



CLDS

# POLITIKE ZA POVEĆANJE ZAPOSLENOSTI I KONKURENTNOST RADNE SNAGE

15. novembar 2012.

## USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

**Studiju pripremio:**

Centar za liberalno-demokratske studije

**Studija predata:**

USAID Serbia

**Broj ugovora:**

RFA-2012-02

Izrada ove studije omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autor je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

# SADRŽAJ

REZIME .....	2
UVOD .....	8
Visoka nezaposlenost .....	8
Promene i prilagođavanje .....	9
Ovo istraživanje .....	11
TENDENCIJE NA TRŽIŠTU RADA .....	13
Stope zaposlenosti, nezaposlenosti i aktivnosti .....	13
Dinamika troškova rada i produktivnosti u Srbiji .....	22
Privatizacija, restrukturiranje i zaposlenost .....	30
Segmentiranost tržišta rada .....	31
Zaposlenost i zarade u privatnom i javnom sektoru .....	33
OPŠTA REGULACIJA RADA .....	37
Radno zakonodavstvo .....	37
Kolektivno pregovaranje .....	39
Međunarodno upoređenje regulacije tržišta radne snage .....	42
Fleksibilnost, nezaposlenost i rast .....	50
Evropski procesi .....	52
OSTALI FAKTORI KOJI UTIČU NA TRŽIŠTE RADA .....	57
Makroekonomija i poslovna regulacija .....	57
Oporezivanje rada .....	61
Zakon o zapošljavanju i osiguranju od nezaposlenosti .....	69
Bezbednost i zdravlje na radu .....	71
Zapošljavanje osoba s invaliditetom .....	73
Propisi o sprečavanju diskriminacije i mobinga .....	74
Zaštita prava i institucije u oblasti rada .....	75
OSNOVNE SLABOSTI RADNOG ZAKONODAVSTVA	
I PREDLOZI ZA OTKLANJANJE .....	79
Radno angažovanje .....	79
Radno vreme .....	86
Lična primanja .....	89
Disciplinska odgovornost .....	95
Otkaz .....	96
Uslovi za rad sindikata u preduzećima .....	101
Reprezentativnost .....	102
Neslaganje prilikom zaključivanja kolektivnih ugovora .....	104
Prošireno dejstvo kolektivnih ugovora .....	104
ELEMENTI STRATEGIJE REFORME NA TRŽIŠTU RADA .....	109

# REZIME

## PROBLEM NEZAPOSLENOSTI U SRBIJI

Visoka nezaposlenost svakako je jedan od najvećih, ako ne i najveći ekonomski i socijalni problem u Srbiji. Čak četvrtina radno aktivnog stanovništva nema posao, pa nije u stanju da se brine o sebi i svojoj porodici. Time se Srbija svrstava u sâm evropski vrh po nezaposlenosti.

Posebno nepovoljna odlika nezaposlenosti u Srbiji jeste njena dugotrajnost: čak dve petine nezaposlenih ne radi duže od pet godina, a samo četvrtina kraće od godinu dana. To znači da u Srbiji nije u pitanju ciklična, već strukturna nezaposlenost, kod koje su šanse za ponovno zapošljavanje sve manje. Posebno su pogođeni mladi ljudi, koji velikim delom godinama ne uspevaju da se uključe na tržište rada, postajući „izgubljena generacija“.

Naličje tragično visoke nezaposlenosti činjenica da mali deo radno sposobnog stanovništva radi, bilo kao formalno zaposlen, bilo u sopstvenom aranžmanu. Njih je u Srbiji u 2011. bilo samo 2,17 miliona (uključujući i sivu ekonomiju), tako da je stopa zaposlenosti stanovništva u radno aktivnom dobu (15–64 godine) samo 45,4. To znači da u Srbiji radi manje od polovine stanovništva u radnom dobu! Ostali su ili nezaposleni, ili radno neaktivni (njih je čak 40,6%).

I dugoročniji pogled na kretanja u oblasti zaposlenosti je vrlo nepovoljan: zaposlenost u nekim godinama opada, u nekim stagnira, tako da je osnovna tendencija dugoročno zaposlenosti smanjenje.

Brojne su i ozbiljne negativne posledice visoke nezaposlenosti i niske zaposlenosti u Srbiji:

- *smanjenje društvenog proizvoda zemlje* u odnosu na potencijalni,
- *gubitak ljudskog kapitala*, jer radne sposobnosti nezaposlenih opadaju s vremenom;
- *povećanje siromaštva*, jer nezaposleni ne ostvaruju nikakav prihod,
- *proširenje socijalno-psiholoških problema*,
- *ugrožavanje političke stabilnosti*.

Više činilaca dovodi do ovako nepovoljnih rezultata. Nema sumnje da je uticaj svetske ekonomske krize na slabljenje tražnje za radom snažan i da nastavlja da deluje, iako je svet delom izašao iz krize. Veoma su važne i domaće okolnosti, među njima makroekonomska politika, slabosti državne uprave i regulatorni problemi, tj. nepovoljan poslovni ambijent. Na kraju, bitnu ulogu imaju i politike i institucije povezane s tržištem rada – od radnog zakonodavstva, preko oporezivanja zarada, do nezadovoljavajućeg funkcionisanja nekih nadležnih državnih institucija.

Radno zakonodavstvo svakako utiču na funkcionisanje preduzeća: na odnose poslodavaca i zaposlenih (zapošljavanje, otpuštanje, štrajkove, kolektivno pregovaranje itd.), na zarade i druga primanja zaposlenih, na broj efektivnih časova rada, na unutrašnju

organizaciju rada, na obim administrativnih poslova u preduzeću i, uopšte, na troškove poslovanja preduzeća. Što je još važnije, regulacija radnih odnosa utiče i na motivacioni sistem pojedinaca, kako poslodavaca, tako i zaposlenih.

## PREDLOG REFORMI RADNI POVEĆANJA ZAPOSLENOSTI I KONKURENTNOSTI

Povećano zapošljavanje može se postići samo kombinacijom raznih ekonomskih i socijalnih politika, a nikako isključivo jednom politikom. Stoga su, kako bi se nezaposlenost svela na niži nivo, nužne različite reforme:

1. *tražnje za radnom snagom*: stvaranjem poslovnog okruženja koje je stimulatивно za investicije i rast ekonomske aktivnosti;
2. *ponude radne snage*: reformom sistema obrazovanja i obuke, unapređenjem zdravstvene zaštite na radnom mestu i rešenjem položaja invalida na bolji način;
3. *tržišta radne snage* učiniti fleksibilnijim, kroz uklanjanje slabosti radnog zakonodavstva i proširenje sporazumevanja između zaposlenog i poslodavca.

Srbija ne treba da čeka da ekonomska kriza prođe i zaposlenost eventualno počne da raste isključivo na osnovu povećane ekonomske aktivnosti, već da se opredeli za unapređenje zakonodavnog okvira i politika, a posebno radnog zakonodavstva, kako bi se na taj način pružio doprinos atraktivnosti poslovanja i investiranja u Srbiji i prevazilaženju ekonomske krize, privrednom rastu i povećanom zapošljavanju.

Reforma politika od značaja za rad i zapošljavanje ne bi trebalo da bude tekući posao kojim će se samo ad hoc baviti nadležno ministarstvo, već strateški projekt koji podrazumeva dugotrajnu aktivnost i dobro planiranje potrebnih koraka. U tom smislu bi osnovni akteri akcionog plana mogli biti sledeći: (1) Komitet za zapošljavanje na nivou Republike Srbije koji bi usvajao strateške odluke o reformskim politikama i akcijama i koji bi nadzirao njihovu realizaciju; (2) Tripartitni odbor Vlade Srbije, koga bi činili predstavnici vlade i relevantnih sindikata i udruženja poslodavaca i (3) međuresorno telo Vlade Srbije, koje bi koordinisalo operativno-tehnički rad koji se sprovodi u nadležnim ministarstvima.

Potencijalna komparativna prednost Srbije je relativno niska cena radne snage i ona predstavlja važnu šansu za budućnost. Na tom osnovu Srbija može privući i domaće i strane investitore i omogućiti im produktivna ulaganja, na obostranu korist. Cenu radne snage u Srbiji povećavaju:

- *politika visokog kursa dinara*, što uvećava zarade radnika izražene u evrima i destimuliše priliv stranih investicija u Srbiju; politika potcenjenog kursa dinara, kakvu vode mnoge zemlje u razvoju, predstavljala bi važan podsticaj izvozu,
- *visoke ukupne dažbine na zarade* čine radnu snagu manje konkurentnom u poređenju sa drugim zemljama u razvoju nego što bi inače bila; rešenje treba tražiti u smanjenju oporezivanja zarada, kada to budžetske i socijalne okolnosti dozvole.

Nema sumnje da bi unapređenje često slabog funkcionisanja državne uprave trebalo da bude prioritetan zadatak nove vlade Srbije, uključujući i one povezane sa tržištem rada. Tako bi sudovi trebalo da ubrzaju suđenja i uklone pristrasnost koja sada postoji. Inspeksijski organi bi trebalo da povećaju aktivnost, takođe bez pristrasnosti. Novije institucije (medijacija, Fond solidarnosti itd) moraju se potruditi da opravdaju svoje postojanje. I Ministarstvo rada bi moralo da se drži zakona i ne zloupotrebljava politički radne odnose, a posebno kolektivno pregovaranje.

## PROMENE ZAKONA O RADU

Postojeće radno zakonodavstvo nije podsticajno za zapošljavanje, već je preuzeta regulaciju koja je bila uobičajena u Evropskoj uniji, pa i preko toga. Centralna ideja ovakvog radnog zakonodavstva jeste zaštita zaposlenih od rizika koje ekonomska aktivnost neminovno donosi, odnosno prenošenje tih rizika na poslodavca.

Najvažnije crte srpskog Zakona o radu i srodnih propisa mogu se sumirati na sledeći način:

- nametnuta ograničenja u svim važnim oblastima, koja onemogućavaju dogovore poslodavca i zaposlenog i onda kada bi to bilo u obostranom interesu;
- haotičan sistem kolektivnog pregovaranja na nacionalnom i granskom nivou, koji uključuje učesnike sporne reprezentativnosti i u kome se ekstenzivno koristi tzv. prošireno dejstvo,
- veliki broj pravno-tehničkih grešaka i besmislenih rešenja, nastalih zbog donošenja Zakona o radu na brzinu.

Takav sistem radnih odnosa:

- vodi većoj nezaposlenosti i slabijim ekonomskim rezultatima privrede,
- uvećava troškove radne snage, što takođe vodi manjem zapošljavanju,
- narušava načelo jednakosti, jer favorizuje zaposlene na račun nezaposlenih, tj. pretežno starije na račun pretežno mlađih generacija;
- podstiče nepoštovanje zakona, budući da život neminovno pokušava da zaobiđe nepotrebne barijere;
- podstiče prelazak u sivu ekonomiju, bez ikakvog ugovora o radu,
- često dovodi do nepotrebnih konflikata u preduzeću i slično.

Srbiji je potrebna akcija nove vlade kako bi bio stvoren pogodan pravni okvir za rad, kako bi se u Srbiji zapošljavanje podsticalo, a ne potkopavalo. Predlozi za promene radnog zakonodavstva sadržani u studiji polaze od potrebe ustanovljavanja prave ravnoteže između interesa zaposlenih i interesa poslodavca:

- interes zaposlenih mora biti poštovan kroz njihova fundamentalna prava: na odgovarajuću nagradu za rad, na zakonsko radno vreme, na plaćeni godišnji odmor i druga nužna odsustva, na slobodno pregovaranje sa poslodavcem oko uslova rada, na zaštitu od diskriminacije i eksploatacije, na podršku kod gubitka zaposlenja;

- interes poslodavca takođe mora biti poštovan i njemu omogućeno da vodi poslove kako najbolje ume, bez nepotrebnih restrikcija, polazeći od toga da je smisao postojanja preduzeća stvaranje novododate vrednosti, a ne socijalna politika (koju bi država trebalo da u najvećoj meri preuzme na sebe).

Pored interesa zaposlenog i poslodavca, postoji još jedan čiji bi interes trebalo imati na umu u ovakvim razmišljanjima: to je nezaposleni. U njihovom najboljem interesu je konkurentsko tržište rada, bez nezasluzenih privilegija već zaposlenih.

Proklamovani cilj Srbije je pridruživanje Evropskoj uniji, pa bi Srbija trebalo da se i sada ugleda na reforme koje se tamo sprovode poslednjih 15-tak godina u pravcu liberalizacije radnih zakonodavstava.

Reforma radnog zakonodavstva je nužna kako bi se postiglo veće zapošljavanje i smanjila nezaposlenost, kako neposredno – kroz stvaranje zakonskih mogućnosti za olakšano zapošljavanje – tako i posredno – kroz stvaranje bolje poslovne klime koja bi privukla investitore i donela privredni napredak i povećano zapošljavanje.

Predlog promena Zakona o radu zasnovan je na sledećim principima:

- zadržana je suština tzv. evropskog modela radnih odnosa,
- očuvano je poštovanje prava zaposlenih i svih odredaba iz konvencija Međunarodne organizacije rada i Revidirane evropske povelje o ljudskim pravima,
- uklanjaju su slabosti postojećeg zakona koje su od značaja za zapošljavanje i poslovanje privrede,
- predložena su nešto fleksibilnija, liberalnija rešenja, što je u skladu sa sadašnjim evropskim tendencijama liberalizacije radnog zakonodavstva.

Osnovne predložene promene Zakona o radu su sledeće.

**Radno angažovanje:** sugerisano je unapređenje različitih mogućnosti radnog angažovanja i uvođenje novih, uz uklanjanje ili ublažavanje nekih ograničenja:

- *Rad na određeno vreme:* omogućiti duže trajanje jednog ugovora na 24 meseca, uz ograničenje na najviše tri ugovora po zaposlenom; ukinuti obavezu navođenja razloga za rad na određeno vreme;
- *Rad na daljinu:* zameniti pojam rada kod kuće pojmom rada na daljinu i ostaviti zaposlenom i poslodavcu veću slobodu dogovaranja;
- *Zapošljavanje stranaca;* doneti novi zakon koji bi bio moderniji nego postojeći (iz 1978) i koji bi se zasnovao na načelu jednakog položaja domaćih i stranih radnika, uz minimalna odstupanja;
- *Rad u paru:* u Zakon o radu (ZR) dodati novi odeljak kojim se omogućava rad u paru, odnosno rad dva radnika na istom radnom mestu uz podelu radnog vremena;
- *Privremeni rad preko agencija:* u ZR dodati novi odeljak kojim se omogućava legalno i regulisano poslovanje agencija koje zapošljavaju radnu snagu koju upućuju na rad u druga preduzeća, ona koja imaju privremenu potrebu za radnicima;

**Radno vreme:** predložene su promene u pravcu fleksibilnijih rešenja koja omogućavaju više dogovaranja zaposlenog i poslodavca i bolje korišćenje vremena provedenog na radu:

- *Prekovremeni rad:* zadržalo bi se maksimiranje na 4 sata dnevno, ali bi se maksimiranje na 10 sati nedeljno zamenilo sa 60 sati mesečno, kao fleksibilnije;
- *Preraspodela radnog vremena:* ciklus preraspodele bio bi produžen sa 6 na 12 meseci, kao pogodniji za sezonske poslove (građevinarstvo, poljoprivreda);
- *Privremeni premeštaj:* omogućiti privremeni premeštaj na drugo odgovarajuće radno mesto (do 30 dana) bez promene ugovora o radu;
- *Godišnji odmor:* propisati (1) da prvi deo godišnjeg odmora mora trajati najmanje 2 umesto 3 nedelje, kao fleksibilnije i (2) da se drugi deo odmora može koristiti u manjim delovima.

**Lična primanja:** sugerisane promene trebalo bi da omoguće moderne oblike nagrađivanja zaposlenih:

- Ukinuti vezivanje načela jednake zarade za jednak rad za radna mesta iz sistematizacije;
- Ukinuti obavezu mesečnog obračuna zarada po učinku i doprinosu uspehu poslodavca, kao nepotrebno administriranje,
- Ukinuti uključanje ličnih primanja u zarade (čl. 105, st. 3) i time prepustiti njihovo eventualno oporezivanje poreskim zakonima;
- Za osnovicu naknade za odsustvo sa rada utvrditi osnovnu, a ne prosečnu (sa bonusima) zaradu;
- Utvrđivanje minimalne zarade izmestiti iz Socijalno-ekonomskog saveta i propisati zakonom, slično indeksiranju penzija.

**Disciplinska odgovornost:** vratiti u ZR pojam disciplinske odgovornosti (osnovne odredbe), pošto je sada to pitanje potpuno neuređeno, odnosno postoji praktično jedino otkaz kao disciplinska kazna.

**Otkaz:** uz zadržavanje osnovnog rešenja da je za otkaz zaposlenom potrebno da poslodavac navede valjan razlog, predložene su sledeće promene:

- *Promena nekih procedura:* otkaz prestaje da bude automatski nezakonit ukoliko prethodno nije pravosnažno dokazano (1) da je zaposleni zloupotrebio bolovanje ili (2) da je učinio krivično delo; dozvoljava se poslodavcu da da otkaz, a da na sudu dokazuje njegovu osnovanost;
- *Nezakonit otkaz:* predlaže se da zaposleni kome je nezakonito prestao radni odnos može da bira da li će se vratiti na radno mesto (uz umerenu odštetu) ili će primiti punu naknadu za propuštenu zaradu (uz eventualno uvećanje);
- *Otpremnina:* (1) ukinuti otpremninu prilikom penzionisanja, (2) propisati da pravo na otpremninu prilikom otkaza postoji samo za godine radnog staža provedene kod



poslodavca koji isplaćuje otpremnine (umesto za ceo radni vek) i (3) da otpremnina može biti isplaćena na rate, a najviše šest rata.

**Kolektivno pregovaranje** pati od ozbiljnih nedostataka. Osnovni problemi ne potiču toliko iz odredaba Zakona o radu, koliko iz naopake primene. Najvažnije primedbe odnose se na: olaku primenu proširenog dejstva sklopljenih ugovora, problem reprezentativnosti, slabosti tzv. socijalnog dijaloga i nepoštovanje odredaba (proširenih) kolektivnih ugovora.

*Prošireno dejstvo:* tokom poslednjih godina raširena je praksa da tri reprezentativne asocijacije potpišu kolektivne ugovore na nacionalnom ili granskom nivou bez širih konsultacija i transparentnosti, koji odmah odlukom ministra dobiju prošireno dejstvo, što znači da se važenje jednog kolektivnog ugovora proširuje na sve poslodavce u grani ili na teritoriji, tj. i na sve one koji nisu članovi asocijacije koja je potpisala kolektivni ugovor. Takva praksa kolektivnog pregovaranja čini da postoji stalno nametanje volje manjine većini.

*Predlog:* da se može proširiti dejstvo samo onog kolektivnog ugovora koji je već obuhvatio najmanje jednu polovinu zaposlenih. Time bi se obezbedilo da se volja manjine ne nameće većini.

*Reprezentativnost:* Zakonom o radu ustanovljen je loš mehanizam ustanovljavanja reprezentativnosti: to čini jednoglasnim glasanjem tripartitni odbor sastavljen od predstavnika vlade i reprezentativnih asocijacija poslodavaca i sindikata. Slabost mehanizma se ogleda u sledećem: nije realno očekivati da zainteresovane strane (postojeća udruženja) budu nepristrasne kada odlučuju o reprezentativnosti budućih konkurentskih organizacija, što je potvrđeno u praksi: tokom poslednjih osam godina njegovog delovanja (od nastanka), postoji stalna blokada, pa nijedna druga asocijacija nije postala reprezentativni za teritoriju Republike Srbije. Sumnjiva ili nepostojeća reprezentativnost formalno reprezentativnih udruženja čini da su kolektivno dogovaranje na nivou Srbije i socijalni dijalog spornog ili nepostojećeg legitimiteta, tj. da ih malo ko ozbiljno uzima i poštuje.

*Predlog:* da se zadatak utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti prenese iz tripartitnog odbora profesionalnom telu – Agenciji za privredne registre – koja i sada vodi registre udruženja građana, sportskih i sličnih organizacija.

Kada se budu rešila pomenuta pitanja reprezentativnosti i proširenog dejstva, tj. kada kolektivno pregovaranje postane daleko legitimnije nego što je sada, verovatno će biti unapređeni i socijalni dijalog i poštovanje kolektivnih ugovora na višim nivoima.

# UVOD

## VISOKA NEZAPOSLENOST

Visoka nezaposlenost svakako je jedan od najvećih, ako ne i najveći ekonomski i socijalni problem u Srbiji. Čak četvrtina radno aktivnog stanovništva nema posao, pa nije u stanju da se brine o sebi i svojoj porodici. Time se Srbija svrstava u sâm evropski vrh po nezaposlenosti, zajedno s Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Španijom. Posebno nepovoljna odlika nezaposlenosti u Srbiji jeste njena dugotrajnost: čak dve petine nezaposlenih ne radi duže od pet godina, a samo četvrtina kraće od godinu dana. To znači da u Srbiji nije u pitanju ciklična, već strukturna nezaposlenost, kod koje su šanse za ponovno zapošljavanje sve manje. Posebno su pogođeni mladi ljudi, koji velikim delom godinama i ne uspevaju da se uključe na tržište rada, postajući „izgubljena generacija“.

Naličje tragično visoke nezaposlenosti jeste vrlo niska stopa zaposlenosti, odnosno činjenica da mali deo radno sposobnog stanovništva radi, bilo kao formalno zaposlen, bilo u sopstvenom aranžmanu. Njih je u Srbiji u 2011. bilo samo 2,17 miliona (uključujući i sivu ekonomiju), tako da je stopa zaposlenosti stanovništva u radno aktivnom dobu (15–64 godine) samo 45,4. To znači da u Srbiji radi manje od polovine stanovništva u radnom dobu! Ostali su ili nezaposleni, ili radno neaktivni (njih je čak 40,6%).

Brojne su i ozbiljne negativne posledice visoke nezaposlenosti i niske zaposlenosti u Srbiji:

- *smanjenje društvenog proizvoda zemlje* u odnosu na potencijalni, jer znatan deo radne snage ne radi i ne privređuje;
- *gubitak ljudskog kapitala*, jer znanje i radne sposobnosti nezaposlenih opadaju s vremenom;
- *povećanje siromaštva*, jer nezaposleni ne ostvaruju nikakav prihod, pa stoga mnogi, posebno oni koji nemaju podršku porodice, postaju siromašni, sa svim posledicama (nizak životni standard, beskućništvo, širenje bolesti itd.);
- *proširenje socijalnih problema*, pošto nezaposlenost dovodi do psiholoških kriza u životu pojedinca: od porodičnih odnosa (razvodi i slično), preko kockanja i pijančenja, do sitnog kriminala;
- *ugrožavanje političke stabilnosti*, jer nezaposleni gube veru u demokratske vrednosti i smatraju vladu bezvrednom pošto im nije obezbedila posao, te stoga mogu postati lak plen raznih demagoga i političkih ekstremista.

Više činilaca dovodi do ovako nepovoljnih rezultata. Među njima su makroekonomska politika i regulatorni problemi, tj. nepovoljan poslovni ambijent, ali važnu ulogu imaju i politike i institucije povezane s tržištem rada – od radnog zakonodavstva, preko oporezivanja zarada, do nezadovoljavajućeg funkcionisanja nekih nadležnih državnih institucija. Ove politike čine da je radna snaga u Srbiji skupa, znatno skuplja nego zarade

zaposlenih, jer u ukupne troškove radne snage spadaju i porezi i doprinosi, administrativni napor i troškovi poslodavca povodom zaposlenja, kao i eventualne otpremnine i sve ostale naknade i davanja zaposlenima na teret preduzeća.

Aktuelne politike usmerene na radnu snagu negativno utiču na konkurentnost preduzeća iz Srbije, smanjujući produktivnost i radnika i samih preduzeća postavljanjem raznih prepreka dobrom poslovanju: od nefleksibilnih radnih aranžmana, preko visokih dažbina, do ograničavanja modernih sistema nagrađivanja. Stoga je radna snaga prilično nekonkurentna kada se produktivnost (dodata vrednost) uporedi sa zaradama, pa se pokazuje da su troškovi rada po jedinici proizvoda visoki u regionalnim razmerama.

## PROMENE I PRILAGOĐAVANJE

Svet u kome žive i rade građani Srbije brzo se i sve brže menja. Staro vreme, u kome je posao prelazio sa oca na sina ili u kome je radnik celog života radio isti posao, odavno je prošlo: nasledilo ga je vreme u kome se svi ekonomski i socijalni procesi brže odvijaju, što donosi velike nove mogućnosti, ali i neminovno povećava određene rizike.

