



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA

PERIODIČNI IZVEŠTAJ NAKON ŠEST MESECI RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

Regulacija „lizinga radne snage“ u Republici Srbiji

Oblast: Ostvarivanje prava na rad

10. mart 2017. godine



Sadržaj

1. Uvod i osvrt na politički kontekst.....	3
2. Zakonodavstvo i primena propisa.....	6
3. Zaključci i preporuke	14

Ovaj izveštaj pripremljen je kao deo projekta "Real Say on Policy" uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj izveštaja je isključivo odgovornost Fondacije Centar za demokratiju i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

1. Uvod i osvrt na politički kontekst

U periodu od podnošenja Izveštaja 100 dana rada Vlade Republike Srbije nema značajnijih promena u oblastima koje su relevantne za oblast koja je predmet našeg razmatranja.

Promene u nivou zaposlenosti i nezaposlenosti (u posmatranom šestomesečnom periodu koga čini poslednji kvartal u 2016. godini, u koji ulazi i prvih 100 dana Vlade).

U ovom kvartalu Anketa o radnoj snazi (ARS) ističe rekordno nisku stopu nezaposlenosti od 13%. U poslednjem kvartalu 2016. godine došlo je do smanjenja zaposlenosti (za 82.600) i smanjenja nezaposlenosti (za 40.300) u odnosu na prethodni period. Na smanjenje zaposlenosti uticalo je smanjenje neformalne zaposlenosti (za 106.700) usled smanjenja sezonskih poslova u poljoprivredi, pre svega. S druge strane, formalna zaposlenost se povećala u prerađivačkoj industriji (za 24.200). Formalno zaposlenih ima 2.160.700, dok broj neformalno zaposlenih dostiže 570.700. Među neformalno zaposlenima 2/3 osoba je angažovano u poljoprivredi. U ovom periodu dolazi i do povećanja broja neaktivnog stanovništva (za 114.000) koje čine penzioneri, đaci i studenti, kao i neaktivna lica koja ne traže posao aktivno, ali su u mogućnosti da počnu da rade (broj lica koji čine ovu poslednju grupu je povećan za 50.100 u odnosu na prethodni kvartal i krajem 2016. iznosi 378.500.) Beleži se pozitivan trend kod mladih od 15 do 24 godine starosti na šta utiču i negativni demografski trendovi, ali ostaje zabrinjavajući trend da je izraziti udeo mladih koji niti rade niti su u bilo kakvom sistemu obrazovanja (za godinu dana nešto smanjen i iznosi 16,5%, ali u grupi mladih od 15 do 29 godina taj udeo je 21,4% što znači da “više od petine mladih tog uzrasta predstavlja neiskorišćeni resurs”).¹

Utvrđena je minimalna cena rada: Iako je odlukom Socijalno-ekonomskog saveta utvrđena minimalna cena rada za 2017. koja iznosi 130 dinara po radnom satu (trenutno je 121 dinar), značajnijih pomaka u socijalnom dijalogu nije bilo.

Kretanje prosečne zarade: Iako nezaposlenost beleži rast, prosečne zarade u januaru 2017. beleže pad u odnosu na decembar pa je prosečna bruto zarada isplaćena u januaru 57.231 dinar a prosečna neto (bez poreza i doprinosa) iznosi 41.508 dinara. U odnosu na prethodni mesec prosečna bruto zarada nominalno je manja za 22,3% i realno je manja za 23,4% dok je prosečna neto zarada nominalno manja za 22,4% i realno je manja za 23,5%.

Nacionalna strategija zapošljavanja 2010-2020. je nakon višegodišnje primene u neophodnoj fazi revizije.

Godišnji izveštaj Evropske komisije za Srbiju 2 sadrži važne nalaze koji se neposredno ili posredno tiču posmatrane oblasti te ih ovde navodimo rezimirane: (1) U oblasti radnog prava, Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvu i njihovoj zaštiti 3 nije u potpunosti usklađen sa evropskom Direktivom 96-71, a i generalno radno pravo nije u potpunosti usklađeno sa evropskim odredbama. (2) U okviru socijalnog dijaloga, pokazuje se napredak sa češćim sastancima Ekonomsko-socijalnog saveta na nacionalnom nivou, no Savet nije sistematski konsultovan o ključnim nacrtima zakona. (3) Ključni izazov ostaje da se na tržište rada integrišu radnici koji su postali višak, dugoročno nezaposleni i mladi. (4) Diskriminacija na tržištu rada najviše pogađa Rome, i to naročito žene. (5) Iako ovlašćene privatne agencije za zapošljavanje već deluju na tržištu rada, važno je da se unapredi poseban pravni okvir u skladu sa evropskim pravilima u ovoj oblasti.

¹Sve citirano prema saopštenju za javnost Anketa o radnoj snazi IV kvartal 2016. godine <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4045>

Takođe, novembra 2016. godine usvojen je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2017. godinu.²

Predstavljen je i godišnji izveštaj o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u decembru 2016.godine³, itom prilikom resorni ministar naveo je da su u 2016.godini sredstva za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja opredeljena u iznosu od 2.8 milijardi dinara. Takođe, istakao je da je u periodu januar-novembar 2016.godine bilo 232.245 slučajeva zapošljavanja sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) što predstavlja povećanje za 2,2% u odnosu na isti period 2015.godine.

Značajnih promena nije bilo u pogledu zaštite prava zaposlenih koja je u našem fokusu. Zakon o štrajku i izmene Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova još nisu usvojeni, uprkos postojanju radne grupe. Izmene i dopuna Zakona o radu koje su izvršene 2014. godine posmatraju se kao nepovoljne za zaposlene, a vrlo povoljne za poslodavce. U samom obrazloženju stoji da je razlog za izmene između ostalog i obezbeđenje pravnog okvira za veće zapošljavanje i investiranje u privredu. Krajem 2016. godine Fondacija Centar za demokratiju objavila je analizu izmena i dopuna Zakona o radu.⁴Nakon dve godine, a naročito u proteklom periodu, svedoci smo ukazivanja na kršenja prava radnika koja se dešavaju u nekim od kompanija koje se smatraju važnim, pre svega, stranim investitorima. Nadležni organi izvršili su nadzor u ovim kompanijama, ali postoji potreba da se ove pojave bolje istraže. Sa druge strane su oni poslodavci koji posluju prema propisima i ulažu u radnike, a koji su na „gubitku“ u poređenju sa onima koji rade i angažuju radnike „na crno“. To sigurno nije dobra preporuka za održiv rast i razvoj domaće ekonomije, niti je odlika država odgovornih prema svojim građanima, bili oni radnici ili poslodavci.

