



RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA



FCD FONDACIJA
CENTAR ZA
DEMOKRATIJU



Шведска
Sverige



RADNA PRAVA SU NAŠA PRAVA

Radna prava su naša prava

Izdavač

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

Za izdavača

Nataša Vučković

Urednik

Jovana Pantović

Autori

Sarita Bradaš, Ivan Sekulović, Ksenija Petovar,
Nataša Vučković, Ivan Vejvoda

Dizajn i priprema

Pozitiv MVP

Štampa

Grafolik

Tiraž 100

Beograd, 2019.

Sadržaj

I PREDGOVOR	5
II IZVEŠTAJ	7
Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji	8
Uvod	10
1. Radno pravo	12
1.1. Stanje i izazovi	12
1.2. Institucionalni okvir	15
1.3. Zakonski i strateški okvir	17
1.4. Ocene i preporuke	21
2. Bezbednost i zdravlje na radu	23
2.1. Stanje i izazovi	23
2.2. Institucionalni okvir	25
2.3. Zakonski i strateški okvir	26
2.4. Ocene i preporuke	29
3. Socijalni dijalog	31
3.1. Stanje i izazovi	31
3.2. Institucionalni okvir	34
3.3. Zakonski i strateški okvir	35
3.4. Ocene i preporuke	36
Bibliografija	39
III SINDIKATI I RANJIVE GRUPE NA TRŽIŠTU RADA	41
Mladi i sindikati	43
Tretman starijih radnika u evropskim i nacionalnim dokumentima, pravnoj i drugoj regulativi i medijima	52
Sindikati i rodna ravnopravnost – ka jačanju unutrašnjih kapaciteta sindikata i njihove uloge u savremenom društvu	75
IV ANALIZE	93
Saradnja vlade sa civilnim društvom u okviru poglavlja 19 – socijalna politika i zapošljavanje pregovora o pristupanju republike srbije evropskoj uniji	94
Analiza Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti	116
Analiza Nacrta Strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine	123
Akcioni plan za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje	139



I Predgovor

Radna prava su naša prava je godišnja publikacija koju Fondacija Centar za demokratiju objavljuje u okviru *Programa za zapošljavanje, radna prava i socijalna inkluzija*, a u skladu sa svojom misijom da ohrabruje i pokreće građane na izgradnju demokratskog i solidarnog društva, unapređuje ekonomska, socijalna i kulturna prava i bori se za odgovorne i efikasne institucije kroz istraživanje, obrazovanje i javni dijalog.

Publikacija se sastoji iz tri dela: (1) Izveštaja o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu, koji obuhvata period od januara do sredine novembra 2019. godine; (2) analiza programskih dokumenata sindikata sprovedenih sa ciljem unapređenja položaja žena, starijih radnika i mladih na tržištu rada; (3) analiza nacrtu zakona i strategije socijalne zaštite, kao i prikaza pregovora o pristupanju Srbije EU.

Tokom 2019. godine Fondacija Centar za demokratiju nastavlja sa promocijom standarda dostojanstvenog rada i zaštiti radnih i socijalnih prava kroz istraživanja, analize zakonskih i strateških dokumenata, organizovanje sastanaka i seminara radi jačanja kapaciteta sindikata, poslodavaca i nevladinih organizacija, kao i kroz javnu kampanju.

Zahvaljujemo se svim saradnicima Fondacije Centar za demokratiju koji su svojim radom doprineli kvalitetu publikacije. Posebno se zahvaljujemo autorima Ivanu Sekuloviću, Sariti Bradaš, Kseniji Petovar, Ivanu Vejvodi i Nataši Vučković, koji su svojim autorskim radovima omogućili da publikacija bude danas pred vama. Dalje, zahvalnost dugujemo i UGS Nezavisnost, Savezu samostalnih sindikata Srbije, Sindikatu lekara i farmaceuta, Uniji poslodavaca Vojvodine, koji su izdvojili vreme i dali svoj doprinos u ovogodišnjim istraživanjima. Takođe, zahvaljujemo se i našim stalnim partnerima u nevladinim organizacijama, sindikatima, udruženjima poslodavaca, međunarodnim organizacijama na podršci prilikom ostvarivanja misije naše organizacije. Na kraju, zahvaljujemo se Međunarodnom Centru Olof Palme na dugogodišnjoj podršci koja nam je omogućila da razvijemo naša znanja i kapacitete za odbranu socijalnih i ekonomskih prava, kao i da izgradimo partnerstva sa sindikatima.

Jovana Pantović



II

Izveštaj

Izveštaj o stanju
radnih prava u Srbiji
za 2019. godinu

Ivan Sekulović

APSTRAKT

Fondacija Centar za demokratiju nastavlja da objavljuje Izveštaj o stanju radnih prava u Srbiji, u skladu sa svojom misijom da unapređuje socijalna prava. Kao i prošle godine, Srbija je i u 2019. godini, prema oceni Međunarodne konfederacije sindikata, bila zemlja u kojoj se sistematično krše prava radnika, tj. u kojoj „vlada i/ili kompanije ulažu aktivan napor da slome kolektivni glas radnika putem ugrožavanja osnovnih prava“. Na osnovu zbira ocena svih pojedinačnih poglavlja Izveštaja, prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2019. godinu koju daje Fondacija Centar za demokratiju je: 2 (u rasponu od 1-5, pri čemu je 1 najmanja, a 5 najveća ocena). To je pogoršanje u odnosu na ocenu 2,3 koju smo dali za stanje radnih prava u 2018. godini i posledica je lošijih ocena u zakonodavnom i strateškom okviru u oblastima radnog prava i socijalnog dijaloga. U oblasti radnog prava došlo je do usporavanja normativnih aktivnosti. Jedini planirani propis za 2019. godinu, Zakon o agencijskom zapošljavanju, još uvek nije usvojen, a ključna rešenja koja se njime predlažu uneta su nakon završene javne rasprave i bez odobrenja sindikata. Pored toga, Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje još uvek nije usvojen, niti je stavljen na uvid javnosti preko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, kako je nadležno ministarstvo bilo obećalo. U odnosu na prošlu godinu, dodatno je smanjen broj inspektora rada, ali je broj inspeksijskih nadzora povećan. Stanje po pitanju radnog prava dobilo je goru ocenu u odnosu na prošlu godinu – 2 (u odnosu na 2,6 u 2018). U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu u prošloj godini zabeležen je najveći broj smrtnih povreda na radu u poslednjih nekoliko godina – čak 53. Kao i prošle godine, do novembra još uvek nije usvojen nijedan propis koji je Vlada planirala u ovoj oblasti za ovu godinu. Iako su Nacrtom zakona o bezbednosti i zdravlju na radu predviđena određena rešenja u dobrom smeru, zabrinjavaju tvrdnje sindikata da tekst Nacrta koji je bio predmet javne rasprave nije usaglašen od strane radne grupe. Pored toga, ovu godinu obeležile su izuzetno velike tenzije povodom suđenja rukovodstvu preduzeća „Milan Blagojević – Namenska“ iz Lučana, a naročito uvrede i pritisci koje su pred sudom u Ivanjici doživele porodice poginulih radnika i njihovi advokati od strane radnika tog preduzeća, za čiji se dolazak pred sud sumnja da je organizovan upravo od strane optuženog rukovodstva. Stanje u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu dobilo je ocenu 2, kao i u prošlom izveštaju. U oblasti socijalnog dijaloga stanje je i dalje loše. Evropska komisija opisala ga je identičnom ocenom kao i prošle godine – da je socijalni dijalog i dalje slab. Socijalni partneri ni ove godine nisu postigli konsenzus na sednici Socijalno-ekonomskog saveta o visini minimalne zarade za narednu godinu, koju je Vlada nakon toga sama značajno povećala. Reprezentativni sindikati su na jedno vreme obustavili svoje učešće u radu Saveta, zbog štrajka zaposlenih u Republičkom geodetskom zavodu i ogromnih pritisaka koji je na njih vršilo rukovodstvo te organizacije. S druge strane, Vlada je predložila povećanje zarada zaposlenih u javnom sektoru. Ipak, nije postignut sporazum između sindikata i Vlade o potpisivanju posebnih kolektivnih ugovora za državne organe i produžena je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru do kraja naredne godine. Nije utvrđen jedini predlog zakona planiran u ovoj oblasti za ovu godinu – Predlog zakona o štrajku. Zbog toga je stanje u oblasti socijalnog dijaloga dobilo goru ocenu u odnosu na prošlu godinu – 2 (u odnosu na 2,3 u 2018).

Uvod

Pred vama je, sada već tradicionalno, izdanje Izveštaja o stanju radnih prava u Srbiji za 2019. godinu (u daljem tekstu: Izveštaj). Fondacija Centar za demokratiju priprema i objavljuje Izveštaj u skladu sa svojom misijom da ohrabruje i pokreće građane na izgradnju demokratskog i solidarnog društva, unapređuje ekonomska, socijalna i kulturna prava i bori se za odgovorne i efikasne institucije kroz istraživanje, obrazovanje i javni dijalog. U tom smislu, cilj Izveštaja jeste pružanje doprinosa 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 2019. godine, osim podataka sadržanih u izvorima objavljenim u 2019. godini, a koji se odnose na prošlu godinu ili, izuzetno, i na raniji period. Kao i u prethodnom izdanju, Izveštaj je strukturisan po ugledu na Skrining izveštaj za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i sadrži četiri celine: uvod, poglavlje o radnom pravu, poglavlje o bezbednosti i zdravlju na radu i poglavlje o socijalnom dijalogu. Svako poglavlje sadrži pregled stanja i izazova, institucionalnog, zakonodavnog i strateškog okvira, kao i ocene i preporuke za dalji rad.

U odnosu na ocenu u prošlogodišnjem izdanju Izveštaja o krizi koja je zahvatila radno pravo usled globalizacije, neoliberalizma, populizma i drugih fenomena koji potresaju moderni svet, mora se otići, nažalost, korak dalje. Prema oceni Međunarodne konfederacije sindikata (MKS), u odnosu na prošlu godinu broj zemalja koje radnicima uskraćuju pravo da uspostave ili pristupe sindikatu porastao je sa 92 na 107 (najveći porast zabeležen je u Evropi, usled širenja upotrebe nestandardnih oblika zapošljavanja)¹. S druge strane, mali znak ohrabrenja predstavlja povećano angažovanje Evropske unije na primeni Evropskog stuba socijalnih prava, usvajanjem Direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja i Direktive o transparentnim i predvidivim uslovima rada². Takođe, i Međunarodna organizacija rada je bila u fokusu pažnje na međunarodnoj sceni, povodom stogodišnjice njenog osnivanja. Na međunarodnoj konferenciji rada usvojena je Konvencija o nasilju i zlostavljanju br. 190³.

KAO I PROŠLE GODINE, SRBIJA JE PREMA OCENI MEĐUNARODNE KONFEDERACIJE SINDIKATA I U 2019. GODINI BILA ZEMLJA U KOJOJ SE SISTEMATIČNO KRŠE PRAVA RADNIKA, TJ. U KOJOJ „VLADA I/ ILI KOMPANIJE ULAŽU AKTIVAN NAPOR DA SLOME KOLEKTIVNI GLAS RADNIKA PUTE M UGROŽAVANJA OSNOVNIH PRAVA“

- 1 International Trade Union Confederation, 2019 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers, str. 4.
- 2 European Commission, „Delivering on the European Pillar of Social Rights“, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1310&langId=en>.
- 3 C190 - Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190).

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 radnika⁴. Prema navedenoj kategorizaciji, u ovim zemljama „vlada i/ili kompanije ulažu aktivan napor da slome kolektivni glas radnika putem ugrožavanja osnovnih prava“. Na međunarodnoj konferenciji rada, održanoj u Zenevi u junu, Srbija je razmatrana kao jedan od 24 slučaja najgoreg kršenja radnih prava, zbog neusklađenosti Zakona o inspeksijskom nadzoru sa konvencijama br. 81 i br. 129. Proces pregovora o pristupanju Srbije EU u okviru Poglavlja 19 – Socijalna i zapošljavanje, ključnog za unapređenje radnih standarda, još uvek nije otpočeo, jer Vlada nije usvojila akcioni plan koji predstavlja uslov za otvaranje pregovora u okviru ovog poglavlja. Pored toga, svedoci smo dodatnog urušavanja demokratskih standarda koji su mukotrpno građeni od 2000-ih, što se posledično odražava i na srodna prava u svetu rada. Posle trendova pogoršanja u oblastima demokratije i medijskih sloboda koje su dokumentovale međunarodne organizacije, i Globalna alijansa civilnog društva CIVICUS snizila je u oktobru 2019. rejting Srbije po pitanju prostora za civilno društvo, sa „sužen“ na „opstruiran“. Kako se navodi, ova ocena je posledica, između ostalog, toga što su zvaničnici „udvostručili svoje napore da javno diskredituju novinare i organizacije koje promovišu socijalnu pravdu“⁵. Bez zdrave demokratije nema ni zdravog socijalnog dijaloga, ali isto tako važi i obrnuto. U slučaju Srbije jasno se pokazalo da je urušavanje drugog bilo vesnik i zametak urušavanja prvog. Ova pitanja su neodvojiva i sve jasnije pokazuju da, tragajući za rešenjima u cilju obnove demokratije u Srbiji, politički akteri neizbežno moraju posegnuti za snagama i vrednostima koje leže u domenu socijalne pravde – a to su radna prava i solidarnost.

Po ugledu na MKS, od ovogodišnjeg Izveštaja ukazivaćemo na poslodavce u javnom i privatnom sektoru u Srbiji za koje radnici (bilo pojedinačno ili udruženi u sindikate) ili aktivisti tvrde da sistematično krše prava radnika. Na osnovu tih izvora⁶, u ove poslodavce u 2019. godini spadaju: Republički geodetski zavod, Leoni, Drekslmajer, MIM Team Food d.o.o. (Big pizza) i Stylos.

Na osnovu zbira ocena svih pojedinačnih poglavlja Izveštaja, prosečna ocena stanja radnih prava u Srbiji za 2019. godinu koju daje Fondacija Centar za demokratiju je: 2 (u rasponu od 1-5, pri čemu je 1 najmanja, a 5 najveća ocena). To je pogoršanje u odnosu na ocenu 2,3 koju smo dali za stanje radnih prava u 2018. godini i posledica je lošijih ocena u zakonodavnom i strateškom okviru u oblastima radnog prava i socijalnog dijaloga.

4 2019 ITUC Global Rights Index, str. 10.

5 CIVICUS, „Serbia's Civic Space Downgraded“, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4113-serbia-s-civic-space-downgraded>.

6 U sastavljanju ovog spiska korišćeni su sledeći izvori: „Otvoreno pismo direktoru RGZ-a, Borku Draškoviću“, <https://nezavisnost.org/otvoreno-pismo-direktoru-rgz-a-borku-draskovicu/>, „Štrajk u RGZ – poruke i pouke“, <https://nezavisnost.org/strajk-u-rgz-poruke-i-pouke/>; „Intervju sa radnikom Leonija: 'Bolje nemamo, gore nećemo naći'“, <https://www.masina.rs/?p=8526>, „Sve je po zakonu“, <https://pescanik.net/sve-je-po-zakonu/>; „Radnici 'Drekslmajera' štrajkuju, traže povećanje plate“, <https://ilovezrenjanin.com/vesti-zrenjanin/radnici-drekslmajera-strajkuju-traze-povecanje-plate/>; „Solidarnost sa radnicima Drekslmajera“, <http://www.zsf.rs/saopštenja/solidarnost-sa-radnicima-drekslmajera/>; Rad 'na crno' za brend 'Big pizza', <http://www.radnik.rs/2019/09/rad-na-crno-za-brend-big-pizza/>; „Za višegodišnje nepravilnosti u 'Stylos' d.o.o. kazna 100.000 dinara“, <http://www.radnik.rs/2019/08/za-visegodisnje-nepravilnosti-u-stylos-doo-kazna-100-000-dinara/>.

1. Radno pravo

1.1. Stanje i izazovi

U oblasti radnog prava, u odnosu na prošlu godinu, došlo je do usporavanja normativnih aktivnosti. Pripreme za donošenje novog Zakona o radu ili njegovih izmena i dopuna u cilju usklađivanja sa pravom EU još uvek nisu započete, iako je Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU kao rok za utvrđivanje ovog zakona od strane Vlade određen II kvartal 2020. godine⁷. Evropska komisija ocenila je u izveštaju o Srbiji da je Zakon o radu samo delimično usklađen sa pravom EU i da nekoliko zakona, između ostalog i zakon o agencijskom zapošljavanju, još uvek nisu usvojeni⁸. Narodna skupština još uvek nije imala prilike da raspravlja o nekom od predloga zakona u oblasti radnog prava. Pored toga, kako je u stručnoj javnosti ocenjeno, potrebno je izvršiti značajan broj unapređenja kada je reč o propisima u oblasti radnog prava, uključujući i Zakon o radu, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova⁹. S druge strane, Vlada Srbije se u Trećem periodičnom izveštaju o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹⁰ nije osvrnula gotovo ni na jedno zaključno zapažanje Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN u pogledu radnih prava koja se odnose na: poboljšanje funkcionisanja Inspektorata za rad, preispitivanje stepena u kom minimalna zarada svim radnicima i njihovim porodicama obezbeđuje adekvatan životni standard i omogućavanje zaposlenima i u javnom i u privatnom sektoru da delotvorno ostvaruju pravo da slobodno osnivaju i da se učlanjuju u sindikate i pravo na štrajk¹¹.

Vlada je u prvoj polovini godine pojačala dijalog sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama o nacrtima propisa (o Nacrtu zakona o agencijskom zapošljavanju i Nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje). Jedan od uzroka ovakvog trenda može se pripisati građanskim protestima koji su svoju kulminaciju dostigli upravo u navedenom periodu i po-

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

8 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu, str. 86.

9 Centar za dostojanstven rad, Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji, Beograd 2019.

10 Izveštaj je dostupan putem linka: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_pakt_9.4_2019.doc.

11 Ujedinjene nacije – Ekonomski i socijalni savet, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc.

KRŠENJE KONVENCIJA
MOR BR. 81 I BR. 129
O INSPEKCIJSKOM
NADZORU OD
STRANE REPUBLIKE
SRBIJE BIO JE JEDAN
OD 24 SLUČAJA U
SVETU KOJE JE OVE
GODINE RAZMATRAO
KOMITET ZA
PRIMENU
STANDARDA MOR

držci koju su im dali UGS „Nezavisnost“. U svom saopštenju, sindikat „Nezavisnost“ je naveo da će test za njegovu podršku političkim akterima biti donošenje socijalnog pakta o razvoju i zapošljavanju kojim se, između ostalog, „stvaraju garancije da za najviše tri godine minimalna zarada dosegne minimalnu, a prosečna zarada vrednost 'normalne' potrošačke korpe“¹². Pored toga, u prvoj polovini godine Vlada je sprovela pripreme za nastup na obeležavanju stogodišnjice od osnivanja Međunarodne organizacije rada u Ženevi, pa je konstruktivan stav

prema socijalnim partnerima u tom periodu bio očigledna posledica potrebe za unapređenjem imidža zemlje pred tom međunarodnom organizacijom. Inače, delegaciju Republike Srbije na Međunarodnoj konferenciji rada u junu predvodila je predsednica Vlade Ana Brnabić, što je najviši nivo predstavljanja naše zemlje na tom događaju u poslednjih nekoliko godina. Istog meseca u Luksemburgu je održan prvi sastanak EU i Zapadnog Balkana na ministarskom nivou u oblasti zapošljavanja i socijalnih pitanja¹³.

U martu je potpisan novi Program dostojanstvenog rada za period od 2019. do 2022. godine sa Međunarodnom organizacijom rada. Program je usklađen sa nacionalnim razvojnim prioritetima utvrđenim Programom ekonomskih reformi i Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost za period od 2016-2020. godine i predviđa niz mera, poput usvajanja novog radnog zakonodavstva u skladu sa među-

narodnim radnim standardima i unapređenja mehanizma utvrđivanja minimalne cene rada. U Programu se konstatuje kako vlada „često ne razmatra komentare socijalnih partnera na ekonomske i socijalne reforme“¹⁴. Kako je prilikom potpisivanja ovog dokumenta izjavio ministar Đorđević, Ministarstvo se „aktivno bavi unapređenjem položaja radnika“ putem predloga izmene starih zakona, obezbeđivanja prekvalifikacija i dokvalifikacija i sprečavanjem rada na crno¹⁵. Međutim, samo potpisivanje obeleženo je protokolarnim incidentom; naime, predstavnicima reprezentativnih sindikata najpre je bilo uskraćeno prisustvo ceremoniji, da bi potom ipak bilo upriličeno potpisivanje koje je uključilo i njihovo učešće. Važno je napomenuti i to da je Republika Srbija bila predmet diskusije pred Komitetom za primenu standarda MOR zbog kršenja konvencija br. 81 i br. 129 o inspekcijском nadzoru. Kako je pred Komitetom obrazložio predstavnik sindikata, Zakon o inspekcijском nadzoru donet je 2015. godine, bez javne rasprave i bez mišljenja Socijalno-ekonomskog saveta

12 „UGS NEZAVISNOST o građanskim protestima i raspisivanju vanrednih izbora“, <https://nezavisnost.org/saopstenje-za-javnost-3/>.

13 “EU-Western Balkans Ministerial meeting on employment and social affairs and stakeholder conference”, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=85&eventsId=1439&furtherEvents=yes>.

14 International Labor Organization, Decent Work Country Programme 2019-2022: Serbia, https://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf, str. 6.

15 „Potpisan novi Program dostojanstvenog rada sa Međunarodnom organizacijom rada“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/potpisan-novi-program-dostojanstvenog-rada-sa-medjunarodnom-organizacijom-rada>.

i sadrži nekoliko rešenja koja predstavljaju direktno kršenje relevantnih konvencija MOR, kao što je odredba o obavezi obaveštavanja nadziranih subjekata tri dana pre vršenja inspekcijskog nadzora¹⁶. Komitet je u zaključcima pozvao Vladu Republike Srbije da, bez odlaganja, izmeni članove 16., 17., 49. i 60. Zakona o inspekcijskom nadzoru kako bi inspektori rada mogli da vrše nadzor slobodno i bez prethodnog obaveštenja. Prema nezavisnim analizama, stanje u Srbiji po pitanju indikatora dostojanstvenog rada MOR zaslužuje ocenu od 1,85 na skali od 1-5¹⁷.

Takođe, zabeleženi su slučajevi mešanja zvaničnika u način uređivanja rad-nopravnih odnosa, van njihove zakonom propisane nadležnosti. U javnosti je posebno negativno odjeknula inicijativa Grada Beograda da, protivno Zakonu o radu, beogradska preduzeća budu obavezana da za svoje zaposlene kupuju pretplatne karte za korišćenje gradskog prevoza, a na osnovu mišljenja Ministarstva finansija¹⁸. Prema mišljenju stručne javnosti, ova inicijativa je nezakonita jer je odlukom Ustavnog suda Srbije utvrđeno da lokalna samouprava ne može poslodavcima da nameće način regulisanja obaveze naknade troškova prevoza zaposlenima¹⁹. Pored toga, njenim pokretanjem otvara se niz pitanja, kao što su međusobna neusklađenost poreskih propisa i Zakona o radu i derogiranje Zakona o radu drugim zakonima.

Savet stranih investitora ocenio je u „Beloj knjizi“ za 2019. godinu da je u oblasti radnog prava po pitanju „iznajmljivanja radne snage“ došlo do napretka u odnosu na prošlu godinu, čime je ova oblast zauzela visoko 9. mesto od ukupno 66 oblasti u kojima Savet daje preporuke Vladi²⁰. Ovo ne iznenađuje s obzirom na to da je, kako se navodi, poboljšanje radnopravnog okvira, sa akcentom na Nacrtu zakona o agencijskom zapošljavanju, bila jedna od šest prioriternih oblasti za Savet u prethodnom periodu. Ispunjenost preporuka po pitanju rada stranaca zauzela je 40. mesto, upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo 57., Zakon o radu 59. a profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom poslednje, 66. mesto. Predlozi novih preporuka iznetih u „Beloj knjizi“ koji se odnose na radnu snagu naišli su na kritike javnosti, a naročito oni koji se odnose na proširivanje mogućnosti uvođenja prekovremenog rada i ograničavanje obaveze poslodavca da obezbedi sindikatu tehničko-prostorne uslove i omogućiti pristup podacima i informacijama neophodnim za obavljanje sindikalnih ak-

NAJVEĆI NAPREDAK
U OBLASTI RADNOG
PRAVA PREMA OCENI
SAVETA STRANIH
INVESTITORA U 2019.
GODINI OSTVAREN
JE PO PITANJU
IZNAJMLJIVANJA
RADNE SNAGE

16 International Labor Conference (Committee on the Application of Standards), C.Appl./Serbia/C81-C129, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711281.pdf.

17 Sarita Bradaš, Mario Reljanović, Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2019., <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15771.pdf>.

18 „Vesic dopisima tera firme da kupuju markice“, <https://www.danas.rs/ekonomija/vesic-dopisima-tera-firme-da-kupuju-markice/>.

19 Mario Reljanović, „Svi u autobuse!“ <https://pescanik.net/svi-u-autobuse/>.

20 Savet stranih investitora, Bela knjiga: Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji, 2019., http://www.fic.org.rs/sw41/download/files/box/_id_11660/e-BK_2019.pdf.

tivnosti samo na reprezentativne sindikate²¹. Ovde treba skrenuti pažnju i na preporuku formulisanu za oblast dualnog srednjeg stručnog obrazovanja da je potrebno detaljnije regulisati zakonske odredbe koje se odnose na plaćanje učenika od strane poslodavca u cilju „evaluacije rada angažovanih učenika i mogućnosti različitog plaćanja za rad različitog kvaliteta“²².

Na kraju, 2019. godinu obeležilo je i povećanje tenzija između kompanija koje osvajaju srpsko tržište digitalnim platformama i drugim vidovima informaciono-komunikacionih inovacija, s jedne strane, i radnika koji su pogođeni procesom prekarizacije koji ove tehnologije izazivaju, s druge. Najveći i najduži spor trajao je tokom većeg dela godine između udruženja beogradskih taksista i kompanije „CarGo“. Taksisti su ovu kompaniju optužili da posluje mimo zakona uz prećutnu podršku države, dok je ona uzvratila optužbama o kartelu udruženja taksista. Predstavnici države su uglavnom iznosili argumente o tome da je poslovanje kompanije „CarGo“ van zakonskog okvira, da bi, nakon višenedeljne blokade saobraćajnica od strane taksista, bio postignut dogovor između predsednika Republike i predstavnika udruženja taksista o pomoći države u vidu subvencija za kupovinu novih vozila i oprosta dela dugovanja²³. Pored ovog slučaja, pažnju su privukli prekarni uslovi rada radnika angažovanih od strane kompanija za dostavljanje na kućnu adresu, finske Wolt i španske Glovo, koje su pokrenule svoje poslovne aktivnosti na srpskom tržištu²⁴.

1.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa. Prema Zakonu o ministarstvima²⁵, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem u oblasti radnih odnosa i prava iz rada u svim oblicima, izuzev u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine, javnim agencijama i javnim službama. U oktobru 2019. godine Vlada je usvojila Rešenje o utvrđivanju rasporeda radnog vremena zaposlenih i ostalih radno angažovanih u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u cilju usklađivanja privatnih i poslovnih obaveza zaposlenih u tom ministarstvu. Prema ovom rešenju, uvedena je mogućnost promene početka i završetka radnog vremena zaposlenih po odobrenju rukovodioca, tako da početak radnog vremena može biti od 7:00-8:30 časova, a kraj od 15:00-16:30 časova²⁶.

21 Mario Reljanović, „Bela knjiga i belo i ostalo roblje“, <https://pescanik.net/bela-knjiga-i-belo-i-ostalo-roblje/>.

22 Savet stranih investitora, Bela knjiga, str. 67.

23 „Vučić najavljuje subvencije, taksisti štrajk gladu ako se dogovor ne ispoštuje“, <http://rs.n1info.com/Vesti/a534914/Dogovor-Vucica-i-taksista-Subvencije-taksistima-i-strajk-gladju.html>.

24 „Wolt i Glovo – inovacije u nepoštovanju radnih odnosa“, <https://www.masina.rs/?p=10871>.

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

26 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „Usvojeno Rešenje Ministarstva o utvrđivanju rasporeda radnog vremena zaposlenih i ostalih radno angažovanih“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/usvojeno-resenje-ministarstva-o-utvrđivanju-rasporeda-radnog-vremena-zaposlenih-i-ostalih-radno-angažovanih>.

Inspektorat za rad je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji obavlja inspeksijske poslove i s njima povezane stručne poslove u oblasti radnih odnosa. Prema Izveštaju o radu za 2018.²⁷, u Inspektoratu je bilo 258 zaposlenih i dva postavljena lica, od kojih je 240 inspektora rada – pravnika i inženjera različitih tehničkih struka. To znači da je u 2018. godini u Inspektoratu za rad bilo zaposleno sedam inspektora manje nego u 2017. godini. U 2018. godini inspektori rada su izvršili ukupno 69.183 inspeksijska nadzora kod registrovanih subjekata (što je povećanje od čak 31 odsto u odnosu na prošlu godinu), od kojih je 42.668 nadzora kojima je obuhvaćena oblast radnih odnosa i 26.515 nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Kako je konstatovano u Izveštaju, svi osnovni postavljeni ciljevi su ostvareni, uprkos značajnim teškoćama i uz napor koji je znatno veći od očekivanog. Radnici su se Inspektoratu za rad najčešće obraćali zbog neisplaćivanja pripadajućih zarada i naknada zarada. Inspektorat za rad je vršio i nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača, ali nije utvrdio povrede ovog zakona. Zanimljivo je da je u periodu od kako je Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio na snagu pokrenuto 15 postupaka u vezi sa spoljašnjim uzbunjivanjem, a nijedan postupak unutrašnjeg uzbunjivanja, tj. otkrivanje informacija poslodavcu²⁸. Ovo je naročito problematično kada se posmatra u svetlu ocene da je dosadašnju primenu ovog zakona pratilo gotovo potpuno odsustvo radnopravne zaštite uzbunjivača. Prema Planu inspeksijskog nadzora Inspektorata za rad za 2019. godinu, planirano je da svaki inspektor rada izvrši najmanje 170 inspeksijskih nadzora u oblasti radnih odnosa²⁹, što je manje od proseka za 2018. godinu, kada je izvršeno 177 ovakvih nadzora po inspektoratu rada. Inspektorat za rad je uveo linije za prijavljivanje kršenja prava radnika i nastavio sa praksom objavljivanja podataka o poslodavcima za koje je inspeksijskim nadzorom utvrđeno da krše propise u oblasti radnih odnosa. Prema tim spiskovima³⁰, u 2019. godini utvrđeno je: od januara do oktobra – 2.807 poslodavaca kod kojih su zatečena lica na faktičkom radu (rad „na crno“); od jula do oktobra – 14 poslodavaca kod kojih su utvrđene nepravilnosti u vezi ostvarivanja prava po osnovu trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta; od januara do oktobra – 288 neregistrovanih subjekata.

PROŠLE GODINE U
INSEKTORATU ZA RAD
BILO JE ZAPOSLENO
SEдам INSEKTORA
RADA MANJE NEGO
U 2017. GODINI.
UPRKOS TOME, BROJ
INSEKCIJSKIH NADZORA
KOD REGISTROVANIH
SUBJEKATA POVEĆAN JE
ZA ČAK 31 Odsto.

27 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-06/Izvestaj%20o%20radu%20Inspektorata%20za%20rad%20za%202018.godinu.doc>.

28 Zakon o zaštiti uzbunjivača, „Službeni glasnik RS“ br. 128/2014, čl. 12.

29 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Plan inspeksijskog nadzora Inspektorata za rad za 2019. godinu, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-01/plan_inspeksijskog_nadzora_inspektorata_za_rad_za_2019.doc.

30 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 2019. godinu, iako je fokus inspekcije rada bio na borbi protiv neprijavljenog rada, „rezultati još uvek nemaju uticaj na nivo ove vrste rada“³¹. Zbog toga je preporučeno da Srbija uloži napore u obezbeđivanje dosledne primene propisa u oblasti rada.

Nastavljeno je sprovođenje ESAP projekta (Employment and Social Affairs Platform) Regionalnog Saveta za saradnju, čiji je korisnik i Republika Srbija. U okviru projekta u 2019. godini održani su, uz učešće predstavnika nadležnih organa Vlade Republike Srbije: regionalni sastanak direktora inspekcije rada u Tirani u martu (na kojem je potpisan memorandum o razumevanju o uspostavljanju regionalne saradnje) i regionalna radionica o neformalnom radu u Sarajevu u oktobru³². U okviru ovog projekta izrađena je baza radnopravnih propisa zemalja Centralne i Istočne Evrope CEELEX³³, koja je predstavljena u Beogradu³⁴.

1.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2019. godine, utvrđen je jedini predlog zakona planiran za 2019. godinu u oblasti radnog prava prema Planu rada Vlade za 2019. godinu³⁵ – Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju (tabela 1). Pritom, u Planu rada Vlade za 2019. godinu uopšte nije predviđeno usvajanje jednog od najvažnijih zakona u procesu pristupanja EU (uključujući i za oblast radnih prava) na čije se usvajanje čeka već godinama – Predloga zakona o rodnoj ravnopravnosti, iako je on bio predviđen u planu rada za prošlu godinu. Pored toga, nije planirano ni sprovedeno usvajanje izmena i dopuna Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, u cilju izmena restriktivnih odredbi za obračun naknada zarada, uprkos najavama iz Vlade da će to pitanje biti rešeno do jeseni³⁶.

31 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu, str. 86.

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

33 CEE Labour Legislation database, <https://www.ilo.org/dyn/ceelex/en/f?p=14100:1:0::NO::>.

34 „Predstavljanje dobre prakse Agencije na prezentaciji MOR-a“, <https://www.ramrrs.gov.rs/sr-cyr/aktivnosti/predstavljanje-dobre-prakse-agentsije-na-prezentatsiji-mor-a-164>.

35 Plan rada Vlade za 2019. godinu, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2018.pdf.

36 „Još jedno odlaganje: Izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom 'do jeseni'“ <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15057/>.

Tabela 1: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata koje Vlada donosi u oblasti radnog prava za 2019.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ³⁷
Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju	Septembar 2019.	Da
Zaključak o usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 19	Maj 2019.	Ne

Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju utvrđen je od strane Vlade u avgustu 2019. i upućen je u skupštinsku proceduru radi usvajanja. Obaveza usvajanja ovog propisa proističe iz procesa pristupanja EU i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa Direktivom br. 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. decembra 2008. o radu preko agencija za privremeni rad. Pored toga, obaveza uređivanja rada agencija za privremeni rad proizlazi iz Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje.

Kako se navodi u analizi efekata zakona, „ključni problem je u tome što postojeće agencije za zapošljavanje registrovane u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti obavljaju i poslove privremenog zapošljavanja u svrhu ustupanja radnika poslodavcu korisniku, kao i drugim poslovima ustupanja ljudskih resursa bez jasne regulative vezane za ovu aktivnost, jer je suštinski oblast ustupanja radnika ostavljena izvan nacionalne regulative“. U tom smislu, kao glavni cilj zakona navodi se uređivanje ove oblasti i maksimalna zaštita tzv. agencijskih zaposlenih, i to putem jasnog definisanja agencija za privremeno zapošljavanje, preciziranjem uslova za njihov rad, prava i obaveza lica koja sa agencijom za privremeno zapošljavanje zaključuju ugovor o radu radi ustupanja na privremeni rad poslodavcu korisniku i drugih međusobnih prava i obaveza zaposlenih, agencije i poslodavca korisnika. Kao glavni izvor podataka navodi se analiza Fondacije Centar za demokratiju „Profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje“. Prema podacima iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, u 2018. godini 16.841 lice bilo je zaposleno preko 111 agencija koje se bave „iznajmljivanjem radnika“, što je porast od 53,4 odsto u odnosu na 2016. godinu kada je bilo registrovano 10.981 lice. U obrazloženju razmatranih opcija, navodi se da je odbačena opcija uređivanja ove oblasti izmenama i dopunama Zakona o radu, jer su one planirane 2021. godine, a ovu oblast je neophodno što pre urediti i uskladiti sa međunarodnim standardima. Kada je reč o ciljnim gru-

U ODNOSU NA 2016. GODINU, U 2018. GODINI JE ZA 53,4 Odsto Povećan broj lica koja rade preko agencija za privremeno zapošljavanje

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

pama na koje će uticati rešenja u ovom zakonu, navodi se da će zakonska rešenja doprineti povećanju broja ugovora o radu sa „iznajmljenim radnicima“ i doprineti poboljšanju njihove materijalne i socijalne sigurnosti. Međutim, analizom efekata nisu obuhvaćeni odgovori na ključna pitanja za analizu efekata na društvo³⁸ koja propisuje Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika³⁹.

O tekstu nacrtu zakona održana je javna rasprava i dostavljen je na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu. Međutim, tekst predloga zakona⁴⁰ odstupa od onog koji je bio predstavljen javnosti nakon održane javne rasprave, i to u pogledu nekoliko rešenja od značaja za zaštitu zaposlenih. Među njima je najvažnija odredba kojom se ublažava prvobitno predloženo ograničenje ukupnog broja ustupljenih zaposlenih na deset odsto od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika. Naime, predlogom zakona utvrđen je izuzetak od ovog ograničenja u slučaju ustupljenih zaposlenih koji sa agencijom imaju zaključen ugovor o radu na neodređeno vreme. Ovo rešenje izazvalo je negativne reakcije sindikata⁴¹. Slično tome, predlogom zakona nije uvažena primedba Fondacije Centar za demokratiju podneta u okviru javne rasprave da je potrebno propisati potpunu zabranu agencijskog zapošljavanja u državnoj upravi, a ne samo na mestima državnih službenika. Ova i druga negativna rešenja na koja je ukazano u stručnoj javnosti⁴² dovode do značajnog porasta ovog vida prekarnog angažovanja, i to u situaciji kada je u Srbiji udeo lica angažovanih preko agencija za privremeni rad u ukupnoj radnoj snazi već iznad proseka u EU. Pritom, predlagač zakona, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja imalo je puno pravo da, u skladu sa odredbama Konvencije br. 181 i Direktive br. 2008/104/EZ, predloži odredbe kojima će ograničiti ili zabraniti rad preko agencija za privremeni rad na osnovu opšteg interesa, uključujući i zaštitu radnika, obezbeđivanje ispravnog funkcionisanja tržišta rada i sprečavanje zloupotreba. O nacrtu zakona raspravljalo se i na sastanku Radne grupe broj 17 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji⁴³. Uprkos tome što je nadležno ministarstvo tom prilikom članicama NKEU obećalo dostavljanje komentara Evropske komisije na nacrt zakona, to obećanje nije ispunjeno.

38 Ključna pitanja za analizu uticaja na društvo, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799®actid=427799>.

39 „Službeni glasnik RS“ br. 8/19.

40 Vlada Republike Srbije, Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2159-19.pdf.

41 „Da li novi zakon o agencijskom zapošljavanju izjednačava prava radnika ili poslodavcima otvara prostor za zloupotrebe“, <https://www.blic.rs/biznis/vesti/ostra-polemika-da-li-novi-zakon-o-agencijskom-zaposljavanju-izjedna-cava-prava-radnika/ty5t08q>.

42 Mario Reljanović: „Još jednom o zakonu o agencijskom zapošljavanju“, <https://www.masina.rs/?p=10047>.

43 „Civilno društvo iznelo brojne komentare i primedbe na Nacrt akcionog plana za Poglavlje 19“, <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11931/civilno-drustvo-iznelo-brojne-komentare-i-primedbe-na-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-19>.

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da uredi oblast rada preko agencija za privremeni rad (agencijsko zapošljavanje) pozitivna i da je u skladu sa obavezama i većinom rešenja sadržanim u relevantnoj direktivi EU i konvenciji MOR. Međutim, tokom izrade nacrtu zakona nisu uvažene brojne primedbe sindikata i nevladinih organizacija koje su imale za cilj dodatnu zaštitu radnika angažovanih preko agencija. Ono što je najvažnije u tom pogledu, propisani izuzetak od ograničenja radnog angažovanja lica preko agencija širom otvara vrata ovoj pojavi koja je već uzela maha u Srbiji i koja pretila da izazove ozbiljne poremećaje na tržištu rada i snizi radne standarde, naročito osetljivih grupa radnika, poput mladih i starijih radnika. Pored toga, odredba kojom se ograničava izuzetak uneta je u predlog zakona nakon održane javne rasprave, bez konsultacije sa sindikatima, u očiglednom zastupanju interesa agencija od strane predlagača zakona – Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Ni pet i po godina nakon održavanja bilateralnog skrininga o Poglavlju 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, nije pripremljen niti usvojen **Zaključak o usvajanju Akcionog plana za Poglavlje 19**, koji predstavlja uslov za otvaranje pregovora o ovim oblastima. Skrining izveštajem za oblast radnog prava 2016. godine data je ocena da će biti „neophodno sprovesti značajan broj važnih prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva kako bi se pripremila za potpunu pravnu usaglašenost“⁴⁴. Pritom, Akcionim planom je potrebno predvideti i mere za izgradnju kapaciteta koji su neophodni za primenu prava EU, npr. jačanje kapaciteta Inspektorata za rad (nacrtom Akcionog plana predlažu se zapošljavanje novih 120 inspektora rada i nabavka kompjutera i novih vozila). Prema Planu rada Vlade za 2019. godinu, rok za usvajanje zaključka o usvajanju Akcionog plana bio je maj 2019. Nakon održanog sastanka predstavnika Ministarstva, Pregovaračkog tima za pregovore o procesu pristupanja Srbije EU i članica NKEU radne grupe za Poglavlje 19, održanog u januaru 2019.⁴⁵, naredni sastanak u istom sastavu održan je tek u junu 2019⁴⁶. Nažalost, nastavljeno je i sa praksom dostavljanja obimnog materijala u kratkim rokovima. Dodatno zabrinjava činjenica da je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao ovlašćeni predlagač navedenog zaključka, propustilo da uvaži jedan broj stručnih komentara koje su organizacije civilnog društva, članice NKEU, dale na nacrt Akcionog plana u oblastima radnog prava, bezbednosti i zdravlja na radu, socijalnog dijaloga

PREDLOG ZAKONA O AGENCIJSKOM ZAPOŠLJAVANJU SADRŽI IZUZETAK OD OGRANIČENJA RADNOG ANGAŽOVANJA LICA PREKO AGENCIJA, KOJI JE UNET U PREDLOG ZAKONA NAKON JAVNE RASPRAVE, BEZ KONSULTACIJE SA SINDIKATIMA

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

45 „Konsultacije povodom trećeg nacrtu Akcionog plana za poglavlje 19“, <http://www.centaronline.org/sr/dogadaj/11883/konsultacije-povodom-trecg-nacrtu-akcionog-plana-za-poglavlje-19>.

46 „Civilno društvo iznelo brojne komentare i primedbe na Nacrtu akcionog plana za Poglavlje 19“, <http://www.centaronline.org/sr/dogadaj/11931/civilno-drustvo-iznelo-brojne-komentare-i-primedbe-na-nacrtu-akcionog-plana-za-poglavlje-19>.

i zapošljavanja. Predstavnici sindikata su naročito ukazali na problematičnost odredbe Akcionog plana da se vrši prvo izmena posebnih propisa u oblasti rada, a tek nakon toga Zakona o radu. Na sastanku u junu Ministarstvo je obećalo da će dostaviti novi nacrt Akcionog plana radi njegovog postavljanja na internet stranicu NKEU, ali to obećanje nije ispunjeno.

Inspektorat za rad sačinio je **novu kontrolnu listu za nadzor nad primenom Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti**. Na osnovu te liste, stepen rizika je „nizak“ ukoliko poslodavac nije ispunio, između ostalog, sledeće obaveze prema zaposlenima: obezbeđivanje potrebnih zdravstvenih pregleda, informisanje o uslovima života u državi i mestu u koje se upućuju, prevoz do mesta rada u inostranstvu i povratak u Srbiju, radno-boravišne dozvole, primenu mera bezbednosti i zdravlja na radu, smeštaj i ishranu, zaradu u skladu sa zakonom⁴⁷.

Na kraju, treba napomenuti to da je novim Zakonom o zdravstvenom osiguranju produžen period za izračunavanje osnova za naknadu zarade koja se isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja sa tri meseca na 12 meseci pre meseca u kojem je nastupila privremena sprečenost za rad⁴⁸. Ova izmena naišla je na velike kritike javnosti jer značajno pogoršava materijalni položaj trudnica koje rade kraće od propisanih 12 meseci⁴⁹.

1.4. Ocene i preporuke

Na osnovu stanja opisanog u prethodnim odeljcima – a prema kriterijumima koji obuhvataju: (1) ocenu stanja i izazova od strane međunarodnih organizacija i civilnog društva, (2) kapacitet i način rada nadležnih institucija, (3) inkluzivnost i kvalitet javne rasprave o nacrtima propisa i (4) kvalitet predloženih i usvojenih propisa i njihov uticaj na radna prava – ovim izveštajem dajemo sledeće pojedinačne ocene, u rasponu od 1-5 (gde je 1 najmanja, a 5 najveća ocena), kao i prosečnu ocenu za poglavlje „Radno pravo“ u 2019. godini:

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

47 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kontrolna lista – Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihova zaštita, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-02/Kontrolna%20lista%20-%20upucivanje%20zaposlenih%20na%20privremeni%20rad%20u%20inostranstvo-uskladjena%20sa%20izmena-ma%20Zakona.docx>.

48 Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Službeni glasnik RS“ br. 25/2019, čl. 87.

49 „Novi zakon nepovoljan za trudnice“, <http://www.politika.rs/scc/clanak/426632/Novi-zakon-nepovoljan-za-trudnice>.

Navedeno znači da se stanje pogoršalo u odnosu na prošlu godinu, i to u podoblasti „Zakonodavni i strateški okvir“ (pad sa ocene 3 u 2018. na 1 u 2019), a time i ukupna ocena za oblast radnog prava (pad sa ocene 2,6 u 2018. na 2 u 2019). U skladu sa navedenim nalazima i ocenama, preporuke Izveštaja za poglavlje „Radno pravo“ koje upućujemo donosiocima odluka – Vladi Republike Srbije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i Narodnoj skupštini – su sledeće:

- Povući Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju i pristupiti njegovoj izmeni i dopuni, u bliskoj saradnji sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama, na osnovu nezavisne i ekspertske ex-ante analize efekata i javno dostupnog mišljenja Evropske komisije na nacrt zakona;
- Hitno i bez odlaganja pripremiti nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 i organizovati široke i transparentne javne konsultacije o ovom dokumentu, uključujući i kroz Nacionalni konvent o Evropskoj uniji;
- Hitno i bez odlaganja pristupiti izmenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru, u skladu sa preporukama Komiteta za primenu standarda MOR;
- Hitno usvojiti Zakon o rodnoj ravnopravnosti, kao i izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i Zakona o zdravstvenom osiguranju, na osnovu konsultacija sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama;
- Intenzivirati normativne aktivnosti u 2020. godini u cilju usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa standardima MOR i EU i uređivanja novih oblika rada;
- 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;
- Dostavljati na mišljenje nacрте propisa koji uključuju radnopravne aspekte, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Što pre započeti rad na pripremi novog Zakona o radu, u okviru radne grupe za izradu nacрта zakona koja će na transparentan način odražavati interese socijalnih partnera i na osnovu ex-post analize efekata primene važećeg zakona;
- 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;

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

- 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;
- Hitno zaustaviti trend smanjenja broja inspektora rada i značajno povećati njihov broj do kraja 2020. godine;
- 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 2019. godinu da su se u 2018. godini dogodile 53 povrede na radu sa smrtnim ishodom, što je najveći broj od 2016. godine⁵⁰. Takođe, naglašeno je da se najveći broj smrtnih slučajeva dogodio u građevinskoj industriji, dok su 30 odsto žrtava činili neprijavljeni radnici.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu objavila je u 2019. godini Izveštaj o radu za 2018. godinu⁵¹. Prema tom izveštaju, u 2018. godini je bilo ukupno 10.404 povreda na radu, što je povećanje za oko 200 u odnosu na 2017. godinu, kada je zabeleženo ukupno 10.213 povreda na radu. Prema podacima

⁵⁰ Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu, str. 87.

⁵¹ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Izveštaj o radu za 2018. godinu.

za 2018. godinu, među povredama je bilo 7 smrtnih, 788 teških povreda, 522 teške povrede pri dolasku ili odlasku s posla i 9.087 lakih povreda. Kao i u prethodnoj godini, najveći broj povreda na radu zabeležen je u prerađivačkoj industriji. S druge strane, za razliku od 2017. godine, kada je najčešći uzrok povreda na radu bilo neprimenjivanje, odnosno nepoštovanje posebnih pravila bezbednosti na radu, u 2018. godini su najčešći uzrok povreda na radu bili neispravnost, klizavost i zakrčenost prolaza i površina sa kojih se obavlja rad. S druge strane, prema podacima Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u 2018. godini registrovano je 40 smrtnih, 3.719 teških i 21.920 lakih povreda na radu.

Prema Izveštaju o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu⁵², inspektori rada izvršili su 26.515 nadzora kojima je obuhvaćena oblast bezbednosti i zdravlja na radu. Kao i u 2017. 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 2018. godini inspektori rada su izvršili 908 inspeksijskih nadzora povodom smrtnih, teških sa smrtnim, teških, kolektivnih i lakih povreda na radu, i to 24 nadzora povodom smrtnih povreda na radu i 29 nadzora povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom. Među smrtno stradalima, trećina lica je radila „na crno“. Kao i u 2017. godini, i u 2018. 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 ne poštuju ni zakonske obaveze o prijavljivanju profesionalnih bolesti, pa je tako prošle godine Inspektoratu za rad prijavljeno samo jedno profesionalno oboljenje od strane poslodavca.

Za razliku od zvaničnih podataka o registrovanim smrtnim povredama na radu, prema izjavama zvaničnika u 2018. godini je 53 radnika poginulo zbog povrede na radu, što je najveći broj od 2006. godine⁵³. Veliku pažnju javnosti privuklo je suđenje Radošu Milovanoviću, generalnom direktoru preduzeća „Milan Blagojević – Namenska“ iz Lučana i dvojici rukovodilaca u fabrici zbog pogibije dvojice radnika u 2017. godini. Pred zgradom suda u Ivanjici u oktobru se okupio veliki broj zaposlenih tog preduzeća, za koje

PREMA PODACIMA UPRAVE ZA BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU, BROJ POVREDA NA RADU U 2018. GODINI PORASTAO JE ZA OKO 200 U ODNOSU NA 2017. GODINU

52 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-06/Izvestaj%20o%20radu%20Inspektorata%20za%20rad%20za%202018.godinu.doc>.

53 „Prošle godine u Srbiji poginula 53 radnika, najviše od 2006“, <http://rs.n1info.com/Vesti/a454295/Poginuli-radnici-u-Srbiji-2018.html>.

se sumnja da su došli prevozom u organizaciji optuženog direktora Milovanića. Pored toga, oni su pred zgradom suda vređali porodice poginulih i njihove advokate⁵⁴.

2.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi i nadležnosti organa. Prema Zakonu o ministarstvima⁵⁵, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na bezbednost i zdravlje na radu, uključujući i inspeksijski nadzor i međunarodne konvencije u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

Inspektorat za rad je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji obavlja inspeksijske poslove i s njima povezane stručne poslove u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu⁵⁶.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu je organ uprave u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koji priprema propise i obavlja druge stručne poslove u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Prema Izveštaju o radu za 2018., u Upravi je zaposleno osam lica i to: jedan državni službenik na položaju, šest državnih službenika (dva diplomirana pravnik i tri diplomirana inženjera) 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 597 lica, organizovala pripremu za polaganje stručnog ispita za obavljanje poslova koordinatora za izradu projekta i za obavljanje poslova koordinatora za izvođenje radova za 31 lice, pripremila 55 licenci za obavljanje poslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, obavila 41 nadzor nad radom pravnih lica i preduzetnika kojima su izdate licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu, izdala 22 stručna mišljenja za primenu propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i 122 mišljenja o predlozima drugih propisa.

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu organizovala je u junu 2018. godine radionicu u cilju predstavljanja mogućnosti uspostavljanja saradnje sa Evropskom agencijom za bezbednost i zdravlje na radu, namenjenu multinacionalnim kompanijama koje posluju u Srbiji. U saradnji sa Evropskom agencijom u oktobru 2018. godine organizovana je konferencija „Sprečavanje izlaganju opasnim supstancama“. Istog meseca sa Međunarodnom organizacijom rada organizovana je radionica „Izveštaj – Bezbednost i zdravlje na radu u građev-

54 „Direktora Namenske brane sindikat i Vučićev advokat“, <https://www.masina.rs/?p=10995>.

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

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

vinarstvu u Republici Srbiji“. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja potpisalo je sa slovenačkim ministarstvom rada memorandum o saradnji u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Uprava za bezbednost i zdravlje na radu pripremila je, u saradnji sa Inspektoratom za rad, Tvining projekat „Podrška i unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu i inspekcije rada u Republici Srbiji“ koji će se sprovesti u 2019. i 2020. godini.

Vlada Srbije prihvatila je početkom 2019. godine inicijativu Socijalno-ekonomskog saveta i proglasila 2019. godinom bezbednosti i zdravlja na radu⁵⁷. Savet za bezbednost i zdravlje na radu Vlade Srbije održao je sednicu u februaru 2019. godine, na kojoj je za predsednika Saveta postavljen Mile Jelić, direktor Inspektorata odbrane⁵⁸. U aprilu je održana sednica Saveta na kojoj je učestvovala delegacija Vlade Republike Mađarske⁵⁹.

Dan bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji, 28. april, obeležen je 2019. godine dodelom nacionalnih priznanja pravnim i fizičkim licima. U oktobru 2019. godine održana je konferencija „Bezbedan rad – zdrava budućnost“, povodom obeležavanja Godine bezbednosti i zdravlja na radu i Evropske nedelje bezbednosti i zdravlja na radu.

2.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2019. godine, nije usvojen nijedan predlog zakona, odnosno propis u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu od pet predloga zakona, odnosno propisa planiranih za 2019. godinu, prema Planu rada Vlade za 2019. godinu (tabela 2).

Tabela 2: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za 2019.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ⁶⁰
Predlog zakona o bezbednosti i zdravlju na radu	Decembar 2019.	Ne
Predlog zakona o osiguranju od povreda na radu radi naknade štete	Decembar 2019.	Ne

57 <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/vesti/vesti.html>.

58 „Vlada: Mile Jelić na čelu Saveta za bezbednost i zdravlje na radu“, <https://www.danas.rs/politika/vlada-mile-jelic-na-celu-saveta-za-bezbednost-i-zdravlje-na-radu/>.

59 „Zajednička sednica Saveta za bezbednost i zdravlje na radu Republike Srbije i Republike Mađarske“, <http://nezavisnost.org/zajednicka-sednica-saveta-za-bezbednost-i-zdravlje-na-radu-republike-srbije-i-republike-madjarske/>.

Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju vibracijama	Decembar 2019.	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri korišćenju opreme za rad sa ekranom	Decembar 2019.	Ne
Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju buci	Decembar 2019.	Ne

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja objavilo je **Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu**. Predloženim rešenjima uređuju se: predmet i primena zakona, preventivne mere, obaveze i odgovornosti poslodavca, prava i obaveze zaposlenih, obaveze lica koje se samozapošljavaju, organizovanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu, zaštita zdravlja na radu, predstavnik zaposlenih za bezbednost i zdravlje na radu, evidencija, saradnja i izveštavanje, stručni ispit i izdavanje licenci, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, nacionalna priznanja, nadzor i kaznene odredbe⁶¹.

Kako se navodi u obrazloženju Nacrta, razlozi za donošenje novog zakona leže u potrebi usklađivanja važećeg zakona sa standardima EU i ratifikovanim konvencijama MOR, kao i sa izmenama u pravnom sistemu Republike Srbije i u prilagođavanju stvarnim potrebama⁶². Međutim, predlagač zakona nije stavio na uvid javnosti analizu efekata, kao ni izjavu o usklađenosti i tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU. Zbog toga nije moguće utvrditi tačan stepen usklađenosti Nacrta sa Direktivom Saveta br. 89/391/EEZ od 21. juna 1989. godine o uvođenju mera kojima se podstiče poboljšanje bezbednosti i zdravlja zaposlenih na radu. Primera radi, Nacrt nije usklađen sa članom 8.5. Direktive, prema kojem je poslodavac u obavezi da obezbedi da svi zaposleni budu sposobni da, u stanju ozbiljne i neposredne opasnosti po svoju bezbednost ili bezbednost drugih osoba, kada ne mogu da obaveste neposrednog nadređenog, preduzmu odgovarajuće mere prema sopstvenom znanju i tehničkim sredstvima koja su im na raspolaganju, kako bi izbegli posledice takve opasnosti⁶³.

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

61 Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-05/4.%20NACRT%20ZAKONA%20O%20BZR_0.doc.

62 Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu – Obrazloženje, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-05/5.%20OBRAZLOZENJE_0.docx.

63 Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, Official Journal of the European Communities, No L 183/1.

Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovedena je u junu 2019. godine. Prema izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi, u radnoj grupi za izradu Nacrta nalezili su se predstavnici: Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rudarstva i energetike, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Privredne komore Srbije, Saveza samostalnih sindikata Srbije, UGS „Nezavisnost“, Unije poslodavaca Srbije, Socijalno-ekonomskog saveta, Fakulteta zaštite na radu u Nišu, Fakulteta tehničkih nauka, NALED-a i Udruženja za bezbednost i zdravlje na radu Srbije⁶⁴. Kako se navodi, među prihvaćenim i usaglašenim predlozima učesnika javne rasprave nalaze se i predlozi da se pravo na bezbednost i zdravlje na radu proširi i na lica koja su angažovana van radnog odnosa i lica koja kod poslodavca obavljaju rad u skladu sa posebnim zakonima, kao i da se poslodavac obaveže da zaposlenom koji obavlja rad noću obezbedi prethodni i periodični lekarski pregled i da troškovi lekarskih pregleda padaju na teret poslodavca. S druge strane, nisu prihvaćeni predlozi koji se odnose, između ostalog, na: uvođenje obaveze poslodavca da za poslove izrade akta o proceni rizika mora da angažuje savetnika ili saradnika za bezbedan i zdrav rad, odnosno licencirana lica; uvođenje sindikalnog koordinatora za oblast bezbednosti i zdravlja na nacionalnom nivou sa jasno definisanim obavezama; propisivanje tačnog broja savetnika i saradnika, a vezano za šifru delatnosti poslodavca. Međutim, nakon sprovedene javne rasprave, prema tvrdnjama sindikata, rad radne grupe je prekinut jer je Ministarstvo na javnu raspravu uputilo verziju Nacrta zakona koji nije bio dogovoren od strane radne grupe⁶⁵.

U zaključku, može se reći da je namera Vlade da unapredi oblast bezbednosti i zdravlja na radu predlaganjem novog zakona, pozitivna. S druge strane, postavlja se pitanje kapaciteta državne uprave da sprovede predložena zakonska rešenja dok je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru na snazi, s obzirom na to da se proširuju poslovi Uprave za bezbednost i zdravlje na radu (na vođenje registra povreda na radu) i inspektora rada (između ostalog, na pregled drugih sredstava koja se koriste u procesu rada u postupku inspekcijuskog nadzora). Pored toga, postavlja se i pitanje mogućnosti sprovođenja predloženog kompleksnog i obuhvatnog procesa licenciranja, kada se zna da su slični procesi izazvali ozbiljne zastoje u drugim sistemima, poput sistema socijalne zaštite ili kada je reč o upravnicima, prema Zakonu o stanovanju i održavanju zgrada. Pored toga, predlagač nije izvršio međusobno usklađivanje dva propisa u proceduri koja je predložio; naime, nije jasno da li je poslodavac, prema članu 16. Nacrta zakona, u obavezi da obaveštava i ustupljene zaposlene o opasnostima od povreda na radu, kao što je to predviđeno Nacrtom zakona o agencijskom zapošljavanju. Na

64 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-07/10.07.19.%20Izvestaj%20o%20sprovedenoj%20javnoj%20raspravi%20ZBZR.DOC>.

