organizaciju.

Socijalna dimenzija prekarne zaposlenosti

Socijalna dimenzija se odnosi na nivo pravne zaštite, zaštite kroz sindikalno organizovanje i pristup socijalnom osiguranju.

ARS nam posredno i neposredno pruža uvid u broj zaposlenih koji ostvaruju osnovna radna i socijalna prava. U 2016. godini, pored 437.800 samozaposlenih i pomažućih članova domaćinstva u neformalnom sektoru koji ne ostvaruju prava iz radnog odnosa i socijalna prava niti imaju mogućnost sindikalnog organizovanja, bez prava na penziono i zdravstveno osiguranje je oko 168.000 zaposlenih radnika, dok je bez prava na plaćeno bolovanje i godišnji odmor oko 235.000, što znači da su bez prava iz radnog odnosa ne samo radnici u neformalnom sektoru (125.900) već i oni koji rade u formalnom sektoru. Porast prekarnog zapošljavanja praćen je sve većim obespravljanjem radnika (tabela 2.): u odnosu na 2014. godinu, za 21% je povećan broj radnika koji nemaju pravo na plaćeno bolovanje pri čemu to pravo u 2016. godini nije ostvarilo 108.900 radnika koji su formalno zaposleni. Među formalno zaposlenima, 123.900 je bez zdravstvenog osiguranja, a 108.800 nije imalo plaćeno bolovanje. Uprkos zabrinjavajućim podacima o broju radnika koji ne ostvaruju zakonima regulisana prava na bolovanje i zdravstveno osiguranje nadležno Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, ne bavi se poslodavcima koji krše zakone, već kreće u kontrolu "zloupotrebe" bolovanja¹², usmeravajući se na one koje bi trebali zaštititi u neravnoteži moći koja postoji između radnika i poslodavaca.

Tabela 2. Zaposleni radnici koji nisu ostvarili prava iz rada i/ili socijalnog osiguranja (u hiljadama)

	2014	2015	2016
Bez prava na penzijsko osiguranje	151,1	173,3	168,4
Bez prava na zdravstveno osiguranje	147	171,3	168,1
Bez prava na plaćeno bolovanje	196,3	232,7	237,8
Bez prava na plaćeni godišnji odmor	207,1	238,1	235,2

Izvor: RZS, Anketa o radnoj snazi (bilteni za 2014, 2015. i 2016.)

Podaci o zaposlenima koji ne primaju zarade nisu dostupni, dok su procene sindikata¹³ da je takvih 50 hiljada. Sa neredovnim isplatama zarada suočava se više od dve trećine zaposlenih, četvrtina čeka od 30 do 90 dana, a 7% duže od tri meseca¹⁴.

12 <https://www.minrzs.gov.rs/lat/pres/saopstenja/pojacana-kontrola-bolovanja.html>

13 http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/bez_plate_godinama_radi_vise_od_50000_ljudi.4.html?news_id=264469

14 <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/rajic-u-srbiji-70-odsto-radnika-ne-prima-plate-na-vreme>

Za procenu mogućnosti sindikalnog organizovanja nisu dostupni zvanični statistički podaci: ne navode se podaci o broju članova sindikata, niti o pokrivenosti kolektivnim ugovorima. Prema podacima iz EWCS većina zaposlenih (59%) radi u organizacijama koje nemaju sindikat ili savet radnika, pri čemu samo kod 8% zaposlenih u trgovini i ugostiteljstvu postoji mogućnost sindikalnog organizovanja.

Podaci o socijalnoj dimenziji prekarnosti daju nam sliku ne samo razmera kršenja zakonom garantovanih prava već sliku države koja nečinjenjem odobrava i daje saglasnost na kršenje zakona koje treba da štiti: poslodavci koji ne isplaćuju zarade i/ili ne uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje ne snose nikakve posledice, kao ni oni koji ne dozvoljavaju sindikalno organizovanje. Na kraju, posledice će snositi oni kojima su prava uskraćena umesto onih koji su prava uskratili: zaposleni ili član njegove porodice koji jeg će vratiti iz doma zdravlja jer mu knjižica „nije overena” ili budući penzioner koji će dobiti rešenje o penziji sa mnogo nižim iznosom od očekivanog jer mu nisu uplaćivani doprinosi i koji će biti gurnut na socijalno dno.

Ekonomska dimenzija prekarne zaposlenosti

Ekonomska dimenzija ukazuje na adekvatnost zarade koja treba da obezbedi dostojanstven život zaposlenom i njegovoj porodici. Zarada je glavni izvor prihoda domaćinstva, predstavlja izvor materijalne sigurnosti zaposlenog i članova njegove porodice i preduslov je za zadovoljavanje psiholoških i socijalnih funkcija rada. Ekonomska dimenzija prekarnosti analizirana je kroz sledeće indikatore: odnos zarada i minimalne/prosečne potrošačke korpe, udeo zaposlenih sa niskim zaradama, stopa rizika i socijalne isključenosti zaposlenih.

RZS je nedavno izdao saopštenje¹⁵ u kojem se navode podaci o zaradama zaposlenih u novembru 2017. godine, koji su dobijeni prema novoj metodologiji. Dosadašnje anketno istraživanje zarada zamenjeno je istraživanjem na osnovu podataka iz administrativnih izvora (Poreske uprave). Pored toga, za razliku od dosadašnjih podataka koji su davali informaciju o prosečnim zaradama izraženim kroz aritmetičku sredinu, RZS je predstavio podatke o modalnim i medijalnim zaradama¹⁶. Najčešći iznos zarade koji su primili zaposleni u novembru, kretao se u rasponu od 20.000 do 25.000 dinara, što znači da je četvrtina zaposlenih primila zaradu koja nije

15 <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2018/pdf/G20186001.pdf>

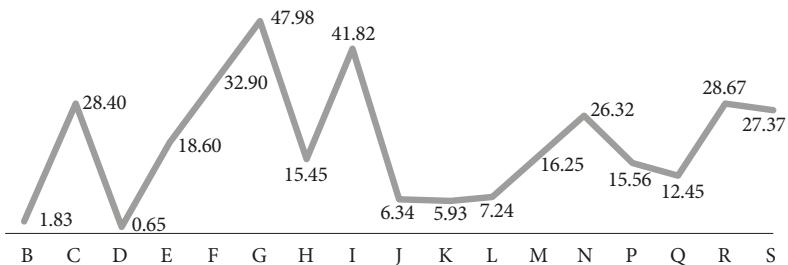
16 Modalna neto zarada je zarada koja se javlja najčešće. Medijalna neto zarada je zarada zaposlenog koji se nalazi na sredini: polovina zaposlenih zaraduje manje od njega, a polovina više.

17 Visina minimalne potrošačke korpe određuje se u odnosu na potrošnju hrane 30% najsiromašnijih. Visina prosečne potrošačke korpe računa se na osnovu potrošnje hrane domaćinstava između trećeg I osmog decila.

bila dovoljna za minimalnu potrošačku korpu¹⁷ za koju je u decembru 2017. godine trebalo izdvojiti 36.220 dinara. Polovina zaposlenih je u novembru je imala zaradu jednaku ili manju od 36.788 dinara. Prosečnu (47.247 dinara) ili veću od prosečne zarade imala je tek trećina zaposlenih. Iznos prosečne novembarske zarade pokriva je troškove 68% prosečne potrošačke korpe. Analiza pokazuje da je distribucija zarada iskrivljena pri čemu je najveći broj zaposlenih koncentrisan na donjem kraju distribucije dohotka.

Indikator učešća zaposlenih sa niskim zaradama često se koristi u istraživanjima rizika od prekarnosti. Podaci o učešću zaposlenih sa niskim zaradama¹⁸, prema sektorima delatnosti, u oktobru 2014. prikazani su na slici 7. Gotovo četvrtina formalno zaposlenih (23%) je imala niske zarade, a u najne-povoljnijem položaju su zaposleni u trgovini (48%), ugostiteljstvu (42%), gra-devinarstvu (33%), umetnosti i zabavi (29%) i prerađivačkoj industriji (28%).

Slika 7. Učešće zaposlenih sa niskim zaradama po sektorima delatnosti (%)



Sektor B – Rudarstvo, Sektor C - Prerađivačka industrija, Sektor D - Snabdevanje električnom energijom, gasom, parom i klimatizacija, Sektor E - Snabdevanje vodom; upravljanje otpadnim vodama, kontrolisanje procesa uklanjanja otpada i slične aktivnosti, Sektor F – Građevinarstvo, Sektor G - Trgovina na veliko i trgovina na malo; popravka motornih vozila i motocikala, Sektor H - Saobraćaj i skladištenje, Sektor I - Usluge smeštaja i ishrane, Sektor J - Informisanje i komunikacije, Sektor K - Finansijske delatnosti i delatnost osiguranja, Sektor L - Poslovanje nekretninama, Sektor M - Stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti, Sektor N - Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti, Sektor P – Obrazovanje, Sektor Q - Zdravstvena i socijalna zaštita, Sektor R - Umetnost; Zabava i rekreacija, Sektor S - Ostale uslužne delatnosti

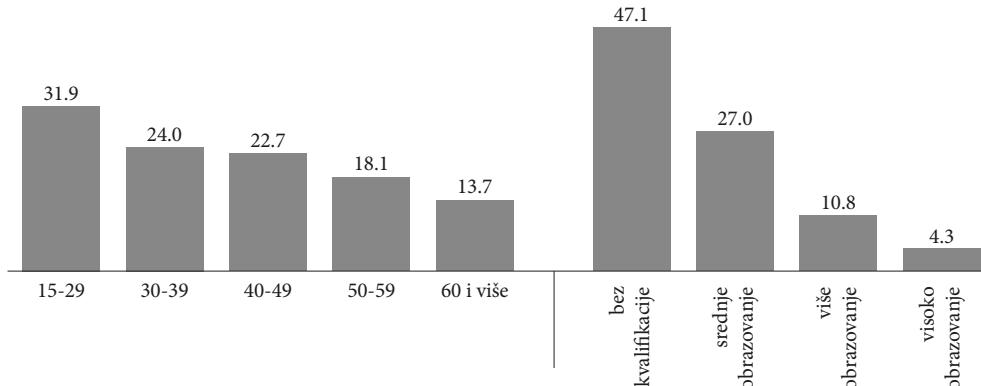
Izvor: RZS, Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014. godine, prikaz autorke

Značajne razlike u učešću zaposlenih sa niskim zaradama prisutne su s obzirom na svojinski odnos, veličinu preduzeća, vrstu radnog odnosa, starost, obrazovanje i zanimanje (sl.8,9,10).