Prvi činilac koji donosi promenu jeste tehnološki napredak, koji izuzetnom brzinom stvara nove proizvode i usluge, menja načine proizvodnje i potrošnje, zahteva nova znanja ljudi i promene proizvodne strukture, a stara znanja, tehnike, firme i sektore čini zastarelim preko noći. Drugi činilac je sve veća konkurencija na tržištu, koja potiče kako iz domaćih, tako i iz inostranih izvora. Povezivanje svetske ekonomije (globalizacija) donosi velike poslovne mogućnosti, ubrzava ekonomski razvoj i na duži rok povećava zaposlenost, kako pokazuje svetsko iskustvo poslednjih decenija. Pojačana konkurencija podstiče ekonomske aktere na maksimalne napore u povećanju efikasnosti kako bi se održali, a zaostajanje u konkurentskoj utakmici donosi zaostajanje u poslovnim rezultatima i preti opstanku preduzeća.

Takve brze promene i od preduzeća i od radnika u njima zahtevaju znatno brža prilagođavanja nego ranije, uključujući i realokaciju radnika iz opadajućih firmi, grana i sektora u one napredne, koje imaju budućnost. Više nije realističan pristup koji je čest u Srbiji, a to je odlaganje rešavanja problema kako bi se smanjile socijalne napetosti i politički problemi. Takva strategija odlaganja na duži rok daje negativne rezultate, što iskustvo Srbije poslednjih godina jasno pokazuje. Odlaganje prilagođavanja svima uzrokuje znatne ekonomske teškoće: nezaposleni pojedinci imaju slabe izgleda za zapošljavanje i zarađivanje, a zaposleni za napredovanje, firme zaostaju za konkurentima i rizikuju stečaj, dok država zapada u fiskalne i socijalne teškoće.

Slaba konkurentnost preduzeća jedne zemlje, pa i Srbije, može nastati iz različitih razloga, ali je većina povezana sa slabostima u državnoj ekonomskoj politici i regulaciji privredne aktivnosti i njenih pojedinih segmenata. Opšti uzrok mogu biti pogrešne mere makroekonomske politike, kao, na primer, precenjenost domaće valute, koja podiže cene domaćih proizvoda na svetskom tržištu i čini ih preskupim. Drugi su visoki troškovi rada u odnosu na vrednost proizvodnje (dodate vrednosti), koji su rezultat ne samo (pre)visokih zarada u odnosu na produktivnost (posledica državne i/ili regulacije ili kolektivnog

pregovaranja) već i visokih poreza i doprinosa na zarade, koji uvećavaju njihov bruto iznos na teret poslodavca, kao i visokih ostalih troškova angažovane radne snage – na primer, od brojnih odsustava i velikih godišnjih odmora, preko raznih naknada i uvećanja zarada, do visokih otpremnina prilikom otkaza i penzionisanja ili skupog administriranja složenih procedura radnih odnosa. Treći uzrok su slabosti radnog zakonodavstva, koje iz socijalnih ili nekih drugih razloga može bitno da otežava prilagođavanje preduzeća izmenjenim poslovnim okolnostima, ovde prvenstveno radne snage – i po obimu, i po strukturi, i po zaradama.

S druge strane, zemlja koja brzo prihvata tehnološke inovacije, unapređuje kvalitet radne snage i ima dobro upravljanje ljudskim resursima, poboljšava kompetitivnost svojih preduzeća i biva nagrađena na tržištu većom dodatom vrednošću i boljim finansijskim rezultatima, pa je čak u stanju i da uhvati priključak s bogatijim zemljama. Takvi primeri su Irska, Koreja, Tajvan, ali i Kina i Indija.

Radno zakonodavstvo i druga regulacija radnih odnosa svakako utiču na funkcionisanje preduzeća: na odnose poslodavaca i zaposlenih (zapošljavanje, otpuštanje, štrajkove, kolektivno pregovaranje itd.), na zarade i druga primanja zaposlenih, na broj efektivnih časova rada, na unutrašnju organizaciju rada, na obim administrativnih poslova u preduzeću i, uopšte, na troškove poslovanja preduzeća. Što je još važnije, regulacija radnih odnosa utiče i na motivacioni sistem pojedinaca, kako poslodavaca, tako i zaposlenih. Stoga se u zavisnosti od regulacije stvara sistem ponašanja koji može odstupati od standardnog ili očekivanog: na primer, ukoliko se zabrani otpuštanje zaposlenih, poslodavac će smanjiti zapošljavanje na minimum; ili, ukoliko se obezbedi dugotrajno primanje pristojne naknade za nezaposlenost, nezaposleni neće imati interesa da traži zaposlenje i slično.

Sa stanovišta potrebnih hitnih prilagođavanja u brzo promenljivom ambijentu, ekonomski najefikasniji jeste sistem radnih odnosa zasnovan na što slobodnijim ugovornim odnosima između zaposlenih i poslodavaca, budući da tada poslodavac ima mogućnost da, polazeći od čistih ekonomskih kriterijuma i interesa preduzeća, sprovodi sva potrebna prilagođavanja u kratkom roku. Takvi slobodni, fleksibilni radni odnosi u dinamičnom poslovnom ambijentu donose rizik relativno čestog gubljenja zaposlenja priličnog broja radnika, što u rastućoj ekonomiji s povećanjem zaposlenosti ne mora biti veliki problem: najveći broj radnika će ubrzo naći novi posao i tako kratko biti nezaposlen. Za to vreme će primati naknadu za nezaposlenost, možda učestvovati u nekom programu aktivne politike zapošljavanja i bez teškoća prebroditi period bez zaposlenja.

U želji da se smanje ekonomski rizici koje donosi tržišna ekonomija, uključujući i rizik ostajanja bez zaposlenja, većina zemalja koje danas čine Evropsku uniju stvorila je tzv. državu blagostanja, tj. izgradila je model s naglašenim socijalnim funkcijama, čija je svrha korigovanje tržišnih ishoda i obezbeđenje što veće sigurnosti i ujednačenosti dohodaka. Važna komponenta tog projekta bila je zakonska regulativa, koja je, pod parolom uravnoteženja prava poslodavaca i radnika, veoma ograničila kontraktualne odnose zaposlenih i poslodavaca i pokušala da što više zaštiti zaposlenog od poslodavca i njegovih akcija. Stvoren je sistem radnih odnosa koji je otežao, usporio i delimično onemogućio potrebno prilagođavanje preduzeća izmenjenim okolnostima, što je donelo inferiorne ekonomske rezultate u dužem roku i, na čuđenje političara, visoku nezaposlenost.

Rigidno radno zakonodavstvo, znači, otežava prilagođavanje poslovanja preduzeća promenjenom poslovnom ambijentu, pa se tako pokazuje da zakonodavstvo koje je možda prihvatljivo u vremenima ekonomskog uspona, nije pogodno u vremenu krize, kada je potrebno izmeniti način poslovanja, redukovati troškove, možda smanjiti obim proizvodnje, pa ponekad smanjiti i radnu snagu, i kada radno zakonodavstvo vezuje ruke preduzećima ili im donosi previsoke troškove prilagođavanja. Preduzeća koja posluju u okviru rigidnog radnog zakonodavstva obično zaostaju u ekonomskoj utakmici i veoma dinamičnom ambijentu otvorenih privreda, donoseći gubitke u konkurentnosti domaćih preduzeća u poređenju sa spoljnim takmacima. Rigidno radno zakonodavstvo takođe ograničava šanse koje pojedincima pruža tržište rada, posebno novopridošlima.

Fleksibilnost ovde označava lakoću prilagođavanja izmenjenim okolnostima od strane i poslodavaca i zaposlenih. Ona je složen fenomen i čini je nekoliko komponenti: (1) *lakoća promena radne snage* firme, kako po broju zaposlenih radnika tako i po broju časova rada; (2) *fleksibilnost zarada*, koja se odnosi na sposobnost promena realnih zarada kako bi se eliminisale neravnoteže ponude i tražnje na tržištu rada; (3) *ugovorna fleksibilnost*, gde poslodavac i radnik mogu izabrati tip radnog ugovora kakav im odgovara; (4) *fleksibilnost zanimanja*, koja se odnosi na sposobnost radnika da obavljaju različite zadatke i da steknu i primene univerzalne veštine, koje se mogu primeniti na različitim poslovima; (5) *geografska mobilnost*, koja obuhvata mogućnost i spremnost pojedinca da promeni mesto boravka radi iskorišćavanja boljih uslova na drugoj lokaciji, bilo unutar zemlje ili van nje, bilo unutar iste firme ili radi zaposlenja u drugoj firmi.

Za dobro funkcionisanje tržišta rada potrebne su sve pomenute vrste fleksibilnosti, ali se u studijama ovakve vrste, pa i u ovoj, više govori o komponentama koje su prve na ovom spisku, a manje o onima na začelju.

## OVO ISTRAŽIVANJE

Osnovni cilj ovog projekta jeste pružanje doprinosa unapređenju politika tržišta radne snage kako bi se povećala zaposlenost i konkurentnost privrede, a radi ubrzanja ekonomskog rasta. Taj cilj se može postići ukoliko se:

- unapredi regulacija rada kako bi se povećali tržišna fleksibilnost i mogućnost zapošljavanja radnika;
- unapredi oporezivanje zarada, uključujući i doprinose za socijalno osiguranje;
- smanji regulatorni teret procedura koje se zahtevaju od preduzeća u vezi s pitanjima rada;
- unapredi zaštita zakona u sudovima i drugim državnim institucijama.

Toga radi, u ovoj studiji je:

- predstavljena analiza tržišta rada u Srbiji, uključujući dinamiku po brojnim indikatorima (zaposlenost, nezaposlenost, produktivnost, troškovi radne snage,

različite strukture itd.), kao i poređenje ovih indikatora sa zemljama iz regiona i Evropske unije;

- pružena kritička analiza radnog zakonodavstva, a prvenstveno Zakona o radu i drugih povezanih zakona (oporezivanje, zdravlje na radu, politika zapošljavanja itd.), kao i poređenje ovih rešenja u Srbiji sa svetskom praksom, a posebno sa zemljama Evropske unije;
- ispitano funkcionisanje osnovnih institucija koje se bave radnim odnosima (sudovi, medijacija, inspektorat); i
- sugerisan veliki broj preporuka za unapređenje politika i institucija usmerenih na tržište rada, posebno u slučaju Zakona o radu, i koncipiran operativni okvir za njihovo sprovođenje.

Tokom rada na ovom projektu organizovano je više konsultativnih sastanaka sa predstavnicima zainteresovanih asocijacija i Ministarstva za rad i socijalnu politiku, kao i ekspertske okrugli sto o problemima radnog zakonodavstva. Svima njima se još jednom zahvaljujemo na saradnji i veoma korisnim informacijama i sugestijama koje su uglavnom uključene u ovu studiju.

Poglavlje 1  
TENDENCIJE NA TRŽIŠTU RADA

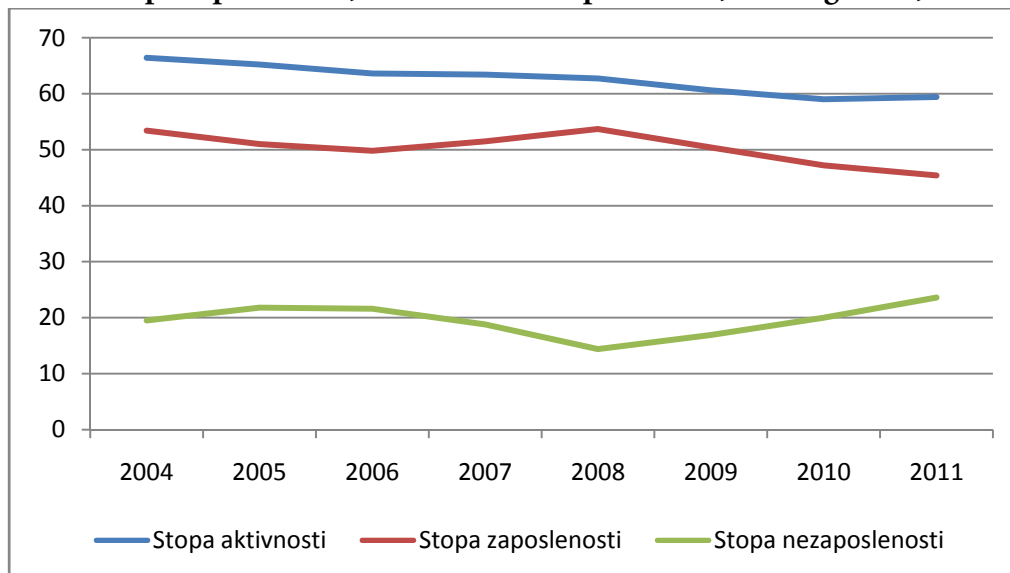
STOPE ZAPOSLENOSTI, NEZAPOSLENOSTI  
I AKTIVNOSTI

**Zaposlenost i aktivnost**

Trendovi na tržištu rada Srbije su tokom prethodnih godina bili izuzetno nepovoljni, što se dobro može videti na sledećem grafikonu.

**Grafikon 1.**

**Stope zaposlenosti, aktivnosti i nezaposlenosti, 15–64 godina, u %**



IZVOR: Anketa o radnoj snazi, razna godišta<sup>1</sup>

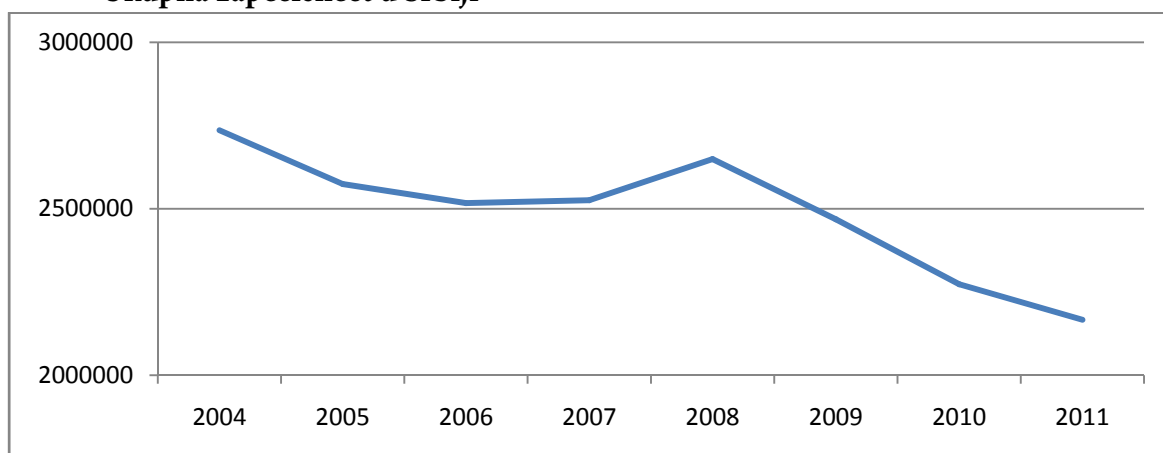
U periodu 2004–2011, stopa aktivnosti opala je s oko 66,5% na ispod 60%, dok je stopa zaposlenosti opala s oko 53,5% na svega 45,5%. U isto vreme, stopa nezaposlenosti se uglavnom kretala oko 20%, ali je nakon početka krize 2008, do 2011. porasla sa 14,4% na 23,6% u 2011. i na 25,5% u aprilu 2012.<sup>2</sup> godine. Međutim, verovatno najubedljiviji dokaz loših kretanja na tržištu rada jeste ukupan broj zaposlenih, koji je s oko 2,75 miliona u 2004. opao na svega 2,15 miliona u 2011, odnosno, u međuvremenu je ukupan broj zaposlenih opao za preko 20%.

<sup>1</sup> Od 2008. se primenjuje promenjena metodologija Ankete o radnoj snazi, što je dovelo do podataka o povećanoj stopi zaposlenosti i smanjenoj stopi nezaposlenosti, tako da informacije nisu sasvim uporedive s periodom od pre 2008. godine.

<sup>2</sup> Do oktobra 2012. Republički zavod za statistiku objavio je samo mali broj podataka vezanih za anketu sprovedenu u aprilu iste godine.

**Grafikon 2.**

**Ukupna zaposlenost u Srbiji**



IZVOR: Anketa o radnoj snazi, razna godišta

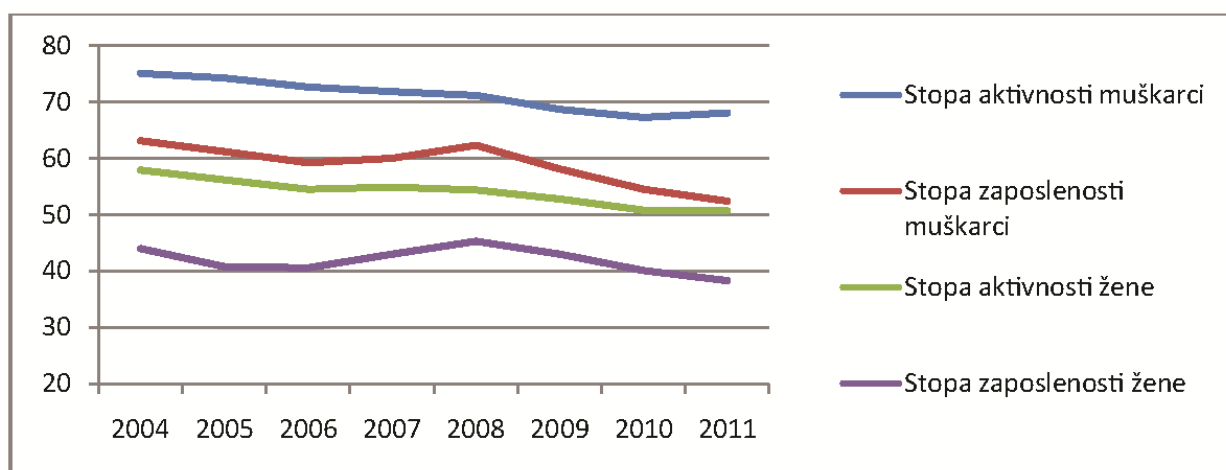
Inicijalni pad zaposlenosti verovatno se može u velikoj meri objasniti sprovedenom privatizacijom, koja je bila praćena gašenjem praktično fiktivnih radnih mesta, a pad od 2008. do danas prevashodno je direktna ili indirektna posledica svetske ekonomske krize.

Na početku tranzicije očekivalo se da će gašenje radnih mesta u javnom sektoru i lošim preduzećima biti praćeno otvaranjem novih radnih mesta u novim domaćim i stranim firmama. Iako se to donekle i dogodilo, nije bilo dovoljno da kompenzuje pad zaposlenosti. Postojale su neke naznake da bi od 2008. situacija s nezaposlenošću mogla da počne da se poboljšava, ali došla je svetska kriza i dovela do novog pada zaposlenosti.

Na sledećem grafikonu prikazano je kretanje stopa zaposlenosti i aktivnosti po polovima.

**Grafikon 3.**

**Stope aktivnosti i zaposlenosti po polu u Srbiji, u %**



IZVOR: Anketa o radnoj snazi, razna godišta



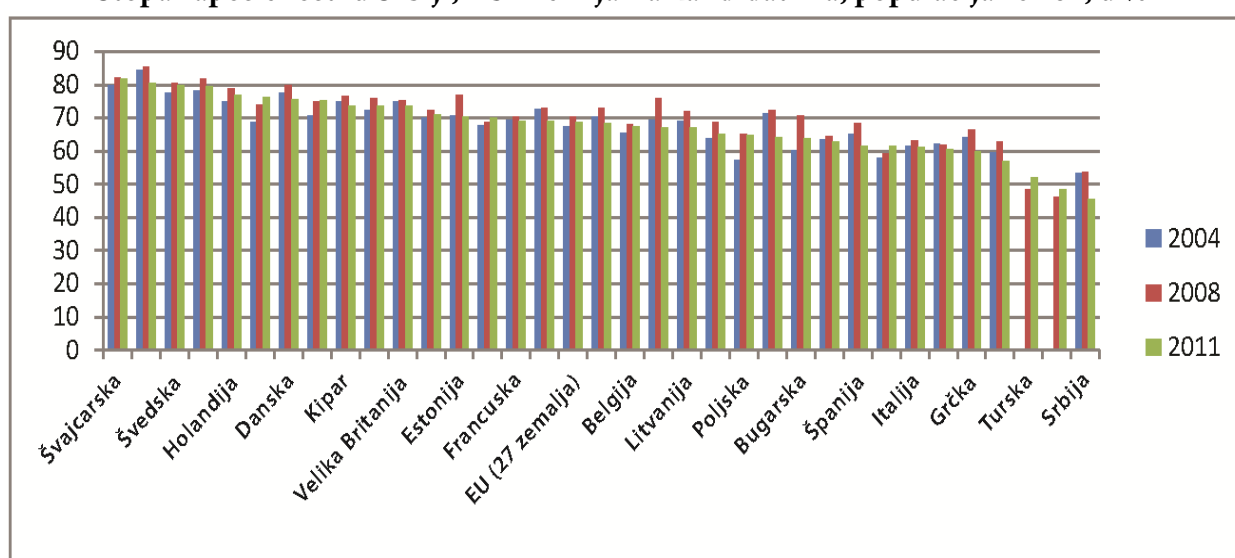
Može se videti da su kretanja donekle slična – dok stopa aktivnosti za oba pola praktično sve vreme opada, stopa zaposlenosti ima određeni „U oblik“ u periodu 2004–2008, dok u periodu 2008–2011. pokazuje značajan pad (nešto izraženiji kod muškaraca).

Pored izrazito negativnih trendova, postojeće stanje na tržištu radne snage izrazito je nepovoljno i ako ga poredimo sa zemljama EU i iz okruženja.

Na sledećem grafikonu prikazana je stopa zaposlenosti u zemljama članicama EU, zemljama kandidatima i Srbiji u 2004, 2008. i 2011. godini. Kao što se može videti, Srbija daleko zaostaje za prosekom EU u svakoj godini (45,4% prema 68,6% u 2011). Takođe, u 2011, Srbija ima najnižu stopu zaposlenosti od svih navedenih zemalja.

**Grafikon 4.**

**Stopa zaposlenosti u Srbiji, EU i zemljama kandidatima, populacija 15–64, u %**



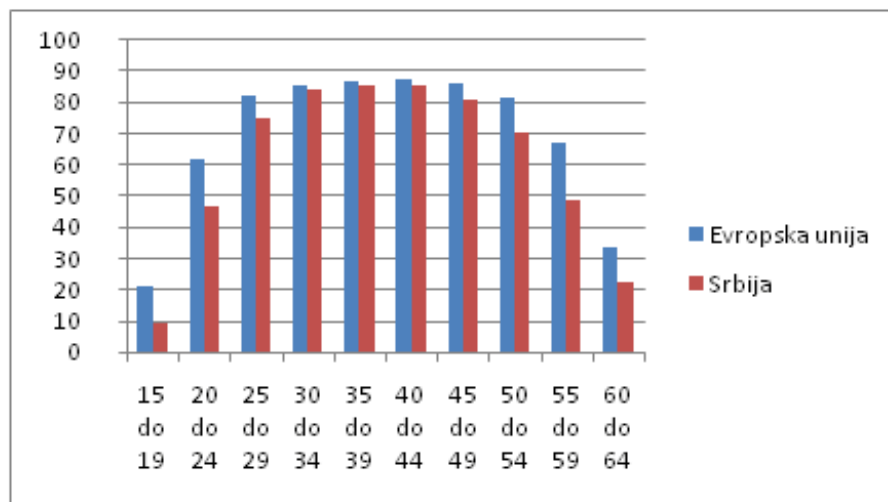
IZVOR: Anketa o radnoj snazi i Eurostat

Srbija danas, dakle, prema ovom pokazatelju, zaostaje i za zemljama regiona poput Bugarske, Turske, Rumunije, Makedonije i Hrvatske, a za nekim zemljama Evrope zaostaje i celih 30 procentnih poena. Ukoliko posmatramo stopu zaposlenosti žena, možemo videti da je Turska jedina država među svim ovim zemljama gde je ta stopa niža nego u Srbiji 2011, što je izuzetno nepovoljno.

Ukoliko posmatramo aktivnost stanovništva, ukupna stopa aktivnosti od 59% u Srbiji je znatno niža od prosečne u Evropskoj uniji, koja u 2011. iznosi oko 71,2%. Međutim, ako posmatramo po starosnim grupama, možemo videti da su stope aktivnosti u Srbiji dosta niže za osobe mlađe od 25 godina i u starosnoj grupi 55–59 godina.