Nastavljen je inspekcijski nadzor u cilju smanjenja „rada na crno“. Iako se godišnji izveštaj o radu Inspektorata za rad odnosi na celu 2016. godinu ističemo podatke koji ilustruju ovu praksu: „U periodu 1. januar – 31. decembar 2016. godine, inspekcija rada je izvršila ukupno 53.069 inspekcijskih nadzora, uz povećanu efikasnost, jer je prilikom inspekcijskih nadzora zatečeno 19.472 lica na faktičkom radu - „rad na crno“ (uključujući broj lica bez ugovora o radu kod registrovanih, a i neregistrovanih subjekata), a što je za oko 19% više nego u 2015. godini (kada je zatečeno 16.408 lica). Posle nadzora, poslodavci su zasnovali radni odnos sa 17.589 lica koja su bila zatečena na radu «na crno».⁵

U poslednjem posmatranom periodu došlo je do nekoliko štrajkova zbog niskih zarada, među kojima ističemo: u užičkom preduzeću „Putevi“ štrajk je trajao od 20 do 27. februara 2017⁶, a u kragujevačkom preduzeću „Manjeti Mareli“ štrajkovalo se od 23. do 28.februara 2017.godine kada je s poslodavcem postignut dogovor da plate u tom preduzeću koje za Fijat proizvodi branike, budu na nivou zarada u grupi Fijat Kraitsler autobomili Srbija u Kragujevcu. ⁷

² NAP Zapošljavanja 2017 socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/01/Nacionalni-akcioni-plan-zaposljavanja-za-2017.-godinu.pdf

³Godišnji izveštaj o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (<http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/7392-ministar-vulin-predstavlja-rezultate-rada-ministarstva-u-2016-godini>)

⁴ Analiza efekata primena izmena i dopuna Zakona o radu, Fondacija Centar za demokratiju, decembar 2016. godine <http://www.centaronline.org/sr/publikacija/1753/analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu>

⁵Izveštaj Inspektorata za rad za 2016.godinu <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/7605-izvestaj-inspektorata-za-rad-za-2016-godinu>)

⁶Više na sajtu UGS Nezavisnost: <http://www.sindikatsr.rs/aktuelno.html#>

⁷Videti: Dnevni list Danas

http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=339871&title=Radnici+Manjeti+Marelija+izborili+povišicu+od+20+odsto
http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=02&dd=13&nav_id=1230162, pristupljeno 05.03.2017.

“Lizing radne snage” i rad agencija za zapošljavanje, te agencija za zapošljavanje radnika u inostranstvu postaje sve češća tema u medijima. Dnevni list “Politika” u martu 2017. posvećuje rubriku Tema nedelje⁸ ovom pitanju.

U javnosti se tema otvorila i povodom upućivanja na rad radnika u Slovačku. Dve od četiri agencije preko kojih su radnici najčešće išli u Slovačku nisu nikada ni imale licencu, dok je jednoj nedavno oduzeto pravo na rad. Ministar rada Aleksandar Vulin naveo je da bi “Slovačka morala i bez pritiska, bez EU i bez medija da poštuje svoje zakone koji sigurno nisu pisani i donošeni da neko zatvara i izrabljuje ljude”. Ceo ovaj slučaj gromoglasno je odjeknuo i u svim vodećim slovačkim medijima.⁹

Druge teme od značaja za društveno politički kontekst u kome je FCD nastavio da analizira rad vlade ističu se:

- 1) Izbori za predsednika Republike Srbije
- 2) Pauza u radu Narodne skupštine Republike Srbije
- 3) Najava povećanja plata i penzija¹⁰
- 4) Otvaranje dva nova poglavlja u okviru pristupnih pregovora sa EU
- 5) Promene u rukovodstvu reprezentativnog sindikata «Nezavisnost»

Izbori za predsednika Republike Srbije, kao i nagađanja oko toga da li će biti raspisani i prevremeni parlamentarni izbori u isto vreme, su u značajnoj meri «obojili» medijsko izveštavanje u prva dva meseca 2017. godine. Raspisani 2. marta za 2. april (sa drugim krugom glasanja 16. aprila) predsednički izbori će, kako se očekuje, tokom kratke izborne kampanje u drugi plan staviti sve druge teme i reformske procese. Ovome će doprineti i pauza u radu Narodne skupštine jer od decembra 2016. do završetka izbornog procesa neće biti zasedanja, što verovatno znači da ni predlozi novih zakona neće ulaziti u skupštinsku proceduru.

Predsednik Vlade je u više javnih obraćanja najavio povećanje plata i penzija u 2017. godini.

Početkom 2017. godine otvorena su dva nova poglavlja u pregovorima sa EU.

2. Zakonodavstvo i primena propisa

Od formiranja nove Vlade, značajniji reformski zakoni nisu usvojeni.

⁸Videti: Dnevni list Politika, Tema nedelje <http://www.politika.rs/scc/clanak/375544/Tema-nedelje/Kada-iznajmite-zivot-agenciji#.WLx4t5JzPmo.twitter>, <http://www.politika.rs/scc/clanak/375545/Tema-nedelje/I-novinari-kao-najamni-radnici#.WLx4gw7qQ-s.twitter>, <http://www.politika.rs/scc/clanak/375543/Tema-nedelje/I-robovi-i-roboti#.WLx4NCF0x5Q.twitter>, <http://www.politika.rs/scc/clanak/375546/Tema-nedelje/Radi-i-cuti>, pristupljeno 05.03.2017.

⁹Videti: Dnevni list Blic, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/srpski-radnici-u-slovackoj-kao-u-logoru-novinar-razotkrio-mracnu-istinu-u-fabrici/06jk7d8>, pristupljeno 10.03.2017.

¹⁰Videti: Dnevni list Politika <http://www.politika.rs/scc/clanak/375236/Vucic-Plate-i-penzije-bice-povecane-u-ovoj-godini>, pristupljeno 10.03.2017.

U Izveštaju o skriningu za EU pregovaračko poglavlje 19 (Socijalna politika i zapošljavanje) jasno je naznačeno koliki su naponi potrebni da se stanje u ovim oblastima unapredi i okvir prilagodi standardima EU. Evropska komisija je odredila i merilo za otvaranje pregovora za ovo poglavlje, odnosno Akcioni plan za usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. U izveštaju o skriningu, pregovarački tim Srbije je naveo da rad agencija za posredovanje u zapošljavanju nije regulisan u Srbiji. Samo registrovanim agencijama za posredovanje u zapošljavanju je dopušteno da pružaju usluge službe za zapošljavanje i/ili usluge traženja posla u zemlji i inostranstvu. Predstavnici Srbije su istakli da je u budućnosti predviđeno uspostavljanje pravnog okvira koji se odnosi na ovo pitanje.¹¹

Direktiva 2008/104/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. o radu preko agencija za posredovanje u zapošljavanju¹² definiše opšti okvir primenjiv na radne uslove zaposlenih posredstvom ovih agencija u Evropskoj uniji. Direktiva garantuje minimum zaštite zaposlenima i doprinosi razvoju ovog oblika rada koja će u pogledu fleksibilnosti biti odgovarajuća i zaposlenima i poslodavcima. Direktiva se zasniva na načelu nediskriminacije kada su u pitanju osnovni uslovi rada. Najzahtevnijom obavezom u procesu harmonizacije domaćih propisa sa Direktivom smatra se obaveza obezbeđivanja uporedivih uslova rada i uporedive plate. Treba napomenuti da Direktiva nema direktno važenje u državama članicama EU, već su one dužne da primene njena načela i odredbe kroz odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo. Recimo, u Hrvatskoj je promenjen Zakon o radu, tako da je Direktiva o zapošljavanju preko agencija implementirana u krovni zakon koji reguliše prava iz radnog odnosa.¹³

Prema drugom revidiranom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA)¹⁴ usvojenom na sednici Vlade Srbije održanoj 17. novembra 2016. godine, planiran je nastavak procesa usklađivanja propisa u oblasti rada sa propisima Evropske unije koji su navedeni u ovom dokumentu i kao jedan od prioriteta je navedeno usaglašavanje radnog zakonodavstva sa Direktivom 2008/104/EZ. Navedeno je i da je u toku rad na izradi Zakona o radu preko agencija za zapošljavanje, kojim će se izvršiti usklađivanje sa Direktivom 2008/104/EZ i drugim relevantnim direktivama iz Agende sa eksplanatornog skrininga koje se odnose na zaštitu i rad zaposlenih preko agencija za zapošljavanje.