65 „Šta donosi nacrt Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu?“ <http://www.radnik.rs/2019/06/sta-donosi-nacrt-zakona-o-bezbednosti-i-zdravlju-na-radu/>.

kraju, veoma je negativno to što se nastavlja praksa Vlade da ne priprema i objavljuje analizu efekata propisa, kao i njihove usklađenosti sa pravom EU.

Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i ministar zdravlja doneli su u februaru 2019. godine Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti. Ovim propisom utvrđuju se profesionalne bolesti, radna mesta, odnosno poslovi na kojima se te bolesti pojavljuju, kao i uslovi pod kojima se smatraju profesionalnim bolestima⁶⁶. Kako je saopštilo Ministarstvo rada, Pravilnik sadrži revidiranu listu koja broji 64 profesionalne bolesti, umesto dosadašnjih 56⁶⁷. Pored toga, dopunjeni su pojedini postojeći opisi poslova i radnih mesta na kojima se pojavljuje profesionalna bolest, kao i uslovi za priznavanje bolesti kao profesionalne.

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 2019. godini:

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

Navedeno znači da je stanje ostalo isto kao i prošle godine, u svim podoblastima i prema svim parametrima, a time i ukupna ocena za oblast bezbednosti i zdravlja na radu. 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:

- Privesti kraju pripremu i usvajanje propisa utvrđenih Planom rada Vlade za 2019. godinu, a naročito Predloga zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, u bliskoj saradnji sa socijalnim partnerima;

⁶⁶ Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti, „Službeni glasnik RS“ br. 14/2019., čl. 1.

⁶⁷ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „U novom Pravilniku 64 umesto dosadašnjih 56 profesionalnih bolesti“, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/saopstenja/u-novom-pravilniku-64-umesto-dosadasnjih-56-profesionalnih-bolesti>.

- Dostavljati na mišljenje nacрте propisa u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Promovisati primenu novog Pravilnika o utvrđivanju profesionalnih bolesti i podići svest poslodavaca o značaju prijavljivanja profesionalnih oboljenja;
- 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 Poslovnikom Vlade;
- Popunjavati Izjavu o usklađenosti i Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, tamo gde je u Izjavi navedeno da se propis usklađuje sa pravom EU;
- Staviti na uvid javnosti sve priloge uz nacрте propisa, prema Poslovniku Vlade: Izjavu o usklađenosti, Tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU, analizu efekata propisa i program javne rasprave, sa naznačenim članovima radne grupe za izradu propisa;
- Dostavljati na mišljenje 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 predlagача propisa izveštaj sa javne rasprave o nacrtu propisa, u roku od 15 dana od završetka javne rasprave o nacrtu propisa, kako je propisano Poslovnikom Vlade;
- Obezbediti nezavisnost pravosuđa i zaštitu dostojanstva porodica preminulih radnika tokom suđenja u postupku protiv rukovodstva preduzeća „Milan Blagojević – Namenska“ iz Lučana i u drugim krivičnim postupcima zbog smrtnih povreda na radu;
- Povećati stručne kapacitete Uprave za bezbednost i zdravlje na radu, zapošljavanjem novih stručnih radnika i pružanjem tehničke podrške iz budžeta i donatorskih sredstava;
- Povećati broj inspektora rada;
- Intenzivirati napore na uspostavljanju tehničkih preduslova za uvođenje elektronskog registra povreda na radu;
- Učiniti dostupnim javnosti sednice Saveta za bezbednost i zdravlje na radu Vlade Srbije, uključujući i zapisnik i druge materijale sa sednica Saveta;
- Aktivno uključiti socijalne partnere i nevladine organizacije u primenu i praćenje primene Strategije bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period od 2018. do 2022. godine.

POTREBNO JE
PRIPREMITI
PREDLOG ZAKONA
O BEZBEDNOSTI I
ZDRAVLJU NA RADU,
U BLISKOJ SARADNJI
SA SOCIJALNIM
PARTNERIMA

3. Socijalni dijalog

3.1. Stanje i izazovi

EVROPSKA KOMISIJA
JE I U OVOGODIŠNJEM
IZVEŠTAJU O SRBIJI
SOCIJALNI DIJALOG
OCENILA SLABIM

Prema Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2019. godinu, kao i prošle godine, ocenjeno je da je socijalni dijalog i dalje slab, a posebno kada je reč o uključivanju socijalnih partnera u oblastima javnih politika koje su relevantne za njih⁶⁸. Ponovljena je preporuka o potrebi usklađivanja pravnog okvira i jačanja kapaciteta socijalnih partnera u cilju podsticanja korišćenja kolektivnog pregovaranja. Takođe, ocenjeno je da je postignut izvestan napredak u trilateralnom dijalogu, jer je Socijalno-ekonomski savet diskutovao o Programu ekonomskih reformi i Nacrtu Akcionog plana za Poglavlje

19. S druge strane, konstatovano je da konsenzus o minimalnoj ceni rada nije postignut u okviru Socijalno-ekonomskog saveta, pa je Vlada donela odluku o njenom povećanju za 8,6 odsto.

Ni 2019. 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 11 odsto, sa 155,3 dinara na 172,5 dinara po satu, čime je minimalna zarada povećana sa 27.022 na 30.022 dinara. Ovo će ipak biti nedovoljno da porodice koje žive od minimalne zarade dostignu nivo minimalne ili prosečne potrošačke korpe u Srbiji, pa čak ni prag siromaštva⁶⁹. Kako je najavio ministar finansija, Siniša Mali, nakon smanjenja poreskog opterećenja zarada na teret poslodavca od jedan odsto u 2019. godini, u planu je dalje smanjenje sa 63 na 62 odsto naredne godine, kao i ukidanje doprinosa za PIO fond na teret poslodavca od 0,5 odsto⁷⁰. Pored toga, Vlada je predložila rebalans budžeta za 2019. godinu, kojim je predviđeno povećanje zarada zaposlenih u javnom sektoru. Narodna skupština usvojila je predložene izmene početkom oktobra⁷¹. S druge strane, Vlada je predložila produžetak zabrane zapošljavanja u javnom sektoru do kraja 2020. godine, što je takođe Narodna skupština prihvatila početkom oktobra⁷².

68 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu, str. 87.

69 Sarita Bradaš, „Igrokaz o minimalnoj zaradi“, <https://pecanik.net/igrokaz-o-minimalnoj-zaradi/>.

70 „Minimalna zarada u Srbiji od naredne godine 30.022 dinara“, <https://www.srbija.gov.rs/vest/409317/minimalna-zarada-u-srbiji-od-naredne-godine-30022-dinara.php>.

71 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, „Službeni glasnik RS“ br. 72/2019.

72 Zakon o izmenama i dopuna Zakona o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS“ br. 72/2019.

Kada je reč o kolektivnom pregovaranju, sektorski dijalog na nacionalnom nivou u privatnom sektoru gotovo da i ne postoji, što ukazuje na trend potpune decentralizacije kolektivnog pregovaranja od izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine. U izveštajnom periodu organizovano je nekoliko štrajkova i protesta sindikata u vezi posebnih kolektivnih ugovora: štrajk Sindikata pravosuđa Srbije, protest Sindikata obrazovanja Srbije i protest Sindikata uprave Srbije; u razgovorima predstavnika ovih sindikata sa predsednicom Vlade u maju, istaknuta je spremnost Vlade da potpiše posebne kolektivne ugovore za državne organe kojima će, pored postojećih prava, zaposlenima biti dodata i nova⁷³. U 2019. godini je zaključen samo jedan novi posebni kolektivni ugovor – Poseban kolektivni ugovor u komunalno-stambenoj delatnosti Grada Niša⁷⁴. Pored ovog, na snazi je bilo još deset ugovora:

- 1) Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji (sa rokom važenja do 31. januara 2019),
- 2) Poseban kolektivni ugovor za Elektroprivredu Srbije (do 7. februara 2021),
- 3) Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika (do 5. marta 2019),
- 4) Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike (do 7. marta 2019),
- 5) Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije (do 26. marta 2021),
- 6) Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave (do 13. maja 2020),
- 7) Poseban kolektivni ugovor za predškolske ustanove čiji je osnivač Grad Beograd (do 6. juna 2019),
- 8) Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije (do 17. septembra 2019),
- 9) Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu (do 7. marta 2019),
- 10) Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije (do 3. marta 2021)⁷⁵.

Prema podacima Inspektorata za rad iz Izveštaja za 2018. godinu, kao i u 2017. godini, osnovni razlozi štrajka prošle godine bili su ekonomsko-socijalne prirode⁷⁶. Kako je ocenjeno, često dolazi do masovnih otpuštanja jer

73 „Vlada želi da se rad zaposlenih vrednuje kroz povećanje plata“, <https://www.sindikar.rs/aktuelno.html>.

74 „Grad Niš potpisao PKU sa sindikatima javnih preduzeća“, <https://www.sindikar.rs/aktuelno.html>.

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

76 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu, str. 13.

MNOGI ŠTRAJKOVI ORGANIZOVANI PROŠLE GODINE PRERASLI SU U PROTESTE VAN KRUGA FABRIKE

poslodavac nije zainteresovan da zadrži zaposlene koji su u štrajku. Prošle godine su mnogi štrajkovi prerasli u proteste van kruga fabrike, a veliki broj njih organizovan je zbog loše privatizacije. Pored štrajka u Republičkom geodetskom zavodu, štrajkovi su organizovani u još nekoliko javnih institucija i preduzeća, kao što su „Pošta Srbije“, zbog niskih zarada i „Zastava oružje“, zbog otkaza koji je uručen predsedniku sindikata u tom preduzeću.

Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević, nije prisustvovao Prvomajskom protestu sindikata, verovatno da bi izbegao provociranje učesnika svojim učešćem, kao što je to bio slučaj prošle godine. Pored toga, u nedelji pre obeležavanja Međunarodnog praznika rada najavio je da će resornim ministarstvima predložiti da članovi Socijalno-ekonomskog saveta budu imenovani u radne grupe za izradu i izmenu zakona⁷⁷. Međutim, sindikati su na Prvomajskom protestu najavili radikalizaciju borbe za prava radnika i radnica. Kako je tom prilikom saopštio predsednik sindikata „Nezavisnost“, Zoran Stojiljković, on više „nema živaca“ da sedi u Socijalno-ekonomskom savetu jer su rezultati „nikakvi“⁷⁸. U julu su Savez samostalnih sindikata Srbije i UGS „Nezavisnost“ doneli odluku da prekinu učešće u radu Socijalno-ekonomskog saveta. Povod za tu odluku bio je štrajk zaposlenih u Republičkom geodetskom zavodu i „represija koja je usledila nakon njega“⁷⁹. Sindikati su zatražili da se na sednici Socijalno-ekonomskog saveta, uz učešće svih članova Vlade koji su članovi Saveta, uključujući i premijerku, raspravlja o pojavi sve učestalijih kršenja sindikalnih sloboda i prava.

Za razliku od dijaloga sa reprezentativnim sindikatima, Vlada je nastavila odličnu saradnju sa predstavnicima najvećih kompanija. U septembru je doneta nova odluka o formiranju radne grupe za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige“ Saveta stranih investitora. Grupom predsedava premijerka Ana Brnabić, a među njenim članovima su i predstavnici kompanija Lafarge Srbija, Crowe RS, IKEA, Ernst & Young, Societe Generale banka, JTI, SGS i Telenor⁸⁰.

77 „Đorđević: Članovi Socijalno-ekonomskog saveta u budućim izradama izmena i dopuna zakona“, <https://www.danas.rs/drustvo/djordjevic-clanovi-socijalno-ekonomskog-saveta-u-buducim-izradama-izmena-i-dopuna-zakona/>.

78 „Uz ovakve uslove rada u zemlji će ostati samo oni na vlasti i oni koji nemaju gde da odu“, <https://www.masina.rs/?p=9550>.

79 „Kap koja je prelila čašu“, <https://nezavisnost.org/kap-koja-je-prelila-casu/>.

80 Odluka o obrazovanju Radne grupe za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige“ Saveta stranih investitora, „Službeni glasnik RS“ br. 68/2019.

3.2. Institucionalni okvir

U pogledu institucionalnog okvira nije bilo promena u strukturi organa i tela. Prema Zakonu o ministarstvima⁸¹, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sindikalno organizovanje i štrajk.

Agencija za mirno rešavanje radnih sporova osnovana je Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova⁸² kao posebna organizacija koja obavlja stručne poslove koji se odnose na: mirno rešavanje kolektivnih i individualnih sporova, izbor miritelja i arbitara, vođenje Imenika miritelja i arbitara, stručno usavršavanje miritelja i arbitara, odlučivanje o izuzeću miritelja i arbitara i evidenciju o individualnim i kolektivnim radnim sporovima. U oktobru 2019. godine potpisan je Memorandum o razumevanju i saradnji u oblasti usaglašavanja primene metoda za mirno rešavanje radnih sporova između Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova Republike Srbije, Agencije za mirno rešavanje radnih sporova Crne Gore, Agencije za mirno rešavanje radnih sporova Republike Srpske i Ministarstva rada i socijalne politike Republike Severne Makedonije⁸³.

Prema Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu⁸⁴, Savet je definisan kao nezavisno telo koje čine predstavnici Vlade Republike Srbije, predstavnici reprezentativnih udruženja poslodavaca i predstavnici reprezentativnih sindikata. U sadašnjem sazivu učestvuju predstavnici Unije poslodavaca Srbije, Saveza samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“. Za predsedavajućeg Saveta u martu 2019. godine izabran je Zoran Đorđević, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u Vladi Republike Srbije. U 2019. godini održano je sedam redovnih sednica Saveta. Evropska komisija konstatovala je u svom Izveštaju za Srbiju za 2019. godinu da je administrativni budžet Socijalno-ekonomskog saveta dodatno povećan. U Zajedničkoj deklaraciji usvojenoj na devetom sastanku Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU-Srbija, održanom u oktobru 2019. u Beogradu, upućen je poziv Socijalno-ekonomskom savetu da najmanje jednom godišnje raspravlja o stanju kolektivnog pregovaranja u Srbiji, kao i o statusu i primeni kolektivnih ugovora na različitim nivoima⁸⁵. Takođe, naglašena je potreba da u radu Saveta aktivno učestvuju predsednik Vlade i ministri koji su njegovi članovi. Na kraju, podvučena je odgovornost Vlade Srbije u pogledu funkcionisanja bipartitnog i tripartitnog socijalnog dijaloga.

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

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

83 „Potpisan Memorandum o razumevanju i saradnji u oblasti usaglašavanja primene metoda za mirno rešavanje radnih sporova“, <https://www.ramrrs.gov.rs/sr-cyr/aktivnosti/potpisan-memorandum-o-razumevanju-i-saradnji-u-oblasti-usaglashavanja-primene-metoda-za-mirno-reshavanje-radnikh-sporova-165>

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

85 EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee, Joint declaration – 9th meeting of the EU-Serbia Civil Society, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/joint_declaration_9th_eu-serbia_jcc_final_edited.docx, str. 11.

U 2019. godini i dalje je bio registrovan 21 lokalni socijalno-ekonomski savet, kao i prošle godine⁸⁶, među kojima je veoma mali broj aktivnih. Za razliku od 2018. godine, kada su osnovana tri nova lokalna saveta, u 2019. godini je potpisan sporazum o osnivanju samo jednog novog saveta, i to u Gradu Pančevu⁸⁷.

3.3. Zakonski i strateški okvir

Zaključno sa 20. novembrom 2019. godine, nije utvrđen jedini predlog zakona u oblasti socijalnog dijaloga planiran za 2019. godinu, prema Planu rada Vlade za 2019. godinu, i to Predlog zakona o štrajku (tabela 3). Pored toga, treba napomenuti to da se predlog zakona o Socijalno-ekonomskom savetu, planiran prošle godine planom rada Vlade, nije našao u ovogodišnjem planu rada⁸⁸.

Tabela 3: Pregled planiranih i utvrđenih predloga zakona i planiranih i usvojenih akata za 2019.

Naziv propisa	Rok	Da li je obaveza ispunjena ⁸⁹
Predlog zakona o štrajku	Decembar 2019.	Da

Kako se navodi u Planu rada Vlade za 2019. godinu, **Zakonom o štrajku** biće definisani, između ostalog: „štrajk kao prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada, zabrana štrajka i ograničenje prava na štrajk u delatnostima od opšteg interesa i način utvrđivanja minimuma procesa rada“⁹⁰. Nakon održava-

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

87 „Potpisan Sporazum o osnivanju Socijalno-ekonomskog saveta Grada Pančeva“, <https://nezavisnost.org/potpisan-sporazum-o-osnivanju-socijalno-ekonomskog-saveta-grada-panceva/>

88 Na sednici SES-a održanoj u avgustu 2019. godine imenovani su članovi radne grupe za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalno-ekonomskom savetu. Izvor: <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/ses/2019%20cir.html>. Prema informacijama nadležnog ministarstva, ministar rada je doneo rešenje o formiranju radne grupe za izmenu zakona koja je održala prvi sastanak u oktobru. Izvor: „Evo šta sve predviđa Nacrt izmena Zakona o štrajku“, <https://www.blic.rs/biznis/privreda-i-finansije/minimum-procesa-rada-nece-utvrdjivati-poslodavac-evo-sta-sve-predvida-nacrt-izmena/3y5sb7t>.

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

90 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2019. godinu, str. 732.

nja javne rasprave o Nacrtu zakona u 2018. godini, ovlašćeni predlagač, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, nije na svojoj internet prezentaciji objavio izveštaj sa održane javne rasprave. Prema informacijama nadležnih, jedno od rešenja oko kojeg je postignut konsenzus jeste to da će minimum procesa rada biti utvrđen kolektivnim ugovorom, umesto od strane poslodavca, kao što je to sada slučaj⁹¹. Nacrt zakona je dostavljen na mišljenje Socijalno-ekonomskom savetu, ali to telo nije postiglo konsenzus njegovih članova oko teksta Nacrta zakona. Glavne zamerke sindikata na tekst odnosile su se na: to da Nacrt zakona o štrajku nije krovni zakon i da ne utiče na ograničenja propisana drugim posebnim zakonima i podzakonskim aktima; preusko definisanje štrajka solidarnosti kao štrajka kojim se pruža podrška samo zaposlenima ili sindikatima koji su u štrajku kod istog poslodavca ili istoj grani, grupi ili delatnosti na teritoriji Srbije; preširoko utvrđene delatnosti u kojima je zabranjen štrajk, kao i delatnosti od opšteg interesa u kojima je moguće organizovati štrajk ako se obezbedi minimum procesa rada. Odlaganje usvajanja novog zakona o štrajku konstatovano je i u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2019. godinu. Prema poslednjim informacijama, radna grupa za izradu nacrta zakona je raspuštena⁹².

U zaključku, može se reći da je odlaganje unapređenja jedne od ključnih oblasti koja se tiče radnih prava u Srbiji, prava na štrajk, i to više od 20 godina od donošenja osnovnog zakona, veoma loš signal svim zaposlenima, ali i onima koji nisu obuhvaćeni pravnim dejstvom važećeg zakona.

ODLAGANJEM DONOŠENJA NOVOG ZAKONA O ŠTRAJKU ŠALJE SE LOŠ SIGNAL SVIM ZAPOSLENIMA I ONIMA KOJI NISU OBUHVAĆENI PRAVNIM DEJSTVOM AKTUELNOG ZAKONA

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

91 „Evo šta sve predviđa Nacrt izmena Zakona o štrajku“, <https://www.blic.rs/biznis/privreda-i-finansije/minimum-procesa-rada-nece-utvrdjivati-poslodavac-evo-sta-sve-predvida-nacrt-izmena/3y5sb7t>.

92 „Bez novog zakona o štrajku – do daljeg“, <http://www.politika.rs/sr/clanak/429794/Bez-novog-zakona-o-strajku-do-daljeg>.

izveštajem dajemo sledeće pojedinačne ocene, u rasponu od 1-5 (gde je 1 najmanja, a 5 najveća ocena), kao i prosečnu ocenu za poglavlje „Socijalni dijalog“ u 2018. godini:

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

Navedeno znači da se stanje pogoršalo u odnosu na prošlu godinu, i to u podoblasti „Zakonodavni i strateški okvir“ (pad sa ocene 2 u 2018. na 1 u 2019), a time i ukupna ocena za oblasti socijalnog dijaloga (pad sa ocene 2,3 u 2018. na 2 u 2019). U skladu sa navedenim, preporuke Izveštaja za poglavlje „Socijalni dijalog“ koje upućujemo donosiocima odluka – Vladi Republike Srbije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i Narodnoj skupštini – su sledeće:

- Hitno i bez odlaganja privesti kraju pripremu i usvajanje predloga zakona utvrđenih Planom rada Vlade za 2019. i 2018. godinu – Predloga zakona o štrajku i Predloga zakona o Socijalno-ekonomskom savetu;

POTREBNO JE HITNO I
BEZ ODLAGANJA PRIVESTI
KRAJU PRIPREMU I
USVAJANJE PREDLOGA
ZAKONA O ŠTRAJKU I
ZAKONA O SOCIJALNO-
EKONOMSKOM SAVETU, U
SARADNJI SA SOCIJALNIM
PARTNERIMA

- Razmotriti, zajedno sa socijalnim partnerima, primedbe na Nacrt o štrajku;
- Dostavljati na mišljenje nacрте propisa, blagovremeno i bez izuzetka, Socijalno-ekonomskom savetu;
- Redovno konsultovati socijalne partnere o predlozima i primeni javnih politika, uključujući i Program ekonomskih reformi, Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike i Akcioni plan za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje;
- Uspostaviti dijalog sa socijalnim partnerima u okviru Socijalno-ekonomskog saveta o stanju kolektivnog pregovaranja, u skladu sa preporukom Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU-Srbija;
- 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;
- 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;
- 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, 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;
- Intenzivirati napore da se postigne konsensus u okviru Socijalno-ekonomskog saveta o minimalnoj ceni rada koja bi omogućila adekvatan životni standard zaposlenih u Srbiji, iznad visine minimalne potrošačke korpe i praga siromaštva;
- Hitno pristupiti potpisivanju posebnih kolektivnih ugovora za državne organe;
- Uključiti predstavnike sindikata u radnu grupu za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige“ Saveta stranih investitora;
- Intenzivirati napore na osnivanju lokalnih socijalno-ekonomskih saveta, naročito u jedinicama lokalne samouprave na čijoj teritoriji su učestali protesti i štrajkovi radnika zbog loših uslova rada u domaćim i inostranim, javnim i privatnim kompanijama.

Bibliografija

1. Bradaš S., Reljanović M., *Indikatori dostojanstvenog rada u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2019.
2. Centar za dostojanstven rad, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Beograd 2019.
3. Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, *Official Journal of the European Communities*, No L 183/1.
4. EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee, *Joint declaration – 9th meeting of the EU-Serbia Civil Society*.
5. Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*.
6. International Labor Conference (Committee on the Application of Standards), *C.Appl./Serbia/C81-C129*.
7. International Trade Union Confederation, *2019 ITUC Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
8. International Labor Organization, *Decent Work Country Programme 2019-2022: Serbia*.
9. Izveštaj o skriningu Srbija – Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.
10. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Izveštaj o radu Inspektorata za rad za 2018. godinu*.
11. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, *Izveštaj o radu za 2018. godinu*.
12. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Plan inspekcijuskog nadzora Inspektorata za rad za 2019. godinu*.
13. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o bezbednosti i zdravlju na radu*.
14. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Kontrolna lista – Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihova zaštita*.
15. Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.
16. Nacrt Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu – Obrazloženje.
17. Odluka o obrazovanju Radne grupe za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige“ Saveta stranih investitora, „Službeni glasnik RS“ br. 68/2019.

18. Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti, „Službeni glasnik RS“ br. 14/2019.
19. Savet stranih investitora, *Bela knjiga: Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji*, 2019.
20. Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, „Kolektivno pregovaranje u Srbiji“, jun 2018.
21. Ujedinjene nacije – Ekonomski i socijalni savet, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije*, 2014.
22. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ br. 8/19.
23. Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije*.
24. Vlada Republike Srbije, Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju.
25. Vlada Republike Srbije, *Plan rada Vlade za 2019. godinu*.
26. Zakon o zaštiti uzbunjivača, „Službeni glasnik RS“ br. 128/2014.
27. Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Službeni glasnik RS“ br. 25/2019.
28. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, „Službeni glasnik RS“ br. 72/2019.
29. Zakon o izmenama i dopuna Zakona o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS“ br. 72/2019.

III

Sindikati i
ranjive grupe
na tržištu rada

Mladi i sindikati

Sarita Bradaš

UVOD

Istraživanje o položaju mladih na tržištu rada¹ koje je prošle godine sprovedeno u okviru projekta *Radna prava su naša prava* pokazalo je da su mladi najčešće angažovani u nestandardnim oblicima rada – ugovorima na određeno vreme, ugovorima o privremenim i povremenim poslovima ili rade u neformalnom sektoru. Ograničene mogućnosti zapošljavanja i visoka nezaposlenost mladima ostavljaju malo izbora: prihvataju nesigurne poslove na kojima su slabo plaćeni ili poslove za koje su prekvalifikovani, pri čemu imaju ograničen pristup socijalnom osiguranju, a mnogima su uskraćena zakonom garantovana prava iz rada. Do posla mladi najčešće dolaze preko poznanstava ili u direktnom kontaktu sa poslodavcima.

Budući da su mladi jedna od najugroženijih grupa na tržištu rada čini se da bi i sindikati i mladi imali obostrani interes za sindikalizovanje mladih. Međutim, većina mladih nije učlanjena u sindikat, a razlozi za to su neposredno tojanoje sindikata na njihovom radnom mestu, to što im niko nije ponudio da se učlane i nezainteresovanost za sindikate. Većina nezaposlenih mladih nije informisana o radu sindikata, polovina ne veruje da članovi sindikata lakše ostvaruju svoja prava, a isto toliko ih nema poverenje u sindikat. Sa druge strane, tek jedan od četiri nezaposlena misli da se sindikati bore za bolje uslove rada i da štite prava zaposlenih.²

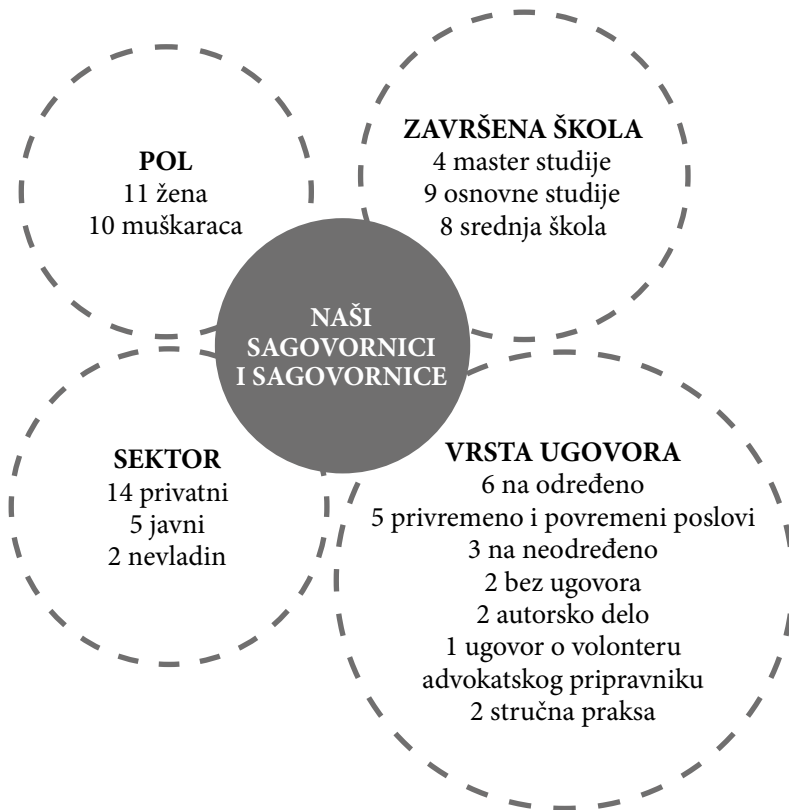
Kako bismo stekli uvid u iskustva mladih o problemima sa kojima se susreću prilikom zapošljavanja i na poslu kao i mišljenja o sindikatima sprovedli smo kvalitativno istraživanje koristeći strukturisani intervju. Namera nam je da pokušamo da pronađemo odgovor na pitanje kako približiti mlade sindikatima, ali i obrnuto – kako sindikate približiti mladima.

1 Videti više Mladi i sindikati, istraživanje autora Sarita Bradaš u okviru publikacije *Radna prava su naša prava*. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1782/publikacija-radna-prava-su-nasa-prava>

2 Ibid.

Naši sagovornici i sagovornice

Razgovori sa mladima starosti od 23 do 26 godina su obavljani tokom jula meseca 2019. godine. Većina naših sagovornika/ca ima završeno visoko obrazovanje, većina radi u privatnom sektoru i u nekom od nestandardnih oblika rada. Pet sagovornica rade na poslovima koji odgovaraju kvalifikacijama koje su stekle tokom obrazovanja u pogledu obrazovne oblasti i u pogledu stepena stručne spreme: asistentkinja na projektu, programerka, pripravnica u advokatskoj kancelariji, asistentkinja scenografa, medicinska sestra i geodetkinja. Međutim, samo programerka ima ugovor na neodređeno vreme, a ostale su angažovane po ugovoru na određeno vreme.



Većina visokoobrazovanih ispitanika radi na poslovima koji iza zvučnih naziva radnih mesta (specijalista za upravljanje tražnjom, KDK operater, customer service representative, mladi saradnik za marketing i komunikacije, community manager i operation associate) kriju administrativne poslove za koje nije potrebno fakultetsko obrazovanje.

„Ne znam ni da prevedem na srpski, recimo specijalista za upravljanje tražnjom. Pregledanje narudžbi, puštanje naloga ka skladištu i upravljanje zalihama.“

Pristup tržištu rada

Probleme sa kojima se mladi susreću prilikom traženja posla naši sagovornici pripisuju stanju na tržištu rada sa jedne strane i očekivanjima koja mladi imaju u pogledu svog budućeg posla sa druge strane.

Veoma je malo konkursa tako da mladi nemaju dovoljno informacija o slobodnim radnim mestima. Kada se jave na konkurse mladi najčešće ne dobijaju povratnu informaciju od poslodavca. Uslovi zapošljavanja su netransparentni i u pogledu prava i u pogledu obaveza.

„Na većinu oglasa na koje se javiš, uopšte i ne dobiješ odgovore i onda dođeš u poziciju da si konkurisao na pet mesta, a hoćeš da konkurišeš i na šesto ali se nadaš da će te neko zvati sa prethodnih pet.“

„Obračun zarade, slobodni dani, prava i obaveze. Posebno za one koji se prvi put zapošljavaju, sve je konfuzno. Dođeš kod poslodavca pitaju te da li hoćeš da potpišeš ugovor ili nećeš. Ako nećeš - ima ko hoće. Ako potpišeš ne znaš tačno šta si potpisao.“

Zbog slabe ponude poslova za dolazak do posla važne su veze i poznanstva na šta ukazuju i naši sagovornici govoreći o klijentelizmu i partijskom zapošljavanju.

„Ne mogu da nađu posao koji odgovara njihovoj struci. Za zaposlenje su najmanje bitni diploma i znanja, bitnije je koga poznaješ i gde si uspeo da se učariš.“

„Za mene je problem to što na tržištu rada moja struka nema velike šanse. Generalno, partokratski sistem je uređen tako da ako si mlad i član stranke imaš mnogo veće šanse.“

„Što se tiče klijentelizma, kada nemaš neku vezu da li rođačku, prijateljsku ili partijsku, teško je doći do nekog radnog mesta, ukoliko to mesto nije deficitarno.“

Neusklađenost znanja koja se stiču tokom školovanja sa zahtevima radnih mesta koja su u ponudi kao i nedostatak radnog iskustva predstavljaju prepreke u traženju posla za mlade. Na fakultetima se ne uči ono što mladima treba kada počnu da rade, već posao uče i savladavaju tek kada se zaposle budući da nemaju mogućnost da iskustvo steknu tokom studija. Indikativno je da većina naših sagovornika ne uočava da je sticanje iskustva vezano ne samo sa procesom obrazovanja već i sa procesom uvođenja u posao što je jedna od procedura upravljanja ljudskim resursima i u nadležnosti je poslodavca.

„Kod nas je jednostavno takav sistem, ono što te uče na fakultetu to ti sutra neće trebati, a ne uče te šta ti treba na poslu i stvari sa kojima ćeš se lakše zaposliti. Ono što ti treba za posao baš i ne učiš na fakultetu i retko možeš i da skupiš negde.“

„Pre svega nedostatak iskustva, jer traže da imaš iskustvo za stalni posao, na primer godinu, dve, bilo kakvo iskustvo je neophodno, a za neke stvari ne možeš da imaš posle studija odmah.“

„Opšti problem je to što se traži iskustvo da bismo se zaposlili, da da bismo imali iskustvo treba da imamo posao.“

Nedostatak iskustva se često koristi kao opravdanje za male plate i loše radne uslove. Teško se dolazi do poslova u struci, ali i kada se prihvataju poslovi van struke problem je pronaći one koji su „normalno plaćeni i sa normalnim uslovima rada“. Poslodavci mlade ljude koji su na studijama ili u srednjim školama zapošljavaju preko omladinskih zadruga čime obezbeđuju mladu radnu snagu pri čemu izbegavaju plaćanje pune cene rada kao i doprinosa za socijalno osiguranje.

„Problem je u sistemu zato što na mlade gledaju kao na neki vid jeftine radne snage tj. ti završiš fakultet dođeš im kao jedno neobrađeno biće koje je željno rada, usvršavanja, koje je spremno da se trudi i slično i onda te neko tamo dočeka i kad si mlađi radi ono nešto najgore, što niko od nas neće više to da radi. Ja stvarno mogu da kažem da sam imala sreću i da nikada nisam imala na poslu tako neki odnos i slično, ali znam iz nekog mog okruženja žalbe ljudi, da ih otprilike ne prihvataju u firmama jer ne shvataju da si relevantan za bilo kakav ozbiljniji posao zato što si mlad i nemaš iskustva.“

Neki od naših sagovornika/ca smatraju da prepreke zapošljavanju mladih predstavljaju njihova očekivanja pre svega u pogledu zarade, ali i to što smatraju da je završen fakultet referenca za dobijanje neke dobre pozicije.

„Isto tako mislim da je problem i u današnjim generacijama što bi želeli sve sad i odmah, i što ne shvataju da ne ide sve baš tako, nego da moraš da radiš i onda dobiješ nešto ozbiljnije. A što se tiče problema prilikom zapošljavanja, mislim da ljudi od starta žele mnogo velike plate tako da dosta njih odbija i zbog nekih nižih plata. Mislim da svako mora da se zadovolji nekom normom, pa tek onda kasnije da to ide na neki veći nivo.“

Probleme sa kojima se suočavaju zaposleni mladi naši sagovornici/e vide u niskim zaradama, radu na crno, potplaćenosti, prekarnom radnom odnosu, kršenje radnih i socijalnih prava. Navedeni problemi su posledica nedostatka poslova i prevelike konkurencije na tržištu rada zbog čega najčešće prihvataju poslove van struke a to ih onemogućava da steknu radno iskustvo kako bi konkurisali za poslove u struci. Niske zarade i nesigurnost onemogućavaju mlade da se osamostale i planiraju budućnost.

„Rade na crno, potplaćeni, prekarni radni odnos, ako nisu na crno onda rade preko omladinske, nisu zaštićeni i dobijaju manje para nego što bi trebalo. Prosto je retko da mlada osoba bude zapravo zaposlena, prijavljena i da dobija zdravstveno i penziono. Kada ideš preko omladinske, nemaš ništa od toga.“

„Pa odnos radnog vremena, odnosno sati, i dnevnicu koju primaš za to, zarade. Mislim da to uvek prevazilazi ono što je u ugovoru, bar je to moj slučaj, uvek

ostaješ sat više, dan duže, uvek se probije ugovor. To je prvi problem. A onda zarada, jer nemaš kompetentnost da tražiš veću cenu odnosno adekvatnu cenu za posao koji radiš pa onda pristaješ na manje od toga, to je isto problem.“

„Uslovi rada, primetio sam da su ugovori često u korist poslodavca. Primećio sam da se ugovor koji imam u poslednje vreme baš „fino“ koristi. On je zakonom određen, ali nemam nikakav godišnji odmor, bolovanje... Pri tom takvi ugovori se potpisuju na 6 meseci, a posle 2 godine poslodavci bi trebalo da te zaposle za stalno. Međutim rade neke „fore“ i izigravaju sistem tako što menjaju nazive radnog mesta ili posla gde na taj način produžavaju ugovor. U takvom sistemu sve vreme zavisíš od volje poslodavca. Nemaš ništa na duži period zagarantovano.“

„U našem vremenu, u sistemu gde se radi 10 sati dnevno nemaš nikakvo slobodno vreme. Mladi koji bi hteli da zasnuju porodicu ne mogu da se previše posvete tome zato što previše rade, kao što su ljudi nekada mogli jer su imali pristojnije radno vreme, nego mi ovo današnje. Radno vreme za mene je fiktivno, ne poštuje se.“

Uprkos tome što statistički podaci i rezultati brojnih istraživanja ukazuju na niz prepreka sa kojima se mladi suočavaju u pristupu tržištu rada koje su rezultat objektivnih okolnosti, pre svega manjkavosti politika zapošljavanja, a samim tim odgovornosti donosioca odluka, kod naših sagovornika/ca prevladavajući je diskurs individualizacije odgovornosti. Naime, poteškoće u zapošljavanju atribuiraju se nedostatku iskustva mladih ili njihovih prevelikih očekivanja. Drugi zabrinjavajući fenomen je normalizacija kršenja prava iz rada i po osnovu rada što ilustruje svojom izjavom jedna naša sagovornica: *„Mislim da ako se dovoljno potrude i ako se usmeravaju u nekom pravcu gde ima potrebe da mogu da nađu posao, i naravno da budu izuzetno vredni. Posle nastaje problem da li su te zarade odgovarajuće, da li je to odmah ugovor o radu.“*

Sindikati kako ih vide mladi

Mladi većinom nisu članovi sindikata kako smatraju intervjuisani, zbog toga što nisu informisani o postojanju i radu sindikata ne znaju kako mogu da se učlane i kakvu korist mogu da imaju od sindikata.

„Glavni razlozi su neinformativnost i manipulacija. Korišćenje sindikata za političke ciljeve, korišćenje određenih ljudi koji nisu podobni za te pozicije kako bi se vršila demontaža sindikata. Mislim da nekome odgovora da su mladi neinformativni o sindikatima. Do toga je došlo sa tranzicijom, prelaskom iz jednog društva sa paradigmom u društvo bez paradigme.“

„Mislim da ih to ne zanima, nije im dovoljno jasno čime se sindikat bavi i kakve koristi mogu da imaju. Dosta su indiferentni prema njima, misle da nemaju nikakvu korist.“

Mladi sindikat vide kao organizaciju koja okuplja stalno zaposlene, pre svega u javnom sektoru, a takvih je među mladima malo. Najveći problem je što su mladi zaposleni u delatnostima u kojima nema sindikata, rade na crno, honorarno ili na povremenim poslovima, a struktura sindikata ne omogućava sindikalizovanje radnika u nestandardnim oblicima rada.

„Zato što ne postoje sindikati u delatnostima kojima se mladi bave. To su na primer moderna zanimanja, privatni sektor. Obično su sindikati vezani za državni sektor i velike sisteme kojima mladi nemaju pristup. Mislim da bi mladi bili zainteresovani da se priključe kada bi se sindikati pojavili. Kada bi se to predstavilo na neki moderan način, mislim da bi to lepo radilo. Toliko firmi ima koje se bave outsourcingom, kao na primer NCR, koliko ima zaposlenih, po svim osnovama treba da imaju sindikat i da na neki način diktiraju deo uslova. Radnici nemaju nikakvu kontrolu tamo, to je čisto izrabljivanje.“

„Mislim da u mnogim firmama i nema organizovanih sindikata u samoj firmi a da bi se neko pridružio nekom granskom sindikatu mislim da je malo komplikovano i da prosečan čovek ima nedovoljno interesovanja da bi išao i učlanio se u takav sindikat.“

Nepoverenje u sindikate smatraju intervjuisani je sledeći razlog nesindikalizovanosti mladih i to pre svega zbog opaženih rezultata njihovog rada. Utisak je da sindikati kada se bore za povećanje zarada lako odustaju od borbe i ne istrajavaju u ispunjenju svojih ciljeva i zahteva. Nepoverenje u sindikate nije karakteristično samo za mlade već i za starije radnike, ne vidi se zalaganje za opštu dobrobit, solidarnost se izgubila, a ostao je samo lični interes.

„Nepoverenje u sindikate, i kod mladih i kod starijih; mladi su po prirodi stvari nepoverljivi prema sistemu, organizacijama i udruženjima. Kada vidi šta su sindikati postigli u proteklih 20 godina za radnike, onda nije uopšte čudno koliko je ljudi u sindikatima i zašto im niko ne veruje. Mislim da je ključni razlog to nepoverenje zbog nikakvih rezultata.“

„Nepoverenje. Da, mislim da čak i stariji. Danas je došlo takvo vreme, sve je ogoljeno, ne kao ranije kad su bar bile maske - pravda i poštenje, sad je sve ogoljeni interes. Mladi a čini mi se i stari nemaju više solidarnosti, svako odradi nekih svojih 8 sati i beži kući, nema više te neke zajednice, da uradim nešto za opštu dobrobit.“

Idealan sindikat prema rečima naših sagovornika, treba da se bori za ono za šta se deklarativno i zalažu sindikati: radna prava, bolje uslove rada, zaštitu na radu. Sindikati treba da vrše stalan pritisak na poslodavce kako bi ih sprečili da krše zakonom garantovana prava radnika. Od sindikata se očekuje da informiše radnike o njihovim pravima i načinima na koji sindikat može da ih zaštiti kada se njihova prava krše. Pored toga, idealan sindikat treba da bude usmeren ka zadovoljavanju što širih potreba svojih članova, da im pruži pravnu pomoć, podršku u profesionalnom razvoju, iskaže solidarnost sa svojim članovima. Od sindikata se očekuje nezavisnost i istrajnost u borbi za radnička prava.

„Rukovodstvo sindikata mora biti finansirano od članstva. Trebalo bi da obezbedi dobre uslove rada i tu pre svega mislim na privatni sektor. Mora da se poštuje osmočasovno radno vreme, da je prekovremni rad plaćen, da imaš pravo na bolovanje, pravo na odmor, bazične stvari za koje su se borili sindikati još u 19. veku.“

„Mislim da bi trebalo da budu nezavisni od partija i da bi trebalo da budu u mogućnosti da zaštite svoje članstvo od menadžmenta ili nadređenih. Treba da pruže usluge informisanja, zaštite, i trebalo bi da se javno mnjene bolje informiše o radu. najviše treba da informišu radnike o svojim pravima. Ljudi rade, a ne znaju svoja prava.“

„Idealni sindikat bi bio da te štiti od poslodavca, da ti štiti prava, da tvoj ugovor ide na uvid u sindikat, da proverava da li se poslodavac pridržava stavki iz ugovora, plaćanja itd.“

„Trebalo da pruži neku sigurnost, i mislim da sindikat nema smisla ako su u vrhu svi uvezani sa nekim ljudima koji odlučuju o zahtevima sindikata. Mislim da to treba da bude jedno nezavisno telo, koje pre svega treba da vodi računa o interesima zaposlenih, bez popuštanja nadređenima.“

Kako bi se približio mladim ljudima, sindikat treba da sprovede promene kako u organizaciji, tako i u metodama rada. Za početak, mladi ljudi treba da dobiju šansu u sindikatima tako što će biti zastupljeni u rukovodstvu sindikata. Mladima sindikat mogu da približe mladi jer različite starosne grupe privlače njima bliski po godinama. Metode rada sindikata treba da se prilagode 21. veku: promena strategije odnosa sa javnošću, veća prisutnost na društvenim mrežama, korišćenje kanala komunikacije bliskih mladim ljudima. Informisanje mladih ne samo zaposlenih nego i učenika i studenata je ključno za približavanje sindikatu kroz edukacije, tribine, zanimljive kampanje. Budući da je mnogo mladih u civilnom sektoru potrebno je uspostaviti i/ili unaprediti saradnju sa nevladinim organizacijama jer velika je verovatnoća da odatle počnu promene.

„Trebalo da promene pristup medijima, mogli bi da naprave svoje medije. Trebalo da se okrenu mladima i da oni traže mlade, a ne mladi njih. Mladima treba da priđu putem edukacija, i da šire krug ljudi. Najbolje je da priđu preko društvenih mreža, to je najbolji i najneposredniji odnos.“

„Direktni kontakti sa mladima, bukvalno. Ne znam tačno kako se osniva sindikat, ali treba da se ide od firme do firme, da se kaže „e ti radiš u ovoj delatnosti, da li hoćeš da se pridružiš sindikatu i cela tvoja firma?“ Malo aktivniji pristup. Mislim da sindikati sada funkcionišu samo gde već jesu, pa onda možeš da postaneš ili ne postaneš član. Nisi upoznat šta ti sindikat pruža, šta gubiš time što nisi u sindikatu. Mislim da su potrebni novi sindikati. Stari sindikati su prezasićeni, mislim da su tu ljudi koji su celu karijeru tamo, imam neke primere iz porodice. Stari sindikati su beskorisni, pogotovo za nas mlade.“

„Kad bih videla stvarno da donose neke dobiti i da se uspešno bore za prava zaposlenih verovatno bi i ja pristupila takvom sindikatu.“

„Mislim da sindikati ne prilaze mladima. Nisam imala prilike da radim u organizaciji koja je imala sindikat i da uopšte budem pozvana na učešće. Uglavnom kada se osvrnem oko sebe, u sindikatu su stariji ljudi, godište mojih roditelja ili stariji. Mislim da se sindikati uopšte nisu prilagodili modernom svetu, već da su ostali u toj nekoj rigidnoj sferi državne uprave. Ne treba nužno da postoje sindikati u samoj firmi, nego više malih sindikata na nivou grana. Zato što firme zbog efikasnosti zapošljavaju manji broj radnika i može imati manje radnika u pojedinačnoj firmi i nema dovoljno snage ko bi se sada ujedinio u jednoj firmi u sindikat. Nego iz više firmi u sindikat, jer svi imaju neki interes.“

Završna razmatranja i preporuke

Mladi su starosna grupa koja je u najnepovoljnijoj situaciji na tržištu rada. Kada dođu do posla najčešće rade na nesigurnim poslovima, poslovima za koje su slabo plaćeni, uskraćena su im radna i socijalna prava, a većina ih je u sektorima delatnosti koji nisu sindikalizovani. Upravo iz navedenih razloga mladi su grupa kojoj je najviše potrebna zaštita sindikata. Međutim, sindikati postojećom strukturom, organizacijom, metodama rada i načinom komunikacije ne uspevaju da uspostave interakciju sa mladima i odgovore na njihove potrebe. Nalazi našeg istraživanja pokazuju da naši sagovornici/e nemaju negativan stav prema sindikatima, smatraju da većina mladih veoma malo zna o sindikatima i njihovom radu i kritični su prema načinu na koji sindikati deluju.

Preporuke za približavanje sindikata mladima:

- Razviti strategiju rada sa mladima zasnovanu na ispitivanju potreba mladih koji nisu u članstvu sindikata kao i onih koji su članovi sindikata. Mladi se uglavnom zapošljavaju u sektorima u kojima je niska sindikalizovanost i tu je potrebno razvijati drugačije forme kako bi se mladi organizovali.
- Razviti usluge za mlade koje bi im osigurale pristup tržištu rada (profesionalna orijentacija, radne prakse...). Pružanje usluga i razvijanje mreže podrške ima obostranu korist. Mladi bi postali konkurentniji na tržištu rada, dok bi sindikati na takav način mogli da regrutuju članstvo.
- Uspostaviti saradnju sa srednjim školama i fakultetima radi realizacije programa koji imaju za cilj podizanje svesti mladih o značaju dostojanstvenog rada i ulozi sindikata u ostvarivanju standarda dostojanstvenog rada. Većina intervjuisanih ističe da je potrebno povezivanje sindikata sa obrazovnim institucijama. Nizak nivo poznavanja sopstvenih radnih prava i nepoznavanje uloge sindikata mogu se objasniti izostankom bilo kakvog dodira sa sindikatima tokom školovanja.
- Uspostaviti platformu za saradnju sa nevladinim organizacijama koje rade sa mladima radi organizovanja kampanja, edukacija, zagovaranja i zastupanja

je prava radnika kao i sprovođenja istraživanja. Prekarni položaj mladih zahteva drugačije forme organizovanja i saradnje sa sindikatima. Formiranje NVO i sporazumi o saradnji sa sindikatima mogu biti deo rešenja.

- Osigurati da u organima odlučivanja sindikata budu i predstavnici mladih.
- Pristup odozdo (bottom up) – reorganizacija unutar sindikata i prilagođavanje strukture novim trendovima na tržištu. Više demokratije unutar samih sindikata i veća odgovornost visokih funkcionera prema članstvu su veoma važni za privlačenje mladih kadrova.
- Drugačije forme komunikacije, veće prisustvo na društvenim mrežama i promena imidža mogu povećati interesovanje mladih za sindikate.
- Ulazak sindikata u sektore u kojima je najviše zaposleno mladih. Naročito je važno veće prisustvo u uslužnom sektoru.

Tretman starijih radnika u evropskim i nacionalnim dokumentima, pravnoj i drugoj regulativi i medijima

Ksenija Petovar

Ciljevi i svrha analize

Pre osam godina (2011.) Fondacija Centar za demokratiju objavila je istraživanje/publikaciju pod naslovom **Stariji radnici. Neki na poslu, a neki ni posla ni penzije**, autora Srećka i Vojislava Mihailovića.¹ Autori u uvodnom poglavlju odgovaraju na pitanje *Zašto je danas rad starijih radnika postao važna tema u Srbiji, ali i u većini drugih evropskih država?* Između ostalog, oni kažu: „Pre svega starijih je sve više, a natalitet sve manji. Životni vek je sve duži, a odskora se produžio i radni vek. Broj prevremenih penzionisanja je u Srbiji tek nedavno sveden u „prihvatljive“ granice. Broj penzionera raste, a proporcija penzionera i zaposlenih biva sve nepovoljnija. Broj nezaposlenih raste, a posebno broj nezaposlenih starijih radnika“². I dalje: „Sve u svemu, danas je na delu ejdžizam (ageism) ili, kako se češće govori, starosna diskriminacija, tj. pojava kada se starost radnika pojavljuje kao razlog za otpuštanje i za neprimanje na posao“. Autori se pozivaju na *Strategiju „Evropa 2020“* u kojoj je jedan od pet osnovnih ciljeva zalaganje za povećanje stope zaposlenosti žena i muškaraca starosti od 24 do 64 godine sa 69% na 75% kroz različite aktivnosti, uključujući veće učešće mladih, starijih radnika i slabo kvalifikovanih radnika, kao i bolju integraciju migranata“³. Mihailović i Mihailović predlažu okvir nove politike prema starijim radnicima i navode relevantne razloge za primenu takve (nove) politike orijentisane na zadržavanje starijih radnika u radnom odnosu: (1) Zadržavanje baze znanja – znanje i iskustvo koje imaju stariji radnici predstavljaju posebno vrednu

1 Mihailović Srećko i Vojislav Mihailović (2011), *Stariji radnici. Neki na poslu, a neki ni posla ni penzije*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.

2 Ibid, str. 9.

3 Ibid, str. 17

imovinu, sticanje takvog znanja kod mladih iziskuje znatna ulaganja u obrazovanje i razvoj; (2) Iskorišćavanje prednosti koje proizlaze iz različitosti – starosno heterogeni timovi ostvaruju znatno bolje sinergijske učinke; (3) Tržišne potrebe – rad starijih radnika u nekim sektorima uliva veće poverenje klijentima (prodaja nekih proizvoda, pružanje nekih usluga i sl.); (4) Manja fluktuacija radne snage smanjuje troškove osoblja; (5) Rešavanje „uskog grla“ na tržištu rada zbog manjka radne snage ili radnika sa specifičnim znanjima i veštinama; (6) Poštovanje zakonske regulative budući da je rad starijih radnika definisan raznim zakonima; (7) Starenje stanovništva koje proizvodi neodrživu ekonomsku i socijalnu situaciju u okviru sadašnjih rešenja i politika u odnosu na uslove penzionisanja i prema neaktivnim i nezaposlenim građanima, i (8) Kriza penzijskog sistema zbog dramatičnih promena u proporciji broja zaposlenih i broja penzionera⁴.

U maju 2011. godine Vlada Republike Srbije usvojila je *Nacionalnu strategiju zapošljavanja od 2011-2020*.⁵ u kojoj nalazimo paragraf o Podsticanju zapošljavanja starijih lica (50-64) kao i skup Indikatora uspeha i praćenja primene Strategije.

S obzirom na geografsku pripadnost Evropi i zvaničnu orijentaciju Republike Srbije ka pridruživanju Evropskoj Uniji, nezaobilazni su dokumenti Unije koji dotiču radna prava i, za našu temu važno, uslove rada starijih radnika. Videćemo da je kategorija starijih radnika čest predmet u rezolucijama i akcionim programima različitih EU organizacija.

Iako se ima utisak da je pod uticajem neo-liberalnog diskursa u potpunosti potisnuta ideja i osnovne postavke države blagostanja (welfare state), u literaturi i na mreži su sve brojniji naslovi koji vraćaju u život jednu od najvrednijih tekovina vekovne borbe za radnička i šire govoreći socijalna i ekonomska prava građana. U tekstu pod naslovom *Zašto je Evropski socijalni model još uvek relevantan*⁶ ekonomista Daniel Vaughan – Whitehead iz Međunarodne organizacije rada (ILO) ukazuje da su „u pojedinim državama ključni elementi (odrednice, principi) Evropskog socijalnog modela bili radikalno promenjeni, a ne retko i poništeni (napušteni, dismantled), iako je bilo potpuno jasno (očigledno) da oni nisu bili uzrok budžetskih deficita“. On dodaje, da Evropski socijalni model jača u pojedinim Evropskim državama nakon usvajanja politika fiskalne konsolidacije za vreme finansijske i ekonomske krize. Nakon perioda potiskivanja socijalnih politika, Međunarodna organizacija rada i Evropska Komisija (The European Commission) su prihvatile da je neophodno reformisati pojedine elemente Evropskog socijalnog modela zbog izazova kao što su jačanje kompeticije na globalizovanom tržištu i starenja evropskih društava, kaže Vaughan-Whitehead. I dodaje da je Evropski socijalni model izvor inspiracije za ne-

4 Ibid, str. 29 -30

5 Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011 – 2020 godina. (Službeni glasnik RS, 37/2011).

6 <http://www://ilo.org/why-the-european-social-model-is-still-relevant/>

koliko velikih brzorastućih ekonomija kao što su Kina, Brazil, Indonezija i Maroko. Od presudne je važnosti da sama Evropska Unija jasno iskaže podršku i usvoji neophodne odluke da bi se sačuvao socijalni model koji je odigrao ključnu ulogu u evropskoj istoriji, kaže ovaj autor.

Evropski Parlament, Veće Evrope i Evropska Komisija su na *Socijalnom samitu za pravičan rad i razvoj* (Fair Jobs and Growth), 17. novembra 2017. godine, u Getinburgu (Göteborg) usvojili **Evropski stub socijalnih prava** (*The European Pillar of Social Rights*) koji obuhvata skup od 20 principa i prava, od prava na pravičnu zaradu do prava na zdravstvenu zaštitu; od celoživotnog učenja, bolje ravnoteže između rada i ostalih potreba i rodne ravnopravnosti do minimuma prihoda. Proklamacija odražava nedvosmisleni podršku svih EU institucija principima i pravima utvrđenim Stubom. Sa *Evropskim stubom socijalnih prava*, Evropska Unija zalaže se za prava svojih građana u dinamičnom i brzo-menjajućem svetu. *Evropski stub socijalnih prava* sadrži nova i učinkovitija prava građana i ima tri osnovne teme: (1) Jednaki izgledi i dostupnost tržištu rada; (2) Pravične uslove rada; i (3) Socijalnu zaštitu i uključivane⁷. Ostvarivanje principa i prava definisanih u *Evropskom stubu socijalnih prava* podrazumeva zajedničku odgovornost institucija Evropske Unije, država članica, socijalnih partnera i ostalih zainteresovanih aktera. I pored toga što se u dokumentu posebno ne referira na podgrupu stariji radnici, veći broj usvojenih principa i prava se mogu direktno primeniti na kategoriju stariji radnici (aktivna podrška u zapošljavanju, pravo na podršku tokom traženja posla, obuka i prekvalifikacija i druge).

Da li se u proteklih osam godina nešto promenilo u položaju i radnom statusu starijih radnika u poređenju sa podacima koje nalazimo u istraživanju Srećka i Vojislava Mihailovića iz 2011. godine i da li je ostvareno nešto od ciljeva i projekcija iz *Nacionalne strategije zapošljavanja od 2011-2020*, koju je usvojila Vlada Republike Srbije 2011. godine? To je jedan od razloga pisanja ovog izveštaja. Cilj je i da istražimo koliko su programi i aktivnosti na unapređenju radnog statusa starijih radnika u dokumentima Evropske Unije usvojeni u dokumentima nacionalnih aktera u Republici Srbiji (državna uprava, sindikati, udruženja poslodavaca, organizacije civilnog društva). Nastojaćemo da dođemo makar do parcijalnog uvida o zainteresovanosti medija za temu o radnom statusu starijih radnika, kao i da potražimo primere dobre prakse u svetu i u Srbiji u odnosu na zapošljavanje starijih radnika.

Stariji radnici nisu homogena grupa

Ne postoji jedinstvena definicija pojma stariji radnik ni prema osnovnom kriterijumu – godinama starosti. Najčešće se u tu grupu svrstavaju lica od 50 do 65 godina starosti. Nema sumnje da je gornja granica (65) uslovljena

7 <http://ec.europa.eu/commission/european-pillar-of-social-rights>

zakonskom granicom za odlazak u penziju (u Srbiji 65 godina za muškarce, kojoj starosnoj granici će se uskoro pridružiti i žene). Donja granica je verovatno posledica statističke podele na starosne kategorije. U literaturi, uključiv i onu korišćenu za pisanje ovog izveštaja, nalazimo donju granicu utvrđenu i na 40, 45 ili 55 godina. Gornja granica ne retko podrazumeva i lica starija od 65 godina. Ovo se, po pravilu, odnosi na zaposlene na specifičnim radnim mestima (profesori univerziteta, lekari i dr.)

Stariji radnici su u mnogom pogledu izrazito heterogena društvena grupa. Podgrupe u okviru ove društvene grupe su brojne i sa suštinski različitim obeležjima i vrednostima indikatora – od obrazovanja, ekonomske situacije, uslova rada i zaposlenosti, zdravstvenog stanja, stambene i porodične situacije do psiho-fizičke spremnosti i volje da se i u poznim godinama radno angažuju.

Verovatno najznačajnije obeležje koje starijim radnicima daje toliko heterogena svojstva jeste obrazovanje. Najpovoljniji je položaj starijih radnika sa visokim obrazovanjem, kvalitetnim znanjima i iskustvom koje je važan potencijal društvenog razvoja i prosperiteta. Razlike u obrazovanju su značajan faktor ekonomskog statusa pojedinca, ali i njegovog odnosa prema radu i preferencije da prestane ili da nastavi da profesionalno radi nakon sticanja prava na penziju. O toj vezi se govori u tekstu: ***EurActiv. O dužem radnom veku ne odlučuje se u poznim godinama***⁸. (Istraživanje na Univerzitetu u Helsinkiju pokazalo je da se odluka o nastavku rada nakon dostizanja granice za penzionisanje donosi mnogo pre starosti. Posebno zainteresovani za duži radni vek su oni višeg obrazovanja i na “atraktivnim“ radnim mestima na kojima se pred njih postavljaju izazovni zadaci. Tome treba dodati da je dobro zdravlje preduslov za duži radni vek. Zbog toga profesorka Komp, koja je vodila istraživanje, smatra da politike produžavanja radnog veka ne treba da se fokusiraju samo na starije zaposlene, već da ljude u mladosti i u srednjim godinama treba podsticati na učenje tokom celog života i ohrabrivati ih da usvajaju zdrave stilove života. Saznanje da obrazovaniji i obučeniji (kvalifikovaniji) ljudi koji imaju bolje izgleda za kvalitetnije poslove žele da rade duže i kada ostare, Konrad Turek sa Holandskog interdisciplinarnog demografskog instituta (NIDI) objašnjava “akumulacijom prednosti“.