18 Zaposleni čija je zarada jednaka ili manja 2/3 medijalne zarade po satu.

S obzirom na demografske karakteristike, riziku od prekarnosti zbog niskih zarada najviše su izloženi mladi i zaposleni sa nezavršenom i završenom osnovnom školom (slika 8.) Veće od prosečnog učešća zaposlenih sa niskim zaradama je i u kategoriji uzrasta od 30 do 39 godina, kao i među zaposlenima sa srednjom školom koji su ujedno najbrojnija grupa među zaposlenima.

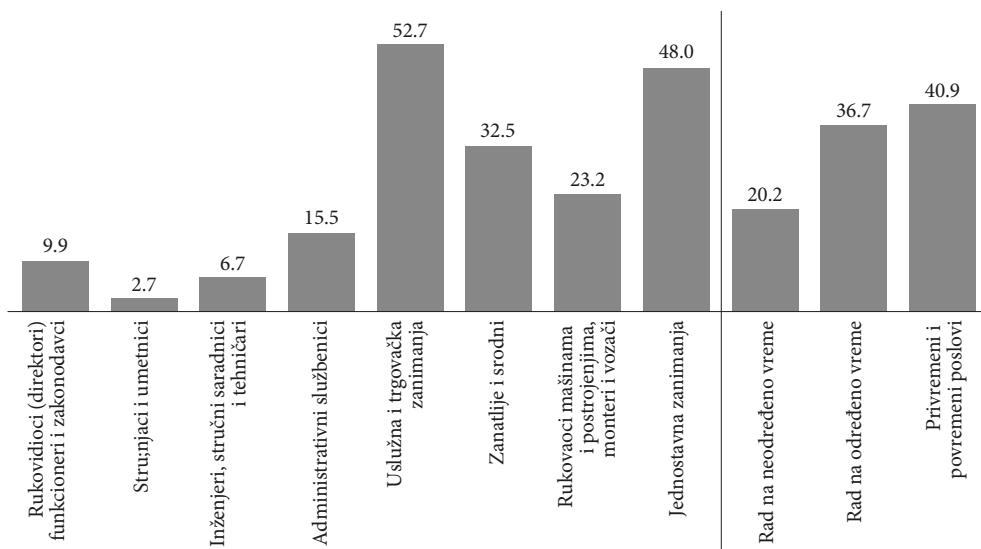
Slika 8. Zaposleni sa niskim zaradama (u %) prema starosti i obrazovanju



Izvor: RZS, Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014. godinu, prikaz autorke

Riziku od prekarnosti zbog niskih zarada najviše su izloženi zaposleni u uslužnim i trgovачkim zanimanjima, jednostavnim i zanatskim zanimanjima. S obzirom na vrstu ugovora, zaposleni na privremenim i ugovorima na određenovreme, manje su plaćeni od zaposlenih na neodređeno vreme.

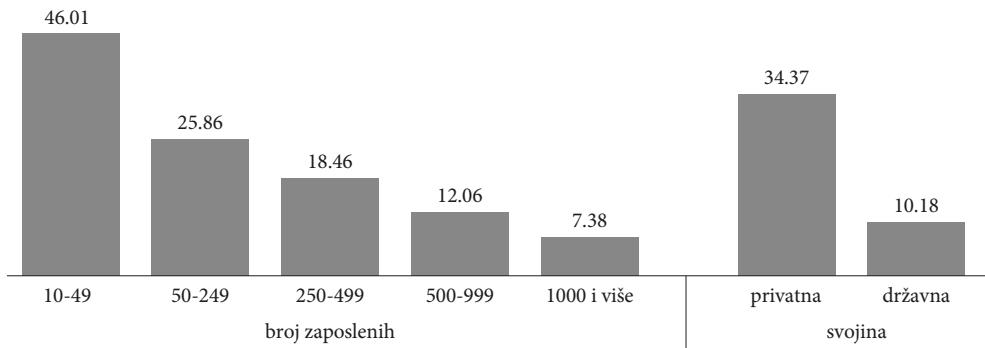
Slika 9. Zaposleni sa niskim zaradama (u %) prema zanimanju i vrsti ugovora



Izvor: RZS, Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014. godinu, prikaz autorke

Pokretač razvoja privrede, mala i srednja preduzeća „proizvode“ prekaran rad, jer skoro polovina zaposlenih u malim i četvrtina u srednjim preduzećima prima niske, nedostojanstvene i za život nedovoljne zarade. To je zabrinjavajući pokazatelj stanja u preduzetništvu u Srbiji, koje bi trebalo da bude nosilac inovativnosti i razvoja privrede. S druge strane, učešće radnika sa niskim zaradama kod privatnog poslodavca je skoro 35% a kod države kao poslodavca oko 10%. Prema ovim podacima, sektor MSPP, kao ni privatna svojina ne doprinose staranju kvalitetnih i dostojanstvenih poslova. Navedeno potvrđuju i podaci iz Izveštaja o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu¹⁹ Ministarstva privrede, u kojem se navode podaci o tehnološkoj strukturi MSPP u oblasti prerađivačke industrije. U nisko i srednje nisko razvijenim delatnostima posluje 90,9% MSPP koja zapošljava 84,6% zaposlenih, dok u srednje visokim i tehnološki visokim delatnostima prerađivačke industrije posluje svega 9,1% MSPP koja zapošljava 15,4% radnika.

Slika 10. Zaposleni sa niskim zaradama (u %) prema veličini preduzeća i obliku svojine



Izvor: RZS, Pilot istraživanje o strukturi zarada za 2014. godinu, prikaz autorke

Podaci o prosečnim zaradama i troškovima rada se odnose na zaposlene u formalnom sektoru, tako da nam ne pružaju uvid u zarade velikog broja zaposlenih koji rade u neformalnom sektoru. Pri tome su za ARS zaposlene osobe sve one koje su radile bar jedan sat u prethodnoj nedelji i za to primile naknadu u novcu ili naturi. Plaćanje u naturi je svakako indikator prekarosti, međutim u Biltenu ARS se ne navode podaci o broju zaposlenih koji su za svoj rad bili plaćeni u naturi, kao što se ne navode podaci o naknadama u novcu. Kako bismo stekli uvid u ekonomsku dimenziju prekarnosti i onih koji su izvan formalnog sektora, analiziraćemo podatke iz ankete o prihodima i uslovima života (SILC) dostupne na stranici Eurostata.

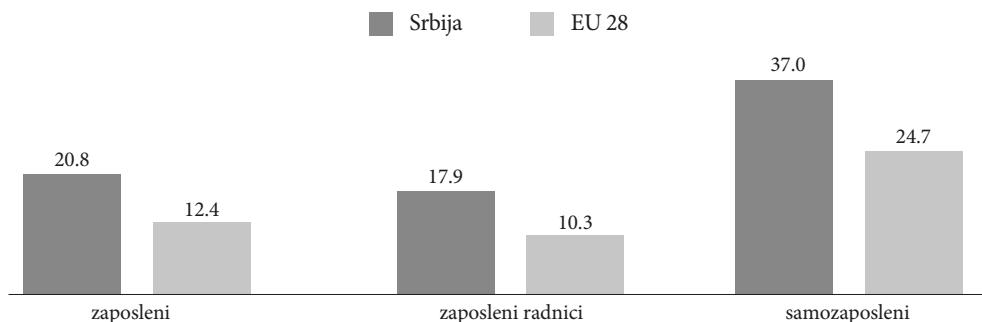
Jedan od ključnih indikatora ugroženosti koji se prati u EU je stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE). Navedeni indikator po-

19 Ministarstvo privrede: Izveštaj o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu, Beograd, 2017.

kazuje ideo pojedinaca koji su u riziku siromaštva, ili su izrazito materijalno deprirani, ili žive u domaćinstvima niskog radnog intenziteta. Stopa rizika siromaštva predstavlja ideo lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici nakon socijalnih transfera niži od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Domaćinstva niskog radnog intenziteta su ona čiji odrasli članovi su radili manje od 20% vremena u godini dana. Materijalna deprivacija je definisana u smislu onoga što se smatra oskudicom za pristojan život, pri čemu teška materijalna deprivacija podrazumeva da osoba nije bila u mogućnosti da priušti četiri od sledećih devet stavki: podmirivanje duga za kriju, hipoteku, račune za komunalne usluge, otpлатu kredita ili drugih zaduženja; adekvatno grejanje prostora za stanovanje; suočavanje sa nepredvidivim izdacima; obrok od mesa, piletine ili ribe (ili vegetarijanskog ekvivalenta) svaki drugi dan; odlazak na jednonedeljni odmor jednom godišnjem; televizor u boji; mašina za pranje veša; kola; telefon.