Bitno je napomenuti da NPAA pokušava da pojasni trenutnu situaciju u Srbiji kada je rad preko agencija u pitanju, navodeći da je ustupanje zaposlenih prisustvo u Republici Srbiji niz godina, a delatnosti posredovanja u zapošljavanju i ustupanje ljudskih resursa su uređeni i dozvoljeni propisima u oblasti privrede (ovde se verovatno misli na spornu Uredbu o klasifikaciji delatnosti – prim. aut.), dok sa druge strane nije uređen radnopravni status zaposlenih u ovim agencijama i u tom smislu nije obezbeđena njihova adekvatna zaštita. Stoga je kako se navodi u NPAA potrebno transponovanje Direktive 2008/104/EZ u radno zakonodavstvo Republike Srbije. Takođe, transponovanje ove direktive i uređivanje odnosa između agencije kao poslodavca, zaposlenih u agenciji i korisničkog preduzeća kod koga zaposleni u agenciji obavljaju rad, istovremeno su preduslov za transponovanje određenih direktiva iz Agende koje uređuju pojedine aspekte radnopravnog statusa zaposlenih preko navedenih agencija.

¹¹ Izveštaj o skriningu Srbije, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje str. 4
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf

¹² Tekst Direktive na engleskom jeziku je dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>

¹³ Zakon o radu Republike Hrvatske, članovi 44-52 dostupan na: <https://www.zakon.hr/z/307/Zakon-o-radu>

¹⁴ Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU, str 835-836
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf

U planu rada Vlade Srbije za 2017. godinu, predviđeno je da Vlada donese Predlog zakona o radu preko agencija za zapošljavanje do septembra 2017. godine.¹⁵

Važeći Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 i 13/2017) trenutno ne uređuje zapošljavanje u svrhu ustupanja zaposlenih poslodavcima korisnicima. Prema podacima nadležnog ministarstva iz marta 2017, u Srbiji postoji 91 registrovana agencija za posredovanje u zapošljavanju¹⁶ koje obavljaju poslove zapošljavanja koje se upisuju u Registar privrednih subjekata, uz prethodno pribavljenu dozvolu za rad od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ministarstvo rada agencijama izdaje dozvolu za rad na osnovu zahteva u pisanoj formi, uz koji se dostavljaju dokazi o ispunjavanju uslova u pogledu prostorne i tehničke opremljenosti i stručne osposobljenosti zaposlenih, što je detaljnije uređeno podzakonskim propisima. Bitno je pojasniti da se pomenute agencije registruju u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 38/2015) i zapravo u skladu sa članom 20. ovog Zakona dobijaju dozvolu za obavljanje sledećih poslova: 1) obaveštavanje o mogućnostima zapošljavanja 2) posredovanje u zapošljavanju, 3) profesionalna orijentacije i savetovanja i 4) sprovođenje pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja. Dakle ove agencije nisu dobile dozvolu za obavljanje delatnosti ustupanja zaposlenih. Dodatno u mišljenu Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike broj 011-00-536/2013-24 iz 2013. godine koje je upućeno Savezu samostalnih sindikata Srbije je iznet stav da ove *"agencije ne mogu da vrše privremeno upućivanje na rad kod drugog poslodavca, obzirom da to nije dozvoljeno Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, te da u slučaju da agencija obavlja poslove u suprotnosti sa Zakonom ministarstvo oduzima dozvolu za rad."* Ipak čini se da ovo mišljenje nije imalo gotovo nikakvog uticaja na praksu u ovoj oblasti pa tako ove agencije ali i druga privredna društva obavljaju delatnost ustupanja radnika bez ikakve sankcije. Obzirom da delatnost ustupanja radnika nije regulisana, pa samim tim nije izričito zabranjena, niti je za obavljanje ove delatnosti propisano izdavanje dozvole, agencije i privredna društva koja obavljaju ovu delatnost se oslanjaju na propise iz oblasti privrednog prava koje dozvoljavaju slobodno obavljanje delatnosti koje nisu zakonom zabranjene, o čemu će kasnije biti više reči. Ipak, bitno je napomenuti da bi se sistematskim tumačenjem propisa iz oblasti radnog prava lako moglo doći do zaključka da je ustupanje radnika suprotno zakonu, pre svega obzirom na način na koji je Zakonom o radu regulisan odnos između poslodavca i zaposlenog, te imajući u vidu da je zakonodavac predvideo izdavanje dozvole za obavljanje "manje problematične" delatnosti koja je regulisana pomenutim Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Može se videti da je ključni problem činjenica da agencije koje obavljaju poslove privremenog zapošljavanja u svrhu ustupanja radnika poslodavcu korisniku, kao i drugim poslovima ustupanja ljudskih resursa, to čine bez prethodno regulisane odgovornosti prema licima radno angažovanim na taj način. U praksi, zaposleni preko agencije za posredovanje u zapošljavanju su u svojevrsnom diskriminisanom položaju u odnosu na svoje kolege sa kojima dele prostor i radne zadatke. Tako se dolazi do situacije da zaposleni "na lizing" nema odgovarajuća prava koja proističu iz radnog odnosa (npr. plaćeni odmor i bolovanje) kao što to imaju "redovno" zaposleni kod istog poslodavca.¹⁷

Dakle, neka od prava imaju formalno, ali najveći problem proističe iz nesigurnosti posla tj. neizvesnosti trajanja radnog angažmana najčešće se, u strahu od gubitka posla, ne usuđuju da traže zaštitu ili da ostvaruju kolektivna

¹⁵ Plan rada Vlade za 2017. godinu, str. 659, dostupan na: http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2017.pdf

¹⁶ Spisak agencija iz marta 2017. godine, dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/agencije-za-zaposljavanje>

¹⁷ Brojni drugi problemi u vezi sa "lizingom radnika" u Srbiji obrađeni su u vodiču "Radnici na lizing" SHARE Fondacije i Međunarodnog centra Olof Palme, Beograd, 2015

prava (učlanjenje u sindikat) i tome slično. Mada, čak i kada je zaposlenom prekršeno neko pravo, poslodavac kod kojeg radi neće se smatrati odgovornim, jer zaposleni nema sa njime uspostavljen radni odnos kroz ugovor o radu, niti bilo koji drugi ugovor o radnom angažovanju. Naprotiv, zaposleni radi kod agencije, pa je ona odgovorna da mu obezbedi zaštitu prava, ali se agencija po važećem pravnom okviru smatra samo posrednikom.¹⁸ Međutim, agencija mora da imati ugovor sa tim licima – najčešće ugovor o radu na određeno vreme a veoma često i ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Na taj način se stvara okvir za obaveze agencije prema njima, ali je problem što ih agencije ili ignorišu, ukoliko dođe do problema kod poslodavca korisnika, ili ih dodatno obespravljaju jer ne žele da izgube poslodavca kao klijenta.

