

- ▶ SLOBODA KRETANJA  
RADNIKA
  - ▶ SOCIJALNA POLITIKA I  
ZAPOŠLJAVANJE
- 

Koordinator:

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD)

Nataša Vučković



## POGLAVLJE 2 – SLOBODA KRETANJA RADNIKA

### PRIKAZ POGLAVLJA

Sloboda kretanja radnika je jedna od osnovnih sloboda koja je garantovana pravom Evropske unije (EU). U skladu sa članom 45. Ugovora o funkcionisanju EU, svaki građanin EU ima pravo na slobodno kretanje, boravak i rad u drugim državama članicama, bez diskriminacije na osnovu državljanstva. Pravne tekovine EU ovim poglavljem obezbeđuju nediskriminatoran tretman (na osnovu državljanstva, boravišta i jezika) radnika, koji su legalno zaposleni u državi članici koja nije zemlja njihovog porekla, u pogledu uslova rada i zapošljavanja, kao i socijalnih i poreskih olakšica.

Prema odredbama pravne tekovine EU, radniku koji se seli u drugu državu članicu obezbeđeno je: pravo na rad bez radne dozvole (osim radnika iz država članica koje su obuhvaćene prelaznim periodom); jednakost postupanja u zapošljavanju; pravo na jednaku socijalnu sigurnost; pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodičnu naknadu; potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti i uzajamno priznavanje kvalifikacija.

Zemlje kandidati treba da se pripreme za učešće u sistemu Evropske službe za zapošljavanje (*European Employment Services – EURES*), čiji je cilj promovisanje slobode kretanja radnika u okviru EU, kroz saradnju javnih službi za zapošljavanje radi razmene informacija o mogućnostima zapošljavanja. Na operativnom nivou, potrebno je baze podataka (o slobodnim radnim mestima, prijavama za posao i biografijama kandidata) integrisati sa EURES mehanizmom za razmenu podataka, a potrebno je razmeniti i opšte informacije o tržištu rada, kao i uslovima života i rada.

Pravo na slobodno kretanje radnika je dopunjeno sistemom za koordinaciju sistema socijalnog osiguranja, odnosno pravom mobilnih radnika iz zemalja EU i članova njihovih porodica da steknu, kumuliraju ili prenose naknade socijalnog osiguranja, kao i da primaju isplate po osnovu ovih naknada bez diskriminacije.

U oblasti zdravstvene zaštite, potrebno je da medicinski troškovi budu nadoknađeni za zdravstvene troškove osiguranika izvan države članice u kojoj su osigurani. U skladu sa navedenim, evropska kartica zdravstvenog osiguranja treba da bude izdata svim državljanima Evropske unije. Od sredine 2019. godine, sve informacije koje se odnose na socijalnu sigurnost razmenjuju se između državnih institucija za socijalnu sigurnost država članica isključivo elektronski, putem sistema Elektronske razmene informacija o socijalnoj sigurnosti (*Electronic Exchange of Social Security Information – EESSI*).

Uredbom (EU) 2019/1149 od 20. juna 2019. godine je osnovano Evropsko nadzorno telo za rad sa ciljem obezbeđenja pravedne mobilnosti radne snage u EU i pomoći državama članicama i Komisiji u koordinaciji sistema socijalne sigurnosti unutar EU. Zadaci ovog tela su: upravljanje mrežom EURES-a; omogućavanje lakšeg pristupa informacijama o mobilnosti radne snage; jačanje saradnje među članicama u primeni relevantnog prava EU; koordinacija i podrška usklađenim i zajedničkim inspekcijama; sprovođenje analize i procene rizika o pitanjima vezanim za prekograničnu mobilnost radne snage; pružanje podrške članicama u rešavanju problema neprijavljenog rada; sprovođenje medijacije i olakšavanje pronalaženja rešenja u slučajevima prekograničnih sporova među državama članicama.

Evropska unija tradicionalno postavlja određena ograničenja u slobodnom kretanju radnika iz novih država članica, takozvani prelazni period. Ukupni prelazni period koji traje sedam godina je podeljen u tri faze – „formula 2+3+2 godine“, što znači da početno ograničenje za pristup tržištu rada od dve godine, države članice mogu nakon revizije produžiti za još tri godine, a uz opravdan razlog za još dodatne dve godine.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 2 je održan 23. januara 2014. godine, dok je bilateralni skrining održan 25. marta 2014. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 1. septembra 2015. godine. Nisu data merila za otvaranje poglavlja.

Predlog pregovaračke pozicije Republike Srbije za Poglavlje 2 razmatran je na sednici Odbora za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije, 18. jula 2018. godine. Predstavnici Radne grupe NKEU za poglavlja 2 i 19 su dali komentare na Sažetak pregovaračke pozicije i predstavili su ih na sednici. Opšti komentari su se odnosili na: potrebu prilagođavanja uobičajenoj strukturi pregovaračke pozicije koju je Vlada Republike Srbije do tada koristila u pripremi usvojenih pregovaračkih pozicija, nedostatak procene finansijskih efekata pregovaračke pozicije, kao i potrebu navođenja relevantnih međunarodnih pravnih izvora, relevantnih nacionalnih strategija, te na analize stanja u pojedinim oblastima. Za svaku oblast su dati pojedinačni komentari.

Odbor za evropske integracije NSRS dao je pozitivno mišljenje o Predlogu pregovaračke pozicije. Iako je prošlo više od godinu dana od održavanja sednice, radna grupa nema povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o iznetim komentarima. Poglavlje o slobodi kretanja radnika do trenutka pisanja ovog izveštaja nije otvoreno.

Prema novoj metodologiji ovo poglavlje je u Klasteru 2 – Unutrašnje tržište, u kojem se nalaze i pregovaračka poglavlja 1 – Slobodno kretanje robe, 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, 4 – Slobodno kretanje kapitala, 6 – Pravo privrednih društava (otvoreno poglavlje), 7 – Intelektualna svojina (otvoreno poglavlje), 8 – Politika konkurencije, 9 – Finansijske usluge (otvoreno poglavlje) i 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prema **Izveštaju o skriningu**, Republika Srbija je navela da može da prihvati pravne tekovine EU u pogledu slobode kretanja radnika i da ne očekuje teškoće u primeni pravnih tekovina EU u momentu pristupanja. Opšte ocene u Izveštaju su da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Neophodno je izvršiti značajna usklađivanja zakonodavstva kako bi se ono uskladilo sa pravilima EU o pristupu tržištu rada, uglavnom u pogledu nediskriminacije radnika iz država članica. U Izveštaju se navodi da su neophodni trajni naponi, naročito u razvoju administrativnog kapaciteta za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti. Ukazano je da će biti neophodne investicije u IT infrastrukturu kako bi se izvršile priprema za učešće u EESSI sistemu.