Podaci o stopama siromaštva i socijalne isključenosti zaposlenih u Srbiji i EU 28 su prikazani na slici 11. Petina zaposlenih u Srbiji je ugrožena, pri čemu je 37% samozaposlenih u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Slika 11. Stopa rizika i siromaštva za stanovništvo staro 18 i više godina prema statusu u zaposlenosti u 2016. (%)

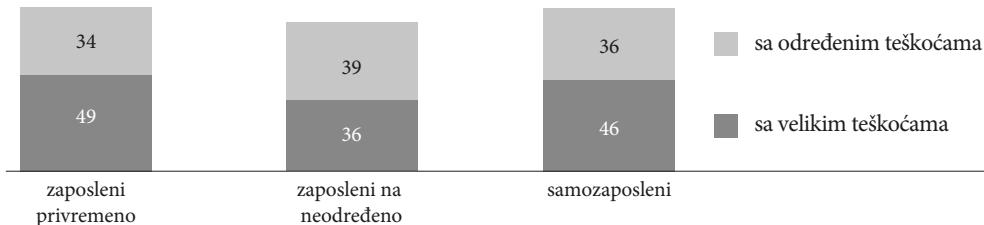


Izvor: EUROSTAT, SILC

Zarade koje ne omogućavaju zadovoljenje potreba zaposlenog i njegove porodice ne narušavaju samo kvalitet života, već dovode do toga da radnici rade prekovremeno ili traže dodatne poslove što povećava sklonost bolestima i povredama, i negativno utiče na porodični život, decu i društvo. To potvrđuju i podaci iz ARS za 2016. godinu – da je čak 750.400 zaposlenih spremno da radi više sati, bilo na istom ili na dodatnom poslu.

Finansijsku ranjivost i nemogućnost podmirivanja egzistencijalnih potreba zaposlenih u Srbiji potvrđuju i podaci iz EWCS. Na pitanje kakve su mogućnosti njihovih domaćinstva da sastave kraj sa krajem, ogromna većina anketiranih izveštava o teškoćama (slika 12). Najvećim teškoćama su izloženi samozaposleni i privremenog zaposleni (82% i 83% respektivno), ali i tri četvrtine zaposlenih na neodređeno.

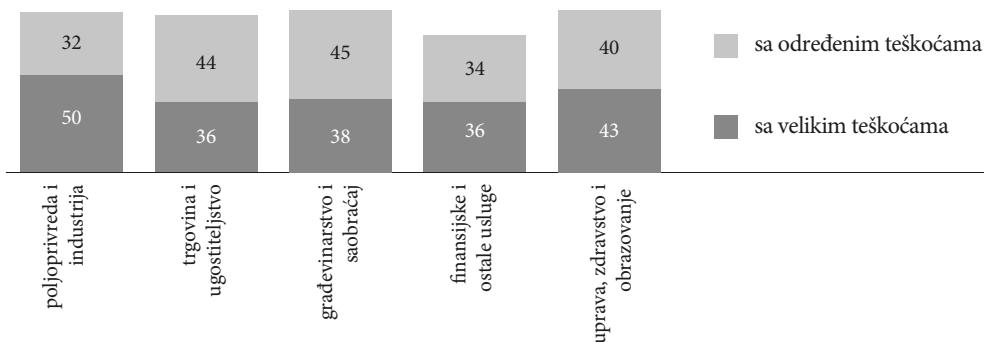
Slika 12. Finansijska nesigurnost prema statusu u zaposlenosti (%)



Izvor: Eurofound, EWCS 2015.

Kada se posmatraju podaci po sektorima delatnosti, zaposleni u svim sektorima iskazuju visok stepen nesigurnosti. Polovina zaposlenih u sektoru poljoprivrede i industrije u kojima je i najveći broj zaposlenih, izveštava da njihova domaćinstva imaju velike teškoće da zadovolje potrebe.

Slika 13. Finansijska nesigurnost prema sektoru delatnosti (%)



Izvor: Eurofound, EWCS 2015.

Međutim, nisu važni samo iznosi zarada, već i doživljaj pravednosti. Ukoliko zaposleni smatra da zarada nije u skladu sa naporima, javlja se nezadovoljstvo poslom. U EWCS, na pitanje da li su adekvatno plaćeni u odnosu na napor koji ulažu na poslu i rezultate, potvrđan odgovor daje tek 35% zaposlenih. Pravičnim svoje zarade smatra 48% zaposlenih u sektoru finansija i ostalih usluga dok ih je najmanje u javnom sektoru (25%). Nešto više od trećine zaposlenih na neodređeno (37%) i samozaposlenih (37%) smatra da njihovi prihodi odgovaraju uloženom naporu, dok je takvih među privremenim zaposlenima manje od trećine (29%).

Utvrđena visoka prisutnost prekarnog rada u Srbiji, dobijena analizom vremenske, organizacione i socijalne dimenzije prekarnosti, potvrđena je i u ekonomskoj dimenziji. Nešto više od petine zaposlenih u Srbiji, ugroženo je finansijski i materijalno, ogromna većina ima ozbiljne probleme da sastave „kraj sa krajem”, žive u nesiguranim i nepredvidivim okolnostima koji

im ne omogućavaju kontrolu nad vlastitim životom i budućnošću. Polovina zaposlenih (52%) je jedina osoba koja zarađuje u domaćinstvu. Većina zaposlenih percipira svoje plate kao nepravedne, ocenjujući da su njihovi prihodi ispod napora koji ulažu i rezultata koje postižu.

Na kraju, ne treba zaboraviti stotine hiljada pomažućih članova domaćinstva, uglavnom žena, koji su neuhvatljivi za mnoge indikatore, a za koje nam RZS daje ovakvo obrazloženje, zašto ih računa kao zaposlene: „Pomažući članovi u porodičnom poslu su lica koja pomažu drugom članu domaćinstva u vođenju porodičnog posla ili poljoprivrednog gazdinstva, a da pri tome nisu plaćena za taj rad. Ova lica smatraju se zaposlenima i pored toga što nisu plaćena za svoj rad, pošto od svog rada imaju koristi u vidu beneficija kao što su smeštaj, hrana i slično.”²⁰ Dakle, nakon više od stotinu godina borbe za dostojanstven rad i život, zvanična institucija države koja je ratifikovala na desetine konvencija o socijalnim pravima, daje nam objašnjenje da u 21. veku, uprkos tome što im rad nije plaćen, što nemaju ni jedno socijalno i radno pravo, pomažući članovi domaćinstva imaju „beneficije” – smeštaj i hranu. Smeštaj i hranu za svoj rad dobijali su i robovi.

Aktivne mere zapošljavanja – put ka prekarizaciji rada

Prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti²¹ Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ) predstavlja osnovni instrument sprovođenja aktivne politike zapošljavanja na godišnjem nivou. Aktivne mere zapošljavanja kao sastavni deo politika zapošljavanja treba da pruže podršku nezaposlenima kako bi se povećale njihove šanse za zapošljavanje ili mogućnosti za ostvarivanje adekvatnih prihoda budući da su nezaposleni najugroženija kategorija stanovništva sa stopom rizika od siromaštva i socijalne isključenosti od 68,9%.

U delu koji se odnosi na vremensku dimenziju prekarnosti, videli smo da većina nezaposlenih ulazi na tržiste rada u nekom obliku prekarne zaposlenosti (privremeno-povremeni poslovi i rad na određeno vreme). Na pitanje da li politike zapošljavanja doprinose ili ne narastajućoj prekarizaciji rada, pokušaćemo da odgovorimo analizirajući neke mere aktivne politike zapošljavanja planirane u NAPZ za 2018. godinu.

Razmotrićemo mere koje bi trebalo ili neposredno da dovedu do zapošljavanja (subvencije za samozapošljavanje, subvencije za zapošljavanje, obuke na zahtev poslodavaca, sticanje praktičnih znanja i javni radovi) ili koje bi sa velikom verovatnoćom trebalo da dovedu do zapošljavanja (stručna

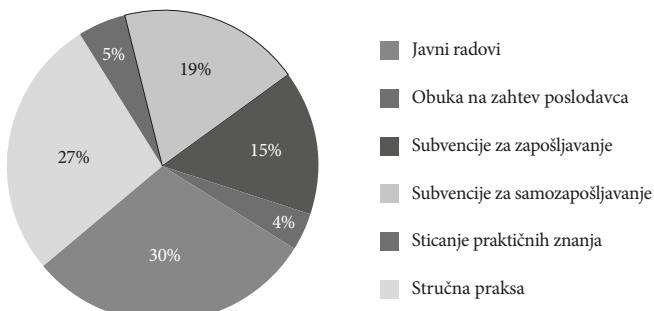
20 Republički zavod za statistiku: Anketa o radnoj snazi 2017.- metodološko uputstvo, str. 12

21 Službeni glasnik RS, br. 36/09, 88/10 i 38/15

praksa). Uz kratak prikaz svake od navedenih mera, analiziraćemo ih sa aspekta rizika od prekarnosti, odnosno u kom stepenu svaka od mera vodi ka sigurnom i pristojno plaćenom radnom mestu, ostvarivanju radnih i socijalnih prava.

NAPZ u navedene mere planira da u 2018. godini bude uključeno 16.820 nezaposlenih što znači da će 2,7% nezaposlenih koji su bili na evidenciji NSZ na kraju decembra 2017. godine imati mogućnost da bude uključeno u neku od navedenih mera. NAPZ planira uključivanje najvećeg broja nezaposlenih u javne rade (5.000), stručnu praksu (4.500) i subvencije za samozapošljavanje (3.250).

Slika 14. Planirano učešće nezaposlenih lica u aktivnim merama zapošljavanja



Izvor: NAPZ za 2018. godinu, prikaz autorke

Obuka na zahtev poslodavca podrazumeva subvencionisanje programa obuke, kako bi nezaposleni razvio znanja i veštine za obavljanje poslova na konkretnom radnom mestu. Poslodavcu se dodeljuju sredstva u iznosu do 100.000 dinara po polazniku obuke, a nakon završetka obuke njegova obaveza je da zasnuje radni odnos sa polaznikom obuke na period ne kraći od šest meseci. Dok je na obuci, nezaposleno lice prima novčanu pomoć od 6.000 dinara za pun fond časova i plaćeni su mu doprinosi za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti. Dakle, ukoliko izdrži sa naknadom od 6.000 dinara mesečno nezaposlenom je garantovano da će dobiti ugovor na određeno u trajanju od 6 meseci i tu prestaju obaveze poslodavca.

Javni radovi predviđaju radno angažovanje nezaposlenih „radi očuvanja i unapređenja radnih sposobnosti nezaposlenih, kao i radi ostvarivanja određenog društvenog interesa“²². Nezaposleni dobija ugovor o privremeno-povremenim poslovima na najduže četiri meseca, uz naknadu od 18.000 dinara i troškove za prevoz do 2.000 dinara.