Zdravstveno stanje je jedan od ključnih faktora radnog statusa. Fizički (i mentalno) zdraviji radnici će nastojati da što duže ostanu radno aktivni, bez obzira da li su u formalnom radnom odnosu ili u drugim vidovima radnog angažovanja. Ovome treba dodati da istraživanja o stavovima prema produžetku radnog veka pokazuju da su tome neskloniji radnici koji su većinu radnog veka proveli

8 EurActiv. O dužem radnom veku ne odlučuje se u poznim godinama, <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/o-duzem-radnom-veku-ne-odlucuje-se-u-poznim-godinama>

9 U Srbiji tek svaki peti penzioner (20%) ima pun radni staž. Ne treba imati iluziju da se može doći do pouzdanog odgovora na pitanje zašto je toliko visoko učešće penzionera sa smanjenim radnim stažom (preвременe penzije, invalidske penzije i sl.). Objašnjenje takvog stanja može da obuhvati različite razloge – od povoljnih zakonskih uslova i stimulacija za preвременo penzionisanje, korišćenja koruptivnih sredstava radi dobijanja uverenja za ostvarivanje invalidske penzije do teških uslova rada, slabog fizičkog i mentalnog zdravlja, “izraubovanosti” organizma, rada na više koloseka (zaposlenje, obaveze u porodici, rad u poljoprivredi, dopunski rad radi povećanja prihoda i sl.).

na teškim, fizički zahtevnim poslovima i koji su rano počeli da rade⁹.

Autori Jelena Žarković-Rakić i Marko Vladislavljević¹⁰ klasifikuju starije radnike na tri osnovne grupe: zaposlene, nezaposlene i neaktivne. U grupi neaktivnih osnovne podgrupe su: (1) Penzioneri, (oko 200.000 muškaraca u starosnoj grupi 55 – 64 godine, i 150.000 žena u starosnoj grupi 50-59 godina) za koje autori navode da se većina njih penzionisala nakon što je ispunila minimalne uslove za odlazak u penziju, te da su šanse za ponovno aktiviranje penzionera veoma male i uslovljene niskom spremnošću za rad (96% njih ne želi da radi); (2) Domaćice, (oko 110.000 žena u starosnoj grupi 50 – 59 godina) sa niskom voljom da rade (87% njih ne želi da radi) i sa veoma niskim nivoom radnih veština (72% ima osnovno ili niže obrazovanje, a 62 su bez radnog iskustva); (3) “Nezaposleni“ neaktivni (oko 70.000 muškaraca i 60.000 žena u pomenutim starosnim grupama) ne traže aktivno posao i/ili nisu raspoloživi za rad. Značajan deo ove grupacije je postao neaktivan nakon gubitka posla tokom tranzicije i gotovo polovina njih želi ponovo da radi. S obzirom na radno iskustvo, nadprosečnu obrazovnu strukturu, time što raspoložu relativno dobrim radnim veštinama, ova grupa ima najveće šanse za ponovnim zapošljavanjem (reaktivacijom) među neaktivnima. Preostale dve podgrupe neaktivnih su osobe sa dugoročnim ili trajnim invaliditetom i ostali neaktivni koji zajedno čine mali procenat neaktivnih (oko 4% i žena i muškaraca u 2011. godini)¹¹.

Jedan broj penzionera je još uvek radno aktivan, pa se i oni mogu svrstati u kategoriju starijih radnika. Prema procenama iznetim u tekstu “Penzionerima nude četiri radna sata dnevno“¹² oko 35.000 penzionera ima prijavljen posao. Koliki je broj penzionera koji rade neprijavljeno, “na crno“ je pitanje na koje se ne može dobiti ni približan odgovor. Prema podacima Ankete o radnoj snazi (ARS) u 2018. godini u neformalnom sektoru je radilo 90.800 lica starih 65 i više godina, a u formalnom sektoru 56.700. Nema podataka koliko njih ima status penzionera. Nema sumnje da su radno aktivni penzioneri u bar malo boljoj poziciji od starijih radnika koji nemaju stalne/redovne prihode i koji, van svake sumnje, spadaju u ranjivu kategoriju stanovništva. Pojedine podgrupe starijih radnika svrstavamo u ranjive kategorije – iz ugla radnog statusa to su građani bez zaposlenja ili zaposleni na povremenim poslovima, najčešće nisu prijavljeni, rade svesni rizika da im obećana zarada neće biti isplaćena ili bar ne u iznosu koji im je obećan. Vrlo često su prinuđeni da prihvataju teške fizičke poslove koji prevazilaze njihovu fizičku moć i snagu. Raspoloživi izvori podataka o starijim radnicima ne omogućavaju da se utvrdi stvarni broj starijih radnika koji žive ispod granice siromaštva ili se nalaze u riziku od siromaštva, koji su prinuđeni da

10 Žarković-Rakić, Jelena i Marko Vladislavljević Rastuća neaktivnost starije populacije, <http://ebooks.ien.bg.ac.rastuca-neaktivnost-starije-populacije>

11 Ibid, str 139

12 „Penzionerima nude četiri radna sata dnevno“, Politika, 22.0.2019; <http://www.poltika.rs/scc/clanak/438303.Penzionerima-nude-cetiri-radna-sata-dnevno>

obavljaju poslove koji im se ponude da bi obezbedili minimalnu egzistenciju za sebe i svoju, ne retko, višegeneracijsku porodicu. U realističnim procenama **EurActiva: Petina starijih u Srbiji lose živi**¹³ se zasigurno nalazi i znatan broj starijih radnika koji prihvataju bilo kakve poslove na tržištu rada da bi obezbedili minimalne prihode.

Najzad, ne postoji koliko-toliko usaglašena procena o broju starijih radnika. Prema nekim izvorima, 2007 godine učešće starijih radnika u EU 27 iznosila je 12%, a projekcija za 2060. godinu je 18%. Odgovarajući procenti u Srbiji su 12,3% (2010. godine) i 15,7% (2050. godine). Jedino u čemu se svi izvori slažu, jeste da će se udeo starijih radnika u ukupnom radnom kontingentu stalno povećavati.

Sažeto: Stariji radnici su po mnogim obeležjima izrazito heterogena društvena grupa. Ipak možemo da izdvojimo dva obeležja – obrazovanje odnosno kvalifikacije i veštine i zdravstveno stanje, kao ključne u izgledima da se na kvalitetan način produži radni vek. Nema sumnje da su radno aktivni stariji radnici, uključiv i penzionere, u boljoj ekonomskoj i socijalnoj poziciji od starijih radnika koji nemaju stalne/redovne prihode i koji, van svake sumnje, spadaju u ranjivu kategoriju stanovništva – iz ugla radnog statusa to su građani bez zaposlenja ili zaposleni na povremenim poslovima, najčešće nisu prijavljeni, rade svesni rizika da im obećana zarada neće biti isplaćena ili bar ne u iznosu koji im je obećan. Vrlo često su prinuđeni da prihvataju teške fizičke poslove koji prevazilaze njihovu fizičku moć i snagu. Raspoloživi izvori podataka o starijim radnicima ne omogućavaju da se utvrdi stvarni broj starijih radnika koji žive ispod granice siromaštva ili se nalaze u riziku od siromaštva, koji su prinuđeni da obavljaju poslove koji im se ponude da bi obezbedili minimalnu egzistenciju za sebe i svoju, ne retko, višegeneracijsku porodicu. Ne postoji koliko-toliko usaglašena procena o broju starijih radnika. Jedino u čemu se svi izvori slažu, jeste da će se udeo starijih radnika u ukupnom radnom kontingentu stalno povećavati. S obzirom da su obrazovanje (formalno, znanje, veštine) i dobro zdravstveno stanje preduslov za kvalitetan i dugotrajniji radni vek, politike produžavanja radnog veka ne treba da se fokusiraju samo na starije zaposlene, već da ljude u mladosti i u srednjim godinama podstiču na učenje i profesionalno usavršavanje tokom celog života kao i na usvajanje i zdravih stilova života.

13 EurActiv: Petina starijih u Srbiji lose živi, <http://www.euractiv-rs/ljudska-prava/petina-starijih-u-srbiji-loše-zivi>

Analiza pozicije i statusa starijih radnika u dokumentima organizacija iz Evropske Unije ili država članica

U dokumentima organizacija iz Evropske Unije veoma često se, direktno ili posredno, pominje grupa starijih radnika u kontekstu radnih prava, uslova rada i izgleda na tržištu rada sa kojima se suočavaju posebno ranjive i marginalizovane društvene grupe (žene, mladi, stariji radnici, migranti, nisko kvalifikovani). Pored već analiziranog *Evropskog stuba socijalnih prava*, ima razloga pomenuti i propozicije iz dokumenta **Strategija „Evropa 2020“**¹⁴. U dokumentu se ukazuje da i pored povećanja stepena zaposlenosti starosnog kontingenta 20-64 godine na 69% u EU, ta stopa je znatno niža nego u drugim delovima sveta. To se posebno odnosi na starije radnike (55 – 64 godine) kod kojih je zaposleno svega 46% od ukupnog kontingenta u poređenju sa preko 62% u SAD i Japanu¹⁵. Tome se dodaje da ubrzano demografsko starenje i penzionisanje naročito pripadnika baby-boom generacije ozbiljno ugrožava sistem socijalne zaštite i ekonomsku održivost penzionih fondova. Kao jedan od bazičnih ciljeva koje treba ostvariti do 2020. godine, navedeno je povećanje stope zaposlenosti kontingenta 20 – 64 godine, sa tadašnjih 69% na najmanje 75%, „uključujući veći angažman žena, starijih radnika i bolju integraciju migranata na tržištu rada“¹⁶. Inkluzivan razvoj iziskuje visoku zaposlenost, a naročito povećanje zaposlenosti žena i starijih radnika koje je, stalno se naglašava, u EU nisko. U ostvarivanju tog cilja od ključnog značaja je celoživotno učenje i neprekidno usavršavanje znanja i veština¹⁷.

U **Akcionom programu Evropske konfederacije sindikata**¹⁸ eksplicite se ne pominju posebne grupe/podgrupe zaposlenih, ali se težište stavlja na socijalna i ekonomska prava radnika, usklađivanje (hand-to-hand) socijalne pravde i tržišne kompetitivnosti, dobrobit građana se smatra ciljem ekonomskih politika i sl. Jedan od prioriteta je obnova (rebuilding) Evropskog socijalnog modela, sa posebnim naglaskom na podršci kvalitetnoj zaposlenosti, borbi protiv prekarnog rada, dostizanju nediskriminatornog i inkluzivnog tržišta rada, kvalitetne socijalne zaštite, javnih usluga i dostupnosti obazovanja i unapređivanja radnih veština i znanja. Sažeto, utvrđeni prioriteta za rezultat treba da imaju poboljšanje radnog statusa svih zaposlenih, iz čega sledi da treba očekivati poboljšanje uslova rada kategorija koje su danas posebno ugrožene i izložene rizicima, naravno ukoliko se uspe u ostvarivanju postavljenih ciljeva i prioriteta. Evropska konfederacija sindi-

14 Europe 2020 Strategy. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European Commission, March 2010

15 Strategija „Evropa 2020“, str. 9

16 Ibid, str 8.

17 Ibid, str 16

18 ETUC Action Programme 2019 – 2023. European Trade Union Confederation. 14th Congress, Vienna, 21-24 May 2019.

kata je usvojila *Akcioni plan za dostizanje obnovljenog Socijalnog ugovora za Evropu* (Social Contract for Europe) u kome se naročito naglašava važnost da Evropska Unija osigura/ostvari da celoživotno učenje i pravo na obuku budu stvarno dostupni svima. Ova propozicija se može razumeti kao način i kao šansa da se starijim radnicima sa slabijim obrazovanjem i nedovoljnim radnim iskustvom omogući da na taj način poprave svoju situaciju i svoje izgleda na tržištu rada. Na str. 45 se naglašava važnost obuke, celoživotnog učenja i sticanja kvalifikacija koji će zaposlene oskrbiti sa traženim znanjima i veštinama. U paragrafu 389 ovog dokumenta se ukazuje da nedovoljno ulaganje u obuku i obrazovanje naročito pogađa pojedine grupe, među kojima su i stariji radnici. U paragrafu 391 se naglašava važnost profesionalne obuke. U paragrafu 408 se navodi da svega 10 procenata odraslih se uključuje u programe celoživotnog učenja, odnosno da je veoma mali interes za sticanje i unapređivanje znanja koja mogu obezbediti dobijanje kvalitetnog posla i u poznim godinama.

U poglavlju o Obrazovanju i obuci navode se, između ostalog, sledeći prioriteti:

- Primeniti prvi princip *Evropskog stuba socijalnih prava* „da svako ima pravo na kvalitetno i inkluzivno obrazovanje, obuku i celoživotno učenje s ciljem da stiče i održava veštine i znanja koja će mu obezbediti puno učešće u društvenoj zajednici i uspešno uključivanje u tržište rada“;
- Obezbediti pravo i pristup kvalitetnoj obuci za sve radnike, a naročito za slabo obučene i nisko kvalifikovane, i uključiti pravo na plaćeno odsustvo tokom pohađanja obrazovnih programa;
- Obezbediti da investiranje u obrazovanje i obuku na nacionalnom nivou bude održivo;
- Posebnu pažnju usmeriti na obrazovanje i obuku nisko kvalifikovanih, samo-zaposlenih i nezaposlenih radnika;
- Profesionalno obrazovanje i sistemi obuke treba da sadrže visoko-kvalitetne, privlačne i inkluzivne programe;
- U programe obrazovanje i obuke uključiti širok krug aktera, a naročito ustanove visokog obrazovanja.

U prethodnom *ETUC Action Programme 2015 – 2019*.¹⁹, je bilo postulirano da je povećanje učešća ranjivih grupa, uključiv i starije radnike, od suštinske važnosti za ostvarivanje cilja visoke zaposlenosti u Evropi²⁰. Bankovna i finansijska kriza u Evropi povećala je siromaštvo i socijalnu nejednakost kao posledicu smanjivanja zarada, umanjena socijalne zaštite i javnih troškova,

19 ETUC 13th Congress. Paris, 29.09 – 2.10.2015

20 ETUC Action Programme 2015 – 2019. ETUC 13th Congress. Paris, 29.09 – 2.10.2015., str 16

povećanja nezaposlenosti, deregulacije tržišta rada i prekarnog zapošljavanja, što je posebno pogodilo pojedine ranjive grupe, među njima i starije radnike.²¹

Naglasak na celoživotnom učenju u ovom, kao i drugim dokumentima EU koji se bave uslovima rada i radnim pravima, uključuje starije radnike nižeg obrazovanja i slabijih kvalifikacija. Po našem sudu, može se tumačiti da se propozicija o kontinuiranom obrazovanju prioritarno odnosi na građane sa nižim nivoima obrazovanja i slabijim kvalifikacijama. Realistična je pretpostavka da građani sa višim obrazovanjem i specijalizovanim znanjima sami biraju koju vrstu dodatnog obrazovanja će „konzumirati“, i da sami traže obrazovne programe koji zadovoljavaju njihove interese i preferencije. Građani sa nižim stepenom obrazovanja i skromnim znanjima nemaju dovoljno relevantnih informacija ni potrebnu percepciju mogućih šansi i ponuda poslova na tržištu rada, a posebno u pogledu vrste poslova za kojima će rasti potražnja u budućnosti. Iz ovoga sledi da je od suštinskog značaja pripremiti dobro osmišljene, operativne, dostupne i nekomercijalne (ekonomski podnošljive) programe pre-kvalifikacije, dokvalifikacije i ostalih oblika celoživotnog učenja za građane koji imaju slabije izgleda da se sami obaveste i uključe u različite oblike komercijalnih i cenovno nedostupnih programa.

U *ETUC Resolutions 2011 – 2015*.²², se kaže „da je stvaranje kvalitetnog posla prvi prioritet“. U nastavku se konstatuje da *Evropska strategija zapošljavanja* (European Employment Strategy) nije ostvarila taj cilj, a da to posebno pogađa žene, mlade građane, starije radnike, migrante i nisko kvalifikovane, budući da su ove kategorije visoko zastupljene u obavljanju nekvalitetnih i slabo plaćenih poslova²³. I u ovom dokumentu se ističe važnost celoživotnog učenja i kontinuirane obuke kao najefikasnijeg metoda za poboljšanje radnih uslova ugroženih grupa, u koje svrstavaju i starije radnike²⁴. U dokumentu se podseća da su 2002. godine Evropski socijalni partneri usvojili okvir aktivnosti o celoživotnom usavršavanju kompetencija i kvalifikacija. U periodu od 2002. godine posebno se ističe važnost unapređenja znanja i veština starijih radnika u kontekstu produžavanja životnog, a time i radnog veka²⁵. Programi aktivnog obrazovanja i obuke su naročito važni u tranziciji ka ekološki i resursno efikasnoj privredi (low-carbon, resource-efficient economy). Evropska konfederacija sindikata se zalaže da svi radnici imaju dostupnost obrazovnim programima i obuci, a posebno marginalizovane grupe u koje spadaju i stariji radnici²⁶. Posebno se apostrofiraju planovi individualne obuke kao i programi sektorske obuke. U Rezoluciji se referira na Evropski socijalni fond (The European Social Fund) kao „EU finansijski instrument“ za restrukturiranje, kao i to da među priori-

21 Ibid, str 7

22 ETUC 13th Congress. Paris, 29.09 – 2.10.2015

23 The ETUC Resolutions 2011 – 2015. ETUC 13th Congress. Paris, 29.09 – 2.10.2015, str 14

24 Ibid, str 71

25 Ibid, str 226

26 Ibid, str 248, 264, 270, 275

tetne aktivnosti Fonda treba uključiti “posebnu podršku mlađim i stariji radnicima, kao najranjivijim grupama”²⁷. U ovom dokumentu se upozorava i na nedovoljnu voljnost poslodavaca da zadžavaju i/ili angažuju starije radnike kao radnu snagu²⁸. Pozivaju se na studiju Univerziteta u Utrehtu (Utrecht, Netherlands) i navode neke rezultate tog istraživanja: (1) Manje od 40% poslodavaca su spremni da podrže svoje zaposlene da rade do starosne granice za sticanje penzije; (2) Manje od 20% su spremni da zaposle starije radnike; (3) Tek 30% su spremni da ponude fleksibilno radno vreme starijim radnicima; (4) Tek 20% je spremno da organizuju prilagođenu obuku ili da daju odgovarajuće olakšice pre penzionisanja ili da skrate radno vreme u periodu pre penzionisanja; (5) Veoma mali procenat je spreman da primenjuje pred-penzionerske olakšice, olakšava odsustvovanje sa posla, skрати radno vreme ili smanji zaradu²⁹. U Rezoluciji se posebna pažnja posvećuje aktivnom starenju – kvalitetu zaposlenosti i kvalitetu života³⁰. Aktivno starenje ne ograničava se samo na kvalitet i uslove života. Taj pojam obuhvata i radnu mobilizaciju, nastavak rada u dobrim radnim uslovima i pristojnu zaradu. U tome je posebno osetljivo pitanje položaja starijih žena, koje po pravilu imaju znatno niže prihode.

Prema procenama OECD, broj starijih ljudi (50 i više godina) van radne snage zbog neaktivnosti ili penzionisanja mogao bi da poraste za oko 40%, sa 42 na 100 radnika u 2008. godini, sa 58 na 100 radnika u 2050. u proseku u regionu OECD. Procena je da su još uvek slabi podsticaji da se nastavi rad u starijem dobu, te da poslodavci nerado zapošljavaju i zadržavaju starije radnike i da nedovoljno ulažu u stalnost zapošljavanja tokom radnog veka. Ukazuje se na potrebu preispitivanja propisa o zapošljavanju i reformisanja politika zapošljavanja kako bi se podstakla tražnja starijih radnika i obeshrabrio prekamni rad posle određene starosne dobi. To uključuje i veću fleksibilnost radnog vremena i bolje uslove rada. Od posebne važnosti za podsticanje dužeg radnog veka na kvalitetnim poslovima je pružanje prilike zaposlenima da unaprede veštine i stiču nova znanja. OECD preporučuje vladama aktivnosti na tri nivoa – nagrađivanje rada u starijoj dobi, podsticanje poslodavaca da zadržavaju i zapošljavaju starije radnike, i unapređenje zapošljivosti radnika tokom trajanja radnog veka³¹.

Sažetak: U dokumentima organizacija iz Evropske Unije često se pominje grupa starijih radnika u kontekstu radnih prava, uslova rada i izgleda na tržištu rada koje imaju posebno ranjive i marginalizovane društvene grupe. Produženje radnog veka i podizanje kvaliteta rada neophodno je zbog ubrzanog

27 Ibid, str. 271, 276

28 Ibid, str 334

29 Ibid, str 334-335

30 Ibid, str 335

31 OECD poručio vladama da ohrabruju zapošljavanje starijih, <http://www.euractiv-rs/eu-prioriteti/oecd-porucio-vladama-da-ohrabruju-zaposljavanje--->, Objavljeno 25.09.2019.

demografskog starenja i velikog pritiska na penzione fondove. U Akcionom planu Evropske konfederacije sindikata naročito se naglašava da Evropska Unija treba da obezbedi da celoživotno učenje i pravo na obuku bude stvarno dostupni svima. Ova propozicija se može razumeti kao način i kao šansa da se starijim radnicima sa slabijim obrazovanjem i nedovoljnim radnim iskustvom omogući da na taj način poprave svoju situaciju i svoje izgledе na tržištu rada. Ukazuje se da nedovoljno ulaganje u obuku i obrazovanje naročito pogađa pojedine grupe, među kojima su i stariji radnici. Navodi se da svega 10 procenata odraslih se uključuje u programe celoživotnog učenja, odnosno da je veoma mali interes za sticanje i unapređivanje znanja koja mogu obezbediti dobijanje kvalitetnog posla i u poznim godinama. Naglasak na celoživotnom učenju u dokumentima EU koja se bave uslovima rada i radnim pravima, se posebno odnosi na starije radnike, nižeg obrazovanja i slabijih kvalifikacija. Građani sa nižim stepenom obrazovanja i skromnim znanjima nemaju dovoljno relevantnih informacija ni potrebnu percepciju mogućih šansi i ponuda poslova na tržištu rada, a posebno u pogledu vrste poslova za kojima će rasti potražnja u budućnosti. Iz ovoga sledi da je od suštinskog značaja pripremiti dobro osmišljene, operativne, dostupne i nekomercijalne (ekonomski podnošljive) programe pre-kvalifikacije, dokvalifikacije i ostalih oblika celoživotnog učenja za građane koji imaju slabije izgledе da se sami obaveste i uključe u različite oblike komercijalnih i cenovno nedostupnih programa. Programi aktivnog obrazovanja i obuke su naročito važni u tranziciji ka ekološki i resursno efikasnoj privredi. Evropska konfederacija sindikata upozorava i na nedovoljnu voljnost poslodavaca da zadržavaju i/ili angažuju starije radnike kao radnu snagu. Procena je da su još uvek slabi podsticaji da se nastavi rad u starijem dobu, te da poslodavci nerado zapošljavaju i zadržavaju starije radnike i da nedovoljno ulažu u stalnost zapošljavanja tokom radnog veka. Evropska konfederacije sindikata u pomenutoj Rezoluciji posebnu pažnju posvećuje aktivnom starenju – kvalitetu zaposlenosti i kvalitetu života. Aktivno starenje ne ograničava se samo na kvalitet i uslove života. Taj pojam obuhvata i radnu mobilizaciju, nastavak rada u dobrim radnim uslovima i pristojnu zaradu. U tome je posebno osetljivo pitanje položaja starijih žena, koje po pravilu imaju znatno niže prihode. Ukazuje se na potrebu preispitivanja propisa o zapošljavanju i reformisanja politika zapošljavanja kako bi se podstakla tražnja starijih radnika i obeshrabrio prekamni rad posle određene starosne dobi. To uključuje i veću fleksibilnost radnog vremena i bolje uslove rada.

Analiza pozicije i statusa starijih radnika u dokumentima sindikalnih organizacija u Republici Srbiji

U *Programskoj platformi* Ujedinjenih granskih sindikata NEZAVISNOST³², u relativno opštem pristupu temi ugroženih radnih prava, uslova rada, radnog statusa zaposlenih kao i obima siromaštva i rizika od siromaštva, ukazuje na rizike koje za zaposlene donosi koncept „fleksibilnog radnog mesta“ i pozicija prekarijata (nesigurnog rada), kao i na ne uvek dostojnu ulogu agencija za iznajmljivanje radne snage (Nota bene: već sam naziv ovih agencija izaziva jezu i asocijaciju na robovski status „iznajmljivanih radnika“). Takođe, kritički se postavlja prema neo-liberalnom modelu tranzicije u Srbiji i implikacijama na status zaposlenih i generalno na poštovanje ljudska prava u oblasti radnih odnosa, radno zakonodavstvo, uslove zapošljavanja i radni status zaposlenih. Ne analizira se niti se posebno fokusira na različite podgrupe građana koji su izloženi ovakvim uslovima rada. Iz ovakvog pristupa sledi da se ne pominje posebno podgrupa starijih radnici. U Platformi se govori o povećanju stope siromaštva, rizika od siromaštva i socijalne isključenosti tokom perioda 2014 – 2016 godine, a kao najugroženija kategorija stanovništva navode se nezaposlene osobe, bez specifikacije podgrupa u okviru kategorije nezaposlenih, stepena i obima njihovog siromaštva. Zaključuje se da je „zaposlenost osnovni činilac smanjenja rizika od siromaštva, ali ne bilo kakva zaposlenost, jer za izlazak iz siromaštva ključni faktor predstavlja kvalitet radnog mesta“³³.

U *Programu Saveza samostalnih sindikata Srbije*³⁴, se kao jedan od četiri trajna zadatka SSSS navodi „afirmacija aktivnosti mladih, sekcije žena, invalida rada i penzionera, kao i položaja naših članova koji su sada nezaposleni“³⁵. Stariji radnici se ne navode kao posebna podgrupa. U ciljevima i zadacima koji se definišu radi zaštite materijalnog i socijalnog položaja ne pominju se specifične mere niti specifične podgrupe u okviru kategorije radno i ekonomski ugroženih građana. Kao ključni problem zapošljavanja vidi se „kreiranje novih radnih mesta“. U okviru ovog pasusa se govori o „unapređenju sistema obrazovanja odraslih, kvalifikacije i dokvalifikacije ... kao prioritetu u uspostavljanju balansa potreba i ponude na tržištu rada“³⁶.

U *Statutu Saveza samostalnih sindikata Srbije*³⁷, u članu 22 se kaže: „prati materijalni i socijalni položaj penzionera, nezaposlenih lica i invalida rada...“, „angažuje se na ostvarivanju rodne ravnopravnosti i unapre-

32 Ujedinjeni granski sindikati NEZAVISNOST. Programska platforma. Beograd, novembar 2016.

33 Ibid, str. 11

34 Program Saveza samostalnih sindikata Srbije, Beograd, maj 2015

35 Ibid, str. 3

36 Ibid, str. 4

37 Statut Saveza samostalnih sindikata Srbije, Usvojen na sednici predsedništva SSSS. 4.jula 2018.

đenju položaja žena u društvu“. U članu 28, kao oblici delovanja navodi se formiranje Sekcije žena i Sekcije mladih. „Sekcija se formira kao oblik delovanja koji prati posebne i specifične interese mladih i žena i angažuje se na osvarivanju prava i zaštiti njihovog društvenog položaja“. Dalje se u istom članu kaže: „Sekcija se može formirati i za druge kategorije članova ili potencijalnih članova: invalide rada odnosno lica sa posebnim potrebama, nezaposlene, penzionere i druge“. Ni u ovom dokumentu se stariji radnici ne pominju kao posebna, specifična podgrupa.

U *Statutu Sindikata lekara i farmaceuta Srbije*³⁸, se ne pominje kategorija starijih radnika, njihovi eventualni problemi zbog gubitka posla i sl. To se može objasniti sastavom članova ovog profesionalnog/strukovnog sindikata. Uslov da se postane članom SLFS je da ima najmanje VII stepen (visoka stručna sprema) iz delatnosti zdravstvene struke, da bude zaposlen (posebnim pravilnikom je regulisan status nezaposlenih lica koji ispunjavaju kriterijume obrazovanja, kao i onih koji su u posebnom radno-pravnom statusu). Iz ovoga sledi da u oblasti medicine i farmacije ne bi trebalo očekivati da postoje stariji radnici čija egzistencija je ugrožena zbog gubitka zaposlenja ili su zaposleni na slabo plaćenim radnim mestima.

U *Statutu Konfederacije slobodnih sindikata*³⁹ ne pominju se radnici koji pripadaju osetljivim društvenim grupama (samohrani roditelji, radnice(i) na porodijskom odsustvu, stariji radnici, radnici sa invaliditetom i dr.) – specifičnost njihovog radnog statusa, rizici od gubljenja zaposlenja i sl.

Treba skrenuti pažnju da u *Statutu Asocijacije slobodnih i nezavisnih sindikata*⁴⁰ u poglavlju II Ciljevi i zadaci ASNS, u članu 19., kao jedan od ciljeva se navodi: „posebna zaštita žena, mladih, starih i porodice“⁴¹. U poglavljima 18 i 19 definiše se delokrug rada Foruma žena ASNS⁴² i Foruma mladih⁴³, ali se stariji radnici ne pominju kao posebna kategorija. U Poglavlju 27 – Fondovi ASNS, navodi se da ASNS može da „osnuje fondove ASNS u cilju pružanja materijalne, radno-pravne i druge pomoći članovima, razvoja i unapređenja sindikalnog rada, i to: (...) fond obrazovanja“.

U *Izveštaju o radu Konfederacije slobodnih sindikata za 2017. godinu*⁴⁴, ukazuje se na „urušavanje prava najstarijih koji odlaze u penziju: Zaposleni po zakonu imaju trajno umanjeње penzije bez obzira što su odradili pun radni staž, ali nemaju 65 godina života. Na inicijativu Konfederacije da se umanjeње sprovodi samo do ispunjenja oba uslova dobijen je negativan

38 Statut Sindikata lekara i farmaceuta Srbije, donet na Statutarnoj skupštini Sindikata lekara i farmaceuta Srbije, 8.12.2017 u Beogradu

39 Statutu Konfederacije slobodnih sindikata, maj 2018. godine

40 Statutu Asocijacije slobodnih i nezavisnih sindikata, usvojen na 6. Kongesu, 2 jula 1996. godine

41 Ibid, str 6

42 Ibid, član 38

43 Ibid, član 39

44 Izveštaju o radu Konfederacije slobodnih sindikata za 2017. godinu, od 14.05.2018.

odgovor u 2017. godini. Postoje obećanja da se ovo pitanje reši pozitivno, (...) ali se ništa nije konkretizovalo⁴⁵.

Sažetak: U pregledanim dokumentima sindikalnih organizacija u Srbiji ne pominju se ranjive društvene grupe kao poseban segment sindikalnog organizovanja i aktivnosti, niti se usmerava pažnja na uslove rada ovih grupa. Sledi da se ne pominju ni stariji radnici kao posebna grupacija, u kojoj se većina pripadnika suočava sa specifičnim problemima i teškoćama u ostvarivanju radnih prava i regularnog radnog statusa. Veoma malo i na vrlo opštem nivou se govori o unapređenju sistema obrazovanja odraslih, prekvalifikacije i dokvalifikacije. Ove teme, za razliku od dokumenata u EU, nisu u fokusu sindikalnih organizacija u Srbiji.

Analiza pozicije i statusa starijih radnika u dokumentima drugih organizacija i stručnim analizama i izveštajima u Republici Srbiji

U izlaganju Sarite Bradaš na radionici "Tržište rada i stariji radnici"⁴⁶ dati su detaljni podaci o broju i uslovima rada starijih radnika (55 – 64 godine), između ostalog:

Stopa zaposlenosti starijih radnika u Srbiji 2017. godine (45.5%) bila je značajno niža u poređenju sa EU prosekom (57.1%). Ta razlika je još veća kada se posmatra formalna zaposlenost (Srbija 33,5%, EU 60,0%), sa još drastičnijim razlikama kada se analizira formalna zaposlenost muškaraca (Srbija 44.9%, EU 64.5%) i žena (Srbija 23.0%, EU 55.4%).

Stope registrovane nezaposlenosti u 2017. godini u Srbiji su za starosni kontingent 55-59 godina iznosile za muškarce 28.1% a za žene 23.9%, dok su odgovarajući procenti za starosnu grupu 60-64 godine bili 28.1% i 26.3%.

U periodu 2010 – 2017. došlo je do smanjenja u ukupnoj registrovanoj nezaposlenosti za starosnu grupu 15 – 39 godina, zadržana je relativno ista zastupljenost u registrovanoj nezaposlenosti starosne grupe 40 – 54 godine, ali je evidentiran značajan porast nezaposlenosti u starosnoj grupi 55 – 59 godina (sa 9,9% na 12,0%) i u starosnoj grupi 60 – 64 godine (sa 3.1% na 6.9%).

45 Ibid, str. 9

46 Radionica "Tržište rada i stariji radnici", Fondacija Centar za demokratiju, 1. oktobar 2018. godine

Sledi da je u period za koji se tvrdi da je obeležen istorijskim padom stope nezaposlenosti u Srbiji, bio vidljivo nepovoljan za starije radnike čija nezaposlenost je povećana za više od jedne trećine.

S. Bradaš posebno upozorava na tri nepromenljive pozicije starijih radnika u odnosu na zaposlenje: (1) Pooštavanje uslova za odlazak u penziju; (2) Prvi su na listama za otpuštanje (3) Minimalni su izgledi da nađu posao (stalan, sa ugovorom, pristojno plaćen, sa regularnim radnim vremenom...).

Iz ovoga sledi, što je potvrđeno brojnim istraživanjima i izveštajima sa terena, da nezaposleni stariji radnici, odnosno oni koji su ostali bez stalnog zaposlenja i sa urednim/sigurnim zaradama, izlaz iz svoje radne situacije nalaze u privremenim i povremenim poslovima, bez ugovora o radu, sa niskim zaradama i bez garancije da će one biti isplaćene, bez prava na obeštećenje u slučaju povrede na radnom mestu, bez radnog vremena, ukratko bez osnovnih prava iz radnog angažovanja.

U studiji *Rastuća neaktivnost starije populacije*⁴⁷, autori Jelena Žarković-Rakić i Marko Vladislavljević ukazuju na neophodnost podsticanja politike aktivnog starenja i produženja radnog veka starije populacije i pozivaju se na analize Svetske banke i Fiskalnog saveta Republike Srbije o neodrživosti sadašnje strukture penzionog sistema i niske radne aktivnosti starijeg stanovništva. U Srbiji oko 14% BDP odlazi na penzije, što je među najvišim procentima u Evropi, a broj penzionera i zaposlenih se približava odnosu 1:1⁴⁸. Prema podacima koje navode Žarković-Rakić i Vladislavljević, u Srbiji je stopa zaposlenosti starijih radnika (55-64 godine) 2008. godine iznosila 37,9% i bila je ispod proseka EU 27 (45,6%), ali je bila viša od Mađarske, Makedonije, Hrvatske i Crne Gore⁴⁹. Nakon tri godine, 2011. Srbija je i dalje imala nižu stopu zaposlenosti starijih radnika (31,0%) u poređenju sa EU 27 (47,%), ali ove godine i u poređenju sa državama u neposrednom okruženju (Mađarska, Rumunija, Severna Makedonija, Hrvatska, Bugarska, Crna Gora (između 44,6% - Bugarska i 34,2% - Crna Gora). Samo je u BiH taj procenat bio niži (23,9%). Drugim rečima, Srbija je u periodu 2008 – 2011. godine, imala veliki pad stope zaposlenosti starijih radnika, veći od prosečnog pada zaposlenosti u Republici. U nastavku autori kritički analiziraju regulatorne podsticaje za rano penzionisanje i ukazuje se da „relativno velikodušni doprinosi za nezaposlenost zajedno sa otpremninama povećavaju verovatnoću da stariji radnici upadnu u zamku nezaposlenosti ili neaktivnosti“⁵⁰.

U Studiji *Profil radnika zaposlenih preko Agencije za privremeno zapošljavanje*⁵¹, autora Maje Jandrić i Danila Krivokapića iz 2017. godine, ukazuje se

47 Žarković-Rakić, Jelena i Marko Vladislavljević Rastuća neaktivnost starije populacije, <http://ebooks.ien.bg.ac.rs/rastuca-neaktivnost-starije-populacije>

48 Ibid, str. 134

49 Ibid, Slika 1, str. 135

50 Ibid, str. 138

51 Jandrić Maja i Danilo Krivokapić (2017) Profil radnika zaposlenih preko Agencije za privremeno zapošljavanje. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.

da u praksi, zaposleni preko Agencije za posredovanje u zapošljavanju neretko nemaju odgovarajuća prava koja proističu iz radnog odnosa (plaćen odmor, bolovanja...). U ovom izveštaju nalazimo dva grafikona koji sadrže podatke o starosti zaposlenih⁵². Prema podacima Ankete o radnoj snazi, učešće starosne grupe 55 – 64 godine u ukupnom broju zaposlenih iznosio je 2016. godine 13%, dok je učešće ove grupe u kategoriji zaposlenih preko agencija iznosio 8%. Odgovarajući procenti iz studije CROSO⁵³ su 16% i 12%. Prema podacima EWCS 2015⁵⁴, od ukupnog broja zaposlenih u starosnoj grupi 50 i više godina u EU je na neodređeno vreme bilo zaposleno 84%, a u Republici Srbiji 74%, dok su u EU zaposleni u ovoj starosnoj grupi radili bez ugovora (ili ostalo – privremeni ili sezonski poslovi) u 9% slučajeva, a u Republici Srbiji u 18%⁵⁵. Jandrić i Krivokapić navode da prema podacima CROSO 2016, postoje razlike u zastupljenosti polova u starosnoj grupi 50 i više godina: nešto manje od četvrtine (23%) svih zaposlenih u posmatranim agencijama starije je od 50 godina, dok je udeo žena te starosti приметно niže (12,3%)⁵⁶.

Na pomenutoj radionici „Tržište rada i stariji radnici“⁵⁷ Vladimir Nikitović daje procenu da je udeo starijih (45 – 64) u radnom kontingentu u periodu 2015-2020 iznosio oko 43% a da se vrh medijane zaposlenosti starijih radnika (45 – 64) može se očekivati oko 2035. godine (preko 48%), a nakon 2040. se predviđa nagli pad (na oko 42% 2055. godine). Prema predstavljanim podacima, očekuje se opadanje radnog kontingenta u sva tri scenarija – Scenario politika, Očekivani scenario, Status quo scenario. Dalje, radni kontingent u Srbiji (15 – 75+) 2015. godine je brojao blizu 2.900.000 lica, a procenjuje se da bi već 2020. godine mogao biti smanjen na nešto iznad 2.700.000 lica. Prikazana su i tri scenarija kretanja starije radne snage (45+) pokazuje da se nakon pada broja lica u periodu 2015-2020 (sa oko 1.100.000 na oko 1.000.000) očekuje povećanje učešća starije radne snage (u Scenariju politika i Očekivanom scenariju) odnosno blago (u periodu 2020 – 2030.) pa naglo opadanje posle 2030. godine u Status quo scenariju.

U studiji *Uvod u starenje i ljudska prava. Pilot studija o finansijskom zlostavljanju starijih*⁵⁸, autori Nevena Petrušić, Nataša Todorović i Milutin Vračević se detaljno bave i položajem starijih radnika. Ukazuju na očekivano produžavanje radnog veka u većini evropskih zemalja, pre svega zbog povećanja prosečno očekivanog života i nužnosti reformisanja penzionih sistema. Prema podacima

52 Ibid, Grafikoni 11. i 12., str.30

53 Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, 2016

54 European Working Conditions Survey – Overview report, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2016

55 Jandrić Maja i Danilo Krivokapić (2017) Profil radnika zaposlenih preko Agencije za privremeno zapošljavanje. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju, str. 32

56 Ibid, str. 36

57 Nikitović Vladimir, "Demografski trendovi i tržište rada: stanje i perspective", Radionica: Tržište rada i stariji radnici. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju, 1. oktobar 2018. godine

58 Petrušić Nevena, Nataša Todorović i Milutin Vračević, (2015) Uvod u starenje i ljudska prava. Pilot studija o finansijskom zlostavljanju starijih. Beograd: Crveni krst Srbije

koje navode, u razvijenim zemljama oko 20% radno sposobnog stanovništva čine radnici stariji od 60 godina, a prognoza je da će ovaj udeo 2050. godine iznositi 33%. Autori navode Globalni indeks starenja koji meri kvalitet života i dobrobiti starijih širom sveta. U 2014. godini, od 96 država, Srbija se nalazila na 92 mestu prema indikatoru zapošljavanje i celoživotno učenje. Navode podatak da je u Srbiji zaposleno svega 33 % starijih radnika iznad 55 godina života. Po njihovoj oceni, pokušaji države da subvencionise zapošljavanje starijih radnika nije uspelo: „Kada se ovi radnici penzionišu, njihova penzija će biti minimalna i oni i njihove porodice nalaziće se na ivici egzistencije“⁵⁹. U komentarisanju reformi penzionog sistema, autori obrazlažu da nije dovoljno samo pomeriti granicu odlaska u penziju, već jer neophodno doneti niz mera koje olakšavaju starijim radnicima da ostanu aktivni⁶⁰. Pored ove, date su i preporuke koje se odnose na fazno penzionisanje, skraćivanje radnog vremena, smanjivanje broja radnih dana nedeljno, kao i snažna podrška konceptu celoživotnog učenja⁶¹.

Sažetak: Za razliku od sindikalnih organizacija, organizacije civilnog društva i nezavisni istraživači u Srbiji veću pažnju poklanjaju kategoriji stariji radnici, njihovom radnom statusu i uslovi-ma rada. Stopa zaposlenosti starijih radnika u Srbiji je značajno niža u poređenju sa EU prosekom, kao i sa drugim državama u svetu. Globalni indeks starenja koji meri kvalitet života i dobrobiti starijih širom sveta, pokazao je da je u 2014. godini, od 96 država, Srbija se nalazila na 92 mestu u domenu zapošljavanja i celoživotnog učenja. Ta razlika je još veća kada se posmatra formalna zaposlenost, a naročito zaposlenost muškaraca i žena. U periodu 2010 – 2017. iako je smanjena ukupna registrovana nezaposlenost, ona je porasla u starosnoj grupi 55 – 64 godine. Drugim rečima, u periodu za koji se tvrdi da je obeležen istorijskim padom stope nezaposlenosti u Srbiji, nezaposlenost starijih radnika povećana je za više od jedne trećine. Upozoreno je na tri nepromenjive pozicije starijih radnika u odnosu na zaposlenje: (1) Pooštravanje uslova za odlazak u penziju; (2) Prvi su na listama za otpuštanje (3) Minimalni su izgledi da nađu posao (stalan, sa ugovorom, pristojno plaćen, sa regularnim radnim vremenom...). Iz ovoga sledi, što je potvrđeno brojnim istraživanjima i izveštajima sa terena, da nezaposleni stariji radnici, odnosno oni koji su ostali bez stalnog zaposlenja i sa urednim/sigurnim zaradama, izlaz iz svoje radne situacije nalaze u privremenim i povremenim poslovima, bez ugovora o radu, sa niskim zaradama i bez garancije da će one biti isplaćene, bez prava na obeštećenje u slučaju povrede na radnom mestu, bez radnog vremena,

59 Ibid, str.23

60 Ibid, str.23

61 Ibid, str. 114-115

ukratko bez osnovnih prava iz radnog angažovanja. Neki autori kritički analiziraju regulatorne podsticaje za rano penzionisanje i ukazuju da relativno velikodušni doprinosi za nezaposlenost zajedno sa otpremninama povećavaju verovatnoću da stariji radnici upadnu u zamku nezaposlenosti ili neaktivnosti. Ocenjuje se da nisu uspeli pokušaji države da subvencionise zapošljavanje starijih radnika. Ukazuje se da kada se ovi radnici penzionišu, njihova penzija će biti minimalna i oni i njihove porodice nalaziće se na ivici egzistencije. U komentarisanju reformi penzionog sistema, autori obrazlažu da nije dovoljno samo pomeriti granicu odlaska u penziju, već jer neophodno doneti niz mera koje olakšavaju starijim radnicima da ostanu aktivni, koje uključuju fazno penzionisanje, skraćivanje radnog vremena, smanjivanje broja radnih dana nedeljno, kao i snažna podrška konceptu celoživotnog učenja.

Politike aktivnog starenja

U većini novijih evropskih dokumenata koja se, između ostalog, bave radnim statusom starijih radnika, fokus je na politikama aktivnog starenja i stvaranja pogodnosti za produžavanje radnog veka. To se vidi iz dokumenata organizacija Evropske Unije i OECD koji su komentarisani u prethodnim poglavljima.

Na tragu ovih usmerenja su i pomenuti autori studije *Rastuća neaktivnost starije populacije*⁶², autori Jelena Žarković-Rakić i Marko Vladisavljević. Autori se posebno bave politikama aktivnog starenja i navode: „(a) fokus na poboljšanje uslova rada; (b) fleksibilnost u okviru kompanija da se omoguću starijim radnicima da nastave da rade, a da se istovremeno poslodavci podrže u tim njihovim naporima; (c) pronalaženje načina da se poboljša zapošljivost radnika putem inicijativa doživotnog učenja i profesionalnog razvoja. Kao i da se popravne stavovi prema starijim ljudima uopšte“⁶³. Autori pominju različite programe za podsticanje zapošljavanja starijih radnika: Otpremninom do posla, Subvencije za samo-zapošljavanje, koji su dali neke rezultate u periodu 2009 – 2011. godina. Autori ukazuju na negativne učinke politika koje nude podsticaje za starije radnike da se povuku sa tržišta rada. Žarković-Rakić i Vladisavljević ukazuju i na fenomen „zabluda fiksne količine rada“ odnosno verovanje da je „potrebna količina rada za proizvodnju određenog bruto proizvoda fiksna“ zbog čega javnost, a naročito mladi ljudi veruju da im stariji zauzimaju mesto na tržištu rada⁶⁴. U

62 Žarković-Rakić, Jelena i Marko Vladisavljević *Rastuća neaktivnost starije populacije*, <http://ebooks.ien.bg.ac.rastuca-neaktivnost-starije-populacije>

63 Ibid, str. 138

64 Ibid, str 138-139

preporukama za izmenu politika koje bi povećale aktivnost starije populacije, Žarković-Rakić i Vladislavljević navode neke od intervencija uvedene u zemljama EU koje bi mogle da se koriste i u reformama u Srbiji: (1) Podizanje starosne granice za odlazak u penziju i eventualno izjednačavanje starosne granice za muškarce i žene; (2) Ponuda različitih finansijskih stimulansa za ostajanje na tržištu rada i nakon ispunjavanja uslova za penziju; (3) Pooštavanje uslova za rani odlazak u penziju, ili ukidanje mogućnosti ranog penzionisanja⁶⁵.

Sažetak: U većini novijih evropskih dokumenata koja se bave radnim statusom starijih radnika, fokus je na politikama aktivnog starenja i stvaranja pogodnosti za produžavanje radnog veka. Jedan od ključnih stavova je da politike produžavanja radnog veka ne treba da se fokusiraju samo na starije zaposlene, već da ljude u mladosti i u srednjim godinama treba podsticati na učenje tokom celog života i ohrabrivati ih da usvajaju zdrave stilove života. Argument je da obrazovaniji i obučeniji (kvalifikovaniji) ljudi imaju bolje izgleda za kvalitetnije poslove i da zbog toga žele da rade duže i kada ostare.

Samoorganizovanje (starijih) radnika

Pretragom na internetu mogu se naći informacije o samoorganizovanju starijih građana (klubovi, udruženja ...), od koji su neki usmereni na podršku u nalaženju posla. Tako nalazimo informaciju da je februara 2014 godine počeo da radi Klub 50+ , nevladina organizacija⁶⁶. Između ostalog, postoje i raznovrsni programi u okviru inicijative **Pokrenite sopstveni posao**. Ove informacije treba uzeti sa velikom dozom opreza, budući da nismo u mogućnosti da istražimo i proverimo koliko su ponude i reklame ovih udruženja pouzdane i verodostojne.

65 Ibid, str 147-148

66 <http://www.starigrad50plus.org>

Primeri dobre prakse rada sindikata u EU državama u odnosu na status starijih radnika

U dnevnom listu DANAS nalazimo tekst pod naslovom „Zapošljavaju samo radnike starije od 55 godina“, u kome se kaže da tehnološka kompanija iz Seula (Južna Koreja) „Ever Young“ zapošljava samo radnike starosti 55 i više godine. Kompanija je osnovana 2013 godine i zapošljava 42 radnika u dobi od 55 do 83 godine⁶⁷. Vlasnik kompanije želi da dokaže da su stariji isto bitni za jednu kompaniju kao i mlade snage i nada se da će njegova kompanija promeniti način razmišljanja i negativne stereotipe o starijim radnicima. Inače, „Ever Young“ kompanija se bavi nadzorom internet sadržaja, što zahteva respektabilno znanje u oblasti novih tehnologija.

Relativno veliki broj tekstova o položaju starijih radnika pokazuje da se i među poslodacima polako menja odnos prema zadržavanju i zapošljavanju starijih radnika. Promena stavova poslodavaca prema starijim radnicima uslovljena je, s jedne strane, nedostatkom radne snage, ali i menjanjem percepcije o važnosti radnog iskustva i praktičnih znanja koja poseduju stariji radnici.

Primeri dobre prakse u Srbiji u odnosu na status starijih radnika

Nacionalna služba za zapošljavanje Republike Srbije odobrava subvencije poslodacima u jednokratnom iznosu za nezaposlena lica iz kategorije teže zapošljivih na novootvorenim radnim mestima⁶⁸. U kategoriju teže zapošljivih svrstani su i „stariji od 50 godina koji imaju status viška zaposlenih“.

Na mreži se mogu naći obaveštenja različitih agencija o subvencijama za zapošljavanje. Tako, na primer, na sajtu MONET - Knjigovodstvo i konsalting⁶⁹ date su informacije o olakšicama za poslodavce koji zapošljavaju radnike iz ranjivih grupa, uključujući i „osobe starije od 50 godina“.

Nacionalna služba za zapošljavanje počela je 15. januara 2018. godine realizaciju projekta „Podrška programu zapošljavanja NSZ“ koji se finansira iz fonda EU-IPA 2013.⁷⁰ Javni poziv za finansiranje sledećih aktivnosti: obuka na zahtev poslodavca, subvencije za otvaranje novih radnih mesta i subvencije za samozapošljavanje, objavljen je 11. aprila 2018. godine. Oče-

67 DANAS (20 juni 2017) „Zapošljavaju samo radnike starije od 55 godina“, <http://www.danas.rs/svet/zaposhljavaju-samo-radnike-starije-od-55-godina>

68 <http://www.nsz.gov.rs/live/nudite-posao/subvencije-za-otvaranje-novih-radnih-mesta>

69 <http://monet.rs/subvencije-za-zaposhljavanje>

70 <https://www.srbijadanas.com/biz/posao/ukoliko-ste-nezaposleni-ovu-vest-morate-da>

kivani rezultati projekta su: uključivanje najmanje 800 lica u obuke na zahtev poslodavca, otvaranje najmanje 1000 novih radnih mesta na osnovu dodele subvencija za novo zapošljavanje. Najmanje 1050 korisnika programa samozapošljavanja i uključivanje najmanje 175 lica u obuke za potrebe tržišta rada. Vrednost projekta je približno 5 miliona evra, od čega je 4,5 miliona donacija EU, a 500.000 evra je obezbeđeno iz nacionalnog budžeta. Projekat je namenjen teže zapošljivim licima sa evidencije NSZ i trajeće 24 meseca (2018-2020).

Sažetak: Preko ključnih reči može se doći do različitih vrsta subvencija i uslova subvencioniranja poslodavaca koji zapošljavaju radnike iz kategorije društveno osetljivih grupa, odnosno teže zapošljivih lica. To su mahom programi Nacionalne službe zapošljavanja. Takođe, nalazimo i pozive za dodelu subvencija za samozapošljavanje. Na sajtu Nacionalne službe zapošljavanja nismo mogli naći izveštaje (godišnje i/ili finalne/završne) o realizaciji različitih programa subvencionisanja niti o učincima različitih vrsta subvencija koje se nude poslodavcima i/ili za samozapošljavanje (broj datih subvencija, visina i zbirni iznosi subvencija, broj poslodavaca koji su koristili subvencije, trajanje subvencije, dužina zaposlenja angažovanih lica, visina naknade zaposlenih lica, i dr.). Smatramo da bi bilo od suštinskog značaja da se uspostavi obaveza redovnog javnog objavljivanja o obimu, učesnicima i efektima dodeljenih subvencija, odnosno da se ti podaci učine dostupni javnom uvidu.

Prisutnost teme o zaposlenosti i statusu starijih radnika u medijima

U dnevним novinama **BLIC**, od 16.12.2018. godine objavljen je prilog pod naslovom: *Radnici se stalno menjaju. Ovo su poslovi od 25,000 dinara koje niko neće da radi*⁷¹.

U tekstu se navodi da je „sudeći po oglasima istaknutim na mnogim radnjama, kioscima, buticima, pekarama izvesno da su mnoga radna mesta gotovo stalno upražnjena“. Dalje se navodi da je presudan razlog za čestu izmenu radnika na ovim radnim mestima niska zarada i radno vreme. Zareda se kreće oko 25.000 RSD, rad je u smenama sa jednim slobodnim danom

71 http://www.blic.rs/biznis/moj_biznis/radnici-se-stalno-menjaju-ovo-su-poslovi-od-25000

nedeljno. Dalje se u tekstu navodi da je nisko obrazovanje i starost („mnogo je onih kojima je ostalo nekoliko godina do penzije“) najčešći razlog „što stariji od 50 godina, duže ostaju na radnim mestima na kojima su zarade niske i uslovi rada prilično teški“.

Žene starije od 45 godina teže dolaze do posla. U reportaži RTS se kaže da poslodavci nerado zapošljavaju starije jer smatraju da češće idu na bolovanja, a nerado uče. Pritom, žene starije od 45 godina u nepovoljnijem su položaju od muškaraca. Iako su obrazovanije, manje zarađuju i teže napreduju, a kad jednom ostanu bez posla, novi teško pronalaze. Nije to tako samo u Srbiji. U nepovoljnijem položaju su žene u Grčkoj, Rumuniji, na Malti⁷². U istom tekstu se kaže da su žene na selu u još lošijem položaju, malo je onih koje su vlasnice imanja, ali su zato na njima glavna radna snaga. Pri tom, njih 40 odsto radi na njivi jer su ostale bez posla kao tehološki višak.

Blic Biznis: *MMF upozorio Srbiju „Izgubićete petinu radnika“*⁷³. MMF procenjuje da bi u narednih 30 godina radna snaga u Srbiji mogla da se smanji za 20 procenata. To znači da bi u poređenju sa 2,2 miliona zaposlenih u prvom kvartalu 2019. tokom naredne tri decenije tržište rada moglo da ostane bez 440.000 zaposlenih. Rešenje stručnjaci iz MMF vide u podizanju starosne granice za penzionisanje, ohrabrivanje žena i starijih radnika za ulazak na tržište rada i tehnološki napredak.

Aljazeera Balkans, *Stariji radnici – traženje izlika na vlastitu i opću štetu*⁷⁴ Novinar Tomislav Šošarić se poziva na nemačku studiju da svega četiri zemlje Evropske Unije (Hrvatska, Slovenija, Grčka i Luksemburg) nisu ispunile cilj EU o povećanju zaposlenosti osoba između 55 i 64 godine starosti.

Koreni, *Stariji radnici kao najveće žrtve privatizacije i tranzicije*⁷⁵.

IloveZrenjanin, *Dobri sezonski radnici se teško nalaze i obično su to stariji ljudi*⁷⁶. „Praksa je pokazala i da poslove u poljoprivredi najčešće rade ljudi u godinama. (...) Moram da kažem da stariji bolje rade od mlađih“. I dalje: Sezonski radnici najčešće imaju od 50 do 70 godina: „Meni do penzije treba 2 godine. Ja sam prisiljen da prihvatim svaki posao koji mi se ukaže dok ne ostvarim pravo na penziju“.

NI: *Oni koji u Srbiji ostanu bez posla u petoj deceniji, teško ga pronalaze*⁷⁷

*Radnici se stalno menjaju. Ovo su poslovi od 25,000 dinara koje niko neće da radi*⁷⁸

72 <http://www.rts-rs/starije-žene-teže.dolaze-do-posla>

73 <http://www.blic.rs/biznis/vesti/mmf-upozorio-srbiju-izgubicete-petinu-radnika>

74 <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/stariji-radnici-traženje-izlika-na-vlastitu-stetu/>

75 <http://www.koreni.rs/stariji-radnici-kao-najvece-zrtve-privatizacije-tranzicije>

76 <http://Ilovezrenjanin.com/poljoprivred/dobri-sezonski-radnici-se-tesko-nalaze-i-obicno>

77 <http://rs.n1.info.com/biznis/stariji-radnici-suvisni-i-nepozeljni-njih-200.000-bez-posla>

78 http://www.blic.rs/biznis/moj_biznis/radnici-se-stalno-menjaju-ovo-su-poslovi-od-25000

Vestionline, *Za posao senioru, keš od 1000 dolara*⁷⁹

Mondo, *Stariji radnici nisu teret, već zlata vredni*⁸⁰. Nemački proizvođači automobile sve više olakšavaju posao starijim radnicima.

Sažetak: Tema o starijim radnicima sve je vidljivija u srpskim medijima. Težište je na opisu uslova rada, nesigurnosti zaposlenja, teškim i slabo plaćenim poslovima, slaboj ili nikakvoj pravnoj zaštiti. Veoma malo se govori o programima prekvalifikacije i dokvalifikacije, celoživotnom učenju, kao i o evropskim politikama koje bi mogle biti primenjene i u našoj zemlji.

79 <http://arhive.vesti-online.com/za-posao-senioru>

80 <http://mondo.rs/info/ekonomija/stariji-radnici-Mercedes-BMW-penzija>

Sindikati i rodna ravnopravnost – ka jačanju unutrašnjih kapaciteta sindikata i njihove uloge u savremenom društvu

Nataša Vučković

Okvir analize

Ova analiza je pripremljena u okviru projekta **Radna prava su naša prava** koji realizuje Fondacija Centar za demokratiju uz podršku Međunarodnog centra Olof Palme. Podsticanje saradnje između organizacija civilnog društva i sindikata jedan je od ciljeva ovog projekta: saradnja kroz razmenu iskustva je značajna kao mogućnost za unapređenje kapaciteta sindikata da odgovori na izazove reforme tržišta rada, pojavu novih zanimanja i oblika rada i da ostvaruje veći uticaj na javne politike. Analiza ima za cilj da, kroz sagledavanje programskih dokumenata sindikata i njihovog statutarnog uređenja, proceni spremnost sindikata da, u okviru svoje opšte misije, doprinesu unapređenju položaja žena na tržištu rada i zaštiti njihovih radnih prava, ali i da, kao važni društveni akteri, doprinesu ostvarivanju rodne ravnopravnosti u društvu.

U uvodu analize daju se osnovni podaci o položaju žena na tržištu rada. Opisuje se i kontekst u kome danas deluju sindikati i strateški okvir u kome se očekuje njegov doprinos unapređenju rodne ravnopravnosti. Potom se analiziraju programski dokumenti dva reprezentativna sindikata, kao i statutarni okvir kojim se obezbeđuje učešće žena u procesima odlučivanja i uticaj na javne politike kroz uključivanje rodne dimenzije javnih politika. Analizirani su raspoloživi podaci o broju žena u organima odlučivanja u sindikalnoj organizacionoj strukturi. Na kraju analize, formulisane su preporuke koje bi mogle doprineti unapređenju rada sindikata u zastupanju i zaštiti interesa i prava žena i njegovom uticaju na javne politike.