Potrebno je nastaviti napore u pogledu budućeg učešća Srbije u mreži EURES-a, kao i u pogledu uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja od trenutka pristupanja EU. U pogledu mreže EURES-a, u Srbiji su uvedeni svi osnovni elementi, a postoji potreba unapređenja jezičkih veština EURES savetnika, kao i nastavljanje pripreme za povezivanje na Evropski portal za radnu mobilnost, objavljivanje na Portalu po pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Pre pristupanja, Srbija treba da uradi studiju o uticaju uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja na javne finansije.

U **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2021. godini** uglavnom se ponavljaju ocene iz prethodnog Izveštaja. Navodi se da je Srbija umereno pripremljena u oblasti slobode kretanja radnika, kao i da je postignut izvestan napredak u odnosu na prošlogodišnju preporuku za sprovođenje priprema za pridruživanje EURES-u. Iako su izmene i dopune propisa o pristupu tržištu rada, usvojene u 2019. godini, dodatno pojednostavile proceduru za izdavanje radnih dozvola, potrebno je dalje pojednostaviti procedure za izdavanje radnih dozvola državljanima EU za koje trenutno važe pravila za državljane trećih zemalja. Od 1. decembra 2020. godine je počela primena propisa po kome se podnosi objedinjeni zahtev za privremeni boravak i dozvolu za rad, čime je postupak znatno pojednostavljen.<sup>1</sup>

Srbija ima bilateralne sporazume sa institucijama socijalnog osiguranja u 19 država članica EU, ali treba dodatno da poboljša zakonodavne i tehničke uslove u institucijama socijalne sigurnosti radi saradnje sa kolegama u zemljama članicama EU. Elektronska razmena podataka o socijalnom osiguranju je operativna sa Slovenijom, Hrvatskom, Severnom Makedonijom i Crnom Gorom. Treba da se unaprede pravni okvir i tehnički uslovi za saradnju institucija u oblasti socijalnog osiguranja sa srodnim institucijama u zemljama članicama EU. Nije bilo napretka po pitanju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, a Srbija je do trenutka objavljivanja Izveštaja EK imala zaključene sporazume o upotrebi kartice sa devet država članica.

Od aktivnosti koje su relevantne za ovo pregovaračko poglavlje, a nisu nisu bile obuhvaćene Izveštajem o napretku, izdvajamo neusklađenost aktivnosti na izmenama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, a koje se odnose na pitanje uspostavljanja jedinstvene boravišne i radne dozvole. Ove izmene bi bile značajne za usklađivanje ovih zakona sa direktivama relevantnim za Poglavlje 2. Postupajući po Zakonu o zapošljavanju stranaca, u filijalama Nacionalne službe za zapošljavanje, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine, u prvostepenom upravnom postupku, izdato je ukupno 23.662 (3.369 žene) dozvola za rad stranim državljanima u Republici Srbiji. Kao i prethodnih godina, evidentan je stalni rast broja izdatih dozvola za rad strancima, pa je tako broj izdatih dozvola za rad u 2021. godini skoro dvostruko veći u odnosu na broj izdatih dozvola za rad u 2020. godini (kada je izdata 12.931 dozvola za rad).<sup>2</sup>

Planom rada Vlade RS predviđeno je, da se do kraja trećeg kvartala 2021. godine, izradi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima koji će, između ostalog, biti usklađen i sa Direktivom 2011/98/EU. U isto vreme, nisu planirane izmene Zakona o zapošljavanju stranaca, iako su ove izmene nužne kako bi se izvršilo međusobno usklađivanje ova dva propisa, ali i

<sup>1</sup> *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2021.*, str. 82.

<sup>2</sup> *Izveštaj Nacionalne službe za zapošljavanje za 2021. godinu*, dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumentacija/Izve%C5%A1taj%20i%20program%20rada%20NSZ/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%20NSZ%20ZA%202021.pdf>, str. 98.

usklađivanje rada i sprovođenje institucionalnih i kadrovskih promena u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Pored toga, planom Vlade nisu predviđene izmene Zakona o državnim službenicima radi usklađivanja sa odredbama Uredbe EU broj 492/2011, na način da se preciziraju slučajevi opravdanog interesa javnog poretka i javne sigurnosti za utvrđivanje državljanstva, kao uslova za zaposlenje državnog službenika, a što Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (*National programme for adoption of the acquis – NPAA*) predviđa za četvrti kvartal 2021. godine. Nisu predviđene ni izmene Zakona o zdravstvenom osiguranju što, prema NPAA, treba uraditi do četvrtog kvartala 2021. godine, kako bi se odredbe ovog zakona uskladile sa pravnim tekovinama EU u pogledu korišćenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i prekogranična zdravstvena zaštite.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

*Potrebno je izvršiti procenu finansijskih efekata Pregovaračke pozicije za Poglavlje 2, prema Zaključku kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (Zaključak 05 Broj: 337-5081/2016. od 31. maja 2016. godine).*

Ne postoje dostupne informacije da li su u Pregovaračku poziciju za Poglavlje 2 unete procene finansijskih efekata u skladu sa Zaključkom kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, budući da radna grupa nije dobila povratnu informaciju o stavu Vlade Republike Srbije o ovom komentaru.

*Izmeniti Zakon o zapošljavanju stranaca brisanjem člana 5. stav 4, prema kome državljani EU ne smeju postati neprimereni teret sistemu socijalne zaštite Republike, odnosno prema kojoj moraju imati dovoljno sredstava da izdržavaju sebe i članove svoje porodice.*

U 2021. godini nije bilo izmena Zakona o zapošljavanju stranaca, niti su te izmene planirane u 2022. godini. Izmenama Zakona o zapošljavanju stranaca u 2019. godini, propušteno je da se član 5. stav 4 briše, a kako je to bila preporuka NKEU zbog neusaglašenosti sa odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i neusaglašenosti sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije. Prvo, prema uslovima propisanim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, pravo na naknade iz sistema socijalnog osiguranja, kao i na davanja iz sistema socijalne zaštite, imaju i strani državljani. Drugo, prema članu 49. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije, Srbija treba da omogući da državljani EU, koji su zakonito zaposleni na njenoj teritoriji, kao i njihovi supružnici i deca koji na teritoriji Srbije zakonito borave, ne trpe diskriminaciju na osnovu državljanstva u pogledu uslova rada, naknade ili otpuštanja.

