



RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA

# CRVENI ALARM ZA RADNA PRAVA



Beograd, decembar 2020.

# 2020: Crveni alarm za radna prava

## Izdavač

Fondacija Centar za demokratiju,  
Kraljice Natalije 70/II, Beograd  
www.centaronline.org  
info@centaronline.org

## Za izdavača

Nataša Vučković

## Urednik

## Autori

## Dizajn i priprema

Pozitiv MVP

Beograd, 2020.

Projekat finansira Olof Palme International Center



# Sadržaj

UVOD	4
IZVEŠTAJ O STANJU RADNIH PRAVA U SRBIJI ZA 2020. GODINU <i>Ivan Sekulović</i>	8
<b>ANALIZA 1</b>   PANDEMIJA COVID-19 I RADNA PRAVA U SRBIJI <i>Ivan Sekulović</i>	44
<b>ANALIZA 2</b>   ANALIZA AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE <i>Ivan Sekulović</i>	71
<b>ANALIZA 3</b>   MLADI I AKTIVNE MERE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA <i>Sarita Bradaš</i>	89
<b>ANALIZA 4</b>   RAD FRILENSERA <i>Ivan Sekulović</i>	112
SOCIJALNA DIMENZIJA PROCESA PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI <i>Nataša Vučković</i>	130



2020

COVID-19  
protection

# UVOD

2020. godina bila je posebna kada je u pitanju ostvarivanje radnih prava u Srbiji. Zbog posledica epidemija i vanrednog stanja, pored već postojećih problema, kriza je otvorila i brojna nova pitanja, koja mogu biti od prelomnog uticaja na tržište rada, radna prava i zaposlenost u Srbiji naredne 2021. godine.

Kao i prošle godine, Srbija je i u 2020. godini, prema oceni Međunarodne konfederacije sindikata, bila zemlja u kojoj se sistematično krše prava radnika. Usled društvene i ekonomske krize izazvane epidemijom zarazne bolesti COVID-19 stanje radnih prava se dodatno pogoršalo u odnosu na prošlu godinu. Posebno su ugrožene pojedine profesije, osetljive grupe na tržištu rada suočile su se sa novim problemima, kao i radnici zaposleni u neformalnom sektoru. Više od 10% zaposlenih je siromašno. Prekarni rad je u porastu, a najugroženiji radnici, postali su još ugroženiji. Pored već postojećih problema, kriza je otvorila i brojna nova pitanja. Novi oblici rada, posebno rad na daljinu, suočili su nas sa nepreciznom pravnim okvirom i novim izazovima za ostvarivanje radnih prava. Zaštita zdravlja i bezbednosti na radu nametnula se kao prioritet za radnike na prvoj liniji rizika.

I u 2020. godini pratili smo politike i primenu zakona i drugih propisa u oblasti rada, zapošljavanja i socijalnog politike, analizirali nove propise i primenu starih u uslovima vanrednog stanja i predlagali rešenja kroz preporuke državnim organima. Stručnim analizama i istraživanjima došli smo do novih podataka i zaključaka. Kroz treninge i radionice nastavili smo da osnažujemo kapacitete sindikata, poslodavaca, predstavnika javnog i civilnog sektora, za dijalog, za ljudska prava, za rodnu ravnopravnost, za solidarnost. Kao članica Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) koja prati poglavlja 2 – Slobodno kretanje radnika, i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, zajedničkim delovanjem nastojali smo da se glas organizacija civilnog društva bolje čuje, a potrebama građana i naročito osetljivih grupa, posvetila neophodna pažnja. U okviru NKEU i u zalaganju za ubrzanje procesa pristupanja EU, insistiramo da se veći značaj da socijalnoj dimenziji procesa pristupanja, između ostalog i kroz poređenje relevantnih razvojnih indikatora u EU i Srbiji prateći Evropski stub socijalnih prava.

U ovoj publikaciji nalaze se tekstovi našeg posvećenog autorskog tima Ivana Sekulovića i Sarite Bradaš. Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji 2020. koji daje opštu ocenu od 1,78, što predstavlja pogoršanje u odnosu na ocenu 2 koju smo dali za stanje radnih prava u 2019. godini. Pozivamo vas da pročitate i tri analize koje osvetljavaju posebne aspekte u ovoj oblasti - a to je položaj mladih i frilensera na tržištu rada, kao i uticaj pandemije COVID-19 na stanje radnih prava u Srbiji. Kao i do sada, bavimo se harmonizacijom propisa i primenom standarda u okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji, sa posebnom analizom Akcionog plana za Poglavlje 19-Socijalna politika i zapošljavanje. Konačno, naše je uverenje da pristupanje Srbiji Evropskoj uniji, ne može napredovati niti biti uspešno, ukoliko ono ne postavlja socijalnu dimenziju pridruživanja kao prioritet. Razvoj ekonomije i poštovanje principa dostojanstvenog rada, moraju ići ruku pod ruku. Pogled iz ovog širokog ugla dala je naša izvršna direktorka Nataša Vučković u tekstu Socijalna dimenzija procesa pristupanja EU koji prenosimo iz publikacije pripremljene u okviru programa Fridrih Ebert Fondacije koji razmatra odnos politike proširenja i društvenih promena na Zapadnom Balkanu.

Fondacija Centar za demokratiju sa ponosom ističe svoj dugogodišnji rad u borbi za ostvarivanje principa dostojanstvenog rada u Srbiji. Od svog osnivanja posvećeni smo promociji socijalno-ekonomskih prava. Borba protiv siromaštva, suzbijanje sive ekonomije gde su radnici onemogućeni da ostvaruju svoja radna prava, poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu, fokus na poseban položaj žena na tržištu rada, ukazivanje na često nevidljive i posebno ugrožene segmente radno angažovanog stanovništva koje ih dovodi u prekarni položaj, neke su od tema koje smo stavili u centar svojih aktivnosti.

Ovaj program realizujemo uz dugogodišnju i podršku Olof Palme Centra, te im se i ovim putem zahvaljujemo na uspešnoj saradnji.

Tim Fondacije Centar za demokratiju



Izveštaj  
o stanju radnih  
prava  
u Srbiji za  
2020.

*Ivan Sekulović*





## APSTRAKT

Kao i prošle godine, Srbija je i u 2020. godini, prema oceni Međunarodne konfederacije sindikata, bila zemlja u kojoj se sistematično krše prava radnika. Usled društvene i ekonomske krize izazvane epidemijom zarazne bolesti COVID-19 i neadekvatne reakcije državnih organa na nju, stanje radnih prava se dodatno pogoršalo u odnosu na prošlu godinu. Na osnovu zbira ocena svih pojedinačnih poglavlja Izveštaja, prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2020. godinu koju daje Fondacija Centar za demokratiju je: 1,78 (u rasponu od 1-5, pri čemu je 1 najmanja, a 5 najveća ocena). To je pogoršanje u odnosu na ocenu 2 koju smo dali za stanje radnih prava u 2019. godini i posledica je lošijih ocena u podoblastima „Stanje i izazovi“ i „Institucionalni okvir“ u oblasti radnog prava, kao i u podoblasti „Stanje i izazovi“ u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. U oblasti radnog prava došlo je do drastičnog usporavanja normativnih aktivnosti, uzrokovanog epidemijom COVID-19 i održavanjem parlamentarnih izbora. Usvojen je jedini dokument javne politike planiran za 2020. godinu, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Međutim, ovaj dokument sadrži niz nedostataka, poput paušalne ocene stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU i materijalnih grešaka u planu usaglašavanja propisa. U odnosu na prethodnu godinu, dodatno je smanjen broj inspektora rada, kao i broj sprovedenih i planiranih nadzora. Zbog toga je stanje po pitanju radnog prava dobilo goru ocenu u odnosu na prošlu godinu – 1,33 (u odnosu na 2 u 2019). U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu u prošloj godini zabeležen je najveći broj smrtnih povreda na radu u poslednjih nekoliko godina – čak 54, dok je broj povreda na radu porastao za čak 30 odsto u odnosu na prethodnu godinu, uz smanjenje broja inspeksijskih nadzora u ovoj oblasti. Kao i prošle godine, do novembra još uvek nije usvojen nijedan propis koji je Vlada planirala u ovoj oblasti za ovu godinu. S druge strane, tokom trajanja vanrednog stanja i nakon njega usvojeno je nekoliko podzakonskih akata kojima se propisuju standardi bezbednog i zdravog rada i obaveze poslodavaca i zaposlenih u kontekstu epidemije COVID-19. Stanje u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu dobilo je ocenu 2, kao i u prošlom izveštaju. Stanje u oblasti socijalnog dijaloga Evropska komisija ocenila je na isti način kao i u prethodnom izveštaju – da je socijalni dijalog i dalje slab. Socijalni partneri ni ove godine nisu postigli konsenzus na sednici Socijalno-ekonomskog saveta o visini minimalne cene rada za narednu godinu, koju je Vlada nakon toga sama povećala, za 6,6 odsto. U 2020. godini zaključen je samo jedan novi posebni kolektivni ugovor u javnom sektoru, a zbog posledica epidemije COVID-19 dopunjeno je deset posebnih kolektivnih ugovora.

ra. Na sednicama Socijalno-ekonomskog saveta nisu razmatrane mere upravljanja krizom izazvanom epidemijom. Nije utvrđen nijedan predlog zakona planiran u ovoj oblasti za 2020. godinu – Predlog zakona o štrajku i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalno-ekonomskom savetu. Stanje u oblasti socijalnog dijaloga dobilo je istu ocenu kao u prošloj godini – 2.

## Summary 2020 Report

2020 brought with it a global breakdown of labour and basically all human rights caused by the COVID-19 pandemic. As was the case in the previous year, according to the International Trade Union Confederation, Serbia was a country in which labour rights were systematically violated. Due to the social and economic crisis caused by the COVID-19 epidemic and the inadequate response of government authorities to the pandemic, the situation concerning labour rights further deteriorated relative to 2019. During the state of emergency, put into effect as a result of the epidemic, there was a drastic deterioration of labour rights concerning all categories of workers in Serbia. As a result of decisions rendered by the RS Government, labour rights were further diminished, inter alia, due to the fact that these decisions were not brought in a timely manner and in line with the guarantee of non-discrimination, and by the failure to establish work-from-home in a more exact manner that would offer workers who had switched to this mode of work additional protection.

In terms of labour rights, a drastic slowdown of normative activities has ensued, caused by the COVID-19 epidemic and the holding of parliamentary elections. There was no shift in preparing a new Labour Law, despite the fact that the National Programme for the Adoption of the Acquis has determined Q2 of 2020 as the deadline for the adoption of this law on behalf of the Serbian Government. Only one public policy document for 2020 has been adopted i.e., the Action Plan for Chapter 19 - Social Policy and Employment. However, this document includes a number of shortcomings, such as arbitrary estimates of the degree of compliance of domestic regulations with EU law and material errors in terms of regulatory compliance. In comparison to 2018, in 2019, the number of labour inspectors was again reduced, as was the number of implemented and planned inspections to be performed by supervisory bodies. During the state of emergency, and aiming to supervise over the application and implementation of the Decree on the Organisation of Operations of Employers During the State of Emergency, labour inspectors conducted a total of only 1,572 inspections. Furthermore, violations and criminal charges were not brought against employers who failed to provide for proper health and safety conditions in the workplace. Due to the deteriorated state and challenges, as well as the institu-

tional framework, we assess the area of labour rights with a lower score than was the case last year - 1.33 (in comparison to 2 in 2019). The report recommends the following, inter alia: to maintain the labour rights of all categories of hired contractors for the duration of the COVID-19 epidemic by rendering all decisions that are in their best interests, in line with the Labour Law and in close consultation with representative trade unions; to stop the trend of reducing the number of labour inspectors, significantly increases their numbers by the end of 2020 and intensifies their work during the epidemic; to start the necessary work required to apply the new Labour Law on the basis of an ex-post analysis of the effects of applying the current law with focus on the epidemic, within the framework of a working group compiled to draw up a draft copy of the law which will express the interests of social partners and civil societies in a transparent manner, including and by naming their representatives in the working group, in line with the AP for Chapter 19; to adopt the Draft Gender Equality Law, and the amendments to the Financial Support to Families with Children Law and to approach the amendment of the Inspection Oversight, in line with the recommendations provided by the European Commission (EC) and the assessments of the Commission for the application of International Labour Organisation standards.

In the area of occupational health and safety (OH&S), the highest number of fatal occupational injuries was recorded last year in comparison to recent years - as many as 54, while the number of occupational injuries in 2019 increased by as much as 30% in relation to 2018, with a reduced number of executed inspections in this area. As was the case last year, not a single regulation planned for this year was adopted by the Government in relation to OH&S. On the other hand, during the state of emergency and succeeding it, a number of bylaws were adopted which prescribe OH&S standards as well as obligations of both employers and employees within the context of the COVID-19 epidemic. The most significant of which is the Decree on the Organisation of Operations of Employers During the State of Emergency which prescribes, inter alia, that for employees and hired contractors in direct contact with customers or who share a workspace with a number of individuals, the employer is obliged to provide a sufficient amount of protective gear. The Rulebook on Preventative Measures for Safe and Healthy Work When Exposed to Chemical Agents was amended and now recognises “coronavirus 2 associated with severe acute respiratory syndrome (SARS-CoV-2)” as a biological hazard. The situation pertaining to OH&S received a score of 2, just as in the

previous report. The report proposes the following, inter alia: to adopt bylaws as provided in the Government Work Plan for 2020; to increase the number of labour inspectors and the number of inspections relating to OH&S; to provide a sufficient amount of protective gear for the duration of the COVID-19 epidemic so that all public and private sector employers can secure a safe and healthy way of working for their employees, hired contractors and other parties engaged in their workspace; to approach the amendment of the Law on Safety and Health at Work aiming to prescribe the necessary standards within the context of the COVID-19 epidemic, in close collaboration with trade union representatives.

Where social dialogue is in question, the circumstances have been assessed by the EC in the same manner as the previous report for Serbia - that social dialogue remains weak. Social partners once again failed to reach a consensus at the Social and Economic Council (SEC) session on minimum wage for the coming year, which the Government subsequently took the decision on its own and increased by 6.6 percent, from RSD 30,022 to RSD 32,126. This move was not in adherence to trade union requests, which asked for minimum wage to be brought to the same level as the consumer basket, i.e. RSD 37,500, in line with the agreement reached last year within the SEC. In 2020 only one new separate collective agreement was concluded in the public sector, and due to the consequences of the COVID-19 epidemic, ten separate collective agreements were amended. 20 additional collective agreements were in force in the public sector. At SEC sessions, epidemic crisis management measures were not considered, nor were trade union representatives consulted in any other manner on these agreements, prior to their adoption. In 2020, a number of strikes were held as a result of poor working conditions during the epidemic, such as the Jura plant strike in Rača (under South Korean ownership), when the trade union representative was arrested. Not a single draft law was adopted in this area that was planned for the year 2020. (Proposed Law on Strike and Proposed Amendments to the Law on Social and Economic Council). The situation concerning social dialogue was assigned the same score as in the previous year – 2. The report proposes the following, inter alia: to complete preparation of the draft copies and adoption of the draft laws established in the Government Work Plan for 2020. (The Law on Strike and the Law on Social and Economic Council); to stop the application of repressive measures imposed on employees who go on strike in line with the law, in particular, due to the failure of employers to adhere to OH&S standards and to investigate all cases of competent bodies overstepping the boundaries

of their authority; to analyse Government measures rendered during the COVID-19 epidemic in terms of their impact on labour rights and social dialogue.

Based on the sum of the scores of each of the individual chapters of the Report, the average score assigned by the Center for Democracy Foundation to labour rights in Serbia for 2020 is: 1.78 (ranging from 1-5, 1 being the lowest and 5 the highest score). This is a deterioration in comparison to the score of 2 assigned to labour rights in 2019 and a result of poor scores in subsections 'Current Situation and Challenges' and 'Institutional Framework' in terms of labour rights, as well as subsection 'Current Situation and Challenges' in OH&S.

# Uvod

Pred vama je treće izdanje godišnjeg izveštaja o stanju radnih prava u Srbiji (u daljem tekstu: Izveštaj) Fondacije Centar za demokratiju (FCD), za 2020. godinu. Kao i u prethodnim izdanjima, cilj Izveštaja je da pruži doprinos unapređenju poštovanja radnih prava u Srbiji prema najvišim međunarodnim standardima. Podaci korišćeni u pripremi Izveštaja odnose se uglavnom na period od januara do polovine novembra 2020. godine, osim podataka sadržanih u izvorima objavljenim u 2020. godini, a koji se odnose na 2019. godinu ili, izuzetno, i na raniji period. Izveštaj prati uobičajenu strukturu, po ugledu na Skrining izveštaj za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i sadrži četiri celine: uvod i tri poglavlja – o radnom pravu, o bezbednosti i zdravlju na radu i o socijalnom dijalogu. Svako poglavlje sadrži pregled stanja i izazova, institucionalnog okvira, zakonskog i strateškog okvira, kao i ocene i preporuke. U ovogodišnjem izdanju Izveštaj je nešto kraćeg obima, iz dva razloga. Prvo, izvršna i zakonodavna vlast praktično nisu donosile nikakve mere za unapređenje stanja radnih prava usled isteka njihovih mandata, održavanja parlamentarnih izbora u junu i dugog perioda konstituisanja novog saziva Narodne skupštine i formiranja nove vlade. Drugo, period koji je obeležen početnim talasom epidemije zarazne bolesti COVID-19 (proglašene u martu), a koji je trajao do maja, već je ekstenzivno pokriven posebnim tematskim analizama FCD: „Pandemija COVID-19 i radna prava u Srbiji“<sup>1</sup> i „Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnika i radnica u Srbiji“<sup>2</sup>.

Dok smo u dosadašnjim izdanjima Izveštaja opisivali posledice urušavanja radnih prava izazvanih globalno rasprostranjenim višegodišnjim trendovima – globalizacijom, neoliberalizmom i populizmom – u ovom Izveštaju moramo da govorimo o slomu radnih i, uopšte, ljudskih prava do koga je došlo u svetu usled jedinstvenog događaja – pandemije COVID-19. Prema oceni Međunarodne konfederacije sindikata (MKS), kršenje radničkih prava usled „sloma društvenog ugovora“<sup>3</sup> dostiglo je

1 Analiza je dostupna putem linka: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ivan-sekulovic-pandemija-covid-19-i-radna-prava-u-srbiji.pdf>

2 Analiza je pripremljena uz podršku Kancelarije za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR) i može se preuzeti putem linka: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-uticaj-epidemije-covid-19-na-polo-zaj-i-prava-radnica-i-radnika-u-srbiji.pdf>

3 International Trade Union Confederation, 2020 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers, str. 4.

najviši nivo od kada je ta organizacija uspostavila Indeks globalnih prava. Kada je reč o Srbiji, MKS je ocenila u svom Indeksu globalnih prava da se naša zemlja, kao i prošle godine, nalazi u kategoriji zemalja u kojima se sistematično krše prava radnika<sup>4</sup>.

S pozitivne tačke gledišta, donekle ohrabruje odgovor Evropske unije na društvenu i ekonomsku krizu izazvanu pandemijom COVID-19. Za razliku od mera štednje kao dominantne ideologije suočavanja sa posledicama krize 2008. godine, EU je ovog puta zauzela pristup orijentisan ka društvenim i ekonomskim ulaganjima. Usvojen je obiman paket finansijske pomoći državama članicama, vredan 750 milijardi evra, koji sadrži i posebne programe usmerene na očuvanje radnih mesta, kao što je instrument SURE, vredan 100 milijardi evra, kojim se pružaju zajmovi za očuvanje zaposlenosti. EU je i zemljama Zapadnog Balkana odobrila sličan paket pomoći, kojim se, između ostalog, proširuje primena programa „Garancija za mlade“ na zemlje regiona<sup>5</sup>. Ipak, proces pregovora o pristupanju Srbije EU u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, ključnog za unapređenje stanja radnih prava, još uvek nije otpočeo, ali je pomak postignut usvajanjem Akcionog plana koji predstavlja uslov za otvaranje pregovora u okviru ovog poglavlja. Ovaj dokument usvojen je u maju<sup>6</sup>, punih šest godina od održavanja bilateralnog skrininga o ovom poglavlju, i to bez uzimanja u obzir brojnih komentara na njegove radne verzije koje su ministarstvu rada podneli sindikati i organizacije civilnog društva<sup>7</sup>. Usled pandemije, 109. zasedanje Međunarodne konferencije rada (MOR), koje je trebalo da bude održano u maju 2020., odloženo je za jun 2021. Globalna alijansa civilnog društva CIVICUS zadržala je rejting Srbije po pitanju prostora za civilno društvo, na oceni „opstruiran“<sup>8</sup>. Ova organizacija ocenila je da je tokom pandemije u svetu došlo do velikog broja slučajeva kršenja ljud-

KAO I PROŠLE  
GODINE, SRBIJA  
JE PREMA OCENI  
MEĐUNARODNE  
KONFEDERACIJE  
SINDIKATA I U  
2020. GODINI BILA  
ZEMLJA U KOJOJ SE  
SISTEMATIČNO KRŠE  
PRAVA RADNIKA

4 Ibid., str. 12.

5 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf)

6 Tekst Akcionog plana dostupan je na internet prezentaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP): <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo>

7 Komentari su izneti na dva sastanka koji su održani na inicijativu MRZBSP u okviru Nacionalnog konventa o EU. Više informacija dostupno je putem linkova: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11931/civilno-drustvo-izne-lo-brojne-komentare-i-primedbe-na-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-19> i <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11883/konsultacije-povodom-treceg-nacrta-akcionog-plana-za-poglavlje-19>

8 Više informacija dostupno je na internet prezentaciji: <https://monitor.civicus.org/country/serbia/>



skih prava tokom građanskih protesta, uključujući i privođenje demonstranata, razbijanje demonstracija i upotrebu prekomerne sile od strane policije, uključujući i proteste koji su u julu održani u Srbiji<sup>9</sup>.

Kao i u prošlom Izveštaju, i u ovom ćemo ukazivati na poslodavce u javnom i privatnom sektoru u Srbiji za koje radnici i radnice (bilo pojedinačno ili udruženi u sindikate) ili aktivisti i aktivistkinje tvrde da sistematično krše prava radnika. Na osnovu tih izvora<sup>10</sup>, u ove poslodavce u 2020. godini spadaju, između ostalih: Jura, Rafinerija nafte AD, Kostolac usluge d.o.o., Glovo, Strabag d.o.o., Global Constructions Team d.o.o., Beopoint d.o.o., Tasyapi d.o.o., Online International Marketing d.o.o., i SCK d.o.o. Pored ovih poslodavaca, brojne javne ustanove i preduzeća prekršili su standarde radnih prava tokom epidemije, naročito kada je reč o bezbednosti i zdravlju na radu. Jedan od u javnosti najzapaznijih slučajeva odnosio se na stanje u Kliničkom centru Vojvodine u kojem su, kao i u mnogim zdravstvenim ustanovama, tokom epidemije (naročito u martu i aprilu) uslovi rada zdravstvenih radnika bili vrlo teški, pre svega zbog nedostatka zaštitne opreme<sup>11</sup>.

Na osnovu zbira ocena svih pojedinačnih poglavlja Izveštaja, prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2020. godinu koju daje Fondacija Centar za demokratiju je: 1,78 (u rasponu od 1-5, pri čemu je 1 najmanja, a 5 najveća ocena). To je pogoršanje u odnosu na ocenu 2 koju smo dali za stanje radnih prava u 2019. godini i posledica je lošijih ocena u podoblastima „Stanje i izazovi“ i „Institucionalni okvir“ u oblasti radnog prava, kao i u podoblasti „Stanje i izazovi“ u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

9 „Civic freedoms and the covid-19 pandemic: a snapshot of restrictions and attacks”, <https://monitor.civicus.org/COVID19/>

10 U sastavljanju ovog spiska korišćeni su sledeći izvori: „Godine represije nad sindikalnim aktivistima u kompaniji Jura“, <https://www.masina.rs/?p=13489>; „Problemi sa kašnjenjem plate i obračunom zarada u beogradskoj Rafineriji nafte“, <http://www.radnik.rs/2020/09/problemi-sa-kašnjenjem-plate-i-obračunom-zarada-u-beogradskoj-rafineriji-nafte/>; „Štrajkom do ispunjenja dela zahteva radnika i radnica u Kostolcu“, <https://www.masina.rs/?p=13948>; „Glovo dostavljači u Beogradu zahtevaju veće zarade“, <https://www.masina.rs/?p=12698>; „Inspektorat za rad“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/registri/inspektorat-za-rad>

11 „KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre“, <https://nova.rs/vesti/drustvo/kc-vojvodine-pred-pucanjem-bez-zastite-za-medicinske-sestre/>

# 1. Radno pravo

## 1.1. Stanje i izazovi

U oblasti radnog prava, u odnosu na prošlu godinu došlo je do drastičnog usporavanja normativnih aktivnosti, uzrokovanog epidemijom COVID-19, kao i održavanjem parlamentarnih izbora u junu. Narodna skupština ni pre raspuštanja, ni nakon održanih izbora nije imala priliku da raspravlja o nekom od predloga zakona u oblasti radnog prava. Nije bilo pomaka po pitanju pripreme novog zakona o radu, iako je Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU kao rok za utvrđivanje ovog zakona od strane Vlade određen II kvartal 2020. godine<sup>12</sup>. Prema najavi resornog ministra, radna grupa za izradu nacрта ovog zakona trebalo je da bude formirana odmah posle izbora<sup>13</sup>. Evropska komisija je ponovila ocenu iz prethodnog izveštaja o Srbiji da je Zakon o radu samo delimično usklađen sa pravom EU<sup>14</sup>.

Tokom vanrednog stanja proglašenog zbog epidemije COVID-19 došlo je do drastičnog pogoršanja stanja radnih prava svih kategorija radnica i radnika u Srbiji. Prema proceni MOR, pad broja radnih sati u drugom kvartalu 2020. jednak je gubitku 510 hiljada radnih mesta sa punim radnim vremenom<sup>15</sup>. Kako je utvrdio stručni tim FCD, sve kategorije radnica i radnika doživele su negativan uticaj na pravo na rad, a naročito oni na prvoj liniji – u sistemu zdravstvene zaštite, u ustanovama socijalne zaštite rezidencijalnog tipa, u apotekama, bankama, maloprodaji, pošti, kurirskim službama i fabrikama<sup>16</sup>. Takođe, ocenjeno je da su odluke koje je donosila Vlada Republike Srbije dodatno urušile radna prava, između ostalog, zbog toga što nisu donošene blagovremeno i u skladu sa garancijom zabrane diskriminacije, kao i zbog propuštanja da se rad od kuće uredi na precizniji način kojim bi se pružila dodatna zaštita radnica i radnika koji su prešli na ovaj režim rada<sup>17</sup>. Međutim, slučajevi krše-

12 Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, str. 762.

13 „Uskoro izmene Zakona o radu, cilj bolja zaštita radnika“, [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/ekonomija/aktuelno/uskoro-izmene-zakona-o-radu-cilj-bolja-zastita-radnika\\_1099974.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/uskoro-izmene-zakona-o-radu-cilj-bolja-zastita-radnika_1099974.html)

14 Commission Staff Working Document – Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Communication on EU Enlargement Policy, str. 95.

15 International Labour Organization, COVID-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses – Serbia, 2020, str. 7.

16 S. Bradaš, M. Reljanović, I. Sekulović, Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju i Kancelarija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Beograd 2020.

17 Ivan Sekulović, „Pandemija COVID-19 i radna prava u Srbiji“, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2020.

## TOKOM VANREDNOG STANJA PROGLAŠENOG ZBOG EPIDEMIJE COVID-19 DOŠLO JE DO DRASTIČNOG POGORŠANJA STANJA RADNIH PRAVA SVIHKATEGORIJA RADNICA I RADNIKA U SRBIJI

nja radnih prava zabeleženi su i pre uvođenja i nakon ukidanja vanrednog stanja. Jedan od najtežih slučajeva ticao se grupe indijskih državljana koji su radili za preduzeće „Nikolić d.o.o.“ na izgradnji vijadukta u Čortanovcima i Koridora 11, a koji su, bez ugovora o radu, angažovani preko posredničke kompanije „IDEA Capital LLC“. Kako su ocenili stručnjaci za radno pravo, u pitanju je opasan trend koji ukazuje na mogućnost da poslodavci otvaraju preduzeća van Srbije radi upućivanja radne snage u našu zemlju u kojoj bi bili izuzeti iz primene domaćeg radnog zakonodavstva<sup>18</sup>. Jedna od prvih odluka koju je donelo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nakon formiranja

nove Vlade Republike Srbije u novembru 2020. godine je donošenje „preventivne preporuke“ kojom je direktorima ustanova i organizacija socijalne zaštite za smeštaj korisnika preporučeno da organizuju dvonedeljne smene zaposlenih, bez njihovog odlaska kući<sup>19</sup>. U pitanju je isti akt koji je to ministarstvo donelo u aprilu ove godine, a kojim se krši Konvencija o prinudnom radu MOR. S druge strane, Vlada je najavila jednokratnu nagradu zdravstvenim radnicima i zaposlenima u ustanovama socijalne zaštite u iznosu od po deset hiljada dinara<sup>20</sup>.

Za razliku od nadležnih institucija, organizacije civilnog društva nastavile su da aktivno prate primenu radnopravnih propisa, odnosno predlažu njihovu izmenu. Iako je resorni ministar ocenio da je primena Zakona o agencijskom zapošljavanju počela da daje pozitivne efekte<sup>21</sup>, sindikati su ocenili da su poslodavci već počeli da zloupotrebljavaju odredbu tog propisa kojom im je omogućeno da na ovaj način angažuju neograničeni broj radnika<sup>22</sup>. Stručni tim Centra za dostojanstven rad izradio je model alternativnog Zakona o radu, usklađen sa pravom EU, konvencijama i preporukama MOR, kao i sa uporednim opšteprihvaćenim standardima rada<sup>23</sup>. Unija poslodavaca Srbije predložila je resor-

18 „Država suspendovala Zakon o radu u slučaju indijskih radnika“, <https://www.istinomer.rs/analize/drzava-suspendovala-zakon-o-rad-u-slucaju-indijskih-radnika/>

19 Dokument se može preuzeti putem linka: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-11/Preventivni%20karantin%2010.11.2020..pdf>

20 „Brnabić: Do kraja godine jednokratna nagrada od 10.000 dinara zdravstvenim radnicima“, <https://www.danas.rs/drustvo/brnabic-do-kraja-godine-jednokratna-nagrada-od-10-000-dinara-zdravstvenim-radnicima/>; „Pomoć od 10.000 dinara zaposlenima u ustanovama socijalne zaštite, koji su u sistemu Kovida-19“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/pomoc-od-10000-dinara-zaposlenima-u-ustanovama-socijalne-zastite-koji-su-u-sistemu-kovida-19>

21 „Uskoro izmene Zakona o radu, cilj bolja zaštita radnika“, [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/ekonomija/aktuelno/uskoro-izmene-zakona-o-rad-u-cilj-bolja-zastita-radnika\\_1099974.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/uskoro-izmene-zakona-o-rad-u-cilj-bolja-zastita-radnika_1099974.html)

22 „Agencije za 'lizing' radnika doakale novom zakonu“, <https://www.danas.rs/ekonomija/agencije-za-lizing-radnika-doakale-novom-zakonu/>

23 „Projekat – Alternativni Zakon o radu“, <http://cdsr Srbija.org/projekat-alternativni-zakon-o-radu/>

nom ministarstvu izmene Zakona o radu koje se odnose na odredbe o godišnjem odmoru i naknadi zarade u slučaju odsustva sa rada zbog privremene sprečenosti za rad do 30 dana, odnosno za vreme prekida rada i smanjenja obima rada do kojeg je došlo bez krivice zaposlenog<sup>24</sup>. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj predstavila je analizu primene Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima koja je pokazala da je za godinu i po dana primene sistema elektronske prijave broj prijavljenih sezonskih radnika porastao sa 3.500 na oko 42.500<sup>25</sup>. Savet stranih investitora ocenio je u „Beloj knjizi“ za 2020. godinu da u daljoj reformi Zakona o radu prioritet treba da bude „potreba prepoznavanja i uređenja fleksibilnijih formi rada, poput različitih oblika rada na daljinu”<sup>26</sup>. Ostale preporuke odnose se, između ostalog, na: primenjivanje rešenja za davanje saglasnosti za upućivanje zaposlenih na plaćeno odsustvo duže od 45 radnih dana bez prethodnog dostavljanja zahteva poslodavaca na mišljenje reprezentativnom sindikatu i u uslovima odsustva vanrednih okolnosti; propisivanje da se naknada zarade od 100% u slučaju neposrednog izlaganja zaposlenog riziku radi obavljanja posla obezbeđuje iz sredstava obaveznog socijalnog osiguranja, a ne iz sredstava poslodavca; uvođenje mogućnosti različitog plaćanja učenika koji učestvuju u dualnom obrazovanju za rad različitog kvaliteta; proširenje mogućnosti prekovremenog rada kako one ne bi bile vezane samo za iznenadne i neočekivane okolnosti; omogućavanje poslodavcima da opštim aktom utvrde kriterijume za uvećanje godišnjeg odmora; izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, kako bi bile definisane obaveze poslodavaca i zaposlenih u slučaju rada od kuće, odnosno rada na daljinu.

24 Unija poslodavaca Srbije – Predlozi za izmenu Zakona o radu, <https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2020/07/Unija-poslodavaca-Srbije-Predlozi-za-izmenu-Zakona-o-radu-21-07-2020.pdf>

25 „Uvođenje u legalne tokove čeka 80.000 neprijavljenih radnika“, <https://naled.rs/vest-uvodjenje-u-legalne-tokove-ceka-80000-neprijavljenih-radnika-4261>

26 Savet stranih investitora, Bela knjiga – predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji, 2020., str. 49.

## 1.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa.

Prema Izveštaju o radu za 2019.<sup>27</sup>, u Inspektoratu za rad je bilo ukupno 253 zaposlenih, od kojih su 236 inspektori rada. To znači da je u 2019. godini u Inspektoratu za rad bilo petoro zaposlenih manje (od kojih su četvero inspektori rada) nego u 2018., što je trend koji je nastavljen od 2017. godine. U 2019. godini inspektori rada su izvršili ukupno 66.297 inspekcijских nadzora kod registrovanih subjekata (što je smanjenje od četiri odsto u odnosu na prošlu godinu). Od ukupnog broja nadzora 42.184 se odnosilo na oblast radnih odnosa, a 34.932 na oblast bezbednosti i zdravlja na radu. Radnici su se Inspektoratu za rad najčešće obraćali zbog neisplaćivanja pripadajućih zarada i naknada zarada. Kako je navedeno, u 2019. godini su česta pojava bili otkazi ugovora o radu od strane poslodavca zbog proglašenja zaposlenih tehnološkim viškovima. Prema Planu inspekcijског nadzora Inspektorata za rad za 2020. godinu, planirano je da svaki inspektor rada u oblasti radnih odnosa izvrši najmanje 150 inspekcijских nadzora<sup>28</sup>, što je smanjenje u odnosu na 2019. godinu, kada je bilo planirano najmanje 170 nadzora po inspektoratu rada.

PROŠLE GODINE  
U INSPEKTORATU  
ZA RAD BILO JE  
ZAPOSLENO ČETIRI  
INSPEKTORA RADA  
MANJE NEGO U  
2018. GODINI, ŠTO  
JE TREND KOJI JE  
NASTAVLJEN OD 2017.  
GODINE. POSLEDICA  
TOGA JE SMANJENJE  
BROJA SPROVEDENIH  
I PLANIRANIH  
NADZORA.

Inspektorat za rad je nastavio sa praksom objavljivanja podataka o poslodavcima za koje je inspekcijским nadzorom utvrđeno da krše propise u oblasti radnih odnosa. Prema tim spiskovima<sup>29</sup>, u 2019. godini utvrđeno je: od januara 2019. do oktobra 2020. – 4.930 poslodavaca kod kojih su zatečena lica na faktičkom radu (rad „na crno“); od jula 2019. do oktobra 2020. – 32 poslodavca kod kojih su utvrđene nepravilnosti u vezi ostvarivanja prava po osnovu trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta; od januara 2019. do oktobra 2020. – 488 neregistrovanih subjekata.

27 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2019. godinu, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-08/Izvestaj%20o%20radu%20Inspektorata%20za%20rad%20za%202019.godinu.doc>

28 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Plan inspekcijског nadzora Inspektorata za rad za 2020. godinu, <http://www.inspektor.gov.rs/cms/documents/12835/0>

29 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/registri/inspektorat-za-rad>

Prema ocenama Evropske komisije u Izveštaju o Srbiji za 2020. godinu, iako je fokus inspeksijskih nadzora bio na borbi protiv neprijavljenog rada, oni nisu ostvarili značajniji uticaj po tom pitanju<sup>30</sup>. Zbog toga je ocenjeno da je potrebno da zakon koji se odnosi na inspeksijski nadzor bude usklađen sa relevantnim konvencijama MOR koje je ratifikovala Srbija, u cilju omogućavanja slobodnog pristupa radnim mestima od strane inspektora rada i bez prethodne najave nadziranim subjektima.

Kada je reč o kontekstu epidemije COVID-19, kako je utvrđeno u analizi FCD, standardi MOR koji se odnose na rad inspekcije rada nisu ispoštovani tokom vanrednog stanja jer su u cilju nadzora nad primenom sprovođenja Uredbe o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja izvršena samo 1.572 nadzora<sup>31</sup>. Pored toga, i kada su utvrđeni propusti poslodavaca da obezbede bezbedne i zdrave uslove rada za zaposlene, inspekcija rada nije podnela prekršajne, odnosno krivične prijave protiv odgovornih lica. Tako je u fabrikama kompanije „Jura“ izvršen inspeksijski nadzor tek nakon višednevnog protesta zaposlenih u toj kompaniji, a krivična prijava podneta je, umesto protiv rukovodstva, protiv jednog od zaposlenih koji je priveden<sup>32</sup>.

### 1.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2020. godine, usvojen je jedini dokument planiran za 2020. godinu u oblasti radnog prava prema Planu rada Vlade za 2020. godinu<sup>33</sup> – Zaključak o usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje (tabela 1). Pritom, kao ni prošle godine, u Planu rada Vlade za 2020. godinu nije predviđeno utvrđivanje Predloga zakona o rodnoj ravnopravnosti i Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Pored toga, Vlada je tokom trajanja vanrednog stanja propustila da donese odluke kojima bi omogućila uživanje Ustavom zajemčenog prava na rad svim radnicama i radnicima. Kako je utvrdio stručni tim FCD<sup>34</sup>,

30 Commission Staff Working Document – Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Communication on EU Enlargement Policy, str. 95.

31 S. Bradaš, M. Reljanović, I. Sekulović, Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju i Kancelarija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Beograd 2020., str. 46.

32 Ibid., str. 33.

33 Plan rada Vlade za 2020. godinu, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada-vlade-srbije-za-2020\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada-vlade-srbije-za-2020_cyr.pdf)

34 S. Bradaš, M. Reljanović, I. Sekulović, Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju i Kancelarija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Beograd 2020.

ovo se naročito odnosi na: obezbeđivanje zaštitne opreme, organizaciju javnog prevoza koji je zdravstveno bezbedan za njegove korisnike, intenziviranje rada inspekcije rada i propisivanje standarda rada van prostorija poslodavca. S druge strane, Vlada je donosila odluke kojima je, neposredno ili posredno, ograničila pravo na rad svim kategorijama radno angažovanih lica, a najteži oblici kršenja radnih prava omogućeni su propisivanjem usmenog naloga zdravstvenim radnicima kojima je uvedena radna obaveza, i izolacije, odnosno ograničavanja slobode kretanja i faktičkim propisivanjem radne obaveze radnicima u ustanovama socijalne zaštite rezidencijalnog tipa, čime je prekršena Konvencija o prinudnom radu MOR koju je Srbija ratifikovala. Pojedina normativna kršenja radnih prava ostala su na snazi, protivustavno, i nakon ukidanja vanrednog stanja, poput radne obaveze koja je uvedena za zdravstvene radnike, iako je to dozvoljeno samo tokom vanrednog stanja, odnosno vanredne situacije<sup>35</sup>.

*Tabela 1: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata koje Vlada donosi u oblasti radnog prava za 2020.*

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena <sup>36</sup>
Zaključak o usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 19	Jun 2020.	Da

Akcionim planom za Poglavlje 19 utvrđene su aktivnosti u svim oblastima predviđenim za usklađivanje propisa i jačanje kapaciteta, i to: radno pravo, socijalni dijalog, bezbednost i zdravlje na radu, politika zapošljavanja, Evropski socijalni fond, socijalno uključivanje i socijalna zaštita i antidiskriminacija u politici zapošljavanja i socijalna politika. Kako stoji u ovom dokumentu, u svakoj tabeli sa propisom EU koju ovaj dokument sadrži navedeni su: konkretne aktivnosti koje će Republika Srbija sprovesti, spisak institucija koje su zadužene za njegovu primenu, vremenski okvir aktivnosti, trenutni i potrebni ljudski i drugi resursi sa rokom za njihovo unapređenje, kao i aktivnosti koje su potrebne za jačanje administrativnih kapaciteta<sup>37</sup>. Međutim, kako je ocenjeno u analizi FCD<sup>38</sup>, Akcioni plan sadrži niz nedostataka, među kojima se izdvajaju:

35 „Lekare brine sporna odluka: Nije vanredno stanje, a ipak se uvodi radna obaveza“, <http://rs.n1info.com/Vesti/a614246/Lekare-brine-sporna-odluka-Nije-vanredno-stanje-a-ipak-se-uvodi-radna-obaveza.html>

36 Napomena: izvor informacija o ispunjenosti obaveze je internet prezentacija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

37 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, maj 2020., str. 5.

38 Ivan Sekulović, „Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje“, Fondacija Centar za demokratiju, septembar 2020.

pretežno paušalne ocene o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU; materijalne i pravopisne greške kod navođenja propisa EU; propust da se obuhvate i propisi EU koji su usvojeni i stupili na snagu u periodu njegove izrade; materijalne greške u planu usaglašavanja propisa. Pored toga, istaknuto je to da u konačnoj verziji ovog dokumenta nisu uvaženi mnogi komentari koje su sindikati i organizacije civilnog društva uputile na njegove nacрте.

**AKCIONI PLAN ZA  
POGLAVLJE 19 SADRŽI  
NIZ NEDOSTATAKA,  
POPUT PAUŠALNIH  
OCENA O STEPENU  
USAGLAŠENOSTI  
DOMAĆIH PROPISA  
SA PRAVOM EU.**

## 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 nacртima 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 2020. godini:

- Stanje i izazovi: 1
- Institucionalni okvir: 2
- Zakonodavni i strateški okvir: 1
- **Prosečna ocena za poglavlje „Radno pravo“: 1,33**

Navedeno znači da se stanje pogoršalo u odnosu na prošlu godinu, i to u podblastima „Stanje i izazovi“ (pad sa ocene 2 u 2019. na 1 u 2020) i „Institucionalni okvir“ (pad sa ocene 3 u 2019. na 2 u 2020), a time i ukupna ocena za oblast radnog prava (pad sa ocene 2 u 2019. na 1,33 u 2020). 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 – u najvećem broju prenosimo iz prošlogodišnjeg izveštaja, uz dodatak novih preporuka koje su proizašle iz konteksta epidemije:



POTREBNO JE HITNO  
ZAPOČETI RAD NA  
PRIPREMI NOVOG  
ZAKONA O RADU  
I U RADNU GRUPU  
UKLJUČITI SOCIJALNE  
PARTNERE I CIVILNO  
DRUŠTVO

- Očuvati radna prava svih kategorija radno angažovanih lica tokom trajanja epidemije COVID-19 putem donošenja svih odluka u njihovom najboljem interesu, u skladu sa Zakonom o radu i u bliskim konsultacijama sa reprezentativnim sindikatima;
- Hitno zaustaviti trend smanjenja broja inspektora rada, značajno povećati njihov broj do kraja 2020. godine i intenzivirati njihov rad tokom trajanja epidemije;
- Hitno započeti rad na pripremi novog Zakona o radu, na osnovu expost analize efekata primene važećeg zakona sa fokusom na kontekst epidemije, u okviru radne grupe za izradu nacrtu zakona koja će na transparentan način odražavati interese socijalnih partnera i civilnog društva, uključujući i putem imenovanja njihovih predstavnika u radnu grupu u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje;
- Hitno usvojiti Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, na osnovu konsultacija sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama;
- Bez odlaganja pristupiti izmenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru, u skladu sa preporukama Evropske komisije i ocenama Komiteta za primenu standarda MOR; a
- Pripremiti matricu za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 19 koja će uključivati i nezavisne ocene socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, uključujući i organizovane kroz nadležne radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji;
- Sprovesti nezavisnu analizu efekata primene zakona usvojenih u prethodnom periodu, poput Zakona o agencijskom zapošljavanju i Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, u cilju njihovih izmena i dopuna ili povlačenja;
- Intenzivirati normativne aktivnosti u 2021. godini u cilju usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa standardima MOR i EU i uređivanja novih oblika rada;
- Ratifikovati Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica;
- Potpisati i ratifikovati Konvenciju o nasilju i zlostavljanju (br. 190) MOR;
- 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;

- Uključiti nevladina udruženja u radne grupe za izradu propisa; dostavljati na mišljenje nacрте propisa koji uključuju radnopravne aspekte, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Sprovoditi ex-ante i ex-post analize efekata propisa u oblasti radnog prava u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovníkom 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 nacрте propisa, prema Poslovníku 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 nacрте propisa, zajedno sa analizom efekata propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji (uključujući i Evropsku fondaciju za unapređenje uslova života i rada), Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope, Nacionalnom konventu o EU i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predlagača propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovníkom Vlade;
- Promovisati primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača od strane svih radno angažovanih lica u domaćim i inostranim, privatnim i javnim kompanijama i obezbediti radnopravnu zaštitu uzbunjivača.

## 2. Bezbednost i zdravlje na radu

### 2.1. Stanje i izazovi

Evropska komisija konstatovala je u Izveštaju o Srbiji za 2020. godinu da je u 2019. godini povećan broj povreda na radu sa smrtnim ishodom na 54, što je rast u odnosu na 2018. godinu u kojoj je zabeležen rekordan broj od 53 povrede na radu sa smrtnim ishodom<sup>39</sup>. Takođe, naglašeno je da se najveći broj smrtnih slučajeva dogodio na gradilištima, što je posledica „oštrg rasta broja gradilišta, ali i nedostatka primene važećih propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu“<sup>40</sup>.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu objavila je u 2020. godini Izveštaj o radu za 2019. godinu<sup>41</sup>. Prema tom izveštaju, u 2019. godini je bilo ukupno 13.306 povreda na radu, što je povećanje od čak 30 odsto u odnosu na 2018. godinu, kada su zabeležene ukupno 10.404 povrede na radu. Prema podacima za 2019. godinu, među povredama je bilo 14 smrtnih, 1.233 teških povreda, 597 teških povreda pri dolasku ili odlasku s posla i 11.462 lakih povreda. S druge strane, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u 2019. godini registrovano je 36 smrtnih, 3.930 teških i 19.028 lakih povreda na radu. Kao i u prethodnoj godini, najveći broj povreda na radu zabeležen je u delatnostima prerađivačke industrije, zdravstvene i socijalne zaštite, trgovine na veliko i trgovine na malo i popravke motornih vozila i motocikala. Za razliku od 2018. godine, kada su najčešći uzrok povreda na radu bili neispravnost, klizavost i zakrčenost prolaza i površina sa kojih se obavlja rad, u 2019. godini najčešći uzroci su bili klizanje, spoticanje i pad lica, kao i gubitak kontrole nad mašinom i prevoznim sredstvom ili pri rukovanju sa opremom, ručnim alatom, predmetom i životinjom.