**Grafikon 5.**

**Stope aktivnosti po starosti, Srbija i prosek EU, 2011, u %**



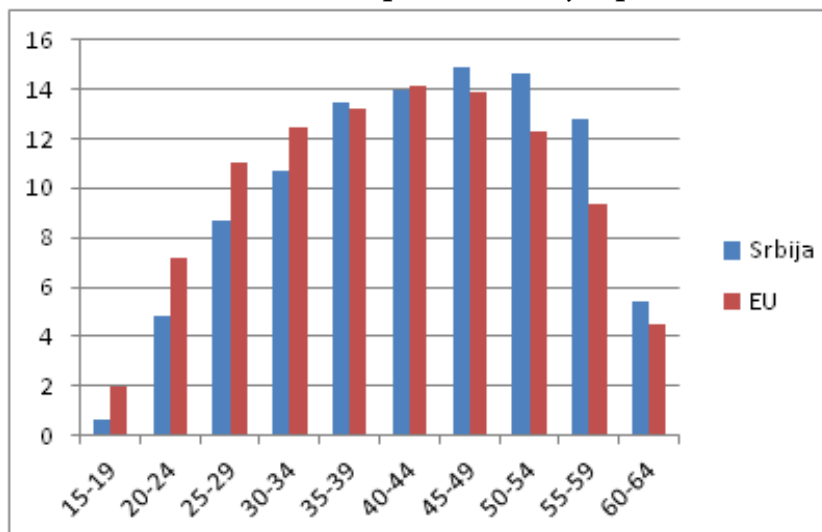
IZVOR: Anketa o radnoj snazi i Eurostat

Poseban problem, kao i kod stope zaposlenosti, postoji kod najmlađih grupa stanovništva (15–29 godina), kao i u grupi 54–59 godina. Ali, poseban problem je među starijim osobama, naročito u grupi 55–59 godina, gde je stopa aktivnosti srpskog stanovništva celih 10 procentnih poena ispod proseka za EU. Naravno, to je prevashodno posledica domaćeg penzijskog sistema, koji omogućava veoma rano penzionisanje, posebno ženama.

Jedna od najupečatljivijih razlika između Srbije i proseka EU u strukturi zaposlenosti postoji u starosnoj strukturi, kao što se može videti na sledećem grafikonu.

**Grafikon 6.**

**Starosna struktura zaposlenih, Srbija i prosek EU, 2011, u %**



IZVOR: Anketa o radnoj snazi i Eurostat

U Srbiji je učešće mladih u ukupnoj zaposlenosti daleko manje nego u Evropskoj uniji, a učešće starih znatno veće. Očigledno je da je starosna struktura zaposlenih u Srbiji daleko

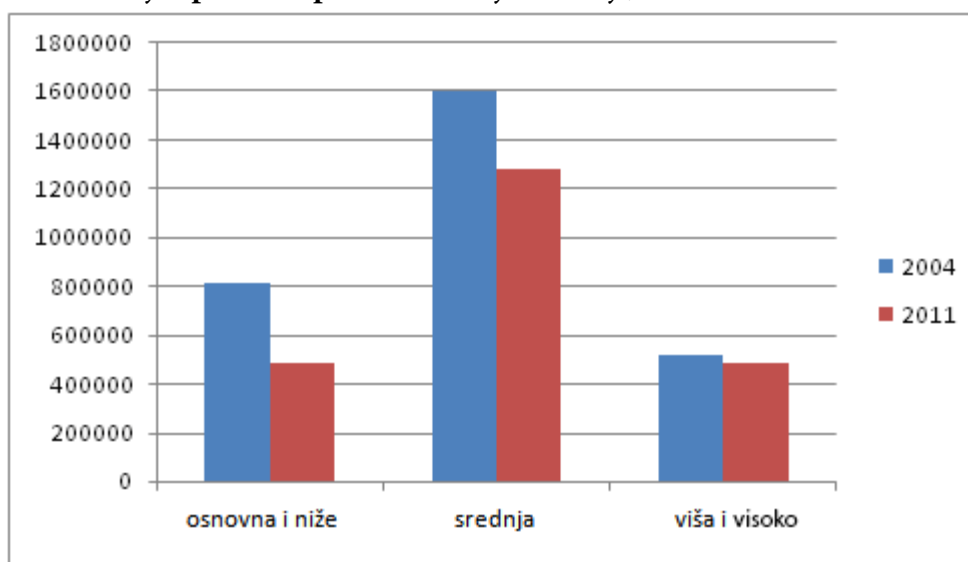
nepovoljnija nego starosna struktura zaposlenih u EU. Dok je učešće srednje starih (35–50 godina) u oba slučaja oko 42%, učešće mladih i starijih zaposlenih razlikuje se za punih sedam procentnih poena. Ovo je posebno izraženo među muškarcima i nešto manje kod žena.

Sve u svemu, prosečan zaposleni u Srbiji znatno je stariji od prosečnog zaposlenog u EU. Ako ovaj nalaz povežemo sa izrazito visokom nezaposlenošću mlađeg stanovništva, imamo indicija da postoji problem u prirodnom obrtu zaposlenih. Po svojoj prilici, stariji zaposleni ne gube dovoljno brzo posao u korist mladih. Ovo je ozbiljan problem i ukazuje na izrazitu nefleksibilnost domaćeg tržišta radne snage.

Ukoliko posmatramo obrazovnu strukturu zaposlenih, možemo primetiti da je praktično celokupno smanjenje zaposlenosti u periodu 2004–2011. pogodilo radnike s obrazovanjem nižim od više škole.

### Grafikon 7.

**Broj zaposlenih po obrazovanju u Srbiji, 2004. i 2011.**

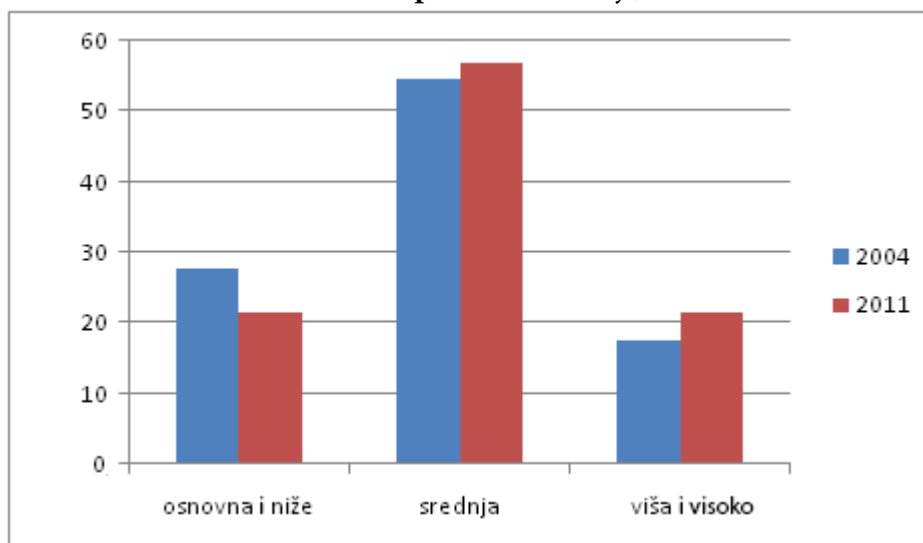


IZVOR: Anketa o radnoj snazi za 2004. i 2011. godinu

Ukoliko posmatramo obrazovnu strukturu zaposlenih, možemo primetiti da je došlo do znatnog pada učešća zaposlenih sa završenom samo osnovnom školom i nižim obrazovanjem, do malog rasta učešća zaposlenih sa srednjom školom i značajnog porasta učešća zaposlenih s višim i visokim obrazovanjem, što implicira da je došlo do značajnog rasta u obrazovanju prosečnog zaposlenog.

**Grafikon 8.**

**Obrazovna struktura zaposlenih u Srbiji, u %**

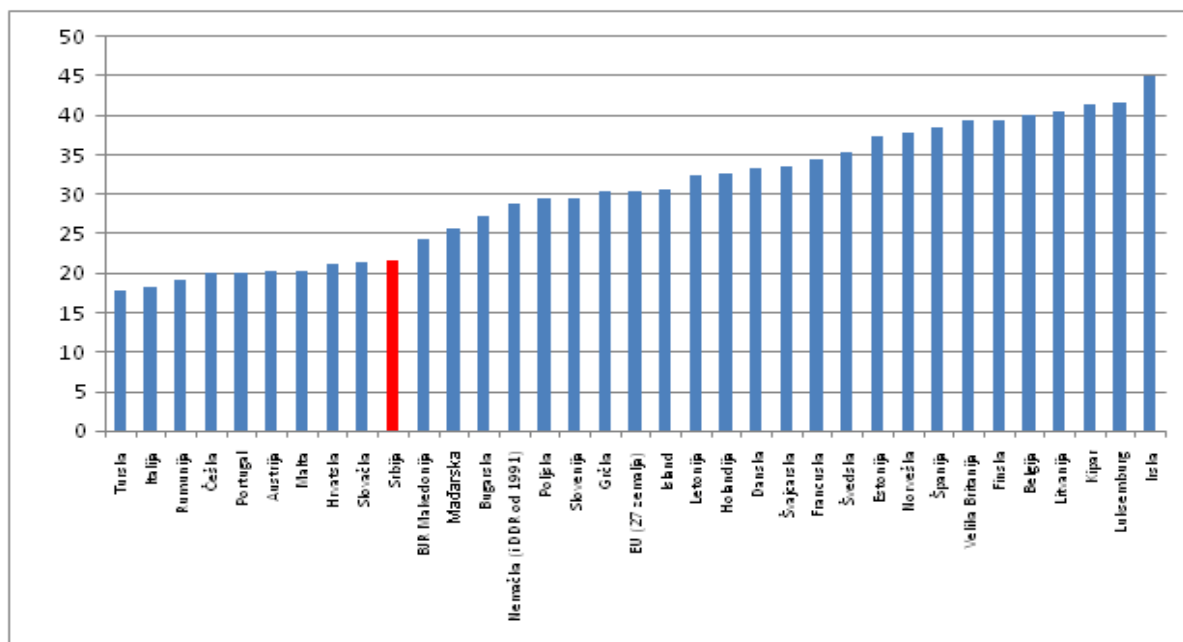


IZVOR: Anketa o radnoj snazi za 2004. i 2011. godinu

Na sledećem grafikonu je dato poređenje Srbije, EU zemalja i drugih država kandidata prema učešću zaposlenih s nekim tercijskim obrazovanjem. Izgleda da situacija nije tako loša.

**Grafikon 9.**

**Procenat zaposlenih s tercijskim obrazovanjem u ukupnom broju zaposlenih, Srbija, zemlje EU i države kandidati, 2011, u %**



IZVOR: Anketa o radnoj snazi i Eurostat

U Srbiji učešće najobrazovanije grupe zaposlenih prelazi petinu, što je povoljan rezultat koji je svrstava iznad nekih daleko razvijenijih zemalja. Međutim, imajući u vidu

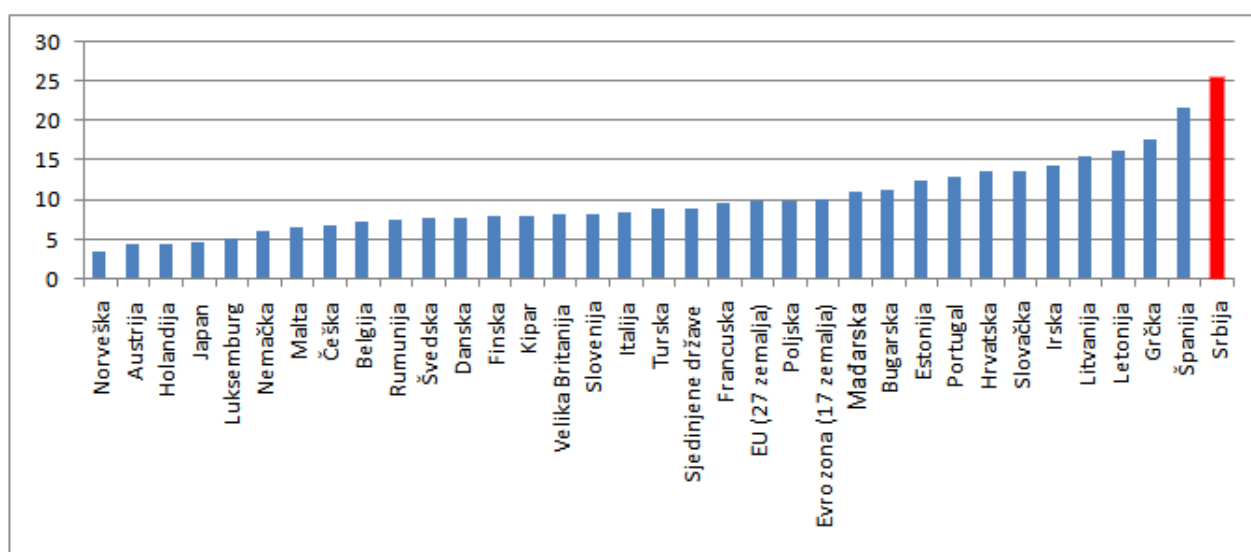
izuzetno nisku zaposlenost mladih u Srbiji (a koji, praktično po definiciji, ne mogu biti visoko obrazovani), možda ovakav relativno povoljan rezultat i ne treba da nas iznenađuje.

## Nezaposlenost

U 2011. Srbija je imala najvišu stopu nezaposlenosti u poređenju sa svim zemljama za koje Eurostat vodi evidenciju.

### Grafikon 10.

**Stopa nezaposlenosti u Srbiji, zemljama članicama EU i zemljama kandidatima, 2011, u %**



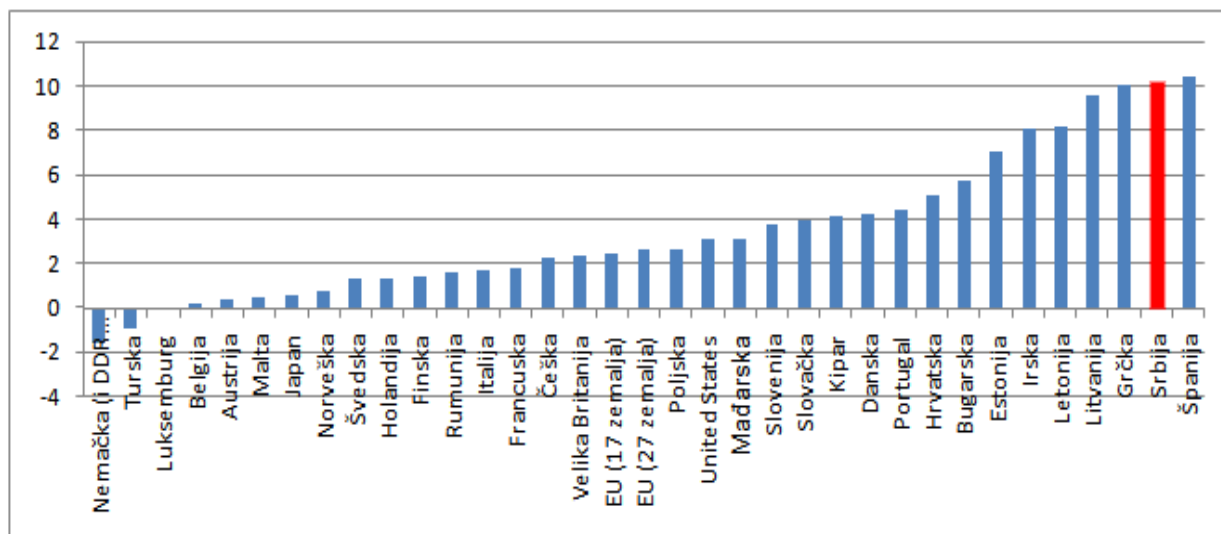
IZVOR: Anketa o radnoj snazi i Eurostat

Dodatno, Srbija je ostvarila jedan od najviših prirasta nezaposlenosti u periodu 2008–2011. godine.

Što se obrazovne strukture nezaposlenih u Srbiji tiče, dominiraju nezaposleni sa završenom srednjom školom, s učešćem od oko 67%, zatim slede osobe sa završenom samo osnovnom školom (16%), pa oni sa završenim fakultetom (9%).

Grafikon 11.

Prirast stope nezaposlenosti 2008–2011, u %

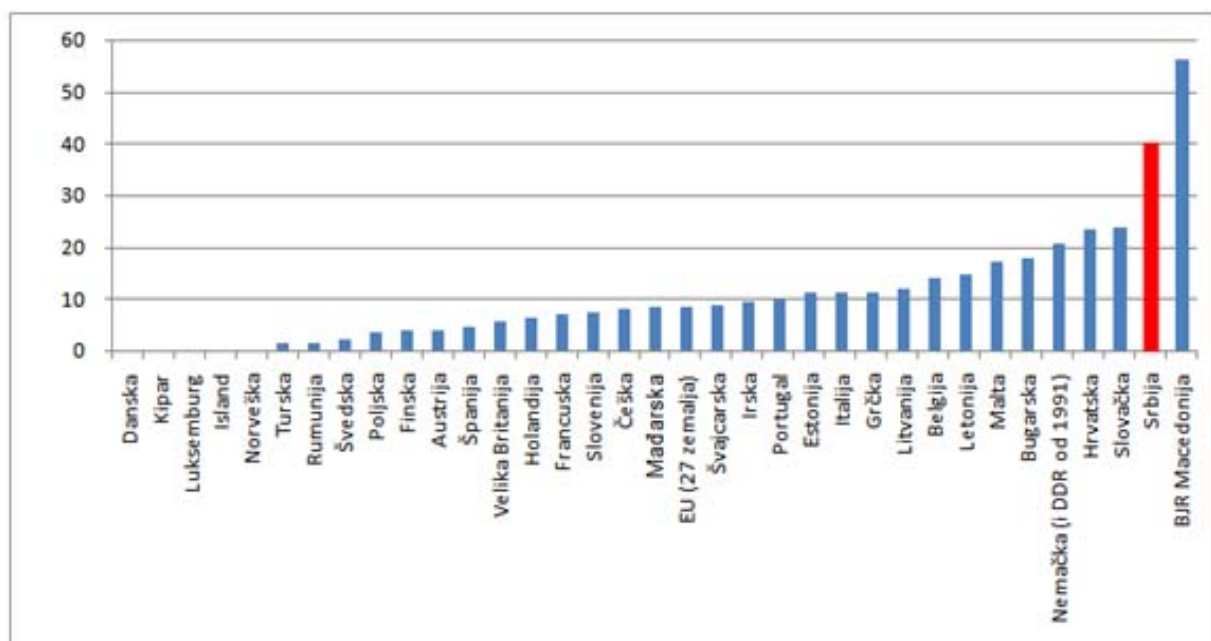


IZVOR: Anketa o radnoj snazi, Eurostat

Takođe, Srbija u ukupnoj nezaposlenosti ima jedno od najvećih učešća pojedinaca koji na posao čekaju duže od četiri godine, a jedino je u Makedoniji učešće više.

Grafikon 12.

Učešće nezaposlenih koji na posao čekaju duže od četiri godine u ukupnoj nezaposlenosti, Srbija, zemlje članice EU i zemlje kandidati, 2011, u %



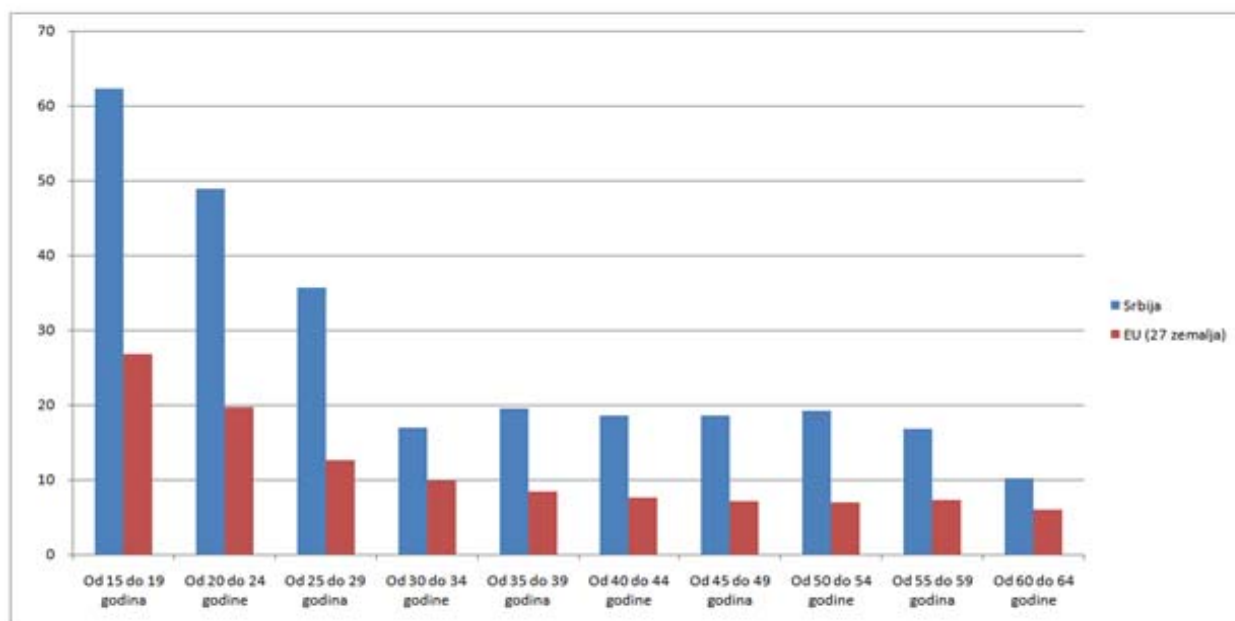
IZVOR: Anketa o radnoj snazi 2011. i Eurostat

Sasvim očekivano, učešće onih koji na posao čekaju kraće od godinu dana jedno je od najnižih, sa svega 26,2%.

Na sledećem grafikonu dato je poređenje stopa nezaposlenosti po starosnim grupama u Srbiji i EU. Grafikon pokazuje sličan oblik: znatno više stope nezaposlenosti za mlađe stanovništvo, te neočekivano niska stopa nezaposlenosti u grupi 30–34 godine.

### Grafikon 13.

Stopa nezaposlenosti po starosti, Srbija i prosek za EU, 2011, u %



IZVOR: Anketa o radnoj snazi 2011. i Eurostat

Konačan zaključak ne može nikako biti pozitivan. Ako tekuće ishode na tržištu rada poredimo s prilikama u drugim zemljama, ili čak sa situacijom od pre samo nekoliko godina, slika je veoma loša. Prema poslednjim podacima Ankete o radnoj snazi (april 2012), stopa nezaposlenosti je prešla 25%, a pre samo četiri godine bila je niža od 15%, što je tada ocenjivano kao veoma nepovoljno. Takođe, izuzev Makedonije, praktično ne postoji zemlja u Evropi s tako visokom nezaposlenošću.

Pored visoke nezaposlenosti, izrazit problem postala je i znatna neaktivnost ljudi u radnom dobu – čak 40,6% osoba. Sve to dovodi do izuzetno niske zaposlenosti – ispod polovine ljudi u radnom dobu (45,4%), koji treba da izdržavaju ne samo decu i stare već i osobe iz radnog doba koje ne rade.

To je veoma ozbiljan problem za sveopšte ekonomsko, socijalno, pa i političko okruženje. S jedne strane, manja je ukupna produktivnost društva, niži su prikupljeni porezi i doprinosi, a veći zahtevi za socijalnim transferima, što dovodi do veoma ozbiljnih fiskalnih problema. S druge strane, ljudski kapital koji se ne koristi gubi na vrednosti, a kada to razmotrimo u kontekstu izrazito visoke stope dugotrajne nezaposlenosti, gde više od 40% osoba čeka na posao duže od četiri godine, možemo da postavimo i veliko pitanje da li se te

osobe uopšte više i mogu zaposliti – koliko je išta ostalo od njihovog znanja i radnih veština. Takođe, nezaposleni i njihove porodice izloženi su daleko višem riziku od siromaštva.

Ova nepovoljna kretanja svakako su delom objektivne prirode (tranzicija s restrukturiranjem u periodu do 2008, a zatim svetska ekonomska kriza praćena domaćom krizom), ali veoma važan faktor jesu i regulatorne slabosti i politika tržišta radne snage, a posebno izrazita nefleksibilnost domaćeg tržišta radne snage.

Sve to ukazuje da je nužna sveopšta reforma u zemlji i da problemi postoje na sve tri strane: na strani ponude radne snage, na strani tražnje radne snage i na samom tržištu radne snage. Kako bi se nezaposlenost svela na neke iole pristojne nivoe, biće nužne reforme:

1. tražnje za radnom snagom, stvaranjem poslovnog okruženja koje je stimulatивно za pokretanje i rast privatnog biznisa, budući da sadašnje poslovno okruženje pati od brojnih nedostataka (arbitrarnost vlasti i donošenje ad hoc odluka, nekompetentna i često korumpirana državna uprava, neefikasno pravosuđe, loši zakoni koji se nekada sprovode, a nekada zaobilaze...);
2. ponude radne snage, reformom sistema obrazovanja i obuke; sadašnji obrazovni sistem, posebno na srednjoškolskom nivou, proizvodi obrazovne profile koji više nikome ne trebaju, a ne školuje tražene profile, poput osoba osposobljenih za pružanje ličnih usluga, finansijskih usluga, korišćenje informacionih tehnologija i slično; takođe, postoje veoma ograničene mogućnosti za dodatne obuke i treninge, a sistem sertifikacije praktično ne postoji;
3. tržišta radne snage, koje je veoma nefleksibilno (videti nadalje), tako da je, čak i ako se sprovedu znatne reforme na strani ponude i tražnje, veliko pitanje da li će pozitivni rezultati moći da se primete na rigidnom tržištu, gde je samo mali deo međusobnih odnosa moguće rešiti sporazumno između zaposlenog i poslodavca.