*Potrebno je uskladiti domaće zakonodavstvo sa Uredbom (EU) Evropskog parlamenta i Saveta od 5. aprila 2011. godine o slobodi kretanja radnika u Evropskoj Uniji i Uredbom (EU) 2016/589 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. aprila 2016. godine o Evropskoj mreži službi za zapošljavanje (EURES), pristupu radnika uslugama mobilnosti i daljoj integraciji tržišta rada i izmeni uredbi (EU) br. 492/2011 i (EU) br. 1296/2013.*

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa navedenim uredbama.

*Potrebno je uskladiti evidencije o kvalifikacijama i zanimanjima koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje sa evropskom klasifikacijom za veštine/kompetencije, kvalifikacije i zanimanja. Navedeno podrazumeva izradu Nacionalnog okvira kvalifikacija (standarde kvalifikacija i zanimanja) koji će omogućiti interoperabilnost i automatizovano usklađivanje slobodnih radnih mesta (ponude) i profesionalnih biografija (potražnje).*

Vlada Republike Srbije je, 17. jula 2018. godine, usvojila Odluku o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada („Službeni glasnik RS”, broj 56/18), čiji je sastavni deo šifarnik zanimanja i šifarnik nivoa kvalifikacija, a Odluka se primenjuje od 1. januara 2019. godine. Uprkos tome, nije došlo do izmena Zakona o evidencijama u oblasti rada, niti je Nacionalna služba za zapošljavanje promenila način vođenja evidencija, već se i dalje evidencije u oblasti zapošljavanja u nadležnosti NSZ vode na dosadašnji način i po metodološkim principima propisanim Odlukom o jedinstvenim metodološkim principima za vođenje evidencija u oblasti rada i obrascima prijave i izveštaja („Službeni list SRJ“, br. 40/97 i 25/00).

*Potrebno je unaprediti organizacione i tehničke kapacitete Nacionalne službe za zapošljavanje u odnosu na najmanje zajedničke kriterijume u pogledu pružanja usluga i učestvovanja u mreži EURES.*

Prema podacima iz Izveštaja o radu Nacionalne službe za zapošljavanje, u 2021. godini nije bilo obuka za savetnike za zapošljavanje u filijalama Nacionalne službe kako bi se uključili u rad iz nadležnosti migracionih servisnih centara. Pored toga, nijedna obuka, koja je organizovana u 2021. godini, nije se odnosila na temu EURES-a, niti su organizovane obuke engleskog jezika.<sup>3</sup>

*Potrebno je da Ministarstvo zdravlja pristupi pripremama za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja izradom studije opravdanosti, kao i unapređenjem administrativno-tehničkih kapaciteta Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, između ostalog, i kroz raspoložive IPA fondove.*

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na sprovođenju studije opravdanosti za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.

<sup>3</sup> Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje u 2021. godini, dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Izve%C5%AItaj%20i%20program%20rada%20NSZ/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%20NSZ%20ZA%202021.pdf>, str. 78-80.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

- Izvršiti usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti slobode kretanja radnika, a u skladu sa sadržajem i dinamikom navedenim u NPAA.
- Radi jačanja administrativnih kapaciteta, organizovati različite vidove obuka zaposlenih u organima i organizacijama koje se bave pitanjima socijalnog osiguranja na temu upoznavanja i usvajanje pravnih tekovina i propisa EU.
- Izraditi jedinstvenu bazu podataka i internet stranicu o slobodnim radnim mestima, kao i prijavama za posao i biografijama kandidata.

## POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

### PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru Poglavlja 19, za potrebe pregovaračkog procesa, grupisana su pitanja socijalne politike i zapošljavanja. Nadležnost EU 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. Pravne tekovine obuhvataju minimalne standarde u oblastima radnog prava, bezbednosti i zdravlja na radu, borbe protiv diskriminacije u pogledu zapošljavanja, rada i socijalnog osiguranja, politike zapošljavanja i socijalnog dijaloga. Propisima u ovoj oblasti uređeno je i funkcionisanje i korišćenje sredstava Evropskog socijalnog fonda. Pored toga, postoje i obavezujuća pravila za sve države članice EU u pogledu zabrane diskriminacije po osnovu: rasne i etničke pripadnosti, religije i vere, invaliditeta, starosne dobi i seksualne orijentacije. Ovo poglavlje uključuje i međunarodne ugovore kojima je Unija pristupila, kao što su konvencije Ujedinjenih nacija, a posebno Međunarodne organizacije rada.

Ključni ciljevi socijalne politike EU su: postizanje jedinstvenog i pravednog pristupa osnovnim socijalnim uslugama, unapređenje sistema socijalne zaštite, visoka stopa zaposlenosti, dobri uslovi rada, visoka produktivnost i socijalna kohezija, uz posebnu brigu za grupe koje su manje prisutne na tržištu rada.

U skladu sa članom 148. Ugovora o funkcionisanju EU, Evropska komisija i Savet sastavljaju Zajednički izveštaj o zapošljavanju (*Joint Employment Report – JER*) kao deo Evropskog semestra. JER daje godišnji pregled ključnih kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, kao i reformi država članica, u skladu sa smernicama za politike zapošljavanja država članica. Izveštaj prati strukturu smernica: podsticanje potražnje za radnom snagom (smernica 5), poboljšanje ponude radne snage i pristupa zapošljavanju, veštinama i kompetencijama (smernica 6), poboljšanje funkcionisanja tržišta rada i delotvornosti socijalnog dijaloga (smernica 7), promocija jednakih mogućnosti za sve, podsticanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva (smernica 8). Pored

toga, svrha ovog izveštaja je i praćenje uspešnosti država članica u odnosu na pregled socijalnih pokazatelja, utvrđen u kontekstu Evropskog stuba socijalnih prava koji su Evropski parlament, Savet i Komisija zajedno su proglasili 17. novembra 2017. godine. U novom strateškom programu Saveta EU, za period od 2019. do 2024. godine, ističe se da je potrebno sprovesti Evropski stub socijalnih prava na nivou EU i država članica, uz poštovanje odgovarajućih nadležnosti. U najnovijem izveštaju<sup>4</sup> se navodi da će sprovođenje Evropskog stuba socijalnih prava biti prioritet u trenutnoj krizi. Komisija je, u januaru 2021. godine, objavila Akcioni plan kao ključni instrument koji će srednjoročno i dugoročno doprineti socio-ekonomskom oporavku i otpornosti kako bi se povećala socijalna pravednost digitalne i zelene tranzicije.<sup>5</sup>