Prema Izveštaju o radu Inspektorata za rad za 2019. godinu<sup>42</sup>, inspektori rada izvršili su 25.191 nadzor kojim je obuhvaćena oblast bezbednosti i zdravlja na radu, što je blago smanjenje u odnosu na 2018. godinu

39 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2020. godinu, str. 95.

40 Ibid.

41 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Izveštaj o radu za 2019. godinu.

42 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2019. godinu, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-08/Izvestaj%20o%20radu%20Inspektorata%20za%20rad%20za%202019.godinu.doc>

kada je izvršeno 26.515 nadzora. Kao i u 2018. godini, 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 prava, obaveze i mere u vezi sa bezbednošću i zdravljem na radu mladih, žena koje rade na radnom mestu sa povećanim rizikom, osoba sa invaliditetom i profesionalno obolelih. U 2019. godini inspektori rada su izvršili 33 inspekcijska nadzora povodom smrtnih povreda na radu, kao i 16 inspekcijskih nadzora povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom. Među smrtno stradalima, većinu čine oni koji su radili po osnovu ugovora o radu (23) dok su ostali bili na faktičkom radu (10). Kao i u 2018. godini, i u 2019. godini poslodavci nisu ispunjavali 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. Pored toga, poslodavci i dalje ne poštuju ni zakonske obaveze o prijavljivanju profesionalnih bolesti, pa tako prošle godine Inspektoratu za rad nije prijavljeno nijedno profesionalno oboljenje od strane poslodavaca.

Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, za vreme vanrednog stanja proglašenog zbog epidemije COVID-19, to ministarstvo je ustanovama za koje je nadležno dostavilo preko 834.55 maski, 1.045.000 rukavica, 10.000 mantila, 42.000 kapa, 72.000 kaljača, 3.000 naočara, 100 beskontaktnih toplomera, 8.997 litara alkohola i 7.500 litara natrijum-hipohlorita<sup>43</sup>.

U 2019. ZABELEŽEN JE REKORDAN BROJ OD 54 SMRTRNO STRADALIH RADNIKA, DOK JE BROJ POVREDA NA RADU PORASTAO ZA ČAK 30 Odsto U ODNOSU NA 2018. GODINU. ISTOVREMENO, SMANJEN JE BROJ NADZORA INSPEKCIJE RADA U OVOJ OBLASTI.

## 2.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa – Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i organa uprave u njegovom sastavu, Inspektorata za rad i Uprave za bezbednost i zdravlje na radu.

43 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „Rezultati rada tokom pandemije COVID-19“, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-05/Brosura%20Finalna%20verzija.pdf>

Prema Izveštaju o radu za 2019., u Upravi je bilo zaposleno devet lica (jedno više u odnosu na prethodnu godinu) i to: jedan državni službenik na položaju, sedam državnih službenika (dva diplomirana pravnik, četiri diplomirana inženjera i jedan diplomirani menadžer bezbednosti) i jedan nameštenik za administrativno-tehničke poslove. U 2018. godini Uprava je: organizovala polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za 727 lica (što je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada je 597 lica polagalo ispit), organizovala pripremu za polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova koordinatora za izradu projekta i za obavljanje poslova koordinatora za izvođenje radova za 56 lica (što je povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada je 31 lice polagalo ispit), pripremila 55 licenci za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, obavila 36 nadzora nad radom pravnih lica i preduzetnika kojima su izdate licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu, izdala 30 stručnih mišljenja za primenu propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i 65 mišljenja o predlozima drugih propisa.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu organizovala je u oktobru 2019. godine okrugli sto u saradnji sa Evropskom agencijom za bezbednosti i zdravlje na radu na kome su predstavljeni rezultati istraživanja preduzeća o novim rizicima i rizicima u nastajanju za Republiku Srbiju. Prema rezultatima tog istraživanja, Srbija se nalazi među zemljama sa najvećim rastom stope procene rizika na radnom mestu u periodu od 2014-2019. godine, ali je, s druge strane, u njoj u tom periodu zabeležen pad broja inspeksijskog nadzora i poseta<sup>44</sup>. Započeto je sprovođenje dvogodišnjeg tvining projekta „Podrška i unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu i inspekcije rada u Republici Srbiji“ sa ciljem jačanja kapaciteta inspekcije rada i pripreme zakonskog okvira za uvođenje osiguranja od povreda na radu.

Savet za bezbednost i zdravlje na radu Vlade Srbije održao je sednicu u oktobru 2019. godine na kojoj je ponovo učestvovala delegacija Vlade Mađarske, koju su činili članovi saveta za bezbednost i zdravlje na radu te države.

<sup>44</sup> European Agency for Safety and Health at Work, Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 3), <https://osha.europa.eu/en/publications/third-european-survey-enterprises-new-and-emerging-risks-esener-3>

## 2.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2020. godine, nije usvojen nijedan propis u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu od ukupno četiri propisa planiranih za 2020. godinu, prema Planu rada Vlade za 2020. godinu (tabela 2).

Tabela 2: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za 2020.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena <sup>45</sup>
Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri eksploataciji mineralnih sirovina dubinskim bušotinama	Decembar 2020.	Ne
Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o bezbednosti i zdravlju na radu na privremenim ili pokretnim gradilištima	Decembar 2020.	Ne
Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri podzemnoj i površinskoj eksploataciji mineralnih sirovina	Decembar 2020.	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju biološkim štetnostima	Decembar 2020.	Ne

Vlada Republike Srbije, odnosno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u 2020. godini još uvek nisu usvojili planirane propise u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu koji su od velikog značaja za usklađivanje sa pravom EU. Naime, kako se navodi u Planu rada Vlade za 2020. godinu, Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri eksploataciji mineralnih sirovina dubinskim bušotinama planirano je usklađivanje sa Direktivom broj 92/91/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimu-

45 Napomena: izvor informacija o ispunjenosti obaveze je internet prezentacija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

mu zahteva za poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih na vađenju mineralnih sirovina u dubinskim bušotinama. Dalje, Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o bezbednosti i zdravlju na radu na privremenim ili pokretnim gradilištima predviđeno je usklađivanje sa Direktivom Saveta broj 92/57/EEZ o primeni minimuma zahteva za bezbednost i zdravlje na radu zaposlenih na privremenim ili pokretnim gradilištima. Takođe, Uredbom o izmenama i dopunama Uredbe o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri podzemnoj i površinskoj eksploataciji mineralnih sirovina predviđa se potpuno usklađivanje sa Direktivom broj 92/104/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta o minimumu zahteva za poboljšanje bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih na površinskim i dubinskim kopovima industrije minerala.

S druge strane, za vreme trajanja vanrednog stanja Vlada Republike Srbije i Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka pitanja usvojili su nekoliko akata od značaja za uređenje oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Najznačajnija među njima je Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja kojom je, između ostalog, propisano da je poslodavac dužan da omogući zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca na kojima je moguće organizovati takav rad u skladu sa opštim aktom poslodavca i ugovorom o radu i da za zaposlene i radno angažovana lica koja su u neposrednom kontaktu sa strankama ili koja dele prostor sa više lica obezbedi dovoljne količine zaštitne opreme<sup>46</sup>. Nakon ukidanja vanrednog stanja Vlada je donela Uredbu o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19<sup>47</sup> kojom su propisane mere za zaštitu zaposlenih, ali i njihove obaveze, kao što su: obavezna upotreba zaštitnih sredstava, organizovanje procesa rada koji obezbeđuje ograničen broj lica u prostoru, održavanje fizičke distance od najmanje dva metra, itd. Takođe, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donelo je Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti koji se primenjuje na svim radnim mestima izuzev rada na terenu i rada od kuće<sup>48</sup>. Ovim propisom se utvrđuje, između ostalog, obaveza poslodavca da za sva radna mesta u radnoj okolini donese plan primene mera za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti koji je sastavni deo akta o proceni rizika. Takođe, propisane su preventivne mere i aktivnosti za sprečavanje pojave epidemije zaraznih bolesti čiju primenu je poslodavac dužan da obezbedi, kao i obaveze

46 Vlada Republike Srbije, Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ broj 31/2020.

47 „Sl. glasnik RS“, br. 66/2020, 93/2020, 94/2020, 100/2020, 109/2020, 111/2020, 120/2020, 122/2020 i 126/2020.

48 Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti, „Službeni glasnik RS“ broj 94/2020, čl. 2.

zaposlenih. Na kraju, dopunjen je Pravilnik o Preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju biološkim štetnostima kojim je kao biološka štetnost prepoznat „koronavirus 2 povezan s teškim akutnim respiratornim sindromom (SARS-CoV-2)<sup>49</sup>.

## 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 2020. godini:

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

Navedeno znači da se stanje pogoršalo u odnosu na prošlu godinu kada je reč o podoblasti „Stanje i izazovi“ (pad sa ocene 2 u 2019. na 1 u 2020), odnosno popravilo u pogledu podoblasti „Zakonodavni i strateški okvir“ (rast sa ocene 1 u 2019. na 2 u 2020). To znači da je ukupna ocena za oblast bezbednosti i zdravlja na radu ostala ista kao i u prošloj godini. 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:

- Hitno usvojiti podzakonske propise utvrđene Planom rada Vlade za 2020. godinu;
- Hitno povećati broj inspektora rada i broj inspeksijskih nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu;

49 Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju biološkim štetnostima, „Sl. glasnik RS“, br. 96/2010 i 115/2020, Prilog 3. Klasifikacija bioloških štetnosti.



POTREBNO JE HITNO  
POVEĆATI BROJ  
INSPEKTORA RADA I  
BROJ INSPEKCIJSKIH  
NADZORA U OBLASTI  
BEZBEDNOSTI I  
ZDRAVLJA NA RADU

- Obezbediti neophodne količine zaštitne opreme tokom trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 kako bi svi poslodavci u javnom i privatnom sektoru mogli da obezbede bezbedan i zdrav rad svojim zaposlenima, radno angažovanim licima i drugim licima u njihovim prostorijama;
- Pristupiti izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu u cilju propisivanja potrebnih standarda u novom kontekstu epidemije COVID-19, u bliskoj saradnji sa reprezentativnim sindikatima;
- Pristupiti dopuni Pravilnika o klasifikaciji profesionalnih bolesti kako bi zarazna bolest COVID-19 bila uvrštena na spisak profesionalnih bolesti;
- Dostavljati na mišljenje nacрте propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Organizovati javnu raspravu o svim nacртima zakona koji se tiču bezbednosti i zdravlja na radu, bez izuzetka;
- Sprovoditi ex-ante i ex-post analize efekata propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovníkom 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 nacрте propisa, prema Poslovníku 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 nacрте propisa, zajedno sa analizom efekata propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji (uključujući i Evropsku agenciju za bezbednost i zdravlje na radu), Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope, Nacionalnom konventu o EU i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predlagača propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovníkom Vlade;
- Povećati stručne kapacitete Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, zapošljavanjem novih stručnih radnika i pružanjem tehničke podrške iz budžeta i donatorskih sredstava;
- Intenzivirati napore na uspostavljanju tehničkih preduslova za uvođenje elektronskog registra povreda na radu.

## 3. Socijalni dijalog

### 3.1. Stanje i izazovi

Prema Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2020. godinu, kao i prošle godine, ocenjeno je da je socijalni dijalog i dalje slab, a posebno kada je reč o uključivanju socijalnih partnera u razvoj javnih politika koje su relevantne za njih<sup>50</sup>. Ponovljena je preporuka o potrebi usklađivanja pravnog okvira i jačanja kapaciteta socijalnih partnera u cilju podsticanja korišćenja kolektivnog pregovaranja. Takođe, ocenjeno je da se kolektivni ugovori retko zaključuju u privatnom sektoru, da nije bilo napretka u pogledu tripartitnog dijaloga i da je Vlada ponovo odlučila o povećanju minimalne cene rada zbog izostanka konsenzusa u okviru Socijalno-ekonomskog saveta.

Ni u 2020. godine Socijalno-ekonomski savet nije uspeo da postigne konsenzus oko visine minimalne cene rada po radnom času bez poreza i doprinosa za 2020. godinu. Nakon toga, Vlada je donela odluku o povećanju minimalne cene rada za 6,6 odsto, sa 30.022 na 32.126 dinara<sup>51</sup>, iako su sindikati tražili da minimalna zarada dostigne nivo minimalne potrošačke korpe od 37.500 dinara, u skladu sa dogovorom postignutim prošle godine u okviru Socijalno-ekonomskog saveta<sup>52</sup>. Kako je najavio ministar finansija, Siniša Mali, predviđeno je povećanje zarada zaposlenih u javnom sektoru u 2021. godini<sup>53</sup>.

U 2020. godini u javnom sektoru je zaključen samo jedan novi posebni kolektivni ugovor – Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, i to za teritoriju Grada Beograda<sup>54</sup>. Pored ovog, na snazi je bilo još 20 ugovora:

50 Commission Staff Working Document – Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Communication on EU Enlargement Policy, str. 95.

51 „Minimalna cena rada za 2021. iznosiće 32.126 dinara“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/minimalna-cena-rada-za-2021-iznosice-32126-dinara>

52 „Sindikati: Minimalac ne ispod 34.000“, <https://www.danas.rs/ekonomija/sindikati-minimalac-ne-ispod-34-000/>

53 „Siniša Mali najavio povećanje plata u javnom sektoru“, <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/ekonomija/4114688/sinisa-mali-povecanje-plate-javni-sektor.html>

54 „Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/kolektivnopregovaranje.pdf>

- 1) Poseban kolektivni ugovor za Elektroprivredu Srbije (sa rokom važnja do 7. februara 2021),
- 2) Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika (do 5. marta 2022),
- 3) Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike (do 31. avgusta 2022),
- 4) Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije (do 26. marta 2021),
- 5) Poseban kolektivni ugovor za javna i javno komunalna preduzeća grada Pančeva (do 26. juna 2021),
- 6) Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti grada Požarevca (do 16. jula 2021),
- 7) Poseban kolektivni ugovor za predškolske ustanove čiji je osnivač Grad Beograd (do 11. juna 2022),
- 8) Poseban kolektivni ugovor za javna komunalna preduzeća i druga javna preduzeća Grada Novog Sada (do 3. avgusta 2022),
- 9) Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj i stambenoj delatnosti grada Beograda (do 30. avgusta 2021),
- 10) Poseban kolektivni ugovor za javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač Grad Niš (do 6. juna 2022),
- 11) Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije (do 17. septembra 2019),
- 12) Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu (do 22. februara 2021),
- 13) Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave (do 1. januara 2021),
- 14) Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija (do 12. januara 2023),
- 15) Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji (do 19. aprila 2022),
- 16) Poseban kolektivni ugovor za visoko obrazovanje (do 14. decembra 2022),
- 17) Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave (do 8. januara 2023),
- 18) Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave (do 31. maja 2022),
- 19) Poseban kolektivni ugovor za državne organe (do 31. maja 2022),

20) Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije (do 3. marta 2021)<sup>55</sup>.

Zbog posledica epidemije COVID-19 dopunjeno je deset posebnih kolektivnih ugovora, u skladu sa zaključkom Vlade kojim je poslodavcima preporučeno da obezbede pravo na naknadu zarade u visini od 100 odsto za zaposlene koji su privremeno sprečeni za rad zbog zaraze korona virusom, odnosno zbog naložene izolacije ili samoizolacije<sup>56</sup>. Kada je reč o kolektivnom pregovaranju u privatnom sektoru, u junu 2020. godine Unija poslodavaca Srbije i Samostalni sindikat hemije i nemetala Srbije zaključili su Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije<sup>57</sup>.

Prema podacima Inspektorata za rad iz Izveštaja za 2019. godinu, kao i u 2018. godini, osnovni razlozi štrajka prošle godine bili su ekonomsko-socijalne prirode, a najčešći osnovni zahtev štrajkača bila je isplata neisplaćenih zarada<sup>58</sup>. U 2020. godini zabeleženo je nekoliko štrajkova usled loših uslova rada tokom epidemije COVID-19, poput štrajka u fabrici južnokorejskog preduzeća „Jura“ u Rači kojom prilikom je priveden predstavnik sindikata<sup>59</sup>. Veliku pažnju javnosti privukao je i štrajk glađu radnika iz Indije u Kraljevu zbog neisplaćenih zarada od strane poslodavca kompanije „GP Nikolić“<sup>60</sup>.

### 3.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi organa i tela.

Prema izveštaju Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, pred tim telom je u 2019. godini rešavano čak 39 kolektivnih radnih sporova i 2.261 individualni radni spor, što je najveći broj kolektivnih

55 Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, „Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, jun 2018., <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/kolektivno%20pregovaranje/kolektivnopregovaranje.pdf>.

56 „Đorđević: Zbog posledica koronavirusa dopunjeno 10 posebnih kolektivnih ugovora“, <http://rs.n1info.com/Biznis/a657741/Djordjevic-Zbog-posledica-koronavirusa-dopunjeno-10-posebnih-kolektivnih-ugovora.html>

57 „Zaključen Kolektivni ugovor za hemiju i nemetale“, <https://www.poslodavci.rs/zaključen-kolektivni-ugovor-za-hemiju-i-nemetale/>

58 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2019. godinu, str. 13.

59 „Radniku Jure iz Rače određeno zadržavanje do 48 sati“, <http://rs.n1info.com/Vesti/a587351/Radnik-Jure-u-Raci-priveden-je-neposredno-pre-davanja-izjave-N1.html>

60 „Radnici iz Indije i Srbija: Jeftina radna snaga za koju ne važe svi srpski zakoni o radu i zapošljavanju stranaca, smatraju stručnjaci“, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-51401999>

sporova od osnivanja agencije, a najveći broj individualnih sporova od 2007. godine<sup>61</sup>. U agenciji je sistematizovano devet radnih mesta i sva su popunjena<sup>62</sup>.

U radu Socijalno-ekonomskog saveta (SES) nastavili su da učestvuju predstavnici Unije poslodavaca Srbije, Saveza samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“. Za predsedavajućeg Saveta u aprilu 2020. godine izabran je Zoran Stojilković, predsednik UGS „Nezavisnost“. U 2020. godini održano je pet redovnih sednica SES (dve manje u odnosu na prošlu godinu) i jedna vanredna. Međutim, mere Vlade tokom trajanja vanrednog stanja proglašenog zbog epidemije COVID-19 nisu razmatrane na sednicama SES, niti su reprezentativni sindikati na drugi način konsultovani o njima pre njihovog usvajanja.

U Zajedničkoj deklaraciji usvojenoj na desetom sastanku Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU-Srbija, održanom u martu 2020. u Briselu, podvučena je potreba da socijalni partneri budu uključeni u proces pripreme zakona u ranoj fazi i upućen je zahtev da predlozi zakona koji se upućuju Narodnoj skupštini budu praćeni preporukama i mišljenjem SES<sup>63</sup>.

U 2020. godini i dalje je bio registrovan 21 lokalni socijalno-ekonomski savet, kao i prošle godine<sup>64</sup>.

### 3.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2020. godine, nije utvrđen nijedan predlog zakona u oblasti socijalnog dijaloga planiran za 2020. godinu, prema Planu rada Vlade za 2020. godinu, i to Predlog zakona o štrajku i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu (tabela 3).

61 Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, Informator o radu, 2020., str. 28.

62 Ibid., str. 5. i 35.

63 EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee, Joint declaration – 10th meeting of the EU-Serbia Joint Consultative Committee (JCC), [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/draft\\_joint\\_declaration\\_10th\\_eu-serbia\\_jcc\\_3003\\_final\\_0.docx](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/draft_joint_declaration_10th_eu-serbia_jcc_3003_final_0.docx), str. 9.

64 Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Spisak lokalnih socijalno-ekonomskih saveta, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/lokalni%20ses/spisak%20lokalnih%20ses.htm>

Tabela 3: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata za 2020.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena <sup>65</sup>
Predlog zakona o štrajku	Januar 2020.	Ne
Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalno-ekonomskom savetu	Decembar 2020.	Ne

Kako se navodi u Planu rada Vlade za 2020. godinu, Zakonom o štrajku biće definisani „zabrana štrajka i ograničenje prava na štrajk u delatnostima od opšteg interesa i način utvrđivanja minimuma procesa rada“<sup>66</sup>. Međutim, iako je javna rasprava o nacrtu ovog zakona održana još 2018. godine, nadležno ministarstvo još uvek nije učinilo dostupnim javnosti materijale sa javne rasprave, uključujući i ažuriranu verziju nacрта zakona i nalaze sprovedene analize efekata, i to objavljivanjem na svojoj internet prezentaciji u skladu sa zakonskim obavezama<sup>67</sup>. Kada je reč o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, u Planu rada navodi se da će se njime urediti „osnivanje, registracija, delokrug i način rada, finansiranje i druga pitanja značajna za rad socijalno-ekonomskog saveta“<sup>68</sup>. Međutim, iz ovog obrazloženja ne može se saznati to kakve izmene će biti predložene jer je ova materija već uređena Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu, u skladu sa članom 1: „Ovim zakonom se uređuju osnivanje, registracija, delokrug i način rada, finansiranje i druga pitanja značajna za rad socijalno-ekonomskog saveta“<sup>69</sup>. Pored toga, usvajanje ovog propisa odlaže se već nekoliko godina.

JAVNA RASPRAVA O  
NACRTU ZAKONA O  
ŠTRAJKU ODRŽANA JE  
JOŠ 2018. GODINE ALI  
NJEHOVA AŽURIRANA  
VERZIJA JOŠ NIJE  
OBJAVLJENA, NITI SU  
PREDUZETI KORACI  
KA NJEHOVOM  
USVAJANJU OD  
STRANE VLADE

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

66 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2020. godinu, str. 719.

67 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 30/2018, čl. 33 stav 3.

68 Plan rada Vlade za 2020. godinu, str. 721.

69 Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, „Službeni glasnik RS“ broj 125/2004.

### 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 2020. godini:

• Stanje i izazovi:	2
• Institucionalni okvir:	3
• Zakonodavni i strateški okvir:	1
• Prosečna ocena za poglavlje „Socijalni dijalog“:	2

Navedeno znači da je stanje ostalo na istom nivou u odnosu na prošlu godinu. 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 – a koje u velikom broju prenosimo iz prošlogodišnjeg izveštaja, uz dodatak novih preporuka koje su proizašle iz konteksta epidemije, su sledeće:

- Hitno i bez odlaganja privesti kraju pripremu nacrtu i utvrđivanje predloga zakona utvrđenih Planom rada Vlade za 2020. godinu – Zakona o štrajku i Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu;
- Obustaviti primenu bilo kakvih represivnih mera prema zaposlenima koji štrajkuju u skladu sa zakonom, a naročito zbog nepoštovanja standarda bezbednosti i zdravlja na radnom mestu od strane poslodavca i ispitati sve slučajeve prekoračenja ovlašćenja u postupanju od strane nadležnih organa;
- U saradnji sa reprezentativnim sindikatima i poslodavcima izvršiti analizu mera Vlade donetih u kontekstu epidemije COVID-19 u pogledu njihovog uticaja na stanje radnih prava i socijalnog dijaloga;
- Dostavljati Socijalno-ekonomskom savetu na mišljenje nacрте propisa i javnih politika, a posebno onih usmerenih na upravljanje društvenom i ekonomskom krizom izazvanom epidemijom COVID-19, blagovremeno i bez izuzetka;

- Dostavljati Narodnoj skupštini mišljenje Socijalno-ekonomskog saveća na predloge zakona, u skladu sa preporukom Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU-Srbija;
- Uključiti sindikate u aktivno praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i u izradu novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike;
- 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;
- Sprovesti nezavisnu analizu u okviru Socijalno-ekonomskog saveća o broju zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu, razlozima za to i utvrđivanju visine nove minimalne cene rada koja bi garantovala dostojanstven rad i život za zaposlene i njihove porodice;
- Intenzivirati napore na razvoju kapaciteta socijalnih partnera u cilju razvoja bilateralnog socijalnog dijaloga, a naročito potpisivanja posebnih kolektivnih ugovora u privatnom sektoru;
- Aktivno uključiti socijalne partnere i nevladine organizacije u primenu i praćenje primene novog Programa dostojanstvenog rada za period od 2019. do 2022. godine;
- Sprovoditi ex-ante i ex-post analize efekata propisa u oblasti socijalnog dijaloga u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i Poslovníkom 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;
- Dostavljati na mišljenje nacрте propisa, zajedno sa analizom efekata propisa i tabelama usklađenosti propisa sa pravom EU nadležnim međunarodnim institucijama i organizacijama – Evropskoj uniji, Međunarodnoj organizaciji rada, Savetu Evrope, Nacionalnom konventu o EU i drugim organizacijama;
- Objavljivati na vidnom mestu na internet prezentaciji predlagača propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovníkom Vlade.



## Bibliografija

- 1 Bradaš S., Reljanović M., Sekulović I., *Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji*, Fondacija Centar za demokratiju i Kancelarija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Beograd 2020.
- 2 Commission Staff Working Document – Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2020 Communication on EU Enlargement Policy.
- 3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans.
- 4 EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee, *Joint declaration – 10th meeting of the EU-Serbia Joint Consultative Committee (JCC)*.
- 5 European Agency for Safety and Health at Work, *Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 3)*.
- 6 International Trade Union Confederation, *2020 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
- 7 International Labour Organization, *COVID-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses – Serbia*, 2020.
- 8 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2019. godinu*.
- 9 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, *Izveštaj o radu za 2019. godinu*.
- 10 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Plan inspeksijskog nadzora Inspektorata za rad za 2020. godinu*.
- 11 Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti, „Službeni glasnik RS“ broj 94/2020.
- 12 Pravilnik o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju biološkim štetnostima, „Sl. glasnik RS“, br. 96/2010 i 115/2020.
- 13 Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, *Informator o radu*, 2020.

- 14 Savet stranih investitora, *Bela knjiga – predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji*, 2020.
- 15 Sekulović I., „Pandemija COVID-19 i radna prava u Srbiji“, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2020.
- 16 Sekulović I., „Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje“, Fondacija Centar za demokratiju, septembar 2020.
- 17 Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije*.
- 18 Vlada Republike Srbije, *Plan rada Vlade za 2020. godinu*, januar 2020.
- 19 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, maj 2020.
- 20 Vlada Republike Srbije, Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ broj 31/2020.
- 21 Vlada Republike Srbije, Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, „Sl. glasnik RS“, br. 66/2020, 93/2020, 94/2020, 100/2020, 109/2020, 111/2020, 120/2020, 122/2020 i 126/2020.
- 22 Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, „Službeni glasnik RS“ broj 125/2004.
- 23 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 30/2018.



# Pandemija COVID-19 i radna prava u Srbiji

*Ivan Sekulović*



# Uvod

Ova analiza predstavlja pokušaj rekonstrukcije ključnih političkih i pravnih trendova u svetu i Srbiji koji su oblikovali odgovor država na aktuelnu svetsku zdravstvenu krizu izazvanu pandemijom COVID-19 i koji su, kao takvi, od ključnog značaja za njen uticaj na radna prava i za moguće scenarije njihove promene koja će možda uslediti u narednom periodu. Da bismo došli do odgovarajuće osnove za tumačenje uticaja aktuelne pandemije na stanje radnih prava u Srbiji, moramo ih postaviti u kontekst. Živimo u vremenu hiper-politike koja prožima sve društvene odnose kao nikada do sada u istoriji čovečanstva. Zbog toga duboko verujemo u to da se ekspertske analize više ne mogu legitimno zasnovati samo na naučnim uvidima bez toga da se oni tumače u političkom „ključu“. Dodatni razlog za ovaj pristup predstavlja i realna opasnost koju novi politički akteri nameću, a to je da se javne politike i javno mnjenje više ne kreiraju pretežno na osnovu činjenica, već na osnovu manipulacija podacima. U tom pogledu od ključnog značaja je da se i aktuelna zdravstvena i društvena kriza čitaju na politički način, čak i kada smo u potrazi za rešenjima isključivo u domenu prava. Jer, pravo je odraz trenutne raspodele moći između najuticajnijih pojedina i grupa u društvu, jednako kao što je ono i nasleđeni skup normi oko kojih je postignut međugeneracijski konsensus. Zbog toga se moramo zapitati: šta se to dešavalo u svetu i Srbiji u proteklih par decenija u domenima politike, prava i ljudskih prava, kada su ponovo počele da haraju zarazne bolesti na globalnom nivou, preteći da potru krhku ravnotežu odnosa moći u svetu? Pored toga, analiza daje i prikaz glavnih pravnih i faktičkih momenata od značaja za radna prava u Srbiji tokom još uvek aktuelne pandemije.

Svetska zdravstvena organizacija proglasila je pandemiju COVID-19 – bolesti izazvane novim sojem koronavirusa nazvanim SARS-COV-2 – 11. marta 2020. godine. Potpuno neočekivano, gotovo preko noći, celo čovečanstvo našlo se usred onoga što je generalni sekretar Ujedinjenih nacija, Antonio Guterš, nazvao najvećim svetskim izazovom od Drugog svetskog rata. Osim malog broja zdravstvenih eksperata, pre svega epidemiologa, i nekih javnih ličnosti poput Bila Gejtsa, skoro niko nije očekivao, niti upozoravao na mogućnost nastupanja krize ovih razmera. Do završetka pripreme ove analize, prema podacima Džons Hopkins univerziteta, ukupan broj osoba u svetu zaraženih novim virusom iznosio je 1.441.128, a umrlih kao

posledica bolesti – 82.992<sup>1</sup>. Deluje da je svet gotovo potpuno nepripremljen dočeka pandemiju, iako je već prolazio kroz slična iskustva u protekle dve decenije – pandemiju svinjskog gripa i epidemije SARS-a i MERS-a. Jedan od faktora koji je uticao na to je brzina širenja bolesti. Žarište epidemije COVID-19, od njenog izbijanja u Kini u decembru 2019. godine, veoma brzo, već krajem februara-početkom marta, premestilo se u Evropu, prvo u Italiju, a zatim u Španiju. Krajem marta Sjedinjene Američke Države izbijaju na prvo mesto po broju zaraženih u svetu. Kao posledica pandemije međunarodni saobraćaj praktično je obustavljen, a mnoge međudržavne granice su zatvorene, zbog čega je na desetine hiljada ljudi ostalo odsećeno od matičnih država. U pokušaju da umanje napredovanje virusa, odgovor država bio je raznolik. S jedne strane, mnoge su proglasile vanredno stanje ili vanrednu situaciju na svojoj teritoriji, po ugledu na Kinu koja se uspešno izborila sa prvom fazom epidemije na svojoj teritoriji tako što je njeno žarište, provinciju Hubej, stavila pod potpunu blokadu. Ovaj pristup primenile su, između ostalih, Italija i Španija, ali tek kada je širenje virusa na njihovoj teritoriji uzelo maha. S druge strane, pojedine države, poput Švedske i Belorusije, odlučile su, iz različitih razloga, da se ekonomski i društveni život nastavi uz minimalne promene.

Prema zvaničnim podacima, na teritoriji Srbije prvi slučaj zaraze novim virusom registrovan je 6. marta. Vlada Republike Srbije donela je 11. marta odluku o zabrani javnih okupljanja u zatvorenom prostoru sa više od 100 ljudi. Vanredno stanje proglašeno je 15. marta, supotpisom predsednika Republike, predsednice Narodne skupštine i predsednice Vlade. Tek nakon toga, 20. marta, odlukom ministra zdravlja, Zlatibora Lončara, na celoj teritoriji zemlje proglašena je epidemija izazvana korona virusom. Vlada je tokom marta, po savetu kineskih eksperata koji su boravili u Srbiji na njen poziv, uvodila sve rigoroznije mere ograničenja slobode kretanja lica na njenoj teritoriji.

1 The Center for Systems Science and Engineering, Johns Hopkins University, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, 08.04.2020.

# Politika, pravo i ljudska prava pre pandemije

U domenu politike, unipolarnost omogućena padom Berlinskog zida dovela je do apsolutnog trijumfa kapitalizma, a zatim i do – za mnoge neočekivano – ugroženosti liberalizma kao dominantne političke platforme ove ekonomske ideologije. U pogledu ovog prvog, ne samo da su zemlje bivšeg Istočnog bloka listom ukinule socijalizam i komandnu ekonomiju i uvele liberalizam i kapitalizam, već su se i ona retka pretekla „ostrva“ komunističkog opredeljenja, poput Kine i Kube, odlučila za manje-više postepeno uvođenje kapitalističkog načina funkcionisanja privrede, uz zadržavanje stare političke ideologije. Pobjeda SAD na ekonomskom planu dala je jedinoj preostaloj supersili polet da agresivno krene u proširenje NATO pakta, čime bi njena političko-ekonomska dominacija bila zacementirana za naredne vekove, sve u ime odbrane interesa američkog naroda. Međutim, nova unipolarnost suočila se sa globalnom pretnjom terorizma, sa kojim će se razbuktati rat koji će i SAD osetiti na svom tlu, a koji će dovesti do toga da Evropa bude preplavljena talasom izbeglica sa Bliskog i Dalekog istoka. Osionost unipolarnosti dovela je u veoma kratkom roku i do iznenađujućih efekata koji su njene planere zatekli potpuno nespremni: pucanja prenaduvanog finansijskog „balona“ u SAD 2008. godine i pojave novog populizma kao globalnog trenda. Koliko je finansijska, a zatim iz nje proistekla ekonomska kriza, bila i moguća i donekle očekivana, u skladu sa cikličnim ekonomskim kretanjima svetske privre-

NARUŠAVANJE  
RAVNOTEŽE IZMEĐU  
GLOBALNOG UTICAJA  
POSLODAVACA I  
RADNIKA, OMOGUĆENO  
BRISANJEM SOCIJALIZMA  
SA MAPE SVETA  
I POSLEDIČNOM  
„NEOLIBERALIZACIJOM“  
SOCIJALDEMOKRATIJE  
DOVELO JE DO  
UGROŽAVANJA  
POŠTOVANJA RADNIH  
PRAVA ŠIROM SVETA.

de, toliko je bila neočekivana ugroženost liberalizma koga su sve strane smatrale apsolutnim pobednikom u Hladnom ratu i novom neprikosnovenom političkom ideologijom čovečanstva. Međutim, kao što je tridesetih godina XX veka kapitalizam poslužio kao gnezdo za rađanje ekstremnih desničarskih ideologija – fašizma i nacizma, tako je početkom XXI veka on ponovo postao plodno tle za razvoj jedne ideologije koja inklinira desnom spektru, ali koja se služi i nekim potpuno novim tehnikama i proklamacijama zbog čega predstavlja jedinstvenu istorijsku pojavu. Ova hibridna ideologija objedinjuje elemente kapitalizma i liberalizma, poput tržišne privrede i izborne demokratije, s jedne strane, i elemente „pozajmljene“ iz raznih političkih i ekonomskih ideologija, kao što su stvaranje oligopola, centralizacija privrednih ak-

tivnosti, nacionalizam i nešto što možemo nazvati „masovnim dezinformisanjem“. Gradeći na iskustvima preteča ove nove, hibridne, ideologije, tog „kukavičjeg jajeta“ u gnezdu kapitalizma – Slobodana Miloševića, Mila Đukanovića, Vladimira Mečijara i Aleksandra Lukašenka – njene perjanice postaju bivše nade i saveznici Zapada: Vladimir Putin i Viktor Orban. Ovaj drugi je kumovao nazivu nove ideologije, kao tvorac termina „iliberalizma“, odnosno „neliberalizma“, tog dogmatskog pristupa koji stavlja naciju i narod ispred slobode. Srbija je, nažalost, vrlo brzo uhvatila priključak sa ovim trendom, pa tako nakon kratkog perioda reformi zasnovanih na načelima kapitalizma i liberalizma, osvajanjem vlasti od strane Srpske napredne stranke 2012. godine, iliberalizam dolazi – tačnije, u velikom stilu se vraća – na naše prostore predvođen liderom Srpske napredne stranke i bivšim ministrom informisanja za vreme Miloševića, Aleksandrom Vučićem.

Opisani globalni trendovi u domenu političke i ekonomske ideologije oblikovali su, i još uvek oblikuju svet u kome danas živimo, uključujući i njegovu spremnost da na izazove poput aktuelne pandemije odgovori u skladu sa standardima pravnog poretka. Znatan uticaj ovih ideoloških trendova, i to negativan, ostvaren je i na kategorije prava, kako međunarodnog, tako i nacionalnog. Nakon kratkoročnog uzleta međunarodnog prava nakon pada Berlinskog zida, pre svega u vidu uspostavljanja ad hoc sudova za zločine u bivšoj Jugoslaviji 1993. godine i za Ruandu 1994. godine, kao i Međunarodnog krivičnog suda 2002. godine, dešavanja na terenu politike ubrzo stavljaju ideju međunarodne saradnje oblikovanu pravnim normama pod znak pitanja. Slom unipolarnog poretka i rađanje novog Hladnog rata označen je agresijom Rusije na Ukrajinu, okupacijom Krima 2014. godine i proglašavanjem teritorije u istočnom delu Ukrajine kao nezavisne „Donjecke narodne republike“. Ovo je dovelo, između ostalog, do suspenzije prava glasa Rusije u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope i do ekonomskih sankcija Zapada protiv te zemlje. Međunarodno pravo, kao fikcija koja suštinski počiva na pravu jačeg, ogoljeno je i kao takvo zapretilo je da ugrozi funkcionisanje glavnih svetskih institucija, kao što je Svetska trgovinska organizacija (što je svoju kulminaciju doživelo objavljivanjem trgovinskog rata Kini od strane američkog predsednika Donalda Trampa 2018. godine). Narastajući globalni ruski uticaj, koji lideri Evropske unije redovno ocenjuju „malignim“, zapretio je i evropskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana, pa tako nakon pristupanja Hrvatske EU 2013. godine dolazi do zastoja proširenja Unije. Na ekonomskom planu, uticaj ideoloških borbi na međunarodno pravo počeo je još ranije da se ispoljava. Narušavanje ravnoteže između globalnog uticaja poslodavaca i radnika, omogućeno brisanjem socijalizma sa mape sveta i posledičnom „neoliberalizacijom“ socijaldemokratije dovelo je do ugro-



žavanja poštovanja radnih prava širom sveta i rada nadležnih međunarodnih institucija, na prvom mestu Međunarodne organizacije rada. Tako su svetski poslodavci 2012. godine počeli da osporavaju osnovne tekovine radničkih borbi, poput prava na štrajk, iako je ono bilo nesporno prethodnih decenija (naznake promene ovog stava počele su da se javljaju već krajem Hladnog rata<sup>2</sup>). Zbog toga je MOR počela sve otvorenije da upozorava svetsku javnost na duboku krizu radnog prava, a pojedini članovi akademske zajednice da upituju da li je došlo do „smrti“ radnog prava<sup>3</sup>. U takvom globalnom i evropskom okruženju, i Srbija postaje talac snaga koje ne daju primat međunarodnoj saradnji i međunarodnom pravu već se uskogrudo opredeljuju za zaštitu tzv. nacionalnih interesa i korišćenje prava kao instrumenta ostvarivanja dominacije nad drugim državama i društvenim grupama u okviru svojih granica. Dodatni, a možda i odlučujući činilac koji je omogućio povratak iliberalizma u Srbiju, je i dalje nerešen formalnopravni status Kosova, faktički nezavisne države. Vladajuća garnitura na čelu sa Aleksandrom Vučićem je ovu političko-pravnu situaciju vešto iskoristila zarad proširenja i učvršćivanja svoje moći primenjujući strategiju odugovlačenja<sup>4</sup>.

Posledično, stanje ljudskih prava na globalnom nivou pogoršava se usled negativnog uticaja politike na međunarodne odnose i međunarodno pravo. Trijumf kapitalizma platio je ogromnu cenu neočekivane Svetske ekonomske krize merama štednje koje su opustošile budžete država širom sveta, pri čemu se najviše štedelo na merama za omogućavanje uživanja ekonomskih i socijalnih prava stanovništva, kao što su socijalna davanja i ulaganje u socijalnu infrastrukturu poput bolnica, škola i vrtića. Godišnjice obeležavanja dva prelomna događaja u istoriji zaštite ljudskih prava, 70 godina od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i 70 godina od osnivanja Saveta Evrope, pale su usred krize međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava do koje je došlo rastakanjem njegovih institucija. Izbor Donalda Trampa za američkog predsednika 2016. godine i proces Bregzita pokrenut od strane britanskih konzervativaca iste godine bili su presudni faktori koji su ideologiju iliberalizma preneli i na Zapad, usled čega se međunarodni poredak za zaštitu ljudskih prava danas sve više urušava. Najbolju ilustraciju kri-

2 Pored toga, poslodavci su počeli da osporavaju i nadležnost stručnih tela MOR da tumače primenu njenih konvencija od strane država koje su ih ratifikovale. Izvor: International Trade Union Confederation, The right to strike and the ILO: The legal foundations, mart 2014.

3 Uporedi: Arturo Bronstein, International and Comparative Labor Law, International Labor Organization 2009; Cynthia L. Estlund, „The Death of Labor Law?“ Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 06-16, June 2016, New York University School of Law.

4 Kao što je iskoristila i trgovinu uslugama sa EU u zaštiti evropskih granica od migranata. Čini se da iliberalizam, nažalost, ima čudnovatu sposobnost da svaku krizu preradi u narativ koji mu omogućava da iz nje izađe još jači.

ze u kojoj se on nalazi predstavlja nezamislivi potez Donalda Trampa iz 2018. godine – povlačenje SAD iz Saveta za ljudska prava UN, prve države članice koja je to ikada učinila, pod izgovorom da to telo previše često kritikuje politiku Izraela prema Palestincima.

## Odnos prema socijalnim pravima u Srbiji pre pandemije

Ohrabrena nipodaštavajućim stavom tri najveće sile – SAD, Rusije i Kine – prema mukotrпно građenom međunarodnom sistemu zaštite ljudskih prava, kao i prećutnom podrškom EU da uređuje stanje na unutrašnjem planu po svom nahođenju u zamenu za rešavanje pitanja Kosova, vlast u Srbiji, predvođena premijerom, a zatim i predsednikom Vučićem, od 2012. godine sve otvorenije radi na urušavanju međunarodnih standarda ljudskih prava koji su sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Srbije. Nakon početne taktike saradnje oko procesa pristupanja EU koju su sličnim tempom održavale Evropska komisija i Vlada Srbije, obe strane su, iz svojih unutrašnjih razloga, polako ali sigurno počele da se udaljavaju jedna od druge u tom procesu. Pristup izradi akcionog plana za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, kojim je Srbija od 2013. godine, makar formalno, podigla standarde pristupnih pregovora u odnosu na sve zemlje pre nje, doživeo je gotovo potpuni zaokret time što se usvojeni akcioni plan gotovo uopšte više ne sprovodi, a njegova revizija se vrši skoro u potpunosti bez konsultacija sa civilnim društvom (za razliku od njegove izrade), i to u pravcu daljeg odlaganja obaveza nadležnih organa. Gledano unazad, ovakav razvoj može biti tumačen ne samo kao posledica, već kao integralni deo inicijalnog plana vlasti usmeren na rastakanje institucija i njihovo potpuno preuzimanje, a zatim i zamena partijskim. Kako je nedavno ocenjeno u izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava, „dominantan je uticaj politike na skoro sve sfere društvenog života, institucije se sve više urušavaju, sve je manje tolerancije u društvu, a odsustvo solidarnosti ugrožava položaj posebno ranjivih kategorija građana Srbije“<sup>45</sup>. Ovaj ignorantski – a u sferama koje su joj bile značajne za osvajanje moći i aktivno

**SPROVEDENE SU SAMO DVE OD 26 MERA U OBLASTI ZDRAVSTVENE ZAŠTITE PREDVIĐENE PROGRAMOM REFORMI POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE, USVOJENOG JOŠ 2016. GODINE.**

destruktivni – pristup vlasti, najbolje se vidi na primerima tzv. osnovnih prava, koja pripadaju korpusu ljudskih prava kako ih definišu Ujedinjene nacije i Savet Evrope. Gotovo nijedna obaveza koju je Vlada preuzela nije ispunjena: od usvajanja zakona o rodnoj ravnopravnosti, preko izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije do usvajanja strategije deinstitutionalizacije. Na taj način su pitanja rodne ravnopravnosti, diskriminacije i socijalnog uključivanja gurnuta u sam zapećak interesovanja i činjenja institucija u pogledu javnih politika. Ovim je pripremljen teren za odnos javnih vlasti prema socijalnim pravima (uključujući i radna prava) koja su deo Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.

Vlada nije ispunila svoju obavezu da pripremi i usvoji akcioni plan za Poglavlje 19 ni gotovo šest godina nakon održavanja bilateralnog skrininga u junu 2014. godine, odnosno skoro četiri i po godine od usvajanja skrining izveštaja za ovo poglavlje u januaru 2016. godine. Iako su razgovori na tehničkom nivou između Vlade i EK trajali u celom ovom periodu, zbog nedostatka političke volje nije došlo do usvajanja akcionog plana kojim bi, kako je navedeno u skrining izveštaju, trebalo usvojiti relevantno pravo EU u oblastima socijalne politike i zapošljavanja i izgraditi kapacitete neophodne za njegovu primenu. Kada se posmatra šira slika javnih politika u Srbiji, ovakav ishod ne treba da čudi. Od 2012. se težište interesovanja institucija, usmereno političkim interesima, sve više pomera ka ekonomskim pitanjima, istovremeno se udaljavajući od pitanja društvenog razvoja i standarda ljudskih prava. Najbolji primer za to je vrlo aktivno učešće Vlade u pripremi, a delimično i u sprovođenju Programa ekonomskih reformi (ERP), najznačajnijeg strateškog dokumenta koji Srbija usvaja u procesu pristupanja EU čime se priprema za učešće u tzv. Evropskom semestru, godišnjem ciklusu koordinacije ekonomskih politika država članica. S druge strane, primena jednog drugog dokumenta u procesu pristupanja EU, Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), osmišljenog i usvojenog na Vladi znatno pre ERP-a, ostala je potpuno van fokusa donosilaca odluka u Vladi. Kao najbolju ilustraciju odnosa vlasti prema pitanjima društvenog razvoja, u koja spadaju i poštovanje prava na rad (čl. 60. Ustava) i prava na zaštitu psihičkog i fizičkog zdravlja (čl. 68. Ustava) može se navesti to da su sprovedene samo dve od 26 mera u oblasti zdravstvene zaštite predviđene ESRP-om. U svetlu aktuelne zdravstvene krize, naročito je značajno navesti one neispunjene mere koje se odnose na: bolju dostupnost zdravstvene zaštite starijim od 65 godina, poboljšanje zdravstvene zaštite radno aktivnog stanovništva i bolje planiranje potreba za zdravstvenim kadrom (Tabela 1).