## DINAMIKA TROŠKOVA RADA I PRODUKTIVNOSTI U SRBIJI

Troškovi rada u Srbiji utvrđuju se praćenjem kretanja visine prosečne zarade u formalnom sektoru. Prema zvaničnom statističkom podatku, prosečna zarada u prvom polугоđu 2012. iznosi blizu 56 hiljada dinara, dok je neto zarada nešto iznad 40 hiljada dinara (Tabela 1).



**Tabela 1.**  
**Zarade, u dinarima**

	Ukupni troškovi rada (tzv. bruto II)		Bruto	
	stara	nova metodologija	stara	nova metodologija
2002	15.421	..	13.260	..
2003	19.370	..	16.612	..
2004	24.132	..	20.555	..
2005	30.081	..	25.514	..
2006	37.427	..	31.745	..
2007	45.715	..	38.774	..
2008	53.850	47.882	45.674	40.612
2009	..	52.049	..	44.147
2010	..	55.944	..	47.450
2011	..	62.172	..	52.733
2012 (I–VI)	..	65.973	..	55.957

IZVOR: Republički zavod za statistiku, istraživanje RAD-1; procena zarada u malim preduzećima (do 50 zaposlenih), kao i podaci o zaposlenima kod preduzetnika iz poreske uprave

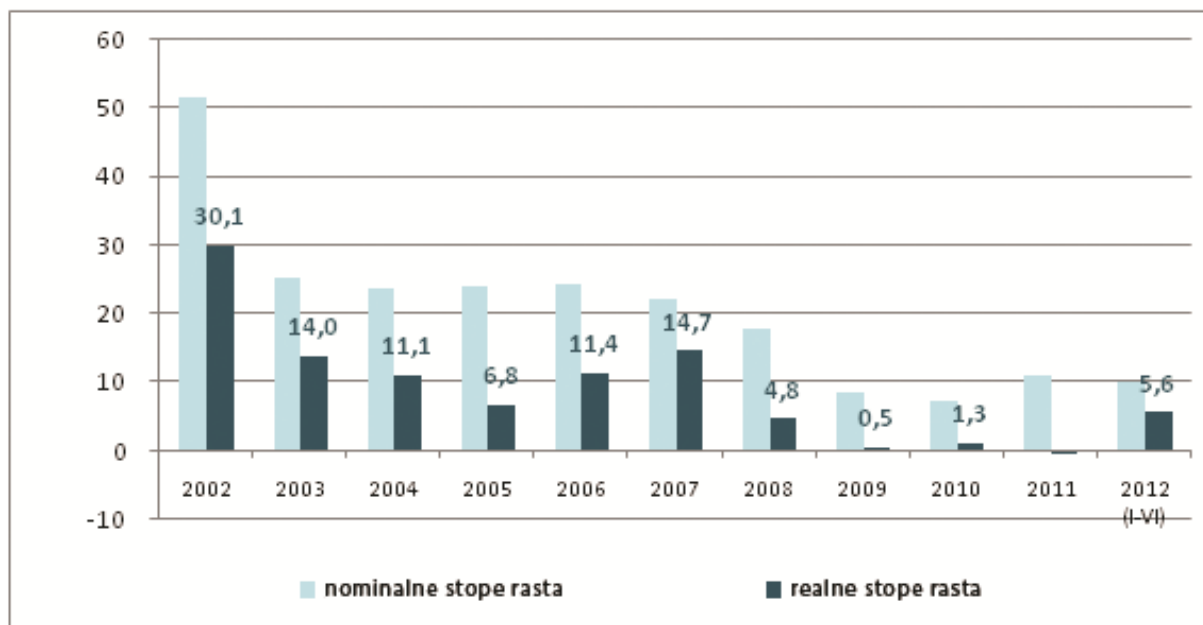
NAPOMENA: 1. U 2009. promenjena je metodologija tako da istraživanje pored redovne RAD-1 ankete obuhvata i zarade u malim preduzećima i kod preduzetnika. 2. Ukupni troškovi rada izračunati su na osnovu stopa doprinosa na teret poslodavca (stopa opterećenja od 2005. iznosi 17,9% na bruto osnovicu).

Statistika je zaključno sa 2007. beležila izuzetno visoke stope realnog rasta zarada, koje su se kretale skoro stalno iznad 10% realno godišnje (Grafikon 14). Najveći rast zabeležen je u 2002, a može se objasniti fiskalizacijom privrede usled poreske reforme, ali su i u narednim godinama stope rasta iznosile i po 14–15% realno. Prosečne zarade nisu pale ni tokom krize, a jedino za 2011. statistika ne beleži ni najmanji realan rast. Ovo se može objasniti gubljenjem najniže plaćenih poslova, što je dovelo do pada zaposlenosti, ali ne i do pada prosečne zarade.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Konkretno, broj zaposlenih kod preduzetnika, gde su (formalne) zarade tradicionalno na najnižem nivou, smanjen je od 2007/2008. za 130.000 radnika.

**Grafikon 14.**

**Nominalne i realne stope rasta zarada 2002–2012, u %**



IZVOR: Republički zavod za statistiku

Po svemu sudeći, zvanična statistika je zapravo usled metodoloških problema precenjivala realni rast zarada, te je stoga Republički zavod za statistiku 2009. poboljšao metodologiju praćenja zarada, tako što su uključeni i podaci o zaradama zaposlenih kod privatnih preduzetnika, „koji se preuzimaju iz evidencije Poreske uprave i pridružuju se podacima dobijenim iz mesečnog istraživanja“.<sup>4</sup>

Međutim, kada se fiskalni podaci vezani za uplatu zarada – porez na zarade i doprinosi za osiguranje PIO zaposlenih – upotrebe za aproksimaciju ukupnog formalnog fonda zarada i prosečne zarade, ipak iznenađuje činjenica da se i poreza i doprinosa prikupi više nego što bi se očekivalo na osnovu podataka iz zvanične statistike (Tabela 2). Ovi nalazi ukazuju na to da i dalje treba biti vrlo oprezan kada se analiziraju zvanični podaci o prosečnoj zaradi i broju zaposlenih.

<sup>4</sup> Osnovni (i jedini) izvor podataka o kretanju zarade u formalnom sektoru 1960–2009. bila je mesečna anketa RAD-1 – obrazac koji preduzeća svakog meseca dostavljaju RZS-u. Kako RAD obrazac ne popunjavaju i ne šalju sva preduzeća, veliki deo privrede u privatnoj svojini, a posebno zaposlenih kod preduzetnika, ostajao je van domašaja statistike, što je uzrokovalo precenjivanje rasta i visine prosečne zarade u Srbiji.

**Tabela 2.**  
**Prosečne zarade prema RZS-u i alternativne serije**

	RZS	Na osnovu poreza na zaradu	Na osnovu PIO doprinosa za zaposlene	Prosečna zarada kod preduzetnika
<b>2009</b>	44.147	50.095	45.669	13.074
<b>2010</b>	47.450	53.657	53.982	14.598
<b>2011</b>	50.755	61.029	57.574	18.676

IZVOR: Kalkulacija autora na osnovu podataka iz MFIN, PIO i RZS

Kada poredimo zvaničan podatak o prosečnoj mesečnoj zaradi u Srbiji, izražen u evrima, sa ostalim zemljama kandidatima za EU (naravno, uz ogradu zbog nedovoljno pouzdanih podataka), vidimo da je Srbija približno u nivou sa BIH, Crnom Gorom, pa čak i Turskom, dok su zarade niže u Makedoniji i Albaniji. Hrvatska, koja od jula 2013. postaje članica EU, naravno, izdvaja se visinom prosečne zarade.

**Tabela 3.**  
**Prosečna mesečna (bruto) zarada, zemlje kandidati za EU**

	u EUR			u PPS		
	2000	2005	2010 <sup>a)</sup>	2000	2005	2010 <sup>a)</sup>
Albanija	113	219	309	..	514	738
BIH	190	275	408	..	627	819
Crna Gora	181	213	479	..	508	965
Hrvatska	642	848	1.067	1.149	1.336	1.528
Makedonija	168	207	335	..	573	862
Srbija	65	317	458	..	804	1.011
Turska	246	419	504	..	672	891

IZVOR: Baza podataka EUROSTAT-a i *Pocketbook on enlargement countries 2011*; za Srbiju – RZS, NBS i EUROSTAT

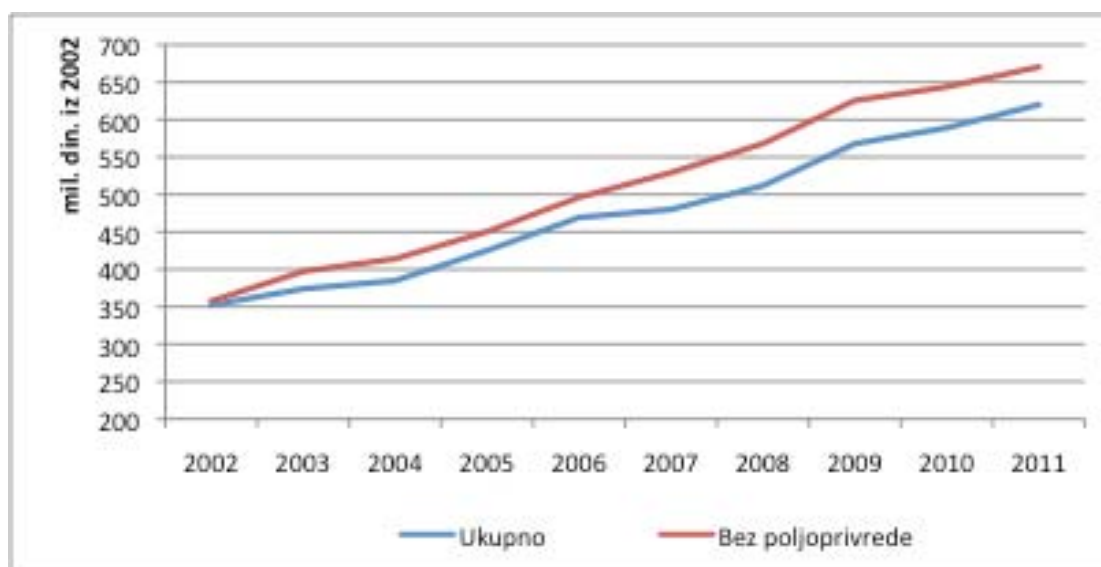
<sup>a)</sup> Za Albaniju i Tursku podatak je za 2009. godinu.

Zanimljivo je razmotriti i odnose zarade izražene u PPS-u.<sup>5</sup> Ako opet izuzmemo Hrvatsku, možemo reći da se prema ovom pokazatelju Srbija (sa Crnom Gorom) izdvaja od ostalih zemalja članica nešto višom prosečnom bruto zaradom, u smislu nešto višeg životnog standarda koji može da obezbedi u odnosu na ostale zemlje kandidate.

Produktivnost rada, izražena kao BDP u stalnim cenama u odnosu na broj zaposlenih, od 2002. je u stalnom rastu, uz blago usporavanje u poslednje dve godine. Pri tome, ukupna zaposlenost je sve vreme u opadanju, što očigledno ukazuje na značajne kontingente viškova zaposlenih. Kada izuzmemo sektor poljoprivrede, produktivnost je rasla još brže.

#### Grafikon 15.

##### BDP po zaposlenom, stalne cene iz 2002. godine



IZVOR: Kalkulacija autora na osnovu podataka RZS-a

Što se tiče komparativnog poređenja produktivnosti rada, treba reći da je ona otežana pre svega činjenicom da EUROSTAT produktivnost rada prvenstveno meri po radnik-času, i to putem indeksa (a ne nivoa) – ili u odnosu na prosek EU-27, koji iznosi 100, ili indeksima rasta. Nivoi produktivnosti rada, izraženi u nacionalnim valutama i/ili evrima, mogu se preračunati na osnovu podataka o BDP-u i broju zaposlenih.

<sup>5</sup> Purchasing Power Standard je veštačka valuta EU-27, koja je konstruisana sa ciljem da eliminiše cenovne razlike između zemalja EU. Teoretski, jedan PPS može da kupi istu vrednost dobara/usluga u svakoj zemlji članici.

**Tabela 4.****Produktivnost rada (BDP / ukupna zaposlenost), 2011**

	<u>u EUR</u>	<u>u PPS</u>
EU-27	58.194	58.194
EU-15	67.119	63.507
Bugarska	13.047	28.401
Češka	31.589	42.979
Estonija	26.224	37.039
Letonija	20.050	23.503
Litvanija	30.705	27.505
Mađarska	26.368	43.261
Poljska	22.939	38.740
Rumunija	14.765	28.748
Slovačka	29.369	42.375
Slovenija	36.340	44.011
Hrvatska	30.079	44.420
Makedonija	11.337	28.639
<b>Srbija</b>	<b>14.458</b>	<b>29.634</b>
Turska	22.984	41.030

IZVOR: Baza podataka EUROSTAT-a i *Pocketbook on enlargement countries 2011*; za Srbiju – RZS, NBS i EUROSTAT. Za Tursku i Makedoniju podatak je za 2006. godinu.

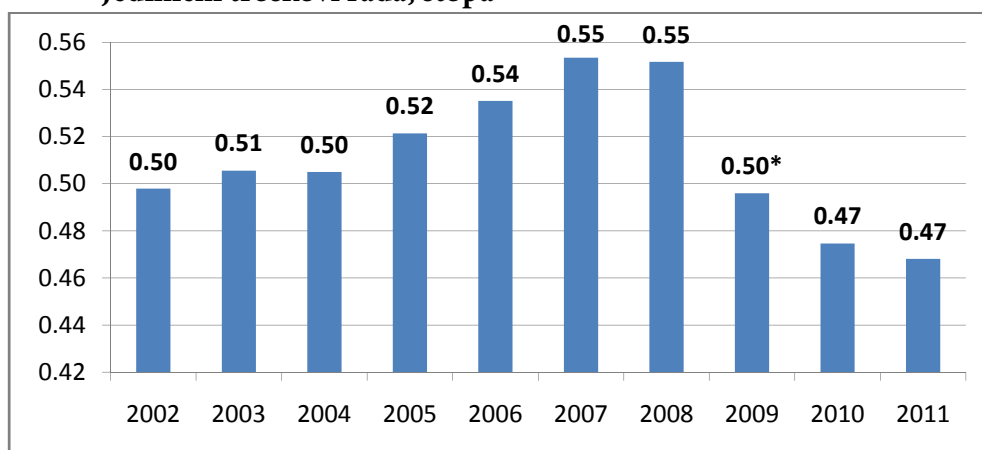
Kada uporedimo produktivnost rada u Srbiji, izraženu u evrima, s prosekom zemalja Evropske unije, Srbija, očekivano, veoma zaostaje, međutim, značajno zaostaje i u odnosu na zemlje koje su kasnije ušle u EU, sem za Rumunijom, pa i Letonijom, dok su Bugarska i Makedonija na nižem nivou od Srbije. Kada poredimo produktivnost rada izraženu u PPS, onda su ovi nalazi još ubedljiviji, dok se i Litvanija pridružuje grupi zemalja koje imaju nižu produktivnost rada od srpske.

Indikator cenovne konkurentnosti koji se veoma često koristi jeste *jedinični trošak rada*. On pokazuje vezu između visine prihoda zaposlenih i produktivnosti rada. Jedinični trošak rada može se računati na razne načine, jer ne postoji njegova jedinstvena definicija.

Na Slici 3. prikazani su jedinični troškovi rada koji su izračunati kao ukupan trošak rada (prosečna bruto zarada uvećana za doprinose na teret poslodavca), a bez poljoprivrede, u odnosu na produktivnost izraženu kao BDP po zaposlenom, gde se pod zaposlenima podrazumevaju i preduzetnici.

Grafikon 16.

Jedinični troškovi rada, stopa



\* lom u seriji (promena metodologije praćenja zarada)

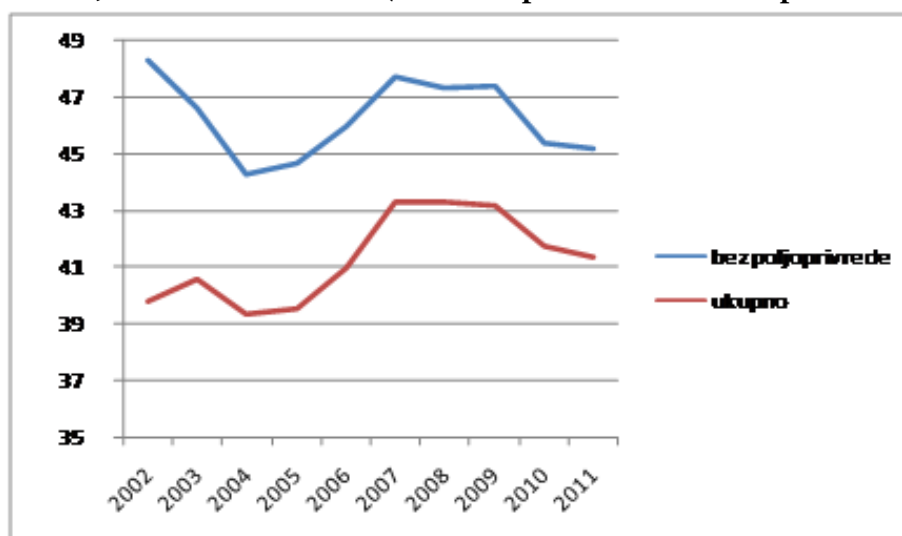
IZVOR: Kalkulacija autora na bazi podataka RZS-a

Problem sa ovom serijom je dobro poznati „lom“, koji nastaje zbog promene metodologije praćenja zarada u 2009. godini. Ipak, možemo da konstatujemo blagi pad jediničnih troškova rada u poslednjih par godina.

Zbog pomenutog loma, jedinični trošak rada izračunat je i tako što je ukupan trošak za zaposlene aproksimiran na osnovu poreza na zarade. Ovako izračunat prosečan trošak po zaposlenom može se posmatrati i u odnosu na BDP po zaposlenom radniku, što je masa ukupnih troškova za zaposlene u odnosu na BDP. Pre svega treba konstatovati da zarade do 2005. nisu rasle brže od produktivnosti, na šta je zvaničan podatak ukazivao, ali jesu u periodu 2005–2007, kada počinju da beleže pad. Znači, možemo reći da se cenovna konkurentnost Srbije blago popravlja poslednjih godina.

Grafikon 17.

Jedinični trošak rada (masa ukupnih troškova za zaposlene / BDP), u %



IZVOR: MFIN i RZS

NAPOMENA: Masa ukupnih troškova za zaposlene, izvedena iz poreza na zaradu

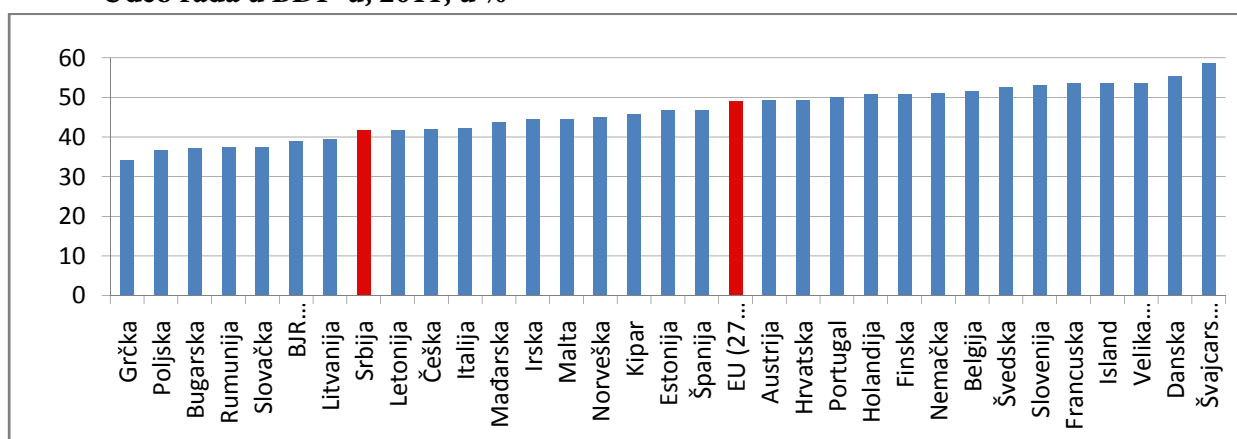
Kao što vidimo, na agregatnom nivou jedinični trošak rada zapravo se konceptualno svodi na indikator „udeo rada“ – ukupan deo BDP-a koji odlazi na rad.<sup>6</sup> Stoga i treba biti oprezan pri njegovoj interpretaciji. Jedinični trošak rada na nivou firme i na nivou cele privrede nema isto značenje. Na nivou firme smanjenje jediničnog troška rada uvek je dobrodošlo, dok na agregatnom nivou podrazumeva pad produktivnosti kapitala.<sup>7</sup>

Što se tiče međunarodnog poređenja, obično se prati kretanje jediničnog troška rada – nominalni i realni indeksi – dok se nivoui ne mogu naći u „gotovim“ serijama podataka.

U cilju poređenja cenovne konkurentnosti potrebni su nam nivoui jediničnog troška rada, pa ćemo stoga pogledati indikator „udeo rada“, koji se standardno računa kao udeo ukupne kompenzacije zaposlenih u BDP-u, a iz nacionalnih računa.<sup>8</sup> Podatak za Srbiju izveden je iz poreza na zarade, s obzirom na to da je RZS prestao da objavljuje BDP prema dohotku.

### Grafikon 18.

Udeo rada u BDP-u, 2011, u %



IZVOR: EUROSTAT, za Srbiju kalkulacija autora na osnovu podataka MFIN

Srbija ima znatno niži udeo rada nego najveći broj zemalja EU, posebno onih najrazvijenijih, što je i očekivano, jer je udeo rada generalno viši u razvijenim zemljama (Lubker, 2007), ali i nešto viši nego u Litvaniji, Makedoniji, Slovačkoj, Poljskoj, Rumuniji, Bugarskoj i Grčkoj. Tako se pokazuje da Srbija poseduje cenovnu konkurentnost u odnosu na prosek Evropske unije i na najveći broj zemalja članica, kao i da su joj, prema ovom parametru, konkurenti zemlje Istočne Evrope koje su se priključile Uniji 2004. i 2007. godine.

Ukupno posmatrano, produktivnost rada je u Srbiji vrlo niska, pa se Srbija po tome nalazi na začelju evropskih zemalja, zajedno s još nekim zemljama s Balkana. S druge strane,

<sup>6</sup> Po pravilu, on bi trebalo da sadrži i prihode samozaposlenih, ali se uglavnom računa samo za trošak rada za zaposlene.

<sup>7</sup> Neki autori smatraju da smanjenje udela rada može da bude i kontraproduktivno, pozivajući se na „Kaldorov paradoks“, koji je pokazao da je u zemljama koje su najbrže rasle nakon Drugog svetskog rata i udeo rada brzo rastao (Felipe i Kumar, 2011).

<sup>8</sup> Ova verzija se najčešće koristi za međunarodna poređenja, iako ona potcenjuje udeo rada u BDP-u, jer ne obuhvata prihod samozaposlenih, koji se u nacionalnim računima vodi u okviru stavke „mešoviti prihodi“. Videti za detalje: M. Lubker, „Labour shares“, *Technical brief no. 1*, ILO, 2007.

po troškovima rada Srbija se nalazi na višem mestu evropske rang-liste, prevazilazeći ne samo neke balkanske nego i pojedine istočnoevropske zemlje koje imaju znatno veću produktivnost rada nego Srbija. Drugim rečima, u Srbiji postoji raskorak između produktivnosti i bruto zarada, a na štetu produktivnosti, čime se ugrožava konkurentnost srpske privrede na inostranom tržištu.

## PRIVATIZACIJA, RESTRUKTURIRANJE I ZAPOSLENOST

Nakon otpočinjanja drugog talasa tranzicije u Srbiji, onog iz 2001, jedno od nezaobilaznih teških pitanja bilo je pitanje dinamike zaposlenosti tokom sledećih godina, pošto je u vreme tranzicije uobičajeno da zaposlenost bude jedna od prvih žrtava strukturnih promena. Pad ukupne zaposlenosti zbog pada u društvenom i državnom sektoru verovatno je neminovan u prvim fazama, jer je proces destrukcije starih, neracionalnih radnih mesta obično brži nego stvaranje novih, posebno ukoliko je početno stanje dalje od ekonomski racionalnog (ravnotežnog tržišnog). Tako je u Srbiji 2000. postojao znatan višak broja zaposlenih u preduzećima, nastao tokom prethodnih decenija samoupravnog socijalizma, a uvećan tokom 1990-tih godina, koje su ruinirale srpsku privredu. Kasnija pojedinačna restrukturiranja pojedinih firmi pokazala su da je uobičajeni višak dostizao trećinu, pa čak i polovinu zatečene radne snage.

Vlada Srbije se inicijalno orijentisala na sledeću strategiju za tržište rada:

- relativno liberalan zakon o radu, sa željom da se poveća fleksibilnost tržišta radne snage i tako poboljša investiciona klima u Srbiji;
- smanjenje poreza i doprinosa na zarade, kako bi se smanjili troškovi rada i podstaklo novo zapošljavanje, posebno prelaskom iz tada raširene sive ekonomije u formalni sektor;
- aktivne mere politike zapošljavanja, koje su trebale da olakšaju novo zapošljavanje;
- prilično velikodušni socijalni programi za one koji izgube posao ili pristanu da dobrovoljno napuste privatizovanu firmu, a što je trebalo da ublaži posledice gubitka zaposlenja tokom tranzicije.