²² Javni konkurs NSZ dostupno na http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9203_javni_konkurs_javni_radovi_2018__godine.pdf

Subvencijama za zapošljavanje nezaposlenih iz kategorije teže zapošljivih poslodavcima se dodeljuju sredstva u iznosu od 150.000 do 250.000 dinara za zapošljavanje nezaposlenih na neodređeno radno vreme. Poslodavac ima obavezu da godinu dana zadrži lice, tako da suštinski ovako formulisana obaveza znači da će status tako zaposlenog biti neizvestan nakon godinu dana. Zanimljivo je da u obavezama poslodavca nije navedena niti jedna obaveza koja se odnosi na visinu zarade.

Subvencije za samozapošljavanje se dodeljuju nezaposlenima u iznosu 180.000 dinara, a njihove obaveze su da obavljaju registrovanu delatnost i izmiruju obaveze po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje najmanje 12 meseci. Ukoliko budući preduzetnik/ca odluči da sebi isplaćuje zaradu od, npr. 25.000 dinara, na ime poreza i doprinosa za 12 meseci treba da izdvoji 240.288 dinara, što znači da će subvenciju koju je dobio za samozapošljavanje državi vratiti kroz poreze i doprinose za devet meseci.

Stručna praksa ima za cilj stručno ospozobljavanje nezaposlenih za samostalan rad kako bi obavili pripravnički staž ili stekli uslove za polaganje stručnog ispita. Dok su na stručnoj praksi, nezaposlenima se isplaćuje novčana pomoć u iznosu od 14.000 do 18.000 dinara, zavisno od stručne spreme, i plaćaju se doprinosi za slučaj povrede na radu i profesionalnog obojenja. Stručna praksa može da traje od 6 do 12 meseci. Poslodavac nema nikakve obaveze prema nezaposlenom nakon završetka prakse.

Sticanje praktičnih znanja podrazumeava sticanje praktičnih znanja i veština kod poslodavca i zasnivanje radnog odnosa na određeno ili neodređeno radno vreme. Ospozobljavanje traje tri meseca, a poslodavac može da zasnuje radni odnos sa nezaposlenim na određeno vreme od tri meseca, pri čemu za to vreme ostvaruje pravo na naknadu zarade od 25.000 dinara sa pripadajućim porezima i doprinosima. Ukoliko zasniva radni odnos na neodređeno vreme, poslodavac ostvaruje pravo na naknadu zarade sa pripadajućim porezima i doprinosima u trajanju od 6 meseci, i ima obavezu da lice zadrži šest meseci nakon prestanka finansiranja od strane NSZ.

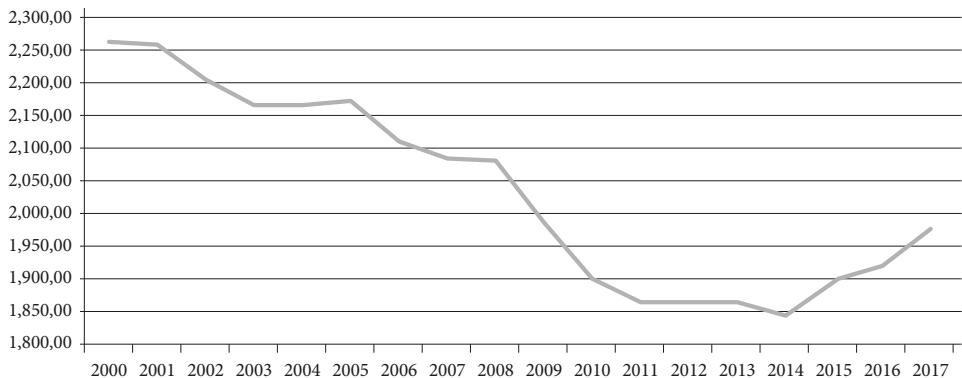
Aktivne mere zapošljavanja planirane NAPZ za 2018. godinu, pored toga što obuhvataju zanemarljiv broj nezaposlenih sa evidencije NSZ, svega 2,7%, dizajnirane su tako da nezaposlene dovode u visok rizik od prekarnosti kako po vremenskoj, tako i po ekonomskoj dimenziji. Ni jedna od prikazanih mera ne vodi ka stabilnom zaposlenju niti omogućava uključenima u meru adekvatnu naknadu ili zaradu. Uprkos tome što podaci pokazuju da samozaposlenost nosi visok ekonomski rizik i da su samozaposleni od svih zaposlenih najviše u riziku od siromaštva i socijalne uključenosti, 27% od ukupno uključenih u mere aktivne politike zapošljavanja treba da dobije sredstva za samozapošljavanje. Naknada koju dobijaju nezaposleni na stručnoj praksi, javnim radovima ili obuci daleko je od minimalne zarade, pri čemu većina uključenih ne ostvaruje pravo na socijalno osiguranje. Na ovakav način se kroz javne intervencije na tržištu rada upotpunjuje slika o prekarnosti rada u Srbiji i parama poreskih obveznika obespravljuju oni kojima je najteže i oni koji su u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Tranzicijom do prekarnosti

Srbija je sa kašnjenjem od tridesetak godina iskusila sve „blagodeti” prihvatanja neoliberalne agende – deregulacije i fleksibilizacije koje su dovele do urušavanje standarda rada i prekarizacije zaposlenosti. Naravno, cenu su platili radnici i radnice kao i njihove porodice dok država svojim politikama i dalje teret rizika stavlja na pleća najslabijih.

Dok su se u svetu razvijala istraživanja o posledicama deregulacije i fleksibilizacije tržišta rada, u Srbiji je započeo proces tranzicije koji traje do danas. Stotine hiljada zaposlenih je u privatizaciji ostalo bez posla i bez mogućnosti da pronađu novi, još manje siguran posao. Registrovana zaposlenost (slika 15) u poslednjih 17 godina smanjena je za 14%, pri čemu je potpuno izmenjena sektorska struktura zaposlenosti: zaposlenih u prerađivačkoj industriji je za 286.209, u poljoprivredi za 55.241, u građevinarstvu za 44.011 i saobraćaju 30.732 manje nego u 2000. godini. U sektoru prerađivačke industrije, u visoko i srednje visoko tehnološki razvijenih delatnosti danas radi 77.177 zaposlenih manje, što govori o potpunom odsustvu vizije razvoja jedne zemlje. U svim sektorima, izuzev sektora usluga, došlo je do smanjenja broja zaposlenih (ukupno za 412.408). Sa druge strane, u sektoru usluga je došlo do povećanja broja zaposlenih od svega 125.390 i to najviše u delatnosti obezbeđenja (20.730), trgovini (18.275) i kancelarijsko-administrativnim delatnostima (17.111), dakle na poslovima koji su u najvećem riziku od prekarnosti. Zabrinjavajući je podatak da je u okviru sektora stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti broj zaposlenih smanjen u delatnosti naučno istraživanje i razvoj.

Slika 15. Registrovana zaposlenost u Srbiji u periodu od 2000. do 2017. godine



Izvor: RZS, prikaz autorke

Uporedno sa deindustrializacijom, porastom nezaposlenosti i podzaposlenosti, rastom prekarne zaposlenosti urušavaju se i javne usluge koje bi

trebalo da budu dostupne svim građanima, što najbolje ilustruju podaci o zaposlenosti u sektoru zdravstva i socijalne zaštite. U ovom sektoru, za poslednjih sedamnaest godina prisutan je stalni trend pada zaposlenih, tako da je u odnosu na 2000. godinu smanjen broj zaposlenih za 18.492.

Tranzicija u Srbiji ima sve karakteristike procesa raz-razvoja²³ koji i danas traje: devastiranje razvojnih potencijala zemlje (infrastrukturnih, institucionalnih i ljudskih) koji vode ka osiromašivanju sve većeg broja stanovnika, smanjenju socijalne zaštite, otežanom pristupu obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Tranzicija političkog, ekonomskog i socijalnog modela koju su političke elite Srbije sprovodile po diktatima raznih međunarodnih finansijskih institucija, koristeći formulu privatizacija-liberalizacija-deregulacija, opustošilo je živote stotina hiljada radnika u Srbiji. Svedoci smo i dalje razvoja kapitalizma koji, prema Pjer Burdiju, ima za posledicu „eksploataciju sveta rada, društveno-klasnu stratifikaciju, otpuštanja radnika, nezaposlenost, prekarnost, prevladavanje privremenih poslova, privatizaciju javnih službi, uništavanje kolektivnih organizacija i socijalne države, srozavanje postignutih standarda u domeni rada i socijalne legislature, pad kvaliteta života za većinu populacije planete, supresiju oblika participativne demokratije, marginalizaciju uloge sindikata i levice, potčinjanje nacija-država zahtevima ekonomske slobode i interesa transnacionalnih kompanija, to jest, globalizacijskim procesima.”²⁴.

Sudeći po dosadašnjim izmenama zakonodavstva u oblasti rada i zapošljavanja, možemo očekivati dalje smanjenje sigurnosti zaposlenja i smanjenja socijalne sigurnosti. Poslednje izmene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, dovele su do umanjenja ionako malih naknada koje prima tek jedan od 24 nezaposlena. Državna politika subvencionisanja stranih investitora za otvaranje radnih mesta, umesto da doprinosi zapošljavanju, čini od radnika jeftinu radnu snagu koja je bez ikakve zaštite (ugovorena je minimalna cena rada uvećana za 20%, investitori su oslobođeni plaćanja poreza i doprinosa, otvorena radna mesta su najvećim delom za nekvalifikovanu i polukvalifikovanu radnu snagu,...).