*Tabela 1 – Pregled izabranih neispunjenih mera u delu „Zdravstveni sistem“ Programa reformi politike zapošljavanje i socijalne politike (ESRP)*

Mera u ESRP	Stepen ispunjenosti mere prema oceni Vlade
Formirati mobilne timove u domovima zdravlja razuđenih opština koji bi posećivali starije osobe sa invaliditetom i romska naselja u udaljenim područjima	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019-2020. godina
Uvesti redovnu institucionalizovanu obuku volontera iz nevladinog sektora za pomoć starijim osobama i osobama sa invaliditetom	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019-2020. godina
Bolje opremiti polivalentne patronažne službe za obilazak i pomoć starima obolelim od hroničnih masovnih nezaraznih bolesti	Sprovođenje mere odloženo je za period 2019-2020. godina
Jačati službe zdravstvene zaštite radnika (medicinske)	U toku je ažuriranje Liste profesionalnih bolesti, kao i izrada posebnog pravilnika kojim će se uređiti uslovi za obavljanje javnog zdravlja u ovoj oblasti.
Veći obuhvat zdravstvenom zaštitom nezaposlenog radno-aktivnog stanovništva	Sprovođenje mere planirano je za period 2019-2020. godina
Doneti Plan razvoja kadrova u zdravstvu	Plan razvoja kadrova u zdravstvu nije donet. (...) Realistično je planirati da Plan razvoja kadrova u zdravstvu bude donet tokom 2020. godine
Edukovati menadžere zdravstvenih ustanova i zaposlene u zavodima za javno zdravlje za planiranje kadrova	Sprovođenje mere planirano za period 2019-2020.
Edukovati menadžere u zdravstvenim ustanovama veštinama upravljanja ljudskim resursima	Sprovođenje mere planirano za period 2019-2020.

Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016-2017), maj 2019.

Odnosom prema ovim pitanjima, utvrđenim još 2016. godine kada je ESRP usvojen, Vlada je direktno uticala na programiranje šansi da se cela zemlja i njeno stanovništvo izbore sa aktuelnom pandemijom na njenoj teritoriji. Pored toga, time je postavljena „scena“ za suočavanje sa krizom u domenu radnih prava koja je u toku, budući da je ta oblast podjednako ignorantski bila tretirana od 2012. godine kao i reforma zdravstvenog sistema.

# Uticaj pandemije na radna prava u Srbiji

## PRAVNI OKVIR

Na prvom mestu, treba postaviti pitanje koje su to reforme koje je Vlada propustila da sprovede u domenu radnog prava, a koje bi pomogle da se barem ublaži, ako ne i potpuno izbegne, negativan uticaj pandemije na radna prava u Srbiji? Odgovor na ovo pitanje zavisi, pre svega, od ideološkog stava. Ovde zauzimamo jasan stav opredeljen ka prioritizaciji društvenog razvoja, što je karakteristično za političke škole levog spektra. Pored toga, mora se imati u vidu to da međunarodni standardi radnog prava, postavljeni pre svega konvencijama MOR, podrazumevaju to da su titulari radnih prava (labor rights) pripadnici društvene baze šire od one koju čine lica na tzv. tradicionalnim ugovorima o radu, tj. da su to lica radno angažovana od strane poslodavca po bilo kom ugovornom osnovu propisanom od strane nacionalnog zakonodavstva (ovo je važno jer se odlukama Vlade tokom vanrednog stanja neguje svojevrsni dualizam kojim se prava priznaju samo licima angažovanim po osnovu ugovora o radu, a ne i onima koji rade van radnog odnosa; o onima na faktičkom radu da i ne govorimo). Prema tome, vođeni navedenim parametrima, možemo navesti sledeće ključne aspekte čijem rešavanju je trebalo posvetiti pažnju kroz reformske mere u prethodnom periodu:

- **strateški pristup reformi radnog prava:** oblast radnog prava (koju, pored Zakona o radu, čine i brojni drugi zakoni i podzakonski propisi koji uređuju ovu materiju) jedna je od retkih oblasti prava koja nije strateški reformisana od demokratskih promena 2000. godine, što se moglo učiniti – bilo alternativno, bilo kumulativno – kodifikacijom (po ugledu na proces kodifikacije građanskog prava koji je započet 2006. godine), usklađivanjem sa konvencijama MOR i direktivama EU (pojedine izmene u ovom cilju vršene su sporadično, izmenama i dopunama, kao što je to učinjeno 2014. godine) i unapređenjem njegove primene (reformski dokumenti poput ERP-a i ESRP-a se uopšte ne bave reformom radnog prava, odnosno njegovom primenom, dok se pojedini dokumenti javnih politika, kao što je Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici

Srbiji za period od 2018-2022. godine, bave unapređenjem primene samo nekih segmenata radnog prava);

- **ukidanje diskriminacije lica radno angažovanih po osnovu rada van radnog odnosa:** lica angažovana po osnovu ugovora o delu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima nisu izjednačena po pravima i obavezama sa licima angažovanim po osnovu ugovora o radu – koja se, prema Zakonu o radu, jedina smatraju zaposlenima (iako se, po metodologiji MOR, zaposlenima smatraju sva lica koja obavljaju neki plaćeni posao) – kao što su prava na ograničeno radno vreme, na odmor i na odsustva;
- **smanjenje isključenosti iz tržišta rada pojedinih kategorija radno aktivnog stanovništva, kao što su lica sa porodičnim dužnostima:** uprkos tome što je Strategijom podsticanja rađanja konstatovano da „fleksibilizacija tržišta rada traži fleksibilnije rodne odnose, odnosno zamenjivost rodnih uloga i napuštanje podvojenosti na članove koji rade i one koji se staraju“<sup>6</sup>, ništa nije urađeno u cilju formulisanja i usvajanja odgovarajućih izmena i dopuna Zakona o radu;
- **prilagođavanje radnopravnog okvira novim trendovima na tržištu rada:** Nacionalnim programom za suzbijanje sive ekonomije konstatovano je da oko petine ukupnog broja zaposlenih (prema konceptu Ankete o radnoj snazi) radi „na crno“ i da je potrebno regulisati nove oblike radnog angažovanja, kao što je rad na portalima, zbog toga što ovaj tip poslova „nije valjano uređen i dovodi do neformalne zaposlenosti“<sup>7</sup>; međutim, još uvek ništa nije urađeno u pogledu eventualnih izmena i dopuna Zakona o radu po ovom pitanju, iako podaci upućuju na veliki porast kako fleksibilnih oblika rada, tako i oblika rada sa fleksibilnim i atipičnim uslovima rada; primera radi, još pre aktuelne krize broj zaposlenih lica koja rade od kuće u 2019. godini porastao je za čak 58,6% u odnosu na 2018. godinu – sa blizu sto hiljada na gotovo 160 hiljada<sup>8</sup>;
- **unapređenje socijalnog dijaloga:** Vlada je propustila da u prethodnom periodu posveti dužnu pažnju unapređenju zakonskog okvira i njegovoj primeni, što se ogleda, između ostalog, i u tome što Evropska komisija najgore ocene u okviru Poglavlja 19 daje upravo za oblast socijalnog dijaloga.

**BROJ ZAPOSLENIH U SRBIJI KOJI RADE OD KUĆE ZNAČAJNO JE PORASTAO I PRE KRIZE, I TO ZA ČAK 58,6% U 2019. GODINI U ODNOSU NA 2018. GODINU. MEĐUTIM, OVAKVI TRENDOVI NISU PODSTAKLI VLADU DA ZAPOČNE PROCES REFORME ZAKONA O RADU U PRAVCU DODATNOG UREĐIVANJA FLEKSIBILNIH OBLIKA I FLEKSIBILNIH USLOVA RADA.**

6 Vlada Republike Srbije, Strategija podsticanja rađanja, 2018., str. 30.

7 Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije sa Akcionim planom za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020. godine, 2019., str. 36.

8 Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019., str. 7.

Zbog ovakvog odnosa Vlade po pitanju radnih prava u Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju je, u svojim godišnjim izveštajima o stanju radnih prava u Srbiji, davala vrlo niske ocene (na skali od 1-5) – 2,3 u 2018. i 2 u 2019. Vreme će pokazati koliko će pogoršanje radnih prava usled epidemije COVID-19 u Srbiji biti posledica inertnosti i protivljenja vlasti u prethodnom periodu da se pozabave reformom radnog zakonodavstva u pravcu većeg obuhvata i viših nivoa zaštite svih radno angažovanih lica u Srbiji.

Kao da razvoj odnosa vlasti u Srbiji prema socijalnim pravima (uključujući i radna prava) nije bio dovoljan, trend urušavanja vladavine prava kome svedočimo proteklih nekoliko godina dobio je svoje ubrzanje već u prvim nedeljama pandemije koja je zahvatila i Srbiju u martu 2020. godine. Na ovakve pojave krajem marta upozorili su predsednici UN komiteta nadležnih za praćenje primene instrumenata za zaštitu ljudskih prava, naglasivši da ljudska prava moraju biti poštovana merama vlade donetim tokom pandemije i da „vanredno stanje, ili bilo koja druga bezbednosna mera, mora biti vođena ljudskim pravima i ne sme, ni pod kakvim okolnostima, biti izgovor za gušenje neslaganja“<sup>9</sup>. Tema ove analize nisu pojedinačna pravna pitanja koja su izazvala reakcije stručne javnosti, pa ćemo navesti sumarno samo neka od njih, što je neophodno učiniti, jer ona ne samo da utiču na aktuelni pravni poredak, već i osvetljavaju sposobnost i nameru vlasti (oličene kroz delovanje institucija kojima upravljaju) da se u narednom periodu posvete uspostavljanju vladavine prava, koja se, po Ustavu, ostvaruje i „ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava“<sup>10</sup>. Ključne odluke i reakcije u ovom pogledu su: proglašenje vanrednog stanja, koje, prema brojnim mišljenjima ekspertske zajednice, nije učinjeno u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije, budući da je skupštinska većina mogla da organizuje zasedanje parlamenta na kojem bi bilo proglašeno vanredno stanje, po ugledu na mnoge evropske zemlje koje su uspele da organizuju nastavak rada parlamenta, uprkos pandemiji<sup>11</sup>; donošenje naredbe od strane ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja licima starijim od 65, odnosno 70 godina, koja je, prema oceni pravnih eksperata, neustavna jer je u pitanju materija koja je mogla biti samo predmet uredbe Vlade<sup>12</sup>; usvajanje, a zatim i povlačenje zaključka Vlade o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti

9 “UN Human Rights Treaty Bodies call for human rights approach in fighting COVID-19”, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=E>, 24.03.2020.

10 Ustav Republike Srbije, član 3. stav 2.

11 Argumente o ovoj temi izneo je, između ostalih, Rodoljub Šabić u tekstu „Stanje ili situacija, pitanje je sad“ objavljenom na portalu „Peščanik“: <https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>, 15.03.2020.

12 Ove ocene iznete su u tekstu prof. Tanasija Marinkovića „Neustavna naredba o zabrani kretanja“ objavljenom u dnevnom listu „Danas“: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/>, 02.04.2020.

COVID-19 čiju su sadržinu osudila udruženja novinara i međunarodne organizacije poput Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju<sup>13</sup>.

Imajući navedeno u vidu, može se preći na prikaz i ocenu trenutnog uticaja pandemije na radna prava u Srbiji. Taj uticaj se može prikazati dvojako, kao formalni i faktički. Formalni uticaj se ogleda kroz normative radnje preuzete od strane nadležnih organa, dok je faktički realno odvijanje stanja na terenu, uključujući i usled preduzetih normativnih radnji ili onih koje nisu preduzete, a trebalo je da budu. Zaključno sa 8. aprilom Vlada je usvojila ukupno 45 akata, i to: 15 uredbi (kao najviši podzakonski akt koji je ovlašćena da usvoji, bilo u vreme vanrednog ili redovnog stanja), 23 odluke i 7 zaključaka (pored toga, resorni ministri su doneli 5 naredbi i 1 uputstvo)<sup>14</sup>. Među njima ključni akti Vlade od uticaja na stanje radnih prava i njihova rešenja mogu se hronološki navesti i oceniti na sledeći način:

- 15. marta doneta je **Odluka o obustavi izvođenja nastave u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama i redovnog rada ustanova predškolskog vaspitanja i obrazovanja** kojom su zaposleni u njima obavezani da nastave sa radnim aktivnostima. Formalnopravno, nedostaci ovog akta iz ugla radnih prava ogledaju se u tome što se on odnosi samo na zaposlene, a ne i na druga radno angažovana lica (lica angažovana van radnog odnosa) i što ne sadrži sve elemente postupanja poslodavaca koji su naknadno utvrđeni Uredbom o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja.
- 16. marta doneta je **Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja** kojom su poslodavci obavezani da omogućće zaposlenima da obavljaju poslove van njihovih prostorija putem rada na daljinu i rada od kuće, i to „na svim radnim mestima na kojima je moguće organizovati takav rad u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu“<sup>15</sup>, a ukoliko to nije predviđeno na ovaj način, onda poslodavac zaposlenom može rešenjem omogućći da obavlja poslove van njegovih prostorija „ukoliko mu to organizacioni uslovi dozvoljavaju“<sup>16</sup>. Uredbom je takođe propisano da rešenje poslodavca obavezno sadrži trajanje radnog vremena i način vršenja nadzora nad radom zaposlenog, kao i da je poslodavac dužan da vodi evidenciju o zaposlenima koji obavljaju rad van prostorija poslodavca. Za

13 „OEBS zabrinut zbog odluke Vlade Srbije da centralizuje informisanje o Covidu-19“, <http://rs.n1info.com/Vesti/a584556/OEBS-zabrinut-zbog-odluke-Vlade-Srbije-da-centralizuje-informisanje-o-Covidu-19.html>, 01.04.2020.

14 Izvor: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/fp/covid19>, 08.04.2020.

15 Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ br. 31/2020., član 2. stav 1.

16 Ibid., član 2. stav 2.



poslodavce čija priroda delatnosti ne omogućava organizaciju rada zaposlenih van njegovih prostorija, utvrđene su sledeće obaveze: organizovanje rada u smenama (da bi što manji broj zaposlenih i radno angažovanih lica istovremeno obavljao rad u jednoj prostoriji), omogućavanje održavanja poslovnih sastanka elektronskim putem i odlaganje službenih putovanja u zemlji i inostranstvu. Na kraju, Uredbom je uvedena obaveza poslodavca da sprovodi sve mere u cilju obezbeđenja higijenske sigurnosti objekata i lica, u skladu sa Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i da obezbedi dovoljne količine zaštitne opreme zaposlenim i radno angažovanim licima koja su „u neposrednom kontaktu sa strankama ili dele radni prostor sa više lica“<sup>17</sup>. Formalnopravno, glavni nedostaci ovog akta ogledaju se u tome što: kao glavni kriterijum za omogućavanje zaposlenima da obavljaju poslove van prostorija poslodavca utvrđuje činjenicu da to predviđa opšti akt ili ugovor o radu, iako se osnovano može pretpostaviti da je taj uslov ispunjen u veoma malom broju slučajeva; zatim, što kao alternativno rešenje postavlja nejasno definisan kriterijum da poslodavac može omogućiti obavljanje rada na ovaj način ukoliko mu to organizacioni uslovi dozvoljavaju; dalje, Uredba propušta da propiše i druge obavezne elemente rešenja, kao što su sredstva za rad za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan da nabavi, instalira i održava, a što je propisano Zakonom o radu (čl. 42. stav 3. tačka 3), kao i da, u skladu sa zakonom, razradi zakonsku normu o načinu vršenja nadzora nad radom zaposlenog koji obavlja rad od kuće i rad na daljinu (npr. mogli su biti propisani izveštaji o radnom učinku, merenje učinka preko specijalizovanog softvera ili neki drugi odgovarajući način)<sup>18</sup>; Uredba ne precizira koliki je najveći broj lica u smenama, što ostavlja mogućnost da on bude i veći od onog koji je propisan naredbama Vlade; na kraju, nije utvrđeno na nedvosmislen način koja se količina zaštitne opreme za zaposlene i druga radno angažovana lica ima smatrati dovoljnom<sup>19</sup>.

- 16. marta doneta je **Odluka o obustavi rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija**, kojom su zaposleni u ovim ustanovama obavezani da nastave sa radnim aktivno-

17 Ibid., član 4. stav 2.

18 U ovim delovima Uredba, zapravo, uopšte ne ispunjava uslove propisane Zakonom o vladi, naime, da Vlada uredbom detaljnije razrađuje odnos uređen zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona (član 42. stav 1.)

19 Na ovo su ukazali i Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost“, konstatujući kako je u aktima Vlade i zakonima koji uređuju ovu materiju „premalom informacija koje mogu konkretnije pomoći poslodavcima da organizuju rad na način da se obezbedi primena Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, zbog čega su više prepušteni samoorganizovanju i vlastitoj inventivnosti“, „Bezbednost i zdravlje na radu u situaciji vanrednog stanja zbog virusa korona – preporuke za poslodavce“, <https://nezavisnost.org/bezbednost-i-zdravlje-na-rad-u-situaciji-vanrednog-stanja-zbog-virusa-korona/>, 24.03.2020.

stima, a direktori ustanove da izrade plan rada ustanove za vreme trajanja obustave rada, prema kojem će što manji broj zaposlenih dolaziti u ustanovu, a da „svoje radne obaveze u najvećoj meri obavljaju od kuće“<sup>20</sup>. Formalnopravno, glavni nedostatak ovog akta je to što odredba o obavljanju radnih obaveza od kuće „u najvećoj meri“ postavlja niže zahteve u odnosu na onu koja je korišćena u Uredbi o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, a prema kojoj svi poslodavci moraju omogućiti rad od kuće na svim radnim mestima na kojima je moguće organizovati takav rad u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu.

- 16. marta donet je **Zaključak 05 broj 53-2561/2020** kojim je obustavljen rad sa strankama putem neposrednog kontakta u svim organima državne uprave, Autonomne pokrajine Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, posebnim organizacijama, ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama kojima je osnivač ili većinski vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Formalnopravno, glavni nedostatak ovog akta je to što nije obuhvatio i zabranu rada putem neposrednog kontakta i u drugim pravnim licima i preduzetnicima, što je bilo moguće učiniti na osnovu člana 13. stav 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, prema kojem su svako pravno lice, preduzetnik i fizičko lice dužni da postupe u skladu sa merama za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti određenih tim zakonom, čime je prekršen član 21. Ustava kojim je zabranjena diskriminacija, s obzirom na to da uredbama o merama za vreme vanrednog stanja nije propisano ograničenje ove ustavne garancije.
- 19. marta doneta je nova **Uredba o merama za vreme vanrednog stanja** (tačnije, izmena i dopuna postojeće, ali iz razloga preglednosti govorićemo o „uredbama o merama za vreme vanrednog stanja“) kojom je privrednim društvima, pravnim licima i preduzetnicima zabranjeno obavljanje delatnosti „kod kojih je priroda delatnosti pružanja usluge takva da zahteva blizak kontakt između pružaoca i korisnika usluge, kao i korisnika usluge međusobno“<sup>21</sup>. Formalnopravno, glavni nedostatak ovog akta je istovetan onom iznetom u primedbama na Zaključak 05 broj 53-2561/2020; naime, ovim aktom takođe je prekršena ustavna garancija zabrane diskriminacije.

20 Odluka o obustavi rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, „Službeni glasnik RS“ br. 32/2020, tačka 4.

21 Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ br. 36/2020, član 4. stav 4.

- 21. marta doneta je **Odluka o ograničenju pružanja usluga u oblasti trgovine na malo, koje obuhvataju prodaju robe i vršenje usluga u trgovinskim centrima i lokalima u koje se ulazi iz zatvorenog prostora**, kojom je zabranjena neposredna prodaja robe kupcima i neposredno vršenje usluga korisnicima u trgovinskim centrima, osim u slučaju pravnih lica i preduzetnika „koji obavljaju delatnost u oblasti trgovine na malo prehrambenim proizvodima, odnosno osnovnim životnim namirnicama i lekovima i medicinskim sredstvima“<sup>22</sup>. Formalnopravno, i ovim aktom je prekršena ustavna garancija zabrane diskriminacije, kao i u prethodna dva navedena akta.
- 21. marta doneta je **Odluka o posebnim merama pružanja usluga u oblasti trgovine na malo, koja obuhvata prodaju hrane i pića u ugostiteljskim objektima i prodaju hrane za nošenje** kojom je dozvoljen rad pravnim licima i preduzetnicima koji obavljaju ove delatnosti uz primenu posebne mere zaštite zaposlenih i korisnika usluga. Formalnopravno, i ovim aktom je prekršena ustavna garancija zabrane diskriminacije, kao i u prethodna tri navedena akta.
- 24. marta donet je **Zaključak br. 53-2787/2020** kojim je korisnicima prava na naknadu zarade za vreme posebne nege deteta i ostale naknade po osnovu posebne nege deteta, kojima pravo ističe 15. marta 2020. godine i kasnije, pravo produženo na osnovu ranije donetih rešenja, najduže tri meseca, odnosno dok traje vanredno stanje. Ovaj akt u skladu je sa odredbama akata donetim za vreme trajanja vanrednog stanja, kao i sa Zakonom o radu i Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom.
- 26. marta donet je **Zaključak 05 br. 132-2865/2020** kojim je omogućeno da poslodavci mogu izdati rešenje za davanje saglasnosti za upućivanje zaposlenih na plaćeno odsustvo duže od 45 radnih dana bez prethodnog mišljenja reprezentativnog sindikata grane ili delatnosti osnovanom na nivou Republike, čime je derogiran stav. 3. člana 116. Zakona o radu. Formalnopravno, ovim aktom je prekršeno Ustavom garantovano pravo na rad (čl. 60), s obzirom na to da uredbama o merama za vreme vanrednog stanja nije propisano ograničenje ove ustavne garancije.
- 31. marta doneta je **Uredba o dodatku na osnovnu platu zaposlenih u zdravstvenim ustanovama i određenih zaposlenih koji obavljaju poslove u oblasti zdravlja, odnosno zaštite zdravlja stanovništva Republike Srbije, odnosno lečenja i sprečavanja širenja epidemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2** kojom je zaposlenima u

22 Odluka o ograničenju pružanja usluga u oblasti trgovine na malo, koje obuhvataju prodaju robe i vršenje usluga u trgovinskim centrima i lokalima u koje se ulazi iz zatvorenog prostora, „Službeni glasnik RS“ br. 39/2020, tačka 3.

zdravstvenim ustanovama, zaposlenima u vojnozdravstvenim ustanovama, zaposlenima na poslovima zdravstvene zaštite u ustanovama socijalne zaštite i lekarima u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija odobren dodatak na osnovnu platu u visini 10% osnovne plate. Ovaj akt u skladu je sa odredbama akata donetim za vreme trajanja vanrednog stanja.

- 1. aprila doneta je **Odluka o ograničenju organizovanja igara na sreću**, kojom je zabranjeno priređivanje igara na sreću osim preko sredstava elektronske komunikacije. Formalnopravno, i ovim aktom je prekršena ustavna garancija zabrane diskriminacije, kao i u slučaju drugih akata kojima je samo određenim kategorijama zaposlenih i radno angažovanih lica omogućen rad bez neposrednog kontakta.
- 2. aprila donet je **Zaključak 05 broj 53-3008/2020-2** kojim je poslodavcima preporučeno da zaposlenima obezbede pravo na naknadu zarade u visini od 100% osnova za naknadu zarade, u slučaju da privremeno odsustvuju sa rada zbog potvrđene zaraze bolešću COVID-19, odnosno zbog mere izolacije ili samoizolacije koja je u vezi s tim naložena, a koja je nastupila zbog njihovog izlaganja riziku tokom obavljanja poslova ili službenih dužnosti. Takođe, ovim zaključkom je poslodavcima preporučeno da sredstva u navedene svrhe obezbede iz svojih sredstava, za prvih 30 dana odsustva zaposlenog sa rada, dok će počev od 31. dana odsustva sa rada deo sredstava (65% naknade zarade) biti obezbeđen iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, dok će ostatak do visine od 100% naknade zarade biti obezbeđen od strane poslodavca. Formalnopravno, glavni nedostatak ovog akta je u tome što nije u saglasnosti sa Zakonom o vladi. Naime, tim zakonom je propisano da Vlada izražava stav o nekom pitanju (u šta se mogu ubrojati i preporuke) putem deklaracije (član 45), dok član 43. propisuje da Vlada odlučuje odlukama i rešenjima, a stav 3. istog člana se odnosi na zaključke („Kad ne donosi druge akte, Vlada donosi zaključke“) na koje se, po analogiji, takođe može primeniti tumačenje da je u pitanju akt kojim Vlada odlučuje, a ne preporučuje. Pored toga, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je objavilo tumačenje na svojoj internet prezentaciji da se ovaj zaključak Vlade „prvenstveno odnosi na naše lekare, medicinsko osoblje, vojsku i policiju“. Pritom, prema slovu navedenog zaključka, dato tumačenje je netačno, jer se ono odnosi na sve poslodavce, a ne samo na pojedine kategorije poslodavaca, kako je to protumačilo Ministarstvo<sup>23</sup>.

23 „Za zaposlene, koji su usled rada oboleli ili su u samoizolaciji zbog kontakta sa zaraženima COVID-19, obezbedena naknada zarade u visini pune zarade“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/za-zaposlene-koji-su-usled-rada-oboile-ili-su-u-samoizolaciji-zbog-kontakta-sa-zarazenima-covid-19-obezbedjena-naknada-zarade-u-visini-pune-zarade>, 03.04.2020.

- 3. aprila doneta je **Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava**, kojom je propisano da korisnici javnih sredstava mogu da „bez saglasnosti Komisije broj lica zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla, lica angažovanih po osnovu ugovora o delu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama zadrže na nivou od 15. marta 2020. godine“<sup>24</sup>. Ovaj akt u skladu je sa odredbama akata donetim za vreme trajanja vanrednog stanja.
- 7. aprila donet je **Zaključak 05 broj 53-3041/2020** kojim je Vlada preporučila poslodavcima da zaposlenima koji imaju obavezu redovnog obavljanja radnih zadataka u uslovima vanrednog stanja omogućе korišćenje dela godišnjeg odmora za 2019. godinu zaključno sa 31. decembrom 2020. godine (što se ne odnosi na zaposlene kojima je omogućeno da rade na daljinu ili od kuće), a da oni poslodavci koji nisu u mogućnosti da organizuju proces rada prednost daju korišćenju godišnjih odmora zaposlenih u odnosu na druge oblike odsustva sa rada. Ovaj akt u skladu je sa odredbama akata donetim za vreme trajanja vanrednog stanja, ali je diskriminatoran prema zaposlenima koji su tokom vanrednog stanja nastavili radne obaveze van prostorija poslodavca, s obzirom na to da u pogledu njih poslodavcima nije upućena preporuka o produžetku roka za korišćenje godišnjeg odmora za 2019. godinu, čime je prekršena ustavna garancija prava na rad (koja obuhvata i pravo na plaćeni godišnji odmor).

Konfuziji među zaposlenima i drugim radno angažovanim licima, kao i poslodavcima u Srbiji doprinelo je ne samo donošenje akata koji sadrže kontradiktorna, protivzakonita i nedorečena rešenja, već i spora reakcija nadležnog ministarstva koje se tek 24. marta oglasilo objašnjenjem prava i obaveza radnika i poslodavaca u toku vanrednog stanja<sup>25</sup>. Tim putem javnost je obavestena da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo Preporuku za organizovanje rada u javnim upravama i državnim institucijama, koja se, kako je navedeno, odnosi pre svega na zaposlene u državnim organima, javnim agencijama, javnim službama i jedinicama lokalne samouprave, ali je, kako se navodi, potrebno primeniti ovu preporuku i na poslodavce u privatnom sektoru, „ukoliko

24 Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, „Službeni glasnik RS“ br. 50/2020, član 8. stav 6.

25 „Detaljno objašnjenje prava i obaveza radnika i poslodavaca u toku vanrednog stanja“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/detaljno-objasnjenje-prava-i-obaveza-radnika-i-poslodavaca-u-toku-vanrednog-stanja>, 24.03.2020.

to dozvoljava delatnost rada poslodavca“. Ovim aktom preporučeno je da treba omogućiti rad od kuće za lica sa utvrđenim hroničnim oboljenjima i lica starija od 60 godina, kao i roditelja deteta do 12 godina koji sam vrši roditeljska prava ili ukoliko je drugom roditelju ustanovljena radna obaveza, a ukoliko je to nemoguće, da se organizuje rad u smenama tako da se smene roditelja ne poklapaju.

## FAKTIČKO STANJE

Kada je reč o faktičkom uticaju, situaciju je značajno teže oceniti na pouzdan način, pre svega zbog nedostupnosti podataka, kako iz statističkih i administrativnih izvora, tako i onih koje prikupljaju organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i drugi akteri koji se bave praćenjem stanja radnih prava i ljudskih prava uopšte. Ono što sve zaposlene i druga radno angažovana lica najviše brine u ovom trenutku je primena radnopravnih propisa<sup>26</sup>. Važno je napomenuti to da Zakon o radu, kao i drugi propisi koji nisu (ili čije pojedinačne odredbe nisu) suspendovani odlukama Vlade za vreme vanrednog stanja, ostaju na snazi i za vreme njegovog trajanja. Međutim, pravna nesigurnost koja je povećana nekim kontradiktornim rešenjima sadržanim u aktima Vlade (prikazanim u prethodnom segmentu ove analize o pravnom okviru), kao i izostanak aktivne uloge nadležnih organa u pravcu još veće zaštite radnika, ili barem tačnog i pravovremenog obaveštavanja poslodavaca i radnika o njihovim pravima i obavezama tokom vanrednog stanja, govore o tome da je kvalitet primene ovih propisa značajno ugrožen<sup>27</sup>. Iz prethodno navedenih razloga ovde sumarno i hronološki navodimo pitanja na koja je u javnosti ukazano u ovom pogledu:

- **17. marta** održana je vanredna sednica Socijalno-ekonomskog saveća, nakon koje je Zoran Stojiljković, predsednik Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“ zatražio da se uvede „moratorijum“ na radnopravni status za vreme trajanja vanrednog stanja kako ne bi došlo do smanjenja plata i promene radnog statusa<sup>28</sup>.

26 U medijima su iznošene nezvanične informacije o nepoštovanju prava zaposlenih u kompanijama Jura, Beneton, Džonskon elektrik, JP Pošta Srbije i Calzedonia. Više informacija u: „Jura nije uvela nikakve mere zaštite od virusa?“ <https://www.danas.rs/ekonomija/jura-nije-uvela-nikakve-mere-zastite-od-virusa/>, „Calzedonia nastavlja proizvodnju uprkos opasnosti od širenja virusa“, <https://www.masina.rs/?p=12908>, „Radnici Pošte ne dobijaju adekvatnu zaštitu od firme – samostalno nabavljaju maske i rukavice“, <https://www.masina.rs/?p=12759>

27 Rečima predsednika Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“, Zorana Stojiljkovića: „Jasno je da postoji mnogo nedoumica u vezi sprovođenja odredaba definisanih uredbama Vlade“. „Obračanje članstvu“, <https://nezavisnost.org/obracanje-clanstvu/>, 18.03.2020.

28 „Da li će zakoni zaštititi radna prava tokom vanrednog stanja?“ <https://www.masina.rs/?p=12643>, 17.03.2020.

- **17. marta** A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava predložila je formiranje „trećeg štaba“ koji hitno mora da preduzme mere kako bi otklonio ili ublažio posledice koje su nastale po najsiromašnije i najugroženije kategorije osoba koje se nalaze pod jurisdikcijom Republike Srbije. Takođe je konstatovano da su od nadležnog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izostali predložiti mera za olakšavanje položaja najranjivijih, uključujući i one koji su angažovani u sektoru neformalne ekonomije<sup>29</sup>.
- **19. marta** Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost“ uputili su niz pitanja<sup>30</sup> Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koja se odnose na radnopravnu zaštitu zaposlenih i radno angažovanih lica, uključujući i mere preduzete da se očuvaju njihova bezbednost i zdravlje na radu za vreme epidemije. Između ostalog, traženi su odgovori na to: kada će biti obezbeđena zaštitna oprema za radnike u privatnom sektoru; da li će aktima Vlade biti omogućeno da poslodavci odmah upute zaposlene na godišnji odmor, pre isteka zakonskog roka od 15 dana; da li će aktima Vlade biti i zvanično, nakon saopštenja o tome u medijima, biti omogućeno da jedan roditelj koji radi može da ostane kod kuće ako ima dete do 12 godina; kakav je status radnika u samoizolaciji; da li inspektori rada reaguju po pritužbama radnika da im poslodavci menjaju radnopravni status usmenim nalogom i SMS porukama, suprotno Zakonu o radu; da li će Vlada propisati minimalnu visinu naknade zarade za vreme prekida rada do kojeg je došlo naredbom nadležnog državnog organa ili nadležnog organa poslodavca, a na osnovu čl. 117 Zakona o radu koji ne propisuje minimalnu visinu naknade zarade u tom slučaju; kako će biti usklađeno trajanje radnog časa i obaveze zaposlenih u maloprodajnim objektima, odnosno trajanje njihovog radnog vremena i prevoz do posla; kako radnici koji su dobili otkaz ugovora o radu po osnovu tehnološkog viška mogu da se prijave na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, kada je 17. marta obustavljen rad sa strankama u svim njenim organizacionim jedinicama (na osnovu zaključka Vlade od 16. marta)
- **20. marta** UGS „Nezavisnost“ obavestili su javnost o merama preduzetim u Valjaonici bakra „Sevojno“, kao primer dobre prakse: već 11. marta zaposlenima su podeljena dodatna sredstva za ličnu higijenu; 13.

<sup>29</sup> „Neophodno je hitno preduzimanje mera za zaštitu najugroženijih tokom borbe protiv virusa SARS-CoV-2“, <https://www.a11initiative.org/neophodno-je-hitno-preduzimanje-mera-za-zastitu-najugrozenijih-tokom-borbe-protiv-virusa-sars-cov-2/>, 17.03.2020. Na težak položaj sakupljača sekundarnih sirovina ukazao je Zrenjaninski socijalni forum, ocenivši da oni nisu prepoznati od strane države kao radnici i da su izloženi velikoj opasnosti da se zaraze korona virusom s obzirom na to da nemaju zaštitnu opremu prilikom direktnog kontakta sa otpadom: „Sakupljači sekundarnih sirovina goloruki u borbi sa Covidom 19“, <http://www.zsf.rs/vesti/sakupljaci-sekundarnih-sirovina-goloruki-u-borbi-sa-covidom19/>, 26.03.2020.

<sup>30</sup> „Pitali smo Ministarstvo za rad“, <https://nezavisnost.org/pitali-smo-ministarstvo-za-rad/>, 19.03.2020.

marta je izdata naredba od strane rukovodstva, doneta na inicijativu sindikata, o pojačanim merama zaštite; zaposleni u izolaciji nisu imali nikakva materijalna umanjenja zarade; oformljen je krizni štab u kojem učestvuju i predstavnici sindikata; organizovan je rad zaposlenih u smenama, rad od kuće, korišćenje godišnjeg odmora, obezbeđenje organizovanog autobusnog prevoza, stroga kontrola rada radničkog restorana, svakodnevna dezinfekcija fabričkih prostorija i kupovina 2.000 zaštitnih maski za višekratnu upotrebu<sup>31</sup>.

- **23. marta** ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević, pozvao je poslodavce da ne otpuštaju radnike<sup>32</sup>. Prema njegovim rečima, od tog datuma je NSZ počela da prima prijave na evidenciju svih zaposlenih kojima je prestao radni odnos. Takođe je pojasnio da će Inspektorat rada na „osnovu prijave proveravati gde su radnici otpušteni, a da nije u skladu sa zakonom i preduzimati mere“, dodavši: „ne možemo da reagujemo pojedinačno, da li je neko zakonito ili nezakonito dobio otkaz, evidentiraćemo ga u Nacionalnoj službi, a kad ovo sve prođe, za mesec-dva preduzećemo sve prema tim poslodavcima i biće objavljena lista svih onih koji krše zakon i biće evidentirani“. On je pozvao radnike u samoizolaciji da „uzmu rešenje od Ministarstva ili MUP-a, da imaju papir, što zbog zloupotrebe onih koji ne žele da rade, što zbog toga da to poslodavci ne bi mogli da zloupotrebe i pravno gledano budu u pravu i daju otkaz“.
- **23. marta** Asocijacija nezavisna kulturna scena Srbije uputila je dopise nadležnim organima u cilju donošenja konkretnih mera podrške umetnicima, kulturnim radnicima i sektoru samozaposlenih u kulturi<sup>33</sup>.
- **25. marta** UGS „Nezavisnost“ pozvali su nadležne državne organe da bez najave kontrolišu primenu zaštitnih mera u svim fabrikama u Srbiji<sup>34</sup>.
- **27. marta** medijska i novinarska udruženja upućuju predloge Vladi Srbije za suzbijanje negativnih posledica po radna prava novinara<sup>35</sup>.

31 „Šta sindikat treba da radi u vanrednom stanju“, <https://nezavisnost.org/sta-sindikat-treba-da-radi-u-vanrednom-stanju/>, 20.03.2020.

32 „Ko je ostao bez posla da se javi na biro zbog nadoknade: 'Biće lista svih koji nezakonito daju otkaz““, <https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3169083-ko-je-ostao-bez-posla-da-se-javi-na-biro-zbog-nadoknade-bice-lista-svih-koji-nezakonito-daju-otkaz>, 23.03.2020.

33 „Saopštenje Asocijacije nezavisna kulturna scena Srbije stručnoj javnosti“, <http://nezavisnakultura.net/2020/03/23/saopstenje-asocijacije-nezavisna-kulturna-scena-srbije-strucnoj-javnosti/>, 23.03.2020.

34 „Državni organi bez najava da kontrolišu primenu zaštitnih mera u svim fabrikama“, <https://nezavisnost.org/drzavni-organi-bez-najava-da-kontrolisu-primenu-zastitnih-mera-u-svim-fabrikama/>, 25.03.2020.

35 „Predlozi za Vladu RS“, <http://nezavisnost.org/wp-content/uploads/2020/03/Medijaska-i-novinarska-udruzenja-predlozi-za-Vladu-RS.pdf>, 27.03.2020.



- **31. marta** Vlada je predstavila program mera za privredu i građane u vrednosti od 5,1 milijardu evra kojim se, između ostalog, predviđa: odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinose za privatni sektor, tokom trajanja vanrednog stanja; direktna pomoć velikim preduzećima u privatnom sektoru u vidu uplate pomoći u visini od 50 odsto neto minimalne zarade za zaposlene kojima je rešenjem utvrđen prestanak rada. Mere pomoći privatnom sektoru odnose se na privredne subjekte koji su umanjili za najviše 10 odsto broj zaposlenih, ne računajući zaposlene na određeno vreme kojima ugovor ističe tokom vanrednog stanja<sup>36</sup>. Konsultacije o nacrtu paketa sa socijalnim partnerima, civilnim društvom i stručnom javnošću nisu održane.
- **1. aprila** na portalu „Nova.rs“ objavljen je tekst „KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre“ novinarkne Ane Lalić u kojem se opisuju teški uslovi rada zaposlenih u Kliničkom centru Vojvodine kojima nedostaje zaštitna oprema<sup>37</sup>. Ana Lalić je istog dana po obaveštenju KC Vojvodina privedena od strane MUP, da bi zbog pritiska javnosti bila puštena iz pritvora sutradan.
- **2. aprila** UGS „Nezavisnost“ uputili su dopis Kriznom štabu Republike Srbije kojim su, zbog saznanja da više od 15 odsto zaraženih od novim korona virusom čine zaposleni u državnom zdravstvu, apelovali da: i zaposlenima u sistemu socijalne zaštite budu povećane plate kao i zaposlenima u sistemu zdravstvene zaštite; u zdravstvenim i socijalnim ustanovama u kojima se izdaju nalozi za rad i organizaciju rada oni budu praćeni pisanim nalogima, u skladu sa pozitivnim propisima; budu sprovedene dodatne trijaže i preventivne mere zaštite<sup>38</sup>.

Pored kvaliteta primene radnopravnih propisa, najveću zabrinutost izazivaju očekivana negativna kretanja na tržištu rada. Kao i u slučaju primene radnopravnih propisa, dostupnost podataka onemogućava precizniji opis trenutne situacije, odnosno njen razvoj od proglašenja vanrednog stanja do danas. Na internet prezentaciji NSZ još uvek nisu dostupni podaci o broju lica koja su se prijavila na evidenciju nezaposlenih tokom marta i aprila 2020. godine (a koja, po zakonu, imaju rok od 30 dana od prestanka radnog angažovanja da to učine). Prema različitim procenama predstavnika sindikata, broj zaposlenih lica i radno

36 Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom virusa Kovid-19 i podršku privredi Srbije, <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/03/Program-ekonomskih-mera.docx>, 31.03.2020.

37 „KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre“, <https://nova.rs/drustvo/kc-vojvodine-pred-pucanjem-bez-zastite-za-medicinske-sestre/>, 01.04.2020.

38 „Kriznom štabu Republike Srbije“, <https://nezavisnost.org/kriznom-stabu-republike-srbije/>, 02.04.2020.

angažovanih lica kojima je usled epidemije prestalo radno angažovanje kreće se od nekoliko stotina do desetak hiljada<sup>39</sup>.

## Zaključci i mogući scenariji

Već sada je jasno da je pandemija COVID-19 prouzrokovala slom ne samo sistema radnopravne zaštite u Republici Srbiji, već i, uopšte, domaćeg pravnog poretka (barem u velikoj meri), kao i sistema zaštite ljudskih prava<sup>40</sup>. Pravne analize, zaključci i predlozi koji imaju uobičajen nivo relevantnosti, zasnovanosti i kvaliteta nužno slede ovu sudbinu preko noći nestale pravne sigurnosti. Zbog toga je u ovom trenutku najvažnije budno pratiti razvoj situacije, beležiti sve promene u pravnom okviru i na terenu i sumirati ih sve u trenutku kada se epidemija okonča, kako bi na osnovu prikupljenih podataka hitno mogle da se formulišu odgovarajuće izmene propisa i javnih politika. Osnovni cilj je, naravno, da se počinjene nepravde isprave, kao i da se ovakav slom izbegne, ili barem umanjimo ako (bolje reći kada) se opet odigra događaj kao što je epidemija koja je pogodila Srbiju početkom zime 2020. godine. I da težinu ekonomskog i društvenog tereta svi delovi ravnomerno podnesu, u skladu sa svojim pravima, mogućnostima i potrebama.

Na osnovu svega iznetog, možemo da formulišemo sledeće zaključke:

- trend višegodišnjeg ignorisanja i urušavanja ljudskih prava u svetu i u Srbiji, uključujući i socijalna prava i radna prava koja su njima obuhvaćena, uticao je na to da sposobnosti nadležnih organa u Srbiji da se izборе sa aktuelnom zdravstvenom krizom budu znatno manje nego što je to potrebno za uspešno upravljanje krizom;
- odluke institucija u Srbiji od izbijanja zdravstvene krize početkom marta, na prvom mestu način proglašavanja vanrednog stanja, sporne su sa pravnog aspekta, što je dodatno urušilo vladavinu prava i mogućnost ostvarivanja ljudskih prava kao sastavnog dela vladavine prava;

39 „Bez posla u Srbiji ostalo od hiljadu do 10.000 ljudi“, <https://www.danas.rs/ekonomija/bez-posla-u-srbiji-ostalo-od-hiljadu-do-10-000-ljudi/>, 05.04.2020.

40 Za detaljniji pregled odstupanja od međunarodnih standarda ljudskih prava pogledati u: „Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19“, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, mart 2020., <https://www.a1initiative.org/wp-content/uploads/2020/03/Analiza-mera-odstupanja-derogacija-od-ljudskih-i-manjinskih-prava-tokom-vanrednog-stanja-u-Republici-Srbiji-izazvanog-epidemijom-zarazne-bolesti-COVID-19-1.pdf>, 30.03.2020.

- akti Vlade Republike Srbije doneti tokom vanrednog stanja uticali su na dodatno urušavanje radnih prava zbog toga što nisu: doneti blagovremeno; doneti u skladu sa ustavnom garancijom zabrane diskriminacije; detaljnije razradili zakonske odredbe koje se odnose na rad na daljinu i rad od kuće; doneti u obliku kojim vlada zauzima stavove (deklaracija) kada je reč o preporukama poslodavcima koje su usvojene zaključkom; kao i zbog toga što su naknadno tumačeni od strane resornih ministarstava na način koji unosi pravnu nesigurnost;
- u narednom periodu, u očekivanju novog talasa COVID-19 na jesen 2020. godine, potrebno je – uz neposredno učešće eksperata MOR i sindikata i široki društveni dijalog sa civilnim društvom, akademskom zajednicom i svim političkim strankama – neodložno pristupiti izmenama i dopuna Zakona o radu i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, odnosno usvajanju potrebnih podzakonskih propisa, kako bi se unapredila radnopravna zaštita zaposlenih i radno angažovanih lica ne samo u situacijama epidemija i sličnih pojava, već i u redovnim okolnostima.

Pandemija COVID-19 nesumnjivo predstavlja događaj od revolucionarnog značaja za funkcionisanje modernog društvenog i ekonomskog života u svim državama sveta. Zbog toga se mnogi eksperti već sada upuštaju u predviđanja načina na koji će svet biti nepovratno izmenjen. S druge strane, manjina uzdržanih glasova poziva na oprez, ukazujući na to da uzroci krize nisu strukturne prirode i da, kao takvi, ne mogu ni izazvati strukturne promene. U svakom slučaju, ono što se oboma pristupima može zameriti je da se, u svojoj biti, bave predviđanjima u trenutku kada za to ne postoji dovoljno podataka. I ne samo to, ograničenja dometa društvenih nauka su u ovom pogledu odavno poznata. Štaviše, deluje da su one suočene sa eksponencijalnim rastom nepoznanica u mnogim oblastima koje pokušavaju da prouče. Dovoljno je navesti neka pitanja na koja istraživači društvenih pojava, po prirodi same stvarnosti, ne mogu imati čak ni izbliza precizne odgovore: da li će se nakon prestanka pandemije broj fizičkih kontakata u svetu između ljudi smanjiti ili povećati na kratak rok, u odnosu na broj pre proglašenja pandemije? Da li će pandemija povećati ili umanjiti mogućnost promene vlasti u SAD i Srbiji ove godine? Da li će ove godine u Srbiji biti zabeležen porast ili pad broja zaposlenih (prema konceptu Ankete o radnoj snazi) koji rade od kuće? A opet, sva ona će, u većoj ili manjoj meri uticati na to kakvi će biti efekti i konačne posledice pandemije na stanje radnih prava u Srbiji. Iz navedenih razloga, jedino odgovorno što može da se učini u ovom smislu, a da se izbegne paraliza usled analize (analysis paralysis), jeste skiciranje mogućih scenarija daljeg

razvoja društveno-ekonomske situacije u Srbiji, a time i nivoa poštovanja radnih prava, kako je i navedeno u tabeli 2<sup>41</sup>.