Ideja je bila da se promenom prve tačke omogući restrukturiranje preduzeća, da se drugom i trećom podstakne dugoročan rast zaposlenosti, i da se četvrtom tačkom pomogne onima koji ostaju bez zaposlenja.

Tokom sledećih godina – do krize s kraja 2008. – plan je samo delimično ostvarivan. Restrukturiranje je postepeno smanjivalo broj zaposlenih u privatizovanom sektoru, ali manje dramatično nego što se očekivalo. Uzrok tome bila je izvesna sporost privatizacije, zasnovane ne na nekom od koncepata masovne privatizacije, već na prodaji pojedinačnih preduzeća, što je komplikovaniji i sporiji postupak. S druge strane, rast autohtonog privatnog sektora, koji je trebalo da bude izvor nove zaposlenosti, bio je dosta spor i stoga nedovoljan da kompenzuje gubitke usled restrukturiranja državnog i društvenog sektora, tako da je rezultat bilo umereno smanjenje ukupne zaposlenosti.



Od kraja 2008. do danas pomenutom procesu smanjenja zaposlenosti usled restrukturiranja pridružile su se posledice ekonomske krize i njen uticaj na sve dublji pad zaposlenosti i rast nezaposlenosti.

Pad zaposlenosti u sektoru privrede koji je uključen u proces privatizacije bio je veoma veliki: broj zaposlenih u toj grupi preduzeća bio je 2002, na početku procesa privatizacije, oko 680.000, dok je 2010. u istim preduzećima bilo zaposleno samo 286.000 ljudi, odnosno za 58% manje.<sup>9</sup>

Proces restrukturiranja preduzeća još nije završen u svim preduzećima koja su prošla kroz proces privatizacije, ali postoje i mnoga preduzeća koja još čekaju na privatizaciju. Naime, brojna je grupa poslovno besperspektivnih firmi, od kojih se mnoge još uvek nalaze u tzv. programu restrukturiranja, tj. na državnim subvencijama koje omogućuju isplatu plata i formalno održavanje van stečaja. Ima ih skoro dve stotine, sa oko 100.000 zaposlenih, a njihovo suštinsko restrukturiranje (ili stečaj) biće svakako praćeno novom nezaposlenošću.

## SEGMENTIRANOST TRŽIŠTA RADA

Važna odlika tržišta rada u Srbiji jeste njegova segmentiranost. Dok je za razvijene zemlje uobičajeno posmatrati tržište radne snage kao manje-više jedinstveno, s praktično istim ili vrlo sličnim institucionalnim rešenjima, istim ili vrlo sličnim načinom formiranja zarada i lakom mobilnošću radnika s jednog na drugi deo tržišta, dotle se analize za zemlje u razvoju često zasnivaju na ideji o dualnom, odnosno segmentiranom tržištu rada.<sup>10</sup> Tržište rada u tom modelu nije jedinstveno, već ga čine dva ili više „podtržišta“, odnosno autonomnih tržišta sa sopstvenim karakteristikama, koja su međusobno povezana u određenoj meri, ali imaju i sopstvene odlike i dinamiku. Uobičajena je podela na dva segmenta, bilo da je u pitanju distinkcija između modernog i zaostalog, bilo između formalnog i neformalnog sektora. Ali, česte su i podele na više sektora, zavisno od teorijskih preferencija i aktuelne situacije u posmatranoj zemlji. Uzroci segmentiranosti tržišta rada nalaze se obično u kombinovanom dejstvu 1) institucionalnih, tj. regulatornih razlika, kada državna politika i zakoni na različit način regulišu i usmeravaju pojedine dolove tržišta, i 2) unutrašnjih odlika pojedinih delova tržišta rada, kao što su uloga sindikata i udruženja poslodavaca, regionalne razlike i slično.

U Srbiji se mogu jasno izdvojiti četiri autonomna segmenta tržišta rada:

- državni sektor,
- formalni sektor u privatnom sektoru ekonomije,
- neformalni sektor u privatnom sektoru ekonomije i
- individualna poljoprivreda.

---

<sup>9</sup> Analiza efekata privatizacije u Srbiji, Agencija za privatizaciju, Beograd, 2012.

<sup>10</sup> Koren ideje može se naći u dualnom modelu tržišta rada Artura Luisa, iz 1954. godine.

Distribucija zaposlenih po segmentima 2011. bila je sledeća:

### Zaposlenost u 2011, u 000

Državni sektor	678,1
Ostali formalni sektor bez poljoprivrednika	1.051,3
Neformalni sektor bez poljoprivrednika	112,3
Poljoprivrednici (i pomažući članovi domaćinstva)	411,5
Ukupno	2.253,2

IZVOR: ARS 2011, RZS

Kako se vidi, državni sektor obuhvata čak 30,1% svih zaposlenih, što je, komparativno posmatrano, vrlo visok udeo. Ovo tim pre što ostali, tj. privatni deo formalnog sektora, nije mnogo veći od javnog (tek za polovinu), a pripada mu samo 46,7% ukupne zaposlenosti. Poljoprivrednici čine 18,3% ukupno zaposlenih, a siva ekonomija samo 5,0%. Nizak udeo sive ekonomije može se objasniti time da joj prema Anketi o radnoj snazi ne pripadaju oni koji su zaposleni u formalnom sektoru, čak i onda kada u njoj aktivno učestvuju.

S legislativnog stanovišta, za formalni sektor u privatnoj ekonomiji važi Zakon o radu, s pratećom institucionalnom strukturom; za državni sektor takođe važi Zakon o radu, ali i Zakon o državnim službenicima i nameštenicima, koji delimično menja brojna rešenja iz Zakona o radu (disciplinska odgovornost, prestanak radnog odnosa, kolektivno pregovaranje i slično). Radni odnosi u preostala dva sektora praktično su neregulisani, odnosno, u ovim područjima ekonomske aktivnosti ne primenjuje se nijedan zakon iz oblasti rada, radnih odnosa i zapošljavanja.

Različita regulacija, pa i odsustvo regulacije, uzrokuju i različito funkcionisanje ovih segmenata tržišta rada, počevši od načina formiranja zarada, do zapošljavanja i prestanka zaposlenosti, socijalnih prava, kolektivnog pregovaranja i slično. U skladu s tim, pojedine segmente karakterišu sledeće osnovne odlike.

- *Državni sektor* obuhvata državnu upravu, veći deo prosvete, zdravstva i sličnih delatnosti, kao i javna preduzeća. Obezbeđuje veću sigurnost radnog mesta, što je delimično posledica zakonske zaštite zaposlenih, a delimično veće finansijske stabilnosti. Priličan je uticaj političkih stranaka na zapošljavanje, posebno kod viših radnih mesta. Veća je ujednačenost zarada, pa zaposleni nižeg ranga često imaju veće, a stručnjaci obično manje zarade nego u privatnom sektoru.
- *Formalni deo privatnog sektora* obuhvata veći deo privrede – od industrije i trgovine do raznovrsnih usluga. Zakon o radu reguliše radne odnose u ovom segmentu, mada njegova primena nije uvek potpuna, posebno u malim firmama. Sigurnost radnog mesta je manja nego u javnom sektoru, prvenstveno zbog većih rizika poslovanja. Diferenciranost zarada je visoka. Uloga sindikata razlikuje se od firme do firme, pa je i individualno kolektivno pregovaranje neujednačeno.
- *Neformalni sektor bez poljoprivrednika* obuhvata sivu ekonomiju u različitim delatnostima, od uličnih prodavaca, preko zanatlija, do lekara zaposlenih u državnim ustanovama koji posle podne rade privatno. Osnovni razlozi njegovog postojanja su izbegavanje državne regulacije, kako rigidnih radnih odnosa, tako i obaveze plaćanja

poreza. Većina radnika su samozaposleni, kao mali preduzetnici, dok je broj „zaposlenih radnika“ koji rade za poslodavce skroman. Socijalna prava uglavnom ne postoje: ne plaćaju doprinose za socijalno osiguranje, pa nemaju ni zdravstveno i penzijsko osiguranje. Poslednja ekonomska kriza pogodila je ovaj sektor, pa je broj zaposlenih smanjen više nego u formalnom sektoru, stoga što je ovo tržište fleksibilnije i potpunije se prilagođava ekonomskim okolnostima.<sup>11</sup>

- *Poljoprivrednici (sa pomažućim članovima)* čine segment koji predstavlja izvor (potencijalne) radne snage za druge sektore. Njihov broj se dugoročno smanjuje, u skladu s demografskim promenama i napretkom poljoprivredne tehnologije, ali se smanjenje usporava u kriznim vremenima. Usled postojanja poljoprivrednog imanja, poljoprivrednici su samozaposleni preduzetnici, koji povremeno, u vreme sezonskih radova, eventualno zapošljavaju radnike na crno. Neki od njih uplaćuju socijalno osiguranje, pa imaju penzijska<sup>12</sup> i zdravstvena prava, a drugi to ne čine. Vezani su za imanje, pa je inercija osnovna crta ovog segmenta tržišta rada.

Između ovih segmenata tržišta rada postoje veze izražene prelaskom ljudi iz jednog u drugi segment, ali i uticaji i ugledanja, na primer delimično prilikom determinacije zarada. Svakako, postoji prilična dinamika ukupnog tržišta rada, a posebno privatnog formalnog i privatnog neformalnog sektora, kao i kategorija nezaposlenih i neaktivnih stanovnika, budući da je tendencija smanjenja zaposlenosti u Srbiji postala već dugoročna, pa se deo zaposlenih prelijeva među nezaposlene, a deo među neaktivne, koji ne traže zaposlenje jer ne veruju da ga mogu naći.<sup>13</sup>

## ZAPOSLENOST I ZARADE U PRIVATNOM I JAVNOM SEKTORU

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u javnom sektoru u Srbiji (koji, pored državne uprave, uključuje i javne službe i javna preduzeća, ali ne uključuje policiju i vojsku), radi skoro svaka četvrta formalno zaposlena osoba, što je veoma mnogo. Kada na ove podatke dodamo i oko 90.000 osoba koje su zaposlene u policiji i vojsci<sup>14</sup>, dobijamo da na svake 2,2 osobe zaposlene u privatnom sektoru, dolazi jedna zaposlena u javnom.

Fiskalni savet, u izveštaju pod nazivom „Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016“ tvrdi da zaposlenost u javnom sektoru u Srbiji nije prevelika u odnosu na broj stanovnika, ali jeste prevelika u odnosu na broj zaposlenih.

Veliki broj zaposlenih u javnom sektoru u najvećoj meri rezultat je neuspeha prethodnih vlada da reformišu ovaj sektor i smanje ga na razumnu meru. Verovatno najbolja ilustracija jeste kretanje zaposlenosti u prosveti, gde se tokom prethodnih 10 godina odnos

---

<sup>11</sup> G. Matković, B. Mijatović i M. Petrović, *Uticaj krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji*, CLDS, 2010, str. 24.

<sup>12</sup> Videti: B. Mijatović, *Penzijsko osiguranje poljoprivrednika*, CLDS, 2010.

<sup>13</sup> G. Matković, B. Mijatović i M. Petrović, *o. c.*, str. 15–17.

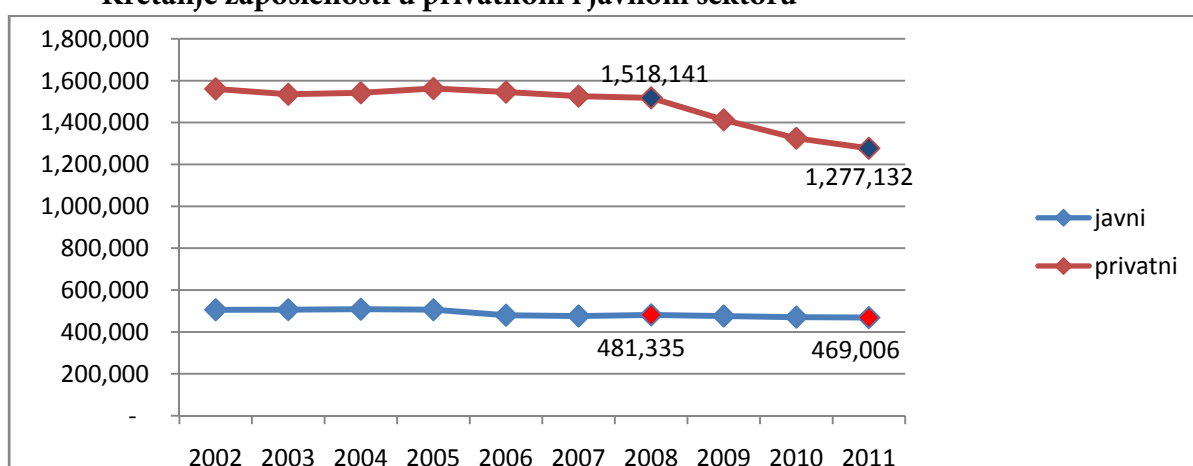
<sup>14</sup> *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*, izveštaj Svetske banke, 2010.

učenika prema broju zaposlenih smanjio sa 9,2 na ispod 7 – iako se broj učenika sa oko 1,035 miliona smanjio na oko 855.000, broj zaposlenih se sa oko 112.000 povećao na oko 122.000.

Jednostavno rečeno, zapošljavanje u javnom sektoru i dalje je izvor klijentelizma u Srbiji – državno zaposlenje često predstavlja razlog za učlanjivanje u političke stranke, dok političke stranke mogućnost zapošljavanja koriste kao nagradu vernim i zaslužnim članovima i njihovim porodicama. Određena profesionalizacija državne uprave koja je sprovedena u prethodnim godinama uglavnom se odnosila samo na najviše državne pozicije i organe, dok se zapošljavanje na nižim nivoima vlasti i, naročito, u javnim i komunalnim preduzećima i u javnim službama, uglavnom sprovodi na osnovu konkursa gde je već sve unapred dogovoreno.

**Grafikon 19.**

**Kretanje zaposlenosti u privatnom i javnom sektoru**



IZVOR: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija*

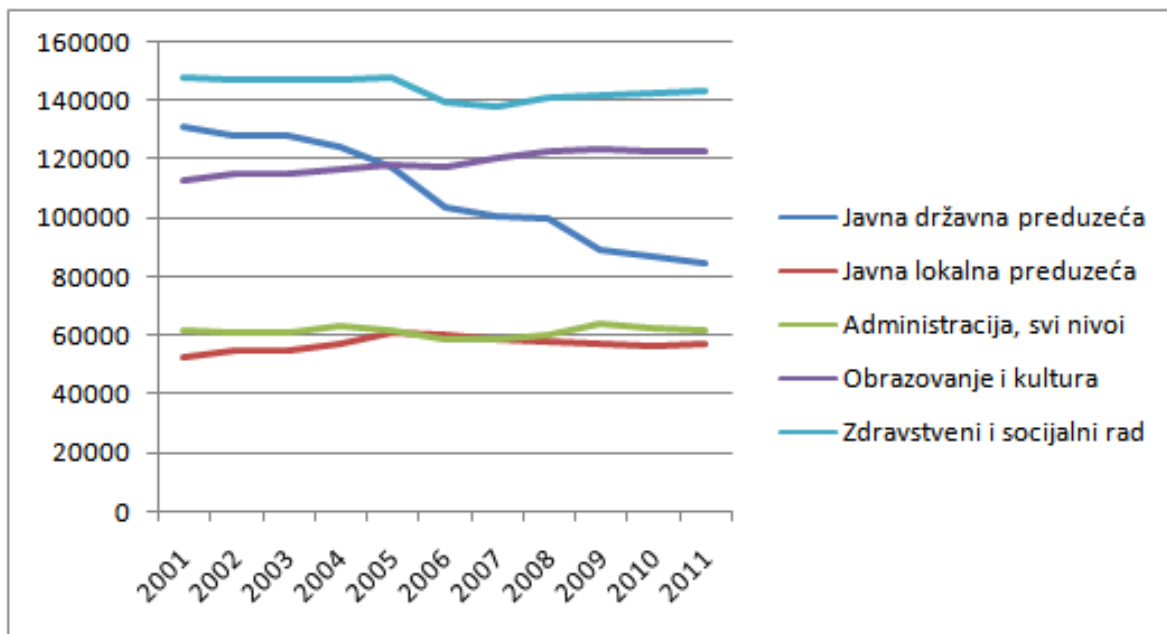
S druge strane, u prethodnih deset godina došlo je do značajnog pada broja zaposlenih (onih koji primaju platu, dakle, ne uzimaju se u obzir zaposleni u sivoj ekonomiji i poljoprivredi) u privatnom sektoru. Ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru se nešto smanjio, ali, kao što ćemo posle videti, uglavnom kao posledica manje zaposlenosti u javnim preduzećima.

Posebno se može primetiti da je od početka krize 2008, u privatnom sektoru izgubljeno oko 250.000 radnih mesta (16%), a u javnom sektoru samo oko 12.000 (2,5%).

Gledano po strukturi javnog sektora, došlo je do značajnog pada zaposlenosti u državnim javnim preduzećima (pre svega kao posledica odvajanja sporednih delatnosti, ograničenog restrukturiranja i privatizacije u nekim slučajevima), došlo je do izvesnog rasta u oblasti obrazovanja i kulture, dok je u ostalim oblastima (administracija, zdravstvo, lokalna komunalna preduzeća) broj zaposlenih uglavnom stagnirao.

Grafikon 20.

Kretanje zaposlenosti po komponentama javnog sektora



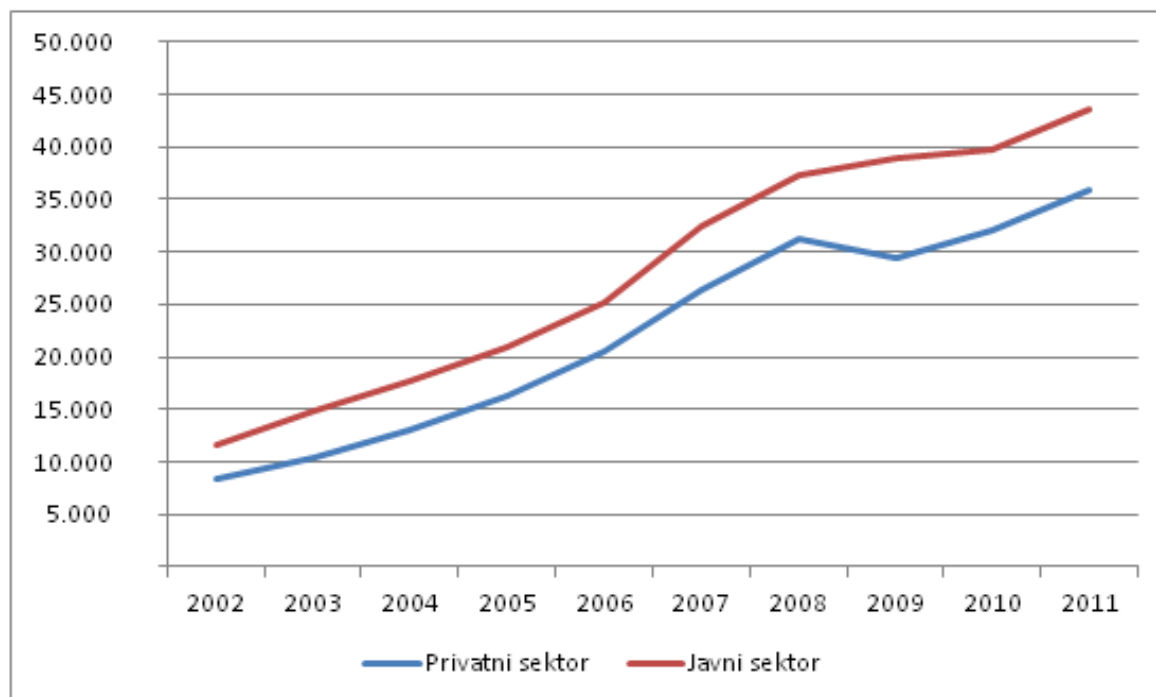
IZVOR: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija*

Dakle, može se primetiti da je javni sektor donekle smanjen, ali se isto tako može reći da su, u poređenju sa zaposlenima u privatnom sektoru, zaposleni u javnom sektoru prošli relativno dobro kroz krizu – otpuštanja praktično nije ni bilo.

Kretanje zaposlenosti i zarada u javnom sektoru ima velike posledice i na „privatno“ tržište rada, budući da javni i privatni sektor konkurišu za iste zaposlene. U tom smislu, politika zarada koju vodi javni sektor postavlja određeni *benchmark* za ostale poslodavce. Na sledećem grafikonu prikazujemo kretanje prosečne neto zarade u javnom i privatnom sektoru u Srbiji. Direktno poređenje je, naravno, sporno, pošto se radi o potpuno različitim grupama. S jedne strane, zaposleni u javnom sektoru su, verovatno, bolje obrazovani i iskusniji, a često obavljaju i vrlo opasne i odgovorne poslove. S druge strane, sigurnost posla je znatno viša, a i uslovi rada su često daleko bolji.

**Grafikon 21.**

**Kretanje prosečne neto zarade u privatnom i javnom sektoru**



IZVOR: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija*

Poseban problem predstavlja činjenica da je odnos između najniže i najviše plate u javnom sektoru znatno niži od odgovarajućeg odnosa u privatnom sektoru. To znači da je javni sektor relativno dobra opcija za osobe slabijeg obrazovanja i kvalifikacija u odnosu na privatni sektor, što dalje znači i da i privatni sektor mora te osobe više da plati ukoliko želi da ih zaposli. Pitanje je koliko je to ozbiljan problem za sada, dok je nezaposlenost izrazito visoka, ali može postati ozbiljan problem ukoliko dođe do pada nezaposlenosti.

Ozbiljni fiskalni problemi s kojima se Srbija suočava otvaraju pitanje održivosti postojećeg modela, gde se zapošljavanje u javnom sektoru često smatra načinom predupređivanja socijalnih problema. Godinama se već odlažu reforme čiji bi cilj bio smanjenje troškova javnog sektora i uvođenje podsticaja za bolji rad, naročito u sektorima koji zapošljavaju najviše ljudi – u prosveti i zdravstvu.

Sve u svemu, naredne vlade će biti pod velikim pritiskom zaposlenih da se plate povećaju, a realno za to neće biti mogućnosti – deficit treba da se smanji, a treba napraviti i prostora u budžetu za rastuće troškove kamate.

## Poglavlje 2

# OPŠTA REGULACIJA RADA

### RADNO ZAKONODAVSTVO

Početak prošle decenije, u prvoj fazi tranzicije, u Srbiji su reformisani radni odnosi i izvedena delimična liberalizacija radnog zakonodavstva u odnosu na predreformski model iz 1990-tih godina, usvojen u sasvim drugačijim okolnostima. Već 2005. načinjen je korak nazad i Zakon o radu učinjen znatno restriktivnijim. Stoga dosadašnja reforma radnih odnosa nije zasnovana na uravnoteženim odnosima između radnika i poslodavaca, kako je proklamovano, već je, suštinski, preuzela regulaciju koja je uobičajena u Evropskoj uniji, pa i više od toga, što znači da su ozakonjena mnoga rešenja koja donose prevagu zaštite interesa zaposlenih nad interesima poslodavaca i poslovanja u celini, a time i nefleksibilnost radnih odnosa i tržišta rada. Centralna ideja ovakvog radnog zakonodavstva jeste zaštita zaposlenih od rizika koje ekonomska aktivnost neminovno donosi, odnosno prenošenje tih rizika na poslodavca, sa svim finansijskim i drugim posledicama. Osnovne odlike su znatna zaštita zaposlenih, visoka formalizovanost i složenost procedura radnih odnosa, zakonski nametnuta važna uloga sindikata, produženje važnosti starog Opšteg kolektivnog ugovora, donetog u predreformsko vreme, a koji je izrazito proširivao prava i zaštitu zaposlenih, i slično.

Dobar prikaz karaktera Zakona o radu, tj. njegove pristrasnosti na štetu poslodavaca, jesu čl. 12–17, u kojima se navode prava i obaveze glavnih aktera, koji opredeljuju njihove međusobne odnose. Taj katalog sadrži odredbe o pravima i obavezama zaposlenih i obavezama poslodavaca. Prava poslodavaca se nigde ne pominju, kao da ne postoje. Iako se ona mogu implicitno identifikovati, izbegavanje da se eksplicitno pomenu ukazuje na ideološku orijentaciju autora ovog zakona i na neravnotežu koja se uspostavlja odmah na početku teksta Zakona i kasnije dosledno sprovodi, odnosno na minimizaciju prava poslodavaca i njihovo potiskivanje u drugi plan, što svakako nije dobro za atraktivnost poslovanja u Srbiji.