Sve ovo potvrđuje i izveštaj o globalnom indeksu prava Međunarodne konfederacije sindikata²⁵ (The 2016 ITUC Global Rights Index) u kojem se prikazuje stanje u 141 zemlji sveta u pogledu poštovanja radničkih prava na skali od 1 do 5. U ovom izveštaju se navodi da je Srbija izvršila značajne izmene radnog zakonodavstva bez konsultacija sa sindikatima, a koje će dovesti do kršenja međunarodnih standarda. Otežani pristup pravdi i pravosuđu u zaštiti radnih prava kao i vidljivo odsustvo dobre volje države u pregovorima sa sindikatima, kako na nacionalnom nivou tako i na nivou preduzeća (kao poslodavac), njihovom stalnom opstrukcijom i odugovlačenjem, stavljajući se

23 Meurs, Mieke & Ranasinghe, Rasika. (2003). De-Development in Post-Socialism: Conceptual and Measurement Issues. *Politics & Society - POLIT SOC.* 31. 31-53.

24 Mitrović, Lj. (2005) "Bourdieu's criticism of the neoliberal philosophy of development, the myth of mondialization and the New Europe (An Appeal for the Renewal of Critical Sociology)" *Facta Universitatis, Series Philosophy, Sociology and Psychology Vol. 4 N1 pp. 37-49*

25 Dostupno na stranici http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_eng.pdf

otvoreno na stranu kapitala, koristeći pri tom provladine medije za manipulaciju javnosti, bilo čutanjem, ignorisanjem ili otvorenim kritikama sindikata i napadima na njegovo rukovodstvo, pozicioniralo je Srbiju u ovom izveštaju u kategoriju 4 (sistemscko kršenje prava) u odnosu na prethodni izveštaj gde je bila smeštena u kategoriju 2 (ponovljeno kršenje prava).

Izveštaj EU o skriningu za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, predstavlja još jednu potvrdu zabrinjavajućeg stanja u oblastima radnog prava, bezbednosti i zaštite na radu, socijalnog dijaloga, politike zapošljavanja, socijalne inkluzije, socijalne zaštite, zabrane diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike kao i jednakosti muškaraca i žena u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Ključni nalazi izveštaja odnose se na neusklađenost radnog zakonodavstva, zakonodavstva u oblasti bezbednosti i zdravlja kao i zakonodavstva o zabrani diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici sa pravnim tekvinama EU, slabosti u sprovođenju navedenih zakona, kritičnu situaciju na tržištu rada (niska aktivnost, niska zaposlenost, visoka nezaposlenost, visoka neformalna zaposlenost), narastajuća ionako visoka stopa rizika od siromaštva. Posebna zabrinutost izražena je u pogledu socijalnog dijaloga, kako tripartitnog, tako i bipartitnog: „(...) sastanci Socijalno-ekonomskog saveta nisu sistematski i trebalo bi ih poboljšati u skladu sa relevantnim pravilima. Nije postignut dogovor u vezi sa minimalnim zarađama. Konsultovanje Saveta o izmenama i dopunama zakona se poboljšava, ali je i dalje ograničeno. Potrebno je puno poštovanje institucionalne uloge reprezentativnih socijalnih partnera. Kriterijumi i postupak uspostavljanja reprezentativnosti sindikata i organizacija poslodavaca treba da budu dogovoren na jasan i transparentan način (...) Bipartitni socijalni dijalog je i dalje slabo razvijen, pri čemu je kolektivno pregovaranje skoro potpuno prekinuto. Postoji veoma mali broj sektorskih kolektivnih ugovora. Administrativni kapacitet socijalnih partnera treba dodatno ojačati kako bi se osiguralo njihovo učešće u kolektivnom pregovaranju i zakonodavnim konsultacijama.“ Nalazi iz navedenih oblasti rezultirali su zaključkom komisije da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavljju i preporukom da se ne otvore pristupni pregovori sa Srbijom o Poglavlju 19. - Socijalna politika i zapošljavanje. Pregovori oko mimimalne cene rada upravo potvrđuju da vlasti sindikatu ne ostavljaju prostor za pregovaranje već samo za isključivanje i cenkanje. U međuvremenu, čeka se Akcioni plan za sprovođenje poglavlja 19, od kojeg samo lakoverni mogu očekivati promene na bolje.

U okolnostima u kojima je država postala i ostala saveznik kapitala stvarajući sistemske uslove za njegovu nekontrolisanu moć i dalje obespravljanje zaposlenih, očekivano bi bilo da sindikati kao organizacija koja se bavi zaštitom i unapređenjem položaja radnika bude ona snaga koja će okrenuti spiralu daljeg urušavanja prava na dostojanstven rad i život, a to traži promene. Promene koje treba da započnu istraživanjima delotvornosti postojećih i/ili kreiranja novih strategija delovanja, traženje načina za sindikalizovanje svih kojima je uskraćeno pravo na rad ili radna prava - nezaposlenih, zaposlenih na crno, sezonskih radnika, zaposlenih na privremeno povremenim poslovima, mladih, starijih, žena...A to je tek početak borbe.

Modeli zaštite lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Evropskoj uniji¹

Ivan Sekulović

Cilj ove analize je da pruži doprinos kvalitetu debate o zaštiti lica radno angažovanih preko agencija za privremeni rad u Republici Srbiji i procesu pravnog usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa relevantnim pravom Evropske unije u ovoj oblasti.

Jedno istraživanje čiji su rezultati objavljeni 2011. godine utvrdilo je četiri tipa nacionalnih pravnih sistema koji uređuju rad preko agencija za privremeni rad: zakonodavno usmeren, zasnovan na socijalnom dijalogu, tržišno usmeren i tržište u razvoju². Na osnovu toga, za potrebe ove analize odabran je uzorak od četiri države članice EU kao tipičnih predstavnika navedenih modela: Belgije,

Šta propisuje Direktiva EU?

Cilj Direktive 2008/104/EZ o radu preko agencija za privremeni rad je da uspostavi harmonizovan okvir za zaštitu radnika preko agencija za privremeni rad na nivou EU. Direktiva uređuje ovu vrstu rada na veoma širok način i ostavlja državama članicama dovoljno prostora da po svom izboru unaprede uslove radnika. Prema načelu jednakog tretmana, osnovni uslovi rada i zapošljavanja ove vrste radnika treba da budu najmanje oni koji bi bili na snazi da su radnici angažovani neposredno od strane preduzeća-korisnika.

Posebna pažnja posvećena je obavezi preduzeća-korisnika da uskladi svoja interna pravila sa zahtevima u pogledu zaštite trudnica, majki male dece, dece, mlađih, kao i jednakog tretmana žena i muškaraca i borbe protiv diskriminacije. Pored toga, radnicima mora biti obezbeđen pristup prostorijama i uslugama u okviru preduzeća-korisnika, naročito menzama, uslugama za brigu o deci i uslugama prevoza, pod jednakim uslovima koji važe za radnike zaposlene neposredno od strane tog preduzeća. Takođe, propisana je obaveza država članica da obezbede adekvatne upravne i sudske procedure za primenu obaveza koje proizlaze iz Direktive.

1 Analiza je nastala na osnovu seminarског rada *Protection of workers employed through temporary agency work: Legal framework in the EU and selected Member States* odbraneđenog na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu u okviru poslediplomskog studijskog programa *Master in European Integration*, pod mentorstvom prof. dr Ljubinke Kovačević.

2 Istraživanje sprovedeno od strane Boston Consulting Group i Svetske konfederacije poslodavaca (CIETT). Izvor: The European Parliament, *The Role and Activities of Employment Agencies*, http://legacy.iza.org/en/web-content/publications/reports/report_pdfs/iza_report_57.pdf. Ipak, potrebno je primetiti da su autori jednog drugog istraživanja zaključili da je teško utvrditi neki siguran tip ili model. Izvor: E. Voss et al., *The Role of Temporary Agency Work and Labour Market Transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue*, Eurocett, Hamburg 2013.

Stanje u Republici Srbiji

Prema analizi Fondacije „Centar za demokratiju“, u Srbiji oko dva odsto radno angažovanih lica obavlja rad preko agencija za privremeni rad. Rad preko agencija za privremeni rad u Srbiji se pojavio 2000-tih godina i još uvek nije pravno uređen, što je zvanično potvrđeno Skrining izveštajem za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Republika Srbija je obavezna da, u okviru tog poglavlja, transponuje Direktivu o radu preko agencija za privremeni rad u domaće zakonodavstvo.

Vlada je do sada dozvoljavala razvoj ovog vira radnog angažovanja u sivoj zoni, uprkos mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja prema kojem agencije koje obavljaju ovu vrstu angažovanja radnika ne mogu da vrše privremeno upućivanje zaposlenih na rad kod drugog poslodavca, jer to ne dozvoljava Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Na hitnost rešavanja ovog pitanja ukazivali su i Evropska komisija i Savet ministara finansijskih i privrednih EU. Ministarstvo je još 2016. godine osnovalo radnu grupu za izradu nacrta zakona kojim će biti uređena ova oblast, a prema Planu rada Vlade za 2018. godinu, njegovo usvajanje predviđeno je do kraja ove godine.

Nemačke, Ujedinjenog Kraljevstva i Poljske (tekst u okviru³).

Definisanje pojma „radnika“ uvek je bilo izazovno. Pojačane promene u procesu proizvodnje, na tržištima rada i u društvenim odnosima učinili su ovaj zadatak još težim. Sam pojam „rada“ ugrožen je od strane inovacija koje uzrokuju promene u oblasti tehnologije, što je prepoznatljiva odlika Industrije 4.0. Autori studije Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada⁴ zaključili su da moć rada da gradi pozitivan društveni identitet ljudi, kao i njihovo samopouzdanje i osećanje smislenosti može biti ugrožena njegovom zamenom od strane algoritama. Koncept likvidne modernosti, čiji je tvorac sociolog Zygmunt Bauman⁵, deluje kao sasvim odgovarajuća sintagma za opisivanje topljenja društvenih okvira čiji smo sveoduci, naročito na savremenim tržištima rada. „Napuklo“ radno mesto⁶ (*Fissured workplace*), kako ga opisuje vodeći svetski ekspert za politiku zapošljavanja, Dejvid Vejl, ima razarajući uticaj na mesto, status i percepciju radnika na tržištu rada i u društvu. Istaknuti antropolog Dejvid Harvi zaključio je da je „raspoloživi radnik“ postao prototip radnika u procesu neoliberalizacije⁷. Može se tvrditi da su lica koja „kruže“ od statusa nezaposlenih do angažovanja preko agencija za privremeni rad i nazad u najgorem položaju od svih savremenih radnika, s obzirom na to da trpe „značajan gubitak u prihodima“⁸.