Tabela 2: *Mogući scenariji razvoja društveno-ekonomske situacije u Srbiji*

Scenarij	Kratkoročni efekti	Dugotrajne posledice
„Skok u nepoznato“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoritarni režim stvara uređenje po kineskom modelu političkog kapitalizma</li> <li>• Radnopravne norme, kao i pravni poredak uopšte, postaju sve irelevantnije</li> <li>• Sindikati postaju marginalizovani, do potpunog ukidanja</li> <li>• Oblici rada se centralizuju i usmeravaju pod kontrolu države</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurentnost privrede se povećava ukoliko EU i SAD nastave trgovinsku saradnju sa Srbijom</li> <li>• Stopa emigracije se povećava</li> <li>• Nivo poštovanja radnih prava se drastično snižava</li> </ul>
„Povratak na staro“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere podrške države usmerene su ka poslodavcima</li> <li>• Reforma radnog zakonodavstva se ponovo odlaže</li> <li>• Sindikati ostaju pasivni</li> <li>• Nema velikih promena u oblicima i uslovima rada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurentnost privrede ostaje ista ili se smanjuje</li> <li>• Stopa emigracije ostaje visoka</li> <li>• Nivo poštovanja radnih prava ostaje nizak</li> </ul>
„Strukturni povratak na staro“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere podrške države usmerene su ka poslodavcima, uz pojačani socijalni dijalog</li> <li>• Reforma radnog zakonodavstva započinje pod okriljem pristupanja EU, ali je akcent na tehničkim aspektima (npr. uređivanje rada na daljinu)</li> <li>• Sindikati počinju značajnije da se uključuju u pripremu javnih politika</li> <li>• Manji broj radnika i poslodavaca počinje da koristi fleksibilne oblike i uslove rada (npr. rad na daljinu i klizno radno vreme), a socijalni partneri počinju da prepoznaju prednosti njihovog uređivanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurentnost privrede beleži blagi rast</li> <li>• Stopa emigracije neznatno se usporava</li> <li>• Nivo poštovanja radnih prava se poboljšava za pojedine kategorije radnika, pre svega za one u profesionalnim delatnostima i one sa porodičnim dužnostima</li> </ul>
„Strukturne promene“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere podrške države usmerene su pre svega ka povećanju zaštite radnika, u okviru foruma za vođenje socijalnog dijaloga</li> <li>• Reforma radnog zakonodavstva osmišljava se i sprovodi na inkluzivan način, po najvišim standardima MOR-a</li> <li>• Sindikati dobijaju vodeću ulogu u pripremi javnih politika</li> <li>• Veliki broj radnika i poslodavaca počinje da primenjuje fleksibilne oblike i uslove rada, a država postaje predvodnik i garant zaštite radnih prava radnika i u novim i u tradicionalnim oblicima rada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurentnost privrede beleži blagi rast</li> <li>• Stopa emigracije znatno se usporava</li> <li>• Nivo poštovanja radnih prava značajno se poboljšava za sve kategorije radnika, a proporcionalno najviše za one koji su imali mala primanja i obavljali nesigurne i neformalne poslove</li> </ul>


41 Slične scenarije izradile su i pojedine međunarodne organizacije, poput Međunarodne organizacije rada. Prema njenim projekcijama, scenario sa niskim uticajem podrazumevao bi pad svetskog BDP-a od oko dva odsto, uz porast svetske nezaposlenosti za 5,3 miliona ljudi; prema scenariju sa srednjim uticajem BDP bi opao za četiri odsto, nezaposlenost se povećala za 13 miliona ljudi; scenario sa visokim uticajem bi doveo do pada BDP-a od oko osam odsto, dok bi nezaposlenost skočila za 24,7 miliona ljudi. Izvor: „Estimating the impact of COVID-19 on the world of work“, [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_739050/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739050/lang-en/index.htm), 06.04.2020.

Ono što nam se čini nespornim je da će buduća istraživanja u oblastima društvenih nauka morati još više da posegnu za veštinama i znanjima koji leže u domenima prirodnih nauka (kao što je informatička obrada velikih skupova podataka), kao i za podacima koji proističu iz svakodnevnih životnih iskustava ljudi. To će ne samo doprineti tome da se sve složenija stvarnost upozna detaljnije i brže, već će omogućiti da se pred autoritarnim tendencijama, koje sve više jačaju u svetu i u Srbiji, stvori naučni front koji je sposoban i voljan da im se suprotstavi znanjem zasnovanom na podacima i stavom zasnovanim na obnovljenom humanizmu.

## Bibliografija

1. Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji 2019.
2. Bronstein A., International and Comparative Labor Law, International Labor Organization 2009
3. Estlund Cynthia L., „The Death of Labor Law?“ Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 06-16, June 2016, New York University School of Law
4. International Trade Union Confederation, The right to strike and the ILO: The legal foundations, mart 2014.
5. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016-2017), maj 2019.
6. Odluka o obustavi izvođenja nastave u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama i redovnog rada ustanova predškolskog vaspitanja i obrazovanja, „Službeni glasnik RS“ br. 30/2020
7. Odluka o obustavi rada ustanova učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, „Službeni glasnik RS“ br. 32/2020
8. Odluka o ograničenju pružanja usluga u oblasti trgovine na malo, koje obuhvataju prodaju robe i vršenje usluga u trgovinskim centrima i lokalima u koje se ulazi iz zatvorenog prostora, „Službeni glasnik RS“ br. 39/2020
9. Odluka o ograničenju organizovanja igara na sreću, „Službeni glasnik RS“ br. 49/2020
10. Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019.
11. Ustav Republike Srbije
12. Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom virusa Kovid-19 i podršku privredi Srbije
13. Vlada Republike Srbije, Strategija podsticanja rađanja, 2018.
14. Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije sa Akcionim planom za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020. godine, 2019.

15. Vlada Republike Srbije, Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ br. 31/2020
16. Vlada Republike Srbije, Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, „Službeni glasnik RS“ br. 36/2020
17. Vlada Republike Srbije, Uredba o dodatku na osnovnu platu zaposlenih u zdravstvenim ustanovama i određenih zaposlenih koji obavljaju poslove u oblasti zdravlja, odnosno zaštite zdravlja stanovništva Republike Srbije, odnosno lečenja i sprečavanja širenja epidemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, „Službeni glasnik RS“ br. 48/2020
18. Vlada Republike Srbije, Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava, „Službeni glasnik RS“ br. 50/2020
19. Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 broj 53-2561/2020
20. Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 broj 53-2787/2020
21. Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 br. 132-2865/2020
22. Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 broj 53-3008/2020-2
23. Vlada Republike Srbije, Zaključak 05 broj 53-3041/2020
24. Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“ br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje
25. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, „Službeni glasnik RS“ br. 15/2016

A blue-tinted photograph of a busy city street. In the foreground, a woman in a dark puffer jacket walks away from the camera. To her right, a man in a dark coat and glasses walks towards the camera. Further right, a woman in a light-colored puffer jacket and glasses walks towards the camera while talking on a mobile phone. The street is paved with cobblestones and lined with buildings and street lamps. A monument in the middle ground has the text "БОЈА БИСТА ПИХАНА 1902" on it. The overall scene is a bustling urban environment.

# Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

*Ivan Sekulović*

## APSTRAKT

Predmet ove analize je Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje (AP). U uvodu je prikazan hronološki razvoj događaja u okviru ovog poglavlja, počev od održavanja eksplanatornog i bilateralnog skrininga, preko procesa izrade AP, do njegovog konačnog usvajanja u maju 2020. Kao glavne procesne zamerke navedene su sporost izrade ovog dokumenta i činjenica da mnogi komentari civilnog društva na njega nisu uvaženi. Kada je reč o sadržini AP, utvrđeno je postojanje brojnih nedostataka. U pogledu usaglašavanja propisa, sagledana su tri aspekta AP. Prvo, da li je ocena stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU ispravna; zaključeno je da u AP preovladavaju paušalne ocene stepena usaglašenosti. Drugo, da li su ispravno navedeni svi relevantni propisi EU; ocenjeno je da nisu – na primer, izostavljena je Direktiva (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja. Treće, da li je plan usaglašavanja propisa realističan; zaključeno je da nije, kao i da postoji nekoliko grešaka kod navođenja rokova za usaglašavanje. U pogledu nadležnosti i kapaciteta institucija navedenih u AP, takođe su sagledana tri aspekta. Prvo, da li su ispravno i celovito navedene sve nadležne institucije, u kom pogledu je utvrđeno da AP uglavnom ne sadrži propuste i nedostatke. Drugo, da li su ispravno procenjeni administrativni kapaciteti, u vezi čega je zaključeno da postoje nejasnoće, recimo po pitanju korišćene metodologije procene adekvatnosti postojećih resursa. Treće, da li je sačinjen realističan plan jačanja kapaciteta, u kom pogledu je zaključeno da će pojedini rokovi i dinamika navedeni u AP predstavljati prepreku za njegovo uspešno sprovođenje. Na kraju, preporučeno je da se hitno pristupi reviziji AP i izradi matrice za praćenje njegove realizacije, kao i izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike i ukidanju zabrane zapošljavanja u javnom sektoru.



## ABSTRACT

The subject of this analysis is the Action Plan for Chapter 19 - Social Policy and Employment (AP). The introduction includes the chronological unfoldment of events in relation to this chapter, starting with the explanatory and bilateral screen held, through the process of drafting the AP, to its final adoption in May 2020. The main procedural objections include the slow pace at which this document was drafted and the fact that many comments provided by civil societies were not taken into account. In terms of the AP's contents, it has been determined that the document includes numerous shortcomings. In terms of regulatory harmonisation, three aspects of the AP were considered. First, whether or not the assessment of the degree to which domestic regulations have been harmonised with the *acquis communautaire* is correct; it was concluded that in the AP, arbitrary estimates of the degree of compliance prevail. Second, are all relevant EU regulations correctly listed; it was assessed that they were not - for example, Directive (EU) No. 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the work-life balance for parents and carers was omitted. Third, is the regulatory harmonisation plan realistic; it was concluded that it is not, and that there are a number of errors in the provided deadlines for compliance. In terms of competences and the capacities of the institutions listed in the AP, three aspects were also taken into account. First, whether or not all competent institutions were correctly and completely listed, in which respect it was determined that the AP generally does not contain omissions and shortcomings. Second, have the administrative capacities been correctly assessed, in which respect it was concluded that there are certain ambiguities, for example regarding the methodology used to assess the adequacy of existing resources. Third, has a realistic plan been compiled for strengthening capacities, in which respect it was concluded that certain deadlines and dynamics listed in the AP will pose an obstacle to its successful implementation. In conclusion, the following was recommended: the urgent revision of the AP to be approached, along with the development of a matrix that will serve to monitor its implementation; the development of a new Employment and Social Policy Reforms Programme; and the lifting of the public sector employment ban.

# Uvod

Vlada Republike Srbije prvi put se susrela sa pravnim tekovinama Evropske unije sistematizovanim u okviru pregovaračkih poglavlja 2010. godine, putem Upitnika Evropske komisije koji joj je uručen kako bi na osnovu njega institucije EU usvojile mišljenje o zahtevu Srbije za članstvom u Uniji. Pitanja socijalne politike i zapošljavanja grupisana su, za potrebe pregovaračkog procesa, u okviru poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Kako je u Upitniku pojašnjeno, nadležnost Unije u ovim oblastima zasniva se na članu 153. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, prema kojem ona „podržava i dopunjuje aktivnosti država članica u oblasti socijalne politike“<sup>1</sup>. Pravne tekovine obuhvataju minimalne standarde u oblastima kao što su radno pravo, bezbednost i zdravlje na radu i borba protiv diskriminacije u pogledu zapošljavanja i obavljanja zanimanja. Propisima u ovoj oblasti uređeno je i funkcionisanje i korišćenje sredstava najstarijeg evropskog strukturnog fonda – Evropskog socijalnog fonda. Takođe, u ovo poglavlje spadaju i međunarodni ugovori kojima je Unija pristupila, kao što su konvencije Ujedinjenih nacija, a posebno Međunarodne organizacije rada.

Na sastanku eksplanatornog skринinga o poglavlju 19, održanom od 10-12 februara 2014. godine, delegaciji Vlade RS detaljno su predstavljeni propisi u svim podoblastima u okviru ovog poglavlja koji su tada bili na snazi. Nakon toga, od 24-26. juna 2014. godine održan je sastanak bilateralnog skринinga na kojem je delegacija Vlade RS predstavila usklađenost domaćeg zakonodavstva sa standardima EU u okviru ovog poglavlja, kao i kapacitete za njegovo sprovođenje. Na osnovu ovog sastanka, Evropska komisija je sačinila Izveštaj o skринingu u kojem je navedena njena procena stepena usklađenosti propisa Republike Srbije sa standardima EU, kao i administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje. Glavni zaključak ovog izveštaja je da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore u okviru poglavlja 19, te je stoga utvrđeno da mora da ispuni merilo za otvaranje tih pregovora, i to u vidu usvajanja akcionog plana kojim će pravne tekovine EU biti prenete u domaći pravni poredak, a neophodni kapaciteti za njihovo sprovođenje i primenu izgrađeni. Istovremeno, zadati su i elementi koje taj plan mora da sadrži, i to: rokovi, ljudski resursi, institucije i jačanje administrativnih kapaciteta. O rezultatu skринinga u ovom poglavlju Vlada je obaveštena 28. aprila 2016. godine.

<sup>1</sup> Upitnik EK – Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje, str. 1. Dokument se može preuzeti sa internet prezentacije Ministarstva za evropske integracije putem linka: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/upitnik/odgovori\\_na\\_upitnik\\_ek.zip](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/upitnik/odgovori_na_upitnik_ek.zip).

NA SASTANCIMA  
ODRŽANIM U OKVIRU  
NACIONALNOG  
KONVENTA O EU  
ORGANIZACIJE CIVILNOG  
DRUŠTVA UPUTILE SU  
BROJNE KOMENTARE NA  
NACRT AP. MNOGI OD  
NJIH NISU UVAŽENI, NITI  
JE MINISTARSTVO RADA  
STAVILO NACRT NA UVID  
JAVNOSTI PRE NJEGOVOG  
USVAJANJA, UPRKOS  
OBEĆANJU DATOM NA  
SASTANKU NKEU.

Na osnovu navedenog, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) započelo je izradu Akcionog plana za Poglavlje 19. Budući da je, prema zahtevima EK, ovo poglavlje specifično jer se traži detaljan plan razvoja administrativnih kapaciteta za primenu propisa kojima su transponovani standardi EU, MRZBSP je samo delimično moglo da se osloni na akcione planove koje je Vlada usvojila za druga pregovaračka poglavlja, a pre svega poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. S druge strane, olakšavajuća okolnost je bila to što je Crna Gora već bila otvorila ovo poglavlje na osnovu usvojenog akcionog plana, pa je delegacija MRZBSP ostvarila bilateralnu posetu nadležnom ministarstvu u Vladi Crne Gore radi upoznavanja sa tamošnjim iskustvima u pripremi ovog dokumenta. Na kraju, MRZBSP je dobilo tehničku podršku od strane

Ministarstva za evropske integracije i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva putem koje je omogućeno angažovanje eksperta iz Republike Hrvatske, kao i tehnička priprema, uključujući i formatiranje i pripremu budžeta Akcionog plana. Uprkos svemu tome, proces pripreme Akcionog plana tekao je dosta sporo, pa je Vlada RS tek 15. januara 2019. godine organizovala prvo javno predstavljanje njegovog nacrtu, i to u okviru radne grupe Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Pre sastanka, kao i na samom sastanku i nakon njega, predstavnici organizacija civilnog društva dostavili su MRZBSP brojne komentare na nacrt, na osnovu kojih je ono priredilo drugi nacrt koji je predstavljen na sastanku održanom u okviru NKEU 14. juna 2019. godine. Na tom sastanku ponovljeni su mnogi komentari civilnog društva koji nisu u međuvremenu uvaženi od strane MRZBSP, koje je obećalo da će novi nacrt staviti na uvid javnosti putem sajta NKEU. Međutim, ovo obećanje nije ispunjeno, niti su od tog trenutka civilno društvo i šira javnost imali uvid u nove verzije nacrtu Akcionog plana. Na kraju, Vlada Republike Srbije je u maju 2020. godine usvojila AP<sup>2</sup>.

Predmet ove analize biće sadržaj pomenutog dokumenta, i to njegova dva glavna aspekta: prvi se odnosi na stepen usaglašenosti, odnosno na plan usaglašavanja domaćih propisa sa pravom EU, a drugi na utvr-

2 Dokument se može preuzeti sa internet prezentacije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja putem linka: [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-06/%D0%90%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B5%2019\\_0.DOCX](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-06/%D0%90%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B5%2019_0.DOCX).

divanje nadležnih institucija za donošenje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovu primenu. U okviru ova dva segmenta biće dat osvrt na sve podoblasti Akcionog plana, i to na: radno pravo, socijalni dijalog, bezbednost i zdravlje na radu, politiku zapošljavanja, Evropski socijalni fond, socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu i anti-diskriminaciju u politici zapošljavanja i socijalnoj politici.

## 1. Usaglašavanje propisa

Predmet ovog dela analize je utvrđivanje odgovora na sledeća pitanja: da li je ocena o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU ispravna; da li su ispravno navedeni svi relevantni propisi EU; da li je plan usaglašavanja propisa realističan.

Kada je reč o oceni stepena usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, u Akcionom planu preovladavaju paušalne ocene, poput one da je Zakon o radu „u značajnoj meri usaglašen“, ili one da je Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu „u velikoj meri usklađen“. S druge strane, u skriningu izveštaju za ovo poglavlje navedeno je da je u oblasti radnog prava potrebno sprovesti „značajan broj važnih prilagodavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se pripremiло za potpunu pravnu usaglašenost u ovoj oblasti“<sup>3</sup>, a ista ocena data je i za oblast bezbednosti i zdravlja na radu. Zbog toga nije jasno na osnovu kojih analiza su date procene navedene u Akcionom planu, budući da one, osim u izuzetnim slučajevima, nisu vršene. Izuzetak predstavlja analiza usklađenosti Zakona o radu koja je izrađena u okviru twining projekta sa Slovačkom, ali na nju nije upućeno prilikom davanja ocene o stepenu usklađenosti Zakona o radu u Akcionom planu. Pored toga, u pojedinim slučajevima u ovom dokumentu su date očigledno netačne ocene stepena usklađenosti. Primera radi, navodi se da su Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije obuhvaćene i relevantne direktive<sup>4</sup>. Međutim, ovim nacrtom i dalje nije predviđeno potpuno usklađivanje sa odredbama ovih direktiva, recimo, u pogledu primene u oblastima stanovanja i samozapošljavanja<sup>5</sup>. Pored toga,

3 Izveštaj o skriningu: Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, str. 14.

4 U pitanju su Direktiva broj 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo i Direktiva broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu.

5 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>

U AKCIONOM PLANU  
PREOVLADAVAJU  
PAUŠALNE OCENE O  
STEPENU USAGLAŠENOSTI  
DOMAĆIH PROPISA SA  
RELEVANTNIM PROPISIMA  
EU, POPUT ONE DA  
JE ZAKON O RADU  
„U ZNAČAJNOJ MERI  
USAGLAŠEN“.

u ovoj oblasti Akcionim planom nije odgovoreno na ocenu iz skrining izveštaja da je potrebno dodatno usaglašavanje u pogledu razumnog prilagođavanja za zaposlene za invaliditetom, što je materija koja se ne reguliše Zakonom o zabrani diskriminacije, već Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, koji uopšte nije pomenut u Akcionom planu kao relevantan propis. Na kraju, u slučaju nekih propisa kojima je u velikoj meri izvršeno transponovanje relevantnih direktiva, kao što je to slučaj sa Zakonom o agencijskom zapošlja-

vanju, kojim je u domaći pravni poredak preneti Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta broj 2008/104/EZ od 19. novembra 2008. godine o privremenom radu preko agencija, nije navedena ocena stepena usaglašenosti, odnosno, navodi se samo podatak da su relevantne direktive transponovane kroz ovaj zakon. Može se reći da ovakvim parcijalnim, nekoherentnim, i, u nekim slučajevima, netačnim ocenjivanjem stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU ne samo da se otežava rad nadležnih organa u predstojećem procesu pregovaranja u okviru ovog poglavlja, već se organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama praktično uskraćuje mogućnost da na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja.

U pogledu toga da li su u Akcionom planu ispravno navedeni svi relevantni propisi EU, treba prvo napomenuti to da su prilikom navođenja mnogih propisa učinjene pogreške materijalne i pravopisne prirode. Primera radi, u oblasti radnog prava, Direktiva (EU) broj 2019/1152 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o transparentnim i predvidljivim uslovima rada u Evropskoj uniji navedena je kao „Direktiva 2019/1152 o transportu i predvidivim radnim uslovima“, čime je naziv ovog propisa netačno i nepotpuno prenet. Drugi primer odnosi se na navođenje „direktive“ koja će biti transponovana Zakonom o radu u domaći pravni poredak, a zapravo se radi o Uredbi Saveta (EZ) br. 1111/2005 od 24. juna 2005. godine o izmeni Uredbe (EEZ) br. 1365/75 o osnivanju Evropske fondacije za poboljšanje životnih i radnih uslova. Pored toga, mora se napomenuti to da se uredbe EU ne transponuju, s obzirom na to da se one neposredno primenjuju. Dalje, u nekim slučajevima je izvršeno pogrešno upućivanje na propis kojim će neka direktiva EU biti transponovana u domaći pravni poredak. Primera radi, navedeno je da će Zakonom o radu biti transponovana „Direktiva Saveta 91/383/EEZ od 25. juna 1991. godine o dopunama mera

za podsticanje unapređenja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vreme ili u privremenom radnom odnosu“, iako je predmetna materija uređena Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, pa samo njime i može biti izvršeno transponovanje ove direktive. Takođe, u nekim slučajevima izvršeno je nepotpuno ili netačno navođenje propisa EU sa kojima je potrebno izvršiti usaglašavanje. Tako je po pitanju budućeg Zakona o rodnoj ravnopravnosti navedeno da je potrebno izvršiti usklađivanje sa Direktivom 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. godine o primeni principa jednakih mogućnosti i tretmana muškaraca i žena u vezi sa zapošljavanjem i zanimanjem i Direktivom 2010/41/EU od 7. jula 2010. godine o primeni principa jednakog tretmana muškaraca i žena u aktivnostima samozapošljavanja. Međutim, nije navedena Direktiva Saveta 2010/18 od 8. marta 2010. godine o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su zaključili BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, kojom se stavlja van snage Direktiva 96/34/EZ. Uvidom u Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti može se utvrditi da ova direktiva nije bila uzeta u obzir prilikom usaglašavanja sa propisima EU, budući da, iako je nacrtom propisana zabrana rodne neravnopravnosti za vreme odsustva sa rada zbog trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta<sup>6</sup>, nije propisano to da najmanje jedan od ukupno četiri meseca odsustva sa rada radi nege deteta (tzv. roditeljsko odsustvo prema Direktivi) treba da bude neprenosivo između roditelja. Kada je reč o politici zapošljavanja, umesto Odluke Saveta (EU) 2015/1848 od 5. oktobra 2015. godine o smernicama za politike zapošljavanja država članica za 2015. godinu trebalo je navesti noviji propis EU, tj. Odluku Saveta (EU) 2018/1215 od 16. jula 2018. godine o smernicama za politike zapošljavanja država članica. Na kraju, treba napomenuti to da je u Akcionom planu navedeno da će u roku od šest meseci od njegovog usvajanja biti izrađena matrica za praćenje njegove realizacije u koji će biti uneti i propisi EU koji su u međuvremenu usvojeni. Međutim, u vreme usvajanja ovog dokumenta već je bilo poznato da su neki novi propisi EU usvojeni i da će veoma brzo stupiti na

AKCIONIM PLANOM NISU OBUHVAĆENI NEKI RELEVANTNI PROPISI EU KOJI SU USVOJENI I KOJI SU STUPILI NA SNAGU U PERIODU NJEGOVE IZRADE, POPUT DIREKTIVE (EU) BROJ 2019/1158 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 20. JUNA 2019. GODINE O RAVNOTEŽI IZMEĐU POSLOVNOG I PRIVATNOG ŽIVOTA RODITELJA I NEGOVATELJA KOJOM SE STAVLJA VAN SNAGE DIREKTIVA SAVETA BROJ 2010/18/EU.

<sup>6</sup> Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti, čl. 30, [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2.\\_nacrt\\_zakona\\_o\\_rodnoj\\_ravnopravnosti\\_14.06.2018..pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2._nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_14.06.2018..pdf).

NEJASNO JE ZBOG ČEGA BI SE DIREKTIVE KOJE SE TIČU SOCIJALNOG DIJALOGA, UMEMO ZAKONOM O RADU KOJI UREĐUJE TU OBLAST, U NAŠ PRAVNI POREDAK PRENOSILE POSEBNIM ZAKONIMA. TO JE SLUČAJ SA DIREKTIVOM 2009/38/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 6. MAJA 2009. GODINE O OSNIVANJU EVROPSKOG RADNIČKOG SAVETA ILI UVOĐENJU POSTUPKA KOJI OBUHVATA PREDUZEĆA ILI GRUPE PREDUZEĆA NA NIVOU ZAJEDNICE RADI INFORMISANJA I KONSULTOVANJA RADNIKA.

snagu, kao i da će rok za njihovo transponovanje od strane država članica isteći u periodu primene Akcionog plana. Uprkos tome, oni ipak nisu uzeti u obzir prilikom pripreme plana usaglašavanja domaćih propisa. Primera radi, u oblasti radnog prava usvojena je Direktiva (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta broj 2010/18/EU. Ovaj propis stupio je na snagu u avgustu 2019. godine, a period njenog transponovanja od strane država članica ističe 2. avgusta 2022. godine.

Na kraju, po pitanju plana usaglašavanja propisa, prvo treba naglasiti to da je i u ovom pogledu učinjen određen broj materijalnih grešaka. One se uglavnom odnose na nepoklapanje vremenskih perioda za usaglašavanje propisa sa aktuelnim vremenskim periodima koji su planirani samim Akcionim planom. Naime, iako je ovaj dokument usvojen u maju 2020. godine, primera radi, u okviru redosleda koraka usaglašavanja Zakona o radu sa evropskim propisima navodi se da će prvi korak biti sprovođenje analize usaglašenosti tog propisa sa relevantnim direktivama EU, koje će biti izvršeno „15 meseci počev od trećeg kvartala 2019. godine, zaključ-

no sa trećim kvartalom 2020. godine“<sup>7</sup>. Slično tome, u nekim slučajevima za isti propis su navedeni različiti rokovi za njegovo usvajanje, pa je tako za donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu kod nekih aktivnosti kao rok naveden prvi kvartal 2020., a kod nekih drugi kvartal 2020. godine. Pored toga, trajanje pojedinih aktivnosti nije primereno težini zadatka, pa je tako za aktivnost „1.1.1.2 Usaglašavanje teksta Nacrta zakona sa socijalnim partnerima i donošenje Zakona, kojima se reguliše organizacija radnog vremena u skladu sa preporukama iz analize, a u cilju potpunog transponovanja predmetne direktive“, koja se odnosi na Zakon o radu, navedeno da će trajati od 4. kvartala 2020. do 4. kvartala 2021. godine. Postavlja se pitanje zbog čega je predlagač Akcionog plana predložio period od čak godinu dana za sprovođenje ove aktivnosti. Pored ovih problema vezanih za rokove

<sup>7</sup> Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, str. 8.

za ispunjenje aktivnosti, zabrinjava to što akcioni planovi Vlade za različita pregovaračka poglavlja i dalje imaju međusobne nepodudarnosti. Primera radi, usvajanje Strategije deinstitutionalizacije Akcionim planom za poglavlje 19 predviđeno je do trećeg kvartala 2020. godine, dok je revidiranim Akcionim planom za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava usvajanje istog ovog dokumenta planirano do četvrtog kvartala 2020. godine<sup>8</sup>. Dalje, iako je u pogledu pojedinih propisa EU zaključeno da je potrebno izvršiti usklađivanje pojedinih domaćih propisa, to nije navedeno u tabelarnom delu Akcionog plana. Primera radi, u pogledu Direktive Saveta 2010/18 od 8. marta 2010. godine o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su zaključili BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, kojom se stavlja van snage Direktiva 96/34/EZ, navedeno je da su potrebne izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Međutim, u tabelarnom delu koji sadrži pregled aktivnosti vezanih sa transponovanjem ove direktive u domaći pravni poredak, aktivnost izmene ovog zakona nije navedena. Takođe, može se postaviti pitanje pravne forme procesa transponovanja pojedinih propisa EU u pravni poredak Republike Srbije. Propisima EU se, po pravilu, ne utvrđuje obavezujući način njihovog transponovanja u pravni poredak država. To je slučaj i sa Direktivom 2009/38/EZ Evropskog parlamenta i Saveća od 6. maja 2009. godine o osnivanju Evropskog radničkog saveta ili uvođenju postupka koji obuhvata preduzeća ili grupe preduzeća na nivou Zajednice radi informisanja i konsultovanja radnika (prerađena) (tekst od značaja za EEP). Naime, suština ove direktive je unapređenje transnacionalnog socijalnog dijaloga na nivou preduzeća<sup>9</sup>. Stoga je nelogično predmetnu materiju uređivati posebnim „Zakonom o osnivanju evropskih radničkih saveta radi obaveštavanja i savetovanja zaposlenih u preduzećima ili skupinama preduzeća na nivou EU“, kako se to navodi u Akcionom planu, umesto da se to učini Zakonom o radu koji uređuje oblast socijalnog dijaloga. Dalje, u planu usaglašavanja propisa navode se propisi čija materija nije predmet uređivanja pravom EU, kao što je to Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, ili za koje je ocenjeno da su već harmonizovani sa relevantnim tekovinama EU, pa dalje usaglašavanje nije potrebno (kao što su, kako se navodi, Zakon o pomorskoj plovidbi, Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim

8 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, str. 235. Dodatno zabrinjava činjenica da usvajanje ove strategije nije predviđeno Planom rada Vlade za 2020. godinu.

9 Pogledati izveštaj Evropske komisije: Report on the implementation by Member States of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast), 2018.



vodama i podzakonski propisi za njegovu primenu, Zakon o vazdušnom saobraćaju i pozakonski propisi za njegovu primenu, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju, kao i neki podzakonski propisi u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu). Na kraju, treba napomenuti to da su pojedini rokovi za donošenje propisa u okviru plana usaglašavanja propisa postavljeni vrlo ambiciozno, imajući u vidu i sam period usvajanja Akcionog plana. Naime, iako je on usvojen u maju 2020. godine, rok za usvajanje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu postavljen je za drugi kvartal iste godine, što znači samo oko mesec dana nakon usvajanja Akcionog plana. Zbog takvih nerealističnih procena, može se zaključiti to da će doći do brojnih kršenja zadatih rokova. Konkretno, pomenuti Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu još uvek nije usvojen, zaključno sa septembrom 2020. godine.

## 2. Nadležnost i kapaciteti

Predmet ovog dela analize je ocena segmenata Akcionog plana koji se odnose na utvrđivanje nadležnih institucija za donošenje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovu primenu putem davanja odgovora na sledeća pitanja: da li su ispravno i celovito navedene sve nadležne institucije; da li su ispravno procenjeni administrativni kapaciteti; da li je sačinjen realističan plan njihovog jačanja.

Kada je reč o utvrđivanju nadležnih institucija, Akcionim planom su utvrđene odgovorne institucije i institucije uključene u sprovođenje za svaku aktivnost kojom se transponuje neki propis EU, odnosno kojim se primenjuje domaći propis kojim je propis EU transponovan u pravni poredak Republike Srbije. U najvećem broju slučajeva u pitanju su ministarstva i organi u sastavu ministarstava (pre svega, MRZBSP i Inspektorat za rad), a u pojedinim slučajevima navedene su i službe Vlade (poput Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo), posebne organizacije i agencije (poput Direktorata civilnog vazduhoplovstva i Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova), Narodna skupština (kada je reč o aktivnosti usvajanja zakona), pokrajinski organi (poput Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova) i lokalna samouprava, a kod pojedinih aktivnosti i socijalni partneri, osnovno nevladine organizacije. U ovom pogledu, jedina primedba koja se može staviti tiče se nedoslednosti u

određivanju nadležnih institucija, odnosno jedinica u njihovom sastavu. Naime, u nekim slučajevima su precizirane unutrašnje jedinice u sastavu nadležnih institucija, poput Sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom u sastavu MRZBSP ili „inspektora rudarstva“ u okviru Ministarstva rudarstva i energetike; s druge strane, kod aktivnosti koje se odnose na primenu propisa u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture nije primenjena ista logika, tj. nije navedeno da će za njih biti nadležan Sektor za inspekcijski nadzor u njegovom sastavu. Pored toga, treba staviti napomenu koja se tiče aktivnosti 4.3.4 „Praćenje sprovođenja Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike“. Naime, u koloni „Odgovorne institucije i institucije uključene u sprovođenje“ stoji da će u sprovođenju ove aktivnosti učestvovati i „OCD u okviru Platforme za praćenje sprovođenja ERP-a i ESRP-a“. Međutim, ova platforma, nakon što je istekao pilot-period od septembra do decembra 2016. godine, više nije funkcionalna i stoga ne može stajati kao akter u primeni ove aktivnosti.

U pogledu procene administrativnih kapaciteta, prvo pitanje od značaja za primenu Akcionog plana tiče se toga da li su ispravno utvrđeni postojeći resursi, i to broj državnih službenika i raspoloživo vreme za obavljanje zadataka povezanih sa primenom Akcionog plana. Ovde se može staviti primedba da navedeni podaci nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način u celom dokumentu i da nedostaju u slučaju većine nadležnih institucija, odnosno njihovih unutrašnjih jedinica. Primera radi, u oblasti radnog prava navedeno je da je u Sektoru za rad i zapošljavanje, u Odseku za normativne i studijsko-analitičke poslove u oblasti rada, na normativnim poslovima sistematizovano sedam izvršilaca, od kojih trenutno radi četiri, dok se, istovremeno, navodi da jedno radno mesto za obavljanje normativnih poslova nije popunjeno. Iz navedenog se ne može pouzdano utvrditi koliki broj državnih službenika je na raspolaganju nadležnom ministarstvu. Pored toga, nejasno je na osnovu kog kriterijuma je utvrđeno da pomenuti izvršioci, kako se navodi, oko 10% svog radnog vremena obavljaju normativne poslove u vezi sa transponovanjem pravnih tekovina EU u radno zakonodavstvo Republike Srbije. Procene postojećih resursa su u uvodnom delu date samo u slučaju MRZBSP (pored Sektora za rad i zapošljavanje, delimično su procenjeni i kapaciteti Sektora za zaštitu osoba sa invaliditetom i Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređivanje rodne ravnopravnosti) i Nacionalne službe za zapošljavanje, dok druge nadležne institucije koje su navedene kao primarne ili sekundarne u sprovođenju aktivnosti u okviru Akcionog plana nisu ni pomenute u uvodnom delu ovog dokumenta. U tabelarnom delu date su procene pojedinih nadležnih institucija (ministarstava, organa ili njihovih unutrašnjih jedinica), poput Ministarstva

ZABRINJAVA TO ŠTO  
MEĐU IZVRŠIOCIMA  
U NADLEŽNIM  
INSTITUCIJAMA IMA  
NEDOVOLJNO ONIH  
PRAVNE STRUKE  
SA VIŠEGODIŠNJIM  
ISKUSTVOM KOJE  
JE POTREBNO ZA  
OBAVLJANJE SLOŽENIH  
POSLOVA POPUT  
TRANSPONOVANJA  
DIREKTIVA EU  
U DOMAĆE  
ZAKONODAVSTVO

građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva rudarstva i energetike, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva za evropske integracije, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva privrede, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Republičkog sekretarijata za javne politike, Inspektorata za rad, Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, Sektora za brigu o porodici i socijalnu zaštitu, Sektora za međunarodnu saradnju, evropske integracije i projekte, Nacionalne službe za zapošljavanje, zavoda za socijalnu zaštitu, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fonda solidarnosti, Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova i Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova, ali često bez navođenja struke, odnosno stepena stručne spreme državnih službenika potrebnog za sprovođenje aktivnosti. Na kraju, zabrinjava to što, prema dostupnim podaci-

ma, među izvršiocima u nadležnim institucijama ima nedovoljno onih pravne struke sa višegodišnjim iskustvom koje je potrebno za obavljanje složenih poslova poput transponovanja direktiva EU u domaće zakonodavstvo (koji podrazumevaju, pored pripreme nacрта propisa, i izradu tabele usklađenosti, sprovođenje analize efekata i javne rasprave i druge aktivnosti). Primera radi, kako se navodi u Akcionom planu, pored pomenutih četiri izvršilaca u Sektoru za rad i zapošljavanje, Odseku za normativne i studijsko-analitičke poslove u oblasti rada, angažovana su još dva izvršioca, i to samostalni savetnik ekonomske struke i mlađi savetnik pravne struke, na analitičkim i administrativno-tehničkim poslovima. Nedoumice u pogledu postojećih kapaciteta ne otklanjaju ni podaci poput onog da će u transponovanje direktiva u oblasti radnog prava biti uključeni i zaposleni iz Odeljenja za socijalni dijalog, jer se ne navodi da li poseduju višegodišnje iskustvo u pravnoj struci (u delu koji se odnosi na socijalni dijalog navodi se da samo jedan izvršilac obavlja normativne poslove u vezi sa transponovanjem pravnih tekovina EU u radno zakonodavstvo Republike Srbije).

Na kraju, kada je reč o planu jačanja administrativnih kapaciteta, u uvodnom delu dati su podaci samo za MRZBSP, i to za pojedine unutrašnje jedinice u njegovom sastavu – Sektor za rad i zapošljavanje i Sektor za zaštitu osoba sa invaliditetom, dok podaci o Sektoru za antidiskriminacionu politiku ne omogućavaju jasan uvid u plan jačanja njegovih kapaciteta. U tabelarnom delu Akcionog plana dati su podaci i za po-

jedine druge nadležne institucije, odnosno njihove unutrašnje jedinice. Međutim, na pojedinim mestima ti podaci su upitni, jer nisu planirani u mogućim vremenskim periodima. Primera radi, za aktivnost 1.1.1.4 „Implementacija Zakona o radu u delu koji se odnosi na organizaciju radnog vremena, radi ujednačenog postupanja poslodavaca i zaposlenih u primeni odredaba Zakona“ u koloni „Potrebni kapaciteti“ naznačeno je „Prijem 120 (VSS) inspektora rada u radni odnos na neodređeno vreme počev od 1. kvartala 2018. do 4. kvartala 2020“. Pored ovih primedbi, glavna zamerka koja se tiče plana jačanja kapaciteta odnosi se na to što se rok za njegovo izvršenje u najvećem broju oblasti poklapa sa rokom za usaglašavanje propisa – do 4. kvartala 2021. godine. To znači da će nadležne institucije i pre ostvarivanja potrebnog nivoa kadrovske potpunosti za usaglašavanje propisa morati da sprovedu proces usaglašavanja, bez potrebnih kapaciteta. Ova nelogičnost će svakako biti jedna od ključnih prepreka za uspešno sprovođenje Akcionog plana.

### 3. Zaključci i preporuke

Akcionni plan za Poglavlje 19 usvojen je šest godina od održavanja bilateralnog skrininga. Proces njegove izrade trajao je skoro četiri godine i odlikovao ga je nedovoljan nivo transparentnosti i inkluzivnosti. U njegov proces nisu od početka bili uključeni nezavisni eksperti i predstavnici civilnog društva, već su oni imali prilike da učestvuju tek u diskusiji o gotovim nacrtima ovog dokumenta. Veliki broj komentara koje su dali predstavnici civilnog društva i socijalnih partnera nije uvažen, pa su u Akcionom planu ostali brojni nedostaci koji će ne samo otežati njegovo sprovođenje, već i ugroziti kvalitet usaglašavanja domaćih propisa sa pravom EU. Jedna od osnovnih zamerki koje su predstavnici sindikata svojevremeno uputili nadležnom predlagaču tiče se činjenice da je Akcionim planom predviđeno uporedo usaglašavanje i usvajanje Zakona o radu, kao sistemskog propisa u oblasti radnih odnosa, i drugih zakona u toj oblasti, kao izvedenih. Ovo može dovesti do ugrožavanja koherentnosti ne samo radnih odnosa već i šire, celokupnog pravnog poretka koji bi trebalo da počiva na pravnoj sigurnosti kao jednom od osnovnih načela vladavine prava.

U ovoj analizi dat je kritički osvrt na dva glavna aspekta Akcionog plana: usaglašavanje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta. Na osnovu njenih nalaza moguće je dati sledeće zaključke:

- U Akcionom planu preovladavaju paušalne ocene o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, koje nisu utemeljene na analizama ili na stručnom metodološkom pristupu, poput tabela usklađenosti. Zbog toga je praktično nemoguće izvršiti adekvatnu procenu obima posla koji očekuje nadležne institucije u narednom periodu u procesu usaglašavanja propisa. Dodatno, postoji razlog za sumnju da se želeo minimizirati jaz neusklađenosti, jer u dokumentu preovladavaju ocene da su domaći propisi u značajnoj ili u velikoj meri usaglašeni, dok, s druge strane, ocene EU govore o tome da će biti potrebno značajno prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva.
- Parcijalnim, nekoherentnim, i, u nekim slučajevima, netačnim ocenjivanjem stepena usaglašenosti domaćih propisa sa pravom EU ne samo da se otežava rad nadležnih organa u predstojećem procesu pregovaranja u okviru ovog poglavlja, već se organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama praktično uskraćuje mogućnost da na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja.
- Prilikom navođenja mnogih propisa EU sa kojima je potrebno izvršiti usklađivanje učinjene su greške materijalne i pravopisne prirode, kao što su: upućivanje na pogrešan propis, pogrešno navođenje naziva propisa ili propuštanje navođenja dodatnih relevantnih propisa sa kojima je potrebno izvršiti usklađivanje.
- Plan usaglašavanja propisa obiluje greškama i nelogičnostima koje se odnose na vremenski period u kome će biti izvršeno usaglašavanje, kao što su: navođene rokova koji su već istekli ili navođenje različitih rokova kod različitih aktivnosti u slučaju usklađivanja istog propisa.
- Plan usaglašavanja propisa sadrži propuste i nelogičnosti koji se odnose na to da, iako je u narativnom delu Akcionog plana prepoznata potreba usklađivanja domaćeg propisa sa propisima EU, u tabelarnom delu nije predviđena takva aktivnost, kao i na to da pravna forma propisa kojim se predviđa transponovanje određenog propisa EU nije opravdana (primera radi, predlaže se usvajanje posebnog propisa umesto da se direktiva transponuje Zakonom o radu).
- Nadležne institucije određene su sveobuhvatno, ali nekonzistentno kada je reč o nivou preciznosti. Naime, kod pojedinih aktivnosti navode se unutrašnje jedinice u sastavu nadležnih institucija, dok je kod drugih taj pristup izostao, pa je ostalo otvoreno pitanje koja jedinica će biti nadležna za sprovođenje konkretne aktivnosti.
- Učešće socijalnih partnera i civilnog društva sporadično se predviđa u tabelarnom delu u koloni o nadležnim institucijama, bez precizira-

nja uloge tih aktera. Najkonkretnija aktivnost u ovom pogledu odnosi se na praćenje sprovođenja ESRP-a, ali su za nju kao akteri navedene „OCD u okviru Platforme za praćenje sprovođenja ERP-a i ESRP-a“. Međutim, pomenuta platforma nije zaživela nakon isteka probnog perioda rada 2016. godine.

- Postojeći resursi za usaglašavanje i primenu propisa u nadležnim institucijama nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način. Pored toga, detaljna procena i njeno obrazloženje dati su samo u slučaju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, i to Sektora za rad i zapošljavanje. Zabrinjava nedostatak dovoljnog broja iskusnih državnih službenika sa znanjem potrebnim za proces transponovanja propisa EU u domaći pravni poredak.
- Plan jačanja administrativnih kapaciteta nije dovoljno obuhvatan i vremenski se poklapa sa planom usaglašavanja propisa, što je nelogičnost koja će ugroziti uspešnost sprovođenja Akcionog plana. Dodatno, na nekim mestima navedeni su rokovi prijema novih službenika koji su već istekli, kao što je prijem novih inspektora rada počev od prvog kvartala 2018. godine.

Na osnovu ovih zaključaka mogu se dati sledeće preporuke:

- Hitno pristupiti reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje radi uklanjanja svih nedostataka identifikovanih ovom analizom i dosadašnjim komentarima na njegov nacrt, u neposrednoj saradnji sa predstavnicima socijalnih partnera, organizacija civilnog društva i nezavisnim ekspertima;
- Izraditi matricu za praćenje realizacije Akcionog plana u saradnji sa Evropskom komisijom i Nacionalnim konventom o EU koja će sadržati precizne i merljive procesne pokazatelje, kao i pokazatelje uticaja i sadržati mehanizam izveštavanja o njegovoj primeni na svakih šest meseci;
- Pristupiti izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike kao strategije razvoja javnih politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koja je komplementarna Akcionom planu;
- Ukinuti zabranu zapošljavanja u javnom sektoru i dati prioritet zapošljavanju državnih službenika u onim institucijama koje su nadležne za sprovođenje aktivnosti usaglašavanja i primene propisa predviđenih Akcionim planom, prema stepenu hitnosti utvrđenom rokovima u tom (revidiranom) dokumentu.

Dosadašnje iskustvo Republike Srbije u procesu pristupanja EU pokazalo je da se jednom usvojeni dokumenti, poput akcionih planova za pregovaračka poglavlja, mogu revidirati, kao što je to bio slučaj sa Akcionim planom za Poglavlje 23 koji je revidiran četiri godine nakon njegovog usvajanja. Možda će već nakon konstituisanja nove Vlade tokom jeseni 2020. godine biti ispunjeni uslovi da se pristupi reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19, na transparentan i inkluzivan način, kako bi se sprečilo to da se evropski standardi u ovoj oblasti nekvalitetno prenesu u naš pravni poredak i nakon toga sprovode na način koji neće doneti očekivani boljitak svim građanima i građankama Republike Srbije.

## Spisak izvora

1. Direktiva broj 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine, o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo
2. Direktiva broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu
3. Direktiva Saveta 2010/18 od 8. marta 2010. godine o sprovođenju revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom odsustvu koji su zaključili BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, kojom se stavlja van snage Direktiva 96/34/EZ
4. Direktiva (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta broj 2010/18/EU.
5. Izveštaj o skriningu: Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
6. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>
7. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti, [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2.\\_nacrt\\_zakona\\_o\\_rodnoj\\_ravnopravnosti\\_14.06.2018..pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2._nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti_14.06.2018..pdf)
8. Plan rada Vlade za 2020. godinu
9. Report on the implementation by Member States of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council or a

procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast), 2018.