Rodna ravnopravnost i dostojanstven rad u Srbiji

Položaj žena u društvu govori o njenoj demokratičnosti i progresivnosti, a položaj žena na tržištu rada jedan je od pokazatelja njihovog ekonomskog položaja u društvu i postignutog napretka u ostvarivanju jednakosti između muškaraca i žena u domenu ekonomskih odnosa. Rodna ravnopravnost u Republici Srbiji se decenijama navodi kao jedna od prioritetnih javnih politika koja treba da obezbedi: smanjenje siromaštva, održivi ekonomski i socijalni razvoj, smanjenje diskriminacije, stvaranje jednakih mogućnosti i poštovanje prava zajemčenih Ustavom i međunarodnim standardima ljudskih prava. Srbija je poslednjih godina postigla napredak, pre svega na nivou strateškog planiranja i uspostavljanja pravnog okvira – počev od Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti usvojene 2009, te donošenja nove Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016-2020; napredak je ostvaren promenama zakonskog okvira u cilju obezbeđivanja: ravnopravnog učešća žena i muškaraca u političkom životu, antidiskriminacije, jednakosti u oblastima rada i zapošljavanja, institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti, rodno osetljive statistike i povećane vidljivosti problematike nasilja nad ženama. Nesumnjivo je vrlo važan korak to što je Srbija prva van Evropske unije uvela Indeks rodne ravnopravnosti na osnovu metodologije koju je razvio Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) za zemlje članice Evropske unije¹. Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost utvrđena je neophodnost poboljšanja ekonomskog položaja žena i njihovog statusa na tržištu rada, kao i uključivanje rodne perspektive u sve strateške dokumente Republike Srbije. Strategija utvrđuje da „ravnopravno učešće žena i muškaraca u ekonomiji predstavlja osnovu za održiv razvoj društva. To pretpostavlja otklanjanje prepreka za pristup žena zapošljavanju, napredovanju na poslu, stručnom usavršavanju i svim resursima bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Obezbeđenje pristupa redovnim prihodima putem formalnog zapošljavanja, samozapošljavanja, vođenja samostalnog posla ili vođenja porodičnog gazdinstva ključno je za osiguranje ekonomske i socijalne sigurnosti žena.”²

No, položaj žena na tržištu rada, stepen ostvarivanja socijalnih prava žena, naročito radnih prava i prava u vezi s radom ne pokazuje značajniji napredak. Prema već pomenutom 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.

1 [„https://eige.europa.eu/gender-equality-index](https://eige.europa.eu/gender-equality-index)

2 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost, <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>

pokazala povećanje u odnosu na prethodni izveštajni period 2014. godine³ 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.”⁴

Ocenjujući stanje u oblasti tržišta rada Strategija za Instrument pretpri-
stupne pomoći – IPA (*Revised Indicative Strategy Paper for IPA 2014-2020*)
2018. godine nalazi da je srpsko tržište rada suočeno sa strukturnim prob-
lemima, uključujući nizak nivo učešća na tržištu rada, posebno za žene, kao
i da su žene jedna od grupa koje imaju najnepovoljniji položaj na tržištu
rada.⁵ Godišnji izveštaj Evropske komisije za Srbiju objavljen s proleća
2019. potvrđuje nalaze po kojima su starije žene, žene u ruralnim područ-
jima, Romkinje i žene koje pripadaju osobama sa invaliditetom među na-
jviše diskriminisanim u društvu. U pogledu jednakih mogućnosti u oblasti
zapošljavanja i socijalne politike između žena i muškaraca, EK ističe da je
u starosnoj populaciji od 15 do 64 godine stopa zaposlenosti muškaraca
za 13,6 procentnih poena viša nego stopa zaposlenosti žena, a stopa ak-
tivnosti veća je za 14,5 procentnih poena kod muškaraca. U izveštaju se
kao problem navode i nedovoljna podrška ženama za usklađivanje rada i
roditeljstva, te diskriminacija kojoj su izložene mlađe žene od strane poslo-
davaca.⁶ Visoka učestalost rodne diskriminacije potvrđuje se i kroz visoki
broj pritužbi podnetih nezavisnim institucijama, pre svega Poverenici za
zaštitu ravnopravnosti. „U odnosu na oblasti u kojima su ove pritužbe pod-
nete, primetno je da je, kao i prethodnih godina, najveći broj pritužbi zbog
diskriminacije na osnovu pola (33) podnet u oblasti rada i zapošljavanja,
što po učestalosti osnova u ovoj oblasti predstavlja 19%. Žene su, kao i pre-
thodnih godina, i tokom 2018. godine podnosile pritužbe zbog promena
položaja na radu nakon povratka sa porodijskog odsustva i odsustva sa
rada radi nege deteta. Najčešće se radilo o radnom odnosu na određeno
vreme, koji zbog određenog maksimalnog trajanja propisanog Zakonom o
radu, kao i nemogućnosti prerastanja radnog odnosa na određeno vreme
u radni odnos na neodređeno vreme, zbog zabrane zapošljavanja u javnom
sektoru u skladu sa Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja
zaposlenih u javnom sektoru, koji daleko više pogađa žene.”⁷

Rastuća nejednakost u Srbiji takođe na poseban način pogađa žene. “U iz-
veštaju o Srbiji za 2018. godinu, Evropska komisija je istakla sledeća pitan-
ja koja se tiču nejednakosti: nejednak pristup pravdi (zbog neravnomerne
dostupnosti usluga notara), probleme u ostvarivanju rodne ravnopravnosti

3 http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018.pdf str. 23.

4 Ibid.

5 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-serbia.pdf> str. 45.

6 <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf> 77-79.

7 <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/07/RGI.pdf> str. 153.

(zbog političke blokade institucionalnog okvira i procesa izrade novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i nejednakosti na tržištu rada), visoke stope apsolutnog i relativnog siromaštva i nejednak pristup zdravstvenim uslugama osjetljivih grupa. S druge strane, pohvaljen je rad Poverenice za zaštitu ravnopravnosti zbog usvajanja „Kodeksa ravnopravnosti“ za izradu antidiskriminacione politike poslodavaca u Srbiji.”⁸

UN je među ciljeve održivog razvoja (SDGs), uvrstila rodnu ravnopravnost (cilj 5) i ostvarenje dostojanstvenog rada i ekonomskog rasta (cilj 8). Prema mišljenju eksperata, upravo je Cilj 8 održivog razvoja jedan od ključnih ciljeva za Srbiju, kako zbog niskog nivoa akumulacije privatnog kapitala, tako i zbog niske stope zaposlenosti, sa formalnom zaposlenošću koja dostiže jedva 40,6% radno sposobnog stanovništva, dok 14,6% spada u ranjivu zaposlenost.⁹

Nesumnjivo je da indikatori tržišta rada Srbije, mereni kroz anketna istraživanja stope zaposlenosti i nezaposlenosti, beleže poslednjih godina značajno poboljšanje. Prema Anketi o radnoj snazi, u 2018. godini stopa zaposlenosti muškaraca iznosila je 55,4%, uz stopu neaktivnosti od 37,1%, dok je stopa zaposlenosti žena iznosila 40,3%, a stopa neaktivnosti 53,3%.¹⁰ Međutim, sprovedene analize podataka za 2016. i 2017. ukazuju da je povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti u velikoj meri rezultat prekarizacije na tržištu rada. Zapravo, zaposlenost raste zahvaljujući rastu neformalne zaposlenosti, ranjive zaposlenosti i zapošljavanju na nekvalitetnim poslovima.”¹¹

Podsetimo da okvir za merenje dostojanstvenog rada koji je 2008. utvrdila Međunarodna organizacija rada, omogućava procenu elemenata dostojanstvenog rada, a samim tim i odstupanja od standarda i procenu prekarnosti zaposlenja kroz indikatore u nekoliko dimenzija: mogućnosti zapošljavanja, adekvatne zarade, pristojno radno vreme, ravnotežu porodičnog i ličnog života, stabilnost i sigurnost poslova, bezbednu radnu okolinu, socijalnu sigurnost i socijalni dijalog. U novom *Programu dostojanstvenog rada za Srbiju* za period 2019-2022. Međunarodna organizacija rada je kao glavni izazov u oblasti tržišta rada i socijalne politike u Srbiji istakla dugotrajni problem visoke nezaposlenosti mladih, visoku neaktivnost ove starosne grupe, i uopšte, niske stope zaposlenosti sa izraženim rodnim jazom. Među glavnim problemima prepoznat je i „visoki procenat neformalnog rada (19,8%), naročito s obzirom na to da neproporcionalno pogađa žene (oko 25%) i mlade starosti 15-24 (40%)”¹². Takođe, rodni jaz vidljiv je i u stopi

8 Sekulović, I. Zašto bi nejednakost trebalo da bude tema javnih politika u Republici Srbiji, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2018. str. 2, <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1774/zasto-bi-nejednakost-treba-lo-da-bude-tema-javnih-politika-u-republici-srbiji>

9 <https://ceves.org.rs/wp-content/uploads/2018/10/Serbia-Sustainable-Development-Issues-FINAL-updated.pdf> str. 6.

10 Anketna o radnoj snazi, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20195646.pdf>, str. 15.

11 Sarita Bradaš, Statistika i dostojanstven rad, Fondacija Centar za demokratiju, 2017.

12 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf

zaposlenosti (54% za muškarce i 39,1% za žene), dok je razlika u zaradama između žena i muškaraca relativno mala u Srbiji u odnosu na EU prosek (8.7% prema 16%).

Istovremeno, 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).¹³

Oblast rada najznačajnije utiče na smanjenje siromaštva i na poboljšanje kvaliteta života i životnog standarda žena i porodice. Sindikati nesumnjivo treba da imaju važnu ulogu u organizovanju žena, predstavljanju njihovih interesa u socijalnom dijalogu i utvrđivanju javnih politika, kao i u neposrednoj zaštiti njihovih radnih prava. Sindikati se u strateškim i programskim dokumentima OUN, Međunarodne organizacije rada (MOR), UN Women, Saveta Evrope, Evropske komisije i drugih EU institucija i organizacija, posebno Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost (EIGE), ističu kao izuzetno važan akter za smanjenje rodne neravnopravnosti u oblasti rada. Primera radi, Evropski institut za rodnu jednakost navodi socijalne partnere među glavnim saradnicima, gde pored evropskih organizacija poslodavaca, prepoznaje Evropsku konfederaciju sindikata (ETUC) kao ključnu zainteresovanu stranu.¹⁴

MOR između ostalog podstiče rad sindikata u oblasti rodne ravnopravnosti, te u analizi *Closing the Gender Pay Gap: What role for Trade Unions* analizira ulogu sindikata u oblasti utvrđivanja politika kojima se utiče na smanjenje rodne razlike u zaradama. „Rodne razlike u zaradama treba sagledati u širem kontekstu rodne nejednakosti, uključujući pristup žena plaćenom poslu, izloženost žena podzaposlenosti, neravnomernu raspodelu kućnih poslova, ili visoku zastupljenost žena u slabo plaćenim poslovima i ranjivoj zaposlenosti. U smanjenju rodnih razlika u zaradama, sindikati treba da usmere svoje aktivnosti na rodnu diskriminaciju uopšte, da promovišu inkluzivno određivanje zarada, sprovođenje konkretnih mera za jednakost u zaradama i da podstiču učešće žena u odlučivanju.”¹⁵

Značaj borbe sindikata za rodnu ravnopravnost ističu i Međunarodna konfederacija sindikata (ITUC) i Evropska konfederacija sindikata (ETUC). ETUC ističe da „uključivanje rodne dimenzije u sindikalni rad ne znači

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

14 <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/institutions-and-structures/stakeholders>

15 Closing the Gender Pay Gap, ILO, https://www.ilo.org/actrav/media-center/pr/WCMS_684151/lang--en/index.htm

samo usvajanje još jedne rezolucije o problemima žena, sprovođenje posebnih programa za žene, uvođenje rodnog segmenta u projekte, dodavanje ponekog rodno osetljivog odeljka u dokumente sindikata ili organizaciju konferencija žena, već je, uz sve navedeno, neophodno stvarno prihvatanje realnosti rodne nejednakosti i njenih posledica". Prepoznaju se novi zadaci sindikata na promenjenom tržištu rada, pa ETUC nalazi da „sindikati moraju da privuku i organizuju radnike u novim situacijama kako bi opstali za budućnost. Gubimo prihod i talente jer ne uspevamo da se adaptiramo. Sindikalno članstvo i sindikalne aktivnosti moraju bolje da reflektuju rodnu perspektivu i prioritete moderne, sve brojnije ženske radne snage.”¹⁶

Na redovnom sastanku Ženskog komiteta Panevropskog regionalnog Veća Međunarodne konfederacije sindikata (MKS, engl: PERC) održanom februara 2019. u Briselu, predsednica Ženskog komiteta PERC Sabine Slegers podnela je Izveštaj o radu komiteta za 2018. godinu istakavši da “po svim pokazateljima žene daju svoj doprinos, ali u svetu rada njihov napredak je zaustavljen. Neka prava koja su ostvarile u prethodnom periodu sada su ugrožena i zaustavljena.” Prenoseći zaključke sa ranije održanog Kongresa Međunarodne konfederacije sindikata u Kopenhagenu, istakla je da je “Kongres (je) pozvao na smanjenje razlika u platama među polovima, rešavanje pitanja diskriminacije i isključenosti žena na tržištu rada, kao i na kvalitetne javne usluge, brigu o deci, starima i bolesnima” Istom prilikom, Evelin Astor, savetnica za ekonomsku i socijalnu politiku MKS iznela je da su prosečne plate po satu za žene u proseku 23% manje od muškaraca. Iznela je da procene širom sveta pokazuju da se u trenutnim trendovima rodne razlike u platama neće zatvoriti do 2069. godine. Da bi se to prevazišlo mora se delovati na sledeći način: podizanje minimalnih plata, poboljšanje kolektivnog pregovaranja, mere usklađivanja radnog i porodičnog života, zahtevi za transparentnost plata, borba protiv rodni stereotipa i rodne kvote za upravljanje.¹⁷

I u strateškom pristupu razvoju i unapređenju rodne ravnopravnosti u Srbiji sindikati se prepoznaju kao važan činilac, ali činilac koji treba znatno da unapredi svoje unutrašnje kapacitete, modernizuje svoje metode delovanja, obnovi i proširi članstvo i, jednom rečju, bude efikasniji i delotvorniji u predstavljanju svojih članova.

Pre svega, podsetimo na kontinuirano slabu ocenu koju Evropska komisija daje Srbiji za oblast socijalnog dijaloga u godišnjim izveštajima o napretku Srbije. „Socijalni dijalog je i dalje slab, posebno u pogledu uključenosti socijalnih partnera u razmatranje za njih relevantnih politika. I dalje je neophodno prilagođavanje pravnog okvira i jačanje kapaciteta socijalnih partnera kako bi se podstaklo kolektivno pregovaranje.”¹⁸ Međunarodna

16 Achieving Gender Equality, Manual for Trade Unions, ETUC, 2008, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/manual_ENGOK.pdf

17 Navedeno prema <https://nezavisnost.org/odrzan-redovan-sastanak-zenskog-komiteta-panevropskog-regionalnog-saveta-u-briselu/>

18 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>, str.

organizacija rada je u već pomenutom novom Programu dostojanstvenog rada za Srbiju 2019-2022, istakla da „Vlada često ne razmatra komentare socijalnih partnera o ekonomskim i socijalnim reformama. Pregovaračka snaga i kapacitet za delovanje socijalnih partnera su slabi, što čini da ih je teško konsultovati kao kolektivni glas bilo za radnike, bilo za biznis”.¹⁹

Uloga sindikata prepoznata je, međutim, u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost 2016-2020. Koordinacija, saradnja i partnerstvo državnog, poslovnog i civilnog sektora u postizanju rodne ravnopravnost navodi se kao princip primenjen u definisanju Strategije.²⁰ Kod posebnog cilja 2.3 (*Poboljšanje ekonomskog položaja žena na tržištu rada*), kao jedna od mera uključuje se i „Podsticanje i obezbeđivanje sindikalnog organizovanja zaposlenih žena, podržavanje ženskih sekcija u sindikatima i obezbeđivanje njihovog aktivnog i ravnopravnog učešća u kolektivnim pregovoranjima sa poslodavcem.“ Uključuje se i mera „obavezivanja svih organa javne vlasti i privatnih poslodavaca da razviju interne mehanizme za suzbijanje i zaštitu od diskriminacije i za vođenje rodno balansirane kadrovske politike, kao i radi omogućavanja ravnopravnog napredovanja žena i muškaraca.“ Mera „doslednog sprovođenja zakonskih odredbi u vezi sa ravnopravnim pristupom zapošljavanju i dosledno sankcionisanje slučajeva kršenja prava, naročito prava žena u reproduktivnom periodu“ indirektno se odnosi i na sindikalne organizacije s obzirom na sindikalnu praksu zastupanja svojih članova i članica u postupcima za zaštitu radnih prava. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost utvrđuje neophodnost da se „uspostavi efikasan mehanizam saradnje i komunikacije na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, između ostalog i sa sindikatima i ženskim i drugim organizacijama“.²¹

19 ILO, Decent Work Programme Serbia 2019-2022, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf

20 <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim> , str. 34/35.

21 Ibid. Opšti strateški cilj 3 (Sistemska uvođenje rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika), posebno cilj 3.1.

Programski dokumenti sindikata u kontekstu rodne ravnopravnosti i zaštite prava žena

Suočeni sa problemima ograničavanja sindikalnog organizovanja zaposlenih u privatnom sektoru, starenja sindikalnog članstva, kao i sa posledicama favorizovanja interesa kapitala koje se ogledaju u dezintegraciji radništva kao jedinstvene socijalne grupe i fleksibilizaciji na tržištu rada, sindikati i sami prolaze kroz proces tranzicije. Potraga za novim članstvom, pre svega među mladima, ženama i drugim osetljivim grupama, uvođenje novih programa zaštite radničkih prava i novih oblika sindikalnog aktivizma, traženje adekvatne reakcije na pojavu agencija za zapošljavanje i istraživanje efikasnih modela zaštite zaposlenih preko agencija ili na digitalnim platformama, potreba za uključivanjem u programe dokvalifikacije i prekvalifikacije pre svega starijih radnika, samo su neke od aktivnosti koje danas zaokupljaju sindikat. Sindikat je poslednjih godina prepoznao važnost povezivanja i uspostavljanja saradnje sa civilnim društvom – saradnja sa organizacijama civilnog društva odvija se na strateškoj i projektnoj ravni.²²

U ovom delu analize razmatrani su najnoviji objavljeni i na internetu dostupni programski dokumenti oba reprezentativna sindikata, Saveza samostalnih sindikata Srbije (SSSS) i UGS Nezavisnost. Pozitivno je što oba reprezentativna sindikata prepoznaju rodnu ravnopravnost kao jedan od ciljeva svog delovanja.

Svojim programom, Savez samostalnih sindikata Srbije (SSSS), je među svoje trajne zadatke ubrojio i „afirmaciju aktivnosti mladih, sekcije žena, invalida rada i penzionera, kao i položaja naših članova koji su sada nezaposleni“, kao i „stalne aktivnosti na animiranju potencijalnih članova i u članjavanju sindikalno neorganizovanih radnika“. SSSS se Programom obavezuje da će „u narednom periodu akcenat biti na omasovljavanju i “podmlađivanju” sindikata. “Privlačenje novih članova, pre svega mladih, žena, zaposlenih u privatnom sektoru, biće u fokusu revitalizacije SSSS“. Savez prepoznaje potrebu aktivnog delovanja prema nosiocima zakonodavne vlasti i kreatorima ekonomske i socijalne politike, te u tom kontekstu vidi svoj angažman „na prepoznavanju i sprečavanju novih oblika ugrožavanja prava zaposlenih, kao što su prisluškivanje, praćenje i zadiranje u privatnost, protiv diskriminacije, zlostavljanja na radu i pritisaka na zaposlene.“²³

UGS Nezavisnost je u svoju misiju i ciljeve ugradio „razvijanje jednakosti, solidarnosti, tolerancije i rodne ravnopravnosti“. U procesu usklađivanja i prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva evropskim standardima i normama, UGS zastupaju i štite prava i interese zaposlenih, između ostalog i „obezbeđivanjem i unapređivanjem rodne jednakosti, prava mladih, invali-

22 Oba reprezentativna sindikata u Srbiji zaključila su Sporazum o saradnji sa Fondacijom Centar za demokratiju, UGS Nezavisnost ima zaključen Sporazum o saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji, saradnja se ostvaruje sa organizacijama civilnog društva kao npr. Autonomni ženski centar i dr.

23 Program SSSS, Beograd, 2015, <https://www.sindikatsr.org.rs/program.html>

da rada i borbe protiv svih oblika diskriminacije“ (član 10.). U Programskoj platformi iz 2016. godine UGS Nezavisnost je prikazao svestranu analizu stanja u društvu i ekonomiji, kretanja na tržištu rada i percepciji sindikata u društvu. „Tranzicioni i integracioni proces u Srbiji, očekivano, praćen je potpunom marginalizacijom položaja njenih zaposlenih i građana, kao i nemogućnošću sindikata da ostvare značajniji uticaj, kako u polju zaštite i unapređenja ekonomskih i socijalnih prava radnika u Srbiji, tako i u širem polju odbrane ukupnih ljudskih i građanskih prava.“²⁴ Predlažući novu strategiju, UGS Nezavisnost za elemente strategije, među sedam identifikovanih polja, navodi i restrukturiranje sindikalnih organizacija, redefinisiranje političke strategije delovanja i redefinisiranje odnosa prema civilnom društvu²⁵. Platforma utvrđuje da je UGS-u „hitno potrebna konsolidacija redova, čvršća organizacija poslova i poboljšanje funkcionalnosti i efikasnosti, a sve u cilju omasovljenja i „osvežavanja“ sopstvenih redova – privlačenjem novih, za sindikalni rad raspoloženi članova.“ Unapređenje sindikalnog rada uključuje i „zahtev za organizovanjem posebno ranjivih kategorija na tržištu rada (žena i mladih, prvenstveno), zatim prekarnih radnika, kao i neformalno zaposlenih, nezaposlenih, studenata, penzionera... U sadašnjem kontekstu, u kome se sindikat aktivno uključuje u proces kreiranja praktičnih politika u oblasti zapošljavanja, smanjenja stope siromaštva, socijalne inkluzije, fleksibilizacije radnih odnosa i socijalne politike, on se više ne može baviti samo zaštitom zaposlenih osoba sa klasičnim radnim ugovorima.“²⁶

Organizacija sindikata i učešće žena u donošenju odluka

Unutrašnje uređenje i struktura organa sindikata značajno nam govori na koji način sindikati primenjuju programska opredeljenja u oblasti rodne ravnopravnosti i kako predviđaju uključivanje žena u procese odlučivanja. „Da bi bili uverljivi u zalaganju za prava žena, mladih i svih drugih marginalizovanih grupa, sindikati im moraju obezbediti adekvatno mesto i zastupljenost u sopstvenim strukturama“, ističe se u Manifestu UGS Nezavisnost.²⁷ Kao prvi važan korak UGS je video u usvajanju rodno senzitivnog jezika u svom Statutu. Dalje, članom 27. Statuta UGS Nezavisnost utvrđuje se obaveza da „struktura organa granskog sindikata po polu i

24 Programska platforma UGS Nezavisnost 2016, Beograd, str. 8, [TU%20&%20Gender/Platforma_8_kongre_UGS_NEZAVISNOST.pdf 19.11.2019.](#)

25 Ibid. str. 12.

26 Ibid. str. 26-27.

27 Manifest UGS Nezavisnost, 2016. str. 19.

starosti, treba *približno* (da) odlikava strukturu njegovog članstva.“ U delu posvećenom centralnim organima utvrđuje se da „struktura organa UGS Nezavisnost treba da odražava polnu i starosnu strukturu članstva, *u skladu sa mogućnostima*“ (član 31. Stav 2. Statuta). Ne precizira se, međutim, na koji način se utvrđuju kriterijumi „približnosti“, niti ko odlučuje o „mogućnostima“.

Najviši organ SSSS između dva kongresa je Veće. Predsednici sekcije mladih i sekcije žena su po funkciji članovi Veća, zajedno sa predsednikom SSSS, predsednicima samostalnih sindikata i predsednicima samostalnih sindikata na teritoriji. Predsednici sekcije mladih i sekcije žena ne navode se među članovima koji su po funkciji članovi Predsedništva, ali se čini da nije isključeno da i oni budu članovi Predsedništva ukoliko Veće tako odluči, imajući u vidu odredbu da se „broj i sastav članova Predsedništva bliže (se) reguliše odlukom koju donosi Veće Saveza samostalnih sindikata Srbije“ (član 21. Statuta). Nadležnost Predsedništva je da „predlaže nadležnim državnim organima preduzimanje mera u oblasti: zarada, cena, troškova života, uslova i bezbednosti na radu, zapošljavanja, poreza i doprinosa, javne potrošnje, restrukturiranja i prodaje preduzeća, investicija, proizvodnje i društvenog razvoja, kao i da pokreće inicijative i daje predloge za donošenje i izmene i dopune zakona i drugih propisa kojima se uređuju: pravo na rad i iz rada, socijalna i zdravstvena zaštita, penzijsko i invalidsko osiguranje, kolektivno pregovaranje i zaključivanje ugovora, inspekcijски nadzor i zaštita, socijalni dijalog i partnerstvo, sindikalno organizovanje i delovanje i dr.“ Predviđeno je da se Predsedništvo angažuje i „na ostvarivanju rodne ravnopravnosti i unapređenju položaja žena u društvu“. Predsedništvo odlučuje i o saradnji sa drugim sindikatima, nevladinim udruženjima, društvenim organizacijama, među kojima su verovatno i nevladine organizacije za zaštitu prava žena. Sigurno je da bi, s obzirom na utvrđene nadležnosti Predsedništva bilo korisno i delotvorno da je učešće žena u njegovom radu bolje zagarantovano, posebno ako se želi postići sagledavanje strategija, zakona i mera i iz rodne perspektive.

U nastavku analize prikazaćemo kako u praksi izgleda primena programskih i naročito statutarnih odredbi, odnosno kakav je stepen učešća žena u organima sindikata i samim tim kakav je njihov mogući uticaj na delovanje sindikata, predstavljanje žena kao brojne grupacije sindikalnog članstva i na zaštitu radnopravnog položaja žena.

Važno je prethodno istaći da stepen sindikalnog organizovanja žena u ukupnom broju zaposlenih žena, ili stepen učešća žena u pojedinoj sindikalnoj organizaciji nije moguće utvrditi. Kao što navodi Sarita Bradaš, „za procenu mogućnosti sindikalnog organizovanja nisu dostupni zvanični statistički podaci: ne navode se podaci o broju članova sindikata, niti o pokrivenosti kolektivnim ugovorima. Prema podacima iz EWCS većina zaposlenih (59%) radi u organizacijama koje nemaju sindikat ili savet radnika, pri čemu samo kod 8% zaposlenih u trgovini i ugostiteljst-

vu postoji mogućnost sindikalnog organizovanja.²⁸ Istovremeno, Bradaš navodi da “na svom radnom mestu 60% zaposlenih žena nema sindikat, što je za tri procentna poena više od muškaraca. Žene u Srbiji više rade u slabije plaćenim industrijama i u industrijama u kojima je prekarizacija radnog odnosa veća. Teško je reći šta bi tačno moglo da bude rešenje za ovaj problem, ali sigurno se može početi sa većim prisustvom žena u sindikatima. Nakon toga, potrebno je baviti se specifično ženskim problemima koji su važni za uslove rada.”²⁹ Prilikom analize učešća žena u sindikalnom procesu odlučivanja kao indikator može se smatrati veća zastupljenost žena u pojedinim zanimanjima, poput prosvete, na primer. Bez mogućnosti da se utvrdi „približnost“, za potrebe ove analize razmotreni su podaci raspoloživi na sajtu dva reprezentativna sindikata u pogledu broja članova i članica glavnih organa pojedinih granskih sindikata i sindikalne centrale.

Prvo smo posmatrali nivo centrale SSSS analizom podataka o strukturi Veća i Predsedništvu koji su objavljeni na zvaničnoj internet stranici³⁰. Od ukupno 104 člana Veća koje je, kao što smo videli, centralni organ u periodu između dva kongresa, dvadeset četiri člana su žene (23,1%), dok je u Predsedništvu od ukupno dvadeset osam članova, četiri žene (14,3%). Od šest članova Nadzornog odbora, dve su žene (33,3%).

Glavni odbor UGS Nezavisnost ima četrdeset tri člana, ali kako na internet stranici³¹ nedostaju podaci za predstavnika sekcije mladih i za još jednog člana, od izlistanih četrdeset članova Glavnog odbora osam je žena (18,6%), uključujući predsednicu Sekcije žena koja je po funkciji član Glavnog odbora. Izvršni odbor UGS Nezavisnost ima jedanaest članova, od kojih jedna žena (9,1%) koja je na poziciji izvršne sekretarke. Među pet članova tri su žene, od kojih jedna predsednica NO, a od pet zamenika članova dve su žene.

Situacija na nivou granskih sindikata prati trend centrale, s tim što je u granama u kojima je tradicionalno više muških zanimanja, učešće žena u organima granskih sindikata gotovo jedva приметно.

Organi granskih sindikata u SSSS su, po pravilu, republički odbor, predsedništvo, statutarni i nadzorni odbor. Na internet stranici SSSS u odeljku o granskim sindikatima, prikazano je svih 27 granskih sindikata i date su internet stranice granskih sindikata u okviru kojih su i podaci o članovima organa. Za sedam granskih sindikata ili nisu navedene internet stranice ili ne postoje podaci o sastavu organa, pa struktura

28 Sarita Bradaš, Prekarnost zaposlenost na tržištu rada Srbije, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2019, str. 9. <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-prekarna-zaposlenost-sarita-bradas.pdf>.

29 Sarita Bradaš, Protiv prekarnog rada – za dostojanstven rad, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, novembar 2019, str. 20, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-vodic-protiv-prekarnog-rada.pdf>

30 <https://www.sindikats.rs/vece.html>

31 <https://nezavisnost.org/organi/>

članstva u njihovim organima nije analizirana³². Među preostalih dvadeset granskih sindikata, učešće žena u organima se vidljivo razlikuje među pojedinim granama, što na prvi pogled odslikava i različit procenat zaposlenosti žena po zanimanjima odnosno po granama delatnosti. Na primer, u republičkom odboru Sindikata uprave od 35 članova 15 je žena (42,6%), a u predsedništvu istog granskog sindikata polovina je žena, a jedna žena je i zamenik predsednika Predsedništva. Republički odbor Sindikata zaposlenih u naučno-istraživačkoj delatnosti od 37 članova ima 16 žena (43,2%), dok za predsedništvo nema podataka. U Sindikatu zaposlenih u komunalno-stambenoj delatnosti je četiri žene od ukupno pedeset jednog člana republičkog odbora (7,8%), dok u predsedništvu ovog granskog sindikata nema žena. Najveće učešće žena je u Samostalnom sindikatu predškolskog vaspitanja i obrazovanja gde je u republičkom odboru dvadeset osam žena među ukupno trideset dva člana (87,5%), u predsedništvu je od šest članova samo jedan muškarac, dok je žena i predsednica Predsedništva u ovom slučaju. U Samostalnom sindikatu kulture od 19 članova republičkog odbora, osam je žena (42,1%), dok su od jedanaest članova predsedništva tri žene (27,3%). U sindikatu zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti republički odbor broji četrdeset jednog člana, od kojih su samo sedam žene (17,1%), a za predsedništvo nema objavljenih podataka.

Na nivou granskih sindikata UGS Nezavisnost, od devet granskih sindikata za koje na internet stranici postoje podaci o članovima pojedinih organa, interesantno je da je u Granskom sindikatu prosvetnih radnika, što je grana sa tradicionalno velikim brojem zaposlenih žena, od trideset jednog člana Glavnog odbora, dvanaest žena (38,7%). U izvršnom odboru istog granskog sindikata tri su žene među jedanaest članova ovog organa (27,3%). U Glavnom odboru GS kulture i umetnosti od dvadeset pet članova devet su žene (36,0%), a u Izvršnom odboru polovinu čine žene (dve od ukupno četiri člana). U GS zdravstva i socijalne zaštite Glavni odbor čine trideset tri člana od kojih su sedam žene, što je manje od jedne četvrtine. U izvršnom odboru istog granskog sindikata, od deset članova, samo je jedna žena (10%). U GS sindikatu prehrane, ugostiteljstva i turizma od 29 članova Glavnog odbora, pet je žena (17,2%), a u Izvršnom odboru od sedam članova, samo je jedna žena (14,3%). U GS javnih, saobraćajnih i komunalnih delatnosti Glavni odbor broji trideset jednog člana, od kojih su četiri žene (12,9%), a tri žene su u sastavu Izvršnog odbora koji čini ukupno trinaest članova (23,1%).

Kao što je već napomenuto, precizna ocena o proporcionalnosti učešća žena u organima sindikata, kako na centralnom, tako i na granskom

32 Nisu navedene internet stranice odnosno ne postoje podaci o sastavu organa granskih sindikata za: Sindikat obrazovanja, Samostalni sindikat putara, Sindikat zaposlenih u grafičkoj, izdavačkoj, informativnoj delatnosti kinematografiji, Samostalni sindikat tekstila, kože i obuće Srbije, Sindikat zaposlenih u vazdušnom saobraćaju, Samostalni sindikat zaposlenih u drumskom i gradskom saobraćaju i za Samostalni sindikat luka i pristaništa, Sindikat radnika i gradjevinarstva. https://www.sindikats.rs/granski_sindikati.html, na dan 28.11.2019.

nivou, mogla bi se dati kad bi bio poznat broj sindikalno angažovanih žena u pojedinim granama, ali ti podaci nisu dostupni. Ipak, na osnovu podataka o broju zaposlenih žena u pojedinim zanimanjima i privrednim granama, i uslužnim i javnim delatnostima, kao i na osnovu raspoloživih podataka o broju zaposlenih žena u javnom sektoru, odakle i dalje dolazi veliki deo sindikalnog članstva, stiče se utisak da je broj žena u organima sindikata manji nego što bi to bilo srazmerno i poželjno, naročito u kontekstu programske orijentacije oba reprezentativna sindikata da osnažuju i šire članstvo i postignu veću aktivaciju članova. U situaciji u kojoj državne institucije, političke organizacije, pa i upravni odbori javnih preduzeća, a sve više i privatnih, izlaze u susret zahtevima za definisanje proporcionalnog učešća žena, čini se da ovako široko postavljen okvir za učešće žena u organima sindikata nije dovoljan i da je potrebno uspostaviti jasnije garancije za participaciju žena u procesima odlučivanja³³. Takođe ako se analizira mogući formalni uticaj sekcija žena, treba istaći da su na centralnom nivou predsednice Sekcije žena po funkciji članice Veća (u Savezu samostalnih sindikata Srbije) odnosno Glavnog odbora (u UGS Nezavisnost) od kojih nijedan nije izvršni organ. Postavlja se pitanje da li je to dovoljno u odnosu na postavljene ciljeve sindikata za osnaživanjem položaja žena kao posebne grupe u okviru sindikalnog članstva, posebno osetljive grupe na tržištu rada, a i kao grupacije zaposlenih koja sve više osvaja tradicionalna „muška“ zanimanja. Istovremeno, rodna dimenzija je neophodan segment analize gotovo svih politika relevantnih sa stanovišta sindikata pa se nužno nameće pitanje da li su organi sindikata, pre svega na centralnom nivou, dovoljno „izloženi“ bitnim informacijama, analizama, i na kraju da li postoji poželjna i povoljna atmosfera za razvijanje osetljivosti za rodno relevantno delovanje sindikata. Priliku za unapređenje osetljivosti za rodna pitanja pružaju verovatno, između ostalog, i neki posebni projekti na kojima sarađuju sindikati iz Srbije sa drugim sindikalnim organizacijama, poput na primer dvogodišnjeg projekta koji je od 2016. realizovao Savez samostalnih sindikata Srbije zajedno sa Unijom poslodavaca Srbije, „Promena stereotipa kroz kolektivne ugovore u zemljama Zapadnog Balkana – uloga socijalnih partnera u nastojanju da se omogući uspostavljanje ravnoteže između posla i porodičnog života i ostvari rodna ravnopravnost“ (BALANS)³⁴. Jedan od ciljeva tog projekta bio je i „prilagođavanje socijalnog dijaloga promenama u zapošljavanju i radno-relevantnim izazovima, poput uspostavljanja ravnoteže između posla i porodičnog života, rodne ravnopravnosti, aktivne inkluzije i dostojanstvenog rada“; Prilika za razmatranje promena u svetu rada kroz rodnu perspektivu bio je i projekat „Danube@work“ u čiju su realizaciju uključene centrale UGS Nezavisnost i SSSS, te Unija poslodavaca Srbi-

33 Primera radi, Program ekonomskih reformi (ERP) 2019-2021. kao ciljanu vrednost do 2020. godine za indikator „Učešće žena direktora i članova upravnih odbora u javnim preduzećima u ukupnom broju direktora i članova upravnih odbora javnih preduzeća“ ima 30%.

34 https://www.sindikatsr.org.rs/sekcija_zena.html

je, predstavnici nadležnih ministarstava i organizacija civilnog društva. “Projekat je podstakao prepoznavanje elemenata strategije za delovanje sindikata u sferi dostojanstvenog rada i digitalizacije, oblastima koje će, svakako, obeležiti delovanje svih aktera u sferi rada i socijalne politike u narednom periodu.”³⁵ Dobar primer, koji može biti putokaz za povećanje rodne osetljivosti u politic i delovanju sindikata dao je 2019. godine UGS Nezavisnost kad je 8. mart obeležio kao “Muški dan žena.”³⁶ Ipak, čini se da bi predstavljenost sekcija žena ili na drugi način garantovano učešće žena na nivou izvršnih organa bilo adekvatno proklamovanim ciljevima.

Sekcije žena

Formiranje sekcija mladih i sekcija žena utvrđeno je kao obaveza članom 28. Statuta SSSS. Sekcije imaju zadatak da „prate posebne i specifične interese mladih i žena i angažuju se na ostvarivanju prava i zaštiti njihovog društvenog položaja”. Sekcije su definisane kao „oblik delovanja”, a ne kao organ sindikata. Sekcija donosi svoja pravila kojima „reguliše organizovanost, zadatke i način delovanja, u skladu sa Statutom”, a Predsedništvo daje saglasnost na pravila sekcije. Takođe, izbor predsednika sekcije verifikuje Predsedništvo. Za druge kategorije članova ili potencijalnih članova (kao na primer za invalide rada, odnosno lica sa posebnim potrebama, nezaposlene, penzionere i dr.), Veće može doneti odluku da se formira nova sekcija.

Na lokalnom odnosno regionalnom nivou saveza samostalnih sindikata, odnosno saveza samostalnih sindikata na teritoriji, mogu se formirati radna tela, no ne postoji obaveza formiranja sekcije žena. Ipak „u organima samostalnih sindikata Srbije i saveza samostalnih sindikata na teritoriji obezbeđuje se odgovarajuća zastupljenost žena i mladih”³⁷. Verovatno je ovakvo rešenje zasnovano na činjenici da u pojedinim granama nije jednaka zastupljenost žena te da nije svrshishodno predvideti obavezu formiranja sekcije žena. Međutim, nije precizirano kako se utvrđuje šta je „odgovarajuća zastupljenost žena i mladih” i kako se ona obezbeđuje, te kako se vrši uvid odnosno neka vrsta nadzora nad primenom ove odredbe, a u cilju postizanja većeg učešća žena u procesima donošenja odluka u sindikalnim podružnicama.

I UGS Nezavisnost čl. 49 Statuta predviđa organizovanje sekcije žena i mladih. One se organizuju na nivou granskih sindikata. Sekcije se organizuju teritorijalno, a na njihovim skupštinama se od strane granskih predsednika/ca i regionalnih poverenika biraju predsednici sekcija UGS. Način

35 <https://nezavisnost.org/konferencija-dostojanstveni-rad-u-eri-digitalizacije-u-okviru-projekta-danubework/>

36 <https://nezavisnost.org/muski-dan-zena-obelezavanje-8-marta/>

37 Statut SSSS, član 64.

rada sekcija utvrđuje se Pravilima o radu i programskim dokumentima na skupštinama sekcija, s tim što Pravila verifikuje Glavni odbor UGS Nezavisnost. Predsednici/ce sekcija žena na granskom nivou ulaze u članstvo Glavnog odbora na nivou centrale.

Sekcije žena su nesumnjivo izuzetno dinamičan segment kod oba reprezentativna sindikata, u nastojanju da osnaže žene članice sindikata, ali i da pruže neke usluge (pravna zaštita, pojedine medicinske usluge i sl.)³⁸. Sekcije žena bave se analizom položaja žena na tržištu rada, nasiljem na radnom mestu i drugim temama. Na sajtu Sekcije žena Saveza samostalnih sindikata Srbije predstavljene su aktivnosti Sekcije žena na centralnom i na regionalnom nivou. Na sajtu UGS Nezavisnost ima unekoliko više informacija o ciljevima i načinu organizovanosti sekcija žena u okviru granskih sindikata. Aktivistkinje Sekcije žena UGS Nezavisnost ističu da se „suprostavljaju (se) svim oblicima diskriminacije žena u porodici, na radnom mestu i društvu u celini“, naročito navodeći: socijalnim dijalogom na tripartitnoj osnovi i zakonodavnom inicijativom; inicijativom u kolektivnom pregovaranju; poboljšanjem veština i podsticanjem angažovanja žena u zastupanju ženskih ekonomskih i sindikalnih interesa; definisanjem strategije za prevazilaženje neravnopravnosti polova; jačanjem postojeće ženske mreže i koalicija, te podsticanjem novih okupljanja oko ekonomskih pitanja žena; poboljšanjem pristupa informacijama i podacima, relevantnim za ekonomsko osnaživanje žena, organizovanjem seminara, radionica, rasprava i manifestacija, kojima se afirmiše rad žena i besplatnom pravnom pomoći pravne službe UGS Nezavisnost. Sastavni deo ovih aktivnosti je i jačanje žena u procesu odlučivanja kao i njihova proporcionalna zastupljenost u organima UGS Nezavisnost i granskim sindikatima na svim nivoima.³⁹ Sekcije žena se takođe organizuju na granskom nivou i postoje: Sekcija žena GS industrije, energetike i rudarstva; Sekcija žena GS prehrane, ugostiteljstva i turizma; Sekcija žena GS prosvetnih radnika Srbije; Sekcija žena GS zdravstvene i socijalne zaštite; Sekcija žena GS uprave, pravosuđa i policije. U odeljku o aktivnostima na sajtu Sekcije žena UGS nezavisnosti ističe se da je edukacija članstva „o rodnoj ravnopravnosti i položaju žena, kao i o svim pitanjima u aktuelnim društvenim zbivanjima koji su od interesa za žene (na primer: privatizacija, penziona reforma, Zakon o radu, međunarodni standardi, kolektivno pregovaranje, prevencija i redukcija nasilja na poslu, zaštita zdravlja na radu, stres i kako ga prevazići itd...)“⁴⁰.

Nema, nažalost, raspoloživih *online* informacija o tome da li su se sekcije žena bavile analizom određenih strategija, politika i propisa koji su tokom poslednje dve godine prouzrokovali opravdanu zabrinutost i negativne reakcije u javnosti, kao na primer, Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom koji ima ozbiljne posledice na položaj žena, kako u privatnoj, tako i u radnoj sferi.

38 Sekcija žena SSSS, https://www.sindikat.rs/sekcija_zena.html, 28.11.2019.

39 Sekcija žena UGS Nezavisnost, <https://nezavisnost.org/sekcija-zena/osnovni-ciljevi/>

40 <https://nezavisnost.org/sekcija-zena/aktivnosti/>, na dan 28.11.2019.

Na kraju, treba ponovo istaknuti važnost međunarodne saradnje sa drugim sindikalnim organizacijama i konfederacijama na međunarodnom i regionalnom nivou, učešće predstavnicima sekcija žena u zajedničkim projektima čiji bi rezultate trebalo učiniti vidljivijim i u okviru sindikata i u široj javnosti.

Prilike za unapređenje prakse

U narednom periodu će se politike koje zadiru i u sfere delovanja sindikata utvrđivati u okviru nekoliko mehanizama. Pre svega, Akcionim planom za Poglavlje 19 u okviru pristupnih pregovora sa Evropskom unijom čije se usvajanje i objavljivanje još uvek čeka, predviđa se dinamika harmonizacija propisa sa evropskim *acquis*. Drugo, program ekonomske konsolidacije sa ekonomskom politikom EU sprovodi se kroz Program ekonomskih reformi (ERP) gde je reforma tržišta rada jedna od strukturnih reformi predviđenih ovim Programom. Treće, platforma za UN Ciljeve održivog razvoja predstavlja dodatni mehanizam gde se cilj 8 odnosi na ekonomski razvoj u koji je uključen dostojanstven rad. Definisane strategije, među kojima je i strategija socijalne zaštite, i donošenje velikog broja zakona u oblastima koje moraju biti od interesa za sindikalno delovanje u celini, za zastupanje interesa i potreba svojih članova, ali i za sindikalno delovanje kroz rodnu dimenziju, predviđaju se tokom 2020. i 2021. godine. Praćenje primene postojećeg pravnog okvira je, takođe, prilika za sindikat i sve njegove organe i oblike delovanja da unaprede svoj kapacitet i uticaj, relevantnost za sadašnje i privlačnost za nove članove. Novi Program dostojanstvenog rada za Srbiju koji je MOR doneo za period 2019-2022 predstavlja važan okvir za unapređenje rada sindikata u oblasti rodne ravnopravnosti. Novim Programom MOR je definisao dva prioriteta: prvi, upravljanje tržištem rada i drugi, više posla i više dobrih poslova (*more and better jobs*). U okviru prvog prioriteta, predviđeni rezultat Programa su snažnije poslodavačke i radničke organizacije. MOR će se angažovati da pomogne socijalnim partnerima da sprovedu kvalitetno zastupanje i da ostvare povećanje relevantnosti za svoje članstvo kroz unapređene usluge. MOR polazi od pretpostavke da će povećan kapacitet socijalnih partnera u oblasti izrade javnih politika, zastupanja i razvoja usluga za članove, učiniti da socijalni partneri steknu bolju poziciju i da njihovo učešće u socijalnom dijalogu bude delotvornije kako bi ekonomska i socijalna politika i politike zapošljavanja bile dobre za sve⁴¹. Za očekivati je da i sindikati koncipiraju svoje prioritete kako bi asistencija MOR-a bila od najbolje koristi.

41 Međunarodna organizacija rada, Decent Work Programme Serbia 2019-2022, str. 15, https://www.ilo.org/wcm-sp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf

Preporuke umesto zaključka

Imajući u vidu očekivanu ulogu sindikata u oblasti rodne ravnopravnosti i unapređenje položaja žena i na tržištu rada, ali i društvu u celini, kao i nalaze do kojih se došlo tokom ove analize, nekoliko preporuka nameće se kao neophodno za dalji razvoj kapaciteta sindikata kako bi mogli da odgovore na potrebu da se snažnije uključe u borbu za rodnu ravnopravnost u okviru svoje misije:

- 1) U programske dokumente sindikata uključiti neophodnost i obavezu sprovođenja rodne analize prilikom sagledavanja uticaja postojećih i novih javnih politika; rodnu analizu politika neophodno je redovno pripremati i objavlјivati, te razmatrati na svim nivoima sindikalnih organizacija u cilju postizanja boljeg razumevanja specifičnosti položaja žena u određenim granama, zanimanjima, i na tržištu rada i u društvu uopšte⁴²;
- 2) Statutima predvideti kvotu od 30% za žene koja bi bila obavezna za organe sindikata, uključujući i izvršne organe, kako na centralnom, tako i na granskom, odnosno regionalnom nivou; predvideti statutarni mehanizam kontrole uključenosti žena u organe odlučivanja na svim nivoima odnosno precizirati primene odredbe o srazmernoј zastupljenosti žena u organima sindikata;
- 3) Unaprediti kapacitete sekcije žena za praćenje i evaluaciju javnih politika kroz rodnu analizu, zastupanje rodne dimenzije u planiranju i primeni pojedinih strategija i politika, kako u okviru sindikata, tako i u javnosti; Zastupanje unapređenja položaja žena tržištu rada treba proširiti i na nezaposlene, zaposlene žene koje nisu sindikalno udružene i druge kategorije žena, a u skladu sa promenama koje se odvijaju u svetu rada danas; Podsticati uključivanje muškaraca u sekcije žena i njihove aktivnosti;
- 4) Rodne analize javnih politika treba redovno dostavljati Socijalno-ekonomskom savetu, i svim drugim potencijalnim partnerima i saradnicima radi usaglašenog zajedničkog delovanja;
- 5) Planirati zajedničke programske i projektne aktivnosti sa relevantnim nevladinim udruženjima i organizacijama za zaštitu prava žena u cilju promocije radnih prava žena, anti-diskriminacione politike i mera na tržištu rada i u drugim relevantnim oblastima.
- 6) Jačati medijsku podršku i u znatno većem obimu koristiti medije za promovisanje sindikalnih aktivnosti u unapređenju rodne ravnopravnosti i obaveštavanju javnosti o evropskim politikama poboljšanja ekonomskog, socijalnog i statusnog položaja žena u zajednici.

42 Kao materijali mogu se koristiti publikacije Evropske konfederacije sindikata, npr.: <https://www.etui.org/content/download/16773/134453/file/14+WP+2014+03+Gender+perspectives+older+workers+Vendramin+Valenduc+Web+version+EN.pdf>

Korišćena literatura

Grupa autora, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji / – Izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima –*, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019.

Ivan Sekulović, Sarita Bradaš, *Radna prava su naša prava*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, novembar 2018. <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Publikacija-Radna-prava-su-nasa-prava.pdf>

Ivan Sekulović, *Zašto bi nejednakost trebalo da bude tema javnih politika u Republici Srbiji*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2018. <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1774/zasto-bi-nejednakost-trebalo-da-bude-tema-javnih-politika-u-republici-srbiji>

Sarita Bradaš, Luka Petrović, *Protiv prekarnog rada – za dostojanstven rad*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, novembar 2019,

Sarita Bradaš, *Statistika i dostojanstven rad*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2017.

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

Medjunarodna organizacija rada (MOR), *Decent Work Programme Serbia 2019-2021*, 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_676205.pdf

IV

Analyze

Između forme i suštine:

SARADNJA VLADE SA CIVILNIM DRUŠTVOM U
OKVIRU POGLAVLJA 19 – SOCIJALNA POLITIKA I
ZAPOŠLJAVANJE PREGOVORA O PRISTUPANJU
REPUBLIKE SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Ivan Vejvoda

Uvod

Evropska unija je politička i ekonomska unija država zasnovana na zajedničkim vrednostima ljudskih prava, demokratije, jednakosti i vladavine prava. Pristupanje EU je reformski proces u kojem država dobrovoljno prihvata da uskladi svoj pravni sistem sa pravnim tekovinama EU i da njeno funkcionisanje bude utemeljeno na navedenim vrednostima, kao i da ekonomija bude tržišno zasnovana a privreda spremna da se nosi sa konkurencijom i tržišnim silama unutar jedinstvenog tržišta EU.¹ Proces vodi celokupnoj transformaciji društva, osim prenošenja propisa EU on podrazumeva i usaglašavanje sa vrednostima i praksama koje prevazilaze okvire procesa pregovora.

Kada govorimo o samim pregovorima o pristupanju Srbije EU, koji se pre svega odnose na unošenje pravnih tekovina EU u domaće zakonodavstvo, u javnom diskursu najveće mesto zauzimaju rasprave o pregovaračkim poglavljima koja se odnose na oblast vladavine prava, 23 i 24. Važnost ovih poglavlja je nesporna, jer od njihovog napretka zavisi istovremeno uspeh pristupnih pregovora, ali i demokratizacija države. S druge strane, ima poglavlja čija bi sadržina itekako trebalo da interesuje javnost, a koja ne dobijaju pažnju koju zaslužuju, kao što je poglavlje 19 koje se bavi socijalnom politikom i zapošljavanjem. Ovo poglavlje pokriva oblasti od suštinskog značaja za svakodnevni život građana, kao što su radno pravo, bezbednost i zdravlje na radu, socijalni dijalog, politika zapošljavanja, socijalna zaštita i socijalna inkluzija. Ovo poglavlje ima i važnu sponu sa još dva pregovaračka poglavlja: u oblasti Evropskog socijalnog fonda sa 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i kod zabrane diskriminacija i jednakosti muškaraca i žena na polju zapošljavanja i socijalne politike sa 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Kao najvažniji ciljevi EU u ovoj oblasti ističu se poboljšanje sistema socijalne zaštite, povećanje obrazovnog nivoa radne snage, postizanje

1 Ovo su tzv. „Kriterijumi iz Kopenhagena“ koji predstavljaju uslove koje država mora da ispuni kako bi postala članica EU.

je visoke stope zaposlenosti uz posebnu brigu za kategorije koje su manje zastupljene na tržištu rada, obezbeđivanje odgovarajućih uslova rada, kao i socijalno uključivanje. Uspeh ili neuspeh u usklađivanju sa pravnim tekovinama i standardima EU u ovim oblastima može imati dalekosežne posledice na blagostanje građane Srbije.

Pored toga, zbog širine i dubine procesa pristupanja EU, naglašena je potreba da proces bude što inkluzivniji. Zbog toga zvaničnici naglašavaju da se proces pristupanja EU „tiče čitavog društva“² kao i da „država, ali i civilni sektor, kao i sindikati, komore, udruženja poslodavaca moraju da budu partneri na putu evropskih integracija“³. Dalje, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije* (NPAA), krovni vladin dokument koji predstavlja višegodišnji plan usklađivanja pravnog sistema Srbije sa pravnim tekovinama EU, ističe da je „uspostavljanje stalnog dijaloga između države i organizacija civilnog društva (OCD) po pitanjima od opšteg i zajedničkog interesa, kao i jačanje međusektorske saradnje u oblastima u kojima su OCD važni akteri u formulisanju i realizaciji javnih politika... neki su od glavnih preduslova uspešnog završetka procesa evropskih integracija Republike Srbije“⁴. S obzirom na navedeno, predmet ove analize je saradnja između države i civilnog društva kroz proces pristupanja Srbije EU u okviru tematike koje pokriva poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i načini na koje može da se poboljša.

Bavićemo se, pre svega, pravnim okvirom koji uređuje saradnju civilnog društva i države u procesu pristupanja RS EU. Nakon toga ćemo pružiti pregled i analizu saradnje koja se odvijala u vezi sa Poglavljem 19 od početka pregovora do trenutka pisanja ovog teksta. Posebno ćemo razmotriti saradnju ovih aktera na izradi i praćenju *Programa ekonomskih reformi* (ERP) i *Programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike* (ESRP). Na koncu ćemo pružiti konačna razmatranja o temi kao i preporuke za dovođenje ove saradnje na optimalan nivo.

Pravni okvir saradnje

Odluka da se otvore pregovori o pristupanju Srbije EU doneta je na samitu Evropskog saveta 28. juna 2013. godine da bi potom, 21. januara naredne godine, bila održana prva Međuvladina konferencija između RS i EU na kojoj je usvojen pregovarački okvir pristupanja, čime su zvanično pokrenuti pregovori o pristupanju EU.

2 <https://www.danas.rs/politika/miscevic-strategijom-region-primetan/>, preuzeto 10. maja 2019. godine

3 <https://www.glasamerike.net/a/miscevic-eu-integracije-proces-za-celo-drustvo/3541315.html>, preuzeto 10. maja 2019. godina

4 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije str. 54

Institucionalizaciju saradnje između države i civilnog društva na polju evropskih integracija inicirala je Narodna skupština kada je 2004. godine ispoljila nameru da uključi predstavnike civilnog društva u proces evropskih integracija u *Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji* pozvavši nevladine organizacije „da se pridruže zajedničkom naporu da se proces pridruživanja (EU *prim. aut.*) ubrza na svim područjima obavljanja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, kao i svake slobodne društvene aktivnosti“.⁵ Ta namera je produbljena 2013. godine *Rezolucijom o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* u kojoj je navedeno da „Narodna skupština saraduje sa civilnim društvom, stručnom javnošću i drugim zainteresovanim činiocima, kako bi se postigla njihova uključenost u svim fazama procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji“.⁶

Tokom septembra 2013. godine Vlada RS usvojila je niz akata kojima je regulisala pregovaračke strukture, institucionalni okvir i postupanje državnih organa tokom pregovora o pristupanju.⁷ U većini se osvrće i na uključivanje i saradnju sa civilnim društvom. Pre svega se u *Osnovi za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju RS EU* navodi da će „Proces pregovora o pristupanju RS EU biti predmet redovnih javnih rasprava, pri čemu će posebnu ulogu imati privreda i civilno društvo“.⁸ *Zaključkom kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pristupanja RS EU* se ističe da „u toku pripreme pregovaračkih pozicija, pregovaračka grupa konsultuje zainteresovanu javnost“.⁹ Kasnije se, u okviru izmena ovog dokumenta, u navedenom članu dodalo „posredstvom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, odnosno Privredne komore Srbije, u skladu s propisima o kancelarijskom poslovanju, odnosno u skladu s propisima i međunarodnim sporazumima kojima se uređuje zaštita tajnih podataka i pristup tajnim podacima“.¹⁰ Ove izmene posledica su etabliranja Nacionalnog konventa o EU (NKEU) kao fokalne tačke i reprezentativne strukture civilnog društva za učestvovanje u procesu pregovora.