Donošenjem Uredbe o klasifikaciji delatnosti ("Sl. glasnik RS", br. 54/2010), predviđena je delatnost agencija za posredovanje u zapošljavanju koje *obuhvata obezbeđivanje radnika klijentima za određeni period kao dopunu ili privremenu zamenu radne snage klijenta, gde su zaposleni pojedinci stalno zaposleni u jedinicama za privremeno pružanje usluga. Jedinice koje se svrstavaju u ovu grupu ne vrše direktan nadzor nad svojim zaposlenima koji rade na radnim mestima na koje ih raspoređuje klijent-poslodavac.*¹⁹ Pomenuta odredba je problematična iz više razloga. Pre svega, ona je neustavna, jer navodi delatnost koja nije predviđena niti uređena zakonom. Sledstveno tome, nijednim zakonom nije predviđeno izdavanje prethodnog odobrenja za obavljanje ove delatnosti. Kako Zakon o privrednim društvima ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015) omogućava obavljanje svih delatnosti za koje nije potrebno izdavanje prethodnog odobrenja, te nema ograničenja u pogledu obavljanja više delatnosti, otvorena je mogućnost da se agencije registruju za obavljanje ove delatnosti i da je obavljaju, ali to ne isključuje mogućnost da se i sva ostala privredna društva mogu baviti "lizingom" radne snage. Dodatno, Uredba je nezakonita jer pominje više kolokvijalnih izraza kao što su "radnik", "jedinica", "klijent-poslodavac" koji nemaju mesto u pravnom sistemu Srbije, ali i jer utvrđuje prava i obaveze odnosnih strana, te da derogira odredbu Zakona o radu po kojoj poslodavac ima obavezu da vrši nadzor nad svojim zaposlenim, što podzakonskim aktom jednostavno nije moguće učiniti. Kako bi ukazali na ove i slične probleme radnika, Udruženi sindikati Srbije „Sloga“ podneli su inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti uredbe o klasifikaciji delatnosti u delu delatnosti agencija za zapošljavanje, o čemu će kasnije biti više reči. U Srbiji sada imamo brojne slučajeve sa kojima su se susretali advokati i studenti Klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union, kao i pravnici angažovani na različitim portalima (Crno na belo²⁰, Infostud²¹), a problemi u vezi sa zapošljavanjem preko agencija česta su tema na domaćim internet forumima.²²

Ministar rada Aleksandar Vulin najavio je donošenje Zakona o agencijama za upućivanje radnika kao jedan od prvih zakon po formiranju nove Vlade posle izbora koji su održani u aprilu 2016.²³ Vulin je rekao da će taj zakon

¹⁸ Mario Reljanović, Dostojanstvo na lizing, Pešćanik, 12.06.2016, dostupno na: <http://pescanik.net/dostojanstvo-na-lizing/>, pristupljeno 21.09.2016

¹⁹ Uredba o klasifikaciji delatnosti ("Sl. glasnik RS", br. 54/2010), Sektor N, Oblast 78, Grana 78.2, dostupno na: <http://www.apr.gov.rs/Portals/0/zakoni%20uredbe%20pravilnici/Uredbe/Uredba%20o%20klasifikaciji%20delatnosti.pdf?ver=2016-03-24-051159-507>

²⁰ Fondacija Centar za demokratiju, portal crno na belo <http://crnonabelo.com>

²¹ Za više informacija posetiti: <https://poslovi.infostud.com/pravnik-odgovara?q=agencije&category=>

²² Diskusija na forumu Ana.rs: <http://www.ana.rs/forum/index.php?topic=99440.0>

²³ Aleksandar Vulin sa Majklom Devenportom: Novi zakoni o agenciji za privremeno zapošljavanje, sezonskom radu, socijalnom preduzetništvu posle izbora u dogovoru sa EU, NSPM, 11.03.2016, dostupno na: <http://www.nspm.rs/hronika/aleksandar-vulin-sa-majklom-devenportom-novi-zakoni-o-agenciji-za-privremeno-zaposljavanje-sezonskom-radu-socijalnom-preduzetnistvu-posle-izbora-u-dogovoru-sa-eu.html?alphabet=l>, pristupljeno 20.09.2016.

biti donet brzo i kvalitetno, a cilj države je da reguliše tržište, te da se eliminiše nelojalna konkurencija. Tada je navedeno da najveće agencije za zapošljavanje angažuju oko 12.000 ljudi, ali je preko manjih agencija i onih kojima to nije osnovna delatnost angažovano mnogo više ljudi - procene idu do broja od preko 50.000 građana.²⁴

Nadležni organ, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u periodu tehničke vlade, 23. marta 2016. oformilo je Radnu grupu koji čine predstavnici relevantnih ministarstava, Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Nacionalne službe za zapošljavanje, socijalnih partnera, Privredne komore Srbije, stranih agencija za posredovanje u zapošljavanju za izradu zakona o agencijama za posredovanje u zapošljavanju. Zvaničan dokument nacрта još uvek ne postoji, prvobitno je bilo planirano da se nacrt uputi Ministarstvu krajem 2016, a usvajanje zakona je bilo predviđeno za prvu polovinu 2017. godine, ali obzirom da je planom rada Vlade Srbije za 2017. godinu predviđeno da Vlada donese Predlog zakona do septembra 2017. godine, čini se da prvobitni plan neće biti ispoštovan.

Radna grupa se sastajala najmanje sedam puta od svog formiranja, a od formiranja Vlade, na zahtev resornog Ministarstva, polovinom avgusta 2016, održana je i radionica sa ekspertima Međunarodne organizacije rada (MOR) na temu usklađenosti zakonodavstva sa Konvencijom 181 MOR, koja se odnosi na privatne agencije za zapošljavanje.²⁵

Savez samostalnih sindikata Beograda i Fondacija Fridirh Ebert su 28. septembra 2016. u Beogradu organizovali skup „Prava radnika zaposlenih preko agencija za zapošljavanje“.²⁶ Oni su pošli od toga da, iako jedan deo stručne javnosti afirmativno govori o takvom vidu zapošljavanja, sindikati izražavaju ozbiljnu zabrinutost zbog brojnih nepoznanica i nejasnoća koji ona sa sobom nosi. Zoran Lazić, pomoćnik ministra za rad, naglasio je da u Srbiji trenutno postoje agencije za posredovanje u zapošljavanju koje poštuju prava svojih zaposlenika, ali da postoje i one koje iskorišćavaju radnike, odnosno uskraćuju im zarade kako bi smanjili cenu svojih usluga i na taj način predstavljaju i nelojalnu konkurenciju. Ministarstvo rada je stava da je baš zbog toga nužno što pre doneti Zakon o agencijama za posredovanje u zapošljavanju, kojim će se precizno definisati njihove obaveze i prava i sprečiti sve vrste zloupotreba. Gospodin Lazić je najavio da će po izradi predloga zakona biti organizovana javna rasprava o tekstu, a nakon toga predlog zakona bi mogao da se nađe u skupštinskoj proceduri do aprila 2017. S obzirom na predsedničke izbore zakazane za april 2017. godine ovaj rok se svakako prolongira.