10. Upitnik EK – Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje
11. Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
12. Vlada Republike Srbije, Akcioni plan Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava





# Mladi i aktivne mere politike zapošljavanja

Put ka (ne)dostojanstvenom radu

*Sarita Bradaš*

## APSTRAKT

Mladi u Srbiji sa svojim vršnjacima u svetu dele probleme vezane za zapošljavanje: nezaposlenost, ograničene mogućnosti zapošljavanja, angažovanje na poslovima koji onemogućavaju ostvarivanje standarda dostojanstvenog rada. Pristup odgovarajućem poslu, sigurnost posla i adekvatnost prihoda, ostvarivanje radnih prava, socijalna sigurnost i sindikalna organizovanost su deficiti dostojanstvenog rada sa kojima se susreću mladi.

U politikama zapošljavanja u Srbiji, u delu koji se odnosi na zapošljavanje mladih, nedostatak iskustva i relevantnih veština koje su potrebne tržištu rada prepoznaje se kao jedina prepreka za uključivanje na tržište rada, dok se nedovoljna ponuda radnih mesta, kao jednako važna, ako ne i važnija, uopšte ne prepoznaje. Uprkos tome što podaci o nezaposlenosti i podzaposlenosti mladih ukazuju na nemogućnost pronalazjenja posla kao ključnog indikatora dostojanstvenog rada, javna služba za zapošljavanje realizuje mere koje su prvenstvene usmerene na ponudu radne snage, a ne na potražnju za radom. Pri tome ne postoje relevantne analize kojima bi se utvrdilo kakve su potrebe za veštinama i zanimanjima na tržištu rada.

Položaj mladih na tržištu rada u Srbiji je znatno nepovoljniji od položaja mladih u EU u pogledu statusa na tržištu rada. Tek polovina mladih starosti 20-29 godina je zaposlena u odnosu na blizu dve trećine njihovih vršnjaka u EU 27, stopa nezaposlenosti ove starosne grupe dvostruko je veća u Srbiji gde je svaka peta mlada osoba koja je aktivna nezaposlena. Među zaposlenim radnicima značajno je učešće onih koji imaju nesigurno zaposlenje (44,1% u Srbiji i 35,8% u EU 27). Međutim, razlozi zbog kojih su mladi u ovom obliku zaposlenosti značajno se razlikuje: 81% mladih u Srbiji radi na poslovima sa ograničenim trajanjem zato što ne može da nađe stalan posao, dok je to razlog za privremenu angažovanost kod 29% njihovih vršnjaka u EU. Vrlo je velika verovatnoća da će mladi da budu na nesigurnim poslovima i u narednom periodu budući da je trećina mladih uzrasta 25-29 godina angažovana na ovaj način. Svaka četvrta mlada osoba u Srbiji nije zaposlena ili se nalazi izvan formalnog/neformalnog obrazovanja (NEET) dok je to slučaj sa jednom od deset u EU.

U Akcionom planu za poglavlje 19 u delu koji se odnosi na usklađivanje sa Preporukom Saveta Evrope o uspostavljanju Garancije za mlade i Preporukom Saveta o Okviru kvaliteta radnih praksi, u opisu trenutnog stanja i definisanju aktivnosti, iskazano je potpuno nerazumevanje sadržaja navedenih dokumenta. Ne predlažu se izmene u postojećem zakonodavstvu, pre svega Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakona o radu kako bi se omogućila primena Garancije za mlade. Ne prepoznaje se potreba izmene Zakona o radu kako bi se omogućila adekvatna pravna zaštitu za mlade ljude koji učestvuju u radnim praksama i utvrde standardi za obezbeđenje njihovog kvaliteta.

Mere aktivne politike zapošljavanja za mlade u Srbiji ne obuhvataju najveći broj mladih koji su na evidenciji nezaposlenih kao i sve nezaposlene mlade koji nisu na evidenciji službe za zapošljavanje, mlade koji su neaktivni, a nisu u sistemu obrazovanja ili obuka. Nezaposleni mladi se nalaze i izvan sistema socijalne zaštite nezaposlenih, budući da se pravo na novčanu naknadu stiče isključivo po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, a većina mladih ne ostvaruje pravo na tu naknadu budući da su najčešće angažovani po kratkotajnim ugovorima.

U aktivne mere zapošljavanja uključena je tek svaka osamnaesta mlada osoba. Izbor programa se ne zasniva na evaluaciji prethodno sprovedenih programa, pre svega efekata na zapošljavanje, niti postoje podaci o kvalitetu poslova za učesnike koji su se zaposlili. Izostaje sistemsko praćenje i pouzdano utvrđivanje trenutnih neusklađenosti kompetencija nezaposlenih i kompetencija koje se traže, kao i prognoziranje budućih potreba za kompetencijama.

Najveći broj nezaposlenih mladih uključenih u programe je visoko-obrazovan što ukazuju na loše ciljanje aktivnih mera, budući da osobe sa visokim obrazovanjem imaju veće izgleda za zaposlenje na tržištu rada. Izostaje usmerenost mera na grupe koje su najviše ugrožene: niskokvalifikovane, Rome i dugoročno nezaposlene.

U programe koji imaju za cilj sticanje radnog iskustva uključeni su samo mladi nezaposleni kojima je uslov za samostalan rad u struci položen pripravnički ili stručni ispit u skladu sa zakonom ili pravilnikom (program stručne prakse i pripravništvo). Nezaposleni mladi u ova dva programa, koji su po sadržaju istovetni, razlikuju se u pogledu načina angažovanja, visine naknade, osvarivanja prava na socijalno osiguranje i ostvarenja individualnih i kolektivnih prava. Mladi uključeni u program stručne prakse primaju naknadu koja je značajno niža od minimalne zarade, ne ostvaruju pravo na socijalno osiguranje, ne ostvaruju individualna i kolektivna radna prava. Radne prakse kao kratkoročni programi sticanja radnog iskustva koji uključuju učenje i obuku, a koji

se sprovode u cilju unapređivanja zapošljivosti i tranzicije ka zaposlenju, kako ih definiše evropska Garancija za mlade, nisu dostupni nezaposlenim mladima u Srbiji kroz mere aktivne politike tržišta rada.

Programi koji treba da doprinesu kreiranju novih radnih mesta kroz subvencionisano zapošljavanje ne pružaju mladima mogućnost da ostvare standarde dostojanstvenog rada budući da kriterijumi za dodelu subvencija za zapošljavanje ne uključuju obavezu poslodavaca da obezbede adekvatne zarade niti obavezu da pruže stabilno zaposlenje. Subvencionisano samozapošljavanje doprinosi povećanju ranjive zaposlenosti dok programi javnih radova najugroženijim grupama ne obezbeđuju prihode kojima bi zadovoljili egzistencijalne potrebe niti ostvarenje individualnih i kolektivnih prava.

Aktivne mere politike zapošljavanja, usmerene ka malobrojnim nezaposlenim mladima koji su u njih uključeni, sasvim sigurno nisu put ka ostvarenju standarda dostojanstvenog rada. Način na koji su dizajnirane i na koji se sprovode, mlade samo priprema za prekarnost na tržištu rada sa kojom će se veoma brzo suočiti nakon završetka programa u kojem su učestvovali.

## SUMMARY

The young in Serbia share common employment-related issues with other young people all over the world: unemployment, limited job opportunities, being hired to perform jobs that fail to include decent work standards. Availability of appropriate work, job security and adequate earnings, the ability to exercise labour rights, and social security and trade union organisation are all deficits to decent work that young people face.

In Serbia's employment policies, in the section relating to youth employment, a lack of experience and relevant skills needed on the labour market are recognised as the only obstacles to inclusion on said market, while insufficient job supply, which is equally important if not more so, remains completely unrecognised. In spite of the fact that data pertaining to the unemployment and underemployment of young people indicates the impossibility of finding work as a key indicator of decent work, the public employment administration implements measures primarily focused on labour supply, and not on labour demand. Furthermore, there are no relevant analyses which would corroborate what skills and professions are needed on the labour market.

The position of young people in Serbia's labour market is significantly more unfavourable in comparison to that of EU youths in terms of labour market status. Just half of those aged between 20-29 are employed in comparison to almost two thirds of their peers in the EU 27, the unemployment rate of this age group is double in Serbia, where for every five active youth, one is unemployed. Among employed workers, there is a significant share of those who lack job security (44.1% in Serbia and 35.8% in the EU 27). However, the reasons why young people are employed in this form differ significantly: 81% of young people in Serbia work in temporary jobs because they are unable to find permanent employment, while this is the case for only 29% of their peers in the EU. The chances are very high that youths will continue to work in uncertain jobs in the coming period considering that a third of those between the ages of 25-29 are employed in this manner. Every fourth

young person in Serbia is unemployed or is working in some sort of NEET (Not in Education, Employment, or Training) form, while this is the case for one out of ten in the EU.

In the section of the AP for Chapter 19 referring to compliance with the Recommendations of the European Council on establishing a Youth Guarantee and Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships, the description of the current situation and in defining activities expresses a complete lack of understanding. No amendments are proposed to existing legislation, primarily the Law on Employment and Unemployment Insurance and the Labour Law which would enable the Youth Guarantee to be applied. The need to amend the Labour Law in order to provide adequate legal protection for young people engaged in professional training (internships) and to establish standards for ensuring their quality, goes unrecognised.

Active employment policy measures which apply to young people in Serbia do not include the largest number of young people who are registered as unemployed, as well as all unemployed young people who are not registered with the employment service, and all that fall under the NEET category. Unemployed young people are also outside the system of social protection for the unemployed, since the right to cash benefits is acquired exclusively on the basis of unemployment insurance, and most young people do not exercise the right to this benefit as they are most often hired under temporary contracts.

Only every 18th young person is included in active employment measures. Programme selection is not conducted on the basis of the evaluation of previously implemented programmes, primarily the effects on employment, nor is there any data available on the quality of work for participants who have been hired. There is a lack of systematic monitoring and reliable identification of current mismatches between the competencies of the unemployed and the competencies required, as well as forecasting future competency needs.

The largest number of unemployed young people included in programmes are highly educated, which indicates poor targeting of active measures, as those with higher educations have better chances of employment in the labour market. No focus exists on the most vulnerable groups: those with low-skills, the Roma population and those who are unemployed in the long-term.

Only young unemployed people whose condition for independent work within their profession is that they have been through an internship or have passed a professional exam in line with the law or regulations (a professional training programme and internship) are inclu-

ded in programmes aimed toward the attainment of work experience. Unemployed young people in these two programme types, which are identical in content, differ in terms of how they are engaged, compensation amounts, whether or not they can exercise their right to social security and in terms of exercising other individual and collective rights. Young people included in the professional training programme receive compensation that is significantly below minimum wage, they do have the right to social insurance, and are not able to exercise their individual and collective labour rights. Professional training/internships, as short-term work experience programmes that include learning and training, implemented in order to improve employability and transition to employment, as defined by the European Youth Guarantee, are not available to unemployed youth in Serbia through active labour market policy measures.

Programmes that should contribute to new job creation through subsidised employment do not provide young people with the opportunity to achieve decent work standards, since the criteria for awarding employment subsidies do not include the obligation of employers to provide adequate wages or stable employment. Subsidised self-employment contributes to an increase in vulnerable employment, while public works programmes fail to provide the most vulnerable groups with incomes that would satisfy their existential needs or the ability to exercise individual and collective rights.

Active employment policy measures, aimed at a small number of unemployed young people included in them, are certainly not the way to achieve decent work standards. The manner in which they have been designed and implemented only prepares young people for the precariousness of the labour market they will face very quickly upon completing the programme they participated in.

# UVOD

Mladi u Srbiji sa svojim vršnjacima u svetu dele probleme vezane za zapošljavanje: nezaposlenost, ograničene mogućnosti zapošljavanja, angažovanje na poslovima koji onemogućavaju ostvarivanje standarda dostojanstvenog rada: pristup odgovarajućem poslu, sigurnost posla i adekvatnost prihoda, ostvarivanje radnih prava, socijalna sigurnost i sindikalno organizovanost.

U politikama zapošljavanja u Srbiji, u delu koji se odnosi na zapošljavanje mladih, nedostatak iskustva i relevantnih veština koje su potrebne tržištu rada prepoznaje se kao jedina prepreka za uključivanje na tržište rada, dok se nedovoljna ponuda radnih mesta kao jednako važna, ako ne i važnija, uopšte ne prepoznaje. Pri tome ne postoje relevantne analize kojima bi se utvrdilo kakve su potrebe za veštinama i zanimanjima na tržištu rada. To nedvosmisleno ilustruje ocena u Nacionalnom akcionom planu za 2020. godinu da Anketa o potrebama poslodavaca, na osnovu koje NSZ planira aktivne mere zapošljavanja zbog malog obuhvata poslodavaca ne predstavlja „dovoljan okvir da bi se dobijeni rezultati mogli smatrati validnim“<sup>1</sup>.

Dostupni podaci o vertikalnoj i horizontalnoj neusklađenosti veština ukazuju na to da gotovo polovina zaposlenih starosti 15-34 godine radi u oblasti koja se ne poklapa sa oblašću formalnog obrazovanja dok četvrtina visokoobrazovanih zaposlenih radi u zanimanjima koja zahtevaju niži nivo kvalifikacija od onih koje oni poseduju<sup>2</sup>.

Podaci o efektivnosti postojećih mera APZ, pa tako i onih usmerenih na mlade, nisu dostupni<sup>3</sup>. Navedeno onemogućava analizu postojećih programa što ograničava ne samo evaluaciju postojećih mera već i planiranje i dizajniranje novih. Iako se u akcionim planovima zapošljavanja iz godine u godinu postavlja cilj unapređenje metoda evaluacije mera APZ, takve evaluacije do sada nije sprovelo niti nadležno ministarstvo niti Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ).

1 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu, str. 5

2 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/skills>

3 Podaci o efektima na zapošljavanje u izveštajima o realizaciji nacionalnih akcionih planova zapošljavanja ne predstavljaju efekte na zapošljavanje što se vidi iz sledećeg pojašnjenja: „Efekat MAPZ na zapošljavanje prikazuje broj učesnika mere koji su se zaposlili nakon izlaska iz mere, kao i lica koja se još uvek nalaze u meri koja podrazumeva zapošljavanje/radno angažovanje (subvencije za zapošljavanje, javni radovi, programi pripravnika, program sticanja praktičnih znanja, mere podrške za OSD). Za mere kao što su obuka za aktivno traženje posla, trening samoefikasnosti, radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla i funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, efekat prikazuje broj učesnika programa koji su se uključili u druge MAPZ ili su se zaposlili nakon izlaska iz mere.“



Narastajuća neizvesnost na tržištu rada doprinosi sporoj i nesigurnoj tranziciji iz obrazovanja u svet rada i stvara dodatne teškoće mladima na putu ka dostojanstvenom radu. Mere aktivne politike zapošljavanja (APZ) treba da budu put kojim će mladi doći do dostojanstvenog posla.

U analizi želimo da dobijemo odgovor na pitanje u kojoj meri APZ u Srbiji doprinose ostvarivanju standarda dostojanstvenog rada – koliko programi namenjeni mladima promovisu standarde dostojanstvenog rada i kakve su mogućnosti da mladi nakon završetka programa dođu do dostojanstvenog posla.

## Mladi na tržištu rada Srbije i EU

Položaj mladih na tržištu rada u Srbiji je znatno nepovoljniji od položaja mladih u EU u pogledu statusa na tržištu rada (tabela 1). Tek polovina mladih starosti 20-29 godina je zaposlena u odnosu na blizu dve trećine njihovih vršnjaka u EU 27, stopa nezaposlenosti ove starosne grupe dvostruko je veća u Srbiji gde je svaka peta mlada osoba koja je aktivna nezaposlena. Među zaposlenim radnicima značajno je učešće onih koji imaju nesigurno zaposlenje (44,1% u Srbiji i 35,8% u EU 27). Međutim, razlozi zbog kojih su mladi u ovom obliku zaposlenosti značajno se razlikuje: 81% mladih u Srbiji radi na poslovima sa ograničenim trajanjem zato što ne može da nađe stalan posao, dok je to razlog za privremenu angažovanost kod 29% njihovih vršnjaka u EU. Vrlo je velika verovatnoća da će mladi da budu na nesigurnim poslovima i u narednom periodu budući da je trećina mladih uzrasta 25-29 godina angažovana na ovaj način. Svaka četvrta mlada osoba u Srbiji nije zaposlena ili se nalazi izvan formalnog/neformalnog obrazovanja (NEET) dok je to slučaj sa jednom od deset u EU. U odnosu na obrazovni status među mladima starosti 25-29 godina u Srbiji najviša NEET stopa je kod mladih sa završenom osnovnom školom (51%), srednjim stručnim obrazovanjem (23,7%) i visokim obrazovanjem (23,4%), a najniža je kod mladih koji su završili gimnazije (13,4%). Prema NEET stopi u EU 27 mladi bez kvalifikacija su u najnepovoljnijoj situaciji (41%), ali su visokoobrazovani u znatno boljoj situaciji (9,6%) kao i mladi sa srednjim stručnim obrazovanjem (15,8%) nego mladi u Srbiji.

*Tabela 1. Indikatori tržišta rada za mlade u Srbiji i EU 27 u 2019. godini*

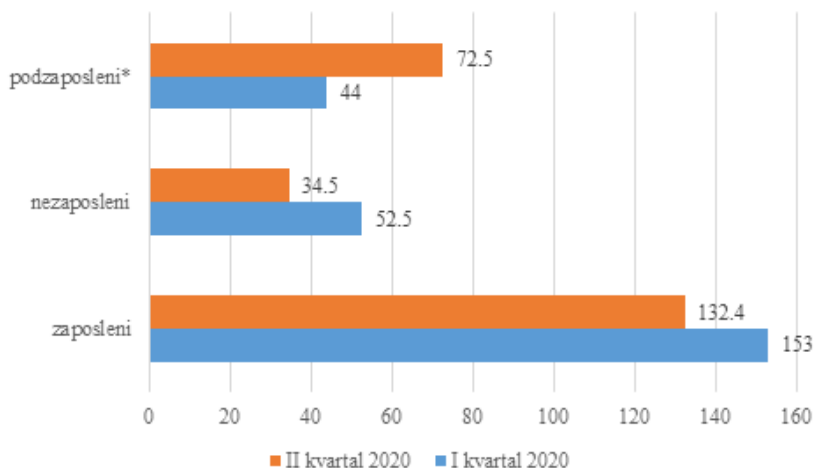
	Srbija	EU 27
stopa zaposlenosti (20-29)	50.2	63.6
stopa nezaposlenosti (20-29)	20.2	11.1
% zaposlenih radnika na privremenim poslovima (15-24)	54.5	49.8
% zaposlenih radnika na privremenim poslovima (25-34)	32.2	19.8
NEET stopa (20-24)	25.9	8.9
NEET stopa (25-29)	23.4	9.6

Izvor podataka: Eurostat Labour force survey database, Population and social conditions database

Položaj mladih će u narednom periodu zbog krize izazvanje pandemijom COVID 19, kao i u prethodnim krizama, biti dodatno pogoršan. Poslednji podaci Ankete o radnoj snazi već ukazuju na to (slika 1). Zaposlenost mladih u drugom kvartalu 2020. u odnosu na prethodni kvartal pala je u EU sa 32,3% na 30,3%, a u Srbiji sa 21,6% na 18,7%. Pri tome je stopa nezaposlenosti mladih u EU 27 porasla sa 15,3% na 16,4%, a u Srbiji je pala za 4,8 procentnih poena na 20,7%. Međutim naizgled protivrečni podaci u Srbiji mogu se objasniti indikatorima podzaposlenosti<sup>4</sup> – osobama koje žele da rade, a ne traže aktivno posao, osobama koje rade nepuno radno vreme, a želele bi da rade više kao i osobama koje aktivno traže posao, ali nisu raspoložive za rad u naredne dve nedelje. U odnosu na prvi kvartal 2020. broj nezaposlenih mladih pao je za 34%, a broj podzaposlenih među kojima je najviše onih koji žele da rade, ali ne traže aktivno posao povećan je za 40%. Kada se uzmu u obzir indikatori podzaposlenosti stopa nezaposlenosti mladih u Srbiji je porasla sa 38,7% na 44,7%.

4 Videti u Eurostat (2011), New measure of labour market attachment, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30df990e-7eea-4dbb-8846-7e9808e3bb65>

Slika 1. Zaposleni, nezaposleni i podzaposleni mladi uzrasta 15-24 godine (u hiljadama)



Izvor podataka: Eurostat Labour force survey, prikaz autorke

\*Podzaposlenost uključuje tri dodatna indikatora nezaposlenosti: osobe koje nevoljno rade nepuno radno vreme, osobe koje žele da rade ali ne traže aktivno posao i osobe koje aktivno raže posao ali nisu dostupne za rad u naredne dve nedelje.

## Mladi i politike tržišta rada u Srbiji i EU

Kako bi se unapredio položaj mladih na tržištu rada EU Savet Evrope je 2013. godine donosi Preporuku o usvajanju Garancije za mlade<sup>5</sup>. Reč je politici tržišta rada kroz koju države članice garantuju svima mladima od 25 godine, četiri meseca od završetka formalnog obrazovanja ili ulaska u nezaposlenost, da će dobiti kvalitetnu ponudu za posao, mogućnost nastavka školovanja ili obezbeđivanje pripravnštva ili radne prakse. Garancija za mlade naglašava važnost delotvornosti mera za aktivaciju i njihovu sveobuhvatnost. Za razliku od drugih intervencija na tržištu rada koncept Garancije za mlade se zasniva na principu prava (garancije) i uključuje, između ostalog, mere aktivne politike zapošljavanja (APZ) koje su usmerene na tražnju za radom kroz direktno zapo-

<sup>5</sup> Council of the European Union (2013) Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee, Official Journal of the European Union 2013/C 120/01, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013H0426%2801%29>

šljavanje u javnom sektoru, subvencije za zapošljavanje i inicijative za započinjanje posla<sup>6</sup>.

U Akcionom planu za Poglavlje 19 navedeno je da je paket usluga za mlade „pripremljen po uzoru na Garanciju za mlade, ali sa manjim opsegom delovanja, s obzirom na nedostatak resursa za realizaciju istog na nivou koji je karakterističan za zemlje članice EU.”<sup>7</sup> Međutim, analiza sadržaja paketa usluga za mlade pokazuje da je on sastavljen od usluga i mera<sup>8</sup> namenjenih svakoj nezaposlenoj osobi na evidenciji NSZ. U godišnjim akcionim planovima zapošljavanja ne pominje se obaveza da se u roku od četiri meseca (ili bilo kom drugom roku) od završetka formalnog obrazovanja ili ulaska u nezaposlenost mladoj osobi ponudi kvalitetan posao, mogućnost nastavka školovanja ili obezbeđivanje pripravnštva ili radne prakse. Štaviše, paket usluga za mlade namenjen je samo osobama koje su na evidenciji NSZ („set koraka (...) za svaku mladu osobu koja se prijavi na evidenciju NSZ“), ne postoje mere za obezbeđivanje radne prakse niti mogućnosti nastavka školovanja. Da paket usluga za mlade ne sadrži specifične mere pokazuje i učešće mladih u merama koje su navedene u paketu za mlade u odnosu na ukupan broj korisnika mere (tabela 2.). Čak i u dve mere koje su uvedene kao nove samo za mlade (program pripravnika) nisu uključeni samo mladi. Podaci ukazuju na loše ciljanje aktivnih mera, budući da su u tri mere u kojima su najzastupljeniji mladi (program stručne prakse i programi pripravnika), osobe sa visokim obrazovanjem, koje inače imaju veće izgleda za zaposlenje na tržištu rada, čine dve trećine od ukupnog broja učesnika u ovim programima. Izostaje i usmerenost mera na grupe koje su najviše ugrožene: niskokvalifikovane i dugoročno nezaposlene koji predstavljaju trećinu odnosno dve trećine nezaposlenih na evidenciji. U 2019. u aktivnim merama koje je finansirala NSZ među učesnicima je bilo svega 20,7% nekvalifikovanih i 46,7% nezaposlenih koji su na evidenciji duže od godinu dana.

6 Escudero, V. & López Moureló, E. (2017), The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries, International Labour Office, str. dostupno na [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_572465.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_572465.pdf)

7 Akcioni plan za poglavlje 19, str. 17 <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>

8 U politikama tržišta rada ne pravi se razlika između usluga i mera APZ. Autorka pod merama podrazumeva mere politike tržišta rada koje uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih kroz obuke, podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za započinjanje posla, a kako je to predloženo EU smernicama za zapošljavanje.

Tabela 2. Učešće nezaposlenih u merama APZ u 2019. prema obrazovanju, trajanju nezaposlenosti i starosti

Mera APZ	ukupno	Obrazovanje (u %)			% dugoročno nezaposlenih	% mladih
		niže	srednje	visoko		
Program stručna praksa	3.976	-	30,6	69,4	26,7	81,0
Program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem	135	-	-	100	34,0	94,8
Program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem	255	-	100	-	32,6	98,4
Program sticanja praktičnih znanja	858	42,9	48,1	9,0	49,2	29,7
Program obuke na zahtev poslodavca	817	24,4	70,4	6,2	39,5	34,6
Program obuke za tržište rada	595	23,5	63,4	13,1	58,8	21,5
Program specijalističkih informatičkih obuka	75	-	37,3	62,7	57,3	28,0
Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih iz kategorije teže zapošljivih	2.600	27,0	59,8	14,2	71,7	28,2
Subvencija za samozapošljavanje	3.046	16,3	55,6	31,9	50,3	25,3
Javni radovi	1.980	53,4	40,1	7,5	48,7	21,2

Izvor podataka NSZ Izveštaj o radu za 2019. godinu, prikaz autorke

U Akcionom planu za poglavlje 19 u delu koji se odnosi usklađivanje sa Preporukom Saveta o uspostavljanju Garancije za mlade (4.5) i Preporukom saveta o Okviru kvaliteta radnih praksi (4.6) u opisu trenutnog stanja i definisanju aktivnosti iskazano je potpuno nerazumevanje sadržaja navedena dva dokumenta. Ne predlažu se izmene u postojećem zakonodavstvu, pre svega Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Zakona o radu kako bi se omogućila primena Garancije za mlade. Izmene Zakona o radu treba da predvide adekvatnu pravnu zaštitu za mlade ljude koji učestvuju u radnim praksama i utvrde standarde za obezbeđenje njihovog kvaliteta.

# Mere aktivne politike tržišta rada za mlade u Srbiji

Struktura nezaposlenih mladih na evidenciji NSZ (tabela 3.) ne menja se godinama iako se njihov broj smanjuje: žene čine većinu među nezaposlenima, oko polovine mladih na evidenciji je dugoročno nezaposleno, više od četvrtine ne poseduje kvalifikacije, pri čemu je polovina nezaposlenih je starosti 25-29 godina što znači da je izašla iz sistema formalnog obrazovanja.

Tabela 3. Struktura mladih (15-29 godina) na evidenciji NSZ

	2017	2018	2019
Ukupno	138.391	117.078	102.895
Pol			
Muškarci	47,8%	46,4%	45,1%
Žene	52,2%	53,6%	54,9%
Obrazovanje			
Lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovani (I i II)	20,9%	21,3%	22,0%
Srednji nivo obrazovanja (III – V)	56,4%	55,9%	57,2%
Više i visoko obrazovanje (VI – VIII)	22,7%	22,8%	20,8%
Starost			
15-19	10,7%	11,2%	13,4%
20-24	38,2%	37,6%	35,9%
25-29	51,1%	51,2%	50,7%
Dužina traženja posla			
Do godinu dana	48,4%	51,8%	53,4%
Dugoročno nezaposleni (12 meseci +)	51,6%	48,2%	46,6%
Veoma dugo nezaposleni (2 godine+)	32,7%	31,4%	29,3%

Izvor podataka Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje za 2020. godinu

Iako se u NAPZ za 2020. godinu<sup>9</sup> navodi da u u fokusu politike zapošljavanja treba da budu mladi sa nižim nivoima obrazovanja i mladi koji duže traže posao te da je potrebno unaprediti pristupe ka nezaposlenim mladim osobama koje se ne obraćaju institucijama sistema za podršku, a samostalno nisu aktivne u traženju posla, sadržaj planiranih mera i obuhvat nezaposlenih ne potvrđuju da su navedene grupe u fokusu. Podaci

9 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu, str. 16-17

o realizaciji mera APZ u 2019. godini (tabela 4.) pokazuju da najranjivije grupe mladih, a naročito višestruko ranjivi, nisu prioritet. Ni jedna od mera nije dostupna mladima koji nisu na evidenciji NSZ, a najveći broj mladih je obuhvaćen merama namenjenim visokoobrazovanim.

Tabela 4. Učešće mladih u merama APZ u 2019. godini

Mera APZ	broj	%
Program stručna praksa	3220	52,1
Program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem	128	2,1
Program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem	251	4,1
Program sticanja praktičnih znanja	255	4,1
Program obuke na zahtev poslodavca	206	3,3
Program obuke za tržište rada	176	2,8
Program specijalističkih informatičkih obuka	21	0,3
Subvencija za zapošljavanje	733	11,9
Subvencija za samozapošljavanje	771	12,5
Javni radovi	419	6,8
Ukupno	6180	100,0
25-29	51,1%	51,2%
Dužina traženja posla		
Do godinu dana	48,4%	51,8%
Dugoročno nezaposleni (12 meseci +)	51,6%	48,2%
Veoma dugo nezaposleni (2 godine+)	32,7%	31,4%

Izvor podataka NSZ Izveštaj o radu za 2019. godinu, prikaz autorke

NSZ je u 2019. godini finansirala mere kojima je obuhvaćeno 6.180 mladih što je obuhvat od 5,6% mladih koji su na evidenciji nezaposlenih. Najveći broj nezaposlenih obuhvaćenih merama (69%) uključen je u intervencije na strani ponude rada - programe dodatnog obrazovanja i obuke, iako podaci o visokoj stopi nezaposlenosti i podzaposlenosti mladih ukazuju da je ključni problem na strani tražnje za radom i ograničenih mogućnosti zapošljavanja. U Programu rada NSZ i u NAPZ za 2019. godini ne navode se podaci ili analize koji bi objasnili izbor ovih mera. Stručna praksa u koju je uključen najveći broj mladih prema nalazima evaluacije nema pozitivni efekte budući da se učesnici nakon učešća u programu ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada kako u odnosu na ishode na tržištu rada, tako i na subjektivno blagostanje<sup>10</sup>.

10 Marjanović, D. et al. (2016) 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, str. 3

## Stručna praksa

Program stručne prakse, kako je definisan u NAPZ, predstavlja stručno osposobljavanje za samostalan rad u struci za koje je stečeno odgovarajuće obrazovanje, radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno sticanja uslova za polaganje stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci. Program je namenjen nezaposlenima bez radnog iskustva u struci, sa najmanje srednjim obrazovanjem i realizuje se bez zasnivanja radnog odnosa.

NSZ u konkursu ne postavlja nikakve uslove u pogledu kvaliteta i intenziteta radnog angažovanja kao i ostvarivanja prava i zaštite učesnika programa. Iz obaveza koje poslodavci imaju u pogledu organizovanja stručne prakse može se zaključiti da nisu obezbeđeni standardi kvaliteta budući da se ne navode elementi programa osposobljavanja koji poslodavac treba da dostavi.

Nezaposleni koji su u programu stručne prakse ne ostvaruju standarde dostojanstvenog rada. Naknada koju dobijaju za vreme stručnog osposobljavanja značajno je niža od minimalne zarade, kao i od zarade za zanimanje za koje se osposobljavaju, pri čemu im se u slučaju odsustva ne isplaćuje naknada. Učesnici nemaju socijalno osiguranje osim zdravstvenog osiguranja ograničenog kapaciteta (za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti). Mladi koji završe ovaj program nemaju nikakvu garanciju da će se doći do posla za koji su se osposobljavali budući da poslodavci nakon završetka programa nemaju nikakve obaveze prema praktikantima. Za one koji su se osposobljavali u javnom sektoru sasvim je izvesno da ih praksa neće voditi ka zaposlenju zbog zabrane zapošljavanja u javnom sektoru. U izveštaju o realizaciji NAPZ za 2019. godinu navodi se podatak o tome da je šest meseci nakon završetka programa samo 16,2% polaznika bilo zaposleno ili radno angažovano pri čemu ne postoje podaci o kvalitetu zaposlenosti (zanimanje, vrsta ugovora, zarada).



Tabela 4. Mogućnost ostvarivanja standarda dostojanstvenog rada učesnika programa stručna praksa u 2019. godini

	Srednja škola	Visoko obrazovanje (nivo VI)	Visoko obrazovanje (nivo VII)
Tip ugovora	Ugovor između nezaposlene osobe i poslodavca Ugovor između NSZ i poslodavca		
Ugovor	Ugovor o stručnom osposobljavanju		
Trajanje	6 meseci	9 meseci	12 meseci
Naknada*	Do 16.000 RSD	Do 18.000 RSD	Do 20.000 RSD
Penziono osiguranje	ne		
Zdravstveno osiguranje	Ograničeno, za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti		
Individualna prava	ne		
Kolektivna prava	ne		

\*Poslodavac može licu na stručnoj praksi da obezbedi i dodatnu naknadu

Način na koji je dizajniran program stručne prakse ostavlja prostor za zloupotrebe programa, a na koje upućuje vodič namenjen poslodavcima: „Dodatni par ruku pomoći će Vašim zaposlenima da budu produktivniji, sprečice da budu preopterećeni repetitivnim poslovima i daće im prostora da se posvete kreativnijim zadacima ili onim složenijim gde je potrebno strateško razmišljanje ili veća stručnost. Dodatna radna snaga je od posebne koristi i tokom letnjih meseci kada je sezona godišnjih odmora, tada je poslodavcima svaka pomoć dobrodošla.(...) Može besplatno. Postoji mogućnost da konkurišete za neki od programa koji finansira NSZ ili lokalna samouprava i nećete biti u obavezi ni da plaćate doprinose“<sup>11</sup>

## Program pripravnika

Program pripravnika jednako kao i program stručne prakse ima za cilj osposobljavanje za samostalan rad u struci za koje je stečeno odgovarajuće obrazovanje. Obavljanjem pripravničkog staža stiču se uslovi za polaganje stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci. Program je namenjen nezaposlenima bez radnog iskustva u struci, sa srednjim

11 Kovačević, A. (2016) Vodič za stručnu praksu; Unija poslodavaca Srbije, str. 6-7, dostupno na <https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2016/05/Vodic-za-strucnu-praksu.pdf>

obrazovanjem (program pripravnika za nezaposlene sa srednjom školom) i nezaposlene sa visokim obrazovanjem uz zasnivanje radnog odnosa (program pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem).

Za nezaposlene sa srednjom školom poslodavac je imao mogućnost da zaključi ugovor na određeno ili neodređeno vreme i zavisno od vrste ugovora određeno je trajanje finansiranja zarade, poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje od strane NSZ kao i obaveze poslodavca nakon isteka perioda finansiranja. Ukoliko je poslodavac zaključio ugovor na određeno vreme NSZ je finansirala zaradu pripravnika 6 meseci, a poslodavac je imao obavezu da zadrži pripravnika još tri meseca. U slučaju zaključivanja ugovora na neodređeno vreme NSZ je finansirala zaradu pripravnika 12 meseci, a poslodavac je imao obavezu da zadrži pripravnika još šest meseci. Poslodavcima koji su zaključili ugovor o radu sa pripravnicima sa visokim obrazovanjem NSZ je finansirala zarade do 12 meseci, a poslodavac je imao obavezu da zadrži pripravnika 6 meseci nakon isteka perioda finansiranja.

Pripravnicima, budući da su u radnom odnosu, garantovana su sva prava po osnovu rada i obezbeđeno im je socijalno osiguranje. Zarade su garantovane u jednakom iznosu za sve pripravnike sa istim nivoom obrazovanja (28.000 dinara za pripravnike sa srednjom školom i 30.000 za one sa visokim obrazovanjem) bez obzira na zanimanje i složenost posla, za razliku od rešenja koje predviđa Zakon o radu,<sup>12</sup> prema kojem pripravnici treba da imaju zaradu u visini najmanje 80% osnovne zarade za poslove za koje su zaključili ugovor o radu. U odnosu na prosečne zarade<sup>13</sup> za isti nivo kvalifikacija zarade pripravnika u ovom programu niže su za 40% kod pripravnika sa srednjim obrazovanjem i za 60% kod visokoobrazovanih.

Nakon konsultacija koje su realizovane u toku izrade NAPZ za 2020. godinu „releksirane“ su obaveze poslodavca odnosno ukinuta je obaveza zadržavanja lica u radnom odnosu nakon isteka finansiranja programa<sup>14</sup> što će izvesno doprineti skraćivanju angažovanja pripravnika.

Pripravnici su za vreme trajanja programa u boljoj situaciji nego praktikanti u pogledu socijalnog osiguranja i iznosa zarade, međutim, nakon završetka programa suočiće se sa istim problemima u pronalaženju posla.

12 Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje, član 109

13 Republički zavod za statistiku Zarade zaposlenih prema delatnosti, nivoima kvalifikacije i polu, septembar 2019. dostupno na

14 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu, str. 1.

Tabela 5. Mogućnost ostvarivanja standarda dostojanstvenog rada učesnika programa pripravnika u 2019. godini

	Srednja škola	Visoko obrazovanje (nivo VI)	Visoko obrazovanje (nivo VII)
Tip ugovora	Ugovor između nezaposlene osobe i poslodavca, Ugovor između NSZ i poslodavca		
Ugovor	Ugovor o radu		
Trajanje	6+6 meseci	9 meseci	12 meseci
Zarada*	28.000 RSD	30.000 RSD	30.000 RSD
Penziono osiguranje	da		
Zdravstveno osiguranje	da		
Individualna prava	da		
Kolektivna prava	da		

\*Poslodavac može pripravniku da obezbedi i dodatni iznos

## Subvencije za zapošljavanje

Programima usmerenim na kreiranje radnih mesta u 2019 godini obuhvaćeno je 24,4% od ukupnog broja uključenih u mere APZ i to: 733 nezaposlena u program subvencija za zapošljavanje teže zapošljivih i 771 u program subvencija za samozapošljavanje.

Subvencije za zapošljavanje su u 2019. godini dodeljene poslodavcima koji su zapošljavali mlade do 30 godina starosti na novootvorenim radnim mestima i to iz sledećih grupa: bez kvalifikacija/sa niskim kvalifikacijama, mlade u domskom smeštaju, hraniteljskim porodicama i starateljskim porodicama. Poslodavci dobijaju jednokratni iznos u visini od 150.000 do 250.000 dinara, u zavisnosti od stepena razvijenosti lokalne samouprave, a u obavezi su da sa nezaposlenim sklope ugovor o radu na neodređeno vreme i zadrže ga u radnom odnosu 12 meseci. Posao učesnika ovog, kao i ostalih programa, je jednako nesiguran jer ugovor o radu na neodređeno vreme ne sprečava poslodavca da ga veoma lako raskine nakon godinu dana. NSZ ne postavlja nikakve uslove u pogledu obuke za učesnike programa tako da je izvesno da će mladi koji nemaju kvalifikacije biti angažovani na radnim mestima niskog socioekonomskog statusa i da će primati veoma niske zarade budući da NSZ ne postavlja nikakve uslove u pogledu visine zarade.

Subvencija za samozapošljavanje u 2019. godini je isplaćena u jednokratnom iznosu od 200.000 dinara za mlade koji su završili obuku za izradu biznis plana i koji su registrovali delatnost. Budući da korisnici subvencija mahom registruju preduzetničke radnje i samozaposleni su bez zaposlenih, program subvencija ih direktno vodi u ranjivu zaposlenost koju karakterišu niski prihodi i teški uslovi rada koji mogu narušiti osnovna prava ovih radnika<sup>15</sup>. Ukoliko se samozaposleni odlučio da isplaćuje ličnu zaradu preduzetnika u visini minimalne zarade, na mesečnom nivou treba da izdvoji oko 45.500 dinara pa u slučaju da nema prihoda što je uobičajeno na početku poslovanja subvencija će pokrivati ovaj trošak za manje od pet meseci. Visoka stopa gašenja preduzetničkih radnji ukazuje na nesigurnost ovakve vrste zaposlenosti. Izuzetno visokom riziku su izloženi mladi iz ugroženih grupa zbog nedostatka iskustva, tehnološkog i tehničkog znanja i nedostatka mreže za podršku<sup>16</sup>.

*Tabela 6. Mogućnost ostvarivanja standarda dostojanstvenog rada učesnika programa subvencija za zapošljavanje i samozapošljavanje u 2019. godini*

	Subvencije za zapošljavanje	Subvencije za samozapošljavanje
Tip ugovora	Ugovor između nezaposlene osobe i poslodavca, Ugovor između NSZ i poslodavca	Ugovor između NSZ i i samozaposlene osobe
Ugovor	Ugovor o radu na neodređeno vreme	-
Trajanje obaveze	12 meseci	12 meseci
Penziono osiguranje	da	da
Zdravstveno osiguranje	da	da
Individualna prava	da	-
Kolektivna prava	da	-

## Javni radovi

Javni radovi, kako se navodi u NAPZ, organizuju se u cilju radnog angažovanja prvenstveno teže zapošljivih nezaposlenih lica i nezaposlenih u stanju socijalne potrebe, radi očuvanja i unapređenja radnih sposob-

15 ILO: Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, 2011.

16 Corbanese, V. & Rosas, G. (2017) Policy brief on labour market integration measures for young people, International Labour Organization

nosti nezaposlenih, kao i ostvarivanja određenog društvenog interesa. Poslodavac koji sprovodi javne radove zaključuje sa nezaposlenim ugovor o privremenim i povremenim poslovima u trajanju do četiri meseca. U ukupnom broju nezaposlenih lica uključenih u program javnih radova najmanje 70% nezaposlenih treba da pripada nekoj od sledećih kategorija: radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći; Romi; lica bez kvalifikacija/sa niskim kvalifikacijama i lica koja posao traže duže od 18 meseci.

U 2019. godini sredstva namenjena nezaposlenima angažovanim na javnim radovima opredeljena su za isplatu naknade za obavljen posao licima angažovanim na javnim radovima u visini do 22.000 dinara na mesečnom nivou za pun fond radnih časova, odnosno srazmerno vremenu radnog angažovanja na mesečnom nivou, koja se uvećava za pripadajući porez i doprinose za obavezno socijalno osiguranje i koja obuhvata i troškove dolaska i odlaska sa rada). Poslodavci imaju mogućnost organizovanja obuka u zavisnosti od vrste i složenosti poslova na kojima se nezaposleni angažuju.

Program javnih radova koncipiran je tako da angažovanim ne obezbeđuje standarde dostojanstvenog rada budući da je naknada koju primaju (a kojom angažovani treba da pokriju i troškove prevoza) ispod minimalne zarade, a zbog angažovanja van radnog odnosa ne ostvaruju ni individualna ni kolektivna radna prava. U naročito teškoj situaciji su osobe koje primaju novčanu socijalnu pomoć: nakon završetka javnih radova u naredna tri meseca njihova porodica neće ostvariti pravo na pomoć ukoliko zbog naknade pređu veoma niski cenzus. Sa druge strane, ako odbiju da učestvuju u javnim radovima izgubiće status nezaposlenog, a time i pravo na novčanu socijalnu pomoć.

*Tabela 7. Mogućnost ostvarivanja standarda dostojanstvenog rada učesnika programa javnih radova u 2019. godini*

Tip ugovora	Ugovor između nezaposlene osobe i poslodavca, Ugovor između NSZ i poslodavca
Ugovor	Ugovor o privremenim i povremenim poslovima
Trajanje	4 meseca
Naknada	do 22.000 RSD
Penziono osiguranje	da
Zdravstveno osiguranje	da
Individualna prava	ne
Kolektivna prava	ne

## Zaključna razmatranja

Uprkos tome što podaci o nezaposlenosti i podzaposlenosti mladih ukazuju na nemogućnost pronalazjenja posla kao ključnog indikatora dostojanstvenog rada, NSZ realizuje mere koje su prvenstvene usmerene na ponudu radne snage, a ne na potražnju za radom. Poznato je<sup>17</sup> da mere za obezbeđivanje ponude radne snage nemaju pun efekat u slučaju usporenog tempa stvaranja novih radnih mesta. U situaciji niske stope kreiranja poslova mere na strani ponude treba da budu praćene merama usmerenim ka povećanju tražnje za radnom snagom, kao što su ciljane subvencije za zapošljavanje usmerene na neto stvaranje radnih mesta.

Mere APZ za mlade u Srbiji ne obuhvataju najveći broj mladih koji su na evidenciji nezaposlenih kao i sve nezaposlene mlade koji nisu na evidenciji NSZ, mlade koji su neaktivni, a nisu u sistemu obrazovanja ili obuka. Nezaposleni mladi se nalaze i izvan sistema socijalne zaštite nezaposlenih, budući da se pravo na novčanu naknadu stiće isključivo po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, a većina mladih ne ostvaruje pravo na tu naknadu budući da su najčešće angažovani po kratkotajnim ugovorima.

U aktivne mere zapošljavanja uključena je tek svaka osamnaesta mlada osoba. Izbor programa se ne zasniva na evaluaciji prethodno sprovedenih sprovedenih programa pre svega efekata na zapošljavanje niti postoje podaci o kvalitetu poslova za učesnike koji su se zaposlili. Izostaje sistemsko praćenje i pouzdano utvrđivanje trenutnih neusklađenosti kompetencija nezaposlenih i kompetencija koje se traže kao i prognozi-ranje budućih potreba za kompetencijama.

Najveći broj nezaposlenih mladih uključenih u programe je visokoobrazovan što ukazuju na loše ciljanje aktivnih mera, budući da osobe sa visokim obrazovanjem imaju veće izglede za zaposlenje na tržištu rada. Izostaje usmerenost mera na grupe koje su najviše ugrožene: niskokvalifikovane, Rome i dugoročno nezaposlene. poslenih na evidenciji.

U programe koji imaju za cilj sticanje radnog iskustva uključeni su samo mladi nezaposleni kojima je uslov za samostalan rad u struci položen pripravnčki ili stručni ispit u skladu sa zakonom ili pravilnikom (program stručne prakse i pripravništvo). Nezaposleni mladi u ova dva programa, koji su po sadržaju istovetni, razlikuju se u pogledu načina angažovanja, visine naknade, osvarivanja prava na socijalno osiguranje i ostvarenja individualnih i kolektivnih prava.

<sup>17</sup> European Commission (2011) An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment

NSZ u svom radu primenjuje Šifarnik zanimanja i stručne spreme u skladu sa Odlukom o jedinstvenom kodeksu šifara iz 1998. godine i zbog toga ne prepoznaje niz novih zanimanja koja su se pojavila na tržištu rada u prethodne dve decenije. Radne prakse kao kao kratkoročni programi sticanja radnog iskustva koji uključuju učenje i obuku, a koji se sprovode u cilju unapređivanja zapošljivosti i tranzicije ka zaposlenju, kako ih definiše evropska Garancija za mlade, nisu dostupni nezaposlenim mladima u Srbiji.

Programi koji treba da doprinesu kreiranju novih radnih mesta kroz subvencionisano zapošljavanje ne pružaju mladima mogućnost da ostvare standarda dostojanstvenog rada budući da kriterijumi za dodelu subvencija za zapošljavanje ne uključuju obavezu poslodavaca da obezbede adekvatne zarade niti obavezu da pruže stabilno zaposlenje. Subvencionisano samozapošljavanje doprinosi povećanju ranjive zaposlenosti dok programi javnih radova najugroženijim grupama ne obezbeđuju prihode kojima bi zadovoljili egzistencijalne potrebe niti ostvarenje individualnih i kolektivnih prava.