Strategijom proširenja EU 2013-2014. pokrenut je novi instrument na osnovu kojeg zemlje u procesu pristupanja EU utvrđuju i prate prioritete u oblastima zapošljavanja i socijalne politike – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (*Employment and Social Reform Programme* – ESRP). Proces izrade ESRP u Republici Srbiji je zvanično započet u septembru 2013, a usvojen je 2016. godine, za period 2016-2020. ESRP treba da prati proces evropskih integracija, kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja. Strukturiran je po modelu Strategije Evropa 2020, a fokusiran je na ograničeni broj ključnih prioriteta u oblastima: 1) tržište rada i politike zapošljavanja; 2) ljudski kapital i politike razvoja veština i 3) politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

**Program ekonomskih reformi** (*Economic Reform Programme* – ERP) Republika Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, izrađuje u pretpripremnom periodu u cilju priprema za učešće u procesu Evropskog semestra, tj. ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU. Osmi ciklus izrade Programa ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine je završen u predviđenom roku i predat je Evropskoj komisiji do kraja januara 2022. godine. Vlada Republike Srbije je prethodno, na sednici održanoj 20. januara 2022. godine, usvojila ovaj dokument, koji predviđa 21 strukturnu reformu. Među identifikovana tri ključna izazova su povećanje zaposlenosti, posebno mladih, i usklađivanje kvalifikacija sa potrebama tržišta rada.

U odnosu na Preporuke Saveta za ekonomska i finansijska pitanja (EKOFIN) iz maja 2021. godine, koje se odnose na pitanja iz oblasti Pregovaračkog poglavlja 19, istaknuto je sledeće:

U odnosu na preporuku br. 6 – *Smanjiti siromaštvo povećanjem adekvatnosti davanja iz šema novčane socijalne pomoći za pojedince i porodice s decom*, u Programu ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine, odgovoreno je da „Povećanje iznosa novčane socijalne pomoći zahteva veliki obim sredstava. Očekuju se rezultati implementacije Registra socijalna karta koji bi trebao da donese neke uštede, pa se planira povećanje na račun te uštede. Implementacija Registra treba da počne 1. marta 2022. godine. Registar socijalna karta daje mogućnost ukrštanja podataka i efikasan je mehanizam za smanjenje, greške socijalne uključenosti’ i „greške socijalne isključenosti“. Veliki problem predstavlja to što polovinu primalaca novčane socijalne pomoći čine radno sposobna lica, čije je zapošljavanje otežano zbog niskih kvalifikacija. Zapošljavanjem

<sup>4</sup> European Commission (2021): *Joint Employment Report 2021*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

<sup>5</sup> European Commission (2021): *European Pillar of Social Rights Action Plan*, dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.



ovih lica (oko 100.000) oslobodio bi se veliki deo sredstava za uvećanje novčane socijalne pomoći radno nesposobnih lica“<sup>6</sup>

U odnosu na preporuku *Olakšati prelazak iz škole na radno mesto pojačavanjem daljeg stručnog obrazovanja, uključujući dualno stručno obrazovanje, kroz revidirani nastavni plan i program i obezbeđivanje infrastrukture koja omogućava sticanje praktičnih veština*, istaknuto je da su „kreirani su novi standardi kvalifikacija i modernizovani postojeći obrazovni profili, koji odgovaraju potrebama privrede i tržištu rada, a u cilju povećanja zapošljivosti mladih i njihove lakše tranzicije iz sveta obrazovanja u svet rada. U toku je usvajanje metodologije za razvoj planova i programa nastave i učenja za dualne obrazovne profile. U narednom periodu će se nastaviti sa uspostavljanjem regionalnih trening centara, kao vida podrške kako formalnom dualnom, tako i neformalnom obrazovanju, u kojima će se sprovoditi obučavanje, stručno osposobljavanje, prekvalifikacija i dokvalifikacija različitih grupa stanovništva“<sup>7</sup> Program ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine, u okviru prvog ključnog ERP izazova, predviđa novu strukturnu reformu koja se odnosi na uspostavljanje okvira za uvođenje garancija za mlade u Republici Srbiji.

U odnosu na preporuku *Razviti Plan primene garancija za mlade u saradnji sa svim relevantnim ministarstvima, njihovim agencijama i zainteresovanim stranama*, odgovoreno je da su „Aktivnosti koje se odnose na pripremu za uvođenje i pilotiranje Garancije za mlade u Republici Srbiji predviđene u okviru Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Službeni glasnik RS“, br. 18/21 i 36/21 – ispravka) i Akcionog plana za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine („Službeni glasnik RS“, broj 30/21), za prvi trogodišnji period sprovođenja te strategije. Kao partneri Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Nacionalne službe za zapošljavanje, na sprovođenju ovih aktivnosti prepoznati su: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo omladine i sporta, kancelarije za mlade, organizacije civilnog društva i drugi“<sup>8</sup>

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 19 je održan od 10. do 12. februara 2014. godine, a bilateralni skrining od 24. do 26. juna 2014. godine. Izveštaj o skriningu je objavljen 18. januara 2016. godine.

U Izveštaju o skriningu je navedena 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 pripremljena za pregovore u okviru Poglavlja 19, zbog čega mora da ispuni merilo za otvaranje tih pregovora kroz podnošenje Evropskoj komisiji akcionog plana (AP) za postepeno prenošenje pravnih tekovine EU u domaći pravni poredak, izgradnju neophodnih kapaciteta za njihovo sprovođenje i primenu. Akcionim planom treba da budu definisani sledeći

<sup>6</sup> Program ekonomskih reformi za period 2022-2024, dostupno na: [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/1Maq2a\\_6246eba00ce4e.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/1Maq2a_6246eba00ce4e.pdf), str. 19.

<sup>7</sup> *Ibid*, str. 20.

<sup>8</sup> *Ibid*, str. 21.

elementi: vremenski raspored, ljudski resurse potrebni za ispunjavanje svih zadataka, nadležne institucije i njihove uloge u procesu pregovora, aktivnosti koje će dovesti do jačanja administrativnih kapaciteta. Vlada Republike Srbije je o rezultatima skrininga obavještena 28. aprila 2016. godine.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) je započelo izradu AP za Poglavlje 19, ali se proces pripreme odvijao veoma sporo tako da je Vlada RS tek 15. januara 2019. godine organizovala prvo javno predstavljanje njegovog nacrtu u okviru radne grupe NKEU. Predstavnicima organizacija civilnog društva su ostavili MRZBSP-u brojne komentare na nacrt, na osnovu kojih je ono izradilo drugi nacrt koji je predstavljen na sastanku održanom u okviru NKEU, 14. juna 2019. godine. Na tom sastanku su ponovljeni mnogi komentari koji nisu u međuvremenu uvaženi. Uprkos obećanju MRZBSP-a da će novi nacrt staviti na uvid javnosti putem sajta NKEU, to se nije desilo i, u maju 2020. godine, Vlada je usvojila AP za Poglavlje 19.<sup>9</sup>

Poglavlje 19 još uvek nije otvoreno.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

### Presek stanja prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu

Srbija je umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Postignut je ograničen napredak u daljem usklađivanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama EU. Neophodno je pripremiti i usvojiti novi Zakon o štrajku. Neznatno je smanjen obim neregistrovanog rada (sa 16,4% u 2020. godini, na 13,2.% u 2021. godini<sup>10</sup>). Inspekcijski nadzor u oblasti sprečavanja neregistrovanog rada nema značajniji rezultat, a Zakon o inspekcijskom nadzoru i dalje nije usklađen sa konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 81 o Inspekciji rada koju je Srbija ratifikovala, posebno u delu nadležnosti vršenja nadzora na mestu rada bez prethodne najave.

U oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, novi zakon još uvek nije donet.

U oblasti socijalnog dijaloga i dalje postoje slabosti, naročito u pogledu uključenosti socijalnih partnera u dizajniranje relevantnih politika. Sektorski kolektivni ugovori zaključeni su u javnom sektoru (11 kolektivnih ugovora) dok su samo dva kolektivna ugovora na snazi u privatnom sektoru.

Evropska komisija konstatuje da je stopa zaposlenosti za starosnu grupu od 20-64 povećana sa 65,2% na 65,9%. Nezaposlenost u starosnoj grupi od 15-74 je smanjena sa 10,5% u 2019. na 9,1% u 2020. godini. Nezaposlenost mladih (15-24) je smanjena sa 27,5% u 2019. na 26,6% u 2020. godini, ali je stopa NEET mlade populacije porasla sa 19% u 2019. na 20% u 2020. godini. Konstatuje se da Srbija nastavlja da primenjuje projekat „Moja prva plata“ u okviru kojeg je oko 8.000 mladih učestvovalo u programu. Srbija je usvojila Deklaraciju Zapadnog Balkana, od 8. jula

<sup>9</sup> Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>.

<sup>10</sup> Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi 2021, str. 44.

2021. godine, za osiguranje održivog uključivanja mladih ljudi na tržište rada i za sprovođenje konkretnih koraka u cilju postepenog uspostavljanja i primene Garancije za mlade. Srbija preduzima pripreme za pilotiranje Garancije za mlade kroz uspostavljanje inter-ministarske radne grupe. Mere za zapošljavanje Roma treba da daju vidljive rezultate. U 2021. godini se nastavilo smanjenje budžetskih sredstava za aktivne mere zapošljavanja. Januara 2021. godine je usvojena nova Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2026. godine, sa trogodišnjim Akcionim planom za period 2021-2023. godine. Poslednji izveštaj o primeni Programa reformi zapošljavanja i socijalne politike za 2019. godinu, objavljen je februara 2021. godine.

Nije bilo razvoja u domenu pripreme za Evropski socijalni fond.

U oblasti socijalne inkluzije i socijalne zaštite, konstatuje se da je, u 2019. godini, 7% populacije živelo u apsolutnom siromaštvu, a u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti je 31,1%, što je značajno više od proseka EU (21,1%). I dalje je visoka stopa siromaštva među zaposlenima (9,2%), a 47,7% građana subjektivno se oseća siromašno. Ističe se neophodnost da se pažljivo prati uticaj posledica pandemije COVID-19 na pripadnike osetljivih grupa, imajući u vidu da nije bilo mera koje su posebno dizajnirane za najugroženije. Uticaj socijalnih transfera na smanjenje siromaštva je 18,02% u 2019. godini, što je znatno ispod proseka EU-27 (32,38%).

U februaru 2021. godine je usvojen Zakon o socijalnim kartama. Međutim, i dalje nije doneta Strategije socijalne zaštite, kao ni izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti. Obuhvat i adekvatnost iznosa socijalne pomoći nije dovoljan da zadovolji osnovne potrebe. Takođe, kvalitet i pokrivenost institucija socijalne pomoći treba unaprediti, kao i nadzor nad sprovođenjem mera.

U delu koji se odnosi na diskriminaciju u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, u maju 2021. godine su usvojene izmene i dopune Zakona o sprečavanju diskriminacije.

U oblasti jednakih mogućnosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici, usvojen je novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Stopa zaposlenosti muškaraca (starosna grupa 20-64) je 14 procentnih poena viša od stope zaposlenosti žena. Neaktivnost žena je uzrokovana neplaćenim radom u domaćinstvu, neadekvatnom podrškom u usklađivanju obaveze na poslu i u porodici, diskriminacijom mladih žena od strane poslodavaca, postojećim razlikama u zaradi i drugim.

### **Presek stanja na osnovu uvida Radne grupe**

#### *Usvojene strategije i zakonska regulativa*

Do kraja marta 2022. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju o zapošljavanju za period 2021-2026. godinom sa trogodišnjim Akcionim planom za period 2021-2023. godine, Strategiju rodne ravnopravnosti za period 2021-2030. godine, Strategiju prevencije i sprečavanje diskriminacije za period 2022-2030. godine, Strategiju deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022-2026. godine, kao i Strategiju za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021-2025. godine.

Tokom 2021. godine je započet rad na izradi nekoliko posebnih zakona koji nisu sadržani u Planu rada Vlade za 2021. godinu i to: Nacrt zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla, Nacrt zakona o radnoj praksi, Nacrt zakona o volontiranju i Nacrt zakona o solidarnom preduzetništvu. Pored navedenih nacrti zakona, obrazovana je radna grupa za pripremu predloga kojima bi se regulisao status frilensera. Pored pomenutih Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Zakona o izmeni i dopuni Zakona o sprečavanju diskriminacije, Zakona o socijalnoj karti, donet je i Zakon o socijalnom preduzetništvu (februara 2022. godine) i Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti (decembra 2021. godine), kao i Zakon o izmenama i dopunama zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (maja 2021. godine).

Odlukom Vlade Republike Srbije, od 9. septembra 2021. godine, **minimalna cena rada** je povećana za period januar - decembar 2022. godine i iznosi 33.804,96 dinara za mesec sa 168 radnih časova. Sindikati su u pregovorima sa Vladom RS tražili da minimalna zarada za 2022. godinu bude 39 hiljada dinara (oko 330 evra), što odgovara visini minimalne potrošačke korpe u Srbiji. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za septembar 2021. godine, 23,2% zaposlenih u Srbiji (oko 520.000 ljudi) prima zaradu do 35.000 dinara (oko 300 evra).