5 Rezolucija o pridruživanju Evropskoj uniji od 13. oktobra 2004. godine, član 9

6 Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji od 16. decembra 2013. godine, član 24

7 Tada su usvojeni sledeći akti: 1. Osnova za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; 2. Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; 3. Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji; 4. Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; 5. Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining); 6. Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

8 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf, Osnova za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju RS EU, Zaključak Vlade, 23. septembar 2013. godine

9 Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pristupanja RS EU, Službeni glasnik RS, br. 84/2013

10 Zaključak o izmenama i dopunama zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pristupanja RS EU, Službeni glasnik RS, br. 13/2017

Zanimljivo je primetiti da u *Odluci o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS EU* koja je usvojena početkom septembra 2013. godine, zajedno sa imenovanjem šefa Pregovaračkog tima,¹¹ ne postoji odredba koja se odnosi na saradnju sa civilnim društvom, ali je u reviziji ovog dokumenta, usvojenoj avgusta 2015. godine, uneta odredba koja ističe da „Pregovarački tim na inicijativu i posredstvom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, odnosno Privredne komore Srbije informiše zainteresovanu javnost o toku, sadržaju i bitnim dokumentima u pregovorima o pristupanju u skladu s propisima i međunarodnim sporazumima kojima se reguliše zaštita tajnih podataka i pristup tajnim podacima“.¹²

Vlada se takođe obavezala na uključivanje civilnog društva u proces pregovora o pristupanju EU tokom prve Međuvladine konferencije RS i EU, povodom otvaranja pregovora, time što se u uvodnoj izjavi pozvala na Rezoluciju Skupštine i istakla da će „posebnu ulogu u pristupnim pregovorima imati organizacije civilnog društva“.¹³ Podvučeno je da se ovim obezbeđuje potpuni legitimitet pregovora i da oni postaju vlasništvo svih građana Srbije.¹⁴

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine bliže je odredio ulogu parlamenta u procesu donošenja pregovaračkih pozicija za pojedinačna pregovaračka poglavlja 4. juna 2014. godine usvojivši *Odluku o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju RS EU*.¹⁵ Njome se određuje na koji će način Odbor za evropske integracije i drugi skupštinski odbori učestvovati u procesu usvajanja pregovaračkih pozicija. U odluci se takođe određuje da „pre razmatranja predloga pregovaračke pozicije Odbor za Evropske integracije obavezno razmatra predloge, priloge i preporuke predstavnika civilnog društva, odnosno NKEU“.¹⁶

Dokument koji najdublje propisuje pojedinosti saradnje države i civilnog društva u okviru pristupnih pregovora su *Smernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS EU i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o EU i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja Rezultata skrininga*, koje su usvojene na sastanku Pregovaračkog tima 18. marta 2016. godine.¹⁷ Pored toga što potvrđuje delove sadržine prethodno pomenutih dokumenata, on takođe

11 Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS EU Službeni glasnik RS, br. 78/2013

12 Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS EU Službeni glasnik RS, br. 71/2015

13 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf Uvodna izjava Republike Srbije, Međuvladina konferencija o pristupanju RS EU, Brisel, 21. januar 2014. godine

14 Ibid.

15 <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Odluka.pdf> Odluka Odbora za evropske integracije Narodne skupštine o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju RS EU

16 Ibid.

17 <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/smernice-za-saradnju-pregovaračkog-tima-za-vodjenje-pregovora-o-pristupanju-republike-srbije-evropskoj-uniji/>, Smernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja Rezultata skrininga.

uvodi nove stavke u odnosu države sa civilnim društvom. Pre svega se navodi obaveza davanja „OCD, NKEU i PKS na razmatranje i konsultacije“¹⁸ dokumenata koji su predviđeni za usvajanje radi ispunjavanja merila za otvaranje određenog pregovaračkog poglavlja. Za ovo su odgovorni član Pregovaračkog tima i predsednik pregovaračke grupe Vlade koji su zaduženi za određeno poglavlje. Zanimljivo je da utvrđuje da se o dokumentu organizuje javna rasprava „u skladu sa članovima 41. i 42. Poslovnika Vlade“.¹⁹ To, između ostalog, podrazumeva precizno utvrđene vremenske rokove u kojima rasprava može da se odvija, kao npr. da je rok za dostavljanje komentara minimum 15 dana od oglašavanja poziva i da rasprava traje najmanje 20 dana.²⁰ Odredbe takođe obavezuju instituciju koja je inicirala javnu raspravu da „izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave“.²¹ Takođe se naglašava da komentari i sugestije, predloženi tokom rasprave, mogu biti usvojeni ako ih nadležni organ prihvati, a ukoliko ih odbije dužan je da pruži pisano obrazloženje zašto je predlog odbijen. Takođe, civilno društvo mora biti upoznato sa konačnim tekstom dokumenta koji je bio predmet javne rasprave.²² Na kraju se navodi i da, ukoliko Pregovarački tim ili predstavnik određene pregovaračke grupe smatra da je potrebno, predstavnici civilnog društva mogu biti konsultovani i o drugim pitanjima koja su vezana za pregovore o pristupanje EU.²³

Treba primetiti da se navedeni propisi skoro u potpunosti odnose na uključivanje civilnog društva u početnoj fazi pregovora o pristupanju, prilikom ispunjavanja merila za otvaranje poglavlja i donošenja pregovaračkih pozicija. Propušteno je da se odredi učešće civilnog društva u kasnijim koracima pregovora, kao što je ispunjavanje merila za zatvaranje poglavlja, koje za razliku od merila za otvaranje ima u svakom pregovaračkom poglavlju. Dok se merila za otvaranje prevashodno odnose na usvajanje planskih dokumenata u pojedinim oblastima, završna merila se tiču uglavnom uređenja legislativnog okvira, osiguravanja potrebnih kapaciteta za njihovu primenu i dokazivanja doslednosti primene (tzv. *Track-record*). Primera radi u okviru poglavlja 19 Crna Gora je kao merilo za zatvaranje dobila donošenje akata iz oblasti rada, zabrane diskriminacije, ravnopravnosti polova, zapošljavanja i socijalne politike a pre svega sa aspekta obezbeđenje potrebnih kapaciteta za doslednu primenu mera koje propisuju.²⁴

18 Ibid.

19 Ibid.

20 <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Poslovnik%20Vlade.pdf> Poslovnik Vlade, Član 41

21 Ibid.

22 <http://www.mei.gov.rs/sr/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/smernice-za-saradnju-pregovarakog-tima-za-vodjenje-pregovora-o-pristupanju-republike-srbije-evropskoj-uniji/>, Smernice za saradnju Pregovaračkog tima

23 Ibid.

24 Lukić, Dragana „Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju“, Ministarstvo evropskih poslova, Podgorica, 2018. godine str. 27

Pre nego što se upustimo u pregled toka i intenziteta saradnje koja je ostvarena u pregovorima u okviru poglavlja 19 (PG 19), korisno bi bilo napomenuti da *Zakon o planskom sistemu RS* propisuje da ukoliko se donosi dokument javnih politika koji ima veze sa procesom pristupanja EU „organ državne uprave (u čijoj je nadležnosti dokument *prim. aut.*) konsultacije sprovodi u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju RS EU“.²⁵ Ovo je važan dokument jer predstavlja jedinu zakonsku referencu na propise o pregovorima sa EU.

Ostvarena saradnja od početka pregovora o pristupanju

U prvom periodu pristupanja EU glavni nosilac uključivanja civilnog društva bila je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, da bi kasnije tu ulogu preuzeo Nacionalni konvent o EU. Kancelarija je, anticipirajući potrebu da se predstavnici civilnog društva osposobe za praćenje pregovora o pristupanju EU, organizovala niz obuka na ovu temu održanih tokom 2013. godine. Teme su se kretale od opštih, npr. obuka „Uvod u proces pregovora o pristupanju EU“, do posebnih: „Uvod u proces pregovora o pristupanju EU – pregovaračko poglavlje 19“. U obukama je učevovao znatan broj predstavnika organizacija civilnog društva.²⁶

Prvi korak u pristupnim pregovorima bio je analitički pregled i ocena usklađenosti propisa sa pravnim tekovinama EU i njihove implementacije, tzv skringing.²⁷ Iako Vlada u zaključku koji se odnosi na postupanje državnih organa u ovoj etapi pregovora nije predvidela mehanizam uključivanja civilnog društva, ono je ipak uključeno preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju RS EU (PT). Predstavnicima civilnog društva omogućeno je da preko internet prenosa prate u celini sastanak eksplanatornog skringinga za PG 19, koji je održan od 10. od 12. februara 2014. godine.²⁸

25 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf> Zakon o planskom sistemu RS Član 35

26 https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2014/06/izvestaj-o-ucescu-OCD-u-pregovorima.docx, Izveštaj Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom o učešću organizacija civilnog društva u procesu pregovora o pristupanju RS EU, decembar 2014. godine

27 Analitički pregled i ocena usklađenosti propisa RS sa pravnim tekovinama EU i njihove implementacije, tzv skringing, predstavlja prvi korak u pregovorima o pristupanju EU. Sastoji se od dva sastanka koji se održavaju u prostorijama Evropske komisije u Briselu: eksplanatornog i bilateralnog. Eksplanatorni služi kako bi predstavnici EU predočili državi kandidatu pravne tekovine EU koje spadaju u određeno pregovaračko poglavlje. Bilateralni služi kako bi predstavnici države kandidata izložili do koje mere su usklađeni sa pravnim tekovinama EU u određenom pregovaračkom poglavlju.

28 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/eksplanatorni/19_zapisnik.pdf, Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skringinga za poglavlje socijalne politike i zapošljavanje.

Sličan prenos za sastanke bilateralnog skrininga nije bio dozvoljen, te su Kancelarija i PT organizovali tzv. debriefing sastanke za predstavnike civilnog društva kako bi ih upoznali sa sadržajem sastanaka bilateralnog skrininga, uz mogućnost postavljanja pitanja o pojedinostima sa predstavnicima PT i pregovaračke grupe za poglavlje. Bilateralni skrining za PG 19 održan je od 24. do 26. juna 2014. godine, debriefing je organizovan 2. septembra iste godine.²⁹

Druga faza u saradnji između države i civilnog društva u okviru pristupnih pregovora sa EU nastupila je tokom juna 2014. godine, kada se polako uobličio model koji je na delu danas i oslikava se, pre svega, u funkcionisanju NKEU, kao platforme za strukturirani dijalog između države i OCD u procesu pristupanja RS EU. NKEU se prvi put pominje u ovom svetlu u Odluci Odbora za evropske integracije, da bi potom bio uvršten u Smernice PT za saradnju sa civilnim društvom, kao i u revidirane akte Vlade koji se odnose na proces pristupanja EU, kao što su zaključak koji se bavi postupanjem u procesu donošenja pregovaračkih pozicija i Odluka o obrazovanju PT. Ovim je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom skoro u potpunosti isključena u odnosu prema civilnom društvu u ovom procesu. Ovo je posebno neopravdano uzimajući u obzir da je rad ove institucije, između ostalog, rezultirao usvajanjem *Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*³⁰ 2014. godine dok se u skorijem roku očekuje i usvajanje *Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacarta, odnosno predloga propisa*.³¹ Ova dva dokumenta izlažu okvir učešća civilnog društva u procesima donošenja odluka kroz informisanje, savetovanje, uključivanje i partnerstvo.³² Uostalom, u uredbi kojom je osnovana Kancelarija se navodi da je jedna od njenih svrha „podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva“.³³

NKEU čini 21 radna grupa, među kojima je raspoređeno praćenje svih trideset pet poglavlja u procesu pristupanja EU. Neke grupe pokrivaju jedno poglavlje, dok druge prate više srodnih poglavlja. Radom svake grupe koordinira jedna OCD koja poseduje stručnost u oblastima kojima se grupa bavi i jakim kapacitetima za koordinaciju rada više OCD. Radna grupa 17 (RG) NKEU koja se bavi poglavljima 2 – Slobodno kretanje radnika i 19 – Socijal-

29 https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2014/06/izvestaj-o-ucescu-OCD-u-pregovorima.docx, Izveštaj Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom o učešću organizacija civilnog društva u procesu pregovora o pristupanju RS EU, decembar 2014. godine.

30 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2014/90/1/reg> Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.

31 <http://civilnodrustvo.gov.rs/vest/smernice-za-uklju%C4%8Divanje-ocd-u-radne-grupe-izve%C5%A1taj-o-javnim-konsultacijama-i-finalni-predlog.37.html?newsId=1082> Izveštaj o javnim konsultacijama i finalni predlog Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacarta, odnosno predloga propisa, preuzeto 27. septembra 2019. godine.

32 <https://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/pravni-okvir/smernice.370.html>, preuzeto 23. oktobra 2019. godine.

33 <http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Uredba-o-Kancelariji-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom-cirilica.doc>, Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom član 2.

na politika i zapošljavanje osnovana je 26. juna 2014. godine. Njenim radom od početka koordinira Fondacija Centar za demokratiju, prepoznata po svom opsežnom stručnom i aktivističkom iskustvu u oblastima koje pokriva RG, kao i potrebnim koordinacionim kapacitetom. Uz Fondaciju u sastav RG su ušle još 52 organizacije civilnog društva u širem smislu, jer takođe uključuje i predstavnike sindikata, unije poslodavaca čak i Međunarodne organizacije rada, čime je ostvaren najširi nivo inkluzivnosti nedržavnih aktera unutar RG. Ova radna grupa je među najaktivnijim u NKEU i sastaje se najmanje 3 puta godišnje, a tokom cele godine održava aktivnu komunikaciju sa njenim članovima o razvojinama u pregovora unutar PG 19. Radna grupa se redovno sastaje sa pretstavnici Generalnog direktorata za zapošljavanje Evropske komisije dok njeni predstavnici aktivno učestvuju u Zajedničnom konsultativnom odboru civilnog društva EU-Srbija, koji čine predstavnici Ekonomskog i socijalnog komiteta EU, socijalnih partnera i civilnog društva.

Radna grupa, kao i druge, svake godine priprema prilog o svojoj oblasti delovanja za *Knjigu preporuka NKEU*, u kojoj Konvent svake godine objedinjuje sve preporuke u cilju poboljšanja procesa pristupanja RS EU. Ovo je značajna alatka u saradnji civilnog društva sa državom jer pored objedinjavanja svih preporuka na jednom mestu i obezbeđivanja veće vidljivosti za stavove civilnog društva omogućava i pružanje pritiska na državu da dođe do usvajanja zanemarenih reformi jer se preporuke ponavljaju na godišnjem nivou.

Kada civilno društvo ukaže državi na manjkavost u Knjizi preporuka, ista primedba često bude pomenuta i u izveštaju koji svake godine objavljuje Evropska komisija o napretku Srbije u pristupanju EU. To je bio slučaj i kada se usvajao Zakon o izmenama i dopunama zakona o radu. Kako je reč o jednom sistemskom zakonu, bilo je bitno da se održi široka i detaljna javna rasprava u kojoj bi sve zainteresovane strane imale priliku da izraze svoje mišljenje na nacrt ovog akta. Nažalost, javne rasprave nije bilo, čak je ocenjeno da je sistemski izostavljena u nepoštovaje Poslovnika Vlade,³⁴ dok je u Skupštini usvojen po hitnom postupku. Tim povodom je RG izrazila jasno nezadovoljstvo.³⁵ U narednom Izveštaju EK je imala identičnu konstataciju kao i RG.³⁶ Ovaj primer nije izolovan, niti je slučajan, jer predstavnici civilnog društva bivaju redovno konsultovani od strane Delegacije EU u Srbiji za potrebe izrade godišnjeg izveštaja.

Važno je napomenuti da je problem donošenja zakona po hitnom postupku veoma rasprostranjen, tako je 2018. godine u 64,4%³⁷ zakona, i izmena i dopuna zakona, u Skupštini usvojeno po hitnoj proceduri koja hendikepira skupštinsku

34 Reljanović, Mario, Ružić, Bojana i Petrović, Aleksandra „Analiza efekata primene izmene i dopuna zakona o radu“, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016. godine str. 7

35 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2014/2015, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015, str. 30

36 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf, Izveštaj EK o napretku Srbije za 2014. godinu, str. 36

37 <https://www.istinomer.rs/izjava/po-hitnom-postupku-razmatrano-44-odsto-predloga-zakona/>, preuzeto 10. oktobra 2019. godine

raspravu o sadržini propisa koji se nalaze pred usjavanjem. Ovo se takođe iz godinu u godinu podvlači i u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji. Otežavajuću okolnost u slučaju evropskih integracija pruža *Poslovnik Narodne skupštine* koji kao jedan od razloga za donošenja akta po hitnom postupku navodi „usklađivanja propisa s propisima Evropske unije”.³⁸ Ova odredbe ima koren u iskustvima prethodnih država koje su pristupale članstvu EU jer je većina imala problem u donošenju velike količine regulative kako bi se uskladile sa obimnom pravnom tekovinom EU. Nažalost, ona često ne biva korišćena iz objektivnih potreba hitnosti u donošenju zakona. U pogledu tematike koje pokriva PG 19 kao primer negativnih posledice ovakve prakse možemo uzeti *Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom* koji je prvi put usvojen, po hitnom postupku u decembru 2017. godine da bi zbog nedostataka bile po hitno postupku usvojene juna 2018. godine. Iako je Zakon menjan u periodu kraćem od godinu dana njegov izmenjen sadržaj naišao je na snažnu osudu javnosti kao i ocene da je u njegovom duhu cilj ušteda novca i smenjenje socijalne uloge države a ne pružanje finansijske pomoći porodicama.³⁹ Ponovne izmene ovog zakona su najavljene i ostaje da se vidi da li će se nastaviti sa negativnim trendom usvajanja neadekvatnih rešenja po hitnom postupku, ali svakako treba istaći da pored negativnih socijalnih posledica i stavljanja porodica u položaj materijalne neizvesnosti, koje ovakvi slučajevi proizvode, čestim promenama zakonskih rešenja se takođe urušava pravna sigurnost građana.

Jedna od preporuka koja se takođe iz godine u godinu ponavlja, kako u knjigama preporuka NKEU tako i u izveštajima Evropske komisije, je potreba da se osnaži institucija socijalnog dijaloga. Važnost uspostavljanja funkcionalnog socijalnog dijaloga ogleda se u stvaranju prostora u kome država, sindikati i poslodavci mogu da usaglaise interese i obezbede među sobom kompromisni konsenzus. Često se ističe da prevlast u njegovom delovanju imaju interesi poslodavaca što je srž slabosti socijalnog dijaloga u Srbiji, kako je jedan predstavnik sindikata istakao „Nema socijalnog dijaloga koji funkcioniše na nivou konsenzusa ako nema približne ravnoteže snage i moći, a sindikati su nemoćni”.⁴⁰

Sliku nedostataka u funkcionisanja socijalnog dijaloga nam može pružiti slučaj *Zakona o agencijskom zapošljavanju*. Naime, tokom donošenja Zakona o izmenama i dopunama zakona o radu propuštena je prilika da se uskladi sa direktivom 2008/104/EZ koja reguliše pitanje rada preko agencija za privremeno zapošljavanje. Time je ostavljeno da ove agencije funkcionišu u „zakonskom vakumu”.⁴¹ Iako je najavljivano da će donošenje izmena Zakona o radu smanjiti “rad na crno”, upravo je ovakvim potezom stvorena nezamisljiva siva zona na tržištu rada i podstaknuto širenje nesigurnih oblika

38 [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/postupci-za-donosenje-akata-i-drugi-postupci.1338.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/postupci-za-donosenje-akata-i-drugi-postupci.1338.html) Poslovnik Narodne skupštine čl. 167

39 <https://pecanik.net/zasto-se-mora-izmeniti-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>, Mario Reljanović „Zašto se mora izmeniti zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom“, preuzeto 24. oktobra 2019. godine

40 <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11914/dijalog-u-centru-gde-su-radna-prava-na-agendi-politickih-stranaka>, Zoran Stojiljković, predsednik UGS Nezavisnost, ocena socijalnog dijaloga, preuzeto 21. oktobra 2019. godine

41 Analiza efekata Zakona o radu str. 26

zapošljavanja. U 2016. godini je ukupno 2% zaposlenih za platu bilo angažovano preko ovakvih agencija.⁴² Na ovaj problem je opet RG u godišnjim knjigama preporuka NKEU ukazivala više godina za redom kao i u *Analizi efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu* koju je 2016. godine izradila Fondacija Centar za demokratiju i čije su preporuke postale sastavni deo preporuka NKEU. Popunjavanju pravne praznine je pristupila Vlada i izradila je tokom 2018. godine Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju u kojem je propisano da poslodavac može da preko agencije unajmi najviše 10% radnika a izuzetno 30% ako pridobije saglasnost nadležnog ministarstva.⁴³ Tokom javne rasprave pomenuta odredba bila je pogotovo sporna jer su predstavnici poslodavaca bili stava da ograničenja ne treba da postoje dok su predstavnici sindikata smatrali da je ograničenje važno zadržati čak i onemogućiti da se ide preko 10% ukupnog broja zaposlenih.⁴⁴ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja navelo je da će „uvažavajući predloge svih interesnih strana predložiti kompromisno rešenje“.⁴⁵ Usledila je oštra polemika po pitanju ove odredbe unutar Socijalno-ekonomskog saveta (SES)⁴⁶ jer je predloženo kompromisno rešenje predviđalo da ostane ograničenje od 10% ali samo ukoliko su radnici u agenciji zaposleni na određeno vreme dok bi se u slučaju da su unutar agencije za privremeno zapošljavanje stalno zaposleni ne bi uračunavali u kvotu od 10%. Time bi bilo omogućeno da poslodavac sve zaposlene angažuje preko agencije. Ovo bi otvorilo mogućnost za zloupotrebu i narušavanje položaja radnika u pogledu ostvarivanja prava na sindikalno delovanje, kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk.⁴⁷ Iako, prema predstavnicima sindikata, ovakav predlog nije dobio saglasnost SES-a⁴⁸ ipak je navedeno rešenje postalo deo predloga zakona koji je Vlada usvojila početkom avgusta 2019. godine i prosledila skupštini na usvajanje. Ovaj predlog se i dalje nalazi u skupštinskoj proceduri u trenutku pisanja ovog teksta.

U cilju jačanja socijalnog dijaloga RG ukazuje od početka svog rada na potrebu usvajanja Zakona o socijalno-ekonomskom savetu, Zakona o štrajku, izmena i dopuna Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, da je potrebno da se poštuje zakonska obaveza blagovremenog dostavljanja na razmatranje nacrtu zakona i drugih akata koji su od značaja za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca unutar SES-a. Takođe se ističe potreba za

42 Jandrić, Maja i Krivokapić, Danilo „Profil radnika zaposlenih preko agencije za privremeno zapošljavanje“, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2017. godine str. 22

43 <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/ParticipationAttachment/GetParticipationAttachmentFile/652> Nacrt zakona o agencijskom zapošljavanju

44 <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/ParticipationAttachment/GetParticipationAttachmentFile/656> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona o agencijskom zapošljavanju

45 Ibid.

46 Platforma za omogućavanje socijalnog dijaloga na nacionalnom nivou koja uključuje predstavnike države, sindikata i poslodavaca.

47 <https://pescanik.net/ludom-radovanje-3/>, Mario Reljanović, komentar na Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju, preuzeto 21. oktobra 2019. godine

48 <https://www.slobodnaevropa.org/a/zakon-o-agencijskom-zaposljavanju/30095388.html>, preuzeto 21. oktobra 2019. godine

obezbeđivanje uslova za formiranje i funkcionisanje socijalno-ekonomskih saveta na lokalnom nivou.⁴⁹

Naravno, postoje i pozitivni primeri, tj. prilike kada su preporuke koje je pružila RG usvojene od strane Vlade, kao što je, na primer, deo internet prezentacije Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, izrađena podstranica Inspektorata za rad. Ovim je povećana transparentnost rada ove institucije, što je bila jedna od preporuka koju je uputila RG.⁵⁰ Nažalost, ovakvi primeri su izuzetak i opravdano se stiče utisak da se preporukama civilnog društva ne posvećuje dovoljna pažnja od strane donosilaca odluka.

Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju RS EU, važna karika između Vlade i civilnog društva, u potpunosti je osposobljen kada je 15. avgusta 2015. godine usvojeno *Rešenje o imenovanju članova PT za vođenje pregovora o pristupanju RS EU*.⁵¹ U rešenju se navode sva lica imenovana za članove tima, ali ne i čime će se baviti u njegovom okviru. Raspoređivanje zaduženja članovima Pregovaračkog tima dogodilo se na prvom sastanku PT, 4. septembra 2015. godine. Tada je ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije, Jadranka Joksimović, zadužila člana PT profesora Zorana Stojiljkovića, da pokriva poglavlja 2 i 19. Zanimljivo je primetiti i da je Stojiljković bio jedan od predstavnika civilnog društva (u najširem smislu) unutar PT, među kojima je, pored njega, bilo još petoro profesora univerziteta, jedan predstavnik medija i jedan predstavnik iz redova organizacija civilnog društva.⁵² Zoran Stojiljković aktivno je saradivao sa RG ali 11. maja 2017. godine razrešen na sednici Vlade.⁵³ Ovim je izgubljena jedna dragocena spona između civilnog društva i države, jer prema dosadašnjoj praksi kada ne postoji član PT koji je zadužen za neko poglavlje, to poglavlje pokriva šef Pregovaračkog tima. Šef PT, uz poglavlja 2 i 19, zadužen je da pokriva još i poglavlja 5, 7, 16, 18, 20, 25, 26 i 29. Iako neka od ovih poglavlja ne predstavljaju veliki izazov, druga jesu veoma zahtevna, kao što su 5 – javne nabavke i 18 – statistika. Izvesno je da je nemoguće, ma kakvi bili kapaciteti šefa PT, da jedna osoba, koja se, između ostalog, prati deset pregovaračkih poglavlja različitih tematika, bude bolje rešenje nego jedna u čijem se domenu nalaze dva srodna poglavlja za čiju sadržinu je stručna. Pored toga, s obzirom na to da je nedavno položaj šefa Pregovaračkog tima napustila Tanja Mišćević, a da

49 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2017/2018, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015, str. 46

50 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2016/2017, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2017, str. 26

51 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250815/250815-vest1.html>, Rešenje o imenovanju članova PT, preuzeto 21. avgusta 2019. godine

52 Pored prof. dr Zorana Stojiljković drugi predstavnici univerzitetskih profesora u PT su prof. dr Mirjana Drenovak Ivanović, prof. dr Bojan Milisavljić i prof. dr. Tatjana Jovanić sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, prof. dr Sanja Danković Stepanović sa Fakulteta političkih nauka istog univerziteta i prof. dr Anđelka Mihajlov sa Fakulteta tehničkih nauka Univerziteta u Novom Sadu. Jedini predstavnika medija je Slobodan Arežina, tada direktor programa Radio-televizije Vojvodina, dok je jedini predstavnik OCD u užem smislu bio Nebojša Lazarević, tada direktor Centra za evropske politike.

53 <https://www.kurir.rs/vesti/politika/2828803/ministarka-nezadovoljna-rezultatima-jadranka-smenila-tri-clana-pregovackog-tima-za-pristupanje-eu>, Smena Zorana Stojiljkovića iz PT, preuzeto 18. avgusta 2019. godine.

zamena nije imenovana, možemo pretpostaviti da će stanje po ovom pitanju nastaviti da degradira.

Tokom 2019. godine RG NKEU je imala priliku da pruži svoje komentare na nacrt akcionog plana (AP) za prenošenje pravnih tekovina EU u okviru PG 19. AP predstavlja merilo koje je Evropska komisija (EK) zadala kao preduslov za otvaranje PG 19. Pored usvajanja pravnih tekovina u AP treba da bude predviđena izgradnja kapaciteta potrebna za njihovo sprovođenje i primenu. Izrada AP najavljena je u aprilu 2016. godine sa ciljem da se završi krajem te godine.⁵⁴ Ova namera je ispunjena i prva verzija poslata je EK u decembru 2016. godine, a nakon dorade dokumenta drugi nacrt je prosleđen Komisiji u decembru 2017. godine. Civilno društvo je pozvano da pruži doprinos izradi plana u fazi njegovog trećeg nacrtu krajem 2018. godine, da bi sam sastanak povodom komentara i sugestija civilnog društvo bio organizovan već 15. januara 2019. godine. Predstavnici RG imali su veoma kratak rok da pripreme komentare na ovaj obiman dokument, preko 200 stranica, kompleksne sadržine, jer je poziv za sastanak stigao tek 3. januara.

Na ovom mestu bi bilo od koristi osvrnuti se na praksu koja je uspostavljena tokom izrade AP za poglavlja 23 i 24. Naime, dokumenta su od faze izrade drugog nacrtu predata OCD na komentare i sugestije. Prvi nacrt je služio da bi se utvrdilo sa EK da li je ispravno primenjena metodologija AP. U slučaju AP 19, trebalo je sačekati njegov treći nacrt da bi civilno društvo imalo uvid u njegov sadržaj. Ovo je i šef Pregovaračkog tima istakla tokom sastanka u julu 2016. godine rekavši da će „Prva verzija Akcionog plana biti poslata u Brisel za proveru metodologije, a nakon komentara Evropske komisije počinjemo da radimo sa vama (Civilnim društvom *prim. aut.*)”.⁵⁵

Isto tako, treba naglasiti da su nacrti AP 23 i 24 bili dostupni čitavoj javnosti, a ne samo pojedinim predstavnicima civilnog društva, jer su bili postavljeni na internet prezentacije nosećih institucija njihove izrade (ministarstava pravde i unutrašnjih poslova) i mogao je da im pristupi i pruži komentare svako ko je bio zainteresovan. Ovo nije bio slučaj sa AP 19, koji je direktno upućen RG. Zapravo, na internet prezentaciji MRZBSP ne postoji nikakav pomen AP 19 i u trenutku pisanja ovog teksta, poslednja objava koja uopšte spominje PG 19 je čak iz juna 2016. godine.⁵⁶ Takođe bi trebalo napomenuti da je, zbog centralne uloge poglavlja 23 i 24 u procesu pristupanja Srbije EU, izrada tih AP potpomognuta je pozamašnom stručnom i drugom podrškom EU i evropskih partnera. Iako PG 19 jeste izrazito bitno, posebno za građane Srbije, njemu se ne pristupa sa podjednakom ozbiljnošću kao pomenuta dva i ne postoji sličan intenzitet spoljne pomoći. Uprkos tome deluje kao da nije ostvaren međuinstitucionalni prenos znanja i veština o tehnici pisanja AP od strane službenika u državnoj upravi koji su aktivno učestvovali u sličnim procesima.

54 <http://rs.n1info.com/Vesti/a152898/Akcioni-plan-za-poglavlje-19.html>, Šef Pregovaračkog tima o AP 19, preuzeto 22. avgusta 2019. godine

55 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2016/2017, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2017, str. 23

56 <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/ucinicemo-sve-da-poglavlje-19-bude-spremno-za-otvaranje>, Poslednja objava na internet stranici MRZBSP u kojoj se spominje PG 19, preuzeto 24. oktobra 2019. godine

Na sastanku sa predstavnicima RG, januara 2019. godine, učestvovali su šef Pregovaračkog tima i članovi Pregovaračke grupe 19, predvođeni njenim predsednikom i državnim sekretarom u MRZBSP. Izložen je niz komentara na nacrt AP 19 koji su podeljeni na opšte komentare i primedbe, tj. one koje se odnose na celinu AP, i komentare prema pojedinačnim podoblastima u okviru dokumenta. Sadržina komentara je pokrila spektar od tehničkih do suštinskih, kao što je nedostatak očekivanih rezultata i indikatora kod predviđenih mera, nedostatak pojedinih propisa koji su deo pravnih tekovina EU u ovom poglavlju, ali i neusklađenost u rokovima između AP 19 i NPAA, koji treba da „oslikava detaljne planove u vezi sa svim obavezama koje Srbija treba da realizuje kako bi ispunila kriterijume za članstvo u EU“.⁵⁷ Zbog velikog broja komentara dogovoreno je da ih RG dostavi u pisanoj formi, kako bi bili razmotreni, a da se nakon odgovora na njih održi još jedan sastanak na kraju januara.

Odgovori nadležnog ministarstva su usledili tek početkom juna iste godine, dok je novi sastanak sa predstavnicima Pregovaračke grupe 19 zakazan za 14. jun, skoro pet meseci nakon prethodnog. Ovde je važno podsetiti se još jedne pozitivnu praksu koja je nastala tokom izrade AP 23 i 24, a koja je potom ozvaničena u gorepomenutim Smernicama za saradnju sa civilnim društvom i glasi: „Komentari, predlozi i sugestije na odgovarajući dokument, predloženi tokom javne rasprave, mogu postati deo samog dokumenta ukoliko oko toga bude postignuta saglasnost od strane nadležnog organa ili organizacije za pripremu tog akta. Ako nema saglasnosti o njihovom uvođenju u akt, organ ili organizacija nadležna za pripremu akta, dužna je da podnese pismeno obrazloženje za odbijanje predloga OCD – u, NKEU i PKS“.⁵⁸ Uprošćeno, to znači da pružene komentare i sugestije nadležna institucija može da samo prihvati, ali ukoliko to ne želi da učini mora da pruži obrazloženje zašto je to slučaj. U odgovorima na komentare civilnog društva na AP 19 vidan je bio neujednačen pristup u pružanju odgovora od podoblasti do podoblasti. U nekim segmentima odgovori su bili celoviti i pratili uputstvo iz Smernica, kao što je podoblast radnog prava, dok u nekim drugim, kao u onoj koja se odnosi na politiku zapošljavanja, Smernice nisu uvažene. Uprkos nedostatku odgovora na sve komentare i sugestije Radne grupe, iako je od prijema komentara prošlo više meseci, predstavnici države su iskazali želju da do kraja juna pošalju Evropskoj komisiji verziju AP nakon konsultacija sa civilnim društvom.

Radna grupa dala je ocenu da „je neophodno da se značajno unapredi tekst Akcionog plana u skladu sa komentarima i sugestijama koji su dostavljeni MRZBSP. Radna grupa NKEU stavlja na raspolaganje svoju ekspertizu MRZBSP u procesu izrade Akcionog plana i izražava želju za većim učešćem u samom procesu izrade“.⁵⁹ Uprkos nedostacima u okviru AP, smatrano je da je njegovo usvajanje i otvaranje PG 19 prioritet i zbog toga je podržano

57 <http://www.mei.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>, NPAA

58 Smernice za saradnju Pregovaračkog tima član 4, stav 3

59 Dopis Fondacije Centar za demokratiju, koordinatora Radne grupe 17, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja, 19. jun 2019. godine

njegovo slanje Komisiji. Dogovoreno je da Pregovaračka grupa dostavi predstavnicima civilnog društva celovite odgovore na komentare dostavljene u januaru 2019., kao i finalnu iteraciju trećeg nacрта AP 19. Predstavnici NKEU dobili su odgovore na komentare 22. jula, ovoga puta daleko ujednačenije i u skladu sa Smernicama dok konačna verzija na sam AP 19 nije dostavljena do trenutka pisanja teksta.

Potrebno je razumeti, i naglasiti, u kontekstu rada državne uprave na pitanjima evropskih integracija, da se veoma mali broj ljudi u institucijama, osim Ministarstva evropskih integracija, naravno, prevashodno bavi pitanjima pristupanja Srbije EU. Tako u Sektoru za međunarodnu saradnju, evropske integracije i projekte MRZBSP, koji je odgovoran za „koordinaciju pregovaračkog procesa sa EU“,⁶⁰ radi ukupno sedam državnih službenika izvršilaca.⁶¹ Od tog broja svega dva su angažovana prvenstveno na poslovima koji su vezani za pristupanje EU u oblastima u kojima je uključeno Ministarstvo (pored toga što je vodeća institucija za poglavlje 19, istu ulogu ima za poglavlje 2, a učestvuje u radu pregovaračkih grupa za poglavlja 3, 5, 8, 9, 14, 16, 17, 20, 22, 23, 24 i 28). Još važnije je podvući da se oni pretežno bave koordinacijom u ovom procesu, dok službenici koji pokrivaju specifične oblasti i podoblasti koje treba da se usklade sa pravnim tekovinama i standardima EU u okviru ovog poglavlja, kao što su bezbednost i zdravlje na radu, socijalna inkluzija ili politika zapošljavanja, pripadaju drugim organizacionim jedinicama unutar MRZBSP, ili drugim institucijama uključenim u rad Pregovaračke grupe 19, i njima je deo posla koji se odnosi pristupanje EU tek jedan od prioriteta u radu. Okolnosti u pogledu kapaciteta institucija da se bave temom pristupanja u PG 19 ukazuju na manje ozbiljan pristup države evropskim integracijama nego što je to proklamovano strateškim prioritetima. Ovo je goruće pitanje na kome postojano insistira i EK, koja je u svom poslednjem izveštaju naglasila da je potrebno „ojačati kapacitete za razvoj inkluzivnih politika zasnovanih na pokazateljima i izradu zakonodavstva, uključujući i one koji se odnose na usklađivanje sa pravnim tekovinama EU“.⁶² Bez dovoljno obučenog, usredsređenog i adekvatnog kadra, kojem su obezbeđeni zadovoljavajući uslovi rada, nemoguće je biti uspešan u tako zahtevnom i složenom procesu kao što je pristupanje Evropskoj uniji.

Bitna karakteristika koja odlikuje Poglavlje 19 je značajna količina tzv. „mekih pravnih tekovina“ koje sadrži. Pod time se podrazumevaju norme koje iako nemaju pravnu obaveznost ipak poseduju pravnu relevantnost i služe kao smernica u donošenju politika na EU i nacionalnom nivou. Meke pravne tekovine takođe mogu da služe Evropskom sudu pravde zarad tumačenja tvr-

60 https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-09/informator_o_radu_ministarstva_avgust.pdf, Informator o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja, avgust 2019. godine, str. 16

61 Informator MRZBSP, str. 25

62 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf Izveštaj EK o Srbiji za 2019. godinu, str 11

dih pravnih tekovina. Ovo čini praćenje primene pravnih tekovina EU u okviru poglavlja još većim izazovom. Unutar EU meke pravne tekovine obično proizilaze iz „preporuka, saopštenja, odabira za šta će se izdvojiti finansijska sredstva ili koordinacija politika unutar godišnjeg ciklusa ekonomske uprave EU (Evropskog semestra)“.⁶³ Evropski semestar predstavlja mehanizam za koordinaciju makroekonomskih i fiskalnih politika država članica Evropske unije, iniciran 2010. godine kao posledica finansijske krize 2008. godine .

U tom pogledu važno je osvrnuti se na *Evropski stub socijalnih prava*,⁶⁴ par ekselans primer mekog prava EU, koji je proklamovan novembra 2017. godine. Stub predstavlja „političku reafirmaciju, na visokom nivou, širokog skupa socijalnih prava i principa“.⁶⁵ Nastao je kao odgovor na opadanja kvaliteta ekonomskih i socijalnih prava građana EU koji je bio posledica mera štednje uspostavljenih kao reakcija na finansijsku krizu 2008. godine. Stub je podeljen na 20 principa koji su svrstani u tri podkategorije: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravični uslovi rada, socijalna zaštita i inkluzija. Sprovođenje principa vezuje se sprovođenje Evropskog semestra u obliku „Socijalnog semafora“. Semafor godišnje pruža ocenu ostvarivanje principa Stuba u okviru Evropskog semestra u državama članicama EU i daje osnov za dalje preporuke u postizanju navedenih principa.

Srbija se putem tzv. „Mini evropskog semestra“, o kojem će uskoro biti više reči, već priprema za učešće u Evropskom semestru kada postane država članica EU. Pošto je Evropski stub socijalnih prava usko vezan za Semestar i zato što Poglavlje 19 obiluje mekim pravom bilo bi od koristi kada bi Srbija uvela mehanizam Socijalnog semafora. Ovo bi državi ali i civilnom društvu pružilo važan indikator i vodič za praćenje socijalnog efekta reformi u Srbiji. Jasnija slika o tome u kojima oblastima Srbije bolje stoji, a u kojima lošije, omogućila bi da se lakše predvide mere koje bi dovele do boljeg ekonomskog i socijalnog položaja njenih građana.

63 Garben, Sacha “The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?” *European Constitutional Law Review* 14, no. 1, 2018, str. 216

64 https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en, Evropski stub socijalnih prava, preuzeto 18. novembra 2019. godine

65 Garben, Sacha “The European Pillar of Social Rights: An Assessment of Its Meaning and Significance.” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, str. 1–2.

Saradnja u okviru izrade i praćenja ERP i ESRP

Posebno značajan moment u saradnji na polju PG 19 predstavlja učešće civilnog društva u fazi kreiranju *Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike* (Employment and Social Reform Programme – ESRP) i praćenju ESRP i srodnog dokumenta *Programa ekonomskih reformi* (Economic Reform Programme ERP) u segmentu koji se tiče zapošljavanja. Svrha ERP i ESRP je prilagođavanje i priprema država kandidata za članstvo u EU za buduće učešće u Evropskom semestru i zajedno čine Mini evropski semestar. Za PG 19 ERP je relevantan u segmentima koji se tiče zapošljavanja i tržišta rada i socijalne zaštite i uključivanja. ESRP, sa druge strane, služi kako bi se pojačala socijalna dimenzija procesa proširenja. On prati proces EU integracija u tri oblasti: tržište rada i politike zapošljavanja, ljudski kapital i politike razvoja veština i politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.⁶⁶ Civilno društvo je aktivno konsultovano u procesu donošenja oba dokumenta i bilo je sluha od strane Vlade za komentare koje su imali predstavnici civilnog društva.⁶⁷ Posebno je pozdravljeno uvrštavanje posebne platforme za praćenje ESRP od strane civilnog društva u njegovom okviru.

Sredinom septembra 2017. godine je potpisana „Platforma za praćenje sprovođenja pripreme Programa ekonomskih reformi ERP i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike ESRP u procesu evropskih integracija“ između Ministarstva finansija, MRZBSP, Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i NKEU (koji je predstavljen od strane Centra za evropske politike, Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Centar za demokratiju i Nacionalne alijanske za lokalni ekonomski razvoj). Stvaranje platforme predviđeno je u samom ESRP, isključivo radi praćenja tog dokumenta, ali je shvaćeno da je važno povezati ERP i ESRP kao dva komplementarna dokumenta, što čini značaj Platforme još većim jer je to jedina tačka koordinacije ovih dokumenata.

Platforma je trebalo da unapredi dijalog i partnerske odnose između vladinog i nevladinog sektora u okviru šireg procesa reformi. Opšti cilj ove inicijative bio uspostavljanje delotvornog dijaloga vladinih institucija, na nacionalnom i lokalnom nivou, sa organizacijama civilnog društva u vezi sa sprovođenjem mera društvenog i ekonomskog razvoja u okviru ERP i ESRP. Platforma koja je potpisana je zamišljena kao pilot projekat koji bi trajao do kraja 2017. godine. U tom pogledu uloga NKEU bila je da ojača kapacitete OCD kako bi mogle da informisano učestvuju u procesu sprovođenja i praćenja prioritarnih oblasti ERP i ESRP, da osigura dvosmernu komunikaciju između OCD i Vlade u tom procesu, kao i da se uspostavi mehanizam za informisanje i konsultovanje javnosti o njemu.

66 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-eu/esrp-2/>, preuzeto 23. oktobra 2019. godina

67 Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj Uniji 2015/2016, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2016, str. 38, 40, Knjiga preporuka NKEU 2016/17, str. 30-31

Tokom pilot faze Platforma se pokazala kao veoma uspešan mehanizam jer je omogućila reprezentativnost i doprinos civilnog društva reformskom procesu koje ciljaju ova dva dokumenta. Platforma je kao krunu svog rada u periodu do kraja 2017. godine izradila set preporuka zasnovanih na ispitivanju stavova poslodavaca o planiranim reformskim merama unutar ERP i smeru u kojem je potrebno da se odvija. Ispitani su i stavovi savetnika za zapošljavanje Nacionalne službe za zapošljavanje o izazovima sa kojima se suočavaju nezaposleni, ali i sami savetnici u svom svakodnevnom radu. Sa predstavnicima OCD koji rade sa pripadnicima osetljivih grupa su prikupljene informacije o njihovom stanju, aspektima socijalne isključenosti i koji faktori dovode do njihove socijalne isključenosti. Uz to je proces praćen i na lokalnom nivou tj. na koji je način planirano da se sprovede mere ESRP na lokalnu i kako lokalni aktivizam doprinosi realizaciji reformi planiranih na nacionalnom nivou. Iako se pilot faza Platforme pokazala uspešnom, preporuke koje je ona izradila nisu do sada objavljene, a podrška nastavku njenog rada je izostala. Platforma od završetka pilot etape nije aktivna, uprkos već pomenutoj utemeljenosti u samom ESRP.

Ministarstvo finansija je nastavilo da konsultuje civilno društvo prilikom izrade nacrtu novog ERP,⁶⁸ ali ne i u njegovom sprovođenju. Interakcija između države i civilnog društva vezana za ESRP je nepostojana od kraja funkcionisanja platforme. ESRP se ne nalazi visoko na političkoj agendi a samim tim je učesće civilnog društva u praćenju sprovođenju ERP i ESRP kroz platformu još manjeg značaja. Ovo se može potkrepiti sledećim: Prema *Izveštaju o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2016-17*, koji je usvojen u maju 2019. godine, u pogledu zapošljavanja u neformalnom sektoru procenat zaposlenih se povećao; od 41 predviđene mere u oblasti socijalne zaštite samo ih je 12 sprovedeno dok je u oblasti zdravlja od 26 samo 2.⁶⁹ RG kontinuirano insistira na ponovnom pokretanju rada platforme kako bi se unapredio proces reformi u ovoj oblasti.⁷⁰ Povrh svega treba napomenuti da četiri strateška dokumenta koja imaju veze sa PG 19: NPAA, ERP, ESRP i AP 19 nisu ni u kakvoj meri međusobno usklađeni. Ova neujednačenost dodatno otežava praćenje reformi.

Završna razmatranja i preporuke

Iz svega navedenog možemo videti da definitivno postoji prostor za poboljšanje saradnje između države i civilnog društva u okviru poglavlja 19. Kako bi došlo do poboljšanja, postoje koraci koje bi trebalo preduzeti i od strane države, i

68 Knjiga preporuka NKEU 2017/18, str. 46

69 <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-05/ESRP%202016-17.%20konacan.docx> Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2016-17

70 Knjiga preporuka NKEU 2017/18 str. 45-46

od strane civilnog društva. Pre svega bi po civilno društvo bilo uputno da se organizacije založe za ponovno jačanje uloge Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u ovom procesu, pogotovo što je ova ustanova osmišljena da bude facilitator u uključivanju civilnog društva u procese donošenja odluka.

Kada je reč o NKEU treba podvući da je veoma važna njegova uloga institucionalizovane platforme za dijalog između države i civilnog društva u procesu pristupanja RS EU, kao i da predstavlja ogroman uspeh u zagovaranju civilnog društva za učešće u tom procesu. Ta institucionalizacija predstavlja garant da relevantna i stručna mišljenja aktera civilnog društva neće biti u potpunosti zanemarena od strane Vlade. Ipak, civilno društvo ne bi trebalo da dozvoli potpunu monopolizaciju saradnje sa državom od strane NKEU jer bi to oduzelo jednu od najvećih prednosti koje ima civilno društvo, a to je njegova fleksibilnost. Isto tako usmeravanje saradnje isključivo na NKEU može dovesti do toga da Vlada kontakt ovim putem smatra dovoljnim ispunjenjem obaveze uključivanja civilnog društva u konsultacije vezane za proces pristupanja EU. Formiranje drugih formalnih i neformalnih mreža ili inicijativa, a i samostalno delovanje organizacija, pogotovo kada je aktivističke prirode, mogu biti jaka alatka u borbi da se pojača pritisak i pozovo na odgovornost političkih delatnika u preduzimanju koraka koji bi doveli do kvalitetnijeg procesa reformi pre svega kada su u pitanju interesi građana. Sve ovo je posebno važno s obzirom da postoje organizacije koje nisu deo NKEU i čije mišljenje teško čuje ako je to jedini kanal komunikacije.

Od strane države isto bi bilo od koristi da se preduzmu određeni potezi koji bi unapredile kvalitet saradnje sa civilnim društvom. Oni se mogu podeliti na tri grupe: prvi se odnose na poboljšanje samog pravnog okvira za saradnju, dok se drugi odnose na poboljšanje same prakse u saradnji. Treća grupa preporuka se odnosi na konkretne oblasti koje obuhvata PG 19, a u vezi su sa temom dokumenta. Unapređenjem ovih aspekata saradnje civilnog društva i države, kvalitet transpozicije propisa i njihova primena tokom procesa pregovora i integracije bila bi poboljšana.

Pravni okvir koji uređuje saradnju države i civilnog društva u pregovorima veoma je razuđen. Njega uređuju rezolucije Narodne skupštine, odluke njenih odbora, Osnova za vođenje pregovora, zaključci i odluke vlade kao i smernice koje je sastavio Pregovarački tim. Ovakav sistem može da dovode do zabune. Recimo, zaključak vlade koji se odnosi na izradu pregovaračkih pozicija ističe da u toku pripreme pregovaračka grupa konsultuje, preko NKEU, zainteresovanu javnost, dok Odluka skupštine o razmatranju predloga pregovaračkih pozicija navodi da pre nego što Skupština razmatra predlog pregovaračke pozicije razmatra mišljenje NKEU. Deluje kao da parlament razmatra mišljenje NKEU, za svaki slučaj, ako je Vlada zanemarila da konsultuje njene predstavnike. U praksi, zapravo, ne postoje konsultacije u toku pripreme pozicija, već kada Vlada usvoji predlog dokumenta i prosledi ga Skupštini na odobrenje Odbor za Evropske integracije poziva predstavnike civilnog društva da daju mišljenje na sažetak pregovaračke pozicije (ne mogu na celoviti dokument jer ima oznaku tajnosti), a potom ga Skupština prosledi predstavnicima Vlade i oni prihvate ili

odbiju predloge na isti način na koji je već opisan u ovom tekstu. Prema tome, predstavnici civilnog društva konsultovani su samo u krajnjoj fazi pripreme, dok odbor Skupštine samo formalno razmatra predloge i komentare, jer na njih zapravo odgovaraju službenici Vlade.

Isto tako, iako je u smernicama PT propisano da se o dokumentu koji se usvaja radi ispunjavanja merila za otvaranje poglavlja potrebno održati javnu raspravu na način koji propisuje poslovnik Vlade, poštovanje propisanog u tom pogledu izostaje. Pre svega, zbog toga što nije javna rasprava ako se konsultuju samo predstavnici suženog kruga zainteresovane javnosti. Poslovnik vlade propisuje da je potrebno poziv objaviti na sajtu institucije predlagača i na portalu e-uprave, a taj poziv treba da sadrži i podatke o radnoj grupi koja je radila na predmetu javne rasprava i sam nacrt dokument.⁷¹ Takođe, postoje i jasno propisani rokovi. Na primeru AP 19 možemo videti da ništa od navedenog nije primenjeno.

Zakon o planskom sistemu nameće obavezu da planska dokumenta koja su vezana za proces pristupanja RS EU moraju da prođu konsultacije u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju. Šta to podrazumeva? Da li to znači da treba sprovesti postupak kao kada je u pitanju usvajanje dokumenta radi otvaranja poglavlja ili pregovaračke pozicije? U najgorem slučaju, to znači da predstavnici civilnog društva mogu, ali ne moraju, biti konsultovani, kao što se navodi u delu smernica PT koje se odnose na tzv. druga pitanja u vezi sa pregovorima.

Pravni okvir koji se odnosi na pregovore o pristupanju je potrebno urediti i ujednačiti, kako bi svim akterima bilo jasno kako da postupaju i kako niko od njih ne bi bio uskraćen prilike da doprinese kvalitetu reformskog procesa. Postavljanjem dokumenata na internet stranice bi transparentnost procesa bila povećana. Idealno bi bilo kada bi sva dokumenta vezana za proces mogla biti postavljena na jednu veb stranicu,⁷² dok bi poštovanje propisanih rokova dovelo do izgradnje poverenja, a samim tim i bolje saradnje. Kako bi saradnja sa civilnim društvom bila zagarantovana potrebno je regulisati učesče civilnog društva i u kasnijim fazama pregovora, posebno kada su u pitanju završna merila. Ovo je od izuzetne važnosti jer je ispravno ispunjenje završnih merila ključan za uspeh reformi.

Nadasve potrebno je svesti na minimum donošenje propisa po hitnom postupku, i to samo u izrazito opravdanim slučajevima koje je neophodno jasno obrazložiti. Zloupotrebljavanje ove procedure vodi usvajanju krnjih propisa koji naknadno moraju ponovo da se menjaju u kratkom vremenskom periodu što dodatno, nepotrebno, opterećuje institucije a građane stavlja u nesiguran položaj.

71 <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Poslovnik%20Vlade.pdf> Poslovnik Vlade, član 41

72 Iako se mnoga dokumenta nalaze na internet prezentaciji Ministarstva evropskih integracija ona ipak ne sadrži sve pravne akte koji su pomenuti

Naredne preporuke se odnose na unapređenje administrativnih i institucionalnih rešenja i same prakse koja može da doprinese unapređenju saradnje OCD i javnih institucija u procesu pregovora. Što se institucionalnih pitanja tiče, potrebno je imenovati novog člana Pregovaračkog tima koji bi se bavio poglavljem 19. Članovi PT, u idealnom slučaju, igraju ulogu koja je između politike i državne uprave, oni treba da budu glasnogovornici evropskih integracija u njihovim oblastima, da služe kao most između države i javnosti, da predočavaju probleme i pronalaze rešenja. Imenovanje bi bio jak signal o ozbiljnosti države da uspešno i bez odlaganja sprovodi potrebne reforme u oblasti zapošljavanja i socijalne politike.

Od člana pregovaračkog tima za uspeh je još važnije da se ojačaju kapaciteti u svim institucijama koje se bave pristupanjem RS EU, u ovom kontekstu MRZBSP. Manjak administrativnih kapaciteta je već duži niz godina otežavajući faktor u saradnji. Nije dobro da se u celom Ministarstvu samo dve osobe bave primarno evropskim integracijama, dok drugima to nije među najvišim prioritetima. Ovo dovodi do situacija koje smo videli, da civilno društvo dobije kratak rok i pripremi komentare, da bi potom čekalo skoro pet meseci da dobije odgovore koji nisu pruženi na propisan način. Ovo ne znači samo da se još ljudi zaposli ili da se povećaju plate, nego da treba mudrije koristiti kapacitete koji već postoje unutar državne uprave. Na primer: prema trećem nacrtu AP 19 se vidi da se u proces njegove izrade ušlo sa skromnim znanjem potrebnim kako bi se dobio dobar proizvod. Verovatno oni koji su na njemu radili nisu imali bilo kakav značajan prenos znanja, savet ili obuku od službenika koji su radili AP 23 i 24. Takav čin ne bi materijalno opteretio državu ali bi bio pametno korišćenje već postojećih kapaciteta izgrađenih tokom procesa pregovora, uključujući i kapacitete civilnog društva.

Osim konkretnih znanja i veština, kao uvećanje broja službenika, izuzetno je važno razvijati koordinacijske veštine i interesornu saradnju. Ovo je za oblasti koje pokriva PG 19 od izuzetne važnosti, posebno ako uzmemo u obzir strateška dokumenta koje smo opisali a koji nisu međusobno usklađeni. Pomaci u ovom smeru bi pored poboljšanja efikasnosti rada državne uprave takođe podigli i nivo saradnje sa civilnim društvom.

Nadalje, potrebno je da konsultacije sa civilnim društvom izađu iz domena formalnosti u kome iako se i usvoji neka preporuka civilnog društva taj čin nije zasnovan na postojanju preporuka već pre svega predstavlja inerciju sistema. Civilno društvo treba da bude najveći saveznik države u ovom procesu, da nadomesti pomenute kapacitete koji nedostaju. Jedan od načina za unapređenje saradnje civilnog društva i države u reformskim procesima jeste i kroz jačanje uloge Platforme za praćenje ERP i ESRP. Ovim bi se, pored pokazivanja posvećenosti zajedničkom interesu, takođe ukristili kapaciteti civilnog društva i države i time prevazišli nedostaci dokumenata i poboljšao njihov kvalitet i kvalitet reformi koje oni predviđaju. Pored navedenog, ovo takođe predstavlja i obavezu koja proizilazi iz ESRP.

Isto tako bi zarad pružanja jasnije slike nivoa ostvarenosti i kvaliteta socijal-

nih prava važan korak bio uspostavljanje mehanizma „Socijalnog semafora“. Jedino precizni indikatori i verodostojni podaci omogućavaju usmeravanje reformi tamo gde su najpotrebnije, sve drugo može biti samo pretpostavka.

Dodatno, kvalitetu dijaloga i saradnje bi doprinelo i osnaživanje uloge socijalnih partnera i socijalnog dijaloga. Potrebno je usvojiti novi Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, a do tada dosledno primenjivati postojeći, kako bi se onemogućilo zanemarivanje mišljenja i pozicija bilo kog od socijalnih partnera, jer je svrha socijalnog dijaloga praktikovanje demokratije koja omogućava ostvarivanje konsezenza o pitanjima socijalne i privredne politike. Posebno je važno osnažiti pozicije lokalnih socijalno-ekonomskih saveta, s obzirom na to da je kreiranje politika na lokalnom nivou presudno za kvalitet života građana.

Obeshrabrujuće je da civilno društvo na nešto ukazuje što bi pomoglo u napredovanju našem evropskom putu, da bi donosioci odluka to ignorisali, a potom bili opomenuti u vezi istog tog pitanja od strane Evropske komisije. S druge strane, civilno društvo bi trebalo da afirmativnije pristupi i da ima više razumevanja za državnu upravu jer u njoj kapaciteti, i u pogledu znanja i broja ljudi, ograničeni. Bez kvalitetne saradnje države i civilnog društva, zasnovane na međusobnom poverenju i dobroj veri, Srbija neće postati članica EU koja u pun meri koristi prednosti članstva, odnosno neće iskoristiti priliku da sprovede reforme koje unapređuju kvalitet života njenih građana.

Rezime preporuka

Preporuke upućene civilnom društvu:

1. Zagovarati jačanje uloge Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u okviru pristupanja Srbije EU;
2. Civilno društvu u svojoj saradnji sa državom u procesu pristupanja treba da deluje šire od NKEU kako bi iskoristilo svoj puni potencijal.

Preporuke koje se odnose na unapređenje pravnog okvira za uključivanje civilnog društva u proces pristupanje Srbije EU:

3. Urediti i ujednačiti pravni okvir koji se odnosi na uključivanje civilnog društva u proces pristupanja EU;
4. Obezbediti potpuno poštovanje mera za uključivanje civilnog društva u procesu pristupanja EU;
5. Postaviti sva dokumenta koja regulišu saradnju između države i civilnog društva, bez izuzetka, na jednu internet stranicu (najbolje Ministarstva evropskih integracija);

6. Predvideti mehanizam za uključivanje civilnog društva u fazama pristupanja nakon otvaranja poglavlja, pogotovo kada je u pitanju praćenje ispunjenosti merila za zatvaranje poglavlja;
7. Svesti donošenje propisa po hitnom postupku na minimum.

Preporuke za poboljšanje prakse u saradnji:

8. Što pre imenovati novog šefa Pregovaračkog tima i člana tima koji bi bio zadužen za poglavlje 19;
9. Pojačati kapacitete državne uprave, u pogledu broja kadra i stepena kompetencije;
10. Unaprediti međuinstitucionalnu koordinaciju i prenos znanja;
11. Rokovi koji se pružaju predstavnicima civilnog društva za analizu bi bilo potrebno produžiti dok bi država trebalo da bude efikasnija u pružanju odgovora OCD nakon konsultacija;
12. Nacrte dokumenata postavljati na sajt rukovodeće institucije i Ministarstva evropskih integracija;
13. Izvesti saradnju sa civilnim društvom iz domena formalnosti i učiniti je što inkluzivnijom;
14. U nedostatku sopstvenih kapaciteta potrebno je u većoj meri osloniti se na kapacitete civilnog društva.

Preporuke koje se odnose na konkretne oblasti koje obuhvata poglavlje 19:

15. Aktivirati, ponovo, Platformu za praćenje ERP i ESRP;
16. Uskladiti AP19, NPAA, ERP i ESRP;
17. Uvesti mehanizam „Socijalnog semafora“;
18. Usvojiti novi Zakon o socijalno-ekonomskom savetu a do tada dosledno primenjivati važeći;
19. Obezbediti uvažavanje mišljenja svih učesnika socijalnog dijaloga;
20. Ojačati socijalni dijalog na lokalnom nivou.

Analiza Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti

Ivan Sekulović

Opšte i tehničke primedbe

Pre svega, treba napomenuti da Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti i dalje ne uvažava realnost kada su u pitanju prioriteta u sistemu socijalne zaštite u cilju smanjenja siromaštva i povećanja socijalne uključenosti. Kao ni Nacrt strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine, ni ovaj akt ne uvažava svojim rešenjima strateško opredeljenje iskazano u samom tekstu Nacrta strategije koji se odnosi na povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne. Ovo naročito iznenađuje s obzirom na to da je Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP), prema Izveštaju o sprovođenju ESRP 2016-2017., ispunjen u pogledu samo 12 od ukupno 41 mere u oblasti socijalne zaštite i socijalnog uključivanja. Tako su ostale neispunjene i dve najvažnije mere za smanjenje siromaštva: u pogledu mere „Povećanje pondera (davanja) za decu i mlade sa invaliditetom“ navodi se sledeće obrazloženje: „U ovoj verziji Nacrta zakona nisu predviđene izmene koje se tiču pondera za decu koje su indikovane za 2016. godinu, te ova mera ostaje neispunjena i treba razmotriti njenu reviziju“; u pogledu mere „Relaksiranje imovinskih uslova, pre svega povećanje zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava“ navodi se sledeće obrazloženje: „U ovoj verziji Nacrta zakona nisu predviđene izmene u pogledu relaksiranja imovinskih uslova, pre svega povećanja zemljišnog maksimuma u zavisnosti od kvaliteta zemljišta kod staračkih domaćinstava. Izmena Zakona u ovom domenu predviđena je za period 2018-2020.“¹

Evropska komisija je ocenila u Oceni Programa ekonomskih reformi 2019-2021.² da: ne postoji strateški pristup javnih politika za podizanje značajnog

- 1 Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje odbijanja predloga da se izmeni odgovarajuća odredba: „Nije prihvaćen predlog promena zemljišnog maksimuma za korisnike NSP jer relevantnim propisima nije ustanovljen kriterijum koji bi mogao da se primeni na ovu odredbu.“ Izvor: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestaj_o_sprovedenoj_javnoj_raspravi.doc
- 2 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_2019-2021_erp.pdf

broja ljudi iznad granice siromaštva na kratak i srednji rok; se ne predlažu mere za povećanje adekvatnosti materijalnih davanja; 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; 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.