Osnovne crte srpskog Zakona o radu i srodnih propisa mogu se sumirati na sledeći način:

- restriktivnost u svim važnim oblastima: od ograničenja vezanih za tipove radnog angažovanja i odredaba o radnom vremenu i odmorima, preko konzervativnog pristupa regulaciji ličnih primanja, do rigidnih rešenja u slučaju okončanja radnog odnosa i prosindikalističkog pristupa kada je u pitanju uloga sindikata i kolektivno pregovaranje;
- izraziti paternalizam Zakona o radu, koji ekstenzivnom regulacijom svega i svačega onemogućava dogovore poslodavca i zaposlenog i onda kada bi to bilo u obostranom interesu;
- haotičan sistem kolektivnog pregovaranja na nacionalnom i granskom nivou, koji uključuje i nereprezentativne učesnike i u kome se ekstenzivno koristi tzv. prošireno

dejstvo, čime se narušava ideja slobodnog kolektivnog pregovaranja i samo kolektivno pregovaranje pretvara u svoju suprotnost.

Takav sistem radnih odnosa vodi smanjenju zaposlenosti i konkurentnosti privrede Srbije, jer:<sup>15</sup>

- ometa privredu u ekonomskom i finansijskom prilagođavanju dinamičnoj promeni ambijenta i koči prelazak radnika iz neperspektivnih u perspektivne firme i delatnosti, čime nanosi direktnu ekonomsku štetu privredi Srbije;
- uvećava troškove radne snage, što vodi manjem zapošljavanju, jer destimuliše poslodavce da zapošljavaju nove radnike, što je, zajedno sa usporenom tranzicijom i neprimerenim odgovorom vlade na ekonomsku krizu, dovelo do vrlo negativnih tendencija u kretanju zaposlenosti i nezaposlenosti;
- narušava načelo jednakosti, jer favorizuje zaposlene na račun nezaposlenih, tj. pretežno starije na račun pretežno mlađih generacija, promovisanjem otpuštanja i zapošljavanja malog broja radnika, što vodi stabilnoj, slabo promenljivoj radnoj snazi u preduzeću;
- podstiče nepoštovanje zakona, budući da život neminovno pokušava da zaobiđe nepotrebne barijere, pa su prekršaji zakona česta pojava kako radi rešavanja realnih problema (na primer, zaposleni potpisuju blanko ostavke bez datuma, koje drži poslodavac), tako i zbog nedostatka potrebne ekspertize o radnom zakonodavstvu u manjim firmama; ovo opet vodi čestom suđenju zbog prekršaja propisanih procedura, što, zbog evidentne pristrasnosti sudova u korist zaposlenih,<sup>16</sup> dalje vodi narušavanju vladavine prava i gubicima u privredi;
- vodi nestandardnim oblicima radnog angažovanja (na određeno vreme, privremeno, povremeno, ugovor o delu itd.), čija je ideja da se lakše i s manjim troškovima reguliše redovna radna snaga u preduzeću;
- podstiče prelazak u sivu ekonomiju, bez ikakvog ugovora o radu, kako bi se izbegle restriktivne odredbe radnog zakonodavstva i uvećani troškovi u odnosu na tržišni nivo nadnica;
- podstiče korišćenje visokih tehnologija koje štede rad i autorsovanje radnih poslova, iz istih razloga;
- često dovodi do nepotrebnih konflikata u preduzeću, budući da uvodi previsoke standarde u radne odnose, i slično.

---

<sup>15</sup> Videti: „Reforma tržišta rada i radnih odnosa“, u: *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS, 2005; *Serbia, Labor Market Assessment*, World Bank, September 2006; „Employment Protection Regulation and Labour Market Performance“, u: *OECD Employment Outlook*, OECD, 2004; *Serbia: A Labour Market in Transition*, OECD, 2008; *Bela knjiga*, FIC, 2011.

<sup>16</sup> Postoji mišljenje da se jedan od razloga pomenute pristrasnosti može naći u činjenici da u Srbiji troškove sudskog postupka snosi strana koja je izgubila spor i da bi to bio pretežak teret za mnoge zaposlene, a onda i da je te troškove znatno lakše naplatiti od poslodavca.



Upoređenje rešenja u Srbiji s rešenjima u drugim zemljama predstavljeno je u nastavku, a razmatranje konkretnih slabosti najvažnijih rešenja Zakona o radu prezentovano je u Poglavlju 4.

Veliki su otpori sindikata promenama radnog zakonodavstva. Tako su sindikati odbacili pokušaj vrlo ograničene „fleksibilizacije“ radnog zakonodavstva s kraja 2011, izražen predlogom Vlade Srbije o izmenama Zakona o radu, što je navelo Vladu da i sama odustane od sopstvenog predloga. Članice Evropske unije, kako smo videli, već celu deceniju postepeno napreduju u procesu promena u liberalnijem pravcu, a Srbija zaostaje za EU, odnosno, drži se starog koncepta koji zemlje EU postepeno napuštaju.

## KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Industrijski odnosi su u Srbiji regulisani Zakonom o radu (2005) i Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu (2004). Glavni akteri kolektivnog sporazumevanja na granskom i nacionalnom nivou jesu Unija poslodavaca Srbije, kao asocijacija poslodavaca, Savez samostalnih sindikata Srbije, UGS „Nezavisnost“ i, odskora, Konfederacija slobodnih sindikata, kao sindikati, te Vlada Republike Srbije, kao učesnik tripartitnog, tzv. socijalnog dijaloga i poslodavac za javni sektor. Pomenutoj organizaciji poslodavaca i sindikatima priznata je reprezentativnost, prema Zakonu o radu. Još neke asocijacije bezuspešno pokušavaju poslednjih godina da steknu reprezentativnost (Privredna komora Srbije, Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata, Asocijacija malih i srednjih preduzeća, udruženje „Poslodavac“).

Kolektivno pregovaranje u Srbiji razlikuje se prema sektoru u kome se odvija. U javnom sektoru primenjuju se granski ugovori, a u privatnom najčešće kolektivni ugovori na nivou preduzeća, a povremeno se usvajaju i kolektivni ugovori viših nivoa (granski i opšti). Pokrivenost zaposlenih kolektivnim ugovorima u javnom sektoru je praktično potpuna, dok je u privatnom relativno niska, zbog niskog obuhvata zaposlenih sindikatima<sup>17</sup> i nedostatka razumevanja i poznavanja kolektivnog pregovaranja kako na strani nekih lokalnih sindikata, tako i nekih poslodavaca.

Zbog relativno malog broja kompanijskih kolektivnih ugovora i relativno slabe pokrivenosti zaposlenih, sindikati tradicionalno pokušavaju da taj nedostatak kompenzuju usvajanjem kolektivnih ugovora viših nivoa, posebno onog najvišeg – opšteg kolektivnog ugovora za celu Srbiju, s proširenim dejstvom. Time se jednim ugovorom pokriva ceo privatni sektor u Srbiji.

Posle dugotrajnog važenja arhaičnog Opšteg kolektivnog ugovora iz 1997, maja 2008. usvojen je novi, koji je važio do maja 2011. godine. Poslodavci su ga oštro kritikovali, i bio je od male praktične važnosti. U vremenu krize retko se ko osvrtao na njegove odredbe. Tokom prošle i ove godine usvojeno je nekoliko granskih kolektivnih ugovora s proširenim dejstvom.

Osnovni problemi s kolektivnim pregovaranjem na nacionalnom nivou ne potiču toliko iz odredaba Zakona o radu, koliko iz naopake primene. Najvažnija primedba

---

<sup>17</sup> M. Arandarenko, *Serbia: Industrial Relations Profile*, Eurofound, 2012, str. 5–6.

poslodavaca odnosi se na olaku primenu proširenog dejstva sklopljenih ugovora i na veoma raširen osećaj poslodavaca u Srbiji da nisu predstavljeni u tim pregovorima, pošto zvanično reprezentativna asocijacija poslodavaca ne zastupa njihove interese na pravi način, već je previše popustljiva prema sindikatima i Vladi Srbije. Izraz te popustljivosti može se, na primer, naći u znatnim skokovima minimalne zarade (13% u aprilu 2012) ili u Opštem kolektivnom ugovoru koji je Unija potpisala 2008, a koji je bio posebno povoljan za zaposlene i sindikate i koji je u preteranoj meri ograničavao prava poslodavaca u radnim odnosima. Naročito ilustrativan događaj zbio se u jesen 2008, kada je potpisan aneks Opšteg kolektivnog ugovora koji je predviđao povećanje plata svih zaposlenih (odmah je potpisano prošireno dejstvo) čak za 20%; ovaj antiprivredni čin poništila je Vlada Srbije.

Posebno je zaoštren problem reprezentativnosti učesnika, budući da je svojevremeni proces utvrđivanja reprezentativnosti na nacionalnom nivou bio veoma netransparentan. Raširene su tvrdnje da Unija poslodavaca Srbije ne poseduje stvarnu reprezentativnost, a pojavljuju se i sumnje za UGS „Nezavisnost“. Nadležno Ministarstvo rada ne preduzima nikakvu akciju na razjašnjenju problema, a kao dobar izraz sumnji može se navesti pismo SSSS Uniji poslodavaca Srbije u jednom trenutku prekida saradnje: „Gospodo iz Unije poslodavaca Srbije, odlučni smo u nameri da se zvanično utvrdi koga vi predstavljate, odnosno da li u skladu sa Zakonom o radu imate potrebnu kompetentnost da u dijalogu na nivou Republike učestvujete kao ravnopravni socijalni partner.“<sup>18</sup> Ova namera je ostala nerealizovana, a SSSS i UPS nastavili su saradnju.

Tokom poslednjih godinu dana nastavljeno je sa starom praksom: tri reprezentativne asocijacije potpisale su više granskih kolektivnih ugovora, bez širih konsultacija i transparentnosti, koji su odmah dobili prošireno dejstvo (osim za metalnu industriju, koji je poslednji potpisan).<sup>19</sup> Nekima od tih ugovora proširivana su pojedina prava zaposlenih u odnosu na Zakon o radu: na primer, uvećane su otpremnine, precizirani kriterijumi za utvrđivanje viška zaposlenosti, povećavane naknade za rad u neradne dane i noću, zatim regres, topli obrok i terenski dodatak, predviđena je obaveza poslodavca da osigura zaposlene za slučaj smrti, povrede na radu, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti i slično.

Orijentacija nacionalnih aktera kolektivnog pregovaranja u Srbiji na kolektivne ugovore višeg nivoa (opšti ili granski) donosi nove teškoće kako poslodavcima, tako i zaposlenima. Jer, uslovi rada i poslovanja na tržištu (često lokalnom), tehničke, finansijske i kadrovske karakteristike preduzeća, politika radnih odnosa i nagrađivanja, organizacija rada i slični faktori razlikuju se od firme do firme i stoga čine da jedan kolektivni ugovor višeg nivoa ne odgovara svima u podjednako meri, odnosno, obično ne odgovara nikome. Jedna mera ne može odgovarati svima. Za respektovanje pomenutog diverziteta daleko je bolje kolektivno pregovaranje na nivou preduzeća, pošto je tada moguće respektovanje specifičnosti preduzeća u daleko većoj meri, što svakako koristi i poslodavcima i zaposlenima. Tako se, na primer,

---

<sup>18</sup> Otvoreno pismo Predsedništva SSSS od 30. decembra 2008, u: R. Kosanović i Sanja Paunović, *Kolektivno pregovaranje*, Prilog 15, FES, Beograd, 2010.

<sup>19</sup> Zanimljiva je sklonost autora ovih granskih kolektivnih ugovora da u njih ekstenzivno prenose odredbe Zakona o radu, kao da one ne bi važile bez „potvrde“ kolektivnog ugovora. Slično je s brojnim odredbama koje kažu da poslodavac ili zaposleni nešto „može da...“, kao da to pravo nekome daje PKU, a ne Zakon o radu, ili se radi o prirodnom pravu poslodavca i zaposlenog.

samo na nivou preduzeća mogu racionalno povezati kretanje produktivnosti i zarada zaposlenih, što je pretpostavka efikasnog sistema nagrađivanja i podsticanja dobrog rada.

Ovaj proces poseduje dve dodatne ozbiljne slabosti.

- Granske ugovore, po svemu sudeći, nisu zaključile reprezentativne asocijacije. Naime, Zakon o radu poznaje i reprezentativne asocijacije grana i delatnosti, i za njih ustanovljava kriterijum brojnosti (15% zaposlenih za asocijaciju poslodavaca i 10% za sindikat, čl. 220 i 222); međutim, javnosti nije poznato da tri asocijacije koje poseduju „opštu“ reprezentativnost za teritoriju Srbije imaju priznatu i reprezentativnost za grane i delatnosti za koje su potpisale kolektivne ugovore. Ukoliko je nemaju – tada granski kolektivni ugovori nisu u skladu sa Zakonom i ne bi trebalo da važe.
- Insistiranje na proširenom važenju ide dotle da se stupanje na snagu granskih kolektivnih ugovora predviđa tek kada ministar proširi njihovo važenje. Tako granski ugovor za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala propisuje: „Kolektivni ugovor se zaključuje na period od 12 meseci, od dana kada nadležni ministar donese odluku da se ovaj kolektivni ugovor u celosti primenjuje na sve poslodavce koji nisu članovi Udruženja poslodavaca – učesnika ovog kolektivnog ugovora.“ Ovo je krajnje neobičan postupak: kao da se PKU ne donosi radi sopstvenog članstva, već radi onih drugih, tj. kao da njegove odredbe nisu dobre, pa se potpisnici uzdržavaju od primene u „svojim“ kolektivima. Takav postupak svakako stavlja pod ozbiljnu sumnju ne samo proces usvajanja PKU već i njihov sadržaj.

Više o suštinskom i pravnom aspektu problema i reprezentativnosti i proširenog dejstva kolektivnih ugovora u Poglavlju 4.

U Srbiji se već duže vreme promoviše tzv. socijalni dijalog tripartitnog tipa (sindikati, poslodavci, vlada) na nacionalnom nivou, kao važna institucionalna mogućnost za ublažavanje krize i rešavanja suštinskih socijalno-ekonomskih pitanja u zemlji. Institucionalni okvir za socijalni dijalog je Socijalno-ekonomski savet, osnovan istoimenim zakonom 2004. godine.

Rezultati rada Saveta nisu veliki. Najbolji je usvajanje Opšteg kolektivnog ugovora iz 2008, koji je, međutim, ubrzo suspendovan u znatnoj meri. Nakon što je on istekao, maja 2011, novi opšti kolektivni ugovor nije usvojen. Jedna od redovnih zakonskih obaveza Saveta jeste ustanovljavanje reprezentativnosti asocijacija zaposlenih i poslodavaca, a funkcionisanje Saveta, odnosno njegovog odbora, proizvodi dosta kritika i nezadovoljstva zainteresovanih usled česte blokade njegovog rada. Druga zakonska obaveza Saveta jeste ustanovljavanje minimalne zarade, što se obično svodi na političko cenkanje u kome vlada ima najjači adut: zakonsku odredbu da ona samostalno određuje minimalnu zaradu ukoliko se ne postigne saglasnost unutar Saveta. Štaviše, bilo je perioda kada se Savet nije ni sastajao, usled loših međusobnih odnosa učesnika.

Ni na širem društvenom i političkom planu rad Socijalno-ekonomskog saveta nije doneo vidljive rezultate. Dobar primer je jedina vidljivija aktivnost na tom planu tokom poslednjih godina – usvajanje tzv. Socijalno-ekonomskog sporazuma u aprilu 2011, kao odgovora Vlade i asocijacija zaposlenih i poslodavaca na krizu produženog trajanja. Njime se Vlada obavezala na podsticanje rasta i zapošljavanja i na unapređenje socijalne zaštite; sve

asocijacije su se obavezale da će poštovati kolektivne sporazume, poslodavci da će štiti postojeća radna mesta i redovno isplaćivati plate i uplaćivati socijalne doprinose, a sindikati da će se uzdržavati od štrajkova. Po svemu sudeći, ovaj sporazum uopšte ne daje rezultate, osim odredbe o zaključivanju granskih kolektivnih ugovora, koje postepeno napreduje.

## MEĐUNARODNO UPOREĐENJE REGULACIJE TRŽIŠTA RADNE SNAGE

### **Dva modela radnih odnosa u svetu**

Različiti radni odnosi nastali na temelju različitog shvatanja o prednostima i slabostima tržišta i njegovih efekata uzrokovali su pojavu, globalno gledano, dva modela radnih odnosa u savremenom svetu, naravno, s podvrstama i varijetetima. Prvi model je protržišni, a radni odnosi su uglavnom liberalni i dosta fleksibilni; primenjuju ga SAD, Kanada, Australija, Novi Zeland, Velika Britanija i Irska. Drugi model je intervencionistički; on je protektivan, a radni odnosi su dosta rigidni; primenjuje ga većina evropskih zemalja (osim anglosaksonskih), ali uz prilične međusobne razlike. Ovakva klasifikacija modela proističe iz različitih osnovnih institucija na tržištu radne snage: zakonske zaštite zaposlenja, kolektivnog pregovaranja, osiguranja od nezaposlenosti i aktivnih mera politike zapošljavanja. Ova podela odgovara i klasičnoj distinkciji pravnih tradicija na anglosaksonsko (običajno) i kontinentalno (civilno) pravo.

Naglasimo odmah da ovde nemamo u vidu ekstreme: tržišni model nije potpuno deregulisan, već postoji državna regulacija, kao što i intervencionistički nije planerski, već postoji tržište radne snage. Razlika je u nivou. Najvažnije osobine i ishodi funkcionisanja pomenutih modela mogu se predstaviti na sledeći način:

Tržišni, fleksibilan:

- zapošljavanje i otpuštanje je relativno jednostavno, pošto (na primer, u SAD) svaka ugovorna strana, znači, i zaposleni i poslodavac, ima pravo da slobodno zaključi ugovor o zapošljavanju i da ga raskine po svojoj volji; u novije vreme se to pravo delimično ograničava zabranom diskriminacije; evropske zemlje koje pripadaju ovoj grupi, dele, zajedno s drugim evropskim zemljama, načelo opravdanog otkaza, ali na fleksibilniji način;<sup>20</sup>
- prosečno trajanje zaposlenja u jednoj firmi kraće je nego u slučaju intervencionističkog modela, što je neminovna posledica jednostavnijeg otpuštanja i oslobađanja radnog mesta za drugog radnika; drugim rečima, fluktuacija radnika (frekvencija promene posla) jeste visoka;
- visina naknade za nezaposlenost je umerena, kao deo strategije aktivacije, pošto se tako podstiču nezaposleni na aktivnu potragu za poslom; drugim rečima, veruje se da

---

<sup>20</sup> Britanski model zaštite od otkaza smatra se „rudimentarnim“; videti: „Dismissal protection in Europe“, *CES Info*, 2004.

bi visoka naknada za nezaposlenost destimulisala nezaposlenog od potrage za zaposlenjem;

- sindikati nisu posebno uticajni akteri na tržištu rada, pošto im radno zakonodavstvo ne daje posebnu ulogu, niti ih povlašćuje ili štiti, i pošto se tzv. socijalno partnerstvo ne smatra uzornim društvenim modelom; štaviše, članstvo sindikata se u SAD smanjuje decenijama, pa tako i njihova uloga;
- radni odnosi unutar preduzeća često su konfliktni, stoga što se kolektivno pregovaranje ne zasniva na socijalnoj medijaciji, već na tržišnom principu i pregovaračkoj snazi i veštini;
- kolektivno pregovaranje uglavnom je decentralizovano, odnosno, odvija se na nivou preduzeća, tako da pregovaraju sindikat preduzeća i poslodavac; granski pregovori su ređi, a nacionalni praktično ne postoje;
- neujednačenost dohodaka je relativno izražena, pošto je državni i sindikalni uticaj na raspodelu skroman, budući da tržište radne snage uglavnom slobodno odlučuje o zaradama, u skladu s odnosima ponude i tražnje za radom i doprinosa radnika poslovanju preduzeća;<sup>21</sup>
- svi pojedinci su u jednakom položaju (na primer, mladi–stari), odnosno, ne postoji sistemska diskriminacija nijedne grupe (videti intervencionistički model);
- stopa nezaposlenosti je obično niža nego u intervencionističkom modelu, pošto jednostavnost otpuštanja i zapošljavanja (praćena niskim troškovima) stimuliše poslodavce na zapošljavanje novih radnika u konjunktturnim uzletima (mogu ih bez teškoća otpustiti ako im više ne budu potrebni), dok relativno niske naknade za nezaposlenost podstiču nezaposlene na potragu za poslom.

Intervencionistički, rigidan:

- postoji zakonska zaštita zaposlenog od otkaza, budući da je otkaz moguć tek ukoliko postoji opravdan razlog (konvencija Međunarodne organizacije rada br. 158), a otpušteni često stiže pravo na otpremninu koju plaća poslodavac;
- zbog restrikcija na otpuštanje i niske frekvencije otpuštanja, postoji dugotrajnija vezanost za istu firmu, naročito u poređenju s tržišnim modelom; ta vezanost povećava socijalnu sigurnost pojedinca, ali može ograničiti njegovu karijeru i zaradu;
- naknade za nezaposlenost su više nego u tržišnom modelu, pošto se, prema konceptu evropske socijalne države, pokušava izbeći vidnije opadanje životnog standarda nezaposlenih pojedinaca;
- sindikati su obično brojni i uticajni, što je rezultat i tradicije sindikalnog organizovanja i radnog zakonodavstva, koje im propisuje važnu ulogu u kolektivnom pregovaranju i prihvaćenom konceptu socijalnog partnerstva;
- radni odnosi su pretežno kooperativni, pošto je vladajuća ideja socijalni dijalog, u kome predstavnici države, udruženja poslodavaca i sindikata dogovornim rešenjima pokušavaju izbeći konflikte između poslodavaca i zaposlenih; ovaj korporativistički

---

<sup>21</sup> Videti: D. Checchi and C. García-Peñalosa, „Labour market institutions and income inequality“, *Economic Policy*, [Issue 56](#), October 2008.

pristup zamenjuje i tržište i individualno pregovaranje i, u pojedinim pitanjima, čak i parlament;

- kolektivno pregovaranje o zaradama i drugim vitalnim temama je centralizovanije i u nekim zemljama sprovodi se na nacionalnom ili granskom nivou, tako da onda važi za obuhvaćena preduzeća, a ponekad se njegovo dejstvo proširi i na sve zaposlene;
- dohoci zaposlenih su ujednačeniji, što je posledica centralizovanog kolektivnog pregovaranja o ujednačavanju zarada i gušenja uticaja ponude i tražnje na tržištu radne snage na zarade;
- stariji pojedinci-muškarci (već zaposleni) prolaze bolje nego mlađi, žene i imigranti (kandidati za zaposlenje), pošto prve radno zakonodavstvo štiti od otkaza i obezbeđuje im pristojne zarade, dok drugi uglavnom čine kontingent nezaposlenih i ostaju i bez dohotka i bez radnog iskustva;
- stopa nezaposlenosti je najčešće viša nego u tržišnom modelu, jer je otpuštanje uređeno restriktivno i stoga obično skupo, pa je zato i tražnja za novom radnom snagom manja nego što bi bila: poslodavci odlažu zapošljavanje novih radnika u vreme poslovne konjunktore, jer znaju da će ih teško otpustiti (ili će otpuštanje biti skupo) ukoliko ili kada za njima prestane potreba.<sup>22</sup>

Osnovna razlika između tržišnog i intervencionističkog i kontinentalnog modela leži u različitim vrednostima kojima se daje prioritet. Tržišni model prednost daje ekonomskom aspektu, prvenstveno se trudeći da omogući dobro funkcionisanje preduzeća na mikronivou i cele ekonomije na makronivou, te stoga omogućava firmama da u vreme krize ili slabljenja konjunktore izvedu relativno jednostavno i jeftino prilagođavanje nivoa zaposlenosti i/ili visine zarada, a u tržišnom sistemu zasnovanom na relativno slobodnom ugovaranju između zaposlenih i poslodavaca. Fundamentalna ideja ovog modela jeste da zdrava preduzeća neminovno obezbeđuju zdravlje privrede, što u nešto dužem roku obezbeđuje visoku zaposlenost i visoke zarade.

Intervencionistički model, s druge strane, prednost daje socijalnom aspektu, tj. sigurnosti položaja zaposlenih i njihovog životnog standarda, posebno u vreme pogoršanja ekonomskih okolnosti. Tada se ne prihvata jednostavno prilagođavanje preduzeća kroz zaposlenost i zarade, već se otežavanjem otpuštanja i smanjenja zarada obezbeđuje sigurnost radnih mesta. Na taj način se ostavlja preduzećima i privredi da podnesu teret prilagođavanja, bez obzira na eventualne nepovoljne posledice. Ovaj model stoga generiše visoku sigurnost zaposlenih, ali i preduzeća s viškom zaposlenih i privredu s većim brojem nezaposlenih nego u anglosaksonskom modelu, što je rezultat uzdržavanja poslodavaca da u vremenima konjunktore zaposle nove radnike, pošto znaju da kada konjunktura prođe, neće moći lako da smanje radnu snagu.