### *Izdvojene teme*

Prema podacima Ministarstva trgovine Srbije za januar 2022. godine, minimalna potrošačka korpa iznosila je 41.758 dinara (350 evra), oko 60 evra više od minimalne zarade u januaru, a prosečna potrošačka korpa iznosi 80.891 dinara (685 evra).

Prema Izveštaju o radu za 2021. godinu Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, tokom 2021. godine je bilo prijavljeno 11.275 **povreda na radu**, od kojih 12 sa smrtnim ishodom.<sup>11</sup> Kako se navodi u Izveštaju, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u istom periodu, registrovano je 45 smrtnih, 3.455 teških i 17.558 lakih povreda na radu.<sup>12</sup>

Tokom 2021. godine, veliku pažnju u javnosti proizveo je Nacrt zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim i drugim povremenim poslovima u određenim delatnostima (takozvani zakon o sezonskom radu). Velike kritike su upućene ovom nacrtu od strane stručnjaka, sindikata i nevladinih organizacija zbog opasnosti da će ugroziti radna prava angažovanih na sezonskim poslovima. Koordiniranom akcijom sindikata i mreže partnerskih organizacija zaustavljeno je nameravano širenje delatnosti u kojima će važiti Zakon čime je trebalo da budu obuhvaćeni građevinarstvo, turizam i ugostiteljstvo. Indikativna je ispoljena namera da radnici budu angažovani bez pisanih ugovora o radu, pri čemu su u zdravstveno osiguranje uključena samo povreda na radu i profesionalna oboljenja, bez ukupnog zdravstvenog osiguranja. Za razliku od poljoprivrede, u kojoj se jasno mogu uočiti sezone u kojima postoji potreba za radnim angažovanjem drugih lica, kod velike većine poslova u predloženim sektorima nema tesne povezanosti radne aktivnosti s klimatskim i ekološkim procesima i ciklusima, a što je neophodno da bi se poslovi mogli kvalifikovati kao sezonski. Na to, između ostalog, upućuje i definicija

<sup>11</sup> *Izveštaj o radu za 2021.*, Uprava za bezbednosti i zdravlje na radu, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2022-04/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%202021.pdf>, str.4.

<sup>12</sup> *Ibid*, str.24.

sezonskog posla koja je sadržana u čl. 3 tač. c Direktive Evropskog parlamenta i Saveta 2014/36/EU koja definiše sezonski posao kao aktivnost koja, zbog određenog događaja koji se ponavlja ili zbog ustaljenih prirodnih procesa koji su u vezi sa sezonskim uslovima, zahteva drugačiju vrstu rada od uobičajenog. Javna rasprava povodom nacрта ovog zakona je održana u periodu od 3. do 22. septembra 2021. godine u Beogradu, Novom Sadu i Nišu.<sup>13</sup> Na zahtev Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Međunarodna organizacija rada je, u februaru 2022. godine, predala ovom ministarstvu tehnički memorandum o stepenu usklađenosti nacрта ovog zakona sa međunarodnim standardima rada, u kojem se nalaze preporuke koje bi ministarstvo trebalo da uzme u obzir prilikom daljeg rada na nacrtu ovog zakona.

Kršenje osnovnih radnih prava vijetnamskih radnika u Ling Long fabrici je podstaklo brojne reakcije u pogledu regulisanosti prava stranih radnika u Srbiji. Indikativna je tendencija da se radnici bez državljanstva Republike Srbije mogu registrovati i bez radnih dozvola i viznog režima, bez primene Zakona o zapošljavanju stranaca.

Tokom 2021. godine je sprovedena i javna rasprava o Nacrtu zakona o radnoj praksi čije je usvajanje najavljeno za 2022. godinu.

U izveštajnom periodu nije pokrenut rad na izradi Zakona o fleksibilnim oblicima rada koji je, prema obećanju Vlade Srbije, trebalo da stupi na snagu 1. januara 2022. godine. Umesto toga, u septembru 2021. godine je formirana Radna grupa za rešavanje statusa frilensera. U radnu grupu su, pored predstavnika nadležnih ministarstva, Unije poslodavaca i reprezentativnih sindikata, uključeni predstavnici svih asocijacija frilensera i civilni sektor. U radnoj grupi još nije zauzet stav da li će ovo pitanje biti rešeno izmenama postojećih poreskih propisa, u okviru posebnog zakona o regulisanju fleksibilnih oblika rada ili u okviru novog Zakona o radu.

U izveštajnom periodu nije izvršeno usklađivanje Zakona o radu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, što je propisano članom 100. koji kaže da će se odredbe drugih zakona, koje se odnose na obradu podataka o ličnosti, uskladiti sa odredbama ovog zakona do kraja 2020. godine. Ovo je stvorilo prostor za zloupotrebe u nadgledanju rada radnika koji su radili od kuće i na daljinu. Nacrtom zakona o bezbednosti i zdravlju na radu nije obuhvaćen rad od kuće i rad na daljinu.

Socijalno-ekonomski savet (SES) ni za 2022. godinu nije uspostavio konsenzus oko minimalne cene rada, već je Vlada jednostrano utvrdila cenu rada. Troškovi rasta hrane i međugodišnje inflacije od preko 9% opravdavaju inicijative sindikata u vezi sa rastom minimalne cene rada i iznosa minimalne zarade. Nema nijednog novopotpisanog kolektivnog ugovora u realnom sektoru.

Prema izveštaju o radu za 2021. godinu, u Inspektoratu za rad Republike Srbije je bilo zaposleno ukupno 218 lica (od ukupno 278 sistematizovanih mesta), od čega 203 inspektora rada. Na taj način je nastavljen trend smanjenja broja zaposlenih u Inspektoratu rada koji je započeo 2017. godine, budući da je broj zaposlenih lica u Inspektoratu rada umanjen u odnosu na 2019. godinu za 18 lica koji su ujedno i inspektori rada, a 2020. godine je bilo 218 inspektora od ukupno 235 lica.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Urdarević, B, Petrović, M: *Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji*, Fondacija Centar za demokratiju, dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Izvestaj-o-stanju-radnih-prava-u-Srbiji-za-2021-godinu.pdf>.

<sup>14</sup> *Ibid.* str 8.