Pomenutoj debati je prisustvovao predstavnik jedne od najvećih agencija kod nas - Adecco outsourcing. Nikola Milosavljević, predstavnik agencije je rekao da agencija u kojoj on radi insistira na striktnoj zaštiti zaposlenih koji se upućuju na privremeni rad kod poslodavca kome je potrebna zamena odsutne radne snage. To znači da agencija za zapošljavanje poslodavcu mora da ponudi fleksibilnu uslugu zapošljavanja, odnosno zamene. Ta fleksibilnost ne znači da se poslodavcu omogućava da lako otpusti ili iskorišćava radnika na zamenu, već da dobije adekvatnu i stručnu radnu snagu na brz i efikasan način. Takođe, prema Milosavljevićevim rečima, ova firma insistira na tome da radnika na zamenu kojeg agencija upućuje poslodavcu, za svoj posao dobija istu novčanu nadoknadu kao odsutni radnik koga privremeno menja kod tog poslodavca. On je dodao da postoje brojni razlozi

²⁴ Vulin: Uskoro zakon o zapošljavanju preko agencija, RTS, 23.03.2016, dostupno na:

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2254874/vulin-uskoro-zakon-o-zaposljavanju-preko-agencija.html>, pristupljeno 19.09.2016.

²⁵ Tekst Konvencije 181 dostupan je na engleskom jeziku:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326

²⁶ Izveštaj sa skupa: G. Vlaović, Da li agencije ljude tretiraju kao robu?, Danas, 28.09.2016, dostupno na:

http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=328714&title=Da%20li%20agencije%20ljude%20tretiraju%20kao%20robu, pristupljeno 05.03.2017.

za postojanje agencija za zapošljavanje kao vid podrške kompanijama kojima je potrebna zamena ili dodatna radna snaga. U tom smislu, kao primer Milosavljević je naveo sezonske poslove, kao i angažovanje radne snage po potrebi na onim radnim mestima koja zbog prirode posla ne postoje u sistematizaciji zapošljavanja kod tog poslodavca.

U organizaciji Udruženja za uslužne delatnosti Privredne komore Srbije i Udruženja Zapošljavanje i posredovanje ZIP, 4. oktobra 2016. godine u Privrednoj komori Srbije održan je stručni skup na temu „Privremeno zapošljavanje ustupanjem zaposlenih poslodavcima korisnicima“.²⁷ Sastanku su prisustvovali predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacionalne službe za zapošljavanje, Inspekcije rada, sindikalnih organizacija velikih sistema i sindikalnih centrala, agencija za zapošljavanje, civilnog društva i predstavnici medija. Cilj stručne rasprave je bio da se razmotre ključna pitanja i dileme do kojih dolazi prilikom uređivanja funkcionisanja privrednih društava ili preduzetnika čija je delatnost privremeno ustupanje zaposlenih poslodavcu korisniku, tj. tripartitnog odnosa agencije, ustupljenog zaposlenog i poslodavca korisnika.

ZIP je pripremio materijal pod radnim nazivom „Zakon o ustupanju zaposlenih“, koji je predstavio prof. dr Mario Reljanović, jedan od autora ovog teksta. Naglasio je da to nije alternativa materijalu koji priprema Radna grupa čiji rad koordinira resorno Ministarstvo, već pokušaj da se već u ovoj fazi rada na zakonu, a u funkciji doprinosa radu te radne grupe napravi jedno celovito, zaokruženo viđenje koja bi pitanja i na koji način trebala da budu obuhvaćena zakonom kojim se uređuje zapošljavanje radi privremenog ustupanja poslodavcima korisnicima. Sadržaj rasprave je obuhvatio više pitanja i dilema koje su od velikog značaja za sve strane u ovom odnosu. Neka od tih pitanja su: Da li treba omogućiti ustupanje zaposlenih poslodavcima korisnicima za sve vrste poslova, u smislu stručnih zahteva, uslova rada, rizika, ili bi tu mogućnost trebalo suziti na poslove koji ne zahtevaju specijalistička znanja i koji se ne obavljaju na radnim mestima i u radnim okruženjima sa povišenim rizikom; Ko treba da bude odgovoran za bezbednost i zdravlje na radu ustupljenih zaposlenih – poslodavac korisnik ili poslodavac koji ustupa zaposlenog („agencija“); Da li treba ograničiti broj, odnosno učešće „ustupljenih“ zaposlenih u odnosu na broj direktno zaposlenih kod poslodavca korisnika?²⁸

Predstavnici Fondacije Centar za demokratiju prisustvovali su 25. oktobra 2016. seminaru o Sistemu kolektivnih žalbi Evropske socijalne povelje koji su organizovali Sektor za Evropsku socijalnu povelju Saveta Evrope i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Srbije. U sesiji „Dostignuća Srbije u pogledu sprovođenja Evropske socijalne povelje: smanjenje socijalne tenzije i promovisanje političkog konsenzusa“, Fondacija Centar za demokratiju ukazala je na problem koji se tiče zapošljavanja preko agencija, a može predstavljati povrede više članova ovog sporazuma koji unapređuje zaštitu osnovnih socijalnih i ekonomskih prava građana država potpisnica, među kojima je i Republika Srbija.

Važno je napomenuti da su Udruženi sindikati Srbije "Sloga" podneli 16. novembra 2016. godine Ustavnom sudu Srbije inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o klasifikaciji delatosti u delu delatnosti agencija za posredovanje u zapošljavanju. Vlada Srbije je, kako navode u saopštenju, na „mala vrata“ uvela privremeno zapošljavanje kroz Uredbu, te je na taj način bez zakonskog osnova predvidela postojanje

²⁷ Videti: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11639/okrugli-sto-privremeno-zaposljavanje-ustupanjem-zaposlenih-poslodavcima-korisnicima>

²⁸ Udruženje za uslužne delatnosti Privredne komore Srbije u saradnji sa Udruženjem zapošljavanje i posredovanje organizuje okrugli sto-stručni skup na temu „Privremeno zapošljavanje ustupanjem zaposlenih poslodavcima korisnicima, Teze za okrugli sto, 26.09.2016.

delatnosti agencija za privremeno zapošljavanje. Sindikati smatraju da bi bilo ispravno da je prvo regulisan rad agencija za privremeno zapošljavanje u skladu sa Ustavom, međunarodnim obavezama i Zakonom o radu, a ne da se krene naopako, od samog kraja, donošenjem Uredbe o klasifikaciji delatnosti. Oni smatraju da takav previd nije slučajan i da pokazuje nameru države da protivpravnim umanjnjem prava zaposlenih privuče strane investitore, koji dolaze u Srbiju da bi primenjivali praksu koja je u njihovim zemljama protivzakonita.²⁹

Na skupu „Program reformi socijalne politike i politike zapošljavanja: rezultati i izazovi“³⁰ koji su organizovali Evropska komisija i Vlada Republike Srbije u Beogradu 25. novembra 2016. godine, predstavnik Fondacije Centar za demokratiju istakla je značaj prepoznavanja problematike zapošljavanja preko agencija u ovom dokumentu, ali da je neophodno problem dublje sagledati, imajući u vidu koliko je prošlo vremena od kada je Program koncipiran do danas. Od 2013. posledice neuređenosti ove oblasti su veće i očiglednije, a broj zaposlenih na ovaj način eksponencijalno raste, što dodatno komplikuje problem.

Fondacija Centar za demokratiju je u više prilika predstavila i potrebu da se identifikuju demografski profili zaposlenih na ovaj način: kog su pola, starosti, obrazovanja, na kojim poslovima su najčešće angažovani, u kom sektoru, kako su regionalno raspoređeni i slično, na osnovu čega bi se najadekvatnije moglo pristupiti izradi ovako značajnog propisa kao što je zakon o agencijama za zapošljavanje. Iz tog razloga, okupili smo grupu istraživača koji su definisali metodologiju i na osnovu podataka iz baze Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Ankete o radnoj snazi i Istraživanja SPR o lokalnim jedinicama izradila profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje. Rezultati ovog profilisanja bi trebalo da budu objavljeni krajem marta 2017. godine.