Aktivne mere politike zapošljavanja, usmerene ka malobrojnim nezaposlenim mladima koji su u njih uključeni, sasvim sigurno nisu put ka ostvarenju standarda dostojanstvenog rada. Način na koji su dizajnirane i na koji se sprovode, mlade samo priprema za prekarnost na tržištu rada sa kojom će se veoma brzo suočiti nakon završetka programa u kojem su učestvovali.

A woman is shown in profile, sitting at a desk in an office. She is holding a pair of glasses in her hands. The entire image is overlaid with a warm, orange-toned filter. The background shows a blurred office environment with other people.

# Rad frilensera u svetu i u Srbiji: mač sa previše oštrica?

*Ivan Sekulović*



## APSTRAKT

Ova analiza ima za cilj da pruži doprinos debati o položaju frilensera u svetu i u Srbiji. U uvodu je dat osvrt na uticaj trenda povećanja netipičnih oblika rada na nasleđe međunarodnih standarda dostojanstvenog rada koje je frilenserima i dalje nedostižno. Zatim se analiziraju terminološki izazovi koji se odnose na pojavu frilensera i međunarodni standardi koji postoje na nivou pojedinačnih država ili međunarodnih organizacija. Iako su rešenja u pravnim aktima koja se nedvosmisleno odnose na uređivanje položaja frilensera i dalje retka, ipak postoje primeri kojima su postavljeni određeni standardi, poput sudske prakse u Ujedinjenom Kraljevstvu, zakonskih rešenja u Italiji i rezultata socijalnog dijaloga u Danskoj. U okruženju Srbije, poreski tretman frilensera uređen je 2015. godine u Severnoj Makedoniji, ali nije regulisan njihov radnopravni položaj. Kada je reč o položaju frilensera u Srbiji, fokus analize je na utvrđivanju relevantnih elemenata važećih propisa i, time, formulisanju odgovora na pitanje da li se frilenseri smatraju radnicima ili preduzetnicima. Zaključeno je da su domaći propisi u ovom pogledu parcijalni, međusobno isključujući i da sadrže pravne praznine koje onemogućavaju davanje nedvosmislenog odgovora na ovo pitanje. U svakom slučaju, državi Srbiji je do sada bio prioritet da frilenserima nametne poresku obavezu, bez pružanja zaštite radnih prava. Suštinski najvažniji aspekt rešavanja položaja frilensera u Srbiji će biti širina obuhvata reforme radnog zakonodavstva u procesu pristupanja EU u cilju borbe protiv prekarnog rada i zloupotrebe netipičnih oblika rada.

## ABSTRACT

This analysis aims to contribute to the debate surrounding the position of freelancers both globally and in Serbia. The introduction includes an overview of the impact the trend of increasing atypical forms of work has had on the traditional international standards of decent work, which even today remains unattainable to freelancers. Next, terminological challenges related to the emergence of freelancers and the international standards that exist at the level of individual states or international organisations are analysed. Although legal acts, for the most part, still lack solutions that unequivocally refer to regulating the position of freelancers, there are examples which set certain standards, such as case law in the UK, legal solutions in Italy and the results of social dialogue in Denmark. In the environment surrounding Serbia, the tax treatment of freelancers was regulated in Northern Macedonia in 2015; however, their employment status was not and remains unregulated. As regards the position of freelancers in Serbia, the analysis focuses on determining the relevant elements of current regulations and, thus, formulating an answer to the question of whether freelancers are considered workers (staff) or entrepreneurs. The conclusion has been that domestic regulations are partial, mutually exclusive and contain legal gaps that make it impossible to provide an unambiguous answer to this question. In any case, until now, the Serbian Government's priority in terms of freelancers has been to impose tax liability, without providing any protection of labour rights. The most important aspect of resolving the position of freelancers in Serbia will be the extent to which the scope of labour legislation reform takes place in the process of joining the EU in order to combat precarious work and abuse of atypical forms of work.

# Uvod

Cilj ove analize je pružanje doprinosa aktuelnoj debati o položaju frilensera u svetu i u Srbiji, naročito iz ugla radnopravnih propisa. Položaj tzv. frilensera (Eng. Freelancers) u Srbiji poslednjih godina je predmet rastuće pažnje javnosti. Uzrok toga delimično leži u porastu broja lica u našoj zemlji koja se kolokvijalno nazivaju frilenserima, kao rezultatu globalnog trenda povećanja broja i učestalosti netipičnih oblika rada<sup>i</sup>. Ovaj trend, prisutan poslednjih par decenija, ugrožava nasleđe međunarodnih standarda radnih prava zasnovanih na standardnom ugovoru o radu koje je građeno tokom celog XX veka. Krunu tog nasleđa predstavlja koncept dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada (MOR) koji obuhvata niz aspekata, od dostojanstvenog radnog vremena i sigurnog radnog okruženja do adekvatnih prihoda i socijalnog dijaloga. Međutim, kako eksperti za radno pravo upozoravaju, frilenseri se suočavaju sa time da ne mogu da ostvare standarde dostojanstvenog rada ni u jednoj od njegovih dimenzija<sup>1</sup>.

Zbog izazova koji povećanje broja frilensera i drugih netipičnih radnika u globalnoj radnoj snazi predstavlja po očuvanje korpusa radnih prava čak je i, pretežno ka tržišnim principima orijentisana, Evropska unija (na čelu sa konzervativnim vođstvom kojim poslednjih godina dominiraju figure

<sup>i</sup> Prema jednom istraživanju Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada, može biti identifikovano devet širih tipova novih oblika rada: deljenje radnika (Eng. Employee sharing) – kada je pojedinačni radnik zajednički angažovan od strane grupe poslodavaca kako bi podmirio potrebe za ljudskim resursima različitih kompanija, sa ciljem stalnog zaposlenja sa punim radnim vremenom; deljenje posla (Eng. Job sharing) – kada poslodavac angažuje dva ili više radnika da zajednički obavljaju određeni posao, kombinujući dva ili više posla sa nepunim radnim vremenom u jedno radno mesto sa punim radnim vremenom; privremeni menadžment (Eng. Interim management) – kada su visokokvalifikovani eksperti privremeno angažovani na nekom projektu ili da reše neki problem i integrišu spoljne menadžerske kapacitete u organizaciju; povremeni rad (Eng. Casual work) – kada poslodavac nije u obavezi da redovno angažuje radnika, već ima fleksibilnost da ga poziva prema potrebi; mobilni rad zasnovan na IKT-u (Eng. ICT-based mobile work) – ova vrsta rada omogućava radnicima da rade svoj posao na bilo kom mestu i u bilo koje vreme, uz podršku modernih tehnologija; rad zasnovan na vaučerima (Eng. Voucher-based work) – kada je radna angažovanost zasnovana na plaćanju usluga, putem vaučera kupljenog od ovlašćene organizacije koja pokriva i zaradu i doprinose za socijalno osiguranje; portfolio rad (Eng. Portfolio work) – kada samozaposleni pojedinac radi za veći broj klijenata, obavljajući manje poslove za svakoga od njih; grupni rad (Eng. Crowd employment) – kada onlajn platforma uparuje poslodavce i radnike, često na većim zadacima koji se dele na manje i raspodeljuju putem „virtuelnog oblaka“ radnika; saradnički rad (Eng. Collaborative employment) – kada frilenseri, samozaposleni ili mikro-preduzeća saraduju na neki način kako bi prevazišli ograničenja u veličini ili profesionalnu izolaciju. Autori navedenog istraživanja konstatuju da većina ovih netipičnih oblika ugovora ima potencijal da doprinese inovacijama na tržištu rada i učini ga primamljivijim kako poslodavcima, tako i širem krugu potencijalnih radnika. Međutim, konstatovano je i da se time javlja opasnost od segmentacije tržišta rada. Izvor: Eurofound, „Atypical contracts“, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/atypical-contracts>

<sup>1</sup> E. Noronha, P. D'Cruz, „Decent work deficits in online labour markets: Negating freelancers' perceived empowerment“, 5th Conference on regulating for decent work 3–5 July 2017, ILO Geneva, str. 100.

desnog političkog centra) poslednjih godina obavezala svoje države članice da „sprečavaju zasnivanje radnih odnosa koji vode prekarnim uslovima rada, uključujući i putem zabrane zloupotrebe netipičnih ugovora o radu“<sup>2</sup>.

## U potrazi za međunarodnim standardima

Dinamične promene u globalnoj privredi do kojih su doveli pad Berlinskog zida i globalizacija krajem XX i početkom XXI veka doveli su do nastanka hibridnih fenomena koje savremeni jezici, pa čak ni engleski – kao glavni jezik kapitalizma koji prvi „hvata“ (pa čak i sam proizvodi) realne promene u društvima – teško mogu da prate. Tako imamo pojavu online tržišta rada, kao instrumenta gig ekonomije (Eng. Gig economy), svojevrstne berze usitnjenih poslova („tezgi“) koja predstavlja „najnoviji talas offshoring-a“<sup>3</sup>. Upravo je ova zbunjujuća, postmodernistička scena postala glavni milje rada frilensera. Teško je i lingvistički se orijentisati prema ovim pojmovima u srpskom jeziku, a kamoli izvršiti njihovu pravnu regulaciju.

S druge strane, ipak je moguće utvrditi određene orijentire. Tako Kemбриčki rečnik definiše „frilensera“ kao „nekoga ko radi na različitim projektima sa različitim kompanijama, umesto da bude zaposleni kompanije“<sup>4</sup>. Evropska fondacija za unapređenje uslova života i rada definiše pak „nezavisne profesionalce“, odnosno „frilensere“ kao „visokokvalifikovane

ZBOG IZAZOVA KOJI POVEĆANJE BROJA FRILENSERA I DRUGIH NETIPIČNIH RADNIKA U GLOBALNOJ RADNOJ SNAZI PREDSTAVLJA PO OČUVANJE KORPUSA RADNIH PRAVA, EU JE POSLEDNJIH GODINA OBAVEZALA DRŽAVE ČLANICE DA „SPREČAVAJU ZASNIVANJE RADNIH ODNOSA KOJI VODE PREKARNIM USLOVIMA RADA, UKLJUČUJUĆI I PUTEV ZABRANE ZLOUPOTREBE NETIPIČNIH UGOVORA O RADU“.

2 Izvor: „The European Pillar of Social Right in 20 principles“, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en). S druge strane, korporativni sektor pokušava da romantičnim kovanicama poput „Rada naredne generacije“ (Eng. NextGen Work) oslika znatno optimističniju viziju sveta rada na koji generacije mladih tobože nisu primorane, već ga, naprotiv, aktivno biraju. Primer ovakvog pristupa zastupljen je u jednoj publikaciji koju je objavila ManpowerGroup, dostupnoj putem linka: [https://www.manpowergroup.co.uk/wp-content/uploads/2017/10/MG\\_GiggingResponsibly.pdf](https://www.manpowergroup.co.uk/wp-content/uploads/2017/10/MG_GiggingResponsibly.pdf)

3 E. Noronha, P. D’Cruz, op. cit.

4 Izvor: „Freelancer“, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/freelancer>

ne samozaposlene radnike, bez zaposlenih, koji su uključeni u aktivnosti intelektualne prirode i/ili u rad u okviru sektora usluga<sup>5</sup>. U svakom slučaju, makar i ovako okvirne i, međusobno prilično različite, definicije retko ćemo pronaći u nekom pravnom aktu. Međunarodne organizacije koje utvrđuju standarde radnih prava, poput MOR i EU, isto kao i pojedinačne države, jesu pod rastućim pritiskom da izađu u susret izazovu pravnog regulisanja položaja frilensera. Međutim, sile koje deluju na regulatore u ovom pogledu imaju (tradicionalno) suprotne smerove delovanja – dok korporativni sektor (naročito oni poslodavci koji očekuju da će imati korist od povećanja globalne „armije“ frilensera, poput IT kompanija) zagovara dalju fragmentaciju radnog zakonodavstva, kako bi i frilenseri dobili specifičan status na tržištu rada (koji će omogućiti povećanje njihovog broja), kakav uživaju radnici po standardnom ugovoru o radu, dotle se sindikati bore da se očuva jedinstvo kategorije „radnika“, kako bi svi oni imali što kompaktniju zaštitu na osnovu zajedničkih međunarodnih standarda. Negde između nalaze se sami radnici, koji sve više „uskaču“ u radni obrazac frilensera jer često nemaju izbora<sup>6</sup>, a ponekad verovatno i zbog toga što imaju nejasnu (pa time i barem delimično pogrešnu) predstavu o prednostima koje ovakav način rada nudi (npr. fleksibilnost radnog vremena, koja se često navodi kao prednost rada frilensera, lako može dovesti do pojave neplaćenog prekovremenog rada). Zbog toga se i povlače paralele između njihovog današnjeg položaja sa položajem radnika s početka XX veka koji nisu imali alternativu tome da prodaju svoj rad na veoma konkurentnom tržištu<sup>7</sup>. Kako je ocenila potpredsednica Evropske komisije, Margrete Vestager, koncepti „radnika“ i „samozaposlenog“ na današnjim tržištima rada postali su zamagljeni, zbog čega su mnogi prinuđeni da prihvate ugovor kao samozaposleni<sup>8</sup>. Rezultat ovih tenzija je, s jedne strane, inertnost međunarodnih organizacija da predlože regulatorne akte i, s druge, konzervativan pristup država da se upuste u dalje narušavanje ravnoteže između tradicionalnih sila ponude i potražnje na tržištu rada. Drugim rečima, deluje da mnogi donosioci odluka zaziru od jasne zakonodavne intervencije, što naročito pogoduje korporativnom sektoru

5 Izvor: „Independent professionals“, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/independent-professionals>

6 Tako je istraživanje Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED) pokazalo da je čak 40,2% ispitanika koji su odgovorili na pitanje „Zbog čega ste se odlučili da radite preko online platformi?“ dalo odgovor da je to zbog toga što nisu mogli da nađu stalan posao. Izvor: NALED i Republički sekretarijat za javne politike, Fleksibilni oblici angažovanja – Anketa sa frilenserima, 2020.

7 M. Risak, T. Dullinger, The concept of ‘worker’ in EU law – Status quo and potential for change, European Trade Union Institute, 2018, str. 12.

8 European Commission – Press release, “Competition: The European Commission launches a process to address the issue of collective bargaining for the self-employed”, Brussels, 30 June 2020, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/api/files/document/print/en/ip\\_20\\_1237/IP\\_20\\_1237\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/api/files/document/print/en/ip_20_1237/IP_20_1237_EN.pdf)

u državama koje vode konzervativne, desno orijentisane vlade koje se rukovode principom što manjeg mešanja u poslove tržišta. Zbog toga je (samo naizgled paradoksalno) učestala situacija da se jedan i dalje pretežno kolokvijalni i opisni pojam – frilenser – ne može definisati primenom pozitivnih pravnih normi na konkretnu situaciju. Otud možda i ne treba da iznenadi uporna aktuelnost nekih ekspertskih ocena koje su davno izrečene. Tako je još pre dve decenije profesor Univerziteta Oksford, Mark Fridlend, ocenio da se, iako pojam „frilensera“ deluje kao pogodan da opiše različite vidove samozaposlenih radnika, radi o pojmu koji uopšte nije pravno definisan, pa je „gotovo nemoguće biti siguran u pogledu toga koliko uspešno obuhvata samozaposlene radnike u pravnom smislu“<sup>9</sup>.

ZAMAGLJENJE GRANICE IZMEĐU FRILENSERA KAO RADNIKA I FRILENSERA KAO PREDUZETNIKA I DALJE JE PRISUTNO U VEĆINI DRŽAVA U SVETU. PITANJE NJENOG ODREĐIVANJA OD SUŠTINSKOG JE ZNAČAJA ZA POLOŽAJ I PRAVA FRILENSERA: ŠTO JE ONA BLIŽA DEFINICIJI FRILENSERA KAO RADNIKA, TO SU IM GARANTOVANA VEĆA RADNA PRAVA.

Iako je MOR glavni izvor međunarodnih standarda radnih prava na globalnom nivou, ta organizacija još uvek nije usvojila neku konvenciju ili barem preporuku kojom bi države članice bile obavezane ili pozvane na poštovanje određenih standarda koji bi se odnosili na frilensere. Iza toga stoji težnja da se na njih primene postojeći standardi. Na primer, većina frilensera koja obavlja rad preko platformi suočava se sa uslovom da mora da im plaća naknadu za posredovanje, odnosno korišćenje. Međutim, MOR se u ovom slučaju izričito poziva na svoje standarde, kao što je Konvencija o zaštiti zarada br. 95 koja zabranjuje bilo kakvo smanjenje zarade radnika radi naplate naknade u svrhu zapošljavanja, odnosno očuvanja statusa zaposlenog, od strane poslodavca ili njegovog predstavnika ili posrednika<sup>10</sup>.

Očekivano, ni u EU, bilo na nivou njenog prava, ili prava država članica, ne postoji razvijen korpus standarda kojima se uređuju položaj i prava frilensera, iako se procenjuje da je broj frilensera u EU u periodu od 2008. do 2015. godine porastao za čak 24 odsto<sup>11</sup>. Naročito je neuhvatljiva slika kada se koriste podaci dobijeni na osnovu sopstvene procene ispitanika. Tako je, prema istraživanju Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada, samo jedan odsto samozaposlenih

9 M. Freedland, United Kingdom National Study for the ILO – Workers’ Protection, 1999, str. 20.

10 International Labour Organization, Policy responses to new forms of work: International governance of digital labour platforms, 2019, str. 5.

11 V. Pugnano, Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness, European Trade Union Institute, 2019, str. 11.

ispitanika na Malti sebe označilo kao frilensere, dok je to učinilo čak 29 odsto ispitanika u Austriji. Ovo je posledica toga što su različiti pojmovi koji se primenjuju na samozaposlene često nedefinisani ili su različito definisani u zavisnosti od svrhe, npr. ostvarivanja socijalnog osiguranja, plaćanja poreza ili prikupljanja statističkih podataka<sup>12</sup>.

Zamagljenje granice između frilensera kao radnika i frilensera kao preduzetnika i dalje je prisutno u većini država EU. Pitanje njenog određivanja od suštinskog je značaja za položaj i prava frilensera. Naime, što je ona bliža definiciji frilensera kao radnika, to su veća radna prava koja su im garantovana. Suštinska pitanja koja se ovde postavljaju i koja frilenseru dodeljuju status radnika su subordinacija, tj. podređenost poslodavcu (npr. obaveza da se poštuju instrukcije i pravila koja on donosi) i ekonomska zavisnost od njega, tj. ograničena mogućnost rada sa drugim akterima na tržištu. Ili, kako je to Evropski sud pravde definisao, „suštinska osobina radnog odnosa leži u tome da tokom određenog perioda vremena osoba pruža usluge za i prema uputstvima druge osobe, za šta zauzvrat prima naknadu“<sup>13</sup>. Zbog nejasnih zakonskih standarda, kako sindikati primećuju, digitalne platforme, koje su najviše doprinele ekspanziji frilenserskog rada i zamagljivanju granice između radnika i samozaposlenih, sve češće su prinuđene da na sudu dokazuju da su radnici koji koriste njihove usluge, zapravo samozaposleni<sup>14</sup>.

U zemljama precedentnog prava zakonske definicije pojma „radnik“ su često okvirne i jednostavne, čime se, po prirodi te pravne tradicije, ostavlja veliki prostor sudovima da u svakom konkretnom slučaju utvrđuju da li je osoba radnik ili pak samozaposleni. Tako su u Ujedinjenom Kraljevstvu sudovi redovno svrstavali frilensere u kategoriju radnika<sup>15</sup>. U sada već čuvenoj presudi protiv Uber-a, internet platforme koja funkcioniše kao svojevrsna taksi služba, sud je odlučio da su vozači koje ona angažuje njeni radnici, Prema zakonu o radnim pravima iz 1996., što je tu kompaniju obavezalo na to da im plaća minimalnu zaradu i omogućiti korišćenje plaćenog odsustva<sup>16</sup>.

12 Eurofound, Exploring self-employment in the European Union, 2017, str. 15.

13 Izvor: „EU-level: European Commission outlines its vision for a collaborative economy“, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/eu-level-european-commission-outlines-its-vision-for-a-collaborative-economy>

14 V. De Stefano, M. Wouters, Should digital labour platforms be treated as private employment agencies? European Trade Union Institute, 2019, str. 6.

15 D. Grimshaw, M. Johnson, A. Keizer, J. Rubery, “The governance of employment protection in the UK: how the state and employers are undermining decent standards”, Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation, European Trade Union Institute, 2017, str. 230.

16 “Uber drivers’ fight for workers’ rights reaches UK supreme court”, <https://www.theguardian.com/technology/2020/jul/21/uber-drivers-fight-for-workers-rights-reaches-supreme-court>

Nekoliko država članica EU uvelo je zanimljiva zakonska rešenja kada je reč o uređivanju položaja frilensera. Italija je među prvima prepoznala ovu kategoriju samozaposlenih, tako što je 1995. godine (za vreme vlade koju je vodio Lamberto Dini, uz podršku širokog spektra partija, od levice do desnice) regulisala „ugovor o koordinisanom i stalnoj saradnji“ koji pokriva „rad frilensera koordinisan od strane poslodavca“<sup>17</sup>. Prema rešenjima u italijanskom pravu, radnopravni položaj frilensera se približava onom koji imaju radnici, jer oni uživaju socijalnu zaštitu koja im se garantuje sredstvima namenskog fonda, kao i pravo na obavezno osiguranje u slučaju povreda na radu i profesionalnih oboljenja. To je prepoznato i Anketom o radnoj snazi u toj zemlji, koja sadrži odgovarajuću opciju u nacionalnom upitniku, što je, međutim, slučaj tek u oko polovini zemalja članica EU<sup>18</sup>.

Frilenserima je, čini se, naročito nedostupno pravo na kolektivno pregovaranje, kao jedno od osnovnih prava radnika i stubova koncepta dostojanstvenog rada. Kako ocenjuju sindikati, ključno pitanje uloge sindikalnog pokreta postalo je to kako kolektivnom akcijom obuhvatiti radnike koji rade u „virtuelnim fabrikama“<sup>19</sup> platformske ekonomije? U tom pogledu, ohrabruje to što je u Danskoj sindikat 3F uspeo da izdejstvuje prvi kolektivni ugovor frilensera koji rade preko platforme. Tim ugovorom obezbeđeno je pravo na veće zarade i socijalnu zaštitu radnicima preko platforme Hilfr.dk koja nudi usluge čišćenja, pod uslovom da ostvare najmanje 100 radnih časova preko nje, čime automatski prelaze u status zaposlenih<sup>20</sup>. Ovo je inspirisalo Evropsku komisiju da u junu 2020. godine pokrene inicijativu za uređivanje kolektivnog pregovaranja za samozaposlene.

U današnjem svetu preplavljenom strankama na vlasti koje su centrističko-levičarsku tehnokratiju zamenile desničarskim populizmom, nije retkost da se upravo vlade desnog političkog spektra opredeljuju za donošenje mera koje idu u prilog radnicima, ili barem nekim njihovim kategorijama, u pokušaju da zadrže ili čak prošire svoju bazu. Tako je u Poljskoj, na osnovu predizbornog dogovora između budućeg predsednika te zemlje, Andžeja Dude iz desničarske partije Pravo i pravda, i najvećeg poljskog sindikata Solidarność, nakon pobede ove partije 2015. uvedena minimalna zarada za frilensere i ovlašćenje inspekcije rada da kontrolišu primenu ove mere<sup>21</sup>.

17 Eurofound, Exploring self-employment in the European Union, 2017, str. 39.

18 Ibid., str. 46.

19 C. Degryse, Shaping the world of work in the digital economy, European Trade Union Institute, 2017, str. 8.

20 International Labour Organization and OECD, Ensuring better social protection for self-employed workers, 2020, str. 18.

21 A. Mrozowicki, M. Maciejewska, "Bricolage unionism. Unions' innovative responses to the problems of precarious work in Poland", Innovative union practices in Central-Eastern Europe, European Trade Union Institute, 2017, str. 153.



Od zemalja u okruženju Srbije, vredi pomenuti primer Severne Makedonije koja je 2015. godine izmenama i dopunama Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju uvela obavezu frilensera da za svaki ugovor po čijem osnovu ostvare honorar koji prelazi iznos minimalne zarade uplate doprinose za obavezno socijalno osiguranje, sa izuzetkom honorara koji prelaze šestostruko veći iznos prosečne mesečne zarade. Međutim, kako je usvajanje zakona izazvalo burne reakcije civilnog sektora i zajednice frilensera, ubrzo su usvojene nove zakonske izmene kojima je uveden različit tretman frilensera u zavisnosti od toga da li su nezaposleni ili zaposleni; naime, za prve je zadržan prag honorara u visini iznosa minimalne zarade, dok je za druge kao prag nastanka obaveze utvrđen iznos honorara koji je jednak prosečnoj zaradi. Pored toga, izbrisana je odredba o izuzetku od obaveze plaćanja doprinosa. Ipak, ovim zakonskim izmenama primena radnog zakonodavstva nije proširena na frilensere<sup>22</sup>.

## Frilenseri u Srbiji – radnici ili preduzetnici

Donosioci odluka u našoj zemlji – na sreću ili nažalost – do sada nisu posvetili veću pažnju regulisanju statusa frilensera u svim neophodnim pravnim sferama, pre svega u oblasti radnog prava, kao i obaveznog socijalnog osiguranja. Može se postaviti „političko“ pitanje kako je uopšte moguće zaštititi ovu ranjivu grupu radnika ili preduzetnika u zemljama koje ne samo što su, nužno, u velikoj meri integrisane u globalno tržište, pa time i podložne svim trendovima koji na njemu vladaju, već su i „domaćini“ zarobljenim državama kojima vlada garnitura opredeljena ka daljem ukidanju političkih sloboda i potiranju socijalnih prava? Prisustvo ove kombinacije faktora može delovati kao toksični koktel koji će dovesti do toga da frilenseri budu idealan naredni predmet eksploatacije od strane narastajuće desničarske kapitalističke klase u našoj zemlji. Umotan u „oblandu“ modernizacije, digitalizacije i preduzetništva kao najviših vrednosti kojima Srbija

22 Izvor: European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, <https://www.equalitylaw.eu/component/edocman/?task=document.viewdoc&id=867&Itemid=>

navodno teži – bez pomena kuda to vodi i ko će u konačnici preživeti na tom uskovitlanom tržištu bez moralne osnove – frilensing se često prikazuje kao carevo novo svemirsko odelo u koje generacije mladih gledaju sa uzdahom, sa željom da u njega što pre uskoče, ne pitajući za cenu po svoj život i zdravlje.

Jedan od retkih poteza javnih vlasti koji se direktno odnosio na frilensere, i koji je, ujedno, izazvao najveću pažnju javnosti, predstavlja saopštenje Ministarstva finansija – Poreske uprave, objavljeno u oktobru 2020. godine. Tim saopštenjem objavljeno je da je Poreska uprava, poređenjem podataka o uplatama iz inostranstva sa iznosima plaćenog poreza samooporezivanjem, ustanovila „visoku stopu nepoštovanja poreskih propisa“ od strane fizičkih lica – poreskih obveznika<sup>23</sup>. Istovremeno, svima onima koji su propustili da podnesu poreske prijave upućen je poziv da to samoinicijativno učine, kako bi izmirili sve obaveze na ime poreza i doprinosa, sa pripadajućom kamatom. Ovo saopštenje izazvalo je burne reakcije samih frilensera, ali i udruženja građana koja se zalažu za relaksiranje uslova poslovanja domaće privrede, naročito u sferi digitalne ekonomije<sup>24</sup>.

Da stvari budu još teže po frilensere, mali je broj domaćih nevladinih organizacija koje se bave proučavanjem njihovog položaja i zagovaranjem unapređenja pravnog okvira za obavljanje njihovog rada<sup>25</sup>. Možda jedan od razloga toga leži u tome što se frilenserima u Srbiji u javnoj diskusiji često označavaju samo digitalni radnici, tj. oni koji obavljaju rad uz pomoć platformi, dok bi, po međunarodnim standardima, u frilensere trebalo ubrojati sve one koji povremeno rade za više poslodavaca, bez obzira na to da li su već negde zaposleni „za stalno“ ili ne, da li su im poslodavci domaći ili strani i da li se rad odvija direktno ili putem posrednika u okviru neke „intelektualne“ profesije (ne samo programerske, već i novinarske, dizajnerske, pravničke, umetničke, itd). Pritom, interese

PO ZAKONU O RADU,  
FRILENSERI NEMAJU  
PRAVO NA SINDIKALNO  
ORGANIZOVANJE. IPAK,  
NAKON SAOPŠTENJA  
PORESKE UPRAVE  
IZ OKTOBRA 2020.,  
POJAVILA SU SE PRVA  
UDRUŽENJA GRAĐANA  
KOJA SU OSNOVANA SA  
MISIJOM ZAŠTITE PRAVA  
FRILENSERA.

23 Izvor: „Samoinicijativno prijavljivanje prihoda ostvarenog iz inostranstva“, <https://www.purs.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/6639/samoinicijativno-prijavljivanje-prihoda-ostvarenog-iz-inostranstva-.html>

24 Neke od ovih reakcija zastupljene su u tekstu organizacije Startit: „1% frilensera je plaćalo poreze“ — šta treba uraditi da bi se rešila ova situacija?“ dostupnom putem linka: <https://startit.rs/1-frilensera-je-placalo-poreze-sta-treba-uraditi-da-bi-se-resila-ova-situacija/>

25 U ovom pogledu najistaknutiji je Centar za istraživanje javnih politika, think tank organizacija iz Beograda koja sprovodi program „Budućnost rada u Srbiji“. Više informacija dostupno je putem linka: [https://www.publicpolicy.rs/projekti/43\\_Koliko-ima-frilensera-u-Srbiji](https://www.publicpolicy.rs/projekti/43_Koliko-ima-frilensera-u-Srbiji). Prema procenama ove organizacije, u Srbiji postoji nekoliko desetina hiljada gig radnika (kategorije sa kojom se donekle preklapa kategorija frilensera): [https://publicpolicy.rs/projekti/47\\_Gigmetar#.X8fV1WVKJIW](https://publicpolicy.rs/projekti/47_Gigmetar#.X8fV1WVKJIW)

frilensera ne zastupaju i ne zagovaraju ni sindikati, jer je pravo na sindikalno organizovanje, prema Zakonu o radu, „rezervisano“ isključivo za zaposlene. Ipak, nakon pomenutog saopštenja Poreske uprave, osnovana su prva udruženja sa izričitom misijom zaštite prava i položaja frilensera. Tako je Udruženje radnika na internetu osnovano za oblast ostvarivanja ciljeva pod nazivom: „zaštita i unapređenje radnih prava radnika koji se bave pružanjem usluga putem interneta“<sup>26</sup>. Na internet prezentaciji ovog udruženja pojašnjeno je da je razlog njegovog osnivanja kako bi se „organizovano i sa što jasnijom porukom odgovorilo na poziv Poreske uprave fizičkim licima na samoinicijativno podnošenje poreskih prijava i plaćanje poreza na prihode iz inostranstva“<sup>27</sup>. Slično tome, Udruženje frilensera i preduzetnika Srbije osnovano je u istom periodu sa ciljem „zalaganja za prava preduzetnika, frilensera i startapova“<sup>28</sup>.

Zbog svega navedenog trenutno je možda najvažnije pitanje: šta su po važećim propisima frilenseri u Srbiji – radnici ili preduzetnici (samozaposleni)? Tačan odgovor na ovo pitanje (ukoliko je moguć!) ima dalekosežne posledice, jer, kako levičarski mislioci upozoravaju, označavanje frilensera kao preduzetnika, a ne kao radnika, kapitalistima omogućava veliku uštedu na platama, različitim povlasticama, kao i porezu i doprinosima na zarade<sup>29</sup>.

U celom sistemu važećih propisa Srbije samo jedan propis sadrži norme kojima se uređuje položaj lica čiji opis poprima elemente maglovitog koncepta „frilensera“, kakvog ga srećemo u oskudnom korpusu međunarodnih referenci koje smo ranije pomenuli u ovoj analizi. U pitanju je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. Međutim, ni on, naravno, ne koristi pojam „frilenser“, a intervenciju ograničava onoliko koliko je to potrebno za ostvarivanje svrhe ovog propisa – prikupljanje sredstava na ime poreza, pod proklamovanim prioritetom borbe protiv sive ekonomije. Dakle, ovaj zakon izmenjen je i dopunjen 2019. godine tako što je, između ostalog, u čl. 12, koji propisuje ko su osiguranici samostalnih delatnosti, dodata tačka 3)a kojom su ovom kategorijom obuhvaćena i „lica koja rade na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca, koji nema registrovano predstavništvo u Republici Srbiji, kod koga za obavljen posao ostvaruju naknadu“<sup>30</sup>, a koja nisu osigurana po

26 Izvor: Agencija za privredne registre.

27 Izvor: <https://uri.rs/o-nama/>

28 Izvor: „Statut udruženja građana 'Udruženje frilensera i preduzetnika Srbije'“, <https://ufp.rs/statut>

29 Izvor: „Četiri mita o 'klasi frilensera'“, <https://www.masina.rs/?p=1285>

30 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS“, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US i 86/2019).

drugom osnovu, dakle, nezaposlena lica. Prema tome, ako bismo sudili po normama ovog zakona, frilenseri u Srbiji više liče na radnike, jer rade za „poslodavca“ i za to primaju „naknadu“.

Po analogiji, u oblasti radnog prava navedena kategorija lica najviše se uklapa u kategoriju lica koja rade van radnog odnosa, i to po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova i ugovora o delu. Naime, Zakon o radu propisuje da poslodavac može sa nezaposlenim licem da zaključi ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova „za obavljanje poslova koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini“<sup>31</sup>. Slično tome, propisano je da poslodavac može sa „određenim licem da zaključi ugovor o delu“<sup>32</sup>, čime su takođe obuhvaćena i nezaposlena lica, s tim što su ovde postavljena dva uslova: prvo, da su predmet ugovora poslovi koji su van delatnosti poslodavaca i drugo, da ti poslovi imaju za predmet samostalno izvršenje posla. Dakle, ako pretpostavimo da su rad po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova i ugovora o delu netipični ugovori o radu, onda bi frilenseri bili, zapravo, nezaposlena lica koja sa stranim poslodavcem zaključuju ovu vrstu ugovora. Međutim, jedna od osnovnih primedbi koju je frilenserska zajednica iznela nakon pomenute inicijative Poreske uprave je to da oni sa stranim poslodavcem, najčešće platformom kao što je Upwork, uopšte ne zaključuju bilo kakvu vrstu ugovora.

Prema tome, može se zaključiti da je kategorija frilensera kao „radnika“ koja je prepoznata propisima iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja trenutno potpuno nevidljiva iz ugla radnih propisa<sup>33</sup>. Međutim, čak i da je vidljiva, tj. da po analogiji možemo da je prepoznamo kao neku vrstu radnika primenom odgovarajućih propisa, sistemski problem je to što Zakon o radu ne definiše pojam „radnika“, već samo „zaposlenog“, i to kao lice koje ima zaključen ugovor o radu. Dakle, ne samo da je pojam „frilensera“ u našem sistemu pozitivnog prava i dalje van-pravni, kolokvijalni i opisni pojam, već je to u velikoj meri i pojam „radnika“. Kada bi sve kategorije tipičnog i netipičnog rada bile obuhvaćene krovnim pojmom „radnik“, onda bi svakako u njemu moralo biti mesta i za „frilensere“ kakve ih sada prepoznaje Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju.

31 Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje, čl. 197, stav 1.

32 Ibid., član 199, stav 1.

33 Uporedi: S. Jašarević, D. Božićić, „Kratka analiza domaćeg radno-pravnog okvira sa osvrtom na status digitalnih radnika (frilensera) i predlog rešenja za nacionalnog zakonodavca“, u Predvodnici promena na tržištu rada: Prototipovi dostojanstvenog rada za Srbiju u digitalnom dobu, Centar za istraživanje javnih politika, 2020., str. 18-26.

Zapitajmo se sada koliko su „frilenseri“, prepoznati kao takvi u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, blizu statusa preduzetnika. Videli smo da su tim propisom faktički svrstani u kategoriju lica koja obavljaju rad van radnog odnosa. Međutim, prema Zakonu o privrednim društvima preduzetnik je „poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji“<sup>34</sup>. Ovim je nedvosmisleno isključena mogućnost da kategorija „frilensera“ koja je prepoznata važećim propisima bude obuhvaćena pojmom „preduzetnika“, jer propisi u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja njom obuhvataju nezaposlena lica koja rade za stranog poslodavca i za to dobijaju naknadu, a ne ona koja su registrovana za obavljanje delatnosti i koja time ostvaruju prihode, kako je to uređeno u oblasti privredno-pravnih propisa. Međutim, otvorenim pitanjima tu nije kraj i odgovor na pitanje da li su frilenseri bliži pojmu radnika ili pak preduzetnika još je nedostizniji ukoliko se uzmu u obzir i druge nekoherentnosti i praznine

SRBIJA JE UVELA TEST  
SAMOSTALNOSTI U  
OBLASTI PORESKOG PRAVA,  
ALI GA ISTOVREMENO NIJE  
UVELA U RADNOPRAVNU  
OBLAST. TIME JE JEDNA  
OSETLJIVA KATEGORIJA  
RADNO ANGAŽOVANIH  
LICA OBAVEZANA DA  
PLAĆA POREZ, ALI  
JOJ ZAUZVRAT NIJE  
PONUĐENA ZAŠTITA  
RADNIH PRAVA.

u našem važećem pravu. Naime, između propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju, o radu i o privrednim društvima može se uneti još dosta „nijansi“ u pokušaju određivanja položaja frilensera. Tako postoje i neke druge kategorije koje nemaju jasno definisan status jer ih Zakon o radu ne svrstava u „zaposlene“ ili u „radnike“ recimo, kategorija samostalnih umetnika prema Zakonu o kulturi.

Jedno pribežište u cilju ustanovljavanja statusa lica kao radnika (zaposlenog) ili preduzetnika (samozaposlenog) može biti procenjivanje njegovog položaja u svakom konkretnom slučaju, na osnovu unapred zadatih kriterijuma. U tom cilju neke države su razvile tzv. testove samostalnosti u oblastima poreskog i radnog prava<sup>35</sup>. Međutim,

34 Zakon o privrednim društvima, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019, čl. 83, stav 1.

35 Tako je Belgija uvela test kojim se utvrđuje da li je radni odnos zasnovan na ugovoru o radu ili na nezavisnom ugovoru o pružanju usluga. Ukoliko je ispunjeno više od polovine sledećih kriterijuma, pretpostavlja se da je u pitanju ugovor o radu, odnosno da je radno angažovana osoba radnik: ukoliko se ne predstavlja drugim osobama kao ugovarač ili ukoliko radi po pravilu ili uobičajeno samo za jednog saugovarača; ukoliko nije izložen finansijskom ili ekonomskom riziku; ukoliko nema odgovornost i nadležnost za donošenje odluka koje se tiču finansijskih resursa preduzeća; ukoliko nema nadležnost za donošenje odluka koje se tiču kupovine koju obavlja preduzeće; ukoliko nema nadležnost za donošenje odluka koje se tiču politike cena preduzeća, osim kada su cene zakonski utvrđene; ukoliko nije obavezan da ostvari određeni rezultat u odnosu na ugovoreni rad; ukoliko mu je garantovana zarada ili fiksna naknada, bez obzira na rezultate preduzeća ili njegov radni učinak; ukoliko nije poslodavac lično i slobodno odabranim zaposlenima, odnosno ukoliko nema mogućnost slobodnog radnog angažovanja lica ili ako nije moguće da bude zamenjen po osnovu radnog učinka; ukoliko radi u prostorijama koje nisu u njegovom vlasništvu ili koje ne iznajmljuje ili ukoliko radi uz pomoć materijala nabavljenog, finansiranog ili osiguranog od strane saugovarača. Izvor: Eurofound, Exploring self-employment in the European Union, 2017, str. 39.

Srbija je uvela parcijalno rešenje, tj. uvođenje ovog instrumenta kroz poreskopравни sistem, bez njegovog regulisanja u radnopravnoj oblasti, čime je jedna osetljiva kategorija radno angažovanih lica obavezana plaćanjem poreza, bez omogućavanja uživanja radnih prava. Naime, Zakonom o porezu na dohodak građana propisani su kriterijumi koji služe samo za utvrđivanje da li je ekonomska zavisnost preduzetnika ili preduzetnika paušalca od poslodavca tolika da njegovi prihodi moraju da podležu dodatnom oporezivanju, po stopi poreza na ostale prihode od 20 odsto, kao i prihodi po osnovu ugovora o delu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova<sup>36</sup>. Dakle, ovim je u poreske svrhe uvedeno procenjivanje zavisnosti preduzetnika od njihovih poslovnih saradnika („poslodavaca“), bez propisivanja formalnopravnih efekata po njihov radnopravni položaj.

## Zaključak

Da li su frilenseri oličjenje dvoličnosti slobode koju nam navodno donosi kapitalizam? Da li je u pitanju koncept koji je izmišljen da bi se novim generacijama radnika stvorila iluzija slobode na tržištu rada? Da li su frilenseri predvodnik trenda povlačenja države i njenih regulatornih funkcija pred kapitalom? Ili je pak u pitanju prirodno „radno odelo“ novih generacija, milenijumske i „Z“, u kojem se njeni pripadnici osećaju komotno, iako neprepoznatljivi svojoj starijoj braći i sestrama, a kamoli roditeljima? Sigurno je da će se potraga za odgovorima na ova pitanja nastaviti narednih godina, ukoliko ih ne „pregaze“ neki novi trendovi, fenomeni i pojmovi čiji nastanak danas još uvek ni ne naslućujemo.

U svakom slučaju, na osnovu nalaza ove analize može se izvesti nekoliko zaključaka. Prvo, da je radno pravo postalo presporo u regulisanju sve većeg broja netipičnih oblika rada koji silovitom brzinom nastaju na talasu

36 Prema čl. 85 stav 1 tačka 17) Zakona o porezu na dohodak građana („Službeni glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.) najmanje pet od devet kriterijuma treba da bude ispunjeno da bi preduzetnik podlegao obavezni plaćanja ovog poreza, između ostalog, to da nalogodavac ili povezano lice s nalogodavcem preduzetniku određuje radno vreme ili mu obezbeđuje opremu za rad.

digitalne revolucije čiji smo svedoci početkom XXI veka i koji razaraju koncept dostojanstvenog rada kao jedno od najvećih dostignuća XX veka. Drugo, da ipak postoje naznake nekih standarda i dobrih uporednopravnih rešenja koje mogu biti iskorišćene za rešavanje pravnog položaja kategorije radnika ili preduzetnika koju nazivamo „frilenserima“. Treće, da je stav prema pojavi netipičnih oblika rada, u koje treba ubrojati i rad frilensera, ne samo ekspertska, već suštinski i političko i ideološko pitanje kroz koje se prelamaju i vrednosni stavovi donosilaca odluka. Četvrto, da je za rešavanje statusa frilensera neophodno održavati otvorenu komunikaciju i aktivnu debatu sa javnošću, a pre svega sa zajednicom frilensera, kao i sa udruženjima građana i sindikatima. Peto, kada je reč o pravnom položaju frilensera u Srbiji, da je veoma je teško dati odgovor na pitanje da li je on bliži statusu radnika (zaposlenih) ili preduzetnika, jer su relevantni važeći propisi u tom pogledu parcijalni i međusobno kontradiktorni i zbog toga što sadrže pravne praznine, od kojih neke imaju sistemski karakter i posledice (nepostojanje definicije „radnika“ u Zakonu o radu).

Dok EU barem formalno pokušava da povrati socijalnu agendu na listu svojih prioriteta, između ostalog, usvajanjem direktiva kojima se od poslodavaca traži da radnike obavestavaju o uslovima rada na transparentan i predvidljiv način (što će povećati i zaštitu frilensera), čini se da Srbija uveliko ide u sasvim suprotnom smeru, ka stanju stihijskog kapitalizma. Zbog toga će brzina i inkluzivnost usvajanja novog zakona o radu (u kom pogledu je Vlada Srbije već propustila sopstveni rok na koji se obavezala Evropskoj uniji – jun ove godine) i stepen obuhvata svih kategorija radnika ovom velikom reformom u cilju borbe protiv prekarnog rada i zloupotrebe netipičnog rada biti najbolji pokazatelj opredeljenosti vlasti u narednom periodu prema pristupanju EU i ostvarivanju socijalne pravde, koja je ogromnoj većini onih u Srbiji koji sebe doživljavaju kao frilensere trenutno nedostižna. I dobra i loša rešenja će se od tog zakona granati u poresko i privredno pravo i druge oblasti. Ako razvoj pak bude išao u suprotnom smeru, kao što je pokazano usvajanjem izmena i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o porezu na dohodak građana, biće to dokaz da su vlastima kapital i naplata poreza (i dalje) važniji od radnih prava njenih građana i građanki.

# Spisak korišćene literature

- 1 A. Mrozowicki, M. Maciejewska, "Bricolage unionism. Unions' innovative responses to the problems of precarious work in Poland", *Innovative union practices in Central-Eastern Europe*, European Trade Union Institute, 2017
- 2 C. Degryse, *Shaping the world of work in the digital economy*, European Trade Union Institute, 2017
- 3 D. Grimshaw, M. Johnson, A. Keizer, J. Rubery, "The governance of employment protection in the UK: how the state and employers are undermining decent standards", *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, European Trade Union Institute, 2017
- 4 E. Noronha, P. D'Cruz, "Decent work deficits in online labour markets: Negating freelancers' perceived empowerment", 5th Conference on regulating for decent work 3-5 July 2017, ILO Geneva
- 5 Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, 2017
- 6 International Labour Organization, *Policy responses to new forms of work: International governance of digital labour platforms*, 2019
- 7 International Labour Organization and OECD, *Ensuring better social protection for self-employed workers*, 2020
- 8 M. Freedland, *United Kingdom National Study for the ILO – Workers' Protection*, 1999
- 9 M. Risak, T. Dullinger, *The concept of 'worker' in EU law – Status quo and potential for change*, European Trade Union Institute, 2018
- 10 NALED i Republički sekretarijat za javne politike, *Fleksibilni oblici angažovanja – Anketa sa frilenserima*, 2020.
- 11 S. Jašarević, D. Božičić, „Kratka analiza domaćeg radno-pravnog okvira sa osvrtom na status digitalnih radnika (frilensera) i predlog rešenja za nacionalnog zakonodavca“, u *Predvodnici promena na tržištu rada: Prototipovi dostojanstvenog rada za Srbiju u digitalnom dobu*, Centar za istraživanje javnih politika, 2020.
- 12 V. De Stefano, M. Wouters, *Should digital labour platforms be treated as private employment agencies?* European Trade Union Institute, 2019
- 13 V. Pugnano, *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, European Trade Union Institute, 2019



- 14 Zakona o porezu na dohodak građana, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.
- 15 Zakon o privrednim društvima, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019
- 16 Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje
- 17 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS“, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US i 86/2019)

# Socijalna dimenzija procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji

*Nataša Vučković*

## Skraćenice

AP	Akcioni plan
ERP	Program ekonomskih reformi (Economic Reform Programme)
ESRP	Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (Employment and Social Reform Programme)
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
MOR	Međunarodna organizacija rada
NKEU	Nacionalni convent o Evropskoj uniji
NOK	Nacionalni okvir kvalifikacija
NOKS	Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji
NSZ	Nacionalna služba zapošljavanja
OCD	Organizacije civilnog društva
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
RZS	Republički zavod za statistiku

# Uvod

Analiza Socijalna dimenzija procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji pripremljena je u okviru programa Fridrih Ebert Fondacije koji razmatra odnos politike proširenja i društvenih promena na Zapadnom Balkanu. Studija “Politika proširenja i društvena promena na Zapadnom Balkanu”<sup>1</sup> daje opšti pregled rezultata i izazova u ovoj oblasti kroz uporedni pregled stanja u zemljama Zapadnog Balkana. Sledeći u glavnim crtama strukturu i pitanja iz Studije, ova analiza ima za cilj da prikaže situaciju u Srbiji i različite aspekte socijalne dimenzije procesa pristupanja fokusirajući se na obrazovanje, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje. Dat je prikaz saradnje sa EU, strateški, pravni i programski okvir, kao i elementi javnih politika. Uticaj Covid19 krize naznačen je kod svake od tri pomenute oblasti. Imajući u vidu da svaka od navedenih oblasti može biti predmet posebnih analiza, u prikazu aktuelne situacije prikazani su glavni problemi u svakoj od oblast. Na kraju se predlažu preporuke koje imaju za cilj da unaprede strateški, programski i pravni okvir, kao i da promovišu i podstaknu kvalitetniji dijalog o socijalnoj dimenziji procesa pristupanja, uz otvorenost za sve ključne aktere.