## Ocene Akcionog plana za Poglavlje 19

Prema nalazima analize Akcionog plana za Poglavlje 19,<sup>15</sup> u AP prevladavaju paušalne ocene o stepenu usaglašenosti domaćih propisa sa relevantnim propisima EU, koje nisu utemeljene na analizama, ili na stručnom metodološkom pristupu, što onemogućava adekvatnu procenu obima posla koji očekuje nadležne institucije u narednom periodu u procesu usaglašavanja propisa. Navedene manjkavosti uskraćuju mogućnost organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama da, na osnovu dostupnih i pouzdanih podataka, prate i ocenjuju napredak u procesu usaglašavanja propisa u okviru ovog poglavlja. Plan usaglašavanja propisa ima niz greška i nelogičnosti 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. U nekim slučajevima, u narativnom delu AP, uočena je potreba usklađivanja domaćeg propisa sa propisima EU, ali u u tabelarnom delu nije predviđena takva aktivnost. Učešće socijalnih partnera i civilnog društva se sporadično predviđa u tabelarnom delu, u koloni o nadležnim institucijama, bez preciziranja uloge tih aktera. Postojeći resursi za usaglašavanje i primenu propisa u nadležnim institucijama nisu utvrđeni na jasan i pouzdan način. 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.

## Ocene Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike za period 2016-2020. godine

Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), kao značajan instrument za jačanje socijalne dimenzije pristupanja Evropskoj uniji, istekao je 2020. godine. U Alternativnom izveštaju<sup>16</sup> o sprovođenju ESRP-a, dat je kritički osvrt na stanje implementacije svih reformi koje predviđa ESRP, uključujući, na nekim mestima, i period koji ne pokrivaju zvanični izveštaji o njenoj primeni – od 2019. do 2020. godine.

Glavni zaključak analize ESRP-a u oblasti socijalne i dečije zaštite je da je njegovo sprovođenje bilo izuzetno loše u izveštajnom periodu od 2016. do 2018. godine, budući da je svega polovina mera u ovoj oblasti u zvaničnom izveštaju prijavljena kao sprovedena. Međutim, od tih 20 mera koje su ocenjene kao sprovedene, samo je 17 ispunjeno, a, s druge strane, ispunjena je jedna mera koja nije prepoznata kao takva. Tek svaka peta mera je potpuno ispunjena. Pored toga, može se zaključiti da, ni u periodu nakon toga, primena ESRP-a nije unapređena, pre svega, zbog izostanka stvaranja zakonskih preduslova za ispunjenje mera usvajanjem novog zakona o socijalnoj zaštiti, ali i Zakona o socijalnoj karti, kao i zbog smanjenja izdvajanja za socijalnu zaštitu u republičkom budžetu, kao i u budžetu lokalnih samouprava.

U delu ESRP-a koji se odnosi na oblast tržišta rada i zapošljavanja, u okviru ostvarivanja četiri cilja, predviđena je realizacija ukupno 48 mera. Ciljevi nisu uniformno strukturirani, fokus je na

<sup>15</sup> Sekulović, I. (2020): *Analiza Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*, Fondacija Centar za demokratiju.

<sup>16</sup> Simić, S., Petovar, K., Stanić, K., Bradaš, S., Reljanović, M. i Sekulović, I. (2020): *Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike – Alternativni izveštaj za period 2016-2020. godine*, Fondacija Centar za demokratiju.

povećanju ponude radne snage, ali ne i na povećanju tražnje. Ukupna ocena dosadašnje realizacije predviđenih ciljeva i mera, u oblasti zapošljavanja i tržišta rada, je negativna. Najveći broj mera nije realizovan, a kod većeg broja mera se navode aktivnosti koje su samo posredno povezane sa njihovom realizacijom i koje nisu nastale kao proizvod politike i taktike realizacije ESRP-a, već kao proizvod nekih drugih političkih ili strateških opredeljenja. Međutim, u izveštajima su te aktivnosti iskorišćene kako bi se stvorio utisak da se na realizaciji pojedinih mera u prethodnom periodu radilo. Kada je reč o indikatorima ispunjenosti pojedinačnih mera, akcenat je isključivo na kvantitativnom aspektu, bez vođenja računa o kvalitetu poslova koji se stvaraju na tržištu rada, kao i položaju radnika koji se angažuju na tim poslovima. Reforma radnog zakonodavstva, za koju se u ESRP-u navodi da ima za cilj stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i povećano otvaranje novih radnih mesta, dovela je do snižavanja kvaliteta zaposlenosti. Drugim rečima, država je svojim merama efikasno odgovorila na izazov povećanja zaposlenosti, ali taj faktor nije uticao na ukupno poboljšanje položaja radnika na tržištu rada – naprotiv, u prethodnih nekoliko godina potvrđen je prekarni status određenih kategorija radnika (kao što su radnici van radnog odnosa, mladi angažovani putem omladinsko-studentskih zadruga), dok su, istovremeno, stvoreni ili legalizovani novi oblici nesigurnog rada u uslovima rada ispod opšteg zakonskog minimuma (agencijski rad, rad dece i studenata na dualnom obrazovanju, rad sezonskih radnika).

### Pregled socijalnih pokazatelja u Republici Srbiji i Evropskoj uniji

Cilj Evropskog stuba socijalnih prava je jačanje pravnih tekovina EU u oblasti socijalne sigurnosti, pokretačke snage socijalne Evrope. Stub je usmeren na zapošljavanje i socijalne aspekte, kao i na usaglašavanje evropskog socijalnog modela sa izazovima 21. veka. Pregled socijalnih pokazatelja je strukturisan oko tri dimenzije: 1) jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, 2) dinamična tržišta i pravedni uslovi rada i 3) socijalna uključenost i zaštita. U tabeli je prikazan pregled ključnih pokazatelja u primeni Evropskog stuba socijalnih prava u Srbiji u odnosu na prosek EU-27. Od 12 prikazanih pokazatelja, za koje su dostupni podaci za Srbiju (od ukupno 14 koji se prate u Zajedničkom izveštaju o zapošljavanju), naša zemlja zaostaje za prosekom EU u 11 pokazatelja.

Pokazatelj	Srbija	EU 27
<b>Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada</b>		
Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i osposobljavanje	5,6 (2020)	9,9 (2020)
Rodno uslovljena razlika u zaposlenosti	14,0 (2020)	11,3 (2020)
Kvintilni odnos dohotka	6,06 (2020)	5,24 (2020)
Stopa izloženosti riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	29,8 (2020)	21,9 (2020)
Stopa NEET za mlade (15-29)	20,0 (2020)	13,7 (2020)
<b>Dinamična tržišta i pravedni uslovi rada</b>		
Stopa zaposlenosti	65,9 (2020)	72,4 (2020)
Stopa nezaposlenosti	9,1 (2020)	7,1 (2020)
Stopa dugoročne nezaposlenosti	4,3 (2020)	2,5 (2020)

Socijalna uključenost i zaštita		
Učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva	18,73 (2020)	32,68 (2020)
Deca mlađa od tri godine u sistemu formalne brige	18,1 (2020)	32,3 (2020)
Samoprijavljena neispunjena potreba za zdravstvenom zaštitom	3,8 (2020)	1,8 (2020)
Nivo digitalnih vještina pojedinaca	46 (2020)	56 (2020)

Izvor podataka: Eurostat – European pillar of social rights

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 19

Tokom 2021. godine Radna grupa je održala dva sastanka. Na prvom sastanku, održanom u januaru 2021. godine, razmatrana je Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2021-2026. godine. Na drugom sastanku, održanom u decembru 2021. godine, razmatrani su rezultati rada Vlade Republike Srbije i preliminarno razmotreni elementi akcionog plana Radne grupe.