3 Glavni izvor podataka: The European Parliament, *op. cit.*

4 Eurofound, *Future of manufacturing. Game changing technologies: Exploring the impact on production processes and work*, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/fomeef18001en.pdf

5 Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge 2000.

6 Guy Davidov, „Indirect Employment: Should Lead Companies be Liable?”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2015.

7 David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York 2005.

8 The European Parliament, *op. cit.*

9 Eurofound, *Representativeness of the European social partner organizations: Temporary agency work sector*, [//](https://)

Nesumnjivo je da je rad preko agencija za privremeni rad rastući trend u svetu, pokrenut talasom neoliberalne deregulacije osamdesetih godina prošlog veka i dodatno podstaknut fleksibilizacijom tržišta rada. Rast u sektoru privremenog rada u Evropskoj uniji omogućen je njegovim regulisanjem u protekle dve decenije⁹. Međutim, zbog njegove prociklične prirode, rad preko agencija za privremeni rad u blagom je opadanju u EU, usled posledica Svetske ekonomske krize 2008. godine. Prema najnovijim podacima, u 2015. godini 1,9% zaposlenih u Evropskoj uniji angažovano je preko agencija za privremeni rad¹⁰.

S druge strane, i Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2008/104/EZ od 19. novembra 2008. godine o privremenom radu preko agencija (u daljem tekstu: Direktiva o radu preko agencija za privremeni rad) i Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje br. 181 Međunarodne organizacije rada zauzimaju pozitivan pristup po pitanju uloge koju privatne agencije za zapošljavanje mogu da igraju u posredovanju između ponude i tražnje na tržištu rada i, istovremeno, u sprečavanju zloupotreba, unapređenjem uslova rada radnika angažovanih preko agencija za privremeni rad¹¹.

Rad preko agencija za privremeni rad je trilateralni radni odnos između agencije za privremeni rad, radnika preko agencije za privremeni rad i korisnika, najčešće preduzeća. Međutim, iako većina evropskih zemalja reguliše rad preko agencija za privremeni rad, retko koja ga pravno definiše nacionalnim zakonodavstvom. Izuzeetak je Belgija koja svojim Zakonom o privremenom radu i ugovoru o radu za obavljanje privremenog rada (*Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work*) definiše privremeni rad kao „aktivnost

Pravni okvir Kraljevine Belgije

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Belgiji je 2,3 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Belgija ima jedno od najuređenijih tržišta ove vrste rada. Osnovni zakon u ovoj oblasti donet je 1987. godine i uređivao je privremeni rad, rad preko agencija za privremeni rad i angažovanje radnika za potrebe korisnika. Agencije za privremeni rad moraju pribaviti niz sertifikata, dok inostrane agencije koje nemaju sedište u Belgiji moraju dobiti licencu. Rad preko agencija za privremeni rad zabranjen je u nekoliko sektora, između ostalog, u državnoj upravi.

Zaštita radnika obezbeđuje se pravno obavezujućim kodeksima, kao i namenskim fondovima uspostavljenim od strane socijalnih partnera i Vlade. Radnici dobijaju bonus na kraju godine od Socijalnog fonda za radnike angažovane preko agencija za privremeni rad, finansiranog od strane tih agencija. Fond pokriva i troškove naknade za slučaj nezaposlenosti i odsustva sa rada zbog bolesti. Takođe, obaveštava sindikate o svakom privremenom povećanju rada i zamene radnika. Agencija je zakonski poslodavac, dok je preduzeće-korisnik nadležno za primenu propisa koji se tiču zapošljavanja. Novi zakon o fleksibilnom radu usvojen je prošle godine i uveo je mogućnost produženja ugovora o radu preko agencija za privremeni rad na neograničeni period. S druge strane, uvedeno je pravo radnika na zaradu u periodu između radnih angažmana.

www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1581_representativeness_of_the_european_social_partner_organisations_-_tempaw.pdf

10 Eurofound, *Labor market change – Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1746en.pdf

11 The European Parliament, *op. cit.*

Pravni okvir Savezne Republike Nemačke

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Nemačkoj je 2,6 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremen rad. Nemački model rada preko agencija za privremeni rad zasnovan je na socijalnom dijalogu. Osnovni zakon u ovoj oblasti donet je još 1972. godine, a izmenjen je prošle godine. Položaj agencija umereno je regulisan. Za obavljanje rada potrebno je da dobiju licencu, plate naknadu, kao i garanciju za svakog radnika. Postoje sektorske zabrane rada preko agencija za privremeni rad, kao što je to slučaj u građevinarstvu, i to za glavnu građevinsku delatnost. Tržiste je uglavnom regulisano kolektivnim ugovorima.

Kada je reč o zaštiti radnika, agencija ima sve obaveze i dužnosti prema radniku kao poslodavac, u koje spadaju plaćeni godišnji odmor i plaćanje socijalnog osiguranja i poreza. Uvedena je i minimalna zarada 2012. za radnike preko agencija. U 2016. usvojen je zakon kojim je reformisan rad preko agencija za privremeni rad. Glavna novina je ograničavanje ove vrste rada na najduže 18 meseci (uz mogućnost izuzetaka putem kolektivnih ugovora). Pored toga, propisano je da posle devet meseci od početka angažovanja radnici moraju da budu jednakno plaćeni kao stalno zaposleni radnici u preduzeću-korisniku.

koja se vrši na osnovu ugovora o privremenom radu sa ciljem da radnika stavi na raspolaganje korisniku u svrhu njegovog angažovanja na slobodnom radnom mestu”¹². Slično je i sa definicijom ove vrste rada u naučnoj literaturi. Uglavnom se tvrdi da je njegova glavna karakteristika to što proširuje standardni radni odnos između poslodavca i radnika uvođenjem trećeg učesnika – agencije za privremeni rad – čime se pretvara u trilateralni odnos¹³.

Kada je reč o definisanju pojma radnika angažovanog preko agencije za privremeni rad, situacija je slična kao u pogledu rada preko agencija za privremeni rad. Ponovo, u Belgiji je istim zakonom definisana ova vrsta radnika (*intérimaire*) kao „radnik koji je angažovan na osnovu ugovora o privremenom radu u svrhu njegovog stavljanja na raspolaganje jednom ili više korisnika“¹⁴. S druge strane, Direktiva o radu preko agencija za privremeni rad definiše radnika preko agencije za privremeni rad kao „radnika sa ugovorom o radu ili radnim odnosom sa agencijom za privremeni rad čija je svrha da bude dodeljen preduzeću-korisniku kako bi obavljao privremeni rad pod njegovim nadzorom i usmerenjem“¹⁵.

U svakom slučaju, rad preko agencija za privremeni rad je doživeo preobražaj od oblika oko koga su se lomila kopla (kao u Francuskoj, gde su sindikati zahtevali zabranu ove vrste rada¹⁶) do načelno prihvaćenog koncepta, kako od strane poslodavaca, tako i sindikata. Međutim, kada je reč o dugoročnom uticaju rada preko agencija za privremeni rad, još uvek nema nedvosmislenih podataka¹⁷.

12 Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table_name=loi

13 S. Laleta, A. Križanović, “Temporary agency work in Croatian, European and comparative law”, *Review of the Faculty of Law of the University of Rijeka*, Rijeka 2015, 306.

14 Law on Temporary Work and Labor Contract for the Execution of Temporary Work, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1987072431&table_name=loi, 14 June 2018.

15 Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, *Official Journal L* 327/2008.

16 Julien Cortot, *La protection du travailleur intérimaire en droit du travail*, Université de Lille, Lille 2001.

17 The European Parliament, *op. cit.*

Ključni doprinos za usklađivanje nacionalnih propisa na globalnom nivou dala je Međunarodna organizacija rada preko svoje konvencije, kao i Evropska unija putem Direktive. Ipak, raznolikost nacionalnih propisa u Evropi u ovoj oblasti i dalje preovladava. Kako je zaključeno u studiji Evropskog parlamenta iz 2013. godine, može se reći da je pribegavanje radu preko agencija za privremeni rad pre izuzetak nego pravilo¹⁸. Studije slučaja četiri države članice Evropske unije u ovoj analizi potvrđuju ove tvrdnje. Pored toga, veliki je značaj nadležnosti vlade za informisanje, žalbene procedure i nadzor koji se pokazuju delotvornijim u odnosu na autonomne procedure uspostavljene od strane sektorskih udruženja.

* * *

Imajući u vidu sve navedeno, a naročito studije slučaja država članica Evropske unije, mogu se formulisati sledeći zaključci i uputiti sledeće preporuke donosiocima odluka u Republici Srbiji u cilju regulisanja rada preko agencija za privremeni rad u skladu sa međunarodnim standardima:

- Srbija može biti klasifikovana kao tržište u razvoju kada je reč o radu preko agencija za privremeni rad, imajući u vidu nizak nivo usaglašenosti pravnog okvira sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti;
- Usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa Direktivom o radu preko agencija za privremeni rad i Konvencijom o privatnim agencijama za zapošljavanje Međunarodne organizacije rada doprineo bi kako povećanju zaštite prava radnika angažovanih na ovaj način, tako i uspostavljanju jednakih uslova poslovanja za agencije za privremeni rad;
- Imajući u vidu socijalno-ekonomski indikatore, trebalo bi pažljivo uvesti standarde MOR i EU; trebalo bi da bude sprovedena temeljna *ex ante* analiza uticaja na društvo predloženih propisa (po ugledu na primer

Pravni okvir Ujedinjenog Kraljevstva

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Ujedinjenom Kraljevstvu je 0,5 odsto svih radnika bilo angažovano preko agencija za privremeni rad. Pravni okvir dopušta relativno slobodno poslovanje agencija. Prvi propis kojim je ureden status i funkcionišanje agencija usvojen je još 1973. godine (Zakon o agencijama za zapošljavanje). U postupku transponovanja Direktive EU sprovedena je analiza efekata pre početka njene primene. Agencije nemaju obavezu dobijanja licence, uz određene izuzetke, na primer u sektoru poljoprivrede. Nema sektorskog kolektivnog pregovaranja po pitanju rada preko agencija za privremeni rad. Glavno sredstvo regulisanja njihovog rada su kodeksi.