1 Jusić, M., Obradović, N. Enlargement Policz and Social Change in the Western Balkans, Friedrich Ebert Fondacija, Sarajevo 2019

# Kontekst

Srbija je suočena s brojnim problemima, nasleđenim iz perioda pre početka njene integracije u EU, i onim nastalim kao posledice tranzicije, ograničenim institucionalnim kapacitetima, započetim i nedovršenim reformama i efektima ekonomske krize iz 2008, na ekonomiju i društvo. Srpsko društvo je visoko polarizovano i podeljeno. Rastuća politička polarizacija rezultat je krize demokratije, demokratskih institucija, slobode medija i neuspešne reforme pravosuđa. Ali podele su u društvu mnogo dublje – velike regionalne razlike u ekonomskoj i infrastrukturalnoj razvijenosti i stanju infrastrukture prouzrokuju očuvanje i dalje produbljivanje jaza između urbanih i ruralnih područja, pristupa obrazovanju i kvaliteta obrazovanja, pristupa tržištu rada, visini zarada i kvaliteta raspoloživih poslova, razvijenosti i dostupnosti socijalnih usluga, siromaštva i socijalne isključenosti, zaštite zdravlja, mogućnosti zaštite osnovnih prava i uopšte pristupa pravdi. Za oko 350000 zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu od oko 30.000 RSD, sa 58% građana koji se subjektivno osećaju siromašni jer s teškoćom “izlaze na kraj” meseca, izveštaji o uspesima na ekonomskom planu, ma kako bili objektivni, ne podudaraju se sa njihovom svakodnevicom, podstiču sumnje građana u valjanost reformi i, ako ne umanjuje podršku za evropski put Srbije, onda sigurno otežava izgradnju (ili obnovu) neophodnog društvenog konsenzusa.

Da li je proces pristupanja dovoljan okvir da proizvede stvarnu promenu u životu jedne četvrtine siromašnih ljudi, žena i dece u Srbiji? Da li je stepen harmonizacije pravnih normi dovoljan da se u Srbiji za zaposlene kreira efikasni sistem zaštite prava? Da li iz EU stiže dovoljno podsticaja, ne samo finansijskih, za sprovođenje korenitih reformi u ovoj oblasti? Da li su državne institucije u Srbiji dovoljno posvećene i svojim kapacitetom pripremljene za potrebne reforme? Ovo su neka od pitanja koja se nameću pri razmatranju glavnih problema u navedenim izazovima, a pre svega pri sagledavanju nedovoljne brzine reformi, sporih i skromnih pomaka, nedostatka kontinuiteta u reformama, slabljenja administrativnog kapaciteta u državnoj upravi i dr.

U kojoj meri proces pristupanja i reforme koje se u ovim oblastima sprovode realno unapređuju svakodnevni život građana i menjaju društvo Srbije bitno je za procenu održivosti reformi i očuvanju podrške građana za nastavak reformi. Ogromni demografski problemi starenja stanovništva, s jedne strane, i kontinuirani odlazak mladih, s druge strane, nameću neophodnost da se, umesto kratkoročnih rešenja, sprovedu

korenite reforme na osnovu preciznih strategija, unapređenog pravnog okvira i procene uticaja ekonomskih i socijalnih mera na društvo. Step en uključenosti svih zainteresovanih strana u tom procesu doprineće razumevanju, prihvaćenosti i primeni reformi.

## Socijalna dimenzija proširenja – Pogled iz EU

Politički, ekonomski i pravni kriterijumi poznati kao Kopenhaški kriterijumi odredili su sadržaj, a njihova ispunjenost brzinu pristupanja novih članica Evropskoj uniji tokom protekle dve decenije. Kopenhaški kriterijumi i dalje su okosnica reformskog procesa za zemlje kandidate. Pristupanje jedinstvenom tržištu nesumnjivo je da u prvi plan postavlja pripremljenost kandidata za poštovanje pravila na evropskom tržištu i konkurentnost njegove privrede, istovremeno sa neophodnim institucionalnim i pravnim kapacitetom zemlje da, poštujući i primenjujući pravne norme Unije, deluje u skladu sa njenim vrednostima.

Reforme u socijalnoj sferi kandidata za članstvo uvek su do sad bile u senci ovih glavnih reformskih pravaca iz nekoliko razloga. Socijalna pitanja i tzv. Evropski socijalni model su prepoznati kao važan deo procesa evropske integracije već u prvom Ugovora o EEZ koji predviđa koordinaciju članica Zajednice u oblasti zapošljavanja, radnog prava, socijalne zaštite, zaštite od povreda na radu, sindikalnih prava i kolektivnog pregovaranja. Ipak, usaglašenost pravnih sistema zemalja članica u oblastima koje tradicionalno čine socijalnu dimenziju integracije je znatno slabija u poređenju na *acquis* u oblasti ekonomije i regulative zajedničkog tržišta. Otvoreni metod koordinacije je relativno labavi mehanizam praćenja i usklađivanja stanja u socijalnoj sferi među članicama. Nesaglasnost članica oko daljeg razvoja evropskog socijalnog modela razlog je višedecenijske debate. Na kraju, ekonomski razvojni model koji je od 90tih godina prošlog veka na delu je dominantno neoliberalni, uz slabljenje pozicije sindikata, uvođenje fleksibilnih oblika rada, smanjenje socijalnih davanja, kao i privatizaciju brojnih socijalnih usluga koje su ranije bile isključiva odgovornost države. Ekonomski rast i snaga tržišne ekonomije nameće se kao glavni i čak jedini efikasni lek u

borbi protiv siromaštva, nezaposlenosti, niskog životnog standarda, socijalne isključenosti. Odgovor na ekonomsku krizu 2008.godine je politiku štednje promovisao kao jedini ispravni put, ostavljajući da se posledice u socijalnoj sferi rešavaju kasnije, dok su mnogi ciljevi i očekivani rezultati usmereni ka smanjenju siromaštva, smanjenju nezaposlenosti i razvoj društva znanja iz Strategije Evropa 2020. ostali neispunjeni. Sve se to, naravno, odražava i na prioritetne teme u politici proširenja, a potom i na reformske procese u zemljama Zapadnog Balkana.

Strategijom proširenja 2013-2014, predviđeno je da se, kroz programe reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, uspostave mehanizmi koji će, prateći strukturu Strategije Evropa 2020, biti glavni okvir za praćenje politika u socijalnoj sferi u procesu pristupanja EU. Strategijom proširenja se istovremeno daje dodatni značaj i uvode novi mehanizmi za praćenje ekonomske usklađenosti (*economic convergence*) kao odgovor na razlike u makroekonomskoj disciplini u EU i uvodi se praksa pripreme godišnjih programa ekonomskih reformi (ERP).

Uviđajući negativne efekte politike štednje na nezaposlenost i socijalno osetljive grupe, Evropska unija 2017. usvaja Evropski stub socijalnih prava (ESSP) kao neku vrstu kompenzacije i kao okvir za definisanje prioriteta u socijalnoj sferi koji će, uz druge planske dokumente Evropskog semestra postati merilo za ostvarivanje strateških ciljeva. ESSP, međutim, nije predviđen kao obavezujući okvir za zemlje kandidate za članstvo. Ipak, Deklaracijom koju su na regionalnoj konferenciji ministara za rad i socijalnu politiku sa Zapadnog Balkana novembra 2018. godine usvojili ministri ističe se, pre svega, saglasnost da je Program ekonomskih reformi ključna alatka za ostvarivanje ekonomskog napretka, ali i socijalne dimenzije procesa integracije. Istovremeno, ministri su istakli da će im Evropski stub socijalnih prava biti smernica u budućem radu na reformama kako bi se tržište rada i socijalna zaštita prilagodili Evropskoj uniji.<sup>2</sup>

Usvajanjem Strategije za Zapadni Balkan 2017.godine u kojoj je, među šest vodećih inicijativa, socio-ekonomski razvoj naveden kao posebna oblast od zajedničkog interesa (pored vladavine prava, bezbednosti i migracija, saobraćajnog i energetskog povezivanja, digitalne agenda, pomirenja i dobrosusedskih odnosa) mnogi zagovornici veće podrške za socijalnu dimenziju procesa pristupanja ponadali su se da će se, nasuprot dotadašnjim uglavnom ekonomskim prioritetima, strateške socijalne reformi u oblasti zapošljavanja, obrazovanja i socijalne zaštite dobiti neophodni dodatni podsticaj kroz konkretne inicijative i budžetsku podršku.

2 <https://asb-see.org/wp-content/uploads/2018/11/SDI-WB-Declaration-ilovepdf-compressed.pdf>

Proces integracije zemalja Zapadnog Balkana početkom 2020. godine obeležilo je Saopštenje Evropske komisije *Podsticaj procesu pristupanja – kredibilna EU perspektiva za Zapadni Balkan* kojim je, nakon višemesečne debate među zemljama članicama o slabostima dosadašnjeg procesa pristupanja i odlaganja otvaranja pregovora za Severnu Makedoniju i Albaniju, Evropska komisija potvrdila svoju posvećenost politici proširenja uz neophodnost da zemlje kandidati pokažu čvrstu opredeljenost za primenu reformi, sa naglaskom na značaj vladavine prava, demokratskih institucija i programu ekonomskog razvoja. Istovremeno, uvedena je nova metodologija grupisanjem dosadašnjih pregovaračkih poglavlja u manji broj klastera. Poglavlja relevantna za socijalnu dimenziju Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, Poglavlje 26 Obrazovanje i kultura našli su se u klasteru 3 - Konkurencija i inkluzivan razvoj, dok je Poglavlje 28 - Zaštita potrošača i zdravlja svoje mesto našlo u klasteru 2 - Unutrašnje tržište. Nova metodologija će se primeniti na Srbiju ukoliko se ona tako bude izjasnila, s obzirom da je pristupne pregovore započela 2014.godine po staroj metodologiji.

Pandemija bolesti Covid19 prouzrokovala je ogromne posledice u globalnoj ekonomiji, smanjeni obim aktivnosti u velikom broju privrednih grana, podstakavši gubitak radnih mesta, povećanje nezaposlenosti, uvođenje rada na daljinu, povećanih potreba za socijalnom zaštitom, ogroman pritisak na javno zdravstvo, prekid rada škola i prelazak na učenje na daljinu itd. EU je kroz finansijsku podršku od 3,3 milijarde EUR pribegla u pomoć zemljama Zapadnog Balkana kako bi odgovorila na aktuelnu krizu, kao i na očekivani dugoročni strukturni uticaj krize na njihova društva i ekonomiju. EU je uključila zemlje Zapadnog Balkana u mehanizme i instrumente Unije što uključuje Komitet o zdravstvenoj sigurnosti, Sporazume o zajedničkim nabavkama, Fond solidarnosti i dr.

U oktobru 2020.godine Evropska komisija je predstavila Paket o proširenju koji uključuje Saopštenje o strategiji proširenja i godišnje izveštaje za zemlje Zapadnog Balkana. Istovremeno, EU je predstavila Ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan, sa ciljem da pospeši dugoročan privredni oporavak regiona, zelenu i digitalnu tranziciju, podstakne ekonomsku regionalnu saradnju, podstakne privredni rast i podrži reforme koje su potrebne za napredovanje na putu ka EU. Ovim planom EU će mobilisati 9 milijardi Evra iz fondova IPA III u periodu od 2021-2027 kako bi podržala “ekonomsku konvergenciju zemalja Zapadnog Balkana primarno kroz investicije i jačanje konkurentnosti i

inkluzivnog razvoja, održive povezanosti i zelene i digitalne tranzicije.”<sup>3</sup> Planom se predviđa i “investiranje u inovacije, zdravlje, obrazovanje, kulturu, mlade i sport. To su snažne alatke za podsticaj ne samo regionalnog ekonomskog razvoja, održivosti, nego i njegove socijalne kohezije, podrazumevajući puno ekonomsko učešće svih građana, uključujući Rome. Integracija Roma u društvo kroz podršku njihove pune participacije u obrazovanju i na tržištu rada biće jedan od ključnih prioriteta u procesu evropske integracije”, ističe se u Planu.<sup>4</sup> Najavljena je podrška unapređenju kvaliteta visokog obrazovanja, zapošljavanju, zdravstvu i socijalnoj zaštiti, povećanju učešća na tržištu rada, posebno za mlade, žene, osetljive grupe i manjine, naročito Rome. Jedna od 10 vodećih inicijativa (*flagship*) je Garancija za mlade (*Youth Guarantee*).<sup>5</sup>

## Socijalna dimenzija pristupanja – pogled iz Srbije

Srbija je otpočela pristupne pregovore sa Evropskom unijom četrnaest godina nakon velike demokratske promene 2000.godine kad su se građani izjasnili za evropski put Srbije, u uverenju da je demokratija osvojena pobedom na izborima, a da će ekonomski i društveni razvoj krenuti uzlaznom putanjom brzinom usklađenom sa njihovim evropskim entuzijazmom i sa ubeđenjem da je put u Evropsku uniju Srbiji neupitan i širom otvoren. Sva istraživanja javnog mnjenja od tada pokazuju da je bolji život glavno očekivanje građana Srbije od integracije u evropsku porodicu, s tim što se tokom dvadeset godina sadržaj onog što se podrazumeva pod boljim životom menjao – od potrebe za vraćanjem neisplaćenih penzija, neisplaćenih dečijih dodataka, preko strategije za smanjenje siromaštva prve demokratske Vlade, zahtevom za što više novih radnih mesta u vreme visoke nezaposlenosti prouzrokovane krizom 2008. do današnjeg zahteva za boljim radnim mestima i većim zaradama. Već je očigledno da će kriza Covid19 nametnuti nove prioritete.

3 EC Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 641 final, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf) str.1 15.10.2020.

4 Ibid. str. 3

5 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/wb_economic_and_investment_plan_october_2020.pdf)



Dvadeset godina kasnije podrška pristupanju EU je u decembru 2019. iznosila 54%, dok procenat onih koji se članstvu u EU protive iznosia 24%<sup>6</sup>. Prema istom istraživanju, 16% građana smatra da EU otvara više mogućnosti za zapošljavanje, 16% smatra je članstvo u EU put ka boljoj budućnosti mladih, ali 30% građana smatra da oni lično ne bi imali koristi od pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Borba protiv korupcije, reforma zdravstvenog sistema, bolja zaštita ljudskih prava, reforma pravosuđa i reforma obrazovnog sistema su oblasti u kojima građani prepoznaju potrebu za reformama i smatraju da će te reforme uticati na poboljšanje njihovog svakodnevnog života.

Od otvaranja pristupnih pregovora Srbija je otvorila 18 od 35 poglavlja. Dva poglavlja, od kojih je jedno poglavlje 26 – obrazovanje i kultura, privremeno su zatvorena. Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje još nije otvoreno, ali je u maju 2020. Vlada Republike Srbije, četiri godina nakon Izveštaja sa skrininga, usvojila Akcioni plan kojim se precizira dinamika harmonizacije pravnog sistema sa pravilima EU i razvoj institucionalnih resursa za implementaciju reformi.

Iste godine kad je dobijen izveštaj sa skrininga za poglavlje 19, Srbija je usvojila Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP). Izuzetno participativna metoda pripreme ovog dokumenta, uz učešće zainteresovanih strana, davala je ovom Programu priličan legitimitet i u stručnim krugovima i u civilnom društvu. Očekivalo se da proces praćenja primene mera predviđenog Programom uključi sve ključne aktere, promoviše socijalnu dimenziju pristupanja Evropskoj uniji kao proces od značaja za sve građane i građanke. Sledeći otvoreni dijalog tokom pripreme dokumenta, polovinom 2017.godine je na inicijativu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije formirana Platforma za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi i Programa za reformu politike zapošljavanja i socijalne politike<sup>7</sup>. S dosta optimizma otpočeta je saradnja na ovoj Platformi u uverenju da će se uključivanjem organizacija civilnog društva u proces pripreme i primene strateških dokumenata, doprineti povećanju društvenog konsenzusa prilikom definisanja javnih politika i podići nivo razumevanja javnosti o reformama. Aktivnosti na Platformi završene su početkom 2018. i brojne inicijative iz civilnog društva da se ona obnovi nisu ostvarene. Ova platforma bila je značajna jer je predviđala paralelni monitoring dva programa, ESRP i ERP, čije se reforme u socijalnoj sferi delimično podudaraju. Paralelno praćenje ostvarivanja

6 Istraživanje Evropska orijentacija građana Srbije, istraživanje javnog mnjenja, Ministarstvo za evropske integracije [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/istrazivanja\\_javnog\\_mnjenja/ijm\\_dec\\_19.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/ijm_dec_19.pdf), 15.10.2020.

7 <https://www.srbija.gov.rs/vest/301505/potpisana-platforma-za-pracenje-sprovođenja-erp-a.php/>

mera u dva programa nametalo se kao potrebno i korisno jer, iako se reforme u socijalnoj sferi značajno podudaraju u dva programa, Programu ekonomskih reformi nedostaje procena šireg uticaja reformi na društvo, što je metod ESRP, s druge strane, značajno promovisao. Pažnja koju je Vlada Republike Srbije pridavala ESRP slabilo je već od 2018. godine o čemu govori i činjenica da su izveštaji o njegovom sprovođenju za prvu i drugu godinu primene usvojeni sa priličnim zakašnjenjem. Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018.usvojen je februara 2020.godine.

Od 2015.godine Republika Srbija na godišnjem nivou usvaja Program ekonomskih reformi. Među oblastima koje prati su i tri oblasti koje se odnose na reforme u socijalnoj sferi - obrazovanje i veštine, zaposlenost i tržište rada i socijalna zaštita i uključivanje. U šestom ciklusu, Program ekonomskih reformi za 2020- 2022 predviđa nekoliko strukturnih reformi: U oblasti obrazovanja i veština, strukturna reforma 18 – Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada, i strukturna reforma 19 – Digitalizacija sistema obrazovanja i uvođenje jedinstvenog informacionog sistema obrazovanja; U oblasti Zaposlenost i tržište rada, strukturna reforma 20 – Unapređenje nacionalne politike zapošljavanja u skladu sa dobrom praksom i standardima EU, i strukturna reforma 21 – Stvaranje uslova za praćenja, podsticanje i podršku cirkularnim migracijama, i u oblasti Socijalna zaštita i uključivanje, predviđena je strateška reforma 22 – unapređenje adekvatnosti kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite. U maju 2020. Savet EKOFIN dostavio je Republici Srbiji Preporuke koje se odnose na dostavljeni Program ekonomskih reformi.<sup>8</sup>

8 [https://www.consilium.europa.eu/media/44029/st08101-en20.pdf?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Western+Balkans+and+Turkey%3a+Joint+conclusions+of+the+economic+and+financial+dialogue+of+19+May+2020](https://www.consilium.europa.eu/media/44029/st08101-en20.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Western+Balkans+and+Turkey%3a+Joint+conclusions+of+the+economic+and+financial+dialogue+of+19+May+2020)

# Obrazovanje

## Strateški, programski i pravni okvir

Srbija je 2012.godine usvojila Strategiju razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020.godine kojom je razvoj obrazovanja zasnovan na sledećim ciljevima: povećanje kvaliteta procesa i ishoda obrazovanja, povećanja obuhvata stanovništva na svim obrazovnim nivoima, dostizanje i održavanje relevantnosti obrazovanja (sistem usaglasiti sa neposrednim i razvojnim potrebama pojedinaca, ekonomskog, socijalnog, kulturnog i drugih sistema) i povećanje efikasnosti upotrebe resursa.<sup>9</sup> Akcione planove za sprovođenje strategije Vlada je usvojila sa značajnim zakašnjenjem – tek početkom 2015. godine. Mišljenja o ostvarenosti ciljeva Strategije su kontradiktorna, i kreću se od procene da je realizacija Strategije na najvišem nivou dok se iz stručnih krugova čuju suprotne ocene.<sup>10</sup> Nadležni ministar je početkom 2020.godine objavio da je započeta izrada Strategije obrazovanja do 2030.godine.

Narodna skupština Republike Srbije je 2017. usvojila više zakona u oblasti obrazovanja – Zakon o osnovama sistema obrazovanja, Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o dualnom obrazovanju, dok su izmenama i dopunama obuhvaćeni Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i Zakon o srednjem obrazovanju, Zakon o obrazovanju odraslih i dr.

U procesu pristupanja obrazovanje je tema pregovaračkog poglavlja 26 koje je otvoreno i privremeno zatvoreno februara 2017.godine. Pregovaračkom pozicijom predviđene su mere koje imaju za cilj, s jedne strane, povećanje kvaliteta obrazovanja na svim nivoima, predškolskom, osnovnom, srednjem, visokom i u domenu celoživotnog učenja, a s druge strane jačanje institucionalnih kapaciteta za učešće u programima EU. Porast obuhvata dece u predškolskom obrazovanju, smanjenje osipanja u osnovnom obrazovanju, reforma školskih programa u cilju veće participativnosti učenika, te definisanje nove mreže škola i obrazovnih profila u srednjem obrazovanju glavni su pravci planiranih reformi. Postavljen je cilj da nakon 2020.godine najmanje 35% generacije u populaciji

9 Ministarstvo prosvete, Strategija obrazovanja u Srbiji do 2020. <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIJA-OBRAZOVANJA.pdf>

10 <http://www.politika.rs/sr/clanak/446080/Ne-ispunjeni-zahtevi-Strategije-obrazovanja-do-2020-godine>

od 30-34 godine ima visoko obrazovanje. Takođe, “planirane su izmene zakonskog okvira i uvođenje pravednijeg finansiranja, koje će biti zasnovano na rezultatima”. Veća podrška celoživotnom učenju planirana je kroz povećanje broja akreditovanih ustanova i programa.

Pored Poglavlja 26, kroz Poglavlje 23 u delu o osnovnim pravima i anti-diskriminacionoj praksi prati se stepen ostvarivanja prava na obrazovanje kao jedno od osnovnih prava, naročito u pogledu prava manjina, s posebnom pažnjom posvećenom pravima Roma.

EU je sa Republikom Srbijom oktobra 2017.godine potpisala Sporazum o finansijskoj podršci reformi obrazovanja kojim se predviđa da će Evropska unija 27,4 miliona Evra nameniti programima za obuku 40000 učitelja i nastavnika, 4000 učitelja na manjinskim jezicima, 7000 stipendija namenjeno je romskoj deci, kao i usklađivanju obrazovnih programa sa potrebama tržišta rada i primeni Nacionalnog okvira kvalifikacija u Srbiji (NOKS). Ova sredstva upotrebiće se radi “unapređenja jednakosti, pravičnosti i relevantnosti obrazovanja i sistema obuke, kao i postepenom usklađivanju sa standardima Evropske unije, politikama i praksi kako bi se bolje odgovorilo na potrebe tržišta rada, uključujući i posebna pitanja, poput obrazovnih potreba manjina i Roma”.<sup>11</sup> Uspostavljanje sistema NOK, predviđeno pregovaračkom pozicijom započeto je usvajanjem Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija 2018.godine. Iste godine Republika Srbija je postala 31. članica Evropske agencije za posebne potrebe i inkluziju u obrazovanju (European Agency for Special Needs and Inclusive Education).

Početkom februara 2019. Srbija je na osnovu Sporazuma sa EU postala punopravni član programa Erasmus+ što joj omogućava da učestvuje ravnopravno sa drugim članicama EU, a ne više samo kao partner, u programima za obrazovanje, mlade i sport. Od 2014. približno 7.000 studenata iz Srbije i nastavnika bilo je na studijama u inostranstvu, a oko 4000 studenata i nastavnika iz EU bilo je na studijama odnosno predavalo je u Srbiji. Prema navodima Fondacije Tempus, zadužene za implementaciju programa, “od početka programa 2014. Srbija je prva na Zapadnom Balkanu i po broju odobrenih projekata i po količini sredstava i po broju ljudi koji odlaze na razmene u zemlje EU-a.”<sup>12</sup> Međutim, u februaru 2020. Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) suspendovala je članstvo Nacionalnog tela za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju zbog nedovoljne

11 <http://europa.rs/eu-allocates-eur-27-4-million-for-education-reform-in-serbia/?lang=en> 15.10.2020

12 <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/srbija-postala-punopravna-clanica-programa-erasmus-plus>

usklađenosti sa principima osiguranja kvaliteta utvrđenim u Evropskim standardima i smernicama za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Ova suspenzija je važan pokazatelj neuspeha politike povećanja kvaliteta obrazovanja i njegovog saobražavanja EU standardima.

## Prikaz glavnih problema u obrazovanju

Strategija obrazovanja u Srbiji 2012-2020. daje sveobuhvatnu sliku problema i izazova u oblasti obrazovanja, a s obzirom da se ova analiza fokusira na socijalnu dimenziju obrazovanja, posebno kroz vezu obrazovanja sa politikom zapošljavanjem i socijalnim uključivanjem, navodimo glavne izazove koje je identifikovao ESRP. Polaznja tačka ESRP u delu Ljudski kapital i veštine je da je “nedostatak kvalifikacija i ključnih kompetencija ograničava zapošljivost na poslove koji nisu zahtevni u pogledu veština (*low skills jobs*) i koji su nisko profitabilni” jedan od ključnih problema u kontekstu razmatranja povećanja zapošljivosti. Iako je ESRP zasnovan na podacima iz perioda do 2014. identifikovani glavni izazovi i dalje su relevantni: Nizak nivo obrazovanja populacije starije od 15 godina, postojanje značajnih regionalnih i socijalnih razlika u pogledu nivoa obrazovanja, nizak kvalitet i nedovoljna relevantnost svih nivoa obrazovanja. Kvalitet i relevantnost osnovnog i srednjeg obrazovanja su na nižem nivou nego u većini zemalja EU, a srednje obrazovanje nije prilagođeno potrebama privrede i tržišta rada, dok je nedovoljan i kvalitet visokog obrazovanja uz relativno nisku efikasnost studiranja. Niska je dostupnost kvalitetnih programa za celoživotno učenje i niska participacija u celoživotnom učenju. Posebnu grupu izazova čini nizak obuhvat kvalitetnim obrazovanjem, posebno za decu iz osetljivih društvenih grupa. (deca iz siromašnih porodica, deca iz romskih zajednica, deca sa invaliditetom i deca koja žive u udaljenim ruralnim područjima), nizak obuhvat dece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem, visoka stopa osipanja dece iz sistema obrazovanja i stopa ranog napuštanja škole, kao i manja dostupnost visokog obrazovanja deci iz osetljivih grupa.<sup>13</sup>

Program ekonomskih reformi za 2020-2022 prepoznaje gotove iste probleme iz ugla potencijala i prepreka za ekonomski razvoj: Nedovoljan obuhvat dece predškolskim obrazovanjem, smanjenje broja učenika u

13 Navedeno prema Programu reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/category/dokumentacrl/>, str. 21-24, 15.10.2020

osnovnom obrazovanju kao rezultat demografskih promena, kvalitet osnovnog obrazovanja, visoka nezaposlenost mladih, neuskладjenost obrazovnih profila sa potrebama tržišta rada (preko 50% mladih na tržištu rada na poslovima koji ne odgovaraju njihovom obrazovnom profilu), dobar obuhvat u visokom obrazovanju (54,4% u školskoj 2018/2019 godini za populaciju 19/24 godine), ali sa izuzetno niskom stopom završavanja studija. Potrebno je nastaviti sa osavremenjavanjem nastave u srednjem i visokom obrazovanju. Javni rashodi iznose 3,51% BDP-a u budžetu za 2019. što je ispod proseka na nivou EU 28 (oko 5% BDP).<sup>14</sup>

Glavni nalazi u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2020. koji se odnose na pregovaračko Poglavlje 26 su da je Srbija postigla dobar nivo pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Glavne preporuke se odnose na potrebu povećanja obuhvata dece u predškolskom obrazovanju, naročito dece iz osetljivih društvenih grupa, neophodnost kreiranja institucionalnog okvira za punu efikasnost Nacionalnog okvira kvalifikacija, kao i da je potrebno obezbediti pravni i institucionalni okvir za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Konstatuje se, između ostalog, opadanje broja studenata na visokom obrazovanju, nedovoljan obuhvat dece predškolskim obrazovanjem, izvesno povećanje stope ranog napuštanja škole (6,8%), kontinuirano niska stopa učešća u celoživotnom učenju (5,1%). Utvrđen je napredak u reformi nastavnog programa u srednjem obrazovanju, ali je potrebno unapređenje relevantnosti programa stručnog obrazovanja i obuke. Konstatovan je i određeni napredak u povećanju učešća učenika i studenata iz osetljivih grupa, pre svega kroz povećanje stipendija, afirmativne mere i povećanje broja pedagoških asistenata, dok treba poboljšati primenu mera za smanjenje ranog napuštanja škola i segregacije, posebno na lokalnom nivou. Rezultati merenja znanja na PISA testu za 2018. godinu pokazuju da je više od jedne trećine petnaestogodišnjaka funkcionalno nepismeno u disciplinama čitanje, matematika i nauka, a taj je procenat još veći kod učenika trogodišnjih stručnih škola (80%). Konstatuje se i da blizu 30% osnovnih i srednjih škola ne zadovoljavaju standard kvaliteta.<sup>15</sup>

U ovoj analizi posebna pažnja data je problem obuhvata obrazovanja, ranog napuštanja školovanja, kvalitet obrazovanja i inkluzivnost obrazovanja. Značajni problemi su nesumnjivo i upravljanje sistemom obrazovanja - visoka centralizacija uvedena poslednjim zakonskim rešenjima i isključenost lokalne zajednice, smanjenje uloge Nacionalnog prosvet-

14 Program ekonomskih reformi 2020-2022, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>

15 Navedeno prema Izveštaju Evropske komisije o napretku 2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf) str. 102/103

nog saveta, pripremljenost nastavnika za nove sadržaje u obrazovanju, slaba i neujednačena opremljenost škola i dr.

Kada je reč o **obuhvatu generacija različitim nivoima obrazovanja**, obuhvat dece programom predškolskog vaspitanja i obrazovanja nešto je veći u školskoj 2018/19. godini i iznosi 62,5%, dok je

obuhvat obaveznim pripremnim predškolskim programom manji nego prethodne godine i iznosi 97,1%. Kod osnovnog obrazovanja obuhvat generacije je nešto veći nego prethodne školske godine i iznosi 98,1%. Obrazovanje nakon završene osnovne škole nastavlja 98,2% učenika, a obuhvat generacije srednjim obrazovanjem je 87,4%, jer dolazi do osipanja učenika posle upisa u srednje škole. Broj učenika u osnovnim školama pokazuje dalji pad u školskoj 2018/19. godini (2,3%), što je uobičajen trend u poslednje vreme i uglavnom je posledica demografskih kretanja u našoj zemlji. Kod srednjeg obrazovanja broj učenika u školskoj 2018/19. godini veći je za oko 1,5% u odnosu na prethodnu školsku godinu.<sup>16</sup>

I kod obuhvata predškolskog i osnovnog obrazovanja prepreke za postizanje većeg obuhvata vezane su za položaj marginalizovanih grupa, pre svega Roma, što je i najbrojnija populacija koja rano napušta školovanje. Prema podacima iz 2014. godine "samo 64% dece iz romskih naselja završi osnovnu školu na vreme, a samo 22% pohađa srednju školu"<sup>17</sup>. Kod predškolskog obrazovanja obuhvat je uslovljen i nedovoljno razvijenom mrežom ustanova za predškolsko obrazovanje i vaspitanje, kao i njihovim geografskim rasporedom. Veći obuhvat poslednjih godina objašnjava se povećanjem broja privatnih ustanova.

Broj studenata na fakultetima i visokim školama smanjen je za 2,5% u školskoj 2018/19. godini. Obuhvat generacije koja pohađa fakultete i visoke škole je 54,7%. Ukupan broj upisanih studenata je 241968 od čega 186460 na državnim univerzitetima i 32724 na državnim visokim školama. Od ukupnog broja upisanih na državnim ustanovama iz budžeta je finansirano 100250 studenata od toga na državnim univerzitetima 85243 studenata.<sup>18</sup>

Za problem neprilagođenosti obrazovnih profila potrebama tržišta rada najveće nade polažu se u uvođenje dualnog obrazovanja. Uvođenje dualnog obrazovanja proisteklo je iz nalaza da obrazovni profili ne odgo-

16 Statistički godišnjak 2020, RZS <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20202053.pdf> str. 111

17 Републички завод за статистику и UNICEF. (2014). Истраживање вишеструких показатеља положаја жене и деце у Србији и Истраживање вишеструких показатеља положаја жене и деце у ромским насељима у Србији, Коначни резултати. Београд, Србија: Републички завод за статистику и UNICEF.

18 Statistički godišnjak 2020. str. 138

varaju potrebama tržišta rada odnosno da mladi sa završenim srednjim obrazovanjem koji ne nastavljaju obrazovanje na visokoškolskim ustanovama nemaju stečeno obrazovanje koje im obezbeđuje uključivanje na tržište rada. Uvođenje dualnog obrazovanja nije bilo planirano Strategijom obrazovanja do 2020.godine, ali je tokom procesa planiranja, pripreme pravne regulative i početka primene značajan bio podsticaj inostranih agencija za razvoj. Zakon o dualnom obrazovanju usvojen je 2017.godine, a Master plan 2019. U Izveštaju o sprovođenju ESRP za 2018. godinu, napredak u uvođenju dualnog obrazovanja iskazuje se kroz porast broja upisanih učenika u obrazovne profile (u 2017/2018 upisano je 1482 učenika u 19 dualnih obrazovnih profila, dok je u 2018/2019 2960 upisanih), broj uključenih srednjih škola (povećanje sa 50 na 85 škola, što čini 23% u odnosu na ukupan broj srednjih stručnih škola u Srbiji) i povećanje broja zainteresovanih kompanija (sa 205 kompanija u školskoj 2017/2018 na 600 kompanija u školskoj 2018/2019 godini).<sup>19</sup> U kontekstu posledica epidemije Covid19 biće relevantno analizirati uticaj krize na tok i ishod dualnog obrazovanja u narednom period, a za uspeh koncepta dualnog obrazovanja biće od značaja podaci o broju zaposlenih, kvalitetu poslova, te dužini trajanja zaposlenja nakon završenog dualnog obrazovanja.

**Kvalitet obrazovanja** je problem srpskog obrazovanja sa dalekosežnim i dugoročnim posledicama. Kvalitet obrazovanja meri se međunarodnim metodama PISA i TIMSS istraživanja, kao i analizom rezultata na završnom ispitu po završetku osnovne škole. “Prema rezultatima PISA testa iz 2018. učenici iz Srbije su na sva tri testa ostvarili rezultate ispod proseka za OECD zemlje: iz čitanja 439 poena (OECD prosek 493), iz matermatike 448 poena (489) i nauke 440 (487).”<sup>20</sup> U *Izveštaju o rezultatima završnog ispita na kraju osnovnog obrazovanja i vaspitanja u školskoj 2017/2018 godini* koji sprovodi Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja (ZVKOV), ističe se da “prosečno postignuće učenika na testu iz srpskog jezika, izraženo u bodovima, iznosi 11,99, iz matematike 10,04, a na kombinovanom testu iznosi 12,60 od mogućih 20 bodova.”<sup>21</sup> U Izveštaju se dalje navodi da “postignuća učenika na nivou okruga ukazuju na to da oko 60% okruga ostvaruje ispodprosečna postignuća na svim testovima... Učenici iz dva okruga ostvaruju iznadprosečno postignuće na svim testovima, a to su Grad Beograd i Južnobački okrug.” Naglašava

19 Izveštaj o sprovođenju Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji za 2018. Godinu str. 37

20 Program ekonomskih reformi 2020-2022, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>, str. 153.

21 Navedeno prema Izveštaju o sprovođenju Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji u 2018.godini, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/category/dokumentacrl/?oblast=,razvoj&tip=&godina=,> str. 37



se da “postoji jasna povezanost između postignuća učenika na svim testovima i ekonomskih parametara razvijenosti opštine u kojima se učenici obrazuju. Naime, sa stepenom razvijenosti opštine kojoj škola pripada rastu i postignuća na završnom ispitu”.<sup>22</sup> Ovi podaci govore o ozbiljnosti problema neujednačenog kvaliteta obrazovanja.

Obrazovanje u seoskim naseljima je posebno zanemarena disciplina, a učenici seoskih škola, za razliku od dece s invaliditetom i romske dece, nisu nedovoljno prepoznati kao osetljiva grupa. Oni se suočavaju s isključenošću iz brojnih aktivnosti njihovih vršnjaka i bez dodatnih podsticaja u osnovnom obrazovanju teško mogu da nadoknade prepreke u kasnijim fazama obrazovanja. Ukoliko dolaze iz porodica sa više dece gde je izloženost siromaštvu velika uz slabu razvijenost lokalne zajednice, njihove šanse za jednakost u pristupu obrazovanju su praktično nepostojeće.

Problem prostorne (saobraćajne) dostupnosti ustanova obrazovanja naglašen je i u *Posebnom izveštaju Zaštitnika građana Inkluzivno obrazovanje – Usluge dodatne podrške deci i učenicima u obrazovanju* (Beograd, oktobar, 2018). U Izveštaju se kaže: “Deci koja žive u udaljenim krajevima nisu obezbeđene usluge podrške u punoj meri, koje bi obezbedile puno uključivanje dece u nastavne, van nastavne i aktivnosti u zajednici i vršnjačkoj grupi. U najvećem broju slučajeva, jedini oblik podrške je finansijska naknada troškova prevoza koja često nije dovoljna da obezbedi adekvatan prevoz dece do i od škole na način koji će omogućiti njihovo puno uključivanje u zajednicu. Naknade često ne uvažavaju realne troškove prevoza dece, već se određuju u visini cene javnog prevoza čak i tamo gde javni prevoz nije organizovan. Deci nisu na raspolaganju usluge koje omogućavaju njihovo puno uključivanje u zajednicu uz odgovarajuće organizovan prevoz koji uvažava vremenske i druge potrebe ove dece”. (str.8).<sup>23</sup>

Još jedan problem u sistemu obrazovanja postoji u Srbiji, a to je njegova pravičnost. U reformi obrazovanja neretko se čuje zalaganje za primenu principa jednakih mogućnosti odnosno jednakih šansi, što ne znači nužno i pravičnost. Davanje jednakih podsticaja deci iz različitih društvenih sredina (obrazovanje roditelja, prihod na nivou porodice, etnička pripadnost, gradsko ili seosko naselje i dr.) ne zadovoljava zahtev pravičnosti. Pravičnost u pristupu obrazovanju treba da omogući da se deca i mladi iz svih društvenih slojeva uključe u obrazovanje. Depopulacija i starenje stanovništva zahtevaju povećanje ljudskih resursa i to je moguće samo ako svako dobije priliku, iz svoje individualne situacije,

22 Izveštaj o sprovođenju Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji za 2018. Godinu str. 37

23 Petovar, K. Dostupnost obrazovanja u Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju, oktobar 2020.

da dobije kvalitetno obrazovanje i nadoknadi ograničenja s kojima je suočen u porodici, sredini kojoj živi, manjini kojoj pripada itd. “Upis u predškolsko obrazovanje je veoma nepravilno, jer je najmanja pokrivenost obezbeđena deci iz marginalizovanih društvenih grupa koji nemaju kvalitetne podsticaje u svom okruženju za koje su rani razvojni podsticaji od ključnog značaja. Istovremeno, to predstavlja početak gubljenja ljudskih resursa u obrazovnom sistemu što je jedan od najozbiljnijih problema u srpskom društvu” (Ivić 2014.2015)<sup>24</sup>. Nedovoljno razvijen sistem stipendiranja, nedovoljna mreža đачkih domova već za učenike osnovnih škola i studentskih domova, a jedan od indikatora nejednakosti i nepravilnosti u sistemu obrazovanja je i činjenica da manje od 1% studenata Univerziteta u Beogradu dolazi iz seoskih porodica (Cvejić, 2010)<sup>25</sup>.

Izveštaj o sprovođenju ESRP za 2018. godinu, konstatuje ostvareni napredak u primeni afirmativnih mera za upis učenika iz osetljivih grupa poput uvećanja broja bodova za upis u srednje škole, odnosno afirmativna mera upisa na visoko obrazovanje za osobe sa invaliditetom i za lica romske nacionalnosti.<sup>26</sup> Prema Pregledu podataka opština i gradova o merama za inkluziju Roma i Romkinja, u školskoj 2019/2020 godini ukupno je 28 opština (*od onih koje su odgovorile na upitnik, prim. autora*) odobrilo stipendije za učenike/ce koji pohađaju srednju školu, dok je 6 opština i gradova dodelilo ukupno 145 stipendija učenicima/cama romske nacionalnosti.<sup>27</sup>

Problem jednakosti i pravičnosti na poseban način se ispoljava od početka epidemije bolesti Covid19 i uvođenja nastave na daljinu. Raspoloživost tehničkih resursa u školama, različit stepen tehničke opremljenosti domaćinstava i mogućnosti da se obezbedi praćenje nastave od kuće, a zatim i prekinut proces socijalizacije dece, naročito će pogoditi decu iz nerazvijenih sredina i siromašnih porodica i decu romske nacionalnosti.

24 Ivić I., Pešikan A. “The Sources of Inequity in the Education System of Serbia and How to Combat Them” CEPS Journal, Vol.6. No.2, Year 2016, str.109

25 navedeno prema Ivić I., Pešikan A. “The Sources of Inequity in the Education System of Serbia and How to Combat Them” CEPS Journal, Vol.6. No.2, Year 2016, str. 113

26 Izveštaj o sprovođenju Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji za 2018. godinu str. 37

27 [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pregled\\_podataka\\_opstina\\_i\\_gradova\\_o\\_mera\\_ma\\_za\\_inkluziju\\_Roma\\_i\\_Romkinja\\_2019.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pregled_podataka_opstina_i_gradova_o_mera_ma_za_inkluziju_Roma_i_Romkinja_2019.pdf)

## Preporuka

- Neophodno je pripremiti sveobuhvatni izveštaj o realizaciji Strategije razvoja obrazovanja do 2020. uz učešće stručnog tima koji je učestvovao u izradi pripremi sveobuhvatni izveštaj o realizaciji Strategije.
- Izrada nove Strategije obrazovanja do 2030.godine, kao i Akcionog plana, treba da uključi sve zainteresovane strane, a pre svega relevantne stručnjake, nastavnike iz svih nivoa obrazovanja, vaspitače, roditelje i učenike, i da proces donošenja bude transparentan
- Racionalizacija mreža škola mora biti prilagođena konkretnoj situaciji u lokalnoj zajednici, i vođena ne samo budžetskim razlozima, već obrazovnim i pedagoškim potrebama.
- Neophodno je unaprediti tehničku opremljenost seoskih škola i unaprediti obrazovanje seoske dece, uvođenjem novih programa.
- Promovisati i unaprediti sistem stipendiranja učenika iz siromašnih porodica i nerazvijenih ruralnih područja od osnovne škole
- Neophodno je smanjiti centralizaciju u upravljanju sistemom obrazovanja, povećati uticaj lokalnih samouprava, i osnažiti Nacionalni prosvetni savet kako kroz proširenje nadležnosti, tako i raspoloživim resursima.

# Zaposlenost

U procesu pristupnih pregovora zapošljavanje sa socijalnom politikom prati se kroz Pregovaračko poglavlje 19. Skrining je u ovom poglavlju sproveden je 2014. a 2016.godine Izveštajem o skriningu je ustanovljeno da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kad Komisiji bude podnet akcioni plan. Akcioni plan treba da precizira dinamiku prenošenja pravnih tekovina i izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina. Priprema Akcionog plana bila je izuzetno spora. Pregovarački tim Vlade Republike Srbije je predstavila ovaj plan na Radnoj grupi Nacionalnog konventa o EU (NKEU), 15. januara 2019. i 14.juna 2019. Ni jedna primedba članova Radne grupe, koju čine i predstavnici reprezentativnih sindikata i poslodavačkih udruženja uz organizacije civilnog društva, nije usvojena. Od tada pa do usvajanja plana u maju 2020.godine nije bilo javnih prezentacija Akcionog plana. Nasuprot primedbama i moguće potrebnoj reviziji, usvajanje Plana je pozitivan korak ka otvaranju Poglavlja. Planom su obuhvaćene oblasti: radni odnosi, socijalni dijalog, zdravlje i bezbednost na radu, politika zapošljavanja, Evropski socijalni fond, socijalna zaštita i socijalno uključivanje, i antidiskriminacija u politici zapošljavanja i socijalnoj politici.

Za praćenje stanja u oblastima koje su obuhvaćene Poglavljem 19, od velikog je značaja poglavlje 23 Vladavina prava i osnovna prava. Ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava koji pripadaju korpusu osnovnih prava, međutim, nije pitanje kojem se posvećuje pažnja u izveštajima Evropske komisije, a “u akcionom planu za poglavlje 23, koje sadrži mere za jednaki tretman i anti-diskriminaciju, kao i za zaštitu osetljivih grupa, ima samo nekoliko mera koje se odnose na zapošljavanje i socijalna pitanja” odnose na među kojima su i ekonomska i socijalna prava<sup>28</sup> Zbog toga su sve češći predlozi da se uvede unakrsno praćenje stanja kroz pojedina poglavlja kako bi stanje u oblastima koja zahtevaju multidimenzionalni pristup bilo bolje praćeno.<sup>29</sup> I u drugim poglavlji-ma su navedene reforme i/ili mere relevantne i za politiku zapošljavanje, kao što je, na primer, u poglavlju 18- statistika, kontinuirana primedba Evropske komisije o nedostatku statistike otvorenih radnih mesta.