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji koja prati pregovaračka poglavlja 2 (Sloboda kretanja radnika) i 19 (Socijalna politika i zapošljavanje), a kojom naša fondacija predsedava, u više navrata ukazivala je na ovu temu. U prilogu Delegaciji Evropske unije u periodu konsultacija u vezi sa pripremom Izveštaja Evropske komisije za 2016 godinu, Radna grupa je navela da se lizing radne snage mora hitno regulisati. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu³¹ navedeno je da iako su ovlašćene privatne agencije za posredovanje u zapošljavanju već aktivne na tržištu rada, važno je da se napreduje sa razvojem specifičnog zakonodavnog okvira u skladu sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti.

Fondacija Centar za demokratiju će u narednom periodu, takođe mapirati i evropske prakse u ovoj oblasti.

Već pet godina Fondacija Centar za demokratiju okuplja organizacije civilnog društva u inicijativu „Crno na belo“.³² Inicijativa je nastala kroz projekat "Dostojanstven rad za svakog" tokom 2012. i 2013. godine kada smo animirali, podsticali i osnaživali građane da se efikasnije bore za svojaradna prava, a istovremeno umrežili sve one aktere koji su ključni u borbi za bolji i dostojanstveniji rad u Srbiji, što nam je i bio cilj. Tada je razvijen i mehanizam pravne podrške koji je i danas funkcionalan, te nam se građani kontinuirano obraćaju za savet ili upućivanje nadležnim institucijama.

²⁹ Saopštenje Udruženih sindikata Srbije "Sloga": <http://sloga.org.rs/sloga-trazi-od-ustavnog-suda-da-ukine-lizing-radnika/>

³⁰ Videti: <http://nezavisnost.org/izazovi-u-procesu-realizacije-programa-reformi-socijalne-politike-i-politike-zaposljavanja-republike-srbije/>

³¹ Izveštaj je dostupan na engleskom jeziku, videti str. 51: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

³² Videti publikaciju "Crno na belo - odabrane preporuke": <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-cnb-odabrane-preporuke.pdf>

Često nam se obraćaju pojedinci koji su ustupljeni poslodavcu od strane nekog preduzeća ili da nam ukažu na posledice trenutne prakse. Izdvojili bismo sledeća dva primera koja dobro oslikavaju loše strane trenutne situacije:

„...preko ugovora o privremeno povremenim poslovima regulišu se radna mesta na kojima se radi tokom cele godine sa punim radnim vremenom i noćnim radom, a da pri tome nigde u ugovoru ne piše kolika je neto zarada po radnom času, a plaćaju oko 95 dinara... Radnicima obezbeđenja ne plaćaju ni zakonom pripadajućih + 26% za noćni rad + 110% za praznike i tako dalje...”

„...radi se o radnicima koji već godinama rade preko beogradskih agencija za zapošljavanje, a neki od njih nikada nisu ni videli Beograd. Preko njih se sigurno neko ugrađuje i naplaćuje velike svote novca za iznajmljivanje radnika dok radnicima pripada samo minimalac od 22 000 din, bez prava na odmor i plaćene putne troškove, a ko bi se jos smeo usuditi i bolovanje da zatraži. Radnicima koji već desetak godina tako rade preko agencija a neki i manje je pre par dana (5-7) zabranjen pristup ispostavama firme i raskinuti su ugovori sa njima bez najave od 14 dana i ostalog kako bi sledovalo jednostavno su bili primorani da potpišu i odmah odu kući. Razlog je najavljena inspekcija rada koja treba stići ovih dana pa kada sve to prođe za nekih 2-3 nedelje pozvaće ih opet da rade... Za ove informacije nemam pisanih dokaza niti svedoka. Ali mislim da bi se ovako nesto trebalo detaljno istražiti i ispitati, jer mislm da nije samo moj grad u pitanju, a siguran sam da je isti princip rada i u mnogim drugim državnim firmama...”

Fondacija Centar za demokratiju je 17. februara 2017. objavila saopštenje kojim je pozvala sve nadležne organe i zainteresovane strane da ubrzaju proces izrade Zakona o agencijama za zapošljavanje. “Povodom sve češćih slučajeva neregulisanih pitanja u vezi sa tzv. lizingom radne snage, Fondacija Centar za demokratiju poziva sve nadležne organe i zainteresovane strane da ubrzaju proces izrade Zakona o agencijama za zapošljavanje, za kojim očigledno postoji ogromna potreba. Određene pravne praznine i neusklađenosti ostavljaju prostor za različita tumačenja i zloupotrebe, čega smo svedoci svakodnevno. Posledice su, kao i uvek, vidljive na strani najugroženijih, a to su nezaposleni koji prihvataju posao pod uslovima koji su daleko od standarda dostojanstvenog rada”, ističe se u saopštenju.³³

Fondacija Centar za demokratiju je takođe 1. marta pozvala građane koji su radili ili trenutno rade preko agencije za posredovanje u zapošljavanju da sa Fondacijom podele svoja iskustva. Neka od pitanja na koja se Fondacija posebno fokusira jesu odnos agencije prema zaposlenima, uslovi rada, da li su poštovana prava na osnovu rada (zarada, prekovremeni rad, zdravstveno i socijalno osiguranje, bezbednost i zdravlje na radu, godišnji odmor...) i tome slično.³⁴

Dogovor sa reprezentativnim sindikatima Aerodroma “Nikola Tesla” o rešavanju statusa zaposlenih na aerodromu koji su godinama angažovani preko agencija, iako su prošli zahtevne stručne obuke, postignut je u novembru. Krajem februara 2017. godine aerodrom je dobio dozvolu da za stalno zaposli 400 radnika.³⁵ Koliko je problem kompleksan upravo govori ovaj primer, gde je veliki broj zaposlenih godinama angažovan na

³³ Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11651/saopstenje-povodom-sve-ucestalijih-neregularnosti-prilikom-angazovanja-radnika-preko-agencija-za-zaposljavanje>

³⁴ Dostupno na: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11653/poziv-gradjanima>

³⁵ Aerodrom “Nikola Tesla”: Za stalno 400 radnika, Mondo.rs, 24.02.2017, dostupno na: <http://mondo.rs/a985212/Info/Ekonomija/Aerodrom-Nikola-Tesla-Za-stalno-zaspoleno-400-radnika.html>, pristupljeno 05.03.2017.

aerodromu u delatnostima od suštinskog značaja za funkcionisanje aerodroma, ali su bili zaposleni preko nekoliko uslužnih firmi.