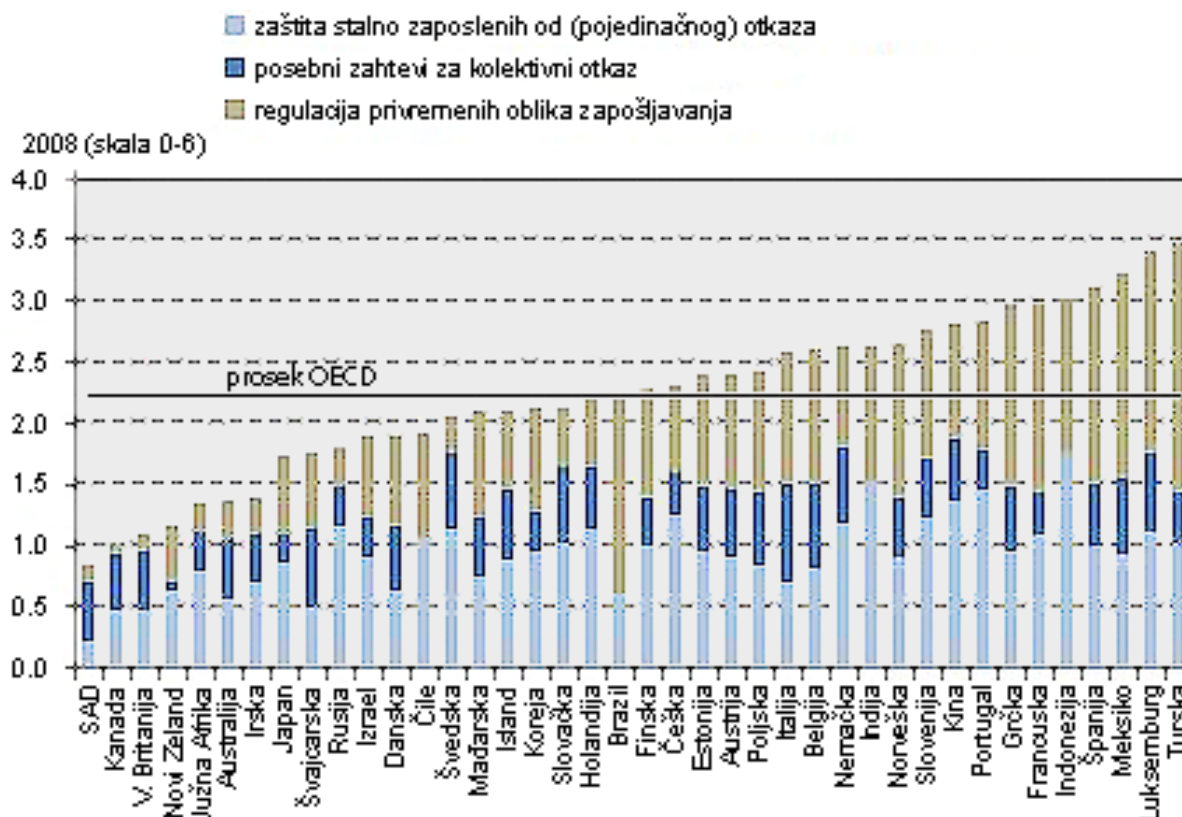
Pogledajmo raspored zemalja OECD-a prema stepenu rigidnosti (uključujući i komponente):

---

<sup>22</sup> Videti odeljak „Fleksibilnost, nezaposlenost i rast“.

Grafikon 1.

Zaštita zaposlenja, 2008, skala od 0 (najmanja) do 6 (najveća)



IZVOR: Danielle Venn, „Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 89, 2009.

Vidi se da je rigidnost najmanja među zemljama engleskog govornog područja, a među zemljama s najvećom rigidnošću nalaze se dve zemlje u razvoju i zemlje Južne Evrope. U srednjem delu tabele su zemlje Centralne i Severne Evrope i neke vanevropske zemlje.

### Poređenje Srbije s drugim zemljama

U ovom odeljku prezentovaćemo neka poređenja rigidnosti regulacije radnih odnosa u Srbiji i svetu, odnosno u nekim uporedivim zemljama. Na taj način će se videti gde se Srbija danas zaista nalazi, što će nam poslužiti kao jedan od elemenata prilikom formulacije politike reforme radnog zakonodavstva.

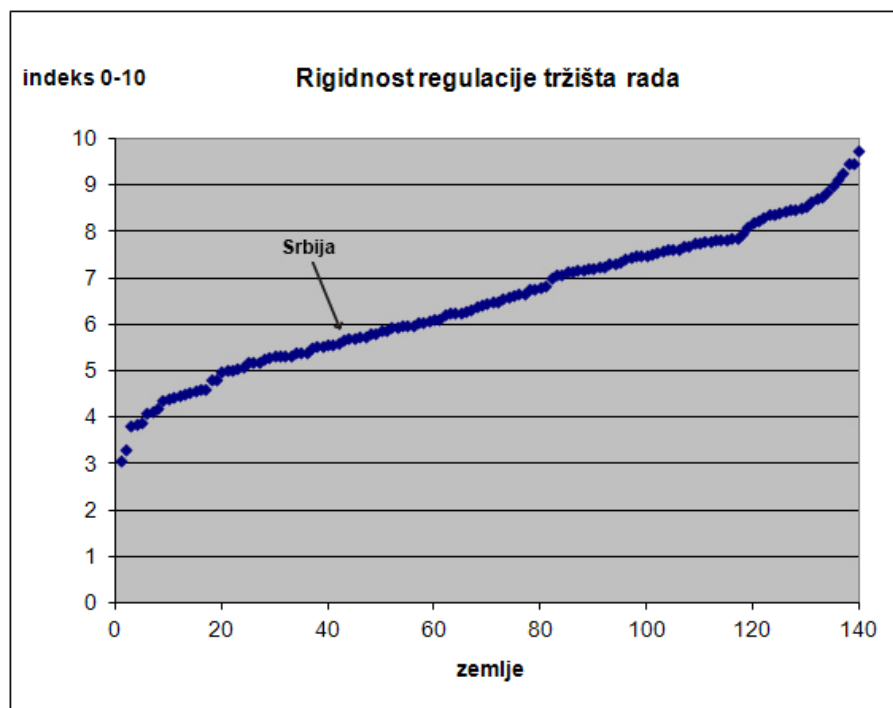
Najpre ćemo pogledati jedan sintetički indikator rigidnosti (iz Indeksa ekonomskih sloboda Frejzerovog instituta), a zatim poređenje konkretnih rešenja radnog zakonodavstva za osam zemalja, među kojima je i Srbija (iz izveštaja „Poslovanje“ Svetske banke).

Indeks ekonomskih sloboda Frejzerovog instituta zasnovan je na kvantitativnim nalazima „Poslovanja“ Svetske banke i Globalnog indeksa kompetitivnosti Svetskog ekonomskog foruma, a obuhvata pet komponenata, sastavljenih od većeg broja pokazatelja iz

oblasti regulacije zapošljavanja, otpuštanja, kolektivnog pregovaranja i radnog vremena. Indeks obuhvata 140 zemalja sveta.

Na Grafikonu 2 prikazana je vrednost indeksa slobode, odnosno rigidnosti radnih odnosa i radnog zakonodavstva za 2009. godinu. Vrednost indeksa se kreće od 0 (maksimalna rigidnost) do 10 (ne postoje ograničenja).

**Grafikon 2.**



IZVOR: [www.freetheworld.com/2011/reports/world/EFWdataset2011.xls](http://www.freetheworld.com/2011/reports/world/EFWdataset2011.xls)

Raspon vrednosti indeksa zemalja celog sveta kreće se od 3,1 do 9,7, a indeks Srbije ima vrednost 5,7. Po stepenu rigidnosti radnog zakonodavstva Srbija deli 43–47. mesta od 140 zemalja, što znači da se nalazi u rigidnijoj polovini sveta, preciznije, na prelazu iz prve trećine zemalja u drugu. Takva pozicija nije za pohvalu i navodi na misao da je potrebno promeniti regulaciju radnih odnosa u fleksibilnijem smeru.

U nastavku ćemo razmotriti uporedna rešenja radnih zakonodavstava osam zemalja, koja su važna za poslovanje preduzeća i koja bacaju izvesno svetlo na karakter njihovih radnih zakonodavstava. Među tih osam zemalja se, pored Srbije, nalaze susedne socijalne države Mađarska i Hrvatska, zatim takođe evropske, ali fleksibilnije Danska i Irska, te velike zemlje, SAD, Rusija i Nemačka. Podaci su preuzeti iz izveštaja „Poslovanje“ Svetske banke<sup>23</sup> i tematski grupisani u tri tabele.

<sup>23</sup> *Doing Business 2012*, The World Bank Group, 2011, preuzeto 15. jula 2012. sa [www.doingbusiness.org/data/exploretopics/employing-workers](http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/employing-workers)



**Tabela 1.****Teškoće zapošljavanja**

	Hrvatska	Danska	Nemačka	Mađarska	Irska	Rusija	Srbija	SAD
Ugovori na određeno vreme zabranjeni za stalne zadatke	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Da	Ne
Maksimalna dužina na određeno vreme, sa obnavljanjem, u mesecima	36	Bez limita	Bez limita* 24	60	Bez limita	60	12	Bez limita
Odnos minimalne zarade sa dodatom vrednošću	0,32	Ne postoji	0,21	0,25	0,31	0,12	0,26	0,21

\* U Nemačkoj ne postoji ograničenje za ugovore s objektivnom klauzulom, ali postoji ograničenje od 24 meseca za ugovore bez te klauzule.

Fleksibilnost zapošljavanja ogleda se i u zakonskom tretmanu ugovora na određeno vreme, a prvenstveno u tome:

- da li se ugovor može sklopiti samo u vanrednim okolnostima, ili i za redovne, kontinualne poslove i
- koliko je dozvoljeno trajanje ovih ugovora.

Po prvom pitanju Srbija se nalazi u manjoj grupi zemalja s restriktivnim rešenjem, jer su ugovori na određeno vreme mogući samo u vanrednim situacijama (Srbija, Rusija, Hrvatska), dok su u preostalim pet država mogući i u redovnim okolnostima.

Po drugom pitanju Srbija ima daleko najrestriktivnije rešenje, pošto jedina ograničava trajanje ugovora na određeno vreme na 12 meseci. Sve ostale zemlje imaju ili dozvoljeno duže trajanje ugovora na određeno vreme ili uopšte ne poznaju takva ograničenja.

Po relativnoj visini minimalne zarade Srbija se nalazi oko proseka posmatrane grupe zemalja, s tim da, kako je navedeno u odgovarajućem odeljku, minimalna zarada u 2012. dostiže veoma visokih 46% prosečne zarade.

**Tabela 2.****Radno vreme i odmori**

	Hrvatska	Danska	Nemačka	Mađarska	Irska	Rusija	Srbija	SAD
Radni dan u industriji, u satima dnevno	40 nedeljno	7,4	8	8	8	8	8	8
Minimalni dnevni odmor, u satima	12	11	11	11 <sup>a</sup>	11	Ne postoji	12 <sup>b</sup>	Ne postoji
Maksimalno prekovremeno u običnim okolnostima, u satima	8 sati nedeljno	Limit je dnevni odmor od 11 sati	2 sata dnevno ili 20 sati nedeljno <sup>c</sup>	200 sati godišnje	0	4 sata dnevno; do 120 sati godišnje	0	N/A

	Hrvatska	Danska	Nemačka	Mađarska	Irska	Rusija	Srbija	SAD
Maksimalno prekovremeno u vanrednim okolnostima, u satima	8 sati nedeljno	Koliko je potrebno	Prosek od 48 sati nedeljno u 6 meseci	Koliko je potrebno	0	4 sata dnevno; do 120 sati godišnje	4 sata dnevno, 8 sati nedeljno	N/A
Dodatak za prekovremeni rad, % satnine	Kolektiv. ugovor	Kolektiv. ugovor	Kolektiv. ugovor	50%–100%	Ne postoji	50% prva dva sata; drugi 100%	26%	50%
Dodatak za noćni rad, % satnine	10%	0%	13%	40%	0%	20%	26%	0%
Plaćeni godišnji odmor sa jednom godinom staža, u danima	20	25	24	20	20	20	20	0

<sup>a</sup> Može biti smanjeno na osam, dogovorom poslodavca i zaposlenog.

<sup>b</sup> Može biti smanjeno na 10 u određenim okolnostima.

<sup>c</sup> Ukoliko se ne pređe prosek od osam sati nedeljno u šest meseci.

Kako se vidi, radni dan od osam sati (u industriji) uobičajen je u većini zemalja. Nešto kraći je jedino u Danskoj (i Francuskoj, koju ne pratimo), dok Hrvatska ima zanimljivo rešenje: maksimirala je radno vreme na 40 sati nedeljno, što omogućava fleksibilnije forme za delatnosti i firme kojima to odgovara.

Minimalni dnevni odmor je uobičajeno 11 do 12 sati, s tim da neke zemlje (Srbija, Mađarska) dozvoljavaju njegovo smanjenje pod određenim uslovima. Rusija i SAD ne propisuju minimalan dnevni odmor.

Prekovremeni rad se različito tretira, zavisno od toga da li se radi o redovnim ili vanrednim okolnostima. Redovne se restriktivnije regulišu, počevši od zabrana (Srbija) do nižih dozvoljenih limita u radnim časovima. Vanredne okolnosti obično su praćene tolerantnijim stavom zakonodavca: u nekim zemljama se dozvoljava prekovremeni rad koliko je potrebno (obično radi sprečavanja nesreća, katastrofa i slično), dok je u drugima broj dozvoljenih sati viši. Doduše, Hrvatska i Rusija ne prave razliku između ovih dveju okolnosti, a najradikalnija je Irska, koja uopšte ne dozvoljava prekovremeni rad, već upućuje na fleksibilno korišćenje postojećeg radnog vremena, tj. preraspodelu. Uvećanje satnine za prekovremeni rad se obezbeđuje u većini zemalja – u nekima zakonom (Srbija, Mađarska, Rusija, SAD), a u nekima kolektivnim ugovorima (Hrvatska, Danska, Nemačka).

Noćni rad se u većini zemalja dodatno plaća, a Srbija je druga po visini dodatka (26%) u ovoj grupi zemalja, odmah iza Mađarske. U Danskoj, Irskoj i SAD ne postoji obaveza dodatnog plaćanja noćnog rada, već se podrazumeva da je povećana teškoća rada noću uključena u zaradu.

Plaćeni godišnji odmori su standard u Evropi. Minimum je jednak u većem broju zemalja – 20 dana (i Srbija je u ovoj grupi) – dok odskaču Danska i Nemačka. S druge strane, u SAD ne postoji zakonsko pravo zaposlenog na (plaćeni) godišnji odmor, već se pitanje prepušta odnosu poslodavca i zaposlenog, odnosno kolektivnom pregovaranju.

**Tabela 3.**  
**Otkaz u slučaju viška zaposlenih**

	Hrvatska	Danska	Nemačka	Mađarska	Irska	Rusija	Srbija	SAD
Obaveza treninga ili promene posla pre utvrđivanja viška	Da	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne
Prioriteti u slučaju viška	Da	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne
Prednost kod ponovnog zapošljavanja	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Ne
Otkazni rok u slučaju viška za zaposlenog s jednom godinom staža, u nedeljama	4,3	0	4	4,3	2	8,7	0	0
Otkazni rok u slučaju viška za zaposlenog sa 20 godina staža, u nedeljama	13	0	30,3	12,9	8	8,7	0	0
Otpremnina u slučaju viška za zaposlenog sa jednom godinom staža, u nedeljnim zaradama	0	0	2,2	0	0,7	8,7	1,4	0
Otpremnina u slučaju viška za zaposlenog sa 20 godina staža, u nedeljnim zaradama	26	0	43,3	21,7	9,8	8,7	25,3	0

U svim posmatranim zemljama poslodavac može dati otkaz radnicima za koje oceni da više nisu potrebni usled ekonomskih, organizacionih ili tehnoloških razloga. Istovremeno, poslodavac za ovaj akt ne mora tražiti saglasnost treće strane (država, sindikati).

Prva tri pitanja u ovoj tabeli (Postoji li obaveza poslodavca da reši problem kroz trening ili promenu radnog mesta pre ustanovljavanja viška? Postoje li prioriteti i zaštita pojedinih kategorija zaposlenih prilikom ustanovljavanja spiska radnika koji su višak? Postoji li obaveza zapošljavanja onih koji su otpušteni u slučaju naknadnog zapošljavanja radnika?) ispituju da li je otkaz od strane poslodavca liberalan ili podvrgnut formalnim ograničenjima. Kako se vidi, samo je u slučaju Srbije i Hrvatske odgovor na sva tri pitanja DA, što znači maksimalno ograničavanje, dok je kada je reč o Danskoj, Mađarskoj, Irskoj i SAD odgovor na sva tri pitanja NE, što znači da je poslodavac slobodan da sam izabere rešenja za koja smatra da su najbolja. Nemačka i Rusija se nalaze između ove dve grupe.

U Srbiji je pitanje otkaznog roka u slučaju postojanja viška zaposlenih rešeno liberalno – otkaz stupa na snagu odmah. Samo još Danska i SAD imaju takvo rešenje. Ostale zemlje predviđaju (plaćeni) otkazni rok, koji bi trebalo da pruži šansu radniku da pronađe novo zaposlenje.

I na kraju, upoređićemo rešenja otpremnina. Za zaposlene s dužim stažom (ovde sa 20 godina) srpsko rešenje spada u sam vrh liste, odmah posle nemačkog, a zajedno s hrvatskim: otpremnina praktično iznosi šest mesečnih plata.

Iz ovog pregleda može se zaključiti da se Srbija po posmatranim indikatorima obično nalazi među zemljama s restriktivnim rešenjima, tako da se i ukupno može oceniti da ima restriktivno radno zakonodavstvo.

## FLEKSIBILNOST, NEZAPOSLENOST I RAST

Osnovno protivljenje fleksibilnom radnom zakonodavstvu i tržištu rada potiče iz bojazni da jednostavnije otpuštanje zaposlenih vodi većoj nezaposlenosti i većoj neujednačenosti zarada. Naizgled, takva bojazan u pogledu nezaposlenosti deluje potpuno opravdano, pošto, na kratak rok, a u vreme krize i opadanja konjunktura, nezaposlenost zaista može brže porasti u zemljama s fleksibilnim institucionalnim okvirom nego u onima s rigidnim, jer u ovim drugim postoje zakonske kočnice za rast broja nezaposlenih.

Ipak, to nije cela istina, pošto je na srednji rok lako moguće i, čak, verovatno, da zaposlenost u tržišnom sistemu bude viša nego u intervencionističkom. Tome u prilog mogu se navesti najmanje tri mehanizma:

- spremnost poslodavaca da u vreme poslovnog uspona lakše i više zapošljavaju radnike, pošto, kako smo već rekli, znaju da ih to neće skupo koštati (u smislu teškoća i troškova otpuštanja, uključujući i otpremnine);
- povećana nezaposlenost može vršiti pritisak na nadnice, tako da zapošljavanje može biti podsticano i na taj način; i
- preduzeća u tržišnom sistemu u trenutku obnove konjunktura 1) nemaju višak zaposlenih kakav imaju ona u intervencionističkom sistemu zbog restrikcija na otpuštanje, te stoga ne mogu da povećavaju obim proizvodnje s postojećom radnom snagom, već moraju da angažuju nove radnike, i 2) finansijski su obično snažnija, pošto nisu imala neproduktivne troškove radne snage, pa su spremnija za ekspanziju i novo zapošljavanje.

Jedna potvrda potrebe da se efekti radnog zakonodavstva razmatraju na duži rok može se naći u skorašnjoj analizi efekata finansijskih kriza u periodu 1980–2008. u 97 zemalja sveta. Pokazalo se da su finansijske krize:

1. u zemljama s fleksibilnim tržišnim sistemom u kratkom roku imale znatan negativan uticaj na nezaposlenost, ali i da je taj rezultat veoma brzo nestao u srednjem roku, kada je oporavak ekonomije od krize uzeo maha;
2. u zemljama s rigidnijim tržištem rada imale manje izražen negativan uticaj, ali i da je on duže trajao.<sup>24</sup>

Ocena na osnovu neposrednih, kratkoročnih efekata bi, vidimo, bila pogrešna. Stoga treba uzeti u obzir i kompenzujuće tržišne mehanizme – one koji se javljaju iz dubina međuzavisnosti unutar celog ekonomskog sistema i koji deluju na duži rok.

Konkretno posmatrano, presudno važno pitanje jeste uticaj tipa radnog zakonodavstva na zaposlenost, odnosno nezaposlenost: *Da li većom stopom nezaposlenosti rezultira fleksibilno ili rigidno radno zakonodavstvo, ili tip radnog zakonodavstva uopšte ne utiče na nezaposlenost?* Načelna neslaganja o ovom pitanju upućuju na empirijska istraživanja koja jedina mogu dati odgovor.

---

<sup>24</sup> L. E. Bernal-Verdugo, D. Furceri, and D. Guillaume: „Crises, Labor Market Policy, and Unemployment“, *IMF Working Paper*, WP/12/65, March 2012.

Dugo su brojna istraživanja ovog pitanja davala kontradiktorne rezultate: neke studije su nalazile da rigidno zakonodavstvo vodi povećanju nezaposlenosti, dok druge nisu potvrđivale takav stav.<sup>25</sup> Važan metodološki problem s ranijim istraživanjima bila je ograničenost baza podataka: 1) obično su se odnosile samo na zemlje OECD-a, i to često ne na sve; i 2) obično su pokrivala mali broj godina, što je davalo mali ukupan broj opservacija i, stoga, nepouzdana odgovore.

U novije vreme razvijene su znatno veće baze podataka, i po broju zemalja i po vremenskoj pokrivenosti, pa su i rezultati pouzdaniji, a svi potvrđuju da fleksibilno radno zakonodavstvo daje bolje rezultate na planu nezaposlenosti nego rigidno. Tako Botero i drugi zaključuju, na primeru 85 zemalja, da „zakoni o zaposlenosti koji donose više zaštite vode ka većoj nezaposlenosti, posebno mladih“. Zanimljivi su i njihovi nalazi da se ne potvrđuje teorija o radnom zakonodavstvu kao načinu da se kompenzuje tržišna greška i povećava efikasnost tržišta rada, da izvesnu potvrdu nalazi politička teorija o radnom zakonodavstvu kao proizvodu leve ideologije i interesnih grupa (sindikata) i da je osnovna determinanta karaktera radnog zakonodavstva pravna tradicija (anglosaksonska, kontinentalna).<sup>26</sup> Slično tome, Feldman na osnovu uzorka od 73 zemlje zaključuje da „rigidna regulacija povećava nezaposlenost u celom svetu. Striktna pravila zapošljavanja i otpuštanja [...] najvidljivije imaju štetne efekte“.<sup>27</sup> I analiza za zemlje u razvoju Djankova i Ramalhove, koja obuhvata 87 zemalja, pokazuje da je „osnovni nalaz da zemlje u razvoju s rigidnom regulacijom rada pokazuju tendenciju da imaju veći neformalni sektor i višu nezaposlenost, posebno među mlađim radnicima“.<sup>28</sup>

Na kraju, najopsežnije i najnovije istraživanje dinamičkih efekata 97 zemalja, a u periodu 1980–2008: Bernal-Verdugo i drugi zaključuju da „povećanje fleksibilnosti regulacije i institucija tržišta rada ima statistički signifikantne negativne efekte i na nivo i na promenu rezultata nezaposlenosti (ukupna, za mlade i dugoročna nezaposlenost)“.<sup>29</sup>

Posle ovih rezultata možemo sa znatnim pouzdanjem zaključiti da fleksibilna regulacija radnih odnosa utiče na smanjenje zaposlenosti i, obrnuto, rigidna regulacija je povećava.

Drugo važno pitanje jeste da li i kako rigidnost utiče na kretanje faktorske produktivnosti, a time i na privredni rast. Centralna hipoteza jeste da rigidnost tržišta rada, zaštitom zaposlenosti, povećava troškove prilagođavanja promenjenim privrednim okolnostima i tako guši potrebnu realokaciju rada iz firmi i sektora koji zaostaju ka firmama i

---

<sup>25</sup> Za pregled videti: A. Bassanini and R. Duval, „Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions“, *OECD Economics Department Working Papers*, no. 486, 2006.

<sup>26</sup> J. Botero, S. Djankov, E. La Porta, F. Lopez-de-Salines and A. Shleifer, „The Regulation of Labor“, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 4, 2004.

<sup>27</sup> H. Feldmann, „The unemployment effects of labor regulation around the world“, *Journal of Comparative Economics*, vol. 1, 2009, str. 88.

<sup>28</sup> S. Djankov, R. Ramalho, „Employment laws in developing countries“, *Journal of Comparative Economics*, vol. 1, 2009, str. 12.

<sup>29</sup> L. Bernal-Verdugo, D. Furceri and D. Guillaume, „Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects“, *IMF Working Paper*, March 2012.

sektorima koji imaju dobru perspektivu. Na taj način rigidnost otežava realokaciju rada ka najproduktivnijim upotrebama i tako koči rast produktivnosti.