Godina	Korisnici – godišnji prosek		Godišnji rashodi	
	Domaćinstva	Pojedinci	U milionima din.	Udeo u BDP (%)
2010.	65.816	167.914	5.147,8	0,18
2014.	107.570	275.309	14.416,1	0,37
2015.	105.064	263.893	14.103,8	0,35
2016.	106.439	268.010	14.304,1	0,34
2017.	104.276	260.759	14.563,6	0,33

Izvor: Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2019.

Pored toga, opada i broj korisnika ove pomoći, i to kako broj pojedinačnih korisnika, tako i broj domaćinstava. Trend opadanja se nastavlja i u 2018. godini, pa je tako broj domaćinstava koja koriste novčanu socijalnu pomoć opao sa 104.276 u 2017. na samo 98.754³.

Sa tehničkog stanovišta, interesantno je to što se Nacrtom strategije uopšte ne predviđa usvajanje izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti. Pored toga, predlagač nije poštovao odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i podzakonskih akata kojima se propisuje postupak sprovođenja konsultacija, odnosno javne rasprave, kao i sprovođenje analize efekata nacrta javnih politika, odnosno propisa. Problematični su sledeći aspekti:

- Prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, predlagač je bio dužan da ažurira dokument javne politike (odnosno propisa) i nalaze sprovedene analize efekata u skladu sa rezultatima te rasprave i da ažuriranu verziju tog dokumenta i nalaza objavi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave taj dokument i nalaz objavljuje i na portalu e-Uprava, najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.

3 DevInfo, <http://devinfo.stat.gov.rs/>, 1.7.2019.

- Pored toga, prema Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, predlagač je dužan da, ako se radi o dokumentima javnih politika koji se donose u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije EU (kao što to jeste slučaj u pogledu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti), sprovede konsultacije u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije EU. To, u praktičnom smislu, podrazumeva i konsultacije sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji, ali i sa Evropskom komisijom.
- Pored toga, prema navedenoj Uredbi, predlagač je bio dužan da sprovede analizu efekata koja sadrži analizu postojećeg stanja⁴ i informacije o rezultatima sprovedene analize efekata⁵.
- U sklopu analize efekata predlagač je bio dužan da sprovede analizu efekata na društvo razmatranih opcija tj. efekata na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive kategorije čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i efekata na diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući nacionalnu pripadnost, starosnu dob, invaliditet, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, kao i o rezultatima testa rodne ravnopravnosti i slično, ako razmatrane opcije imaju efekte na društvo⁶.
- U sklopu analize efekata predlagač je bio dužan da sprovede analizu upravljačkih efekata razmatranih opcija, a naročito da li mere generalno podrazumevaju organizacione, upravljačke ili institucionalne promene, kakve i u kom roku i da li te promene utiču na sistem odgovornosti i transparentnosti rada javne uprave, kao i da li postojeća javna uprava raspolaže kapacitetima za sprovođenje predloženih mera javne politike (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je u cilju tog sprovođenja potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta i u kom roku, ako razmatrane opcije imaju upravljačke efekte⁷.

4 Analiza postojećeg stanja treba da sadrži: 1) informacije o postojećem stanju i potrebama za intervencijom u cilju postizanja željene promene, s tim što u slučaju postojanja obaveze sprovođenja detaljne analize efekata, postojeće stanje treba da bude predočeno kroz kvantitativne, odnosno kvalitativne pokazatelje; 2) projekciju željenog stanja, do koga će se doći promenom; 3) označenje problema, njihovih uzroka i posledica, ako je njihovo rešavanje cilj promene; 4) identifikaciju uslova za ostvarenje promene; 5) identifikaciju mogućih rizika da do promene ne dođe.

5 Informacije o rezultatima sprovedene analize efekata treba da sadrže: 1) označenje opšteg cilja – projekcije, odnosno vizije željenog stanja, uz navođenje iz kog dokumenta javne politike višeg nivoa opštosti je preuzet, ako je preuzet; 2) označenje pokazatelja efekata javne politike, na osnovu kojih će se vrednovati postignutost opšteg cilja, uz obavezno navođenje bazne vrednosti; 3) označenje posebnih ciljeva, koji doprinose ostvarenju opšteg cilja; 4) označenje pokazatelja ishoda posebnih ciljeva, na osnovu kojih će se vrednovati postignutost tog cilja; 5) označenje razmatranih opcija za postizanje posebnih ciljeva, tj. različitih mera, odnosno grupa mera koje su u tom cilju analizirane; 6) relevantne informacije o rezultatima sprovedene analize efekata u odnosu na razmatrane opcije i predložene mere.

6 Analiza treba da se sprovede davanjem odgovora na ključna pitanja koja su dostupna preko linka: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliA-ctId=427799®actid=427799>

7 Analiza treba da se sprovede davanjem odgovora na ključna pitanja koja su dostupna preko linka: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog9.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliA-ctId=427799®actid=427799>

Primeru radi, na listi pitanja za sprovođenje analize upravljačkih efekata razmatranih opcija nalazi se i pitanje: „Da li je izabrana opcija u saglasnosti sa važećim propisima, međunarodnim sporazumima i usvojenim dokumentima javnih politika?“ Pritom, treba imati u vidu da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN pozvao Republiku Srbiju da poveća naknade za socijalnu pomoć svim ugroženim licima i porodicama kako bi ostvarili odgovarajući životni standard i spreči neopravdane preki-
de u dodeli naknada za socijalnu pomoć za radno nesposobna lica, dok je Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da ograničenje prava na socijalnu pomoć radno sposobnim licima na određeni vremenski period (što je rešenje u Zakonu o socijalnoj zaštiti koje se zadržava i Nacrtom zakona) predstavlja kršenje Revidirane evropske socijalne povelje (član 14. koji se odnosi na pravo na socijalnu zaštitu)⁸. Dalje, na spisku je i pitanje: „Da li izabrana opcija utiče na vladavinu prava i bezbednost?“ Pritom, prilikom izrade Nacrta zakona nisu uzete u obzir aktivnosti predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 u pogledu deinstitucionalizacije i zaštite prava dece, pa će usvajanjem Nacrta biti ostvaren negativan uticaj na vladavinu prava (pogledati tačku „2.2. Negativna rešenja“ u nastavku).

Primedbe na zakonska rešenja

Pozitivna rešenja

U odnosu na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti koji je bio predmet javne rasprave u 2018. godini, pozitivni su sledeći koraci:

- Odustalo se od uslovljavanja prava na uvećanu novčanu socijalnu pomoć školovanjem koje podrazumeva „redovno pohađanje nastave i ispunjavanje obaveza koje su predviđene planom i programom obrazovne ustanove“ (član 37. Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 85. Zakona)
- Ispoštovana je sugestija da se pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova ustanova socijalne zaštite donosi od strane direktora, a nakon zatraženog mišljenja reprezentativnog sindikata kod poslodavca (član 3. Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 12. Zakona)
- Odustalo se od proširenja nalaza i mišljenja centra za socijalni rad (član 44. Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 102. Zakona)
- Odustalo se od brisanja odredbe prema kojoj se zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć podnosi na obrascu čiju sadržinu i

8 Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje odluke o zadržavanju odredbe kojom se krši Revidirana evropska socijalna povelja: „Vremensko ograničenje primanja novčane socijalne pomoći na devet meseci u toku godine je, takode, odredba iz osnovnog teksta Zakona i nije menjana izmenama i dopunama. Namera je bila da se ustanovi interval preispitivanja okolnosti u kojima živi korisnika kao i potreba sa kojima se suočava a radi daljeg pružanja podrške.“

izgled propisuje ministar nadležan za socijalnu zaštitu (član 40. Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 95. Zakona)

- Vraćena je i proširena odredba o socijalno-zdravstvenim ustanovama (član 16.b Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 60. Zakona)
- Odustalo se od preimenovanja Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu u Nacionalni zavod za socijalnu zaštitu, kao i od izmene liste poslova koje vrši Zavod (članovi 69. i 70. kojima se menjaju i dopunjuju članovi 163. i 164. Zakona)
- Odustalo se od izmene sastava skupštine Komore socijalne zaštite (član 65. kojim se menja član 155. Zakona)
- Odustalo se od proširenja ovlašćenja inspektora u postupku inspekcijskog nadzora da fotografiše i snima korisnike (član 76. Nacrta zakona kojim se menja član 170 Zakona).

Negativna rešenja

U odnosu na prethodnu verziju Nacrta zakona, ostala su sledeća negativna rešenja⁹:

- Ukidanje prava na novčanu socijalnu pomoć ukoliko je u prethodnih šest meseci odbio učešće u javnim radovima¹⁰ (član 33. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 83. Zakona)
- Ograničenje kapaciteta pojedinačnog objekta za domski smeštaj na 100, odnosno 25 korisnika (u slučaju smeštaja dece i mladih), dok u važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti ovo ograničenje važi za celu ustanovu, a ne za pojedinačni objekat. Ovo naročito iznenađuje s obzirom na to da se u Izveštaju o sprovođenju ESRP 2016-2017. navodi da, iako je predviđeno da u 2016. godini bude smanjen broj korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite, podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja beleže da je u 2014. godini bilo 13.755 korisnika u rezi-

9 Više informacija dostupno je na: <https://pescanik.net/razaranje-sistema-socijalne-zastite/>

10 Predlagač je u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje razloga za odbijanje predloga za brisanje ove odredbe: „U tekstu Zakona o socijalnoj zaštiti kao i u nacrtu izmena i dopuna Zakona ne postoji zahtev prema bilo kome da radi ili pruža usluge pod pretnjom kazne. Zakon o socijalnoj zaštiti od svog donošenja sadrži odredbu kojom se naglašava prevashodna odgovornost pojedinca da se stara o sebi i svojoj porodici. Ovakva odredba je usaglašena sa svim međunarodnim normama i ustaljena u praksi drugih zemalja. Ukoliko bi država preuzela obavezu da se stara o pojedincu koji je sposoban za rad ali odbija da se stara o sebi, učinila bi nepravdu prema svim onima koji su spremni da preuzmu odgovornost za sebe i svoju porodicu a svojim radom i izmirivanjem poreskih obaveza omogućavaju da se država stara o građanima koji usled nepovoljnih životnih okolnosti ne mogu da obezbede adekvatne uslove za život. Naime, iz nekih od odredbi izmena i dopuna Zakona može da proizađe tumačenje da se očekuje od korisnika Novčane socijalne pomoći da zarade novac koji na taj način primaju kao podršku. Izazivanje ovakvog tumačenja svakako nije bila namera i ti članovi nacrta izmena i dopuna Zakon su ponovo razmotreni tako da je prihvaćena sugestija. Postojala je sugestija da se zakonom jasno propiše mogućnost da korisnici u postupku aktivacije, određeno vreme zadrže novčanu podršku države i pored zarade koju ostvaruju ulaskom na tržište rada. Ova sugestija je dodatno diskutovana u daljem toku rada na izmenama i dopunama Zakona i usvojena.“

dencijalnim ustanovama socijalne zaštite, dok je krajem 2016. godine taj broj bio 13.808. Pored toga, treba imati u vidu najnovije ocene Evropske komisije koje se tiču vladavine prava, tačnije situacije u pogledu osnovnih prava: „Još uvek postoji ozbiljna zabrinutost zbog kršenja prava deteta u državnim ustanovama za decu. Konkretno, postoji zabrinutost zbog kršenja prava deteta sa smetnjama u razvoju, koja se takođe suočavaju sa izazovima u pogledu pristupa inkluzivnom obrazovanju. Treba dalje proširiti integrisane usluge u zajednici. Smeštaj i lečenje osoba sa psihosocijalnim i intelektualnim smetnjama u socijalnim ustanovama još uvek nije uređeno u skladu s međunarodnim standardima. Srbiji još nema sveobuhvatnu strategiju deinstitucionalizacije.”¹¹ (član 54. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 54. Zakona)

- Uslov da se vrednost imovine pojedinca utvrđuje od strane poreske uprave na isti način kao i tržišna vrednost nepokretnosti kod kupoprodaje (član 32. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 82. Zakona)
- Rešenje da centar za socijalni rad može preispitati uslove za korišćenje ostvarenog prava na novčanu socijalnu pomoć korisnika, osim na osnovu prihoda korisnika ostvarenih u poslednja tri meseca, i ukoliko na bilo koji način dođe do saznanja o činjenicama koje bitno utiču na uslove za korišćenje tog prava, među kojima su i podaci o: broju i strukturi porodice, vrednosti imovine, raspolaganju imovinom, radnoj sposobnosti pojedinca, ispunjavanju individualnog plana aktivacije, boravku pojedinca ili člana porodice u inostranstvu, itd. (član 39. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 96. Zakona)
- Rešenje kojim se briše član 98. Zakona o mirovanju prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju izdržavanja kazne zatvora ili obaveznog lečenja (član 40. nove verzije Nacrta zakona)
- Rešenje prema kojem ograničena licenca ustanovama socijalne zaštite koje se nalaze u transformaciji može biti produžena, na osnovu saglasnosti nadležnog ministarstva (član 79. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 180. Zakona)
- Rešenje prema kojem su izbrisane inovativne usluge iz namenskih transfere¹² (član 88. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 207. Zakona)
- Rešenje prema kojem su sredstva za lične potrebe korisnika domskog smeštaja i korisnika porodičnog smeštaja sastavni deo cene usluge socijalne zaštite (član 90. nove verzije Nacrta zakona kojim se dopunjuje član 214. Zakona)

11 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

12 Predlagač je u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona dao sledeće obrazloženje: „Nije prihvaćen predlog da se zadrži odredba kojom se propisuje finansiranje inovativnih usluga putem namenskih transfere jer se potrebe za inovativnim uslugama kao i drugim uslugama socijalne zaštite utvrđuje programima unapređenja čije finansiranje je predviđeno, između ostalog, putem namenskih transfere.“

- Rešenje prema kojem je organizacija nadležna za poslove zapošljavanja dužna da, na osnovu obaveštenja centra za socijalni rad o planu aktivacije korisnika, utvrdi individualni plan zapošljavanja korisnika i kvartalno izveštava nadležni centar za socijalni rad o ispunjenju tog plana. Ovim se derogiraju rešenja pravnog akta iste pravne snage, tačnije članovi 31., 32., 45., 46. i 87. Zakona o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti kojima se propisuje način utvrđivanja individualnog plana zapošljavanja (član 35. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 86. Zakona)
- Rešenje prema kojem je korisnik novčane socijalne pomoći dužan da prihvati posao koji mu ponudi organizacija nadležna za poslove zapošljavanja, kao i da ispunjava druge obaveze utvrđene individualnim planom zapošljavanja, čime se uvodi diskreciono pravo nadležnih službi i stavlja nesrazmerni teret na korisnika novčane socijalne pomoći, kao i narušava pravna sigurnost po pitanju toga šta su to „druge obaveze“ (član 35. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 86. Zakona).

Pored toga, u novoj verziji Nacrta zakona nalaze se i nova negativna rešenja:

- Odustalo se od brisanja člana 110. stav 6 Zakona o socijalnoj zaštiti kojim je ograničen iznos jednokratne novčane pomoći na iznos koji ne može biti veći od prosečne zarade po zaposlenom u jedinici lokalne samouprave u mesecu koji prethodi mesecu u kome se vrši isplata .
- Proširuje se delatnost ustanova socijalne zaštite na „druge poslove saglasne osnovnoj delatnosti“, kao što su: usluge obuka, edukacija, poslovi na sopstvenim ekonomijama ustanova, usluge pripreme i distribucije hrane, usluge održavanja higijene, izrada umetničkih radova i upotrebnih predmeta i prodajna izložba/galerija ručnih i umetničkih radova, usluge hortikulture i dodatne usluge korisnicima usluga socijalne zaštite (član 9. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 22. Zakona)
- Ukida se ograničenje prema kojem dete mlađe od tri godine može biti na domskom smeštaju najduže dva meseca, već se uvodi revizija odluke o smeštaju na svaka dva meseca (član 15. nove verzije Nacrta zakona kojim se menja i dopunjuje član 52. Zakona).

13 Ovo je u suprotnosti sa ocenom predlagača datom u izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona: „Izmenama u članu 110. uklanja se ograničenje visine jednokratne novčane pomoći jer je primena postojeće umanjila kapacitete podrške korisnicima u okolnostima koje su opravdale viši iznos jednokratne novčane pomoći“.

Analiza Nacrta Strategije socijalne zaštite za period od 2019. do 2025.

Ivan Sekulović

Uvod

Republika Srbija je država zasnovana na ustavnom načelu socijalne pravde i garancijama pružanja najviših standarda socijalne zaštite svim njenim građanima i građankama, u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama. Tako Ustav Republike Srbije (čl. 69) propisuje da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu¹.

Kada je reč o međunarodnim standardima ljudskih prava, oni su utvrđeni instrumentima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope i predviđaju pravo na jednak tretman građana članica tih instrumenata na teritoriji druge članice, uključujući i prava iz oblasti socijalne zaštite. Primera radi, Revidirana evropska socijalna povelja utvrđuje pravo ovih lica na socijalnu pomoć (čl. 13) i pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti (čl. 30)². Dalje, Evropski stub socijalnih prava (usvojen od strane Saveta Evropske unije 2017. godine) utvrđuje da svako ko nema dovoljno sredstava ima pravo na davanje u vidu adekvatnog minimalnog prihoda koji omogućava dostojanstven život u svim životnim dobima, kao i na delotvoran pristup dobrima i uslugama (princip br. 14 – Minimalni prihod)³. Zbog toga je važno napomenuti u pogledu formulacije na str. 2. Nacrta Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine⁴ (u daljem tekstu: Nacrt Strategije) koja glasi: „Strategija socijalne zaštite odgovara na potrebe društva“, da je međunarodni razvoj, u sklopu sprovođenja UN Agende za održivi razvoj do 2030. godine, vođen pristupom zasnovanim na ljudskim pravima, umesto dosadašnjeg

1 Ustav Republike Srbije, https://www.paragraf.rs/propisi_download/ustav_republike_srbije.pdf

2 Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske povelje, http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Revidirana%20Evropska%20socijalna%20povelja%20SE.pdf

3 European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

4 <http://www.zavodsz.gov.rs/media/1820/nacrt-strategije-socijalne-zastite-2019-2025-27032019.docx>

preovlađujućeg pristupa zasnovanog na potrebama⁵, kao i to da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije⁶ preporučio da Srbija uzme u obzir konceptualni i metodološki okvir pokazatelja ljudskih prava⁷ koji je razradila Kancelarija Visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Imajući u vidu navedeno, bilo bi očekivano da umesto navedene formulacije u Nacrtu Strategije stoji: „Strategija socijalne zaštite odgovara na Ustavom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim instrumentima propisana socijalna prava koja su garantovana građanima i građankama Republike Srbije“.

Načelne napomene

Imajući u vidu uvodne napomene, predložena formulacija vizije Nacrta Strategije koja glasi: „Integrativna, delotvorna i efikasna socijalna zaštita koja osigurava blagostanje i dobrobit građana i građanki i predstavlja važnu politiku u održivom ekonomskom razvoju Republike Srbije“ bi morala biti promenjena. Moguća alternativa postojećem predlogu glasi: „Svaki građanin i građanka Republike Srbije kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, kao i druga lica koja borave na teritoriji Republike Srbije, a na osnovu preuzetih međunarodnih obaveza od strane Republike Srbije, u punoj meri i bez ograničenja ostvaruju pravo na socijalnu zaštitu koje uključuje: pravo na socijalnu pomoć koja omogućava dostojanstven život, pravo na delotvoran pristup uslugama i dobrima i pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti.“

U pogledu ocene na str. 6. Nacrta Strategije da se činjenica da socijalna zaštita (u širem smislu) u EU, kao i u Srbiji, zauzima visoko mesto među prioritetima, odražava u velikim izdacima za socijalnu zaštitu u većini država članica i da se u tu svrhu, u proseku, izdvaja skoro 30% BDP-a, treba imati u vidu to da su, prema najnovijim podacima Evrostata, u 2016. godini zemlje članice EU za socijalnu zaštitu u proseku izdvajale 28,1% BDP-a, dok je izdvajanje Republike Srbije te godine u istu namenu iznosilo samo 21,5%⁸.

Kada je reč o proceduralnom aspektu pripreme Nacrta Strategije, bilo je ne-

5 The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies, <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

6 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc

7 United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

8 Eurostat – Social expenditure database, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

ophodno da predlagač sprovede konsultacije sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji o strateškim pravcima i merama, kao i o drugim elementima Nacrta Strategije. Ovaj predlog utemeljen je na sledećim dokumentima u procesu pristupanja EU: članom 35. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije propisano je da, ako se radi o dokumentu javnih politika koji se donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, organ državne uprave konsultacije sprovodi u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji; Nacrt Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine jeste dokument javnih politika koji se donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, a prema sledećim dokumentima: Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU; članom 6. Smernica za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja Rezultata skrininga propisano je da ukoliko Pregovarački tim, kao i predsednik pregovaračke grupe oceni da je potrebno, koristeći utvrđeni mehanizam, predstavnici OCD, NKEU i PKS mogu biti konsultovani i o drugim pitanjima u vezi sa pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, i pružiti stručnu pomoć u pogledu pitanja koja su od interesa za konkretne predstavnike OCD, odnosno NKEU i PKS, a u skladu sa članom 18. Poslovnika o radu Pregovaračkog tima.

S obzirom na to da ni Zakon o socijalnoj zaštiti ni Zakon o ministarstvima ne uređuju „politiku socijalne zaštite“ ili „politike socijalne zaštite“, već „sistem socijalne zaštite“, treba izvršiti odgovarajuću zamenu termina na str. 2. Nacrta Strategije, kao i na svim drugim mestima gde se koristi sintagma „politika socijalne zaštite“ ili „politike socijalne zaštite“.

S obzirom na to da na str. 2 Nacrta Strategije stoji da je evaluacija Strategije socijalne zaštite (2005.) sprovedena u okviru projekta „Podrška razvoju regulatornih mehanizama socijalne zaštite“, koji finansira EU, kao i na to da je na istoj stranici navedeno da je u pripremi Nacrta Strategije predlagač koristio relevantne analize i dokumenta koji su pripremljeni u prethodnom periodu, a odnosili su se na pojedine ciljeve i mere prethodne Strategije socijalne zaštite, kao i na to da se u istom odeljku navodi da je pregled dokumenata koji su korišćeni u izradi Nacrta Strategije dat u referencama, a da gore pomenuta evaluacija Strategije socijalne zaštite (2005.) nije navedena u referencama Nacrta Strategije, potrebno je dopuniti tekst Nacrta Strategije odgovarajućim izvodima iz evaluacije Strategije socijalne zaštite (2005.) kojima bi se potkrepio izbor, odnosno formulacija elemenata Nacrta Strategije (vizija, opšti i posebni ciljevi, mere za sprovođenje ciljeva, pokazatelji za merenje napretka).

Analiza dela „Pregled i ocena postojećeg stanja“

Načelni komentar na ovaj deo Nacrta Strategije odnosi se na nekonzistentnost izlaganja u delu „Prikaz stanja u socijalnoj zaštiti“, s obzirom na to da pojedinačni odeljci, koji obrađuju po jedno davanje, odnosno uslugu ili njihov pojedinačni aspekt, ili pak opis makro-trendova, ne sadrže ujednačene podatke o tome na koji način će, shodno prikazu stanja, biti ili treba da budu utvrđeni ciljevi i mere Strategije. Pojedini odeljci, poput odeljka o adekvatnosti novčane socijalne pomoći i odeljka o deinstitucionalizaciji, sadrže predloge reformi, koji su formulisani na osnovu nalaza Vlade (najčešće su u pitanju izveštaji o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, ERP i ESRP) ili nezavisnih izveštaja (poput izveštaja UNDP, UNICEF-a, NALED-a ili Centra za socijalnu politiku). Međutim, većina odeljaka ne sadrži zaključak i predlog reformi u kontekstu nove Strategije socijalne zaštite ili pak sadrži neodgovarajuće formulacije (poput „Očekuje se da će dodatna sredstva koja se obezbeđuju kroz namenske transfere od 2016. godine uspeti da podstaknu i povećaju razvoj usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava“). Pored toga, Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika kao obavezne elemente strategije propisuje „Opis postojećeg stanja“ u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika, koji uključuje i ex-post analizu prethodnih javnih politika u toj oblasti, koja se vrši na osnovu ocene nivoa ostvarenosti ciljeva tih javnih politika uz pomoć pokazatelja učinka tih politika, uz pozivanje na postojeće studije i analize kojima se dokumentuje problem i potreba za intervencijom i „Definisanje željene promene“, koje sadrži, između ostalog, identifikovanje željene promene, uključujući i njene elemente i njihove uzročno-posledične veze. Postojeća logička i strukturna nekonzistentnost ovog dela Nacrta Strategije može dovesti do manjkavosti u identifikaciji prioriteta za potrebe nove Strategije. Zbog toga je potrebno da se unesu neophodne izmene u tekst Nacrta Strategije tako da svaki odeljak ima ujednačenu strukturu koja bi obuhvatala: opis davanja/usluge/trenda, ocenu davanja/usluge/trenda, zaključak i predlog reformi (definisanje željene promene) formulisani na osnovu Zakona o planskom sistemu – Prilog 4: Ključna pitanja za identifikovanje opcija javnih politika.

U pogledu formulacija na str. 13. Nacrta Strategije koje glase: „Raste visina prosečne zarade uz izrazito nisku minimalnu zaradu, koja predstavlja ograničenje za značajnije povećanje materijalne socijalne pomoći“ i „Ipak, niska minimalna zarada predstavlja ograničenje sa stanovišta unapređenja adekvatnosti socijalne zaštite, jer bi značajno povećanje nivoa materijalnih davanja uticalo na motivaciju za rad“, treba imati u vidu to da su one neprihvatljive sa aspekta poštovanja međunarodnih standarda ljudskih prava koje je Republika Srbija preuzela potvrđivanjem međunarodnih instrumenata, pre svega Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidirane evropske socijalne povelje. Između prava na pravičnu naknadu koja je dovoljna za pristojan život radnika i njihovih porodica (član. 4. Povelje) i

prava na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti (član 30. Povelje) ne sme postojati nikakvo rangiranje ili međusobno uslovljavanje, u skladu sa principom nedeljivosti ljudskih prava. Pored toga, Evropski komitet za socijalna prava Saveta Evrope u zaključcima o Srbiji nekoliko puta je upozorio Republiku Srbiju na kršenje obaveza preuzetih Poveljom zbog toga što je nivo davanja na ime materijalne socijalne pomoći „značajno ispod adekvatnog“, s obzirom na to da je ukupna pomoć koju lice bez sredstava može dobiti manja od linije siromaštva⁹. Zbog toga bi bilo neophodno brisanje navedenih formulacija.

Sporna je i formulacija na str. 14. Nacrta Strategije koja glasi: „Pola miliona stanovnika teško zadovoljava osnovne potrebe“. Naime apsolutno siromaštvo definiše se kao „nivo prihoda ili potrošnje porodica i pojedinaca ispod definisanog minimuma životnih potreba, kao što su hrana, odeća, obuća, stanovanje, grejanje i sl.“¹⁰, što znači da, prema najnovijim podacima, pola miliona stanovnika Republike Srbije ne može da zadovolji osnovne potrebe. Zbog toga bi navedena formulacija morala biti promenjena, tako da glasi: „Pola miliona stanovnika ne može da zadovolji osnovne potrebe“.

U vezi podataka navedenih na str. 18. Nacrta Strategije da su rashodi za socijalnu zaštitu i sigurnost u Srbiji u 2016. godini iznosili 23,4% BDP-a, a da se rashodi za ove namene poslednjih godina kreću na nivou od približno 29%, kao i da rashodi iskazani preko standarda kupovne moći iznose svega 2.397 PPS, mora se uzeti u obzir to da je, prema najnovijim podacima Evrostata, u 2016. godini izdvajanje Republike Srbije u tu namenu iznosilo samo 21,5%¹¹, a da su rashodi iskazani preko standarda kupovne moći u 2016. godini iznosili svega 2.393 PPS¹². Zbog toga bi ovaj odeljak morao biti ažuriran navedenim podatkom.

Kada je reč o tvrdnji na str. 19. Nacrta Strategije da, prema podacima SILC (2016), svi socijalni transferi zajedno (osim porodičnih i starosnih penzija koje se računaju kao prihod), u Republici Srbiji smanjuju rizik siromaštva za čak 10,4 procentna poena, kao i da se efektivnost socijalnih transfera u Srbiji značajno povećala u odnosu na prethodne godine, treba imati u vidu sledeće podatke, na osnovu SILC ankete u 2017. godini¹³, prema kojima je efektivnost socijalnih transfera u Srbiji znatno niža u odnosu na navedeni podatak i, ujedno, pokazuje trend smanjenja:

9 European Committee of Social Rights, Conclusions 2017 – Serbia – Article 13-1, [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22ESDCType%22:%22Conclusion%22},%22ESCStateParty%22:\[%22SRB%22\],%22ESDCIdentifier%22:\[%222017/def/SRB/13/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22ESDCType%22:%22Conclusion%22},%22ESCStateParty%22:[%22SRB%22],%22ESDCIdentifier%22:[%222017/def/SRB/13/1/EN%22]})

10 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/recnik-termina/>

11 Eurostat – Social expenditure database, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

12 Ibid

13 SILC database table At-risk-of-poverty rate before social transfers (pensions excluded from social transfers) by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey

	2014	2015	2016	2017
Stopa rizika od siromaštva u %	25,0	26,7	25,9	25,7
Stopa rizika od siromaštva u % pre socijalnih transfera	32,1	33,4	32,9	31,6
Razlika u stopama siromaštva pre i posle socijalnih transfera (u pp)	7,1	6,7	7,0	5,9
Efektivnost socijalnih transfera u %	22,1	20,1	21,3	18,7

Zbog toga bi navedeni odeljak morao biti ažuriran novim podacima.

U pogledu konstatacije na str. 21. Nacrta Strategije da domaćinstva u kojima je većina članova sposobna za rad ne mogu da ostvare pravo duže od devet meseci u toku jedne kalendarske godine, mora se voditi računa o tome da ovo zakonsko rešenje nema nikakvo pravno niti ekonomsko obrazloženje i da je direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima. Tako je Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da je Bugarska, uvođenjem sličnih zakonskih rešenja u sistemu socijalne zaštite kojima je pravo na socijalnu pomoć radno sposobnim licima ograničeno na određeni vremenski period, prekršila odredbe Revidirane evropske socijalne povelje (član 14. koji se odnosi na pravo na socijalnu zaštitu)¹⁴. Zbog toga navedena konstatacija morala je biti dopunjena ovim podacima, uz formulisanje odgovarajuće opcije koja bi predvidela ukidanje vremenskog ograničenja uživanja prava na novčanu socijalnu pomoć u toku jedne kalendarske godine.

U pogledu tabele na str. 25. – Korisnici dečijeg dodatka, obuhvat (%), mesečni iznosi prava (u din.) i godišnji rashodi (u milionima din. i BDP), 2014-2016. – potrebno je ažuriranje podacima za 2017. i 2018. godinu, kako bi se bolje sagledao trend kretanja obuhvata, iznosa i godišnjih rashoda ovog socijalnog davanja u kontekstu koncipiranja ciljeva i mera Strategije socijalne zaštite.

U vezi ocene iznete na str. 26. Nacrta Strategije da se davanja za siromašne na nivou lokalnih samouprava veoma razlikuju i da se o njima podaci ne prikupljaju na sistematizovan način, mora se uzeti u obzir to da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija u svom Opštem komentaru br. 19¹⁵, kao jednu od glavnih obaveza država prema Paktu, naveo „praćenje stepena ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost“, u koju svrhu moraju biti uspostavljeni neophodni mehanizmi ili institucije. Tamo gde je ostvarivanje prava na socijalnu sigurnost preneto na lokalne samouprave, država mora da obezbedi da one vrše praćenje neophodnih usluga i objekata

14 Izvor: Mreža organizacija za decu Srbije, „Za jednakost svakog deteta“, 2019., http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/03/MODS_za_jednakost_svakog_deteta.pdf.

15 CESCR General Comment No. 19: The right to social security (art. 9), str. 16.

u sistemu socijalne sigurnosti. Zbog toga bi bilo dobro da se ovaj standard Komiteta uvrsti u pomenuti odeljak, kako bi se ilustrovalo odstupanje stanja u Republici Srbiji od preuzetih međunarodnih obaveza i time dao smer za određivanje ciljeva i mera Strategije.

Kada je reč o oceni iznetoj na str. 26. da je jedan broj nevladinih organizacija podneo inicijativu za ocenu ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, mora se napomenuti to da je i Zaštitnik građana podneo predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti pomenute uredbe¹⁶. Zbog toga bi bilo neophodno ažuriranje navedenog odeljka ovim podatkom.

U vezi ocene iznete na str. 30. da ukupan obuhvat starijih lica domskim smeštajem u Srbiji iznosi manje od 0,8%, što je daleko ispod proseka evropskih zemalja, treba reći da se Republika Srbija, potvrđivanjem Revidirane evropske socijalne povelje, obavezala na to da omogući starijim licima da slobodno odaberu svoj način života i da vode nezavisan život u svom porodičnom okruženju sve dok to žele i mogu, putem obezbeđivanja smeštaja u skladu sa njihovim potrebama i zdravstvenim stanjem i odgovarajuće podrške za adaptaciju njihovog stambenog smeštaja (čl. 23). Pored toga, prema Analizi efekata Zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, procenjuje se da je oko 500 korisnika svake godine na listi čekanja za korišćenje usluge smeštaja u dom. Iz ovih razloga je potrebno ažuriranje ovog odeljka navedenim podacima kako bi uticali na formulisanje ciljeva i mera Strategije, a u sadejstvu sa merama koje se predviđaju novim strateškim dokumentima Republike Srbije u oblasti stambene politike.

Na str. 31 navodi se da deinstitucionalizacija i integracija u zajednici osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama na srednji rok zahteva definisanje integrisanih međusektorskih usluga. Ovaj tekst je potrebno dopuniti ocenama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom UN: „Komitet je zabrinut zbog nepostojanja sveobuhvatne strategije deinstitucionalizacije u državi članici. Posebno je zabrinut zato što je veliki broj osoba ostao u institucijama i što nije uloženo dovoljno napora da se obezbede sredstva za razvoj usluga podrške, posebno usluga personalnih asistenata u lokalnim zajednicama, za one koji napuštaju institucije. Komitet je isto tako zabrinut jer se još uvek investiraju sredstva u renoviranje ili proširenje institucija, dok mnoge prepreke inicijativama organizacija osoba sa invaliditetom, uključujući suviše komplikovan proces izdavanja licenci, i dalje opstaju.“¹⁷

U pogledu ocene na str. 35. da je broj korisnika usluga socijalne zaštite mali, mora se uzeti u obzir to da u Republici Srbiji nijedna institucija ni organizacija ne sprovodi sistematičnu i proaktivnu procenu potrebe stanovništva za

16 [https://www.ombudsman.rs/attachments/3585_PREDLOG%20ZA%20OCENU%20USTAVNOSTI%20URED-BE%20\(2\).doc](https://www.ombudsman.rs/attachments/3585_PREDLOG%20ZA%20OCENU%20USTAVNOSTI%20URED-BE%20(2).doc)

17 Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja o inicijalnom izveštaju o Srbiji, http://www.ljudskoprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komiteta_za_prava_osoba_sa_invaliditetom_srb.pdf

socijalnom zaštitom u kontekstu usluga socijalne zaštite na nacionalnom nivou. Isto važi i za nivo jedinica lokalne samouprave. Prema tome, ovaj odeljak bi trebalo da bude dopunjen navedenom konstatacijom, kao i predlogom, na osnovu člana 3. Zakona o socijalnoj zaštiti kojim se propisuje da je jedan od ciljeva socijalne zaštite obezbeđivanje dostupnosti usluga i ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti, da se uvedu mehanizmi redovne i direktne komunikacije sa stanovništvom (npr. outreach kampanje, mapiranja, preventivne i urgentne terenske procene potreba i sl.) i evidencije o svim licima kojima je neophodna podrška sistema socijalne zaštite radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba.

Na str. 37 ocenjeno je da je izražena potreba za kombinovanjem zdravstvenih i socijalnih usluga. Treba imati u vidu to da je Zakonom o socijalnoj zaštiti (čl. 60.) propisana mogućnost osnivanja socijalno-zdravstvenih ustanova za korisnike koji zbog svog specifičnog socijalnog i zdravstvenog statusa imaju potrebu i za socijalnim zbrinjavanjem i za stalnom zdravstvenom zaštitom ili nadzorom. S druge strane, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja objavilo je 2018. godine Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti koji predviđa brisanje člana 60. o socijalno-zdravstvenim ustanovama, s jedne strane, a ne propisuje uvođenje socijalno-zdravstvenih usluga, s druge. Zbog toga bi navedeni odeljak Nacrta Strategije trebalo dopuniti određivanjem opcija delovanja po pitanju uvođenja socijalno-zdravstvenih usluga, a u pogledu izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, kako bi novi strateški i normativni okvir bili usklađeni u narednom periodu.

Kada je reč o izazovima opisanim na str. 38-39. Nacrta Strategije koji se odnose na: neravnomernost u razvoju usluga socijalne zaštite, izostanak doprinosa postojećih mehanizama za pružanje i finansiranje usluga socijalne zaštite ravnomernijem razvoju usluga socijalne zaštite i to da struktura finansiranja socijalne zaštite ne prati u dovoljnoj meri usvojene politike, trebalo bi im dodati i podatak Svetske banke da, uprkos stabilnom trendu stope apsolutnog siromaštva, kao i stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, u postkriznom periodu dolazi do porasta broja stanovnika koji nisu pokriveni socijalnom zaštitom – sa 36,8% u 2013. na 39,0% u 2015. godini¹⁸. Istovremeno, prema istraživanju Evropske fondacije za unapređenje uslova života i rada¹⁹ dva najizrazitija trenda među stanovništvom tokom ekonomske krize u Evropi su povećanje teškoća u sastavljanju kraja sa krajem i opadanje poverenja u institucije, pri čemu je Republika Srbija izuzetak po tome što je poverenje više opalo u institucije na lokalnom nivou u odnosu na one na centralnom nivou. S druge strane, zabrinjava činjenica da je za strukturnu reformu 18. – „Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite“ u Programu ekonomskih reformi 2018-2020. bio predviđen uzlazni trend u pogledu izdvajanja iz Republičkog budžeta, i to sa 227,7 miliona evra u 2018. godini, na 244 miliona evra u 2019. i na 258,7

18 World Bank, <https://databank.worldbank.org/data/source/the-atlas-of-social-protection--indicators-of-resilience-and-equity>

19 Evropsko istraživanje kvaliteta života, 2016., <https://www.eurofound.europa.eu/publications/presentation/european-quality-of-life-survey-2016-new-results-for-the-eu-candidate-countries>

miliona evra u 2020. godini, dok je u Programu ekonomskih reformi 2019-2021. ovaj odeljak izostavljen i, istovremeno, ocenjeno je da potencijalni rizik za sprovođenje reforme „Unapređenje adekvatnosti, kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite“ predstavlja smanjenje ukupnih sredstava u budžetima za 2019., 2020. i 2021. godinu. U skladu sa iznetim, a imajući u vidu to da je Evropska komisija preporučila u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu povećanje finansijskih resursa za socijalne politike, trebalo bi dopuniti navedene izazove i formulisati odgovarajuće preporuke u pravcu povećanja budžetskih izdvajanja – u apsolutnom i relativnom iznosu – na nacionalnom i na lokalnom nivou za pružanje usluga i drugih mera socijalne zaštite, kao i praćenja izvršenja budžetskog programa „Socijalna i dečija zaštita“ i njegovih efekata na svim nivoima vlasti, u skladu sa principima programskog budžetiranja.

U pogledu ocene na str. 40. da centri za socijalni rad ne bi trebalo da budu pružaoci usluga socijalne zaštite, već da rade nadzor nad primenom usluga socijalne zaštite, mora se voditi računa o tome da je Zakonom o socijalnoj zaštiti (čl. 115) propisano da centar za socijalni rad može obavljati delatnost ako ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu rešenjem utvrdi da su ispunjeni uslovi za vršenje delatnosti i da su primenjeni minimalni standardi za pružanje usluga socijalne zaštite u centru, propisani zakonom i podzakonskim propisima. Dalje, samim Nacrtom Strategije socijalne zaštite konstatovano je da su nezadovoljene potrebe znatnog dela stanovništva za uslugama socijalne zaštite (npr. domski smeštaj za starije, podrška za samostalni život osobama sa invaliditetom, stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom, specijalizovano hraniteljstvo, vaninstitucionalne usluge socijalne zaštite za decu sa invaliditetom, integrativne usluge, pomoć u kući za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, itd.). S druge strane, Dobrovoljnim evropskim okvirom kvaliteta za socijalne usluge utvrđeno je da usluge socijalne zaštite treba da budu pružene svim osobama koje imaju potrebu za njima (univerzalan pristup)²⁰. Pored toga, Međunarodna organizacija rada uputila je preporuke državama članicama u pogledu nivoa socijalne zaštite, a koje se odnose na, između ostalog, uspostavljanje javnih usluga visokog nivoa kvaliteta i uzimanje u obzir različitih metoda i pristupa u finansiranju i pružanju usluga, kao i na to da nacionalnim strategijama treba omogućiti više nivoe zaštite što većem broju lica u što kraćem roku²¹. Prema oceni Međunarodne federacije socijalnih radnika, ovim preporukama je označena inovativna promena u globalnoj socijalnoj i razvojnoj politici u pravcu otklona od primata finansijskih pitanja uspostavljenog Vašingtonskim konsenzusom, ka socijalnoj zaštiti za sve, zasnovanoj na ljudskim pravima²² pored toga, istaknuto je

20 The Social Protection Committee, A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>

21 International Labour Organization, Recommendation concerning National Floors of Social Protection, 2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

22 International Federation of Social Workers, the Role of Social Work in Social Protection Systems: The Universal Right to Social Protection, <https://www.ifsw.org/the-role-of-social-work-in-social-protection-systems-the-universal-right-to-social-protection/?hub=main>

da socijalna zaštita stabilizuje privredni razvoj, jer je pokazano da na svaki uloženi dolar u socijalnu zaštitu stopa povraćaja u privredi iznosi tri dolara. Na kraju, treba napomenuti i to da novi ERP 2019-2021. konstatuje da je postojanje sistema koji svojim građanima može da obezbedi pravo na adekvatnu i dostupnu socijalnu zaštitu preduslov za povećanje konkurentnosti i ostvarivanje privrednog rasta²³. Zbog svega navedenog, potrebno je brisati navedene ocene u Nacrtu Strategije i uzeti u obzir preporuke Međunarodne organizacije rada u pogledu uspostavljanja javnih usluga i različitih metoda i pristupa u njihovom pružanju.

Kada je reč o pregledu postojećeg relevantnog strateškog okvira za oblast socijalne zaštite, podatke o Programu ekonomskih reformi 2018-2020. na str. 46. potrebno je ažurirati podacima o Programu ekonomskih reformi 2019-2021., a podatke o Programu reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) potrebno je proširiti dodavanjem podataka iz izveštaja o sprovođenju ESRP koji je Vlada Republike usvojila na sednici održanoj 3. maja 2019. godine.

Analiza delova „Opšti i posebni ciljevi socijalne zaštite“ i „Mere za postizanje ciljeva Strategije i analiza efekata predloženih mera“

Imajući u vidu komentare na predloženu viziju Strategije socijalne zaštite, trebalo bi izmeniti i opšti cilj Strategije socijalne zaštite tako da glasi: „Opšti cilj Strategije socijalne zaštite 2019-2025. je izgradnja sistema socijalne zaštite na načelima solidarnosti, pravičnosti i dobrog upravljanja koji će svim građanima i građankama i drugim licima koja borave na teritoriji Republike Srbije omogućiti ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu kroz mere za smanjenje svih oblika siromaštva i socijalne isključenosti.“

Kada je reč o cilju broj 1, mogu se uputiti sledeći komentari:

- Strateškim pravicima i merama nije odgovoreno na adekvatan način na pojedine izazove identifikovane u Uvodu Nacrta Strategije socijalne zaštite, kao što su: teritorijalni aspekt distribucije apsolutnog siromaštva (izrazitija ugroženost stanovništva izvan urbanih područja), kategorije u izrazitom riziku od siromaštva (lica 18-24 godine, lica mlađa od 18 godina, stara lica koja žive u jednočlanim domaćinstvima, Romi, interno raseljena lica, domaćinstva izložena višestrukim aspektima deprivacije, itd.), nizak nivo rashoda za novčana prava koja se dodeljuju u sistemu socijalne i dečije zaštite izražen u % BDP-a u odnosu na izdvajanja u Evropskoj uniji i nedovoljna informisanost i komplikovane administrativne procedure za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Pored toga, nije obuhvaćen aspekt diskriminacije potencijalnih kori-

23 Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2019/ERP.pdf>

snika u postupku ostvarivanja prava iz sistema socijalne zaštite, na šta ukazuju pojedina istraživanja (primera radi, čak 23% najsiromašnijeg stanovništva nije se prijavljivalo za ostvarivanje prava na dečiji dodatak jer im je usmeno rečeno da ne ispunjavaju uslove²⁴). Zbog toga bi pravci delovanja i mere trebalo da budu ažurirani u cilju uvažavanja ovih izazova.

- Kada je reč o strateškom pravcu koji se odnosi na povećanje obuhvata i unapređenje adekvatnosti novčanih davanja usmerenih na siromašne, trebalo bi uvesti novu meru koja glasi: „Ukidanje vremenskog ograničenja ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć u toku jedne kalendarske godine“.
- Kada je reč o daljem osmišljavanju i razvoju sistema aktivacije korisnika socijalne zaštite, potrebno je dopuniti strateški pravac tako da glasi: „Dalje osmišljavanje i razvoj sistema aktivacije korisnika socijalne zaštite, sa posebnim akcentom na korisnike novčane socijalne pomoći, uzimajući u obzir standarde u oblasti ljudskih prava Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koji čine sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Srbije, kao i standarde i dobre prakse EU u ovoj oblasti, uključujući i principe u okviru Evropskog stuba socijalnih prava.“
- U pogledu strateškog pravca „Unapređenje sistema naknada za porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta“ trebalo bi izvršiti izmenu i dopunu formulacije tako da glasi: „Unapređenje usluga podrške i adekvatnosti naknada u cilju omogućavanja korišćenja prava na porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta“.

Kada je reč o cilju broj 2, mogu se uputiti sledeći komentari:

- U pogledu strateškog pravca „Dalje regulisanje i sprovođenje procesa de-institucionalizacije, sa akcentom na preveniranje nove institucionalizacije dece, zatvaranje svih velikih ustanova za decu sa smetnjama u razvoju i efektivniju de-institucionalizaciju odraslih kroz nove programe“, trebalo bi izmeniti meru „Razviti i sprovesti sveobuhvatni plan o pristupu objektima za osobe s invaliditetom i starije osobe“, tako da glasi: „Izrada i usvajanje strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom i razvoj i sprovođenje sveobuhvatnog plana za obezbeđivanje pristupačnosti javnih objekata, institucija i usluga osobama sa invaliditetom, uključujući i uspostavljanje nacionalne baze podataka“ i meru „Sprovesti senzibilizaciju šire javnosti u vezi sa potrebama pojedinih osetljivih društvenih grupa (osobe sa invaliditetom, deca, i dr.)“, tako da glasi: „Sprovesti senzibilizaciju izvršilaca i donosilaca odluka u državnoj upravi i privatnom sektoru, kao i šire javnosti, u vezi sa pravima i potrebama osetljivih društvenih grupa“.
- U pogledu strateškog pravca „Unapređivanje dostupnosti i ravnomerniji razvoj kvalitetnih vaninstitucionalnih usluga u zajednici“, trebalo bi izmeniti

24 UNICEF Beograd, Srbija – Istraživanje višestrukih pokazatelja 2014. i Srbija – Romska naselja, Istraživanje višestrukih pokazatelja, Beograd, 2017

meru „Unapređivanje mehanizma namenskih transfera, sa posebnim akcentom na bolje definisanje kriterijuma“, tako da glasi: „Unapređivanje mehanizma i adekvatnosti finansiranja namenskih transfera, sa ciljem omogućavanja ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu ugroženim licima na celoj teritoriji Republike Srbije“; izmeniti meru „Redovno sprovoditi mapiranje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou“ tako da glasi: „Uspostaviti bazu podataka o uslugama socijalne zaštite na lokalnom nivou, koja će obuhvatiti i podatke o nezadovoljenim potrebama lica za podrškom sistema socijalne zaštite u svakoj jedinici lokalne samouprave“; uvesti meru „Praćenje izvršenja budžetskog programa Socijalna i dečija zaštita i njegovih efekata na svim nivoima vlasti, u skladu sa principima i procedurama programskog budžetiranja, utvrđenim važećim propisima“.

U pogledu cilja broj 3, mogu se uputiti sledeći komentari:

- U vezi strateškog pravca „Jačanje sistema i strukture za uspešno upravljanje merama u okviru budućeg Evropskog socijalnog fonda“, trebalo bi: izmeniti i dopuniti strateški pravac tako da glasi: „Jačanje sistema socijalne zaštite u cilju pripreme za uspešno korišćenje sredstava u okviru Evropskog socijalnog fonda+ koji će pružati podršku unapređenju jednakog i blagovremenog pristupa kvalitetnim, održivim i prijemčivim uslugama i modernizaciji sistema socijalne zaštite, uključujući i unapređenje pristupa socijalnoj zaštiti²⁵“; izmeniti i dopuniti meru „Sprovođenje testa opterećenja za upravljanje Evropskim socijalnim fondom (roadmap) i izrada Nacionalnog plana za pripremu sistema socijalne zaštite za upravljanje Evropskim socijalnim fondom“, tako da glasi: „Sprovođenje testa opterećenja za upravljanje Evropskim socijalnim fondom (roadmap) i izrada Nacionalnog plana za pripremu sistema socijalne zaštite za upravljanje Evropskim socijalnim fondom, u skladu sa Akcionim planom za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezije politike EU“; izmeniti i dopuniti meru „Sprovođenje obuka institucija i organizacija koje deluju u oblasti socijalne zaštite za korišćenje sredstava i sprovođenje programa u okviru Evropskog socijalnog fonda“, tako da glasi: „Sprovođenje obuka institucija i aktivnosti izgradnje kapaciteta organizacija koje deluju u oblasti socijalne zaštite za korišćenje sredstava i sprovođenje programa u okviru Evropskog socijalnog fonda, u obliku treninga (uključujući i obuke o pravu i politikama EU u oblasti borbe protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti i primene UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom), mera umrežavanja, jačanja socijalnog dijaloga i aktivnosti koje zajedno preduzimaju socijalni partneri.²⁶“

25 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_en.pdf

26 Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>

- U pogledu strateškog pravca „Unaprediti sistem održivog finansiranja prava i usluga u okviru sistema socijalne zaštite“, trebalo bi izmeniti i dopuniti meru „Uspostavljanje nacionalnog Fonda za socijalno uključivanje i inovacije“, tako da glasi: „Uspostavljanje Fonda za socijalno uključivanje i inovacije kao javno-privatnog partnerstva, u saradnji sa međunarodnim organizacijama i donatorskom zajednicom, pre svega sa Evropskom unijom i Ujedinjenim nacijama, kao i sa organizacijama civilnog društva“.

U pogledu analize efekata na društvo, predlagač Nacrta Strategije je propustio da dosledno sprovede metodologiju propisanu Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (prilog 7). Primera radi, na pitanje iz navedene Uredbe: „Koliko troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?“, u tekstu Nacrta Strategije socijalne zaštite stoji formulacija: „Implementacija mera predviđenih Strategijom socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine prouzrokovace niz koristi za građane, dok sa druge strane neće stvoriti troškove ni građanima ni privredi, s obzirom da se ovim dokumentom javne politike ne uređuje nikakva dodatna finansijska obaveza.“ Slično tome, na pitanje iz Uredbe: „Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?“, u tekstu Nacrta stoji: „Strategija svojim merama ne predviđa uticaj na cenu roba i usluga, s tim što se može očekivati da se uključivanjem nevladinog sektora u proces pružanja usluga socijalne zaštite razvije tržište bazirano na ponudi i potražnji, što bi moglo da dovede do pomeranja cena usluga za korisnike.“ Zbog toga je neophodno da predlagač Nacrta ponovo izradi analizu efekata na društvo (u čemu se preporučuje korišćenje „Smernica za procenu uticaja na društvo“²⁷ u izdanju Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, kao pomoćni metodološki instrument) u saradnji sa organizacijama civilnog društva, i dostavi na uvid javnosti tekst analize pre usvajanja Nacrta Strategije.

Kada je reč o analizi finansijskih efekata, u pogledu sledećih ocena: „Prilikom definisanja mera izrazito je vođeno računa o fiskalnoj stabilnosti i ograničenju u vidu finansijskih resursa, tako da za implementaciju ove Strategije nije potrebno obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije, u odnosu na sredstva koja su već obezbeđena za funkcionisanje sistema socijalne zaštite. Biće izvršena redistribucija postojećih sredstava u cilju ispunjenja predviđenih mera.“ treba imati u vidu to da je za strukturnu reformu 18. – „Unapređena adekvatnost, kvalitet i targetiranost socijalne zaštite“ u Programu ekonomskih reformi 2018-2020. bio predviđen uzlazni trend u pogledu izdvajanja iz Republičkog budžeta, i to sa 227,7 miliona evra u 2018. godini, na 244 miliona evra u 2019. i na 258,7 miliona evra u 2020. godini, dok je u Programu ekonomskih reformi 2019-2021. ovaj odeljak izostavljen i, istovremeno, ocenjeno je da po-

27 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/11/Smernice-za-procenu-uticaja-na-drustvo-SRP.pdf>

tencijalni rizik za sprovođenje reforme „Unapređenje adekvatnosti, kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite“ predstavlja smanjenje ukupnih sredstava u budžetima za 2019., 2020. i 2021. godinu. Dalje, ocena u Nacrtu Strategije socijalne zaštite da za implementaciju Strategije nije potrebno obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije, u odnosu na sredstva koja su već obezbeđena za funkcionisanje sistema socijalne zaštite, u direktnoj je suprotnosti sa ocenom Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je izrazio zabrinutost zbog ograničene delotvornosti postojećih strategija za rešavanje ekstremnog siromaštva, kao i zbog rasprostranjenosti regionalnih razlika u ostvarivanju svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava bez diskriminacije, zbog čega je pozvao Republiku Srbiju da izdvoji dovoljna sredstva za sprovođenje ovih strategija²⁸. Pored toga, predlagač Nacrta Strategije nije ispoštovao standarde sprovođenja analize finansijskih efekata utvrđene Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, prema kojima promene u prihodima i rashodima koje opcije generišu moraju biti procenjene u skladu sa propisom koji uređuje način iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa, ili drugog akta na budžet (čl. 25). Primera radi, na pitanje iz Priloga 5 Uredbe: „Koliki su procenjeni troškovi uvođenja promena koji proističu iz sprovođenja izabrane opcije (osnivanje novih institucija, restrukturiranje postojećih institucija i obuka državnih službenika) iskazani u kategorijama kapitalnih troškova, tekućih troškova i zarada?“ u pogledu uspostavljanja Fonda za socijalno uključivanje i inovacije nije data procena navedenih troškova. Zbog svega navedenog, predlagač Nacrta bi trebalo da ponovo izradi analizu finansijskih efekata, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, i dostavi na uvid javnosti tekst analize pre usvajanja Nacrta Strategije.

Analiza delova „Pokazatelji za merenje napretka“ i „Okvir i plan za praćenje sprovođenja Strategije

Potrebno je dopuniti pokazatelje na osnovu Aneksa 1 Uredbe o Evropskom socijalnom fondu²⁹ kojim su utvrđeni procesni i ishodni pokazatelji za ulaganja iz Evropskog socijalnog fonda, kao što su: „Broj beskućnika ili lica koja nemaju pristup adekvatnom stanovanju“ i „Broj projekata koji su u celini ili delimično sprovedeni od strane socijalnih partnera ili organizacija civilnog društva“.

28 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc

29 Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>

U tekstu okvira i plana za praćenje sprovođenja Nacrta Strategije ocenjeno je da je za realizaciju evaluacija mera i programa Strategije socijalne zaštite neophodna podrška EU i međunarodnih razvojnih partnera. Ova tvrdnja nije potkrepljena odgovarajućom argumentacijom i u suprotnosti je sa preporukama Evropske komisije u Izveštaju za Srbiju 2018. godine da Srbija treba da obezbedi finansijske i institucionalne resurse za socijalnu politiku, kao i ocenama Republike Srbije iznetim u Skrining izveštaju Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje da u oblasti socijalne zaštite postoji dovoljno institucionalnih kapaciteta. Zbog toga je potrebno uneti formulaciju da će sredstva za realizaciju evaluacija mera i programa Strategije socijalne zaštite biti obezbeđena u budžetu Republike.

S obzirom na to da je članom 40. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije propisano da nadležni predlagač sprovodi ex-post analizu efekata javne politike, kao i na to da je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija u Zaključnim zapažanjima o drugom periodičnom izveštaju Srbije³⁰ preporučio da Srbija vrši „redovne i sistematske procene“ o stepenu ostvarivanja socijalnih prava različitih delova stanovništva, neophodno je u tekstu okvira i plana za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite predvideti obavezu predlagača da sprovede ex-post analizu Strategije socijalne zaštite i naznačiti dinamiku njenog sprovođenja.

U tekstu okvira i plana za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite ocenjeno je da će pojedini ciljevi i mere predviđene Strategijom socijalne zaštite koje budu integrisani u Program ekonomskih reformi (ERP) na godišnjem nivou biti evaluirani. Međutim, jedina godišnja evaluacija mera u okviru ERP-a sprovodi se od strane Evropske komisije. Tako je u evaluaciji 2018. godine ocenjeno da je većina mera u oblasti socijalne politike odložena do 2020. godine, što premašuje ciljani trogodišnji vremenski okvir³¹. Zbog toga je potrebno uneti pojašnjenje načina godišnje evaluacije pojedinih ciljeva i mera Strategije socijalne zaštite koje budu integrisane u ERP.

U tekstu okvira i plana za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite predviđeno je da će Ministarstvo nadležno za pitanja socijalne zaštite, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, pokrenuti Platformu za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite koja ima za cilj uspostavljanje delotvornog dijaloga vladinih institucija, na nacionalnom i lokalnom nivou, sa organizacijama civilnog društva u vezi sa sprovođenjem Strategije socijalne zaštite. Međutim, Evropska komisija ocenila je u Izveštaju o Srbiji za 2018. godinu da se civilno društvo bori za to da utiče na kreiranje politike i da se suočava sa preprekama postavljenim od strane delova državne uprave. Takođe, ocenjeno je i da je potrebno dodatno ojačati inkluzivnost i transparentnost reformskog procesa, a naročito u pogledu pitanja vezanih

30 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc

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

za pristupanje EU i preporučeno je da vlasti sistematičnije koriste stručnost organizacija civilnog društva kako bi iskoristile sav potencijal Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Nažalost, najbolja ilustracija navedenih ocena jeste neuspeh Platforme za praćenje sprovođenja ERP i ESRP koju su pokrenula ministarstva nadležna za socijalna pitanja i za finansije, zajedno sa NKEU. Platforma je pokrenuta 2016. godine uz podršku Švajcarske Konfederacije, preko Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, ali su, nakon isteka pilot faze, aktivnosti u okviru nje prestale. Zbog toga je potrebno brisati formulaciju o uspostavljanju Platforme za praćenje sprovođenja Strategije socijalne zaštite i, umesto toga, predvideti sledeće aktivnosti: podnošenje godišnjeg izveštaja o sprovođenju Strategije socijalne zaštite nadležnom odboru Narodne skupštine Republike Srbije, u formi javnog slušanja, uz učešće organizacija civilnog društva, uključujući i članice NKEU; stavljanje na uvid javnosti, preko sajta predlagača Strategije socijalne zaštite i sajta Generalnog sekretarijata Vlade, svih izveštaja i priloga za izveštaje koji će biti pripremani u cilju praćenja primene Strategije (Godišnji izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade, Godišnji izveštaj o radu Vlade, godišnji izveštaj o socijalnoj zaštiti i završni izveštaj o sprovođenju Strategije socijalne zaštite); potpisivanje i ratifikacija od strane Republike Srbije sledećih međunarodnih instrumenata: Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima kojim se predviđa da predstavlja Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava mogu da podnose i pojedinci ili grupe pojedinaca koji potpadaju pod jurisdikciju države članice Pakta, a koji sebe smatraju žrtvama kršenja nekog prava ustanovljenog Paktom koje je počinila ta država, kao i treća lica u njihovo ime i uz njihov pristanak; Dodatnog protokola uz Evropsku socijalnu povelju koji predviđa sistem kolektivnih žalbi.