Slučaj lizing radnika na Aerodromu "Nikola Tesla" je samo jedan u nizu sličnih primera koji se mogu pronaći u javnom sektoru, a nije moguće rešavati svaki pojedinačno. Posle afere sa uvećanim računima za struju koji su sačekali građane početkom 2017. godine, Balkanska istraživačka mreža (BIRN) je objavila istraživanje po kome je Elektro-privreda Srbije (EPS) sklopila nepovoljan ugovor o očitavanju brojala sa konzorcijumom koji je predvodila agencija za zapošljavanje. BIRN je istraživanjem došao do saznanja da pomenuta agencija ima ugovor o angažovanju radne snage sa "Telekomom Srbija", još jednim velikim državnim preduzećem.³⁶

Još jedan primer iz februara 2017. godine, ovog puta sa javnom medijskom ustanovom "Radio-televizija Vojvodine", ukazuje na praksu angažovanja radnika u javnom sektoru na lizing kako bi se umanjile mogućnosti za zaštitu prava. Naime, blizu 200 zaposlenih, među kojima su novinari, urednici, realizatori, snimatelji, producenti i montažeri, na vojvođanskom javnom servisu se našlo u problemu jer je im je istekao ugovor sa agencijom preko koje su bili angažovani. Iako je novi tender za njihovo angažovanje raspisan u januaru 2017. u međuvremenu je stopiran zbog žalbe ponuđača. Zanimljivo je da je prema rečima predstavnika sindikata "Nezavisnost" u RTV, na RTS-u, nacionalnom javnom servisu, nedavno zaposleno 375 radnika na neodređeno vreme, obzirom na to da se zabrana zapošljavanja u javnom sektoru ne odnosi na javne medijske servise.³⁷

Prof. dr Mario Reljanović, profesor radnog prava, u publikaciji Fondacije Centar za demokratiju „Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu“³⁸, koja je objavljena početkom decembra 2016. godine piše o posledicama propuštanja da se 2014. godine ova oblast reguliše Zakonom o radu. Reljanović objašnjava da je prostor za zloupotrebe veliki, pa se tako dešava da u različitim javnim preduzećima ustupljeni radnici obavljaju poslove koji su utvrđeni pravilnicima o sistematizaciji poslova kao stalni, i to za višestruko nižu zaradu od one koju imaju zaposleni u radnom odnosu kod istog poslodavca, obavljajući iste poslove.³⁹ Primera kršenja prava zaposlenih ima dosta, pa je tako nezvanična praksa da se zaposlenom, koji se povredi na radu kod poslodavca korisnika, otkaže ugovor o radu pre isteka vremena na koje je zasnovan, umesto da agencija kao poslodavac i poslodavac korisnik kao neko ko je odgovoran za bezbednost zaposlenog snose zakonske posledice predviđene za ovakve situacije.

Profesor Reljanović dodaje da poseban problem nastaje kada se zaposleni angažovani na ovaj način pobune povodom kršenja njihovih prava. Tada se i agencija i poslodavac korisnik postavljaju kao da je u pitanju problem one druge strane, odričući sami sebi pasivnu legitimaciju u budućem radnom sporu. Ovo se naročito dešava kada dođe do zlostavljanja na radu.⁴⁰ Reč je o kompleksnom pravnom problemu koji će sudovi morati da rešavaju u praksi u svakom slučaju ponaosob, dok ne stupi na snagu zakon kojim će odgovornosti agencije i poslodavca korisnika biti detaljno uređeni.

Iako je ministar Aleksandar Vulin više puta izrazio žaljenje što ova oblast nije ranije regulisana, zbunjuju njegove izjave iz septembra 2016. da je „sam zakonski tekst blizu kraja, ali kada budemo imali potpunu saglasnost i

³⁶ Aleksandar Đorđević, Računi za struju - očitavanje skuplje i lošije, Javno.rs, 22.01.2017, dostupno na: <http://javno.rs/istrazivanja/racuni-za-struju-ocitavanje-skuplje-i-losije>, pristupljeno 05.03.2017.

³⁷ Miodrag Sovilj, Skoro 200 novinara "na lizing" ostaje bez posla na RTV, N1, 28.02.2017, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a231492/Vesti/Vesti/RTV-ostaje-bez-200-zaposlenih.html>, pristupljeno 05.03.2017.

³⁸ Publikacija dostupna na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu.pdf>

³⁹ Iskustva sa Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

⁴⁰ Ibidem

poslodavaca i sindikata i nas, kao predstavnika države, ući ćemo u javnu raspravu, pa onda krenuti u skupštinsku proceduru".⁴¹ Ministar prepoznaje značaj da se izjednače prava i onih koji rade na lizing i onih koji se zapošljavaju na bilo koji drugi način, kao i svrhu ovog načina zapošljavanja iz ugla poslodavca kome je neophodno u nekom trenutku da premosti nedostatak radnika. On tvrdi da „...to ne može da bude nauštrb radnika i to ne može da znači da će taj radnik biti u gorem položaju nego što je bio njegov kolega koga u datom trenutku menja.“

Ministar Vulin je bio najavio da će se zakon o radu "na lizing" do kraja 2016. godine naći u skupštinskoj proceduri, a kako saznaje portaj "Insajder", trenutno postoji nekoliko verzija nacrtu zakona, ali još nijedna nije odobrena za javnu raspravu i već neko vreme nema zvaničnih izjava ili informacija o tome kako izrada zakona napreduje. Dodatno, čini se da je bitno napomenuti da je Vlada predložila da se zabrana zapošljavanja u javnom sektoru produži do kraja 2017. godine tako da uređivanje oblasti zapošljavanja preko agencija mora ostati prioritet, i zbog velikog broja državnih subjekata kod kojih rade zaposleni preko agencija za zapošljavanje.⁴²

3. Zaključci i preporuke

Osnovni zaključak je da zakon koji će regulisati rad preko agencija za posredovanje u zapošljavanju treba doneti bez odlaganja, i čini se da oko toga postoji saglasnost svih relevantnih aktera od sindikata preko udruženja poslodavaca pa do Vlade Republike Srbije i nadležnog Ministarstva, koji su prepoznali značaj ovog pitanja i planove za donošenje zakona uvrstili u sve strateške dokumente.

Donošenjem pomenutog zakona bi se nakon višegodišnjeg pravnog vakuuma konačno uredilo pitanje rada preko agencija za privremeno zapošljavanje, odnosno ustupanje zaposlenih. Na taj način bi se uredilo funkcionisanje tržišta u ovoj delatnosti i stvorio pravni okvir za zaštitu osnovnih prava ustupljenih radnika, za šta postojeći propisi nisu dovoljni. Usvajanje ovakvog zakona bi imalo za cilj i podsticanje zapošljavanja i razvoj fleksibilnih

⁴¹ Šta koči regulisanje rada na lizing?, B92, 06.09.2016, dostupno na:

http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=09&dd=06&nav_id=1173631, pristupljeno 05.03.2017.

⁴² Saša Dragojlo, Državna preduzeća zaobilaze zabranu zapošljavanja koristeći agencije za lizing, Insajder.net, 15.02.2017, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3066/Dr%C5%BEavna-preduze%C4%87a-zaobilaze-zabranu-zapo%C5%A1ljavanja-koriste%C4%87i-agencije-za-lizing.htm>, pristupljeno 05.03.2017.

oblika radnog angažovanja uz stvaranje preduslova da u tim slučajevima neće dolaziti do smanjivanja prava radnika i iskorišćavanja njihovog položaja, što je do sada često bio slučaj. Osnovna pitanja koje bi zakon trebalo da uredi su odnosi između ustupljenih radnika, agencija i poslodavaca korisnika, kao i sva druga prava, obaveze i odgovornosti koje proističu iz ustupanja radnika. Zakon bi trebalo da uredi i izdavanje prethodnog odobrenja i registrovanje agencija za posredovanje u zapošljavanju, što bi bio preduslov za obavljanje delatnosti ustupanja radnika, čime bi samo one agencije koje su ispunile zakonske uslove i dobile odobrenje mogle da obavljaju ovu delatnost, a nikako i sva ostala privredna društva, što je trenutno slučaj. Time bi se dodatno obezbedilo poštavanje lica koja rade na ovaj način i stvorili bi se uslovi da se utvrdi tačan broj lica koja rade na "lizing" obzirom da su do sada od strane funkcionera države i sindikata navođene samo paušalne procene o broju lica koja rade na ovakav način. Zakon takođe mora biti usklađen sa odredbama Direktive 2008/104/EZ i odredbama Konvencije 181 MOR.