Članovi Radne grupe su učestvovali na sastanku, organizovanom 29. marta 2021. godine od strane predsednice Vlade RS i Nacionalnog konventa o EU, koji je bio posvećen razmeni mišljenja o proceduri izrade strategije održivog razvoja Republike Srbije.

Radna grupa je učestvovala u javnom predstavljanju Knjige preporuka NKEU za 2020. godinu, održanom 2021. godine, na konferenciji u organizaciji Nacionalnog konventa o EU.

Članovi Radne grupe su učestvovali su na Plenarnoj sednici NKEU, održanoj u decembru 2021. godine.

Predstavnici Radne grupe su učestvovali na konsultacijama u vezi sa Programom ekonomskih reformi (ERP), održanim u decembru 2021. godine.

Predstavnici Radne grupe su, takođe, učestvovali u konsultativnom procesu izrade nacrtu Strategije rodne ravnopravnosti i Strategije za prevenciju i sprečavanje diskriminacije.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Akcionni plan za Poglavlje 19 je usvojen u maju 2020. godine, ali njegovom usvajanju nisu prethodile javne konsultacije, kako je to preporučeno u prošlogodišnjem izveštaju.

Izmenе pravnog okvira usvojene u ovom izveštajnom periodu: Zakon o socijalnoj karti (2021), kojim se regulise uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra Socijalna karta, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte<sup>17</sup> i Zakon o agencijskom

<sup>17</sup> Zakon o socijalnoj karti, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2021.



zapošljavanju<sup>18</sup> (decembar 2019). Nijedna od preporuka, koja se odnosi na izmenu postojećih zakona (Zakon o radu, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu, Zakon o štrajku, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu) ili donošenje novih zakona ili strategija (Strategija socijalne zaštite, Nacionalna strategija starenja, Nacionalni akcioni plan za decu, Zakon o rodnoj ravnopravnosti), nije realizovana u 2021. godini.

U 2021. godini nije bilo aktivnosti na obnavljanju rada Platforme za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP).

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Ponavljamo određene preporuke iz prethodne godine i utvrđujemo nove:

- Hitno **pristupiti reviziji Akcionog plana za Poglavlje 19** na transparentan i inkluzivan način, u neposrednoj saradnji sa predstavnicima socijalnih partnera, organizacija civilnog društva i nezavisnim ekspertima, kako bi se otklonili svi nedostaci identifikovani u dosadašnjim komentarima na njegov nacrt i u ekspertskim analizama, a samim tim sprečilo da se evropski standardi u ovoj oblasti neadekvatno prenesu u naš pravni poredak;
- **Doneti strategije kojima je istekao rok** (na primer, Strategiju za iskorenjivanje siromaštva, Strategiju socijalne zaštite), uz uključivanje u proces strateškog planiranja svih zainteresovanih strana, posebno civilnog sektora i socijalnih partnera;
- Planom usvajanja evropskih tekovina u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja, kao i prilikom planiranja zakonodavnih aktivnosti u 2022. i narednoj 2023. godini, neophodno je **sprečiti dalju fragmentaciju radnog zakonodavstva** tako što se veliki broj pitanja reguliše posebnim zakonima i time relativizuje i smanjuje značaj Zakona o radu, a istovremeno povećava pravna nesigurnost i smanjuje zaštita prava iz rada.
- **Intenzivirati normativne aktivnosti u 2022. godini** u cilju usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa standardima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada (MOR), kao i radi uređivanja novih oblika rada, posebno Zakona o radu, Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakona o socijalnoj zaštiti, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakona o štrajku, Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kao i da se rad radnih grupa na pripremi nacrta zakona učini transparentnijim, uz uključivanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija;

<sup>18</sup> Zakon o agencijskom zapošljavanju, „Službeni glasnik RS“, br. 86/2019.

- Nastaviti rad na traženju rešenja za **regulisanje statusa frilensera** u skladu sa kriterijuma Međunarodne organizacije rada;
- Inicirati donošenje **zakona koji bi regulisalo korišćenje video nadzora na radnom mestu** (u prostorijama poslodavca ili van prostorija poslodavca);
- U okviru izrada Strategije zaštite podataka o ličnosti, utvrditi strateške pravce rada u oblasti obrade podataka o ličnosti zaposlenih;
- **Ratifikovati Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica;**
- **Potpisati i ratifikovati Konvenciju o nasilju i zlostavljanju** (br. 190) Međunarodne organizacije rada;
- Pristupiti **izradi novog Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**, kao strategije razvoja javnih politika u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koja je komplementarna Akcionom planu za Poglavlje 19, a u skladu sa metodologijom propisanom Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije. Novi ESRP treba da bude utemeljen na Evropskom stubu socijalnih prava, na pristupu zasnovanom na ljudskim pravima uz uvažavanje rodnog aspekta, u skladu sa standardima Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost;
- **Primenjivati Zakon o socijalno-ekonomskom savetu**, naročito član 10. stav 1. Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, s obzirom da se Socijalno-ekonomskom savetu (SES) ne upućuju svi nacrti Zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca, pre utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade Srbije i upućivanja istih u Skupštinsku proceduru; neophodno je ubrzati ispunjavanje uslova za formiranje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou, posebno u pogledu razvoja lokalnih organizacija, udruženja poslodavaca i sindikata, njihove tehničke i kadrovske strukture, kroz veću uključenost lokalne samouprave;
- **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;
- **Ponovo uspostaviti Platformu za praćenje sprovođenja Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP);**
- Uspostaviti sistem praćenja efikasnosti zaštite pojedinih ekonomskih i socijalnih prava, za čiju zaštitu su nadležni inspeksijski i pravosudni organi;

- Povećati transparentnost konkursa u oblasti socijalne zaštite na centralnom, kao i na lokalnom nivou;
- Omogućiti nesmetano funkcionisanje koordinacionih mehanizama Vlade, u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, za rodnu ravnopravnost i za osobe sa invaliditetom (posebno onih koji žive u ustanovama socijalne zaštite), uz punu obaveštenost i uključenost organizacija civilnog društva i relevantnih međunarodnih organizacija.