Kada je reč o zaštiti radnika koji rade preko agencija, odredbe o jednakom tretmanu, propisane Direktivom EU, primenjuju se tek nakon isteka perioda od 12 nedelja od početka angažovanja radnika. Pored toga, Ujedinjeno Kraljevstvo iskoristilo je mogućnost tzv. švedske derogacije Direktive EU, što znači da između perioda angažovanja radnik ima pravo na 50 odsto osnovne zarade koja mu je isplaćivana u periodu od 12 nedelja koji je prethodio početku angažovanja, a taj iznos svakako ne može biti manji od nacionalne minimalne zarade. Preduzeće-korisnik odgovorno je za nadzor i usmeravanje rada radnika, kao i za pružanje informacija radnicima o zaradi, naknadi za prekovremeni rad, pravu na godišnji odmor, itd.

18 Ibid., 13.

Pravni okvir Republike Poljske

Prema podacima Evrostata, u 2017. u Poljskoj je 0,8 odsto svih radnika bilo angažовано preko agencija za privremeni rad. Poljska je tržište u razvoju, iako je jedna od tri države članice koje su izjavile da nije potrebno usklađivanje domaćih propisa sa Direktivom EU, jer su svi standardi koje ona propisuje već bili usvojeni. Prvi propisi u ovoj oblasti usvojeni su 2001. Status agencija za privremeni rad umereno je uređen. Agencije moraju da se registruju, ali se ne traži početni kapital. Autonomno uređenje i sindikati nemaju značajnu ulogu u pogledu rada agencija.

Kada je reč o zaštiti radnika, agencije imaju ulogu poslodavca i u obavezi su da plaćaju poreze i staraju se o primeni svih propisa. S druge strane, preduzeće-korisnik ima obavezu da pruži agenciji informacije o zaradi i pravilima bezbednosti i zdravlja na radu. Radnici imaju pravo na dva dana plaćenog odsustva za svaki mesec svoje raspoloživosti preduzeću-korisniku. Takođe, ne smeju biti dodeljeni preduzeću-korisniku za obavljanje naročito opasnih poslova i za poslove na radnom mestu stalno zaposlenog radnika koji je u štrajku.

dobre prakse u Ujedinjenom Kraljevstvu), u tesnoj saradnji sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva;

- Preporučuje se uspostavljanje standarda koji bi išli u prilog i radnicima i poslodavcima (agencijama i preduzećima-korisnicima), po ugledu na one koji se primeњuju u Belgiji i Poljskoj. Ovo se naročito odnosi na zaštitu radnika (kao što je uspostavljanje Socijalnog fonda za radnike u Belgiji) i na mogućnost osnivanja agencije bez neophodnog početnog kapitala (kao što je to slučaj u Poljskoj);
- Na osnovu nemačkog modela, Vlada Republike Srbije trebalo bi da podstiče rad i dijalog reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca u pogledu članstva radnika koji su angažovani preko agencija za privremeni rad i agencija za privremeni rad, uključujući i kroz njihovo učestvovanje u radu Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije;
- Vlada Republike Srbije trebalo bi da revidira Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike kako bi uvrstila u prioritete razvoj i nadzor nad radom preko agencija za privremeni rad.

Pored navedenih zaključaka i preporuka, trebalo bi sprovesti dalja istraživanja i aktivnosti u ovoj oblasti, kao što su:

- Uporednopravna analiza okvira odabranih država članica Evropske unije u pogledu transponovanja i primene Direktive o radu agencija za privremeni rad;
- Istraživanje dobre prakse u Evropskoj uniji i svetu u oblasti rada preko agencija za privremeni rad;
- Uspostavljanje nezavisne Opservatorije uslova rada, sa mandatom da obezbeđuje precizne i brze procene situacije na tržištu rada, uključujući i podatke i trendove o radu preko agencija za privremeni rad. Ova opservatorija bi mogla biti uspostavljena u okviru Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije, uz podršku Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada, i sa potencijalnim obuhvatom podataka i aktivnosti u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Evropski socijalni fond za Zapadni Balkan

Ivan Sekulović

„Naši novi, fleksibilni i pristupačniji socijalni fondovi imaju za cilj ulaganje u ljude.“

Marijan Tisen, evropska komesarka za zapošljavanje, socijalna pitanja, veštine i mobilnost radne snage

„Apelujem na institucije Evropske unije da pokažu liderstvo u odsudnim vremenima za Zapadni Balkan i naprave korak koji je do skora bio nezamisliv u odnosima EU sa državama koje teže njenom pristupanju: da otvore za korišćenje državama Zapadnog Balkana najstariji i najvažniji evropski strukturni i investicioni fond – Evropski socijalni fond“. Ovim rečima, najviši predstavnici vlasti Republike Srbije mogli bi da započnu, ili, pak, da završe obraćanje učesnicima predstojećeg Londonskog samita koji se u julu održava u tom gradu, u okviru Berlinskog procesa.

Razloga za ovakav potez je mnogo, kako na strani EU, tako i na strani država Zapadnog Balkana. Da navedemo samo najvažnije.

Kada je reč o EU, prvo, ovaj modalitet „uprivanja“ fondova EU rezervisanih za države članice i onih za države u procesu pristupanja ne bi bio novitet. Naime, još od prekograničnih IPA programa, konkretno programa *Adriatic*, omogućeno je finansiranje sprovodenja projekata tako što partneri iz država EU u projektnom konzorcijumu sredstva dobijaju iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (takođe jedan od evropskih strukturnih i investicionih fondova rezervisanih samo za države članice), dok oni iz država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo sredstva dobijaju iz IPA alokacije *Adriatic* programa¹. Kada je reč

ESF u brojkama

Evropski socijalni fond (ESF) je najstariji evropski strukturni i investicioni fond, osnovan 1957. godine. U pitanju je glavni fond koji se bavi socijalnom dimenzijom Unije, prevashodno razvojem ljudskih resursa. Svojim budžetom od oko 80 milijardi evra u periodu od 2014-2020. godine zauzima približno četvrtinu evropske kohezione politike i oko osam odsto ukupnog budžeta EU.

Prema članu 2. Uredbe o ESF, njegovi ciljevi su: promovisanje visokog nivoa zaposlenosti i kvaliteta radnih mesta, unapređenje pristupa tržištu rada, podrška geografskoj i radnoj mobilnosti radnika, njihovom prilagođavanju industrijskim promenama i promenama u proizvodnim sistemima potrebnim za održivi razvoj, podrška dostizanju visokog nivoa obrazovanja i obučenosti svih i prelasku iz obrazovanja u svet rada za mlade ljude, itd. Nacionalne alokacije sredstava iz budžeta EU kreću se od 20 miliona evra u slučaju Luksemburga, preko 1,5 milijardi evra za Bugarsku, pa sve do Poljske, sa rekordnih 13 milijardi evra. Ukoliko se računa ukupan iznos sredstava, na prvom mestu je Italija.

Novi Evropski socijalni fond 2021-2027.

Za novi budžet EU od 2021-2027. godine, Evropska komisija predlaže dalje jačanje socijalne dimenzije Unije kroz novi i unapređeni Evropski socijalni fond plus (ESF+). Budžet ESF+ iznosiće 100 milijardi evra, što je preko četvrtine sredstava izdvojenih za kohezionu politiku. Novim fondom biće objedinjeni do sada samostalni programi i inicijative: Inicijativa za zapošljavanje mlađih, Fond za evropsku pomoć najugroženijima, Program za zapošljavanje i socijalne inovacije i Program za zdravlje. Cilj ovako širokog objedinjavanja fondova je veći stepen intergracije i targetiranja podrške kao odgovor na izazove u društvu i tržištu rada u EU. ESF+ će pružati podršku prvenstveno prema principima Evropskog stuba socijalnih prava. Dalje, prioritet će biti primena preporuka u okviru Evropskog semestra. Najmanje 25% sredstava biće opredeljeno za unapređenje socijalne uključenosti. Programiranje i upravljanje sredstvima ESF+ će biti jednostavnije nego do sada, čime je EK odgovorila na primedbe mnogih korisnika iznete u debati o novom programu.

o izuzecima, valja pomenuti i taj da je, kada je reč o sredstvima Evropskog socijalnog fonda, Evropska komisija za vreme ekonomske krize u Grčkoj dozvolila da projekti u toj zemlji budu finansirani u celini iz budžeta EU², za razliku od ubičajenih pravila o sufinansiranju od strane implementacionih partnera u visini od najmanje petnaest odsto budžeta projekta. Dakle, ako se držimo argumenata da je osnovna namena fondova EU sprovodenje ciljeva evropskih politika i jačanje teritorijalne i socijalne kohezije, možemo pronaći nekoliko primera kada su birokratska pravila prilagođavana aktuelnim društvenim i ekonomskim prilikama, u skladu sa proklamovanim ciljevima.

Drugo, sa političkog stanovišta, svim donosiocima odluka u institucijama EU do sada je moralno postati jasno da su narastajući populizam i „neliberalizam“ u Evropi posledica Svetske ekonomske krize i globalizacije, procesa u kojima najviše gube srednja i radnička klasa na Zapadu i u njegovom neposrednom okruženju. Kao što je ocenila Svetska banka, najverovatniji neposredni uzroci ovakvog raspoloženja stanovništva leže u rastućim nejednakostima, sporom privrednom rastu i strukturnim promenama na tržištu rada³. Sve navedene oblasti leže u mandatu ESF, a naročito u okviru predloženog mandata ESF+ (pogledati tekst u okviru) koji će biti gotovo u potpunosti posvećen ostvarivanju Evropskog stuba socijalnih prava⁴.