Alternativa donošenju novog Zakona bi bilo implementiranje odredbi o ustupanju zaposlenih u trenutno važeći Zakon o radu. Iako bi ovakav pristup imao svojih prednosti, jer bi predstavljao sistematičnije rešenje, čime bi se izbegla eventualna terminološka pitanja kao i problemi sa usklađenošću propisa, čini se da je takva šansa propuštena 2014. godine, kada su usvojene značajne izmene i dopune ovog Zakona. Obzirom da je donošenje novog zakona već prepoznato u svim strateškim dokumentima Vlade te da je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u martu 2016. oformilo Radnu grupu za izradu ovog zakona, čini se da ovaj način predstavlja najefikasnije rešenje postojećeg problema.

Donošenje zakona koji reguliše rad preko agencija za privremeno zapošljavanje je u skladu sa politikom Evropske Unije, obzirom da Direktiva 2008/104/EZ upravo definiše opšti okvir primenjiv na radne uslove zaposlenih posredstvom ovih agencija u Evropskoj uniji. Neophodnost donošenja ovog zakona je prepoznata i u Izveštaju o skriningu za pregovaračko poglavlje 19 (Socijalna politika i zapošljavanje) kao i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu. Dakle jedan od ključnih zadataka prilikom izrade zakona je usklađivanje sa Direktivom 2008/104/EZ. U tom smislu najvažnije je da zakon obezbedi načelo jednakog postupanja koje je propisano u članu 5. Direktive 2008/104/EZ, što znači da osnovni uslovi rada lica koja su ustupljena moraju biti jednaki sa uslovima rada koje bi ta lica imala da su na istom radnom mestu zaposlena kod kompanije kod koje obavljaju posao.

Iako je pomenuti zakon potrebno doneti bez odlaganja, to nikako ne bi smelo uticati na uvažavanje stavova svih neophodnih aktera, kao i na kvalitetnu i sveobuhvatnu javnu raspravu koja bi prethodila njegovom donošenju. Dakle, potrebno je da u procesu izrade nacрта budu uvaženi stavovi i mišljenja svih članova Radne grupe, ali i da se u procesu očekivane javne rasprave uključe svi relevantni akteri. Ovde je izuzetno važna uloga i razumevanje sindikata. Naime, veoma je značajno da među sindikatima na svim nivoima bude jasna neophodnost uređenja pitanja ustupanja radnika, iako oni po prirodi stvari nisu na strani ovakvog načina zapošljavanja koje prema iskustvima iz prakse i njihovim rečima, u uslovima visoke stope nezaposlenosti, otvara prostor za neprimerenu eksploataciju zaposlenih, a i za nelojalnu konkurenciju onima koji se u potpunosti pridržavaju propisa Republike Srbije. Međutim, oni ističu i da su svesni činjenice da je „zapošljavanje radi ustupanja“ nezaustavljiv proces koji već godinama funkcioniše, u većini zemalja na način uređen međunarodnim konvencijama, direktivama i njihovim propisima, a kod nas – na način koji ni jednim propisom nije decido regulisan. Zato smatraju da je bolje, uz sve ograde koje imaju, da se ovaj vid zapošljavanja reguliše zakonom i da se onemogući ili bar u velikoj meri smanji mogućnost njegovog negativnog dejstva na tržište rada. Takođe, važno je i uvažiti predloge, priloge i mišljenja predstavnika tzv. manjih agencija, koje su uglavnom u domaćem vlasništvu i za razliku od nekoliko

multinacionalnih kompanija, nisu deo radne grupe koja priprema propis o agencijama za privremeno zapošljavanje.

Jedan od ključnih rizika za donošenje novog Zakona bi mogla biti eventualna politička nestabilnost usled predsedničkih izbora koji su zakazani za 2. april, koja bi mogla da dovede prolongiranja započetih procesa i odlaganja već zacrtanih rokova za donošenje Zakona. Pored toga postoji rizik da u tekst zakona neće u potpunosti biti implementirane odredbe Direktive 2008/104/EZ kao i odredbe Konvencije 181 MOR. Jedno od ključnih pitanja je i kako će se zakon uskladiti sa drugim propisima u oblasti zapošljavanja, radnih odnosa, penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, s obzirom da njegov predmet predstavlja potpunu novinu u našem radnom pravu. Postoje dileme u vezi sa ograničenjima kada je u pitanju obavljanje poslova sa povećanim rizikom, preuzimanje zaposlenog, pitanje prestanka ugovora o ustupanju pre isteka roka na koji je zaključen, postojanja registra agencija. Posebno je potrebno, iz perspektive zaštite od diskriminacije, jasno urediti prava i obaveze u odnosu na relevantne zakone.

Za proces donošenja zakona koji će regulisati rad preko agencija za privremeno zapošljavanje nadležno je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Čini se da postoji politička volja za donošenje zakona pa su tako i ministar Alkesandar Vulin i pomoćnik ministra za rad Zoran Lazić više puta isticali značaj njegovog donošenja i najavili ga u 2017. godini. U planu rada Vlade Srbije za 2017. godinu, predviđeno je da Vlada utvrdi Predlog zakona o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje do septembra 2017. godine. U skladu sa tim, čini se da je trenutno prioritet uticati na Radnu grupu da što pre izradi kvalitetan nacrt zakona koji je u skladu sa Direktivom 2008/104/EZ i Konvencijom 181 MOR, te da u saradnji sa Ministarstvom obezbedi uslove za kvalitetnu javnu raspravu u kojoj će se uzeti u obzir stavovi svih ključnih aktera.

Dodatno, uporedo sa donošenjem zakona neophodno je pristupiti izmeni Uredbe o klasifikaciji delatnosti radi njenog usaglašavanja sa novim zakonskim odredbama i pravnim poretkom Republike Srbije. Dakle, neophodno je da opis delatnosti "Agencija za posredovanje u zapošljavanju" iz trenutno važeće Uredbe bude u skladu sa budućim normativnim rešenjima, i to kako u terminološkom smislu, tako i u smislu opisa prava, obaveza i odgovornosti svih strana koje učestvuju u procesu ustapanja radnika. Naj taj način bi se rešilo pitanje "osporene" ustavnosti i zakonitosti pomenute Uredbe, a delatnost agencija za zapošljavanje bi se jedinstveno regulisala čime bi se izbegla pravna nesigurnost u ovoj oblasti. Izmena Uredbe o klasifikaciji delatnosti je u formalnoj nadležnosti Vlade Republike Srbije, a za ovaj proces bi nadležno bilo Ministarstvo privrede, te je u tom smislu neophodna koordinacija resornih ministarstava.

Fondacija Centar za demokratiju će nastaviti sa praćenjem zakonodavnih aktivnosti u vezi sa ovom temom, a takođe ćemo analitički doprineti izradi što kvalitetnijeg propisa, zasnovanog na podacima.