Akcioni plan za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

Proces konsultacija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP) sa Nacionalnim konventom o EU (NKEU) povodom izrade Akcionog plana za poglavlje 19, započeo je u januaru 2019. godine, kada je održan prvi sastanak u kome su učestvovali predstavnici MRZBSP, Šef pregovaračkog tima i predstavnici NKEU. U veoma kratkom roku¹ koji je ostavljen Radnoj grupi NKEU, Radna grupa je pripremila analizu Akcionog plana i, u vidu komentara i sugestija, predstavila na sastanku 15. januara 2019. Celovit tekst komentara dostavljen je MRZBSP krajem januara 2019, kako je bilo i dogovoreno. Odgovor MRZBSP zajedno sa pozivom na novi sastanak poslat je NKEU početkom juna 2019. godine. Drugi sastanak, na kome je predstavljena druga verzija Trećeg nacrtu Akcionog plana, odnosno na kome je MRZBSP obrazložilo odgovore na komentare NKEU, održan je 14. juna 2019. godine.

U nastavku nalaze se komentari NKEU na prvu i drugu verziju trećeg nacrtu Akcionog plana za poglavlje 19.

KOMENTARI RADNE GRUPE 17 NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI NA TREĆI NACRT AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 19 – SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE (KOMENTARI NA PRVU VERZIJU DOKUMENTA)

UVOD

Ovaj dokument sastoji se iz opštih napomena o Akcionom planu i analize svake pojedinačne oblasti od strane organizacija članica NKEU. U analizi teksta Akcionog plana polaznu osnovu predstavljaju dva dokumenta – Izveštaj o skriningu za poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje i Nacionalni

¹ Treći nacrt Akcionog plana za poglavlje 19 - Socijalna politika i zapošljavanje dostavljen je NKEU 03. januara 2019. godine, a javna rasprava je organizovana 15. januara 2019. godine.

program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), kao i spisak pravnih propisa Evropske unije (sa presekom stanja u junu 2018. godine).

Sledeće organizacije učestvovala su u analizi Akcionog plana:

1. Fondacija Centar za demokratiju
2. UGS Nezavisnost
3. Savez samostalnih sindikata Srbije
4. Evropski pokret u Srbiji
5. A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava
6. Centar za socijalnu politiku
7. Mreža organizacija za decu Srbije – MODS
8. Centar za samostalni život OSI Srbije
9. Konfederacija slobodnih sindikata
10. Sindikat lekara i farmaceuta Srbije

Opšti komentari na Akcioni plan za poglavlje 19

Struktura akcionog plana i metodologija izrade akcionog plana

Akcioni plan (AP) potrebno je strukturirati da predstavlja instrument koordinacije planiranih aktivnosti, implementacije, monitoringa, evaluacije i načina izveštavanja. Navedenu strukturu treba da čine sledeći elementi: analiza stanja, uočeni problemi, logički postavljene aktivnosti, vremenski okvir, nadležne institucije, potrebni resursi (kako ljudski tako i finansijski), prioriteti/ciljevi, očekivani rezultati, indikatori. Kako AP ne sadrži očekivane rezultate i indikatore smatramo da je izuzetno važno i potrebno njihovo uvođenje. Takođe, potrebno je posvetiti posebnu pažnju definisanju indikatora da bi se obezbedila procena uticaja preduzetih aktivnosti, odnosno obezbedio mehanizam za merenje ostvarenosti željenih rezultata.

Kada je reč o metodologiji izrade AP, propušteno je da se navede način na koji je tekao proces izrad AP, kao i korišćena metodologija izrade teksta AP. Pored toga potrebno je u metodologiji navesti na koji način su definisane aktivnosti, institucije koje su odgovorne za sprovođenje aktivnosti, rokovi i izvori finansiranja.

Rokovi i redosled aktivnosti

Važno je naglasiti da je u Skrining izveštaju za Poglavlje 19 istaknuto: „Nepohodno je odlučno delovanje kako bi se ostvario napredak u usaglašavanju zakonodavstva.“ U tom smislu, prvo treba dati napomenu da NPAA

predviđa da predlog novog Zakona o radu bude utvrđen na Vladi do II kvartala 2020. godine, dok nacrt AP predviđa da predlog zakona bude usvojen u IV kvartalu 2021. godine, što je godinu i po dana nakon utvrđivanja predloga zakona od strane Vlade (iako je u samom nacrtu AP naglašeno da je usklađen sa Trećom revizijom NPAA). Smatramo da ovo odlaganje nije u skladu sa prethodno navedenim nalazom Skrining izveštaja. Ova primedba naročito stoji u pogledu pojedinačnih aktivnosti u okviru procesa donošenja Zakona o radu. Naime, na primeru aktivnosti „1.1.1.1 Analiza Zakona o radu i izrada Radne verzije Nacrta zakona (deo koji se odnosi na organizaciju radnog vremena sa aspekta usaglašenosti pravne regulative u Republici Srbiji u ovoj oblasti sa predmetnom direktivom) vidimo da ona traje od III kvartala 2019 do III kvartala 2020. godine, dakle godinu dana (ukoliko se ova aktivnost poveže sa drugim analizama vezanim za Zakon o radu, nije moguće zaključiti da li će se sprovesti jedna ili uporedo više analiza Zakona o radu u tom periodu; smatramo da bi bilo celishodno sprovesti jednu sveobuhvatnu analizu u tom periodu). Naredna aktivnost jeste „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“; i ova aktivnost traje godinu dana – od IV kvartala 2020. do IV kvartala 2021. godine. Potrebno je napomenuti da će neopravdano dugački rokovi za pripremu i usvajanje novog Zakona o radu imati i dodatnu štetnu posledicu kašnjenja usvajanja vezanih propisa, poput izmena i dopuna Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Pored ovih napomena o predugačkim rokovima za sprovođenje aktivnosti usklađivanja i usvajanja propisa, postoje i očigledne omaške. Primera radi, tačka 1.2.9.2. „Donošenje novog Zakona o radu (u delu o upućivanju radnika) i izmene Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti, kao i drugih propisa kojima se reguliše inspekcijски nadzor, izricanje prekšajnih kazni, razmena informacija i međudržavna saradnja u tim oblastima“ sadrži pogrešan podatak u koloni „Vremenski okvir/rok“: IV kvartal 2022.

AP takođe planira i realizaciju određenih aktivnosti u 2018. godinu, te je neophodno te rokove ažurirati.

Ljudski i finansijski resursi

Nacrtom AP je **propušteno da se uzme u obzir razvoj administrativnih kapaciteta koji je potreban za rad na novim pravnim propisima EU**, što obuhvata i kapacitete za prevođenje i stručnu redakturu propisa. Na primer, institucije EU su u 2017. godini usvojile 64 akta, dok je u 2018. godini usvojeno 57 akata, kao što pokazuje pregled u donjoj tabeli.

Pregled pravnih propisa EU usvojenih u 2017. i 2018. prema vrsti propisa²

	2017. – 64 propisa		2018. – 57 propisa	
	Osnovni propis	Izmene i dopune	Osnovni propis	Izmene i dopune
Uredbe	1	8	0	13
<i>Evropski parlament i Savet</i>	0	0	0	0
<i>Savet</i>	1	1	0	3
<i>Komisija</i>	0	7	0	10
Direktive	1	0	1	1
<i>Evropski parlament i Savet</i>	0	0	0	0
<i>Savet</i>	0	0	1	0
<i>Komisija</i>	1	0	0	1
Odluke	46	8	37	5
<i>Evropski parlament i Savet</i>	0	0	0	0
<i>Savet</i>	8	4	17	3
<i>Komisija</i>	38	4	20	2

Kada je reč o **propisima relevantnim za Poglavlje 19**, u planu ili proceduri su navedeni propisi:

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, COM(2017)253 final
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union - COM(2017)797
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority - COM(2018) 131 final of 7 March 2018
- Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed - COM(2018) 132 final
- Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services - COM(2016)12

² Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/2017/01/legislative-acts-statistics-by-type-of-act.html>

- Proposal for a Council Recommendation on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships – COM (2017) 563 final

U proceni administrativnih kapaciteta i finansijskih resursa, potrebno je postupiti u skladu sa **Uputstvom za prikupljanje podataka o finansijskim aspektima sprovođenja „Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU – NPAA“**. Ovo uputstvo sadrži niz koraka kojima se na ujednačen način utvrđuje procedura za sva nadležna ministarstva i druge organe, od toga da se vrednosti iskazuju u dinarima (za razliku od AP koji vrednosti prikazuje u evrima), do toga da se naglašava da je prilikom izračunavanja finansijskih efekata do kojih će dolaziti zbog sprovođenja aktivnosti potrebno imati u vidu Smernice koje je Evropska unija pripremila u cilju definisanja potrebne administrativne strukture za primenu pravnih tekovina EU iz 2013. godine. Ovim dokumentom utvrđeno je da, u cilju primene zahteva iz pravnih tekovina EU, pored onih institucija koje se eksplicitno traže i druga tela treba da imaju značajnu ulogu. Primera radi, navode se: sudije (koje će morati da primenjuju propis kada stupi na snagu), bilo u okviru posebnih radnih sudova ili redovnih i upravnih sudova; nezavisne komisije i druga tela za primenu propisa u oblasti jednakih mogućnosti za žene i muškarce; i nevladine organizacije aktivne u oblastima kao što su socijalna zaštita, jednake mogućnosti i borba protiv siromaštva. Tako je u Zajedničkoj poziciji EU o Poglavlju 19 na konferenciji o pristupanju EU Hrvatske naglašeno, s obzirom na to da u Hrvatskoj nisu uspostavljeni posebni sudovi za radne sporove, da se podstiče da Hrvatska osigura pravovremeno i delotvorno vođenje sudskih postupaka i da sudijama pruži obuke o raznim aspektima pravnih tekovina EU u ovoj oblasti.

Sprovođenje, praćenje i evaluacija Akcionog plana za Poglavlje 19

U AP nisu predviđeni mehanizmi nadzora nad sprovođenjem aktivnosti u planu kao ni mehanizmi za praćenje i načini evaluacije AP. Takođe nisu navedeni rokovi za izveštavanje o sprovođenju i odgovornosti za izveštavanje.

Potrebno je precizirati aktivnosti kako bi bilo omogućeno učešće organizacija civilnog društva u primeni i praćenju primene AP. Primera radi, na strani 10 u okviru redosleda koraka vezanih za Zakon o radu navodi se formiranje radne grupe koju čine predstavnici reprezentativnih socijalnih partnera (sindikata i udruženja poslodavaca) i nadležnih organa i organizacija; potrebno je omogućiti i učešće organizacija civilnog društva tako što će u rad ove i drugih radnih grupa za pripremu nacrtu propisa, u svojstvu punopravnog člana, biti uključen i njihov predstavnik imenovan od strane NKEU.

Potrebno je predvideti sprovođenje javne rasprave o nacrtu propisa, u okviru koje je na uvid javnosti potrebno staviti tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU i izjavu o usklađenosti, kako bi na adekvatan i celovit način bio sagledan nivo usklađenosti sa propisom EU u okviru ovog pregovaračkog poglavlja. Ovo je važno radi omogućavanja kvalitetnog i blagovremenog učešća organizacija civilnog društva i zainteresovane javnosti.

Oblast „Radno pravo“

Fondacija Centar za demokratiju:

U okviru oblasti „Radno pravo“ nedostaje više propisa navedenih u spisku pravnih propisa EU u okviru Poglavlja 19, sa presekom stanja u junu 2018. godine. U pitanju su sledeći propisi:

- U okviru podoblasti „Radno vreme“ nedostaju sledeće direktive:
 - o Council Directive 2005/47/EC of 18 July 2005 on the Agreement between the Community of European Railways (CER) and the European Transport Workers' Federation (ETF) on certain aspects of the working conditions of mobile workers engaged in interoperable cross-border services in the railway sector
 - o Directive 2002/15/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 on the organization of the working time of persons performing mobile road transport activities
- U okviru podoblasti „Uslovi rada“ nedostaju sledeći propisi EU:
 - o U vezi Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work nije navedeno da je ona izmenjena i dopunjena putem Directive 2007/30/EC of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 amending Council Directive 89/391/EEC, its individual Directives and Council Directives 83/477/EEC, 91/383/EEC, 92/29/EEC and 94/33/EC with a view to simplifying and rationalising the reports on practical implementation,
 - o Council Directive (EU) 2017/159 of 19 December 2016 implementing the Agreement concerning the implementation of the Work in Fishing Convention, 2007 of the International Labour Organisation, concluded on 21 May 2012 between the General Confederation of Agricultural Cooperatives in the European Union (Cogeca), the European Transport Workers' Federation (ETF) and the Association of National Organisations of Fishing Enterprises in the European Union (Europêche),
 - o Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work
- U okviru podoblasti „Obaveštavanje, savetovanje i učešće radnika“:
 - o Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies, OJ L 310, 25.11.2005, p.1
 - o Directive (EU) 2015/1794 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 amending Directives 2008/94/EC, 2009/38/EC and 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council, and Council Directives 98/59/EC and 2001/23/EC, as regards seafarers

Pored toga, neki propisi nisu svrstani u okviru odgovarajuće podoblasti, prema gore navedenom preseku stanja. Na primer, u podoblast „Radno vreme“ umesto u podoblast „Uslovi rada“ svrstane su sledeće direktive:

- Direktiva Saveta 91/533/EEZ od 14. oktobra 1991. godine o obavezi poslodavca da informiše radnike o uslovima koji se primenjuju na ugovor o radu ili radni odnos
- Direktiva Saveta 2009/13/EZ od 16. februara 2009. godine o sprovođenju Sporazuma koji su sklopili Udruženje brodovlasnika Evropske zajednice (ECSA) i Evropski savez transportnih radnika (ETF) o Konvenciji o radu pomoraca iz 2006. i izmeni Direktive 1999/63/EZ
- Direktiva Saveta 91/383/EEZ od 25. juna 1991. o dopunama mera za podsticanje unapređenja sigurnosti i zdravlja na radu radnika u radnom odnosu na određeno vreme ili u privremenom radnom odnosu

Dalje, potrebno je kao izvor sekundarnog prava EU prilikom usklađivanja propisa uzeti u obzir i presude Evropskog suda pravde, na primer presudu u slučaju C-303/98 koja se tiče definicije noćnog radnika.

Pored toga, u Nacrt AP nisu uvršteni izvori takozvanog mekog prava, sadržani u gore navedenom preseku:

- Communication of the Commission of 13 December 2013 on an EU Quality Framework for anticipation of change and restructuring, COM(2013)882 final
- Council recommendation of 10 March 2014 on a Quality Framework for Traineeships
- Interpretative Communication C(2017)2601 on Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council concerning certain aspects of the organisation of working time and Implementation Report COM(2017)254
- Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults

Potrebno je napraviti vezu i sa procesom usklađivanja propisa u drugim poglavljima. Primera radi, iako je u gore navedenom preseku stanja navedena i: Directive (EU) 2015/1794 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 amending Directives 2008/94/EC, 2009/38/EC and 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council, and Council Directives 98/59/EC and 2001/23/EC, as regards seafarers, ona nije uvrštena u spisak propisa koji će biti transponovani u okviru Poglavlja 19, jer se navodi da je ona transponovana u domaći pravni poredak Zakonom o pomorskoj plovidbi i Pravilnikom o statutarnoj sertifikaciji pomorskih brodova koji su usvojeni 2018. godine. Pored toga, kada je reč o Direktivi 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 4. novembra 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena, napomenuto je da je Zakonom o pomorskoj plovidbi uređeno radno vreme i odmori članova posade pomorskih brodova, a da je Zakonom o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama uređeno pitanje radnog vremena i odmora članova posade brodova unutrašnje plovidbe, ali nije data

ocena stepena usklađenosti ovih propisa sa pomenutom direktivom. Takođe, neka polja su ostala nepopunjena kada je reč o transponovanju direktiva u nadležnosti drugih ministarstava, kao što je to slučaj sa Direktivom Saveta 2009/13/EZ od 16. februara 2009. o sprovođenju Sporazuma koji su sklopili Udruženje brodovlasnika Evropske zajednice (ECSA) i Evropski savez transportnih radnika (ETF) o Konvenciji o radu pomoraca iz 2006. i izmeni Direktive 1999/63/EZ (polje „aktivnost“ nije popunjeno).

U pogledu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa propisima EU, neophodno je upitati na osnovu čega je procenjen stepen usklađenosti u okviru podnaslova „Trenutna situacija“ u svakoj posebnoj oblasti koju pokriva nacrt AP. Koliko nam je poznato, ne postoji sveobuhvatna analiza stepena usklađenosti Zakona o radu sa evropskim direktivama, osim analize koja je pripremljena u okviru Tvinig projekta u oblasti socijalnog dijaloga, ali ni ona ne obuhvata sve relevantne direktive. Primera radi, navedeno je Zakon o radu delimično usklađen sa Direktivom 2003/88/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 4. novembra 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena i da je dalje usklađivanje potrebno u pogledu: trajanja noćnog rada, zdravstvenih pregleda radnika koji rade noću, obaveštavanja nadležnih tela, referentnog perioda u kome se računa prosečno radno vreme i trajanje noćnog rada. Međutim, rešenja ove direktive neophodno je sagledati celovito i tumačiti, kako u duhu ovog propisa, tako i u aktuelnom društveno-ekonomskom kontekstu u Republici Srbiji. Naime, u preambuli Direktive navodi se da je unapređenje bezbednosti i zdravlja radnika cilj koji ne treba da bude podređen čisto ekonomskim razlozima. Naročita pažnja posvećena je opisu štetnih posledica noćnog rada i, sledstveno tome, potrebi da se ograniči rad noću. Imajući u vidu porast stranih investicija u Srbiji i činjenicu da opada broj članova sindikata (što je trend prisutan i u drugim evropskim zemljama), potrebno je transponovati odredbu koja propisuje pravo radnika na besplatan zdravstveni pregled pre obavljanja noćnog rada, a ne samo obavezu poslodavca da pre uvođenja noćnog rada zatraži mišljenje sindikata o merama bezbednosti i zaštite života i zdravlja na radu zaposlenih koji rad obavljaju noću, kao što je to propisano članom 62. stav 3 Zakona o radu. Pored toga, Direktiva propisuje i niz drugih elemenata i standarda koji se moraju preneti u domaći pravni poredak, poput: definicije noćnog radnika, ograničenja noćnog rada radnika čiji rad uključuje posebna štetna dejstva ili težak fizički ili mentalni napor, poverljivost zdravstvenog pregleda radnika, obavezu poslodavca da radnicima obezbedi mere bezbednosti i zdravlja na radu u skladu sa prirodom rada koji obavljaju, itd.

S tim u vezi, a radi definisanja odgovarajućih aktivnosti u cilju usklađivanja propisa, kao što je to u okviru NKEU više puta naglašeno u pogledu akcionih planova za druga pregovaračka poglavlja, važno je napomenuti i to da redosled koraka usklađivanja mora da počne od usklađivanja sistemskih propisa, kao što je to Zakon o radu za oblast radnog prava, a tek nakon toga sledi usklađivanje propisa u pojedinim oblastima radnog prava.

Pored toga, neke aktivnosti su razdvojene, iako je bilo opravdano (i sa aspekta efikasnosti), tretirati ih zajedno. Primera radi, aktivnosti 1.2.1.3 i 1.2.1.4

glase identično: „Implementacija Zakona u delu koji se odnosi na oblast zaštite mladih na radu, radi ujednačenog postupanja poslodavaca i zaposlenih u primeni odredaba Zakona“, sa neznatnim razlikama u pod-aktivnostima (obuke, okrugli stolovi, analize efekata, službeni nadzori i sl.). Takvih primera ima još nekoliko u oblasti „Radno pravo“.

Važno je napomenuti da je principijelno pitanje od značaja za kvalitet usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU očuvanje celovitosti i koherenosti radnog zakonodavstva, pre svega kroz izmene i dopune Zakona o radu, umesto donošenja posebnih propisa koji uređuju povezanu materiju. U tom smislu, kao na primeru Hrvatske i njenog Zakona o radu, potrebno je Zakonom o radu izvršiti usklađivanje sa direktivama koje se tiču evropskog radničkog veća, evropskog društva i evropske zadruga, umesto donošenja posebnih propisa o tim pitanjima.

Savez samostalnih sindikata Srbije:

U Izveštaju o napretku u oblasti radnog prava Evropska komisija je ocenila delimičnu usklađenost sa pravnim tekovinama EU. Takođe u okviru tvinig Projekta o socijalnom dijalogu čiji je glavni korisnik bilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sačinjena je analiza koja je takođe ukazala na neusklađenost Zakona o radu, (izmene i dopune usvojene 2014. godine) sa pravnim tekovinama EU. Ukazano je da je izostalo i donošenje niza zakona, koji su bili najavljeni, pre svega Zakona o štrajku i Zakona o agencijskom zapošljavanju. Inače, opšta primedba je da se većina zakona iz ove oblasti donosi po hitnoj proceduri, te da radne grupe koje su angažovane na izradi nacrtu zakona, često dobiju sasvim drugačiji tekst od onog koji su usaglasili. Neki zakoni uopšte ne dobiju zeleno svetlo Socijalno-ekonomskog saveta (SES), ili dođe do pretrpanja materijalima gde je zbog hitnosti potrebno izvršiti analizu dokumenata od nekoliko stotina stranica u kratkom roku.

Oblast „Socijalni dijalog“

UGS Nezavisnost:

Obrazloženja data na početku ovog dela dokumenta su konfuzna i nameću pogrešnu pretpostavku da socijalni partneri isključivo stvaraju okruženje za razvoj bipartitnog socijalnog dijaloga, umesto naglašavanja uloge države u stvaranju odgovarajućeg zakonskog ambijenta uz aktivno učešće socijalnih partnera. Stiče se utisak kako je nedostatak edukacije najveći problem za razvoj bipartitnog socijalnog dijaloga i da će sprovođenjem edukacije svi problemi biti rešeni. Ne navode se problemi u odredbama Zakona o radu, a pre svega načinu kako je rešeno pitanje instituta proširenog dejstva što je

jedna od najvećih prepreka za potpisivanje i primenu sektorskih kolektivnih ugovora, a čiji je nedostatak istaknut i u Izveštaju o skriningu, dok se sasvim uopšteno navodi preispitivanje i promena načina utvrđivanja reprezentativnosti i rada Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca. Pozitivno je što je prepoznat problem nekih drugih instituta kao što je postupanje u toku pregovora u dobroj veri.

Takođe, nejasno je kako će jačanje kapaciteta Odeljenja za socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje i zarade u ministarstvu poboljšati socijalni dijalog na bipartitnom nivou naročito u privatnom sektoru gde su kolektivni ugovori izraz volje poslodavaca i sindikata. Još manje je jasno kako će tome doprineti angažovanje lica u Sekretarijatu SES koje treba da pruži stručnu pomoć, iako je Zakonom o SES definisano da Sekretarijat obavlja organizacione i administrativno-tehničke poslove, a ne stručne. Da bi Sekretarijat obavljao stručne poslove potrebna je u tom delu izmena Zakona o SES, pa nakon toga i promena Pravilnika o sistematizaciji, posledično sledi i popuna više radnih mesta jer samo jedna osoba ne može raditi sve stručne poslove.

Otvaranje pitanja reprezentativnosti kroz Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, a da je pre toga predviđeno usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o SES, stvara problem jer je reprezentativnost preduslov za učešće u radu SES pa je logičnije ili da se ova dva zakona rade paralelno i usvoje u isto vreme ili da se prvo donese Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, a posle toga Zakon o izmenama i dopunama Zakona o SES. Ovo nameće i opšti stav da redosled koraka mora da bude – prvo izmene i dopune Zakona o radu a nakon toga ostalih zakona.

U samom Izveštaju o skriningu se nigde ne ističe problem Zakona o SES i njegovih odredbi već se govori o nesprovođenju ovog zakona, odnosno kršenja njegovih odredbi (pre svega u blagovremenom konsultovanju oko zakonskih rešenja). Tako da sama promena zakona neće rešiti probleme u nedostatku političke volje, ali svakako da je nakon četrnaest godina primene potrebna stručna analiza koja bi prethodila izmenama. Što ranije uključivanje socijalnih partnera u izradu zakonskih rešenja i formalizovanje ovog pristupa može da bude jedno od rešenja za unapređenje socijalnog dijaloga. S razlogom se u tom delu AP sugeriše i preispitivanje odredbi o osnivanju i radu lokalnih SES, dodatno se može postaviti i pitanje da li oni i treba da se nalaze u ovom zakonu imajući u vidu da se lokalni saveti osnivaju sporazumima.

Odustajanje od usvajanja Zakona o socijalnom partnerstvu se ne može komentarisati jer se i ne zna šta je ovim zakonom trebalo da se reguliše i koji bi bio njegov sadržaj.

Savez samostalnih sindikata Srbije:

U ostvarivanju socijalnog dijaloga, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, prema našem mišljenju postoje sledeći problemi:

a) postojanje nesklada između normativne regulative i njene primene u praksi;

- b) postojanje formalističkog pristupa socijalnom dijalogu (socijalni dijalog se samo deklarativno prihvata);
- c) socijalni dijalog se uglavnom koristi da se nešto spreči, a ne da se njime nešto postigne;
- d) na sednicama SES ne razmatraju se redovno nacrti zakona i predlozi drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih;
- e) nacrti zakona se na SES uglavnom razmatraju iz formalnih razloga (npr. Nacrt zakona o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, Sekretarijatu SES od strane Ministarstva finansija dostavljen je 13. novembra 2018. godine uz zahtev da se mišljenje o ovom Zakonu, obima preko 1.000 stranica, Ministarstvu finansija dostavi najkasnije do 14. novembra 2018. godine);
- f) nepozivanje predstavnika sindikata u radne grupe za izradu nacrtu zakona koji se tiču materijalnog i socijalnog položaja zaposlenih (npr. izmene i dopune tri zakona iz oblasti socijalnog osiguranja, koje su vršene 2014. godine urađene su bez učešća sindikata);
- g) donošenje podzakonskih akata koja nedvosmisleno znače urušavanje socijalnog dijaloga u Srbiji (tako npr. 31. januara 2017. godine Vlada je donela Odluku o obrazovanju Radne grupe za sprovođenje preporuka iz «Bele knjige» Saveta stranih investitora, i pored toga što je najveći deo tih preporuka u suprotnosti sa interesima zaposlenih).

Oblast „Bezbednost i zdravlje na radu“

UGS Nezavisnost:

Načelna primedba vezana za donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu: Nije logično i efikasno donositi novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu dok se ne donese novi Zakon o radu koji će na novi način definisati određene radno-pravne institute koji imaju usku vezu sa Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, što znači da bi se po donošenju Zakona o radu morao odmah menjati i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu.

U Uvodu AP se kaže da „Važeći srpski pravni okvir, ne sadrži dosledna rešenja koja se odnose na organizovanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu (BZR), praćenje zdravstvenog stanja zaposlenih i konsultovanje, informisanje i saradnju sa zaposlenima“ ali se nadalje u AP ne govori kako će se ta nedoslednost popraviti i ukupni sistem bezbednosti i zdravlja na radu unaprediti i usaglasiti sa EU zakonodavstvom.

Izveštaj o skriningu i AP nisu usklađeni. Izgleda kao da Izveštaj o skriningu nije uvažen kod izrade AP, na primer u Izveštaju o skriningu je (strana 6. previda), konstatovano da ne postoji poseban zakon da osigura zaposlene od povreda na radu i profesionalnih oboljenja i oboljenja nastalih na radu, kao i

da ne postoji poseban fond za povrede na radu i naknadu štete. Zakonom o BZR načelno je propisana ova obaveza, što je konstatovano tokom skrininga, ali se nigde u AP ne pominje aktivnost izrade posebnog Zakona o osiguranju od povreda na radu i profesionalnih bolesti, iako je to planirano u usvojenoj Strategiji BZR za 2018-2022.god. Objašnjenja dobijena na javnoj raspravi od strane predstavnice Uprave za BZR da u Izveštaju o skriningu nije zahtevano donošenje ovog posebnog zakona ne stoji, jer je proteklo četiri godine od skrininga, a Zakon o osiguranju od povreda na radu i profesionalnih bolesti je deo sistema zakonodavstva u oblasti BZR i neophodan je deo da bi sistem u celini zaživeo.

Takođe je u maloj i nedovoljnoj meri planirano učešće Ministarstva zdravlja iako je ovo ministarstvo takođe sastavni deo sistema BZR i neophodno je da se konačno definiše uloga medicine rada radi učešća u poslovima procene rizika i praćenja zdravstvenog stanja zaposlenih.

Na strani 122, AP gde se navodi trenutna situacija u vezi sa 32003H0670 (EUR-Lex:05.20.40 Social security) Commission Recommendation of 19.September 2003. planirane su aktivnosti povodom donošenja novog Pravilnika o profesionalnim bolestima, a da kao prethodno pitanje nije planirano da se konačno ujednači definicija profesionalne bolesti koja je različito definisana u Zakonu o penzijsko-invalidskom osiguranju i Zakonu o zdravstvenom osiguranju. Isto važi i za definiciju povrede na radu.

Sve aktivnosti planirane za prošlu 2018.godinu treba planirati za 2019. godinu i u skladu sa tim urediti dokument u smislu njegove preciznosti i relevantnosti.

Ne smemo zaboraviti na stav iznet na strani 7. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je donela Vlada Republike Srbije (septembar 2005. godine) da „Sve promene koje nameće put prema Uniji u skladu su sa ostvarivanjem interesa razvoja i modernizacije Srbije. Može se zaključiti da SSP ne uređuje isključivo odnose između Srbije i Unije, već on u prvom redu uređuje odnose u Srbiji, jačajući efikasnost pravne države i pomažući celokupnim ekonomskim i institucionalnim reformama koje su Srbiji neophodne da bi postala moderna i razvijena država.“ Znači da bi trebalo najmanje da smo na korak-dva ispred Izveštaja o skriningu (zbog protoka vremena u odnosu na isti), da bismo uspeali na svom putu stvaranja moderne i razvijene države sa isto takvim zakonima i institucijama.

Savez samostalnih sindikata Srbije

U vezi sa pitanjem bezbednosti i zaštite na radu, nepohodno je:

- a) Treći nacrt Akcionog plana za Poglavlje 19 – deo: BZR u potpunosti uskladiti sa Izveštajem o skriningu za Poglavlje 19;
- b) novi Zakon o BZR treba doneti nakon donošenja novog Zakona o radu;
- c) doneti poseban Zakon o osiguranju od povreda na radu i profesionalnih bolesti;

- d) osnovati poseban Fond za povrede na radu i naknadu štete;
- e) definisati ulogu medicine rada u poslovima procene rizika i praćenja zdravstvenog stanja zaposlenih;
- f) planirati učešće Ministarstva zdravlja u poslovima BZR;
- g) u pravni okvir ugraditi odgovarajuća rešenja koja se odnose na organizovanje poslova BZR, praćenje zdravstvenog stanja zaposlenih i konsultovanje, informisanje i saradnja sa zaposlenima;
- h) postaviti transparentan sistem praćenja i izveštavanja o svim pokazateljima koji se tiču BZR;

Poseban problem predstavlja zaštita osoba sa invaliditetom (invalida rada i zaposlenih sa zdravstvenim smetnjama). Neophodno je da nadležne državne institucije, udruženje poslodavaca, poslodavci i sindikati preduzmu neophodne mere zaštite ovih radnika usmerene na:

- efikasniju kontrolu poslodavaca koji upošljavaju osobe sa invaliditetom i zaposlene sa zdravstvenim smetnjama, posebno od strane: Inspektorata za rad, Uprave za BZR, Službe medicine rada;
- sprečavanje zloupotrebe čl. 102. stav 2. Zakona o radu;
- uvođenje instituta preostale radne sposobnosti;
- uvođenje obavezne uplate posebnih doprinosa ili osiguranja u fond prevencije (potencijalnih povreda), zaštite i lečenja pomenutih osoba, što je u sistemima osiguranja uobičajno da snose poslodavci, a što bi ujedno predstavljalo i društveno odgovorno poslovanje i brigu o radnicima čije zdravlje je na radu kod poslodavca narušeno, a nema drugog radnog mesta na koje bi ih poslodavci premestili – ova obaveza proističe iz međunarodnih standarda i postoji u drugim evropskim zemljama;
- izmeniti i doraditi zakone u okviru postojećeg sistema socijalnog osiguranja;
- pitanje naknade štete zaposlenom, često prouzrokuje dugotrajne sudske postupke u kojima zaposleni teško dolazi do pravedne nadoknade, te je potrebno jačati i sudsku zaštitu;
- sadašnje stanje ne obezbeđuje nikakve mogućnosti za rešavanja pomenutih problema.

Neophodno je izmeniti i dopuniti odgovarajuće domaće propise (Zakon o radu, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, i druge) i međunarodne propise (konvencije Međunarodne organizacije rada, direktive Evropske unije i druge), kako u okviru rada, tako i u okviru postojećeg sistema socijalnog osiguranja, i utvrditi obavezu poslodavaca da poštuju prava zaposlenih osoba sa invaliditetom i osoba sa zdravstvenim smetnjama.

Oblast „Politike zapošljavanja“

Fondacija Centar za demokratiju

AP u delu koji se odnosi na politike zapošljavanja treba da definiše ključne mere kojima će ispuniti preporuke koje je EU dala Srbiji u Izveštaju o analitičkom pregledu usklađenosti sa pravnim tekovinama EU (u daljem tekstu Izveštaj).

Opis trenutne situacije (u uvodnom delu kao i u tabelarnom delu) ne predstavlja analizu koja treba da rezultira identifikovanjem problema u oblasti zapošljavanja i/ili analizu usklađenosti politika zapošljavanja sa pravnim tekovinama EU. Pored toga, ne postoji veza između opisa trenutne situacije i problema koji su identifikovani u Izveštaju: niska aktivnost na tržištu rada i niske stope zaposlenosti - naročito među ženama, visok nivo neformalne zaposlenosti, nepoklapanje kvalifikacija i neadekvatan razvoj ljudskog kapitala, veoma visoka stopa nezaposlenosti mladih i visok udeo mladih koji nisu zaposleni i nisu u sistemu obrazovanja ili obuke (NEET), nedovoljna budžetska sredstva izdvojena za aktivne mere na tržištu rada, niska obuhvaćenost aktivnim merama na tržištu rada. U opisu trenutnog stanja ne uzimaju se u obzir ni preporuke formulisane u Izveštaju: potrebno je nastaviti sa procenom efikasnosti aktivnih mera na tržištu rada, razviti pouzdane podatke i statističke podatke za analizu tržišta rada, posvetiti pažnju obrazovanju odraslih i njihovoj obuci, preduzeti mere kako bi se rešilo pitanje rada na crno koje je i dalje prepreka za ostvarivanje rasta regularne zaposlenosti.

Izostaje analiza usklađenosti politika zapošljavanja sa Evropskom strategijom zapošljavanja kao i planiranje načina za institucionalno prilagođavanje. Tako se u tabelarnom pregledu gde se navode izvori prava i/ili “mekog” prava ne daje ocena neusklađenosti/mogućnosti unapređenja već se iz opisa trenutne situacije ponavljaju delovi iz uvodnog dela, pa se može zaključiti da nema potrebe za usklađivanjem.

U nekim slučajevima tekst u tabelarnom pregledu koji se odnosi na trenutnu situaciju nije ni u kakvoj vezi sa propisom koji se navodi. U tabelarnom delu pod brojem 4.3. a koji se odnosi na Council Decision (EU) 2015/1848 of 5 October 2015 on guidelines for the employment policies of the Member States for 2015 izdvaja se samo smernica 7 (Poboljšanje funkcionisanja tržišta rada), a ne i ostale smernice navedene u ovoj odluci (smernice 5, 6. i 8.). Opis trenutne situacije nije vezan za sadržaj smernice 7 već za smernice 6. (Poboljšanje ponude radne snage, veština i kompetencija) i 8. (Promocija socijalne uključenosti, suzbijanje siromaštva i promocija jednakih mogućnosti):

„U toku je realizacija Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja (NAPZ) za 2018. godinu. U postupku pripreme navedenog dokumenta uzeta je u obzir Odluka Saveta o smernicama politika zapošljavanja država članica iz 2017. godine (pogrešno navedena godina, op.aut.), posebno u delu koji se odnosi na realizaciju mera i aktivnosti sa ciljem unapređenja zapošljivosti nezaposlenih lica i obezbeđivanja jednakih mogućnosti na tržištu rada.”

Zašto je izdvojena smernica 7, nije jasno imajući u vidu da je analiza NAPZ za 2018. godinu koju je sprovela Fondacija Centar za demokratiju³ pokazala da je u velikoj meri prisutna neusaglašenost NAPZ sa smernicama zapošljavanja i to sa smernicom 5 (Jačanje potražnje za radom), smernicom 7 (Poboljšanje funkcionisanja tržišta rada) i smernicom 8 (Promocija socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i promocija jednakih mogućnosti). Poseban problem predstavlja što se u ovom delu referiše na zastarele, a ne aktuelne smernice - Council Decision (EU) 2018/1215 of 16 July 2018 on guidelines for the employment policies of the Member States (OJ L 224, 5.9.2018, p. 4–9).

Drugi primer nepoznavanja dokumenta na koji se referira je opis trenutne situacije u delu 4.6. koji se odnosi na Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships. U ovom delu daje se opis programa dodatnog obrazovanja i obuke, organizaciona jedinica Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) kao i nacionalni standard kvalifikacije zanimanja što nije ni u kakvoj vezi sa preporukom koja je vrlo specifična i ima za cilj poboljšanje kvaliteta pripravnštva kako bi se olakšao prelazak iz sistema obrazovanja, stanja nezaposlenosti ili neaktivnosti u zaposlenje. Autori AP ne koriste nalaze istraživanja⁴ koje je relevantno za ovu oblast i čije su preporuke odlična osnova za formulisanje aktivnosti. Istraživanje pokazuje da ne postoji adekvatna pravna zaštita za mlade ljude koji učestvuju u programima praksi, kao ni standardi koji bi obezbedili njihov kvalitet. Aktivnosti koje treba definisati u odnosu na Preporuku o kvalitetnom okviru za sprovođenje praksi (Council recommendation on a Quality Framework for Traineeships) treba da predvide izmene u postojećem zakonodavstvu, pre svega Zakona o radu i Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Zakonska i podzakonska rešenje treba da regulišu prakse u Skladu sa Preporukama kao kratkoročne programe sticanja radnog iskustva, koji uključuju pre svega učenje i obuku, koji se sprovode u cilju unapređivanja zapošljivosti i tranzicije ka zaposlenju i koji se ne realizuju u sklopu formalnog obrazovanja i obuke, nisu propisani zakonom ili pravilnikom (ne predstavljaju uslov za bavljenje određenim zanimanjem) i ne moraju direktno biti povezani sa formalnim obrazovanjem praktikanata kao i prakse koje su deo aktivnih politika zapošljavanja

U uvodnom delu se daju ocene koje ne odgovaraju činjeničnom stanju: „NAPZ za 2018. godinu karakteriše zasnovanost programa i mera aktivne politike zapošljavanja na stanju i kretanjima na tržištu rada, identifikovanim potrebama poslodavaca i rezultatima evaluacija uticaja prethodno sprovedenih mera“. NAPZ za 2018. (kao ni prethodni i potonji) ne navodi rezultate ni jedne evaluacije koja je sprovedena. Iste mere se ponavljaju iz godine u

- 3 Bradaš, S. (2018): Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu u publikaciji Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu; u publikaciji Radna prava su naša prava; dostupno na <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Publikacija-Radna-prava-su-nasa-prava.pdf>
- 4 Đurović, A., Velev, B. I Manić Radoičić, J. : Unapređenje pravnog okvira za uređenje radnih praksi u Republici Srbiji; Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beogradska otvorena škola I Vlada Republike Srbije; dostupno na http://socijalnouklucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/04/Unapredjenje_pravnog_okvira_za_uredjenje_radnih_praksi_u_Republici_Srbiji.pdf

godinu, pri čemu se planira smanjenje broja nezaposlenih u merama obuka, subvencija i javnih radova sa jedne strane, a povećava broj obuhvaćenih uslugama aktivnog traženja posla. U odnosu na 2011. godinu broj uključenih u mere dodatnog obrazovanja i obuke te subvencionisanog zapošljavanja je prepolovljen. Iako je evaluacija programa „Stručna praksa“ pokazala da se učesnici programa ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada ni po ishodima na tržištu rada ni po proceni subjektivnog blagostanja ova mera se i dalje u jednakom obimu nalazi u NAPZ. Utisak je da se NAPZ izrađuje po inerciji, nezavisno od nalaza efekata pojedinih mera (čak kada takve evaluacije postoje), tako da sprovođenje takvog plana svakako neće doprineti usaglašavanju sa evropskim politikama zapošljavanja.

U Izveštaju o skriningu kao i u izveštajima o napretku podvlači se problem neformalne zaposlenosti i nizak nivo izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja (APZ) i posledično nizak obuhvat nezaposlenih merama APZ. Evaluacija Nacionalne strategije zapošljavanja 2011-2020. za petogodišnji period je pokazala da ne samo nije došlo do poboljšanja indikatora koji se odnose na navedene probleme već je došlo do pogoršanja: broj neformalno zaposlenih (15-64) u 2010. je bio 390.365, a u 2015. 465.177 (u 2017. 492.000); u 2010. za APZ je izdvojeno 0,1% BDP, u 2015. 0,07% (u 2017. 0,08%). nacrt AP, kao ni NAPZ za 2019. ne bave se ovim problemima.

AP je izostavio nekoliko dokumenata značajnih za politike zapošljavanja:

- 52010DC2020 (EUR-Lex: 05.20.05) EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /* COM/2010/2020 final */
- 52013DC0690 (EUR-Lex: 10.30.30, 05.20.50) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Strengthening the Social dimension of the Economic and Monetary Union”/* COM/2013/690 final */
- 32003G1029(01) (EUR-Lex: 05.20.30) Council resolution on transforming undeclared work into regular Employment (OJ C 260, 29.10.2003, p. 1–3)
- Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work

U delu AP koji se odnosi na politike zapošljavanja vidljive su sve manjkavosti metodologije izrade AP koje su navedene u Uvodnom delu Komentara na AP: Sa jedne strane, dokument sadrži suviše informacije narocito one o tehničkoj pomoći (projektima), pri čemu izostaje opis efekata projekata, npr. Šta je pokazala analiza Svetske banke. Sa druge strane, izostaje situaciona analiza, nisu definisani prioriteti/ciljevi, očekivani rezultati i indikatori čime je onemogućeno praćenje i evaluacija ovog dokumenta. Imajući na umu navedeno, nije jasno na osnovu čega autori tvrde da će: “praćenje primene Akcionog plana pored redovnog sagledavanja ostvarenih rezultata podrazumevaće i

ažuriranje samog dokumenta, kao i uključivanje novih relevantnih aktera i dodatnih resursa⁵ budući da sagledavanje ostvarenih rezultata nije moguće ukoliko nisu definisani očekivani rezultati i/ili indikatori. Nastojanje da: “(...)aktivnosti budu jasno definisane i sadrže sve elemente koji će predočiti neophodne izmene normativnog okvira, kao i potrebe administrativne kapacitete uz maksimalni nivo preciznosti koji je moguć u ovom momentu”⁶ nije ostvareno budući da od 21 aktivnosti koje se navode u tabelarnom pregledu samo jedna se može smatrati jasno definisanom iako joj nedostaje glagol da bi bila aktivnost: “Akt o imenovanju predstavnika Republike Srbije za Odbor za zapošljavanje Evropske unije” (aktivnost 4.2.1.). Ostale aktivnosti nisu formulisane na način da je jasno šta treba uraditi kako bi se otklonile neusaglašenosti/rešili problemi što je razumljivo jer neusaglašenosti i problemi nisu identifikovani. Većina aktivnosti se odnosi na „sprovedenje“, „praćenje“, „praćenje sprovođenja“, „učesće u sprovođenju“ postojećih politika zapošljavanja. Neke „aktivnosti“ se ponavljaju u odnosu na različite propise koji se navode, npr. „Sprovedenje i praćenje sprovođenja Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine i priprema nove strategije zapošljavanja za period 2021-2030. godine i primena propisa iz oblasti zapošljavanja“ ponavlja se pet puta kao aktivnost 4.1.1., 4.3.1.,4.4.1.,4.5.1., 4.6.1. i 4.7.1., a „Izrada, praćenje, sprovođenje Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja i izveštavanje“ ponavlja se šest puta kao aktivnost 4.1.2., 4.3.2., 4.4.2., 4.5.2., 4.6.2. i 4.7.2. AP za poglavlje 19, kako se to navodi u Izveštaju, treba da kroz aktivnosti odredi šta će se i u kojim politikama zapošljavanja promeniti kako bi se uskladile sa navedenim propisima, a kroz aktivnosti koje se odnose na izgradnju kapaciteta obezbedi njihovo sprovođenje i primenu.

Sprovedenje Strategije zapošljavanja i NAPZ navode se kao aktivnosti koje treba da dovedu do usaglašavanja neusaglašenosti sa navedenim dokumentima, pri čemu neusaglašenosti nisu utvrđene. Nejasno je kako će npr. “sprovedenje NAPZ” doprineti usklađivanju sa smernicom 7 u delu koji se odnosi na smanjenje segmentacije na tržištu rada, borbi protiv neprijavljenog rada, obezbeđenju primerene naknade za vreme nezaposlenosti kada se u ovom dokumentu uopšte ne razmatra zaštita nezaposlenih niti postoji mera za suzbijanje neformalne zaposlenosti.

Nije moguće utvrditi na osnovu kojih kriterijuma je izvršena procena ljudskih i finansijskih resursa. U uvodnom delu se navodi:

„Jačanje administrativnih kapaciteta i povećanje broja izvršilaca za oblast zapošljavanja, u funkciji je redovnog i pravovremenog obavljanja svih poslova uključujući unapređenje oblasti zapošljavanja koje podrazumeva usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU i politike zapošljavanja kao i institucija tržišta rada sa tekovinama EU.”

Takav pristup je sasvim opravdan i dalo bi se zaključiti da je cilj AP u ovoj

5 U delu AP Metodološko- tehnički pristup

6 Ibid.

oblasti usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU i politike zapošljavanja kao institucija rada sa tekovinama EU, međutim za ostvarenje tog cilja u AP nije navedena ni jedna aktivnost. Izostanak aktivnosti je u koliziji sa opisom poslova na upražnjenim radnim mestima čije se popunjavanje planira u AP: “U okviru Odseka za aktivnu politiku zapošljavanja plan je da se u III kvartalu 2018. godine popuni upražnjeno radno mesto - za praćenje evropske strategije zapošljavanja i podsticanje zapošljavanja mladih, a u I kvartalu 2019. godine da se popuni drugo upražnjeno radno mesto - za politike zapošljavanja i praćenje evropske strategije zapošljavanja”. Na osnovu opisa poslova ovih izvršilaca bilo je moguće formulisati aktivnosti koje će dovesti do usklađivanja propisa i politike zapošljavanja:

„Analizira i prati međunarodne i evropske tokove u oblasti politike zapošljavanja, izveštava o stepenu usaglašenosti politike zapošljavanja i institucija tržišta rada sa pravnim tekovinama Evropske unije i evropskom strategijom zapošljavanja i predlaže mere za unapređenje politike zapošljavanja; priprema priloge za izradu izveštaja za pododbore i druga radna tela Evropske komisije i učestvuje u aktivnostima iz oblasti zapošljavanja u vezi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji; učestvuje u izradi programskih i reformskih dokumenata i izveštava za oblast zapošljavanja; učestvuje u izradi strateških i planskih dokumenata u oblasti zapošljavanja.“⁷

Kada izostaju mere i aktivnosti koje treba da doprinesu realizaciji cilja, nije moguće odrediti ni resurse: ljudske i finansijske. Budući da nije planirano usklađivanje NAPZ sa politikama zapošljavanja EU već njegovo sprovođenje na način na koji je realizovan do sada, predlozi za povećanje broja izvršilaca u MRZSPBP ne čine se racionalnim.

U AP nema uvida u problem nedovoljnih administrativnih kapaciteta NSZ niti se navode aktivnosti za unapređenje istih, iako se u Izveštaju o skriningu navodi sledeća ocena: „Kada je reč o administrativnom kapacitetu, iako su zaposleni u NSZ generalno kompetentni, njihov kapacitet je ograničen povećanim obimom posla i ograničavanjem novog zapošljavanja. Na navedeni problem ukazuje i sledeća ocena u AP: Standardno odstupanje broja predmeta po filijalama NSZ (standardna devijacija) iznosi 291, dok je prosečno opterećenje savetnika predmetima 912“. Navedeno znači da se broj nezaposlenih po savetniku u NSZ kreće u rasponu od 621 do 1203. Imamo li u vidu da nezaposleni imaju obavezu da se savetniku javljaju svaka tri meseca, računica pokazuje da bi savetnik sa prosečnim brojem predmeta svaki dan imao 16 nezaposlenih lica što svakako isključuje kvalitetan i individualizovan pristup u radu.

AP ne uzima u obzir ni aktivnosti koje su planirane u NPAA, a koje se odnose na službu za zapošljavanje:

„Jačanje kapaciteta nosioca poslova zapošljavanja kako bi se obezbedila bolja usmerenost i veća efikasnost mera tržišta rada, posebno Nacionalne službe

7 Videti u https://www.minrzs.gov.rs/files/izmene-i-dopune-pravilnika-o_unutrasnjem-uredj.13.-jun.doc

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

za zapošljavanje kroz proces reforme ove institucije sa ciljem unapređenja delotvornosti usluga koje se pružaju nezaposlenim licima i poslodavcima.“

Pored navedenog, jasanje kapaciteta NSZ preduslov je za koriscenje ESF. Prema Uredbi o strukturnim fondovima: „Služba za zapošljavanje treba da ima kapacitete kojima će obezbediti individualizovane usluge kao i aktivne i preventivne mere tržišta rada u najranijoj fazi. Takve mere treba da budu dostupne svim tražiocima posla i usmerene na ljude u najvećem riziku od socijalne isključenosti, uključujući one iz marginalizovanih zajednica. Služba za zapošljavanje treba da obezbedi sveobuhvatne i transparentne informacije o slobodnim radnim mestima i mogućnostima zapošljavanja uzimajući u obzir promenljive potrebe tržišta rada.”⁸

Savez samostalnih sindikata Srbije:

Prema navodima EU: „neophodno je odlučno delovanje kako bi se ostvario napredak u usaglašavanju zakonodavstva i kako bi se rešila kritična situacija na tržištu rada, uključujući rad na crno“.

Usaglašavanje zakonodavstva pretpostavlja pre svega analizu primene važećih zakona posebno Zakona o radu i Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

- Prvo potrebno je definiciju „zaposlenog“ usaglasiti sa definicijom Međunarodne organizacije rada (MOR), ili nekom širom u odnosu na današnju definiciju.
- Izdvajanja za nezaposlene traju suviše kratko – u odnosu na realno vreme u kome nezaposleno lice može da nađe posao u Srbiji.
- Mera koje već dugo traje „zabrana zapošljavanja“ u državnom sektoru već pokazuje svoje štetne posledice u sektorima zdravstva, školstva, državne uprave (naročito inspekcije – iako su kontrole i evaluacije izuzetno bitne za proces pridruživanja EU) i dr.
- Problemi koji su posledica stanja na tržištu rada su: dugoročna nezaposlenost, socijalna isključenost, trajni odlazak iz zemlje, gašenje škola, siromaštvo, propadanje sela, i dr. Otuda i naglasak EU da je: „neophodno pojačati napore u vezi sa smanjenjem siromaštva, unapređenjem inkluzije Roma, osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih grupa“.

U Izveštaju o skriningu insistira se na neophodnosti da se obezbede dovoljna finansijska sredstava u oblasti politike zapošljavanja.

Problem je što nema preciznih podataka o tome koliko je tačno nezaposlenih lica u Srbiji. Postoje nagađanja, procene, ali ne i približno tačan podatak. Pored toga što postoji podatak koliko je nezaposlenih na evidenciji NSZ, neophodan je i podatak o nezaposlenim koji nisu registrovani kod NSZ, kao i

koja je struktura nezaposlenih (i jednih i drugih), po svim karakteristikama: dužina čekanja na posao, starost, pol, aktivnost/neaktivnost (u formalnom i neformalnom sketoru), zdravstveno stanje, invalidnost, socijalno stanje, i sl.

Statistička tačnost podataka preduslov je za koliko-toliko preciznije računanje okvirnih finansijska sredstva za mere i aktivnosti u oblasti politike zapošljavanja. Sredstva namenjena za rešavanje pitanja „nezaposlenih“ u Srbiji, podrazumeva da su ta sredstva baš njima namenjena, a ne funkcionisanju institucija i administraciji državne uprave. EU u Izveštaju o skriningu navodi: „Budžetska sredstva izdvojena za aktivne mere na tržištu rada nisu dovoljna za rešavanje visoke stope nezaposlenosti, prvenstveno dugoročne nezaposlenosti, rada na crno i nezaposlenost mladih i za suočavanje sa budućim izazovima, prvenstveno predstojećim velikim tehnološkim viškovima koji su vezani za restrukturiranje preduzeća u vlasništvu države.“

Sredstva na godišnjem nivou za oblast „zapošljavanje“, kao okvir za planiranje mera i aktivnosti, određuje Ministarstvo finansija. Budžetska sredstva su već godinama manja od očekivanih za rešavanje problema u ovoj oblasti. Mere aktivne politike zapošljavanja su ograničene u smislu: godišnjeg budžeta, obuhvatnosti (broja nezaposlenih lica), vremenskog trajanja i naročito efikasnosti – koja je krajnje diskutabilna i neizvesna.

Ukidanjem doprinosa za nezaposlene na teret poslodavca, ruši princip društveno-odgovornog ponašanja poslodavaca, solidarnosti i zainteresovanosti da se problemi nezaposlenih brže rešavaju. Uz to poslodavci dobijaju subvencije za zapošljavanje radnika, tako da je jedan broj poslodavaca privilegovaniји od drugih, i ima konkurentsku prednost, zavisno od visine subvencija koje prima i dužine perioda primanja. To je samo jedan primer koji potvrđuje navode EU da je: „neophodno je obezbediti dobro funkcionisanje i transparentnost socijalnog dijaloga“, a što u slučaju ukidanja ovih doprinosa nije bio slučaj.

Oblast „Evropski socijalni fond“

Fondacija Centar za demokratiju:

U ovoj oblasti nije naveden jedan propis:

- Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006

Značaj ovog propisa ogleda se u činjenici da on utvrđuje tematske ciljeve Evropskog socijalnog fonda (ESF), koje treba pratiti u procesu planiranja i programiranja IPA projekata, budući da je IPA II Uredbom utvrđeno da su specifični ciljevi IPA II instrumenta, između ostalog, progresivno usklađi-

vanje, usvajanje, primena i sprovođenje pravnih tekovina EU, uključujući i pripremu za upravljanje strukturnim fondovima Unije.

Uredbom br. 1304/2013, član 3, utvrđuju se sledeći tematski ciljevi ESF i odgovarajući investicioni prioriteti:

- promocija održive i kvalitetne zaposlenosti i podrška mobilnosti radne snage;
- promocija socijalnog uključivanja, borbe protiv siromaštva i diskriminacije;
- ulaganje u obrazovanje, obuke, stručno usavršavanje i osposobljavanje za sticanje veština i celoživotno učenje;
- unapređenje institucionalnih kapaciteta organa državne uprave i zainteresovanih strana i efikasna državna uprava.

Dalje, Uredbom se propisuje obaveza da najmanje 20% ESF resursa u svakoj državi bude opredeljeno za tematski cilj „Promocija socijalnog uključivanja, borbe protiv siromaštva i diskriminacije“.

Prema tome, usklađivanje korišćenja IPA instrumenta u oblasti socijalne politike i zapošljavanja od strane Republike Srbije sa tematskim ciljevima ESF, prema gore navedenoj uredbi, podrazumeva i neophodnost:

- usvajanja isteklih sektorskih strategija Republike Srbije u oblastima: unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, socijalne zaštite, deinstitucionalizacije, prevencije i zaštite od diskriminacije, stambene politike, sprečavanja i suzbijanja nasilja nad ženama, javnog zdravlja, itd.;
- kontinuiranog i kvalitetnog sprovođenja istraživanja, poput Ankete o prihodima i uslovima života, Ankete o radnoj snazi, Evropskog istraživanja uslova rada i Evropskog istraživanja kvaliteta života.

U nacrtu AP nedostaju aktivnosti za koje bi kao odgovorna institucija bilo određeno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Prvo, na osnovu Izveštaja o skriningu za Poglavlje 19, potrebno je dodatno poboljšati koordinaciju između prioriteta identifikovanih u indikativnom strateškom dokumentu za Srbiju i u Programu reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP), a u kontekstu programiranja IPA sredstava. Navedeno znači pripremu novog dokumenta ESRP i njegovo korišćenje kao planskog dokumenta za proces planiranja IPA sredstava.

Drugo, prema Uredbi br. 1303/2013 o Evropskim strukturnim i investicionim fondovima (*Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Co-*

uncil Regulation (EC) No 1083/2006), nedostaju aktivnosti za ispunjenje tzv. *ex ante* uslova čije ispunjenje je neophodno za korišćenje Evropskih strukturnih i investicionih fondova. Ovi uslovi u slučaju ESF su:

- Opšti:
 - o Postojanje administrativnih kapaciteta za primenu i sprovođenje antidiskriminacionog prava i politika Unije u oblasti Evropskih strukturnih i investicionih fondova;
 - o Postojanje administrativnih kapaciteta za primenu i sprovođenje prava i politika rodne ravnopravnosti Unije u oblasti Evropskih strukturnih i investicionih fondova;
 - o Postojanje administrativnih kapaciteta za primenu i sprovođenje UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u oblasti Evropskih strukturnih i investicionih fondova.
- Tematski:
 - o Aktivne politike tržišta rada su osmišljene i sprovedene u skladu sa Smernicama za zapošljavanje;
 - o Postojanje strateškog okvira za inkluzivne start-up biznise;
 - o Institucije tržišta rada su modernizovane i ojačane u skladu sa Smernicama za zapošljavanje;
 - o Reforme institucija tržišta rada sprovode se na osnovu jasnog strateškog okvira i *ex ante* procene, uključujući i rodnu dimenziju;
 - o Politike aktivnog starenja su osmišljene u skladu sa Smernicama za zapošljavanje;
 - o Postojanje politika usmerenih na pripremu i dobro upravljanje promena i restrukturiranja;
 - o Postojanje strateškog okvira za promociju zapošljavanja mladih, uključujući i putem primene Garancije za mlade;
 - o Postojanje i primena nacionalnog strateškog okvira za smanjenje siromaštva usmerenog na aktivno uključivanje osoba isključenih iz tržišta rada u skladu sa Smernicama za zapošljavanje;
 - o Nacionalni strateški okvir za uključivanje Roma;
 - o Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za zdravlje koji omogućava ekonomsku održivost;
 - o Postojanje strateškog okvira za smanjenje preranog napuštanja školovanja;
 - o Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za povećanje pohađanja tercijarnog obrazovanja, kao i njegovog kvaliteta i efikasnosti;
 - o Postojanje nacionalnog i/ili regionalnog strateškog okvira za celoživotno učenje;

- o Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za povećanje kvaliteta i efikasnosti sistema za stručno usavršavanje i osposobljavanje;
- o Postojanje strateškog okvira za jačanje efikasnosti državne uprave, uključujući i njenu reformu.

S obzirom na to da je kao odgovorna institucija za sve tri aktivnosti koje se tiču ESF navedeno Ministarstvo za evropske integracije, potrebno je voditi računa o tome da rokovi budu usklađeni sa rokovima navedenim u NPAA Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, kao i u nacrtu Akcionog plana za to poglavlje.