Treće, odavno je poznato da države po pristupanju EU dožive „apsorpcioni šok“, usled ne-

- 1 Navedeno je precizirano u programskom dokumentu na sledeći način: "The IPA Adriatic CBC Programme 2007-2013 is supported by IPA component II. It is financed by IPA funds which include an ERDF contribution (Art. 21 of the Structural Funds Regulation 1083/2006) and is governed by the IPA legal structure (IPA Framework Regulation No 1085/2006 and the IPA Implementing Regulation No 718/2007). Izvor: *IPA Adriatic Cross-border Programme*, 2013, http://www.ipadriaticbc.eu/wp-content/uploads/2016/03/05_IPA_OP_amended_20112013.pdf
- 2 Ovaj potez bio je u skladu sa ocenom uticaja na društvo Programa za podršku stabilnosti za Grčku, sprovedenom od strane EK i zaključkom da „teret prilagođavanja treba da bude raspodeljen koliko god je to moguće u pogledu jednakosti i pravičnosti“. Izvor: *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, European Commission 2015, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_assessment_social_impact_en.pdf
- 3 *Polarization and Populism*, World Bank 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/494811479976405381/pdf/110422-WP-ECANovcvt-PUBLIC-ABSTRACT-SENT.pdf>
- 4 Evropski stub socijalnih prava usvojen je od strane Evropskog saveta u Geteborgu 2017. godine kao politička deklaracija koja treba da ojača socijalnu dimenziju EU. Sadrži sledećih dvadeset principa: Obrazovanje, obuke i celoživotno učenje; rodna ravnopravnost; jednakе mogućnosti; aktivna podrška zapošljavanju; sigurno i prilagodljivo zapošljavanje; zarade; informisanje o uslovima zapošljavanja i zaštite u slučaju otkaza; socijalni dijalog i uključiva-

mogućnosti da za kratko vreme programiraju, ugovore i sprovedu projekte iz fondova EU koji desetinama puta premašuju dotadašnje iznose koje su dobijale iz budžeta EU pre stupanja u članstvo⁵. Stoga bi se pravovremenim otvaranjem ESF za korišćenje državama Zapadnog Balkana omogućila njihova postepena priprema za ove, i budžetski i tematski, znatno složenije fondove i izbegao scenario koji je doživelu većinu novih članica od proširenja 2004. godine naovamo.

Kada je reč o državama Zapadnog Balkana, argumenti su sledeći (dati na primeru Srbije, koji se analogno mogu primeniti i na druge zemlje u okruženju): prvo, kada bi Srbija danas bila država članica EU, imala bi pravo na približno *deset puta više sredstava* iz ESF godišnje nego što sada dobija za sektor društvenog razvoja u okviru IPA. Dakle, radi se o nekih 200 miliona evra godišnje, naspram dvadesetak miliona evra⁶. U pitanju je četvorostruko veći iznos od onog predviđenog republičkim budžetom za 2018. godinu za aktivne mere zapošljavanja. Dakle, posmatrano čisto sa finansijskog aspekta, potencijalne dobrobiti od korišćenja ESF su očigledne.

Dруго, društveno-ekonomski izazovi sa kojima se Srbija suočava svrstavaju je u idealne kandidate za korišćenje sredstava ESF. Da pomenemo neke već puno puta ponovljene podatke: Srbija je po nejednakostima mereno po prihodima na prvom mestu u Evropi, po relativnom siromaštvu deli prvo mesto sa Rumunijom, a po stepen-

Poljska uspešna priča

Prema podacima Evropske komisije, sredstvima ESF u Poljskoj do sada je pružena podrška merama za zapošljavanje za blizu 400 hiljada korisnika, podržano je 168 projekata organizacija civilnog društva i socijalnih partnera, 55 projekata u državnoj upravi i pružena podrška za 314 malih i srednjih preduzeća.

Jedna od najzaslužnijih za uspešni poljski model i tadašnja ministarka regionalnog razvoja Poljske, Elżbieta Bienkowska (aktuelna evropska komesarka za unutrašnje tržiste, industriju, preduzetništvo i MSP), izjavila je u ranoj fazi korišćenja ESF 2008. godine (i time demonstrirala viziju koja je doprinela tom uspehu): „Interesantno je koliko je mnogo kvalitetnih i raznovrsnih projekata sprovedeno uz pomoć ESF, ali spoljnim posmatračima izgleda kao da ESF samo organizuje velike radionice – za svakoga, o svačemu. Međutim, mi se zaista bavimo velikim brojem malih projekata koji dopiru do onih koji za njima zaista imaju potrebe.“ Jedan od primera dobre prakse je Akademija za razvoj socijalne ekonomije koja pruža pravne i poslovne konsultantske usluge i finansijski podržava socijalna preduzeća. Do sada je preko 1.700 ljudi koristilo njene usluge, kao i 245 socijalnih preduzeća i 126 lokalnih partnera.

nje radnika; ravnoteža između privatnog i poslovnog života; zdrava, sigurna i prilagodena radna sredina i zaštita podataka; zaštita i podrška deci; socijalna zaštita; naknade za slučaj nezaposlenosti; minimalni prihod; prihodi u starosti i penzije; zdravstvena zaštita; uključivanje osoba sa invaliditetom; dugotrajna nega; stanovanje i podrška beskućnicima; pristup osnovnim uslugama. Izvor: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

5 Neslavno poslednje mesto kada je reč o uspešnosti trošenja sredstava ESF zauzima Rumunija, koja, godinu i po dana pre isteka finansijske perspektive 2020. godine, ima učinak od svega 1% potrošnje. Naredna zemlja je Hrvatska, sa 3%. S druge strane, najbolja je Holandija sa 36%. Izvor: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

6 Naravno, u pitanju su grube procene. Ako se uzme u obzir dokument *Indicative Strategy Paper for Serbia* (dostupan na stranici: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_document-s/2014/20140919-csp-serbia.pdf), Srbija bi trebalo da dobije 190 miliona evra za „obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike“ u periodu od 2014-2020. godine. Sva je prilika, ipak, da će iznos programiranih, a naročito potrošenih sredstava za ove namene biti znatno manji. Kada je reč o proceni alokacije iz ESF, poređenje je načinjeno prema alokaciji za Bugarsku.

Da li Srbija ima kapacitet da koristi ESF?

Na ovo intrigantno pitanje, EK u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu daje lakonski odgovor: „Nije bilo razvoja u pogledu Evropskog socijalnog fonda“. Doduše, ova formulacija dobija na značaju ukoliko se uzme u obzir da poslednjih nekoliko izveštaja o napretku sadrži manje-više identičnu formulaciju.

U skrining izveštaju za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, navedeno je da Srbija ocenjuje da su budući izazovi u pogledu korišćenja sredstava ESF sledeći: decentralizovano upravljanje, naročito jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, kombinovanje nacionalnog budžeta sa budžetom EU, sektorski pristup, jačanje kapaciteta korisnika grantova (organizacija civilnog društva, sindikata, udruženja poslodavaca) i povezivanje pristupnih pregovora sa procesom IPA programiranja.

Imajući u vidu da ESF karakteriše veliki broj malih projekata (kako bi se došlo do što većeg broja korisnika na lokalnom nivou), ključne prepostavke za njegovo uspešno korišćenje su jaki administrativni kapaciteti, efektivna decentralizacija i suštinsko partnerstvo sa organizacijama civilnog društva u svim fazama pripreme i sprovođenja projekata. Prvi korak u ovom pravcu bilo bi prepoznavanje priprema za ESF kao tematskog cilja u novom dokumentu Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć čija je priprema u toku.

nu subjektivnog zadovoljstva životom njenih građanki i građana nalazi se na 28. mestu od 33 evropske zemlje⁷. Dakle, izazova koji vape da budu rešavani sredstvima ESF je napretek.

Treće, malo se zna o tome da je glavni izvor finansiranja reforme državne uprave u EU upravo ESF. Srbija je do sada iz IPA sredstava za ove namene dobila 80 miliona evra. Da navedemo samo neka poređenja iznosa (u milionima evra) koje su države članice doobile za ove namene iz ESF: Rumunija – 612, Slovačka – 322, Bugarska – 295, Hrvatska – 225. Dakle, ESF je primarni izvor finansiranja reformi u oblasti državne uprave, a te reforme su, pak, preduslov uspešnog sprovođenja procesa pristupanja EU⁸.

* * *

Krajem prošle godine u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bilo je reči o tome da biti pokrenuta Inicijativa za otvaranje Evropskog socijalnog fonda za Zapadni Balkan. Nezvanično, obavljeni su i razgovori sa nadležnim u Makedoniji i Crnoj Gori. Međutim, od tada se nije napredovalo po ovom pitanju. Vlada je dužna da obavesti javnost zbog čega se ne nastupa proaktivno ka EU i propušta se prilika da se zagovara jedna inicijativa od koje bi sve zainteresovane strane mogle imati samo koristi.

Da zaključimo: predstojeći Londonski samit idealna je prilika da se EU i države u procesu pristupanja *realno* približe jedni drugima. I to upravo na terenu koji političari na svim stranama najčešće pominju – kako ukloniti posledice krize sa leđa stanovništva, podstaći natalitet i zadržati mlade.

7 Izvor: https://www.eurofound.europa.eu/sites/all/libraries/viewerjs/index.html#https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/pres_eqls_2016_candidates_countries_event_belgrade_26_june_2018_tle.pdf

8 Ovo dobija naročiti značaj na lokalnom nivou, u skladu sa principom supsidijarnosti. Utoliko pre zabrinjavaju istraživanja koja ukazuju na to da će najveći šok zbog nepripremljenosti za apsorpciju sredstava ESF doživeti jedinice lokalne samouprave. Naznake toga vidljive su već sada, pa tako preko 70% anketiranih JLS nema unapred spremljene projekte i priprema ih isključivo kada je raspisan konkurs. Izvor: *Pripreme za Evropski socijalni fond: Analiza kapaciteta lokalne samouprave*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 2016: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Pripreme-za-ESF-analiza-kapaciteta-JLS.pdf>.

www.centaronline.org