28 Jusić M, Obradović N., Enlargement Policy and Social Change in Western Balkans, Friedrich Ebert Fondacija, Sarajevo 2019

29 Praksu unakrsnih analiza pojedinih poglavlja sa poglavljem 23 započeo je Nacionalni konvent o EU 2020.godine kroz projekat Vladavina prava kroz poglavlja. Jedna od analiza obuhvatila je Poglavlje 19.

ESRP na sveobuhvatan način prikazuje ključne izazove na tržištu rada. Visoka opšta stopa neaktivnosti (neaktivnost starijeg stanovništva, žena, mladih, osoba sa invaliditetom i osoba bez stručnog znanja), segmentirano tržište rada (razlike između javnog i privatnog sektora, sigurna zaposlenost nasuprot privremeno zaposlenima, samozaposlenima i radnicima u svojoj ekonomiji, te regionalne razlike) i strukturna nezaposlenost, visoka nezaposlenost, neaktivnost mladih (neusklađenost obrazovnih profila sa potrebama tržišta rada, dugoročna nezaposlenost, visok procenat tzv. NEET mladih koji nemaju zaposlenje a nisu na školovanju ili obuci), isključenost Roma iz formalnog tržišta rada (nizak nivo obrazovanja, visok stepen ranog napuštanja škole, glavni su prepoznati izazovi. Svi nabrojani izazovi, kako se ističe u Programu, imaju jednu zajedničku karakteristiku - dugoročni karakter. Samim tim oni zahtevaju višedimenzionalni pristup i kontinuitet u primeni reformi. „Odlučujući uslov za efektivnost politike zapošljavanja u Srbiji, i više nego u drugim zemljama, jeste da politika zapošljavanja postane sastavni deo jednog integrisanog pristupa za rešavanje različitih faktora na strani ponude i tražnje koji utiču na situaciju na tržištu rada, a u cilju međusobnog povezivanja svih pristupa koji se primenjuju. Međutim, politika zapošljavanja, onako kako se trenutno planira i sprovodi u Srbiji, uskog je dometa i u velikoj meri je izolovana od vladinih širih ekonomskih i fiskalnih mera – u praksi, ona je ograničena na usavršavanje određenih pravila koja se tiču zapošljavanja i otpuštanja, posredovanje u zapošljavanju i savetodavne usluge koje pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, kao i na određeni broj programa i mera aktivne politike zapošljavanja malog obima za određene kategorije stanovništva. Koordinacija strategije i politike zapošljavanja sa odgovarajućim obuhvatnim ekonomskim strategijama i politikama na nacionalnom nivou ostaje veliki izazov.“<sup>30</sup>

Od značaja za praćenje politike zapošljavanja i radnih odnosa, važno je istaći da je Srbija ratifikovala revidiranu Evropsku socijalnu povelju (ESP) bez odredbi o pravu na kolektivnu žalbu, kao i da Srbija učestvuje u programu EaSI. Međunarodna organizacija rada donela je Plan dostojanstvenog rada za Srbiju za period 2019-2022.

Na strateškom nivou, u Srbiji je u primeni Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. Jedan od problema na strateškom nivou je što se politikom zapošljavanja bave i druge strategije, ali nisu ujednačene sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja, te su u njima definisani

različiti očekivani ishodi.<sup>31</sup> Na osnovu Strategije se na godišnjem nivou donosi akcioni plan zapošljavanja koji bi trebalo da bude instrument kojim će Srbija usklađivati svoje politike u oblasti zapošljavanja sa evropskim Smernicama za zapošljavanje, što po mišljenju stručnjaka nije slučaj u praksi. „NAPZ (za 2018, prim. autora) 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,<sup>32</sup> uz isticanje i činjenice da NAPZ samo delimično prati indikatore koji su određeni evropskim Smernicama za zapošljavanje.

Pravni okvir koji je relevantan za politiku zapošljavanja je sve više fragmentiran, a Zakon o radu postaje sve više krovni zakon. U praksi to često dovodi do kontradiktornosti između pojedinih zakona, teškoćama u primeni, a samim tim otežava i ostvarivanje radnih prava.<sup>33</sup> Jedan od primera različitog regulisanja iste tematike je odredba o diskriminaciji u Zakonu o zabrani diskriminacije i Zakonu o radu – prvim zakonom zabranjena je diskriminacija u oblasti rada, dakle svakog radno angažovanog lica, dok se Zakonom o radu zabrana diskriminacije odnosi samo na zaposleno lice, tj. lice u radnom odnosu. Zakon o radu izmenjen je 2014. godine, ali je tom prilikom propušteno da se istovremeno uredi brojna neregulisana pitanja – Zakon o agencijskom zapošljavanju, na primer, usvojen je tek 2019. godine. Izmene i dopune Zakona o radu usvojene su bez javne rasprave i učešća sindikata što je flagrantan primer nedostatka dijaloga i participacije ključnih aktera u dizajniranju javnih politika. Na donošenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti čeka se već nekoliko godina. Zakon o štrajku, zakon o osiguranju od povreda na radu, unapređenje pravnog okvira za zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu neki su od poslova koji čekaju zakonodavca, ali zahtevaju i otvoreni dijalog između svih ključnih aktera. Indikativno je da je i prilikom uvođenja mera za pomoć privredi od posledica epidemije Covid 19 Vlada Srbije propustila da uključi sindikate u razmatranje vrste i obuhvata mera.

31 Ibid. str.17

32 Bradaš, S. Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2019, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-politike-zaposljavanja-u-srbiji.pdf> str. 23

33 Posebnim zakonima regulišu se prava iz radnog odnosa u određenim delatnostima i službama: Zakon o državnim službenicima, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Zakon o zaposlenima u javnim službama, Zakon o policiji, Zakon o vojsci, Zakon o volontiranju... Za zaštitu radnih prava relevantni su i Zakon o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o zapošljavanju stranaca.

S obzirom da je u narednom periodu neophodno dalje usaglašavanje ovog Zakona o radu sa standardima EU (predviđen rok je kraj 2021), biće neophodno da se uzmu u obzir svi nedostaci koji su došli do izražaja tokom vanrednog stanja uvedenog povodom epidemije bolesti Covid19 u martu 2020. „Skoro sve kategorije radno angažovanih lica doživele negativan uticaj po svoja radna prava, usled epidemije i mera donetih tokom vanrednog stanja. Do izražaja su došli svi nedostaci sistema radnopravnih propisa i mehanizama za njihovu primenu koji su posledica višegodišnjeg trenda urušavanja radnih prava za koji se može se reći da je presudno uticao na to da udar na pravni poredak u domenu rada bude tako intenzivan. Ovo se, pre svega, odnosi na Zakon o radu koji sadrži brojne pravne praznine i nedorečene pravne norme koje su se u mnogim situacijama pokazale kao vrlo ugrožavajuće za prava i interese radno angažovanih lica, a ponekad i poslodavaca.“<sup>34</sup>

Na zakonodavnom planu, ne sme se izgubiti iz vida obaveza Srbije da ratifikuje preostale konvencije MOR, među kojima je od prošle godine i Konvencija o nasilju i zlostavljanju na radu, Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

U Programu ekonomskih reformi 2020-2022 ističu se kao glavni trendovi u oblasti tržišta rada: rast zaposlenosti tokom 2019, rast zaposlenosti u neformalnom sektoru (oko 552 hiljade lica radnog uzrasta je bilo neformalno zaposleno), opstajanje visoke stope dugoročne zaposlenosti (5,2% u 2018) što je pretnja trajnom isključenju s tržišta rada. Stopa nezaposlenosti mladih (15–24) u Srbiji se smanjila, ali između ostalog i zbog emigracije i negativnih demografskih trendova (26% u trećem kvartalu 2019. godine). Strukturnom reformom 20 - Unapređenje nacionalne politike zapošljavanja u skladu sa dobrom praksom i standardima EU, kao glavne aktivnosti predviđene su priprema, donošenje, primena i praćenje nove Nacionalne strategije zapošljavanja 2021-2026 sa pratećim akcionim planom zapošljavanja 2021-2023. U proceni očekivanog uticaja ovih aktivnosti na socijalne ciljeve kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost i rod, predviđa se „kreiranje novog strateškog okvira koji je usklađen sa potrebama tržišta rada i tekućim reformskim procesima sektorskih politika, u funkciji je unapređenja stanja na tržištu rada. Teže zapošljiva lica u fokusu su politike zapošljavanja i u narednom periodu, kako bi se podstakao njihov ravnopravniji položaj.“<sup>35</sup> Uticaj na konkurentnost se očekuje kroz ojačan

34 Bradaš, S. Sekulović, I. Reljanović, M. „Uticaj epidemije covid-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji“, UN Human Rights Office of the High Commissioner i Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2020, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-uticaj-epidemije-covid-19-na-polozej-i-prava-radnica-i-radnika-u-srbiji.pdf> str. 11

35 Program ekonomskih reformi 2020-2020, str. 166

rad institucija tržišta rada, aktivne mere zapošljavanja, ali i kroz mere u oblasti privrede, obrazovanja, omladinske politike, socijalne inkluzije, a koje su od značaja za oblast zapošljavanja, što sve treba da dovede do unapređenja ljudskog kapitala, stanja na tržištu rada, smanjenju rada u sivoj ekonomiji, ističe se u Programu.<sup>36</sup> Stiče se utisak da se očekuje visok stepen sinergije sa merama u socijalnoj sferi, od kojih su neke navedene u uvodu Programa (reforma obrazovnog sistema, regionalna disperzija SDI, podsticaji zapošljavanju mladih, kao i ranjivih kategorija društva, podrška socijalnom preduzetništvu, rodno odgovorno budžetiranje i ponovno podizanje minimalne cene rada<sup>37</sup>), ali nije preciznije prikazano na koji način se do te sinergije namerava doći. Problem s kojim se suočavaju građani Srbije, zaposleni, radnici u neformalnoj ekonomiji, toliko su brojni da se postavlja pitanje može li samo donošenje nove Strategije uz sadejstvo sa nedovoljno jasnim reformskim pravcima u drugim oblastima dovesti do realnog poboljšanja njihovog položaja.

Pandemija bolesti Covid19 nastupila je nakon što je, u januaru 2020. godine Program ekonomskih reformi predstavljen Evropskoj komisiji, ali će njene posledice na ekonomiju i svet rada biti toliko značajne da se čini neizostavnim značajna revizija Programa ekonomskih reformi i potreba njegovog usklađivanja sa novim stanjem na tržištu rada. Uostalom, Preporukama ECOFIN Saveta EU iz maja 2020. veliku pažnju posvećena je posledicama pandemije: preporučuje se proširenje socijalne zaštite, mere za očuvanje zaposlenosti, povećanje obima aktivnih mera zapošljavanja, adekvatne naknade za nezaposlenost, unapređenje socijalnih davanja osobama koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, smanjenje poreza na najniže zarade i dr.

## Prikaz glavnih problema u politici zapošljavanja

Glavni izazovi u oblasti zapošljavanja su nezaposlenost, visoka neformalna zaposlenost, siromaštvo zaposlenih, položaj osetljivih grupa na tržištu rada, povrede radnih prava i neefikasnost mehanizama za njihovu zaštitu kojima ova analiza posvećuje pažnju. Sigurno je da i oblast zaštite zdravlja i bezbednosti na radu predstavlja veliki problem, kako zbog kontinuirano velikog broja povreda na radu sa smrtnim ishodom,

36 Ibid. Str. 165

37 Ibid. Str. 1



tako i zbog izloženosti velikog broja radnika na prvoj liniji rizika tokom epidemije bolesti Covid19. Otsustvo napretka u socijalnom dijalogu godinama se ističe u Izveštajima Evropske komisije za Srbiju. Neregistrovani rad, tj. rad u „sivoj ekonomiji“ i dalje je jako prisutan, a Covid19 kriza će, očekuje se, značajno uticati na transfer jednog broja radnika iz formalne zaposlenosti u neformalnu.

Tokom 2019. ostvaren je napredak na nivou stope zaposlenosti (49,0%), a pala je stopa nezaposlenosti (10,4%). Broj nezaposlenih bio je 335 900 (za 76300 manji nego u 2018.godini). Opala je stopa neaktivnosti (45,3%) ali je broj neaktivnih lica i dalje izuzetno velika 2 687 000. Neformalna zaposlenost registrovana je na nivou od 18,2% a najviše neformalno zaposlenih zabeleženo je u starosnoj grupi 25-54 godine i kod samozaposlenih bez radnika. Beleži se rast broja zaposlenih radnika na neodređeno vreme (veći je za 55.000 nego u 2018.) Broj zaposlenih na određeno vreme na povremenim ili sezonskim poslovima veći je za 9800 što se delimično može pripisati primeni Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima usvojenom 2018.godine).<sup>38</sup> Pomažućih članova domaćinstva u ukupnom broju zaposlenih ima 157.600 od čega je najveći broj u poljoprivredi.

Broj aktivnih **mladih** smanjen je za 2,8%, stopa aktivnosti iznosila je 29,6%, a stopa nezaposlenosti 27,5% (2,2% manja u poređenju sa 2018.). Zaposlenih mladih bilo je 153800. Stopa NEET mladih je 15,3% čime je zabeležen pad od 1,2% u odnosu na 2018. Zabrinjava opstajanje visoke stope ranog napuštanja školovanja (6,6%).

**Aktivne mere zapošljavanja** nisu dovoljne da bi odgovorile na potrebe velikog broja nezaposlenih, i posebno onih teško zapošljivih i dugoročno nezaposlenih. U Izveštaju Evropske komisije za 2020. primedbe su date kako na način sprovođenja aktivnih mere zapošljavanja, kako zbog delimičnog smanjenja budžeta za 2020. tako i zbog obuhvata ovih mera jer “samo 28% onih koji su prijavljeni kao nezaposleni kod Nacionalne službe za zapošljavanje imaju pristup ovim merama”<sup>39</sup>. Većina ovih mera je organizovana kao jednokratne mere i to najčešće sajmovi zapošljavanja što ne može dati dugoročne mere. Tokom 2020. Vlada Republike Srbije je, preko Nacionalne službe zapošljavanja, započela program Moja prva plata. Cilj je povezivanje mladih nezaposlenih i poslodavaca, ugovor se zaključuje između njih i NSZ. Poslodavac je u obavezi da

38 Navedeno prema Anketi o radnoj snazi 2019, RZS <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/oblasti/trziste-rada/>

39 Izveštaj Evropske komisije za Srbiju 2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)

kandidatu obezbedi radni prostor i mentora, da ga prati tokom 9 meseci usavršavanja i izveštava NSZ koja će na osnovu izveštaja uplaćivati mesečnu novčanu pomoć od 20.000 dinara za lica sa srednjim obrazovanjem, a od 24.000 dinara za lica sa visokim obrazovanjem.

Mere za **zapošljavanje Roma**, kao najosetljivije grupe na tržištu rada još nisu dale značajnije rezultate, kao ni brojne druge mere koje imaju za cilj poboljšanje položaja Roma u srpskom društvu, od kojih je većina pomenuta u Poglavlju 23 u delu o osnovnim pravima: nizak stepen obrazovanja, teškoća prelaza sa školovanja na rad, visok procenat neformalnog rada, te opšta izloženost siromaštvu (uslovi stanovanja, pristup pitkoj vodi, struji, izloženost višestrukoj diskriminaciji) čini da ovu grupa naših sugrađana traži i dalje izuzetnu pažnju zajednice. Prema navodima direktora NSZ iz jula 2020. na evidenciji NSZ evidentirano je oko 29.000 osoba romske nacionalnosti, a u prvih šest meseci u programe službe bilo uključeno 1.500 Roma, od toga 670 žena.<sup>40</sup> Neophodno je širenje obuhvata mera koje imaju za cilj povećanje broja romske dece sa završenim osnovnim obrazovanjem, povećan upis u srednje obrazovanje i sticanje stručnog znanja. Poseban problem je segregacija na tržištu rada prema Romima što zahteva i razbijanje predrasuda na strani poslodavaca, a tu je neizostavna uloga države, privrednih komora i poslodavačkih udruženja.

**Položaj žena na tržištu rada** je i dalje nepovoljniji od položaja muškaraca. Stopa neaktivnosti žena je veća od neaktivnosti muškaraca, kako zbog velikog broja žena koje rade kao pomažući članovi domaćinstva, zbog nedovoljne podrške za uspostavljanje balansa između obaveza na poslu i u porodici, diskriminacija prilikom zapošljavanja i na poslu. Zarade žena su i dalje niže od zarada muškaraca. Prema Indeksu rodne ravnopravnosti, u domenu rada gde se meri jednakost pristupa tržištu rada za žene i muškarce, kao i kvalitet zaposlenosti i uslovi rada „u odnosu na prosek EU-28, Srbija beleži nižu vrednost indeksa za 3,3 poena i zauzima 22. mesto kada se rangira zajedno sa državama članicama, pri čemu je najbliža Bugarskoj i Mađarskoj po vrednosti indeksa za domen rada.” Iako je vrednost indeksa za 2016. pokazala povećanje u odnosu na prethodni izveštajni period 2014. godine<sup>41</sup> ipak, ovo povećanje vidi se, pre svega, kao rezultat povećane participacije „usled povećanja stope zaposlenosti muškaraca i žena, a ne zbog smanjenja rodnog jaza u zaposlenosti koji je čak neznatno povećan.”<sup>42</sup> Visoka učestalost rodne diskriminacije potvrđuje se i kroz visoki broj pritužbi podnetih nezavisnim

40 [http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/potpisan\\_memorandum\\_za\\_unapre\\_enje\\_zapo\\_ljavanja\\_roma.cid69277](http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/potpisan_memorandum_za_unapre_enje_zapo_ljavanja_roma.cid69277)

41 [http://sociojalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks\\_rodne\\_ravnopravnosti\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_2018.pdf](http://sociojalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018.pdf) str. 23.

42 Ibid.

institucijama, pre svega Poverenici za zaštitu ravnopravnosti. „Među neaktivnim osobama koje ne traže posao zato što su izgubile nadu da će ga naći, 62% su žene, dok među onima koji ne traže posao zbog toga što se brinu o deci ili odraslim članovima porodice kojima je potrebna briga 97% su žene. „Starije radnice“ (45+) su u lošem položaju, njihova stopa zaposlenosti je 2016. godine bila 47% a stopa neaktivnosti 48%. Najniže ekonomsko učešće zabeleženo je među ženama sa invaliditetom i Romkinjama. Samo 4% žena sa invaliditetom obavlja plaćeni rad, a samo 9% Romkinja starosti 15-65 godine je zaposleno, što je mnogo manje od 32% muškaraca Roma odnosno 55% nacionalnog proseka. ... Rodni jaz u zaradama opstaje iako nije tako visok kao u nekim drugim zemljama (8,7%).“<sup>43</sup> U analizi Fondacije Centar za demokratiju ističe se da „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 ženama 13% su pomažući članovi domaćinstva (u odnosu na 4% muškaraca), dok je među muškarcima 26% samozaposlenih bez zaposlenih (u odnosu na 12% žena).“<sup>44</sup>

Politika zapošljavanja je tesno povezana sa borbom za smanjenje siromaštva, za smanjenje izloženosti riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, te smanjenju diskriminacije prilikom zapošljavanja i na radu. U Srbiji je 10% zaposlenih u riziku od siromaštva (*in work poverty*). Povećanje zarada i povećanje kvaliteta posla postaje široko postavljeni zahtev u situaciji u kojoj su standardi dostojanstvenog rada nedovoljno promovisani i poštovani. Prosečna minimalna zarada povećana je u septembru 2020.godine ali još uvek nije dostigla prosečnu potrošačku korpu što je dugoročni zahtev sindikata.

Radnici u Srbiji su poslednjih godina izloženi pojačanoj **prekarizaciji**. Prekarizaciju uslovljava povećanje angažovanja radnika po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, ugovoru o delu, zapošljavanje preko agencija za privremeno zapošljavanje, i naravno rad u sivoj ekonomiji. Radnici koji rade po tim osnovama ne uživaju ista prava koje imaju zaposleni po ugovoru o radu, kao što je pravo na plaćen godišnji odmor, naknada za prekovremeni rad, pravo na plaćeno bolovanje, pra-

43 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019.godinu, <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/> str. 136

44 Sarita Bradaš, „Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije“, 2019, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-prekarna-zaposlenost-sarita-bradas.pdf>, str 4.

vo na jednaku zaradu za jednaki rad, pravo na sindikalno organizovanje i dr. U istraživanju o prekarnosti Fondacije Centar za demokratiju iz 2019. navode se stavovi sindikata i poslodavaca o razlozima širenja prekarnosti. Sindikati „uzroke prekarizacije rada u javnom sektoru vide u zabrani zapošljavanja (u javnom sektoru, prim. autora). Nakon odlaska zaposlenih koji su bili u radnom odnosu na neodređeno vreme, primaju se radnici sa ugovorima na određeno vreme ili sa ugovorima o privremenim i povremenim poslovima što predstavlja kršenje odredbi Zakona o radu. ...Sve prisutnije zapošljavanje preko agencija u javnim preduzećima je alibi za privatne poslodavce“<sup>45</sup>. S druge strane, „razloge za zabrinjavajući rast prekarnih oblika rada poslodavci vide u poslovnom ambijentu koji kreira država, a koji je povoljan samo za odabrane, bliske režimu. Takav „ambijent“ stvara niz problema koji „običnim“ preduzećima onemogućavaju uspešno poslovanje jer su izloženi nelojalnoj konkurenciji.“ Ipak, kod poslodavaca je „prisutna svest o zloupotrebama u zapošljavanju preko agencija“.<sup>46</sup>

U politici zapošljavanja dugoročne efekte proizvela je **zabrana zapošljavanja u javnom sektoru** od 2013. godine. Pogođeni su posebno pojedini sektori (obrazovanje, zdravstvo), a po nekim analizama naročito su ugrožene žene koje su tradicionalno najbrojnije u ovim sektorima. Osim analize finansijskih efekata ove zabrane, sveobuhvatna analiza njenog uticaja na društvo i ljudske resurse nije blagovremeno urađena. Odobravanje dodatnog zapošljavanja često je pista kojom se odvija tzv. partijsko zapošljavanje.

Nedostatak **socijalnog dijaloga** je dugotrajan problem. Problem izuzetno kratkih i nereálnih rokova ostavljenih za analizu zakona, usvajanje zakona po hitnom postupku, nekoliko situacija koje su dovele do prekida učešća sindikata u radu Socijalno ekonomskog saveta, odsustvo konsultacija sa oko državnih mera pomoći u kontekstu krize Covid19 samo su neki od problema s kojima se suočavaju socijalni partneri. Odlaganje donošenja Zakona o štrajku, decentralizacija kolektivnog pregovaranja i praktično ograničavanje kolektivnog pregovaranja na javni sektor to još više potvrđuju.

45 Bradaš, S. Prekarni rad u Srbiji, Izveštaj iz istraživanja, Fondacija Centar za demokratiju, 2019. <http://www.centronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-prekarni-rad-u-srbiji.pdf> str. 7-9

46 Ibid. str.13

## Povrede radnih prava i mogućnosti njihove zaštite:

Mogućnost zaštite radnih prava u mnogome je zavisna od kapaciteta i nadležnosti Inspektorata za rad. U Izveštaju Evropske komisije 2020. precizno se ističe da Zakon o inspekcijama treba da se usaglasi sa relevantnim konvencijama Međunarodne organizacije rada, u delu kojim se proširuju nadležnosti inspektorata za rad kako bi mogli slobodno da ulaze na mesto gde vrše inspekciju i to bez prethodne najave što će, kad znamo praksu, sigurno biti od velikog značaja za zaštitu radnih prava. Za efikasnost ishoda inspeksijskog nadzora i pokretanja prekršajnog postupka od presudne je važnosti efikasnost prekršajnih sudova. Zaštita zdravlja i bezbednosti na radu predstavlja novi izazov u kontekstu pandemije bolesti Covid19 i izloženosti riziku od oboljevanja na poslu velikog broja radnika na prvoj liniji, među kojima su najbrojnije žene.

Radni sporovi pred redovnim sudovima neretko traju više godina što je za radnika, kao slabiju stranu u postupku, izuzetno nepovoljno. Šanse da se to promeni u mnogome zavise od reforme pravosuđa. Ovo pitanje, međutim, nedovoljno se razmatra u okviru Pregovaračkog poglavlja 23, kako u delu o reformi pravosuđa, tako i u delu o osnovnim pravima. U 2019.godini pred sudovima u Srbiji se vodilo 70741 radnih sporova.<sup>47</sup>

U Godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. ističe se da je među oblastima diskriminacije, na prvom mestu i dalje oblast rada i zapošljavanja, sa trećinom od ukupnog broja podnetih pritužbi. Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. potvrđuje veliki broj pritužbi iz oblasti radnih odnosa, pre svega zlostavljanje na radu, nezakonitost prilikom prestanka radnog odnosa, neisplaćivanje zarada i dr.

**Epidemija bolesti Covid19** prouzrokovala je brojne potrese na tržištu rada. Tokom vanrednog stanja u periodu mart-maj 2020. došlo je do prekida rada u brojnim privrednim granama što je zapretilo otpuštanjem velikog broja zaposlenih. Prvi na udaru bili su radnici angažovani na ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, na osnovu ugovora o delu, preko agencija za privremeno zapošljavanje, kao i radnici u „sivoj ekonomiji“. Vlada Republike Srbije primenila je mere pomoći privrednim subjektima kako bi se očuvala privredna aktivnost i zaposlenost. Merama, međjutim, nisu obuhvaćeni radnici koji nisu zaposleni u smislu odredbi Zakona o radu, po osnovu ugovora o radu. U kontekstu godinama promovisanog samozapošljavanja, važno je naglasiti da se ogroman broj vlasnika mikro-preduzeća našao u izuzetno teškoj situ-

47 Vrhovni kasacioni sud, Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2019.godinu

aciji što potvrđuje stav o njihovoj visokoj ranjivosti. U najvećem broju su to preduzetničke radnje u sektoru usluga što potvrđuje i statistika – u 2019. od ukupnog broja zaposlenih (2.832.900) samozaposlenih je 642.600, od čega njih 539.100 ne zapošljava druge radnike.

## Preporuke – Politika zapošljavanja

- Pristupiti izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike kao strategije razvoja javnih politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koja je komplementarna Akcionom planu;
- Nacionalna strategija zapošljavanja i akcioni plan treba da se zasnivaju na postavkama i predviđenim indikatorima Evropskih smernica za zapošljavanje, kao i da se u njenu pripremu uključe svi relevantni činionioci, a pre svega socijalni partneri
- Neophodno je izraditi matricu za monitoring implementacije Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i
- Neophodno je jačanje socijalnog dijaloga i uključivanje socijalnih partnera u planiranje, uvođenje i praćenje reformi, kao i unapređenje dijaloga sa organizacijama civilnog društva
- Politike zapošljavanja treba da promovišu dostojanstven rad tako da kreiranje poslova bude usklađeno sa međunarodnim standardima rada, socijalnom zaštitom i osnovnim radnim pravima
- Neophodno je uspostaviti statistiku o otvorenim novim radnim mestima
- Neophodno je ukidanje zabrane zapošljavanja u javnom sektoru i prekid prakse partijskog zapošljavanja kroz uvođenje otvorenih konkursa i transparentnih procedura selekcije na osnovu kompetencija

# Socijalna politika

## Strateški, programski i pravni okvir

Usklađivanje socijalne politike sa standardima EU se u procesu pristupanja prati kroz pregovaračko poglavlje 19 – Socijalna politika i zaopšljavanje. Izveštajem o skriningu (2016) naglašeni su prioriteti u ovoj oblasti: Potrebno je uložiti veće napore kako bi se obezbedila socijalna inkluzija ranjivih grupa, kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, mladi, starija populacija i drugo socijalno i ekonomsko ugroženo stanovništvo. Potrebno je posvetiti posebnu pažnju stopi rizika od siromaštva (25,6%) koja je u porastu i može se uporediti sa najvišim stopama u EU, posebno kada je reč o seoskom stanovništvu. Neophodan je više strateški pristup reformama socijalnih naknada u okviru integrisanog pristupa, uključujući pružanje socijalnih usluga kako bi se pružila delotvornija podrška onom stanovništvu kojima je najpotrebnija. Potrebno je nastaviti sa aktivnostima podizanja svesti u ovoj oblasti. Potrebno je pažljivo pripremiti proces deinstitucionalizacije. Potrebno je posvetiti veću pažnju socijalnoj integraciji osoba sa invaliditetom, uključujući razvoj usluga podrške u zajednici, kao i kroz pristupačnost zgrada. U oblasti socijalne zaštite, radi odgovora na demografske izazove, se naglašava potreba za većom aktivacijom i većim učešćem na tržištu rada, za povećanjem zaposlenosti, izbegavanje privremenog penzionsanja. Predstavnicima socijalno ugroženih grupa potrebno je obezbediti jednak pristup zdravstvenim uslugama. U delu o jednakosti žena i muškaraca, ističe se neophodnost bolje zaštite prava žena, naročito onih u vezi sa ravnopravnošću na radnom mestu.

Kao što je napred navedeno, Akcionim planom usvojenim maja 2020. predviđeni su dinamika i resursi neophodni za usklađivanje pravnog sistema u ovoj oblasti sa standardima EU. Značajno prožimanje postoji između poglavlja 19 sa poglavljem 23. Akcionim planom za poglavlje 23 je predviđen čitav niz mera za socijalno uključivanje pripadnika osetljivih grupa.

U pripremi je Strategija socijalne zaštite za period 2019-2025. Nacrt Strategije objavljen je maja 2019.godine i naišao na brojne primedbe

među organizacijama civilnog društva.<sup>48</sup> Za oblast socijalne zaštite i socijalnog uključivanja od značaja su i Nacionalna strategija zapošljavanja 2011-2020, Strategija obrazovanja u Srbiji 2012-2020, Strategija o rodnoj ravnopravnosti (2016-2020), Nacionalna strategija za mlade 2015-2025, Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2016-2025. U primeni je Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. a nacrt izmena i dopuna ovog Zakona objavljen je 2018. i sprovedena je javna rasprava tokom jula i avgusta 2018.godine.<sup>49</sup> Zakon o finansijskoj zaštiti porodice s decom, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom neki su od zakona koji uređuju oblast socijalne zaštite.

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), utvrdio je glavne izazove u oblasti i ključne mere u ovoj oblasti, povezujući mere u oblasti zapošljavanja i tržišta rada, ljudskog kapitala i veština i socijalnog uključivanja i socijalne zaštite,<sup>50</sup> predviđajući i pravce daljih reformi. Prema izveštajima o sprovođenju ESRP ispunjenost mera u oblasti socijalnog uključivanja i socijalne zaštite je na nivou jedne trećine.

U Programu ekonomskih reformi (ERP) 2020-2022 mere iz oblasti socijalne zaštite predviđene su strukturnom reformom 20 - Unapređenje adekvatnosti, kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite. U ovom ciklusu Programa predviđeno je da se u ovoj oblasti sprovede uspostavljanje jedinstvenog registra Socijalna karta (registar Socijalna karta) koji će omogućiti sagledavanje socijalnog i materijalnog statusa korisnika, a neophodan preduslov za to je prikupljanje i korišćenje podataka koji taj status određuju i to iz svih dostupnih izvora državne uprave. Pored toga, primenom softvera – informacionog sistema za podršku poslovnim procesima u sprovođenju socijalne zaštite (IS SOZIS), povezaće se i ustanove socijalne zaštite, a pre svega centri za socijalni rad u jedinstvenu mrežu. Reforma će omogućiti i redovno analiziranje tendencija u oblasti siromaštva na osnovu raspoloživih podataka, radi identifikovanja novih oblika siromaštva i adekvatnih mera socijalne zaštite.<sup>51</sup> Sprovođenje reforme će, ističe se u Programu, uticati na pravedniju raspodelu socijalne

48 Grupa nevladinih organizacija uputila je primedbe na Nacrt Strategije socijalne zaštite juna 2019. godine [http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11933/nacrt-strategije-socijalne-zastite-nece-poboljsati-polozaj-socijalno-najugrozenijih\\_kao\\_i\\_Sekulovic\\_I\\_„Analiza\\_Nacrta\\_Strategije\\_socijalne\\_zastite\\_za\\_period\\_od\\_2019.\\_do\\_2025.“\\_Fondacija\\_Centar\\_za\\_demokratiju\\_2019\\_](http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11933/nacrt-strategije-socijalne-zastite-nece-poboljsati-polozaj-socijalno-najugrozenijih_kao_i_Sekulovic_I_„Analiza_Nacrta_Strategije_socijalne_zastite_za_period_od_2019._do_2025.“_Fondacija_Centar_za_demokratiju_2019_), <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Analiza-Nacrta-Strategije-socijalne-zastite-Ivan-Sekulovic.pdf>

49 Vidi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestaj\\_o\\_sprovedenoj\\_javnoj\\_raspravi.doc](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestaj_o_sprovedenoj_javnoj_raspravi.doc) kao i Sekulović, I. Analiza nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, Fondacija Centar za demokratiju, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Analiza-nacrta-zakona-o-socijalnoj-zastiti-Ivan-Sekulovic.pdf> str. 1

50 Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, 2016, str. 39-58

51 Program ekonomskih reformi 2020-2022, str. 171



pomoći i smanjivanje zloupotreba, kao i brže reagovanje u slučaju promena u podacima koji utiču na socijalno-ekonomski status, na prevenciju siromaštva i otklanjanje posledica socijalne isključenosti. Takođe, u praksi primena sistema će doprineti olakšanom ostvarivanju prava korisnika kroz jedinstvenu pristupnu tačku za ostvarivanje prava.

Vredi podsetiti, međutim, da je u Oceni programa ekonomskih reformi 2019-2021 Evropska komisija istakla da „ne postoji strateški pristup javnih politika za podizanje značajnog broja ljudi iznad granice siromaštva na kratak i srednji rok; da se ne predlažu mere za povećanje adekvatnosti materijalnih davanja; da se smanjuje uticaj socijalnih transfera na smanjenje siromaštva; novčana socijalna pomoć ne obezbeđuje dovoljan obuhvat i da nije dovoljno delotvorna; oko 3-4% stanovništva prima novčanu socijalnu pomoć, manje od polovine broja lica koja žive u apsolutnom siromaštvu; da je potrošnja na novčanu socijalnu pomoć na nivou od oko 0,35% BDP-a, što je ispod ne samo evropskih, već i regionalnih standarda; nema planova za targetirano povećanje socijalne potrošnje u ovoj oblasti. Međutim, stvarnost je još gora od navedenih ocena, jer, prema podacima Vlade iz 2019. godine, ne samo što je potrošnja na novčanu socijalnu pomoć među najnižima u odnosu na sve evropske zemlje, već ona beleži opadajući trend – tako je od 2014. godine ona opala sa 0,37% BDP-a na samo 0,33% BDP-a u 2017. godini.“<sup>52</sup>

## Prikaz glavnih problema u oblasti socijalne politike

Među glavnim izazovima je siromaštvo i brojne posledice koje siromaštvo sobom povlači: socijalna isključenost, produblјivanje nejednakosti u društvu, nejednakost u pristupu obrazovanju, neadekvanti uslovi stanovanja, siromaštvo dece, otežano ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, pristup zdravstvenoj zaštiti.

Stopa apsolutnog siromaštva je u 2019.godini iznosila 7%, što znači da okvirno 480.000 lica nije u stanju da zadovolji osnovne životne potrebe. U odnosu na prethodne godine, nije došlo do statistički značajne izmene ni u povećanju ni u smanjenju stope apsolutnog siromaštva. Siromaštvo je iznadprosečno zastupljeno kod dece, mladih i starijih od 65 godina. Posmatrano prema polu, 7,2% žena i 6,9% muškaraca je siromašno.

52 Sekulović, I. Analiza nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti, Fondacija Centar za demokratiju, 2019, <http://www.centronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Analiza-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-zastiti-Ivan-Sekulovic.pdf> str. 1-2

Podaci Republičkog zavoda za statistiku ukazuju na smanjivanje udela lica koja su u riziku od siromaštva za 1,1 procentni poen (23,2% u 2019. godini u odnosu na 24,3% u 2018.), što znači da je okvirno 1,6 miliona lica u riziku od siromaštva u 2019. godini. Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti je takođe niža (31,7% u 2019. u odnosu na 34,3% u 2018.) i u nivou je pojedinih članica Evropske unije (kao što su Grčka, Bugarska i Rumunija). Prag rizika od siromaštva u 2019. godini iznosi 19.381 dinara mesečno po potrošačkoj jedinici. U istovremenom riziku od siromaštva i izrazitoj materijalnoj ugroženosti nalazi se 8,9% populacije.<sup>53</sup> Gini koeficijent u 2018 je iznosio 35.6%, a razlika u siromaštvu u ruralnim nasuprot urbanim sredinama je 10,4% nasuprot 4.8%.

U Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama, izražena je visoka stopa siromaštva i ugroženosti pojedinih osetljivih grupa kao što su Romi, pogotovo u neformalnim naseljima, interno raseljena lica, osobe sa visokim stepenom invaliditeta, stara lica bez penzije, lica bez obrazovanja ili sa niskim nivoom obrazovanja, stanovništvo izvan gradskih sredina. Mnoga siromašna domaćinstva su izložena višestrukim faktorima deprivacije. Obrazovanje i status na tržištu rada najznačajniji su faktori koji utiču na siromaštvo u domaćinstvu. U domaćinstvima u kojima nosilac ima makar srednju školu, siromaštvo je 4,5 puta manje zastupljeno nego kod domaćinstava u kojima nosilac nema završenu osnovnu školu. Kada nosilac ima višu školu pojava apsolutnog siromaštva je preko 17 puta manja nego kod domaćinstava u kojima nosilac nema završenu osnovnu školu. Pristup Roma i Romkinja socijalnoj zaštiti je, zbog nedovoljne informisanosti, nedovoljnih kapaciteta centara za socijalni rad, kao i zbog diskriminacione prakse, vrlo ograničen<sup>54</sup>.

**Iznos socijalne pomoći** je nedovoljan, što konstatuje i Komitet za socijalna prava Saveta Evrope u zaključcima za 2016/2017 godinu, kao i godišnji izveštaji Evropske komisije. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, došlo je do smanjenja broja porodica koje ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć (92.673 u 2019. godini, u odnosu na 98.754 u 2018. godini) i broja dece koja ostvaruju pravo na dečiji dodatak (226.289 u 2019. godini, u odnosu na 225.886 u 2018. godini).

Demografska situacija u Srbiji je nepovoljna, i kao takva generiše dugoročni pritisak na rashode u oblasti socijalne zaštite. Srbija je suočena sa izraženim depopulacionim trendom i starenjem stanovništva što utiče na smanjenje radno sposobnih stanovnika. Smanjenje stanovništva rezultat

53 Navedeno prema Ocena kretanja siromaštva, životnog standarda i odgovor na posledice Covid-19 pandemije, Tim za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje, oktobar 2020, [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/Ocena\\_kretanja\\_siromastva\\_CIR.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/Ocena_kretanja_siromastva_CIR.pdf)

54 Ibid.

je negativnog prirodnog priraštaja i negativnog migracionog salda. Prosečna starost u Srbiji iznosila je čak 43,2 godine u 2018. što nas svrstava u grupu evropski najstarijih država čija je starost iznad 43 godina<sup>71</sup>

Epidemija bolesti Covid19 je zbog gubitka posla, prestankom ili smanjenjem prihoda, nemogućnošću da rade zbog prekida procesa rada u mnogim sektorima te zbog smanjene mobilnosti ljudi usled uvedenog vanrednog stanja, stavila veliki broj građana u teške finansijske prilike. Najviše su bili ugroženi primaoci socijalne pomoći, porodice sa više dece, Romi u neformalnim naseljima bez pitke vode i struje što je onemogućavalo efikasnu primenu mera zaštite od bolesti. Vlada Republike Srbije donela je niz mera, ali "najveći deo mera u Srbiji je bio usmeren na prevenciju gubitka posla i na podršku malim i srednjim preduzećima. U okviru socijalne zaštite, dodeljena je novčana pomoć penzionerima (35 €), a nakon ukidanja vanrednog stanja i svim odraslim građanima Srbije (100 €). Automatski su produžena prava korisnicima socijalnih davanja za vreme trajanja vanrednog stanja, a omogućen je i elektronski prijem zahteva." U poređenju sa zemljama u okruženju, "Srbija je jedina zemlja koja tokom krize nije povećala adekvatnost ili obuhvat programa koji su usmereni na najsiromašnije. Uočljivo je da uprkos nadprosečnoj ugroženosti, porodice sa decom nisu dobile dodatnu pomoć, iako većina zemalja dodeljuje dečije dodatke uz proveru materijalnog stanja. U Srbiji su sveukupno posmatrano porodice sa decom dobile manje iznose pomoći u odnosu na porodice bez dece, imajući u vidu da su samo odrasli imali pravo na univerzalnu pomoć, a da je jedina druga pomoć bila dodeljena penzionerima. Za razliku od pensionera i korisnika NSP kojima je univerzalna pomoć dodeljena po automatizmu, odrasli članovi iz porodica koje su korisnici dečijeg dodatka su morali da se prijavljuju. Dakle, bez obzira što njihovi podaci postoje u informacionom sistemu i što postoje dokazi o njihovoj ugroženosti, siromašnim porodicama sa decom nije dodeljena ni ova mala privilegija."<sup>55</sup>

Na institucionalnom planu, **nerazvijenost socijalnih usluga na lokalnom nivou** kontinuirana je primedba Evropske komisije u godišnjim izveštajima o Srbiji, kao i zastoju u procesu deinstitucionalizacije.

55 Matković, G. Mreže socijalne sigurnosti u vreme Covid krize, 63. Bilten za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, septembar 2020, <http://socijalnouklucivanje.gov.rs/rs/mreze-socijalne-sigurnosti-u-vreme-covid-19-krize-2/>

## Preporuke – Socijalna politika

- Neophodno je sprovesti široku javnu raspravu o nacrtu Strategije socijalne zaštite i obezbediti uključenost svih ključnih aktera u javnu raspravu
- Potrebno je hitna priprema i primena paketa mera pomoći najsiromašnijima koji su posebno pogođeni krizom prouzrokovanom pandemijom Covid19.
- Neophodno je unaprediti uslove stanovanja u neformalnim naseljima kako bi se obezbedilo pravo na pitku vodu i struju.
- U okviru praćenja primene Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 19 i pregovaračko poglavlje 23 uvesti metod unakrsnog praćenja za pitanja koja se prožimaju kroz oba poglavlja.

## Zaključak

Proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji zavisi od spremnosti EU da posvećeno pristupi politici proširenja kroz podsticaje za ozbiljan i održiv preobražaj države, ekonomije i društva. Ali, i podsticaji EU, zavisice, pored prilika u samoj Uniji, od posvećenosti koju Republika Srbija pokazuje u tom procesu, pre svega kroz promociju, primenu i ukorenjivanje evropskih vrednosti u proces donošenja odluka i upravljanja reformama, uključujući demokratsku proceduru, jačanje demokratskih institucija i otvoreni dijalog sa ključnim akterima – opozicijom, socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva, biznisom i dr. Stvarna spremnost države da iskoristi transformacioni potencijal ovog procesa zavisice i od spremnosti građana da prihvate i primene reforme u svakodnevnom životu, naročito one koje često ne pokazuju dobrobit u kratkom roku. Zavisice naravno, i od snage političkog i društvenog konsenzusa za promene. Poznati su metodi izgradnje društvenog konsenzusa – oni uključuju otvorenost za dijalog i slobodu kritike, solidarnost sa ugroženima i osećanje pripadnosti zajednici. Za dijalog i slobodu potrebne su demokratske institucije i slobodni mediji, za solidarnost sa ugroženima pravična raspodela resursa, a za osećanje pripadnosti zajednici neophodno je da zajednica stvori uslove da se svaki član smatra ravnopravnim i jednako važnim

članom društva. Za jednu četvrtinu siromašnih, za toliko socijalno isključenih, za toliko mladih sa znanjem nedovoljnim i neprilagođenim za svet koji se ogromnom brzinom menja, i za one što s nešto boljim znanjem jedino rešenje vide u napuštanju zemlje, Srbija nije ni pravedno društvo, ni efikasna država. Korenite i kontinuirane ekonomske i društvene reforme koje idu ruku pod ruku i predviđaju ne samo ekonomsku dobrobit, već i stvarni socijalni napredak, moraju početi brzo. Ukoliko se to ne dogodi, teško se može očekivati očuvanje ionako već prilično oslabljenog proevropskog raspoloženja.

## Bibliografija

Sarita Bradaš, „Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije”, 2019, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-prekarna-zaposlenost-sarita-bradas.pdf>

Bradaš, S. Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2019

Bradaš, S. Sekulović, I. Reljanović, M. „Uticaj epidemije covid-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji“, UN Human Rights Office of the High Commissioner i Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2020, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-uticaj-epidemije-covid-19-na-polozaj-i-prava-radnica-i-radnika-u-srbiji.pdf>

Ivić I., Pešikan A. “The Sources of Inequity in the Education System of Serbia and How to Combat Them” CEPS Journal, Vol.6. No.2, Year 2016

Izveštaj o sprovođenju Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji za 2018. godinu

Jusić, M., Obradović, N. Enlargment Policz and Social Change in the Western Balkans, Friedrich Ebert Fondacija, Sarajevo 2019

Grupa autora, Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2019, Nacionalni konvente o Evropskoj uniji, Beograd, 2020

Nacionalna strategija zapošljavanja 2011-2020. [http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/0/302\\_nacionalna\\_strategija\\_zaposljavanja\\_2011-2020.pdf](http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/0/302_nacionalna_strategija_zaposljavanja_2011-2020.pdf)

Matković, G. Mreže socijalne sigurnosti u vreme Covid krize, 63. Bilten za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, septembar 2020, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/mreze-socijalne-sigurnosti-u-vreme-covid-19-krize-2/>

Ocena kretanja siromaštva, životnog standarda i odgovor na posledice Covid-19 pandemije, Tim za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje, oktobar 2020, [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/Ocena\\_kretanja\\_siromastva\\_CIR.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/Ocena_kretanja_siromastva_CIR.pdf)

Petovar, K. „Dostupnost obrazovanja u Srbiji“, Fondacija Centar za demokratiju, oktobar 2020

Radna prava su naša prava, zbornik radova, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2019.

Program ekonomskih reformi 2020-2022, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/>

Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu, <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, 2016, Beograd  
Sekulović, I. Analiza nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti, Fondacija Centar za demokratiju, 2019, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Analiza-nacrta-zakona-o-socijalnoj-zastiti-Ivan-Sekulovic.pdf>

Strategija obrazovanja u Srbiji do 2020.godine, <http://www.mpn.gov.rs/strategije-2020/>

EC Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 641 final, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf)

Izveštaj Evropske komisija za Srbiju 2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)

Strategija obrazovanja u Srbiji do 2020. <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIJA-OBRAZOVANJA.pdf>



# RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA

[www.centaronline.org](http://www.centaronline.org)



fondacija centar za demokratiju



CentarOnline



CentarOnline