Nacrt AP ne sadrži procenu potrebnih administrativnih kapaciteta ostalih institucija nadležnih za pripremu za korišćenje ESF, osim Ministarstva za evropske integracije. Međutim, kao što je navedeno u NPAA Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, države moraju da obezbede dovoljan broj zaposlenih koji su obučeni da, u skladu sa odgovarajućim pravilima i procedurama, pripremaju i sprovedu programe i projekte. Kako je navedeno u NPAA, podaci dobijeni kroz Analizu opterećenosti radnih mesta IPA tela tokom 2017. godine ukazuju na to da je potreban broj zaposlenih za sprovođenje već usvojenih programa u 2018. godini 341, u 2019. godini 325 a u 2020. godini 332. Neophodno je ažurirati ove podatke i utvrditi trenutno stanje kadrovske popunjenosti u IPA jedinicama koje su nadležne za programiranje, primenu i praćenje primene projekata.

Pored toga, iskustva zemalja članica EU, koje su stupile u članstvo u poslednjim talasima proširenja, pokazala su da efikasno korišćenje fondova EU zahteva, pored pripremljenosti nacionalnog nivoa vlasti, i pripremljenost regionalnih i lokalnih nivoa vlasti, kao i učešće civilnog društva. To je navedeno i u Izveštaju o skriningu: „Administrativni kapacitet svih uključenih organa, uglavnom tela Vlade, ali i opština i obrazovnih institucija, mora se ojačati.“ Takođe, slična odredba sadržana je i u Uredbi br. 1304/2013 o Evropskom socijalnom fondu (član 6 – Uključenost partnera): odgovarajući iznos ESF sredstava treba da bude opredeljen za aktivnosti izgradnje kapaciteta, u obliku treninga, mera umrežavanja i jačanja socijalnog dijaloga i za aktivnosti koje zajedno preduzimaju socijalni partneri, kao i za izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva, naročito u oblastima socijalnog uključivanja, rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti.

Iz navedenih razloga, predlaže se uvođenje dodatnih aktivnosti usmerenih na jačanje ljudskih resursa:

- Razvijanje politike privlačenja i zadržavanja kadrova u IPA jedinicama resornih ministarstava. Odgovorna institucija: Ministarstvo za evropske integracije;
- Razvoj kurikuluma obuke za korišćenje Evropskih strukturnih i investicionih fondova u okviru Nacionalne akademije za državnu upravu. Odgovorna institucija: Ministarstvo za evropske integracije;

- Razvoj kurikuluma obuke za pripremu predloga projekata u oblastima koje odgovaraju tematskim ciljevima ESF namenjene socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva i jedinicama lokalne samouprave. Odgovorna institucija: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja;
- Primena Evropskog kodeksa ponašanja za partnerstva u okviru Evropskih strukturnih i investicionih fondova u okviru Sektorske radne grupe za razvoj ljudskih resursa i društveni razvoj, na čijem čelu je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Navedeno se odnosi naročito na planska i programska dokumenta i na obavezu da se ona blagovremeno dostavljaju članovima radne grupe, kako bi se ostavilo dovoljno vremena za analizu i komentarisanje dokumenata. Na taj način će se omogućiti dugoročnije investiranje u razvoj ljudskih resursa i društveni razvoj, kao i participativno planiranje, što su preporuke evaluacije donatorske pomoći u ovom sektoru sprovedene od strane Delegacije EU u 2013. godini⁹. Odgovorna institucija: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Savez samostalnih sindikata Srbije:

Iako na samom početku, pozitivna je najava da bi ESF mogle da koriste i zemlje kandidati za članstvo u EU. To bi donekle bilo u skladu i sa Deklaracijom o novoj radno-socijalnoj dimenziji Zapadnog Blakana u procesu pridruživanja EU, a koja je u skladu i sa EU strategijom i razmatrana na samitu lidera EU u Sofiji, prošle godine. Iako se određene „pripreme“ za ESF realizuju kroz IPA II, nedostatak sektorskih strategija, kao i nedovoljni kapaciteti, česta promena koordinatora za pojedina pitanja i stalno počinjanje od samog početka, mogle bi nas dovesti u ozbiljni problem i zatečenost da i u trenutku kada budemo mogli da koristimo ESF, zbog nepripremljenosti to nećemo biti u mogućnosti.

Oblast „Socijalno uključivanje“

Evropski pokret u Srbiji:

Godišnji izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2018. godine skreće ponovo pažnju na to da pola miliona stanovnika Srbije ne može da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe. U Srbiji je stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti najviša u Evropi. U apsolutnom siromaštvu živi 7,9% stanovnika, a novčanu socijalnu pomoć dobija svega 3,7%. Podaci o relativnom siromaštvu koji je trebalo da budu objavljeni krajem marta 2018. godine nisu dostupni zbog nedovoljnih administrativnih kapaciteta za obradu podataka. Došlo je do pogoršanja nekih pokazatelja socijalne uključenosti.

⁹ <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/194/HRD%20evaluation%20report%20vol1and2.pdf>

ESRP je krovni dokument kojim bi trebalo da se iskoordiniraju procesi koji bi trebalo da doprinesu socijalnoj uključenosti i smanjenju siromaštva. Međutim, uprkos uspostavljanju mehanizma monitoringa ovog programa, ne postoji izveštaj o implementaciji ESRP-a za prethodni period na osnovu kog bi se mere koje predlaže nacrt AP ocenile kao relevantne. Ovo je neophodno napomenuti, kako bi se skrenula pažnja na odsustvo spremnosti nadležnih institucija da se posvete primeni i unapređenju politika koje su usvojile.

Pretpostavljamo da je nadležnom ministarstvu donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti bio jedan od načina da se odgovori na probleme u oblasti socijalne zaštite, time i sa socijalnom isključenošću i siromaštvom. Donošenje ovog dokumenta je bilo predviđeno za prethodnu godinu, postojala je i javna rasprava bez izveštaja o sprovođenju, a nacrt AP predviđa 2019. godinu kao ciljanu za njegovo usvajanje. Neosporno je da je potrebno unaprediti postojeći Zakon o socijalnoj zaštiti. Međutim, tekst Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti dovodi u pitanje kapacitete i spremnost nadležnog ministarstva da se bavi i koordinira pitanja i politike socijalnog uključivanja, zaštite i smanjenja siromaštva. Naime, Nacrt zakona predviđa uvođenje prinudnog rada, centralizaciju sistema socijalne zaštite, uslovljavanje novčane socijalne pomoći, daje prevelika ovlašćenja i centrima za socijalni rad, što je sve suprotno načelima na kojima sistem socijalne zaštite počiva u državama članicama EU i smernicama koje daju institucije EU u pogledu upodobljavanja usluga i institucija potrebama građana. I sam proces izrade zakona protekao je suprotno demokratskoj praksi. Nadležno ministarstvo skoro da nije sprovelo javni dijalog sa ključnim akterima u društvu, posebno sa organizacijama civilnog društva, o mogućnostima, potrebama i ciljevima unapređenja i izmena sistema socijalne zaštite. Pored toga, resorno ministarstvo nije analiziralo ključne nedostatke, potrebe korisnika i korisnica sistema socijalne zaštite, kao ni rezultate trenutno važećeg Zakona o socijalnoj zaštiti. Osim izostanka analize, resorno ministarstvo nije definisalo ciljeve izmena i dopuna postojećeg zakona. Resorno ministarstvo nije uključilo relevantne i kredibilne aktere, pre svih, organizacije civilnog društva u rad Radne grupe za izmenu i dopunu Zakona o socijalnoj zaštiti. Zakon o državnoj upravi vrlo jasno definiše u članu 77. da su organi državne uprave dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrta zakona, drugih propisa i akata, u skladu sa ovim zakonom. Predviđeni termin za javnu raspravu govori i o nameri i cilju resornog ministarstva da se javna rasprava o jako nepovoljnom tekstu sistemskog zakona, kakav jeste Zakon o socijalnoj zaštiti, u praksi i ne realizuje.

Osim toga, tokom prethodne godine, isto ministarstvo je iniciralo proces izrade zakona koji bi regulisalo oblast socijalnog preduzetništva. Socijalno preduzetništvo je jedan od instrumenata za socijalno uključivanje i kao takvo je prepoznato u nizu dokumenata Evropske unije, posebno u strategiji Evropa 2020 i njenoj vodećoj inicijativi Platforma za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Međutim, nadležno ministarstvo je svojim pristupom ovaj sektor svelo na socijalno zapošljavanje, potpuno zanemarujući druge

aspekte i doprinos koji ovaj sektor ima za socijalno uključivanje građana iz različitih ciljnih grupa. Predviđeno je da se Predlog zakona nađe u skupštinskoj proceduri u martu 2019. godine. Njegovo usvajanje ima reperkusije i na Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, što nacrt AP ne konstatuje. S druge strane, ako je predviđeno da se taj zakon bavi zapošljavanjem, trebalo bi ga spomenuti i u delu nacrtu AP koji se odnosi na zapošljavanje.

Sve prethodno ima za posledicu da nije moguće uočiti koji aspekti evropski politika i smernica koje se odnose na socijalno uključivanje i na koji način, će biti transponovan u srpski strateški i zakonski okvir. Aktivnosti predviđene nacrtom AP u velikoj meri reflektuju nerazumevanje toga što je socijalno uključivanje. Uprkos pozivanju na strateške dokumente EU koji su u vezi sa ovom oblašću, integrisanje mera socijalnog uključivanja samo kroz socijalnu zaštitu i/ili zapošljavanje, u velikoj meri dovodi do redukcije koncepta i prakse socijalnog uključivanja. Način na koji je uzet u obzir Evropski stub socijalnih prava u delu teksta o socijalnoj zaštiti je još jedan primer za prethodno izrečeno.

Oblast „Socijalna zaštita“

Savez samostalnih sindikata Srbije:

U Srbiji je veoma izraženo siromaštvo i socijalne nejednakosti. Prema Anketi o prihodima i uslovima života, iz decembra 2018. godine, u 2017. godini stopa rizika od siromaštva iznosila je 25,7%, stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti 36,7%, kvintilni odnos 9,4%, Gini koeficijent 37,8%, stopa subjektivnog siromaštva (mogućnost domaćinstva da „sastavi kraj s krajem“) preko 60%, itd.

Kada je reč o stopi rizika od siromaštva, posmatrano po starosti, ona je naročito izražena kod starosne grupe 0-17 godina (30,5%) i u starosnoj grupi od 18-24 godine (29,7%).

Socijalne i dohodne nejednakosti svakako predstavljaju veoma značajan ograničavajući faktor, kako ekonomskom, tako i sveukupnom društvenom napretku. Mere, kao što su: reforma obrazovnog sistema, regionalna disperzija stranih direktnih investicija, podsticaji zapošljavanju mladih, podrška socijalnom preduzetništvu, povećanje minimane cene rada i druge mere, koje su navode u Fiskalnoj strategiji za 2019. godinu sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu, ne mogu u značajnijoj meri da dovedu do smanjenja socijalnih i dohodnih nejednakosti.

Akcentat bi, u prvom redu, trebalo da bude na merama fiskalne politike (progressivno oporezivanje, veći značaj direktnih poreza i druge mere) i povećanju rashoda za socijalnu zaštitu, koji su prema njihovom učešću u BDP značajno niži od istih rashoda na nivou zemalja Evropske unije.

Poslednjih godina u Budžetu Republike Srbije, učešće rashoda za socijalnu zaštitu iz budžeta (ekonomska klasifikacija 47) ima tendenciju smanjenja. Tako na primer, ovi rashodi su smanjeni sa 116,33 milijarde dinara, koliko su iznosili u 2016. godini, na 113,33 milijarde u 2019. godini. Mišljenja smo da obim ovih rashoda nije trebalo da se smanjuje i pored toga što je došlo do izmene u njihovoj strukturi u posmatranom periodu.

Smatramo da oblasti socijalna zaštita pripada ključno mesto u Poglavlju 19 i da je potrebno ne samo prilagoditi važeću zakonsku regulativu iz ove oblasti, već primeniti odgovarajuće mere kako bi se realno stanje u ovoj oblasti poboljšalo.

Mreža organizacija za decu Srbije – MODS:

1. Zakon o socijalnoj zaštiti

U 2018. godini Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pokrenulo je proces za izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, a to nije navedeno u AP.

MODS smatra da država treba da uloži veće napore kako bi obezbedila materijalnu sigurnost i nezavisnost porodice, sprečila zlostavljanje, zanemarivanje, eksploataciju i izdvajanje dece iz porodice, i otklonila njihove posledice.

Potrebno je da država uloži veće napore kako bi obezbedila porodici, posebno porodicama koje su ranjive, izložene riziku od siromaštva, ili su ispod linije siromaštva adekvatnu finansijsku podršku u kombinaciji sa odgovarajućim uslugama, od univerzalnih do specijalizovanih, uz obezbeđivanje stabilnog finansiranja navedenih usluga iz republičkog budžeta.

MODS izdvaja tri grupe preporuka:

- Pravo na adekvatnu finansijsku i materijalnu pomoć
- Razvoj usluga socijalne zaštite i proces deinstitucionalizacije
- Finansiranje usluga socijalne zaštite

Prva grupa preporuka se odnosi na pravo na finansijsku i materijalnu pomoć

Zakon o socijalnoj zaštiti treba da bude usaglašen sa Zakonom o opštem upravnom postupku¹⁰ po kome je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje. U skladu sa tim i Centar za socijalni rad je dužan da prilikom odlučivanja o pravu na materijalnu i finansijsku podršku po službenoj dužnosti izvrši uvid, pribavi i obradi podatke iz dostupnih evidencija, odnosno registara koje u skladu sa posebnim propisima vode državni organi, organi teritorijalne autonomije, jedinica lokalne samouprave i imaoici javnih ovlašćenja.“

10 “Sl. glasnik RS”, br. 18/2016)

Na taj način će se smanjiti rizik da lica koja nisu u mogućnosti da obezbede egzistencijalni minimum ne mogu da ostvare pravo na socijalnu zaštitu zbog komplikovane administrativne procedure.

Potrebno je izostaviti vremensko ograničenje za primanje novčane socijalne pomoći, po kome je predviđeno da pojedincu koji je sposoban za rad, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad pripada novčana socijalna pomoć u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine. Prekid u pružanju novčane socijalne pomoći pojedince ostavlja u riziku od zapadanja u dublje siromaštvo i može uticati na veću prisutnost neformalnog rada/ili: „rada na crno“. U vezi sa vremenskim ograničenjem potrebno je imati u vidu i da je Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da je Bugarska izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti, kojima je predviđen prekid pružanja materijalne pomoći posle 18, 12 ili šest meseci za nezaposlena radno sposobna lica, povredila odredbe Revidirane evropske socijalne povelje koje se tiču prava na socijalnu zaštitu.

Potrebno je ukinuti računanje propuštene zarade i diskreciono pravo Centara za socijalni rad da računaju propuštenu zaradu, kako bi se sprečilo proizvoljno postupanje centara za socijalni rad u praksi i kako bi se predupredilo da pojedinim licima bude uskraćeno pravo na novčanu socijalnu pomoć.

Korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć mogu biti i lica koja ne poseduju lične dokumente, odnosno dokaz o prebivalištu ili boravištu, imajući u vidu položaj pravno nevidljivih lica koja zbog neposredovanja dokumenata ne mogu da ostvare pravo na materijalnu podršku bez obzira na stanje socijalne ugroženosti u kome se nalaze,

Druga grupa preporuka se odnosi na razvoj odgovarajućih usluga socijalne zaštite i proces deinstitucionalizacije

Neophodno je obezbediti uslove za ostvarenje prava na život u porodici, jednog od osnovnih prava svakog deteta. U nameri da se to pravo podrži i da bude u najboljem interesu deteta potrebno je obezbediti adekvatnu i pravovremenu podršku porodici da bude dovoljno dobro mesto za rast i razvoj deteta. Potrebne su promene u pristupu, paradigmi, na kojoj se zasniva rad na ostvarivanju prava deteta na život u porodici, unapređenje normativnog okvira i jačanje kapaciteta ustanova i saradnika u sistemu socijalne zaštite.

Potrebno je potpuno zabraniti smeštaj dece mlađe od tri godine u ustanove socijalne zaštite. Pored toga, potrebno je ograničiti smeštajne kapacitete postojećih ustanova socijalne zaštite.

Neophodno je podržati pomeranje fokusa sistema socijalne zaštite sa restriktivnih ka merama podrške porodici razvojem kontinuuma usluga namenjenih porodici sa brojnim i složenim potrebama, od preventivnih do veoma intenzivnih usluga.

Paralelno sa razvojem usluga u zajednici, potrebno je izvršiti transformaciju velikih rezidencijalnih ustanova, pa u tom smislu je potrebno izraditi planove za transformaciju ustanova za smeštaj dece i efikasnije pratiti kršenje prava deteta u institucijama.

Zakon o socijalnoj zaštiti treba eksplicitno da prepozna mere pružanja podrške porodici, posebno porodicama koje su u krizi, koje su u riziku od izmeštanja deteta iz porodice i pružanje podrške i pripremu za povratak deteta u primarnu porodicu.

Podjednako je važno insistirati na bržem povratku deteta u porodicu kao i na sprečavanju izmeštanja.

Zakon o socijalnoj zaštiti treba jasno da prepozna preventivne usluge podrške – i takozvane outreach usluge - doseganje korisnika - koje mogu da omogućе rano prepoznavanje potreba i problema. Neophodna je bolja koordinacija svih službi na lokalnom nivou.

Omogućiti uspostavljanje usluga intenzivne podrške porodici, socijalno-edukativnih i savetodavno-terapijskih usluga – usvojiti nedostajuće pravilnike za ove usluge; predvideti da se usluge intenzivne podrške porodici finansiraju iz republičkog budžeta.

Treća grupa preporuka se odnosi na finansiranje usluga socijalne zaštite

Trenutni sistem finansiranja usluga socijalne zaštite nije u potpunosti efikasan, i u neku ruku deluje destimulativno po razvoj usluga u lokalnoj zajednici. Dnevne usluge u zajednici su u mandatu lokalne samouprave, dok su usluge smeštaja (u instituciju i hraniteljsku porodicu) finansirane sa nacionalnog nivoa. Zato je potrebno:

- Unaprediti sistem finansiranja usluga, kako u domenu dostupnosti finansijskih sredstava, tako i u oblasti samog mehanizma finansiranja usluga.
- Unaprediti mehanizam namenskih transfera – opredeliti obavezan deo sredstava za pružanje usluga podrške porodicama sa decom.

Jedinice lokalne samouprave trebalo bi da razviju zaokružen i celovit sistem podrške za decu i porodice, minimalni paket usluga koji će obuhvatiti:

- rano prepoznavanje teškoća i problema kod dece;
- ranu intervenciju kao podršku porodicama i deci na ranom uzrastu;
- razvoj usluga koje će omogućiti stalnu, pravovremenu i odgovarajuću podršku porodici sa decom koja imaju teškoće u razvoju;
- dostupnost usluga i programa za decu koja su u sukobu sa zakonom radi prevazilaženja problema i njihovog uključivanja u lokalnu zajednicu;
- socijalno-edukativne programe;
- usluge koje će podržavati socijalnu inkluziju i obrazovanje zasnovano na inkluzivnim principima.

Potrebno je brzo donošenje pravilnika nakon usvajanja izmena i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti.

2. Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom koji je stupio na snagu 1. juna 2018. godine je u suprotnosti sa postavljenim ciljevima naročito u čl. 12. stav 7. Zakona.

Sporna odredba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom roditelje dece uzrasta do pet godina, sa posebnim i ozbiljnim psihofizičkim smetnjama, primorava da izaberu između odsustva sa rada radi posebne nege deteta (i pripadajuće naknade zarade usled tog odsustva) i prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica. Navedena zakonska odredba potpuno neosnovano dovodi u međusobnu zavisnost i isključivost dva prava koja postoje odvojeno i nezavisno jedno od drugog.

Preporuka: Preispitati i obustaviti spornu odredbu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Savez samostalnih sindikakata grada Novog Sada i opština:

U delu penzijski sistem nacрта AP, konstatovano je da su donete izmene i dopuna Zakona o PIO krajem septembra 2018. godine, kojim je ukinut Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (koji se primenjivao od novembra 2014. godine).

Međutim, nije konstatovano da je primena navedenog Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, počev od novembra 2014. godine pa do oktobra 2018. godine znatno derogirala socijalni položaj većine penzionera sa primanjima višim od 25.000,00 dinara. U prilog tome je činjenica da je odnos prosečne zarade i prosečne penzije bio 54,48% a četiri godine kasnije, septembra 2018. godine odnos prosečne zarade bez poreza i doprinosa i prosečno isplaćene neto penzije u Srbiji je iznosio 52,12%.

Istovremeno, za četiri godine primene Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija (od novembra 2014. godine do septembra 2018. godine) ukupan broj penzionera u Srbiji smanjen je sa 1.735.219 novembra 2014. godine na 1.712.869 septembra 2018. godine, što znači da je ukupan broj penzionera tokom navedenog perioda primene Zakona, i pored demografskog prirasta - starenja radno sposobnog stanovništva, smanjen za 22.350 penzionera u Srbiji. Razlog navedenom je između ostalog zbog pogoršanja socijalnog položaja penzionera, uzrokovanog smanjenjem stečenih iznosa penzija svim penzionerima sa primanjima preko 25.000 dinara.

Najnovije izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim je ukinuto usklađivanje penzija i drugih finansijskih prava iz Zakona o PIO dva puta godišnje (od aprila i od oktobra tekuće godine, za procenat koji predstavlja zbir stope rasta, odnosno pada indeksa potrošačkih cena u prethodnih šest meseci, i procenta rasta BDP preko 4%.

Usled navedenog, mišljenja sam da nacrt AP potrebno dopuniti na sledeći način:

1. Predvideti izmene i dopune Zakona o PIO u pravcu izmene člana 80b. Zakona, uvođenjem regulative da se penzije i druga finansijska davanja iz PIO ponovno usklađuju dva puta godišnje, od aprila i od oktobra tekuće godine, u zavisnosti od procenta rasta odnosno pada troškova života i procenta rasta BDP. Navedeno, usled toga jer će novi način usklađivanja penzija „do dostizanja finansijske održivosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja , penzije usklađivati na način kojima se uređuje budžet i budžetski sistem“ dodatno pogoršati već ionako pogoršan socijalni položaj većine penzionera sa primanjima iznad 25.000,00 dinara.
2. Uneti izmenu i dopunu člana 70b Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u stavu 1 u pravcu da se briše reč: „trajno“ i dodaje posle tačaka 1-17) sledeće: „a najduže do navršene 65 godine života osiguranika.“
3. Treći nacrt AP u ovom delu koji se odnosi na penzijsko-invalidski sistem je potrebno dopuniti aktivnostima na donošenju Zakona o vraćanju oduzetih delova penzije penzionerima - korisnicima penzija i naknada štete zbog oduzetih delova penzija naslednicima prvog reda umrlih korisnika penzija tokom primene Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija. Navedeno usled činjenice da je reč o stečenom pravu korisnika po rešenju o penzionisanju, kao takvo zagarantovano Ustavom RS, a primena Zakona o privremenom uređivanju načina isplata predstavljala je zadiranje u stečenu imovinu korisnika penzija. Nakon ukidanja Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija potrebno je Zakonom utvrditi i regulisati način vraćanja oduzetih delova penzija (na primer: pretvaranjem visine oduzetih delova penzija u javni dug sa pripadajućom kamatom. I vraćanje, na primer, u nekoliko godišnjih rata, sve sa pripadajućom kamatom, korisnicima prava i naslednicima prvog reda umrlih penzionera, a u vidu naknade štete zbog oduzetih delova penzija, tokom primene Zakona).

Ukoliko se ne pristupi izmenama i dopunama postojećeg Zakona o PIO, primena istog će protekom vremena derogirati već pogoršan položaj penzionera, i doprineti rastu siromaštva među najstarijim stanovništvom.

Oblast „Anti-diskriminacija u politici zapošljavanja i socijalnoj politici“

A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava:

Najpre želimo da ukažemo da je planirano donošenje izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o socijalnoj zaštiti, ključno za unapređenje ove oblasti te da činjenica da se komentari upućuju u trenutku kada tekstovi navedenih zakonskih propisa nisu dostupni javnosti, jer su još uvek u proce-

duri izrade predloga, zbog čega nismo na neposredan način upoznati sa najavljenim izmenama. Međutim, smatramo da ukoliko usred ove okolnosti dođe do preklapanja u smislu da su naši predlozi već uređeni planiranim izmenama propisa, da to samo dodatno potvrđuje kolika je bila potreba za izmenama.

Analiza teksta AP u delu na koji se upućuju komentari je pokazala da je potrebno izvršiti potpuno usaglašavanje sa direktivama EU. Samim tim, ukazujemo da Direktiva 2004/113 o jednakom tretmanu muškaraca i žena prilikom pristupa dobrima i uslugama¹¹ nije deo teksta AP. Navedena direktiva se primenjuje na sve osobe koje se bave nabavkom roba i pružanjem usluga dostupnih javnosti. Iako se u tekstu direktive navodi da se ona ne odnosi na radne odnose i zaposlenje, imajući u vidu da je u ovom delu obrađena i oblast socijalne politike, smatramo da je potrebno i ovu direktivu svrstati u AP.

Takođe, ukazujemo da je u delu 7.4.2, 7.5.2. i 7.9.2. kao aktivnost predviđen razvoj sistema nadzora kvaliteta Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Naime, uz pretpostavku da se u ovom slučaju radi o omašci, smatramo da treba da postoji nadzor nad primenom zakona, ali ne i nadzor nad kvalitetom zakona. Stoga, smatramo da je potrebno jezičko i suštinsko usaglašavanje u smislu da se navedene aktivnosti preusmere na nadzor nad primenom propisa, umesto nad kvalitetom propisa.

U odnosu na tačku 7.8. i implementaciju Direktive o roditeljskom odsustvu, ukazujemo da je pored navedenih aktivnosti potrebno uvesti dodatne podsticaje za očeve, kako bi se povećao broj odsustva sa rada radi nege deteta koje uzimaju očevi. Broj muškaraca koji koristi ovu mogućnost je u Srbiji veoma mali, što u velikoj meri utiče na stepen ostvarenja rodne ravnopravnosti. Pored toga, nesporno je da je primena odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom u velikoj meri dovela do pogoršanja položaja žena na porodijskom odsustvu i odsustvu sa rada radi nege deteta, iz razloga jer su nova zakonska rešenja donela drugačije načine obračuna koji su uticali na značajna smanjenja naknada¹². Stoga kada govorimo o aktivnostima koje se odnose na sprečavanje diskriminacije u politici zapošljavanja i socijalnoj politici, potrebno je predvideti aktivnosti kojima će se odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom uskladiti sa direktivama i propisima i to na način da ne diskriminišu, odnosno ne stavljaju u nejednak položaj osobe sa decom i naknade koje zbog odsustva sa rada radi nege deteta koriste. Stoga je potrebno predvideti aktivnost koja se odnosi na izmenu odredbi Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i uklanjanje diskriminatornih odredaba¹³.

11 Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services

12 S tim u vezi ukazujemo na Inicijativu poverenice za zaštitu ravnopravnosti upućenu Ustavnom sudu Srbije i Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativa-za-izmenu-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom-2/>, <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/predlog-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-zfppd/>, Inicijativu za pokretanje postupka ocene ustavnosti koju je Inicijativa A 11 podnela Ustavnom sudu <http://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2019/01/Inicijativa-za-pokretanje-postupka-ocene-ustavnosti.pdf>

13 Članovi koji su se pokazali kao sporni su član 12. stav 1, član 13. stav 4, član 17. stav 2, člana 18. stav 2., član 25. st. 1-6. i član 54. stav 2.

Pored toga, podsećamo da je zbog nedostatka adekvatnih podataka celokupnu oblast rodne ravnopravnosti i antidiskriminacije, otežano pratiti, samim tim i meriti efekte javnih politika. Prikupljanje statističkih podataka do sada je u velikoj meri izostalo a potreba za unapređenjem prikupljanja podataka je navedeno i u Izveštaju o skriningu¹⁴. Zbog toga smatramo da je potrebno uvesti aktivnost koja je vezana samo za prikupljanje i obradu statističkih podataka, kako sa aspekta planiranja potrebnih kapaciteta, tako i potrebe za predviđanjem budžetskih sredstava.

U odnosu na položaj zaposlenih osoba sa invaliditetom smatramo da je potrebno donošenje propisa koji omogućavaju da se prilagođavanje radnog mesta uskladi sa evropskim direktivama, na šta je ukazano i u Izveštaju o skriningu¹⁵. Kada sagledavamo položaj osoba sa invaliditetom na tržištu rada, uočljivo je i da je nekoliko godina nakon usvajanja i primene afirmativnih mera za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, da je ova grupa i dalje u izrazito teškom položaju i da je još uvek većina osoba sa invaliditetom nezaposlena.

Imajući u vidu ovakvu situaciju sa osobama sa invaliditetom na tržištu rada, napominjemo da ovome doprinosi i neravnotežan položaj koji poslodavci iz privatnog sektora imaju u odnosu na Republiku Srbiju kao poslodavca povodom načina ispunjavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Konkretno, Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze (Sl. glasnik RS br. 33/10, 48/10, 113/13) u članu 8. predviđa da Republika Srbija kao poslodavac za direktne i indirektne budžetske korisnike kojima se plate obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom izvršava opredeljivanjem sredstava u budžetu za tekuću godinu za namene refundacije zarada osoba sa invaliditetom zaposlenih u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, za poboljšanje uslova rada, unapređenje proizvodnih programa i druge svrhe. Samim tim, primena ovog člana faktički izuzima sve poslodavce koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije, u šta svakako spadaju i javna preduzeća, da ukoliko ne ispune zakonsku obavezu zapošljavanja to umesto njih učini država na način da uplaćuje predviđeni iznos. Ovakvo rešenje podrazumeva da poslodavci u javnom sektoru neće iz svojih sredstava plaćati penale predviđene zakonom. Sa druge strane, kada govorimo o poslodavcima iz privatnog sektora, to svakako neće biti slučaj. Ukidanje člana 8. Pravilnika o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, dovelo bi do izjednačavanja svih poslodavaca i veće šanse za ostvarenje napretka u zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

Imajući u vidu navedeno, predlažemo da se u tekst koji je u procesu javne rasprave, ubace i ovi predlozi.

14 Izveštaj o skriningu – Srbija, Poglavlje 19, str. 12

15 Isto

Komentari NKEU na drugu verziju Trećeg nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje

Uvod

Radna grupa NKEU sagledala je rad MRZBSP na ovom bitnom dokumentu i uviđa da je Treća verzija Akcionog plana u značajnom delu unapređena u odnosu na prethodnu. Jedan broj komentara Radne grupe MRZBSP je prihvatilo. Primera radi, prihvaćena je sugestija da se u rad radne grupe za izradu Zakona o radu i drugih relevantnih propisa uključi i predstavnik civilnog društva imenovan od strane NKEU. Pored toga, ažuriran je spisak propisa EU u okviru podoblasti „Uslovi rada“ i oblasti „Antidiskriminacija u politici zapošljavanja i socijalnoj politici“. Međutim, sa žaljenjem konstatuje se da veći deo komentara Radne grupe, dostavljen još u januaru 2019. godine ili nije razmatran ili nije prihvaćen uz izostanak obrazloženja, a samim tim nisu otklonjeni sporni delovi Akcionog plana. Radna grupa nalazi da je neophodno da se značajno unapredi tekst Akcionog plana u skladu sa komentarima i sugestijama koji su dostavljeni MRZBSP, a koje ponavljamo u nastavku. Radna grupa NKEU stavlja na raspolaganje svoju ekspertizu MRZBSP u procesu izrade Akcionog plana i izražava želju za većim učešćem u samom procesu izrade.

Ponovljeni komentari na Treći nacrt Akcionog plana

- Struktura Nacrta Akcionog plana treba da prati strukturu Skrining izveštaja.
- Nacrt Akcionog plana ne sadrži očekivane rezultate i indikatore, koji predstavljaju ključne elemente koji čine jedan akcioni plan, te smatramo da je izuzetno važno i potrebno njihovo uvođenje. Takođe, potrebno je posvetiti posebnu pažnju definisanju indikatora da bi se obezbedila procena uticaja preduzetih aktivnosti, odnosno obezbedio mehanizam za merenje ostva-

renosti željenih rezultata. U Akcionom planu nisu predviđeni mehanizmi nadzora nad sprovođenjem aktivnosti u planu kao ni mehanizmi za praćenje i načini evaluacije Akcionog plana. Takođe nisu navedeni rokovi za izveštavanje o sprovođenju i odgovornosti za izveštavanje.

- Kada je reč o metodologiji izrade Akcionog plana, propušteno je da se navede način na koji je tekao proces izrad Akcionog plana, kao i korišćena metodologija izrade teksta. Pored toga potrebno je u metodologiji navesti na koji način su definisane aktivnosti, institucije koje su odgovorne za sprovođenje aktivnosti, rokovi i izvori finansiranja.
- Neophodno je precizirati na osnovu čega je procenjen stepen usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa propisima EU u okviru podnaslova „Trenutna situacija“ u svakoj posebnoj oblasti koju pokriva Nacrt Akcionog plana. U tom pogledu, radi omogućavanja kvalitetnog i blagovremenog učešća organizacija civilnog društva i zainteresovane javnosti, potrebno je na uvid u toku javne rasprave dostaviti i tabelu usklađenosti propisa sa pravom EU i izjavu o usklađenosti, kako bi na adekvatan i celovit način bio sagledan nivo usklađenosti sa propisom EU u okviru ovog pregovaračkog poglavlja. Navedeno je u skladu sa članom 6. Smernica za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja Rezultata skrininga kojim je predviđeno da ukoliko Pregovarački tim, kao i predsednik pregovaračke grupe oceni da je potrebno, koristeći utvrđeni mehanizam, predstavnici OCD, NKEU i PKS mogu biti konsultovani i o drugim pitanjima u vezi sa pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, i pružiti stručnu pomoć u pogledu pitanja koja su od interesa za konkretne predstavnike OCD, odnosno NKEU i PKS, a u skladu sa članom 18. Poslovnika o radu Pregovaračkog tima
- Nacrt Akcionog plana sadrži pretežno aktivnosti usmerene na usklađivanje sa propisima EU i na praćenje sprovođenja, dok je, u skladu sa Skrining izveštajem, neophodno precizirati aktivnosti koje su usmerene na „sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU“.
- Treba pojasniti metodologiju koja je korišćena za procenu administrativnih kapaciteta i finansijskih sredstava. U tom smislu, treba precizirati na kojoj budžetskoj poziciji nadležnih institucija će biti opredeljena prikazana sredstva, šta je izvor donatorskih sredstava, prema kojoj metodologiji je izvršena procena radne opterećenosti izvršilaca i sl. Pored toga, procene administrativnih kapaciteta državne uprave nisu navedene u svim delovima Nacrta Akcionog plana.
- Voditi računa o usklađenosti aktivnosti i rokova sa onima u povezanim pregovaračkim poglavljima. Primera radi, kada je reč o aktivnosti 6.1.3. na str. 117. Akcionog plana koja glasi „Usvajanje Strategije deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici za period od 2020. do 2025. godine i Akcionog plana za sprovođenje Strategije“ rok za njeno usvajanje koji je naveden – II

kvartal 2020. godine – nije u skladu sa Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 koji za ovu aktivnost kao rok navodi IV kvartal 2020. godine.

- Redosled koraka usklađivanja mora da počne od usklađivanja sistemskih propisa, kao što je to Zakon o radu za oblast radnog prava, a tek nakon toga sledi usklađivanje propisa u pojedinim oblastima radnog prava.

Komentari na Treći nacrt Akcionog plana, izneti na sastanku 14.6.2019.

• RADNO PRAVO

Fondacija Centar za demokratiju

- o Na str. 9. Akcionog plana navodi se da će Predlog zakona o agencijskom zapošljavanju biti dostavljen Evropskoj komisiji na komentare. Da li je ovaj korak preduzet i, ukoliko nije, kada će biti?
- o Na str. 10. Akcionog plana navodi se da je Direktiva 2005/47/EZ o Sporazumu između Zajednice evropskih železnica i Evropske federacije transportnih radnika o određenim pitanjima uslova rada voznog osoblja u prekograničnom železničkom saobraćaju preneti u Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju i Zakon o radu, čime je postignuta potpuna usklađenost sa ovom direktivom. U vezi ove tvrdnje postavljaju se dva pitanja. Prvo, da li je ova usklađenost ocenjena popunjavanjem tabele usklađenosti propisa sa propisima EU, ili je propis na engleskom jeziku dostavljen Evropskoj komisiji na mišljenje, u skladu sa članom 13. Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju kojim je propisano da se Evropskoj komisiji prijavljuju važeći nacionalni propisi za bezbednost. Drugo, nijedan od dva pomenuta domaća propisa ne sadrži odredbu Direktive kojom je propisano da vozno osoblje na godišnjem nivou treba da ima najmanje 104 perioda odmora u trajanju od 24 časa, uključujući 12 perioda koji uključuju subotu i nedelju (član 6. Sporazuma), pa se ne može govoriti o tome da su sve odredbe Direktive u celosti prenete u domaće zakonodavstvo.
- o U pogledu redosleda koraka za izmenu, odnosno usvajanje i primenu propisa na str. 12-13. Akcionog plana (Zakon o radu i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu) napominjemo da je predlagač dužan da, prema čl. 65. Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika sprovodi ex-post analizu efekata propisa i predlaže izmene propisa u skladu sa tom analizom (čl. 65). Navedena obaveza je naročito značajna imajući u vidu ocene Evropske komisije iznete u Izveštaju o

- Srbiji za 2019. godinu da je potrebno da Srbija obezbedi doslednu primenu radnog zakonodavstva u svim delovima zemlje.
- o Na str. 41. Akcionog plana u pogledu aktivnosti 1.1.4.1. koja se odnosi na Direktivu 2000/79 i dalje stoji da podaci nisu raspoloživi jer još uvek nije dostavljen izveštaj ekspertske misije Evropske komisije;
 - o Na str. 47. Akcionog plana u pogledu aktivnosti 1.1.1.5. „Usvojiti izmene i dopune Zakona o zdravstvenoj zaštiti“ nije data procena trenutnih i potrebnih administrativnih kapaciteta;
 - o U pogledu aktivnosti 1.2.9.2. na str. 57. Akcionog plana vezanoj za transponovanje Direktive 2014/67/EU Evropskog parlamenta i Save-ta od 15. maja 2014. o sprovođenju Direktive 96/71/EZ u upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj saradnji putem Informacionog sistema unutraš-njeg tržišta, koja glasi „Resornim ministarstvima dostavljena lista propisa iz njihove nadležnosti radi preduzimanja aktivnosti za njihovo usaglašavanje sa Direktivom“, napominjemo da je rok za njenu reali-zaciju IV kvartal 2021. godine, a da je rok za sprovođenje povezane ak-tivnosti koja glasi „Izraditi detaljnu analizu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom“ III kvartal 2020. godine. U ovom smi-slu, postavljaju se dva pitanja – prvo, zbog čega je potrebno resornim ministarstvima dostavljati listu propisa iz njihove nadležnosti, kada će ista već biti uključena u izradu analize usklađenosti ili barem obaveš-tena o njoj; drugo, zbog čega je između izrade analize i dostavljanja liste propisima resornim ministarstvima duži od godinu dana. Iz na-vedenih razloga, predlažemo promenu formulacija aktivnosti, kao i skraćivanje rokova za njihovo sprovođenje.
 - o Kada je reč o aktivnostima koje se odnose na transponovanje Direk-tive Saveta 2010/18/EU na str. 61. Akcionog plana, napominjemo da će ova direktiva uskoro biti zamenjena Direktivom o ravnoteži između rada i privatnog života radnika i negovatelja, te da će ona već stupiti na snagu u periodu od dve godine nakon njenog usvaja-nja, kada je Akcionim planom predviđen početak transponovanja Direktive 2010/18/EU. Zbog toga smatramo da treba odmah predvi-deti usklađivanje sa novom direktivom. Pored toga, predlažemo da se aktivnosti 1.2.12.4. na str. 62. Akcionog plana koja glasi: „Izrada najmanje dva podzakonska akta na osnovu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom“ pridoda i aktivnost izmene i dopune Za-kona o finansijskoj podršci porodici sa decom, jer će biti potrebno usklađivanje i tog propisa sa navedenom Direktivom.
 - o Rokovi za unapređenje administrativnih kapaciteta nisu usklađeni sa rokovima za usaglašavanje propisa. Naime, oni ne mogu biti po-dudarni, jer unapređenje kapaciteta mora da prethodi usaglašavanju propisa. Primera radi, u Sažetku odeljka „Radno pravo“ na str. 97. Akcionog plana navodi se da je rok za oba pomenuta procesa – IV kvartal 2021. godine.

• BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU

Fondacija Centar za demokratiju

- o U pogledu aktivnosti 3.3.1. „Donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu“, skrećemo pažnju na to da je Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije uvedena obaveza predlagača propisa da sprovode ex-post analizu efekata propisa u njihovoj nadležnosti, pa je u tom smislu potrebno ažurirati ovaj deo Akcionog plana, i u skladu sa nalazima analize predvideti povećanje administrativnih kapaciteta Uprave za bezbednost i zdravlje na radu koje u Nacrtu Akcionog plana nije uneto. Iako je u ovoj oblasti predviđeno donošenje čak 13 propisa, nije predviđeno unapređenje administrativnih kapaciteta, odnosno povećanje broja zaposlenih državnih službenika u Upravi za bezbednost i zdravlje na radu kojih trenutno ima 6;

UGS Nezavisnost

- o U oblasti IV. Bezbednost i zdravlje na radu sindikat je stanovišta da novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu nije trebalo donositi dok se ne donese novi Zakon o radu koji će na novi način definisati određene radno-pravne institute (a pre svega definiciju “samozaposlenog” i “radnog mesta”) a koji imaju usku vezu sa Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, što znači da bi se po donošenju Zakona o radu morao odmah da se menja i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, što povećava angažovanje kapaciteta i troškove, koji ovim AP nisu predviđeni.
- o MRZBSP je u svom odgovoru na kometanre Radne grupe na treći nacrt Akcionog plana navelo da je “Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU iz februara 2018. godine planirano donošenje Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu u IV kvartalu 2019. godine”, a predstavnica Uprave za bezbednost i zdravlje na radu je izjavila da je Uprava još 2015. godine napravila sebi obavezu da u periodu od 2018 – 2021. donese novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu. Ovi odgovori su nezadovoljavajući jer je Vlada RS, u decembru 2018. godine donela Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu za period 2018-2022. kojom uopšte nije planirano donošenje Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.
- o U odgovoru MRZBSP povodom pomenute primedbe, takođe stoji da “treba imati u vidu da su radno-pravni instituti koji se prenose iz direktiva EU među sobom usklađeni pa ne postoji mogućnost da oni na drugačiji način budu regulisani u zakonodavstvu Republike Srbije, a što će kontrolisati Evropska komisija”. Iz ovog odgovora može se prihvatiti jedino navod o kontroli od strane Evropske komisije, jer da je sve drugo tako kako piše, ne bi postojale razlike u nacionalnim zakonodavstvima zemalja članica, a postoje i dozvoljene

su kroz tekst direktiva jer u skoro svakoj direktivi se daje sloboda u regulisanju nekih pravnih instituta u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

- o Potreba za daljim usklađivanjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu sa Direktivom 89/391/EEZ nije sporna, ali kao što se u ovom Akcionom planu pominje da je potrebno usklađivanje sa nacionalnim zakonodavstvom, potrebno je naglasiti da predloženi Nacrt zakona o bezbednosti i zdravlju na radu nije usklađen sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, koji je odnedavno u primeni, i to u delu delatnosti medicine rada.
- o Saglasno sadržini Nacrta zakona o bezbednosti i zdravlju na radu koji je trenutno u javnoj raspravi, možemo da konstatujemo da Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, odnosno nadležno Ministarstvo, nisu u ovaj Akcioni plan planirali ni kapacitete, ni sredstva za proširenje obima poslova Uprave za bezbednost i zdravlje na radu (str.77 Akcionog plana), iako je ovim Nacrtom zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, planirano da Uprava za bezbednost i zdravlju na radu, vodi evidenciju povreda na radu i evidenciju edukacija savetnika i stručnih saradnika za bezbednost i zdravlje na radu.
- o Takođe, jednako važno je da izradi Nacrta zakona o bezbednosti i zdravlju na radu nije prethodila analiza njegove višegodišnje primene, što je aktivnost koja je planirana u Akcionom planu-u povodom donošenja drugih zakona.
- o Podsećajući ponovo na stav na strani 7. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je donela Vlada Republike Srbije (septembar 2005. godine) da „Sve promene koje nameće put prema Uniji u skladu su sa ostvarivanjem interesa razvoja i modernizacije Srbije. Može se zaključiti da SSP ne uređuje isključivo odnose između Srbije i Unije, već on u prvom redu uređuje odnose u Srbiji, jačajući efikasnost pravne države i pomažući celokupnim ekonomskim i institucionalnim reformama koje su Srbiji neophodne da bi postala moderna i razvijena država.“ Znači da bi trebalo najmanje da smo na korak-dva ispred Izveštaja o skriningu (zbog protoka vremena u odnosu na isti), da bismo uspeli na svom putu stvaranja moderne i razvijene države sa isto takvim zakonima i institucijama.”, a pošto to ni ovim Akcionim planom nije postignuto jer se i dalje ostalo na poziciji formalizma, a ne stvarnih promena, bez potpunog sagledavanja realnosti i samim tim, nepreciznog planiranja budućih aktivnosti, ne možemo dati saglasnost na III Nacrt akcionog plana za poglavlje 19 u delu koji smo razmatrali.

• SOCIJALNI DIJALOG

Savez samostalnih sindikata Srbije

- o U delu o socijalnom dijalogu (od strane 11. Akcionog plana) govori se o osnaživanju bipartitnog socijalnog dijaloga dok se u tekstu nigde konkretno ne referiše na postojeće nedostatke u otklanjanju prepreke za pregovaranje u realnom sektoru (što se inače konstatuje i u samom Screening report, da su praktično izmenama ZOR iz jula 2014. anulirani svi dotadašnji kolektivni ugovori u realnom sektoru). Konkretno, trebalo bi pojasniti npr. treći pasus na str. 11. Akcionog plana gde bi trebalo da se posle “preispitaće se odredbe ZOR u delu koji se odnosi na ... procedure za učešće u kolektivnim pregovorima i zaključivanje kolektivnih ugovora“ doda npr: „kroz smanjenje potrebnog praga za prošireno dejstvo ili ukidanje te odredbe o proširenom dejstvu“.
- o Naime u odgovarajućem poglavlju Akcionog plana se pominju institucionalni mehanizmi od kojih zavisi pretežno tripartitni socijalni dijalog, dok se ne otklanjaju uzročnici za neefikasan bipartitni socijalni dijalog, o čemu ima reči i u nekoliko Godišnjih izveštaja o napretku Srbije.
- o U tabeli na strani 73. Akcionog plana, stavka 2.1.1 nije došlo do ažuriranja rokova pa stoji da je ciljani datum za „izrada analize ZOR i drugih propisa u delu koji se odnosi na socijalni dijalog...“ da je „prvi kvartal 2019.“ (umesto treći), pa ni da vremenski okvir ne može biti drugi kvartal 2020. već kao što stoji u delu o radnom pravu treći kvartal 2020.
- o SSSS se ne slaže sa konstatacijom, datom u obrazloženju odbijanja primedbe, da svi zakoni iz oblasti radnog zakonodavstva dolaze na Socijalno ekonomski savet. Radi se pre svega o dostavljanju materijala u redovnom i razumnom roku, a ne o zatrpavanju sa veoma ograničenim i kratkim rokom gde bi trebalo što pre odgovoriti.
- o Uostalom i na plenarnoj sednici Nacionalnog koventa potvrđena je ogromna količina čak 66% zakona i regulativa koje se donose po hitnoj proceduri, uz obećanje da će se učiniti napor da se taj broj smanji. Jedan od razloga ovakvog broja je i što se nacrti ne dostavljaju na vreme, a javne rasprave najčešće sprovode ili u vreme praznika ili godišnjih odmora.
- o SSSS je mišljenja i da bi u ovoj trećoj verziji Akcionog plana trebalo podvući da se kod predloga, nacrti zakona, strategija obavezno ili bar u značajnoj meri konsultuju socijalni partneri čime bi se izbegle nedoumice.

UGS Nezavisnost - U oblasti III. Socijalni dijalog, pošto u Trećem Nacrtu akcionog plana nisu učinjene značajne promene i dalje stojimo na stanovištu da su:

- o Obrazloženja data na početku ovog dela dokumenta konfuzna i nameću pogrešnu pretpostavku da socijalni partneri isključivo stvaraju okruženje za razvoj bipartitnog socijalnog dijaloga, umesto naglašavanja uloge države u stvaranju odgovarajućeg zakonskog ambijenta uz aktivno učešće socijalnih partnera.
- o Stiče se utisak kako je nedostatak edukacije najveći problem za razvoj bipartitnog socijalnog dijaloga i da će sprovođenjem edukacije svi problemi biti rešeni.
- o Ne navode se problemi u odredbama Zakona o radu, a pre svega u načinu kako je rešeno pitanje instituta proširenog dejstva kolektivnog ugovora što je jedna od najvećih prepreka za potpisivanje i primenu sektorskih kolektivnih ugovora, a čiji je nedostatak istaknut i u Izveštaju o skriningu.
- o Sasvim uopšteno se navodi preispitivanje i promena načina utvrđivanja reprezentativnosti i rada Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca.
- o Za UGS NEZAVISNOST nije sporno jačanje kapaciteta Odeljenja za socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje i zarade, ali je i dalje nejasno kako će jačanje kapaciteta ovog Odeljenja u ministarstvu, poboljšati socijalni dijalog na bipartitnom nivou naročito u privatnom sektoru gde su kolektivni ugovori izraz volje poslodavaca i sindikata. Još manje je jasno kako će tome doprineti angažovanje lica u Sekretarijatu SES koje treba da pruži stručnu pomoć, iako je Zakonom o SES definisano da Sekretarijat obavlja organizacione i administrativno-tehničke poslove, a ne stručne. Da bi Sekretarijat obavljao stručne poslove potrebna je u tom delu izmena Zakona o SES, pa nakon toga i promena Pravilnika o sistematizaciji, posledično sledi i popuna više radnih mesta jer samo 1 osoba ne može raditi sve stručne poslove.
- o Otvaranje pitanja reprezentativnosti kroz Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, a da je pre toga predviđeno usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o SES, stvara problem jer je reprezentativnost preduslov za učešće u radu SES pa je logičnije ili da se ova dva zakona rade paralelno i usvoje u isto vreme ili da se prvo donese Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, a posle toga Zakon o izmenama i dopunama Zakona o SES. Ovo nameće i opšti stav da redosled koraka mora da bude – prvo izmene i dopune Zakona o radu a nakon toga ostalih zakona. Posebno je nejasno zašto se pokreće pitanje Zakona o SES jer se u Izveštaju o skriningu nigde ne ističe problem ovog zakona i njegovih odredbi već se govori o nesprovođenju ovog zakona, odnosno kršenja njegovih odredbi (pre svega u blagovremenom konsultovanju oko zakonskih rešenja). Sama promena ovog zakona neće rešiti probleme u nedostatku političke volje, ali svakako da je nakon 14 godina primene potrebna

stručna analiza koja bi prethodila izmenama.

- o Nejasno je i preispitivanje odredbi Zakona o socijalno ekonomskom savetu “da bi se kroz usvajanje izmena i dopuna ovog zakona ojačala uloga socijalnog dijaloga u procesu donošenja zakona i drugih propisa kao u delu koji se odnosi na registraciju lokalnih socijalno-ekonomskih saveta kako bi se podstaklo njihovo osnivanje i održiv funkcionalan rad” (citirano iz III NAP od maja 2019.), pošto je pitanje da li oni i treba da se nalaze u ovom zakonu imajući u vidu da se lokalni saveti osnivaju sporazumima.

• EVROPSKI SOCIJALNI FOND

Fondacija Centar za demokraciju

- o Akcioni plan i dalje ne sadrži procenu potrebnih administrativnih kapaciteta ostalih institucija nadležnih za pripremu za korišćenje ESF, osim Ministarstva za evropske integracije.
- o Kod aktivnosti 5.3.1. na str. 114. Akcionog plana u pogledu koordinacije programa „EaSI“ napominjemo da će taj program, prema predlogu Uredbe o Evropskim strukturnim i investicionim fondovima, u periodu 2021-2027. godine postati deo Evropskog socijalnog fonda+.

• POLITIKA ZAPOSŁJAVANJA

Fondacija Centar za demokratiju

- o U pogledu izmena učinjenih na str. 16. Akcionog plana, prema kojima je u Nacionalnoj službi za zapošljavanje na dan 17. januar 2019. na osnovu ugovora o radu na neodređeno vreme angažovano 1.612 lica, u odnosu na 1.629 koliko ih je bilo angažovano 30. juna 2018. godine, ukazujemo na zabrinjavajući trend daljeg smanjenja broja zaposlenih u javnim službama, što je suprotno zahtevima Skrinig izveštaja o Poglavlju 19 o jačanju administrativnih kapaciteta, kao i preporukama EK u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu da je potrebno obezbediti adekvatne institucionalne resurse za politiku zapošljavanja kako bi se sistematičnije targetirali mladi, žene i dugoročno nezaposleni.
- o U pogledu dopune unete na str. 17-18. Akcionog plana o sredstvima za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja i sredstvima za realizaciju programa i mera profesionalne rehabilitacije i podsticanja zapošljavanja nezaposlenih osoba sa invaliditetom u 2018. godini, predlažemo ažuriranje podacima o budžetskim izdvajanjima za ove namene u 2019. godini.
- o Opis trenutne situacije (u uvodnom delu kao i u tabelarnom delu) ne predstavlja analizu koja treba da rezultira identifikovanjem problema u oblasti zapošljavanja i/ili analizu usklađenosti politika za-

pošljavanja sa pravnim tekovinama EU. Pored toga, ne postoji veza između opisa trenutne situacije i problema odnosno preporuka koji su identifikovani u Izveštaju o skriningu.

- o Nije izvršena analiza usklađenosti politika zapošljavanja sa Evropskom strategijom zapošljavanja niti su predviđeni načini za institucionalno prilagođavanje. U tabelarnom pregledu gde se navode izvori prava i/ili “mekog” prava ne daje ocena neusklađenosti/mogućnosti unapređenja već se iz opisa trenutne situacije ponavljaju delovi iz uvodnog dela, pa se može zaključiti da nema potrebe za usklađivanjem.
- o U delu 4.6. koji se odnosi na Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships daje se opis programa dodatnog obrazovanja i obuke, organizacione jedinice Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) što nije ni u kakvoj vezi sa preporukom koja je vrlo specifična i ima za cilj poboljšanje kvaliteta pripravnštva kako bi se olakšao prelazak iz sistema obrazovanja, stanja nezaposlenosti ili neaktivnosti u zaposlenje i što bi zahtevalo zakonsko regulisanje.
- o U tekstualnom i tabelarnom delu se daju ocene koje ne odgovaraju činjeničnom stanju. Takva je npr. tvrdnja da NAPZ karakteriše zasnovanost programa i mera aktivne politike zapošljavanja na stanju i kretanjima na tržištu rada, identifikovanim potrebama poslodavaca i rezultatima evaluacija uticaja prethodno sprovedenih mera ili da je NAPZ usklađen sa evropskim smernicama zapošljavanja.
- o U Izveštaju o skriningu kao i u izveštajima o napretku podvlači se problem neformalne zaposlenosti i nizak nivo izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja (APZ) i posledično nizak obuhvat nezaposlenih merama APZ. Slične ocene date su i u oceni Programa ekonomskih reformi. Uprkos tome, u Akcionom planu nema ni jedne aktivnosti kojom će se navedeni problemi otkloniti.
- o Akcioni plan ne navodi dokumente značajne za politike zapošljavanja i ključne izazove na tržištu rada Srbije kao što su: 52010DC2020 (EUR-Lex: 05.20.05) EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /* COM/2010/2020 final */; 52013DC0690 (EUR-Lex: 10.30.30, 05.20.50) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Strengthening the Social dimension of the Economic and Monetary Union”/* COM/2013/690 final */; 32003G1029(01) (EUR-Lex: 05.20.30) Council resolution on transforming undeclared work into regular Employment (OJ C 260, 29.10.2003, p. 1–3); Decision (EU) 2016/344 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on establishing a European Platform to enhance cooperation in tackling undeclared work.
- o Većina aktivnosti se odnosi na „spvođenje“, „praćenje“, „praćenje spvođenja“, „učesće u spvođenju“ postojećih politika zapošljavanja.

nja ili nove strategije zapošljavanja koja tek treba da bude izrađena. . Neke „aktivnosti“ se ponavljaju u odnosu na različite propise koji se navode, npr. izrada i sprovođenje nove strategije zapošljavanja ponavlja se šest puta kao i izrada, i sprovođenje nacionalnog akcionog plana zapošljavanja. Ni jedna aktivnost se ne odnosi na izmenu zakonodavnog okvira u ovoj oblasti.

- o Budući da izostaju mere i aktivnosti koje treba da doprinesu usaglašavanju politika zapošljavanja sa evropskim kao i da izostaju aktivnosti koje se odnose na kapacitete za primenu i sprovođenje usaglašanih politika, procena o ljudskim i finansijskim resursima je proizvoljna.

• SOCIJALNA INKLUZIJA I SOCIJALNA ZAŠTITA

Fondacija Centar za demokratiju

- o U vezi aktivnosti 6.1.2. na str. 117. Akcionog plana koja glasi: „Implementacija Strategije razvoja socijalne zaštite“ navodi se da je potrebno jačanje administrativnih kapaciteta u svim ustanovama socijalne zaštite sa po 1 zaposlenim stručnim radnikom sa VSS u 209 ustanova. Skrećemo pažnju na to da Nacrtom Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine nije predviđeno jačanje administrativnih kapaciteta u ustanovama socijalne zaštite, već da stoji sledeća fomulacija: „Predložena reorganizacija sistema socijalne zaštite ne predviđa smanjenje ukupnog broja zaposlenih, već otvaranje novih radnih mesta (kroz dalji razvoj i unapređenje nevladinog sektora u domenu pružanja usluga socijalne zaštite) i podizanje stručnih kapaciteta zaposlenih u domenu socijalne zaštite“. Prema tome, u ovom pogledu su Nacrt Akcionog plana i Nacrt Strategije u međusobnoj koliziji.
- o Na str. 119. Akcionog plana u pogledu aktivnosti „6.2.2.“ kao trenutni kapacitet navodi se i jedan zaposleni u SIPRU; međutim, SIPRU je projektna jedinica koja nije u sastavu državne uprave čija se procena kapaciteta traži od strane Evropske komisije;
- o Kao ciljani datum za aktivnost 6.9.1. na str. 127. Akcionog plana koja glasi „Usvajanje, praćenje sprovođenja i izveštavanje o sprovođenju Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period do 2024. godine i Akcionog plana za sprovođenje Strategije“ naveden je III kvartal 2018. godine.
- o U odnosu na položaj zaposlenih osoba sa invaliditetom smatramo da je potrebno donošenje propisa koji omogućavaju da se prilagođavanje radnog mesta uskladi sa evropskim direktivama, na šta je ukazano i u Izveštaju o skriningu (ponovljeni komentar A11).

- ZABRANA DISKRIMINACIJE U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE

Fondacija Centar za demokratiju

- o U delu koji se odnosi na rodnu ravnopravnost na str. 131-132. Akcionog plana nije data procena ni aktuelnih, ni potrebnih administrativnih kapaciteta za sprovođenje aktivnosti koje se odnose na razvoj sistema nadzora kvaliteta primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti i specijalističke obuke;
- o Na str. 134. Akcionog plana, u vezi sa aktivnošću 7.10.1. „Sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016-2020. sa Akcionim planom za period 2019-2020.“, kao trenutni kapaciteti navedene su dve osobe koje u Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost rade na praćenju primene Strategije, a nisu navedeni potrebni kapaciteti. Pored toga, mora se imati u vidu to da je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost privremeno telo Vlade i da, kao takvo, nema sopstvene državne službenike; zbog toga navedeni administrativni kapaciteti ne predstavljaju administrativne kapacitete državne uprave čija se procena traži od strane Evropske komisije.

www.centaronline.org



fondacija centar za demokratiju



CentarOnline



CentarOnline