Skorašnje empirijske analize pokazuju da takva negativna veza postoji, odnosno da zaštita radnih mesta vodi usporavanju rasta produktivnosti. U OECD-ovoj analizi se kaže da je uticaj mali, ali statistički signifikantan,<sup>30</sup> dok Bassaniani i drugi navode svoje rezultate da „zakonska regulacija otkaza smanjuje rast totalne faktorske produktivnosti“, kao i da se čini da se ovaj uticaj „prenosi na produktivnost rada“. „Mi takođe tvrdimo da se iz naših rezultata može zaključiti da ograničenja u otpuštanju imaju negativan uticaj na rast ukupne produktivnosti rada“.<sup>31</sup>

Kako se vidi, restrikcije u oblasti zapošljavanja i otkaza negativno deluju ne samo na (ne)zaposlenost već i na rast produktivnosti, koji je osnovni i sve važniji izvor ekonomskog rasta u svetu.

## EVROPSKI PROCESI

Za Srbiju su evropska iskustva i tekuće tendencije u razvoju radnog zakonodavstva svakako važni, prvenstveno stoga što Srbija teži uključenju u EU, te je prirodno da se upozna s pravilima koja važe u toj organizaciji država i razmotri njihove rezultate. I drugo, pošto je Srbija u osnovi prihvatila kontinentalni model radnog zakonodavstva, prirodno je interesovanje za procese reforme ovog zakonodavstva koji su sada u toku u EU, pošto se postavlja pitanje da li će ih naša zemlja slediti.

Kratak istorijat bi se mogao predstaviti na sledeći način. Petnaest zemalja koje će činiti Evropsku uniju imalo je početkom sedamdesetih godina nisku stopu nezaposlenosti – u proseku 2% – kao rezultat brzog ekonomskog napretka tokom prvih decenija posle Drugog svetskog rata. Međutim, sredinom te decenije, posle naftne krize, nezaposlenost počinje ubrzano da raste, i sredinom osamdesetih godina dostiže 9%, a početkom devedesetih prelazi 10%.

Još tokom šezdesetih i sedamdesetih izgrađen je evropski socijalni model, s velikodušnim rešenjima iz oblasti socijalne politike (nezaposleni, siromašni, državni transferi, usluge), uključujući i radno zakonodavstvo sa zaštitnim klauzulama za zaposlene. Stoga ni socijalne posledice rasta nezaposlenosti nisu bile velike: niti je standard novonezaposlenih bitno ugrožen (transferna davanja bila su znatna), niti su se javile tenzije koje bi ugrožavale socijalni mir. Ipak, nezadovoljstvo slabim privrednim rastom i visokom nezaposlenošću postepeno je raslo, a sve šire je korišćen pojam *evroskleroze*, zbog sporosti prilagođavanja brzim i sveobuhvatnim promenama. Postavilo se pitanje uzroka ovako nepovoljnog stanja. Prethodnih decenija se smatralo da je za to odgovorna makroekonomska politika, ali se početkom devedesetih počelo govoriti i o institucijama tržišta rada kao potencijalnom (su)krivcu.

---

<sup>30</sup> *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, 2007, str. 70.

<sup>31</sup> A. Bassanini, L. Nunziata and D. Venn, „Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries“, *Economic Policy*, April 2009.

Preokret u mišljenju nastao je s pojavom OECD-ove *Studije o zaposlenju (Jobs Study)* iz 1994. godine.<sup>32</sup> Ova studija je ocenila da je uzrok rastuće strukturne nezaposlenosti u Evropi nesposobnost tržišta robe i rada da se adaptiraju na promene koje donose tehnološke inovacije, globalizacija i pojačana konkurencija, uključujući i „slabo funkcionisanje tržišta rada“. Iz datih preporuka očigledno je šta je smatrano konkretnijim preprekama s područja institucija tržišta rada.

*Studija o zaposlenju* predložila je širok program mera i politika, usmeren na smanjenje nezaposlenosti, koji je uključivao i zdravu makroekonomsku politiku, širenje tehnološkog znanja, jačanje preduzetničkog duha i podsticanje konkurencije na tržištu robe. Na planu institucija tržišta rada predloženo je sledeće:

- povećati fleksibilnost radnog vremena (i kratkoročno i tokom životnog veka pojedinca) onako kako se dobrovoljno dogovore radnik i poslodavac (implicitna kritika pravila i o fiksnom radnom vremenu i o obaveznosti penzionisanja);
- učiniti nadnice i ostale troškove rada fleksibilnijim, uklanjanjem restrikcija koje ometaju njihovo prilagođavanje lokalnim okolnostima i kvalifikacijama radnika (implicitna kritika centralizovanog kolektivnog pregovaranja);
- reformisati zaštitne klauzule koje koče ekspanziju zapošljavanja u privatnom sektoru (implicitna kritika restrikcije otpuštanja);
- jačati aktivne politike na tržištu rada;
- unaprediti kvalifikacije i sposobnosti radne snage sveobuhvatnim promenama u obrazovanju i edukaciji;
- reformisati osiguranje od nezaposlenosti i srodne sisteme kako bi se društveni cilj jednakosti postigao s manje ugrožavanja efikasnog funkcionisanja tržišta rada (implicitna kritika velikodušnosti iznosa i roka primanja naknada za nezaposlenost, koje su destimulisale traženje posla, i zalaganje za njihovo smanjenje).

Istovremeno se pojavio i *Beli papir* Evropske komisije, poznat i kao Delorov papir, koji je na sličan način shvatao problem i rešenja tražio u pravcu veće fleksibilnosti. Nalazi i preporuke ovih studija, posebno *Studije o zaposlenju*, široko su prihvaćeni, čak i među zapadnoevropskim političarima. Postalo je moderno zalagati se za reforme tržišta rada, što je bilo u skladu s duhom vremena i protržišnom širom ekonomskom orijentacijom.

Godine 1994. započet je rad na Evropskoj strategiji zapošljavanja, da bi njen finalni oblik bio uključen u Amsterdamski ugovor iz 1997. godine. Četiri stuba te strategije bila su:

1. *zapošljivost*, a posebno sprečavanje dugoročne nezaposlenosti, olakšavanje tranzicije od škole ka zaposlenju, prioritet aktivnim merama zapošljavanja u odnosu na pasivne;
2. *preduzetništvo*, tj. smanjivanje prepreka za osnivanje i vođenje firmi, te poreza i doprinosa za socijalno osiguranje;
3. *adaptabilnost firmi i zaposlenih*, odnosno, uklanjanje prepreka agencijama za privremeno zapošljavanje, radu s nepunim radnim vremenom i ostalim fleksibilnim formama zapošljavanja i promovisanje investicija u ljudski i fizički kapital;

---

<sup>32</sup> *The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies*, OECD, 1994.

4. *jednakost šansi*, tj. obezbeđivanje ženama i muškarcima jednakog pristupa zaposlenju i jednakog položaja na poslu.

Evropska strategija zapošljavanja, kao i drugi slični akti, nije dokument sa zakonskom snagom, već se zasniva na koordinaciji akcija zemalja članica. Na nivou EU definišu se zajednički ciljevi i prioriteti, dok se na nivou zemalja članica formulišu i implementiraju potrebne politike. U skladu s tim, oko ove strategije razvijen je veliki birokratski sistem koordinacije, smernica, evropskih programa, nacionalnih planova, izveštaja... koji je, bez većih rezultata, funkcionisao tokom sledeće decenije. Godine 2003. pomenuta četiri stuba strategije zapošljavanja zamenjena su nešto maglovitijim (osim prvog) ciljevima: puna zaposlenost, poboljšanje kvaliteta i produktivnosti zaposlenja i jačanje socijalne kohezije i inkluzije.

Posebno jasan izraz preambicioznih planova bila je Lisabonska strategija iz 2000. godine, koja je postavila visoke ciljeve: da do 2010. EU prestigne SAD i postane vodeća svetska ekonomija i da se dostigne puna zaposlenost, uz dodatne ciljeve na planu zaposlenosti. Već 2005. priznat je neuspeh (Kokov izveštaj), a strategija je reformulisana.

Pomenuta orijentacija na fleksibilnije radne odnose od 1994. nadalje nikako nije značila napuštanje socijalnog modela Evropske unije. Sve vreme je, makar na verbalnom planu, tražena ravnoteža između fleksibilnijeg tržišta rada i socijalne zaštite radnika. Još krajem 1990-tih godina, u Danskoj je skovan termin fleksigurnost (*flexicurity*), nastao od reči fleksibilnost i sigurnost. S vremenom se sve više koristio i sticao popularnost, pa je 2007. u Savetu EU usvojen dokument *O zajedničkim principima fleksigurnosti*, koji je time postao orijentir za politike zemalja članica. Četiri njegova osnovna principa jesu:

- fleksibilni i pouzdani ugovorni aranžmani;
- sveobuhvatne strategije doživotnog učenja;
- efikasne aktivne politike zapošljavanja; i
- moderni sistemi socijalnog osiguranja.

Generalno posmatrano, još uvek nije jasno da li je pojam fleksigurnosti više politička fraza koja bi (zahvaljujući osustvu jasnog sadržaja i mogućnosti da je svako tumači po svojoj volji, što se i događa) trebalo da prikrije suprotnost između dve teško pomirljive ideje (tržišne fleksibilnosti i socijalne sigurnosti), ili ipak postoji mogućnost koegzistencije, ili čak povezanosti, makar na određenom broju tačaka. Kako se pokazalo posle detaljne analize: „Uprkos pokušaju da se dostigne preciznija definicija, ovaj pregled pokazuje da je koncept fleksigurnosti ostao nejasan.“<sup>33</sup> Fleksigurnost se često, pojednostavljeno govoreći, posmatra na način sledeće ravnoteže: fleksibilnost za poslodavce, sigurnost za radnike. To bi značilo promenu radnog zakonodavstva u smislu liberalizacije radnih odnosa, s jedne, i jačanje socijalne sigurnosti radnika koji ostanu bez posla naknadama za nezaposlenost, s druge strane, a uz povećanje njihove mogućnosti za zapošljavanje putem doživotnog učenja i mera aktivne politike zapošljavanja, s treće strane. Drugim rečima, došlo bi do zamene sigurnosti radnih mesta (uklanjanje zaštite od otpuštanja) sigurnošću radnika (obezbeđenje dohotka

---

<sup>33</sup> E. Viebrock and J. Clasen, „Flexicurity and welfare reform: a review“, *Socio-Economic Review*, no. 2, 2009.



kroz socijalni sistem u slučaju otpuštanja). Ali, zagovornici tvrde da je fleksigurnost više od pomenute ravnoteže, mada se još čeka razvijena analitička definicija.<sup>34</sup>

Proces reforme institucija tržišta rada u fleksibilnijem pravcu tokom poslednjih petnaestak godina svakako nije daleko odmakao. U pojedinim zemljama postignuti su određeni rezultati – kao pozitivni primeri navode se Danska, Holandija, ponekad Švedska – ali u većini ostalih radno zakonodavstvo nije bitnije promenjeno u suštinskom smislu. U stvari, najvidljivija, pa i najvažnija promena jeste proširenje mogućnosti zaključivanja nestandardnih ugovora o radu: pored onih uobičajenih, s punim radnim vremenom na neodređeno, sada je u mnogim zemljama EU moguće relativno lako zaključiti ugovore na određeno vreme, na skraćeno radno vreme, preko agencija za privremeno zapošljavanje i slično. Tako je u 2010. učešće ugovora sa skraćenim radnim vremenom (*part-time*) na nivou Evropske unije iznosilo 19,2%, s tim da je najveće u Holandiji – 48,9%, a slede Velika Britanija, Danska, Švedska, Nemačka i Austrija, sve sa više od 25%. Rad na određeno vreme je nešto ređi: 13,9% na nivou EU, a najviše u Poljskoj i Španiji (svaki četvrti radnik), a sledi Portugalija.<sup>35</sup> <sup>36</sup> Ovi brojevi, kao fondovi, ne prikazuju dobro tekuća kretanja (tokove), odnosno nove ugovore o radu. U Italiji, na primer, više od dve trećine novih ugovora u 2011. bilo je na određeno vreme, a čak ispod petine na neodređeno.<sup>37</sup>

Standardni radni odnos doživeo je, generalno posmatrano, skromnije promene. Tek pod uticajem krize se u poslednje vreme sprovode reforme, i to u zemljama koje su najpogođenije. Tako je u Italiji Montijeva vlada pokušala u prvoj polovini 2012. da izmeni zatečen sistem prema kome zakon praktično obezbeđuje zaposlenom doživotno zaposlenje, pošto u srednjim i većim firmama teško da može da bude otpušten. Veliki pokušaj okončan je političkim kompromisima i malim pomacima, kojima niko nije zadovoljan – ni vlada, ni sindikati, ni poslodavci.

Brz rast broja zaposlenih s fleksibilnim formama ugovora ukazuje, prvo, na stvarni, vrlo negativan stav poslodavaca prema standardnom zaposlenju na neodređeno vreme, sa svom rigidnošću koje to donosi, i drugo, na neuspeh da se radno zakonodavstvo u potrebnoj meri učini fleksibilnijim. Stoga je, kako izgleda, politička elita iz nužde pristala da dozvoli fleksibilnije forme zapošljavanja, kao ventil za sve veću nezaposlenost i način da se makar jedan segment radnog zakonodavstva učini „tržišnijim“. S druge strane, za nezaposlene je i zaposlenje preko fleksibilnih ugovora veoma povoljna opcija, jer ne samo da obezbeđuje

---

<sup>34</sup> Zanimljiva rasprava o fleksigurnosti u drugom talasu evropske krize data je u F. Tros, „Flexicurity in Europe: can it survive a double crisis?“, working paper to be presented in ILERA World Congress 2012, Philadelphia, USA, July 2012.

<sup>35</sup> Eurostat, preuzeto 22. jula 2012, sa [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics)

<sup>36</sup> U Italiji postoji tržište rada s tri segmenta: od 27 miliona radnika, 15 miliona, obično starijih od 40 godina, uživa privilegije standardnog stabilnog zaposlenja; osam miliona pretežno mladih ljudi su ili u slobodnim zanimanjima ili zaposleni na određeno vreme s obnavljanjem ugovora, s tim da nemaju beneficije standardnog zaposlenja; ostala četiri miliona čine radnici u svojoj ekonomiji, koji su potpuno neobuhvaćeni i radnopravnom zaštitom i socijalnim osiguranjem; podaci su iz Istituto nazionale di statistica, navedeni u: „Italy's Labor Pains“, [Bloomberg Businessweek Magazine](http://www.bloombergbusinessweek.com), November 16, 2011.

<sup>37</sup> INAIL, Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, preneto u: „Italy Lawmakers Clear Labor-Law Revamp“, *Wall Street Journal*, June 27, 2012.

preko potreban prihod već donosi i radno iskustvo, učenje na radnom mestu i šansu da se uđe u svet stalno zaposlenih.

Ova segmentacija tržišta donela je, s druge strane, nov socijalno-politički problem – nejednak položaj radnika sa standardnim i fleksibilnim ugovorima, što vodi vrlo nejednakoj distribuciji rizika i sigurnosti, odnosno, u određenoj meri narušava evropski socijalni model. Kako pomalo podrugljivo kaže naslov jedne nove analize: *Fleksigurnost u Evropskoj uniji: fleksibilnost za autsajdere, sigurnost za insajdere*.<sup>38</sup> I zaista, tokom krize poslednjih godina znatno lošije su prošli zaposleni s fleksibilnim ugovorima, dok su dodatne državne zaštitne mere bile usmerene prema stalno zaposlenima.<sup>39</sup> Izlaz iz teškoća može se potražiti u ujednačavanju položaja ovih dveju grupa, ali na dva različita načina: 1) relaksacijom restrikcija na standardne radne odnose (zapošljavanje, otpuštanje, radno vreme itd.), ili 2) uvođenjem dodatnih restrikcija na fleksibilne forme zapošljavanja. Prvi način bi s ekonomskog stanovišta bio bolji, dok je drugi verovatno bliži starom shvatanju evropske države blagostanja.

Ekonomska kriza je pravo vreme za preispitivanje postojećih rešenja i promišljanje novih odgovora. Za sada se odgovor Evropske unije ne vidi, osim ako pod njim ne podrazumevamo reforme u najugroženijim zemljama. A one su, u Grčkoj, Portugaliji i Irskoj, uključivale sledeće: 1) smanjenje otpremnina za standardne ugovore o radu i izvesna pojednostavljenja procedura prilikom individualnog i kolektivnog otpuštanja (Grčka i Portugalija); podizanje maksimalno dozvoljenog radnog vremena preko agencija za privremeno zapošljavanje kako bi se podstakla privremena zaposlenost; 2) mere za povećanje fleksibilnosti radnog vremena smanjenjem plaćanja za prekovremeni rad i za zarade sa skraćenim radnim vremenom (Grčka); 3) mere da se poveća fleksibilnost određivanja zarada, kao što je olakšavanje uslova za firme da se isključe (*opt-out*) iz primene kolektivnih ugovora viših nivoa (Grčka i Irska) i reformisanje sektorskih ugovora o zaradama (Irska); 4) uvođenje niže minimalne zarade za mlade ljude (Grčka).<sup>40</sup> Pored toga, u Grčkoj su svi kolektivni ugovori izgubili važnost zaključno sa 14. majem 2012, pa ih treba ponovo donositi, s tim da donete mere podstiču pojedinačne kolektivne ugovore.

---

<sup>38</sup> O. Van Vliet and H. Nijboer, *Flexicurity in the European Union: Flexibility for outsiders, security for insiders*, Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2012.2, February 2012.

<sup>39</sup> F. Tros, *o. c.*

<sup>40</sup> *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD, 2012, str. 29.

### Poglavlje 3

## OSTALI FAKTORI KOJI UTIČU NA TRŽIŠTE RADA

### MAKROEKONOMIJA I POSLOVNA REGULACIJA

Naravno, tržište rada je pod dominantnim uticajem ostalih delova ekonomije. Poslovno okruženje i makroekonomska situacija određuju nivo poslovnih aktivnosti i investicija i praktično determinišu tražnju za radnom snagom. Takođe, fiskalna situacija utiče kako na mogućnost sprovođenja reformi vezanih za oporezivanje zarade (uključujući i socijalne doprinose), tako i na mogućnosti za aktivniju politiku zapošljavanja.

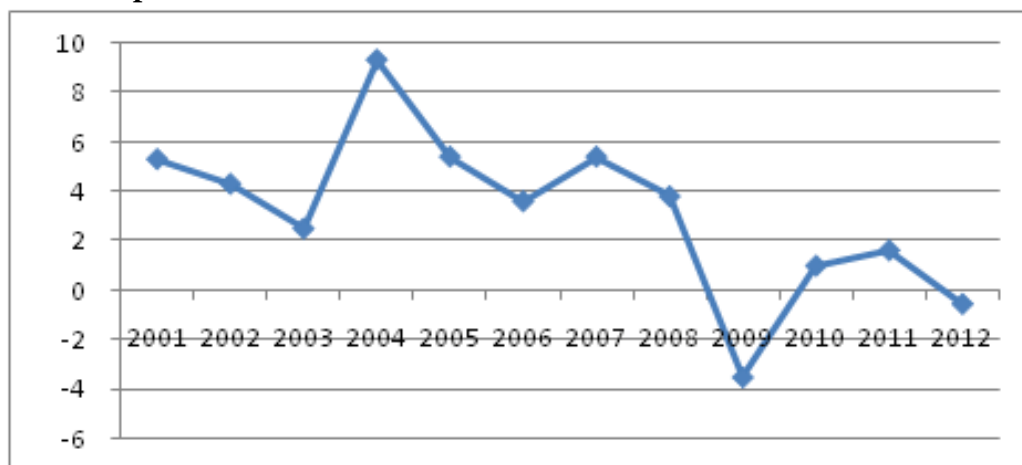
U prethodnih desetak godina Srbija je prošla veliki put od makroekonomski potpuno razorene države, do države u kojoj je postignuta kakva-takva makroekonomska stabilnost, da bi s dolaskom svetske ekonomske krize ta stabilnost ponovo bila znatno ugrožena. Nekoliko programa sa MMF-om koji su u međuvremenu sprovedeni značajno su pomogli zemlji da povрати kredibilitet među investitorima.

Ali, uprkos nekim uspesima, značajne makroekonomske slabosti ostaju, a i mnoge strukturne reforme i reforme poslovnog okruženja tek treba da se sprovedu. Poseban problem predstavlja veoma visoka i rastuća nezaposlenost. Nekakav napredak ostvaren je po pitanju svih drugih makroekonomskih varijabli – inflacija je snižena, ekonomski rast je u jednom periodu bio veoma visok, javni dug je stavljen pod kontrolu, postojao je značajan priliv stranih direktnih investicija, ali je nezaposlenost tokom svih 12 godina bila ozbiljan problem, broj zaposlenih je značajno smanjen i nema nikakvih znakova da će se situacija poboljšati u srednjem roku.

Sledeći grafikon prikazuje kretanje bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika i rast BDP-a u Srbiji u poslednjih desetak godina. Kao što se vidi, Srbija je ostvarila relativno visoke stope rasta pre krize. BDP po glavi stanovnika je značajno povećan, sa manje od 1.000 evra u 2000, na oko 4.500 evra u 2010. godini.

**Grafikon 1.**

**Stopa rasta BDP-a, u %**



IZVOR: Ministarstvo finansija

Stope rasta su sve do početka krize 2008. uglavnom bile sasvim solidne, čak i veoma visoke u periodu 2004–2008. godine. Međutim, kriza je pokazala da je taj rast u određenoj meri bio neodrživ, a nakon pada BDP-a u 2009, stope rasta jedva da prelaze 0%. Kao što je već pomenuto, rast nije bio praćen povećanjem zaposlenosti, već upravo suprotno – njenim daljim smanjenjem. To ima izvesnog smisla, jer je Srbija 2001. dočekala s velikim brojem samo virtuelno zaposlenih ljudi, a privatizacija je, sasvim prirodno, dovela do ukidanja tih i takvih radnih mesta. Očekivalo se da će veliki broj nezaposlenih naći posao u novoformiranim stranim i domaćim preduzećima, ali se ispostavilo da je taj optimizam bio neutemeljen. Jednostavno, poslovno okruženje u Srbiji nije bilo dovoljno stimulatívno ni za domaće, ni za strane investitore.

Tokom proteklih 12 godina, Srbija je u izvesnoj meri uspeła da sredi stanje u javnim finansijama, mada su s početkom krize javni dug i deficit znatno porasli. Takođe, trošak kamata se brzo povećava, poverioci smatraju da je rizik veoma visok i, najvažnije, ne postoji politička volja za sprovođenje strukturnih i fiskalnih reformi.

Opšti državni izdaci prema BDP-u dostigli su čak 50% u 2012, više nego u većini zemalja u regionu. Tome doprinose spor tempo reformi u oblasti javnih i društvenih preduzeća i prevelikog i neefikasnog javnog sektora. Srbija takođe ima i veoma rigidnu strukturu javnih rashoda – nediskrecioni izdaci čine preko 70 odsto ukupnih izdataka, a dominiraju rashodi u socijalnim sektorima (socijalna zaštita, penzije, zdravstvo i obrazovanje), odnosno rashodi za plate zaposlenih i socijalne transfere. Javne investicije su u velikoj meri istisnute, i na relativno su niskom nivou od oko 3–3,5 odsto BDP-a.

Srpski javni dug je znatno smanjen u periodu 2000–2008, i kao procenat BDP-a, ali i nominalno. Postoje tri glavna razloga za ovo postignuće: 1) visok rast BDP-a u evrima (koji je u velikoj meri posledica znatne apresijacije dinara); 2) značajan otpis starog jugoslovenskog duga; i 3) značajni privatizacioni prihodi koji su korišćeni za finansiranje tekućih deficita i otplatu nekih starih dugova. Znači, dug je opao sa oko 170% BDP-a u 2000, na oko 30 odsto u 2008. godini. U nominalnom iznosu, on je opao sa oko 14,2 milijarde evra u 2000, na 8,8 milijardi evra u 2008. godini.

Može se konstatovati da je stanje u srpskim javnim finansijama veoma loše i da odredbe o fiskalnoj odgovornosti nisu ni najmanje uspele da preduprede njegovo dalje pogoršanje. Nova vlada priprema program fiskalne konsolidacije koji se, na osnovu svega što je došlo do javnosti, zasniva na daljem povećanju poreza.

Takođe, može se konstatovati da će dugoročni izgledi za srpske javne finansije presudno zavisiti od dve stvari: 1) od političke volje nove vlade da sprovede bolne strukturne reforme kako bi se ispoštovale odredbe o fiskalnoj odgovornosti u pogledu plata i penzija i 2) od rešavanje dužničke krize u EU.

Pod pretpostavkom da EU kriza ne dovede do potpunog kraha, Srbija će morati da smanji deficit na oko 2–3 odsto BDP-a u narednih nekoliko godina, uz otvaranje prostora za povećanje kapitalnih izdataka i izdataka za kamate, kao i uz zadržavanje relativno konkurentnog poreskog sistema. Jedini način da to uradi jeste smanjenje izdataka za zarade u javnom sektoru i penzije, bilo poštovanjem fiskalnih pravila o indeksaciji, ili težim, ali potrebnijim, smanjenjem zaposlenosti u javnom sektoru.

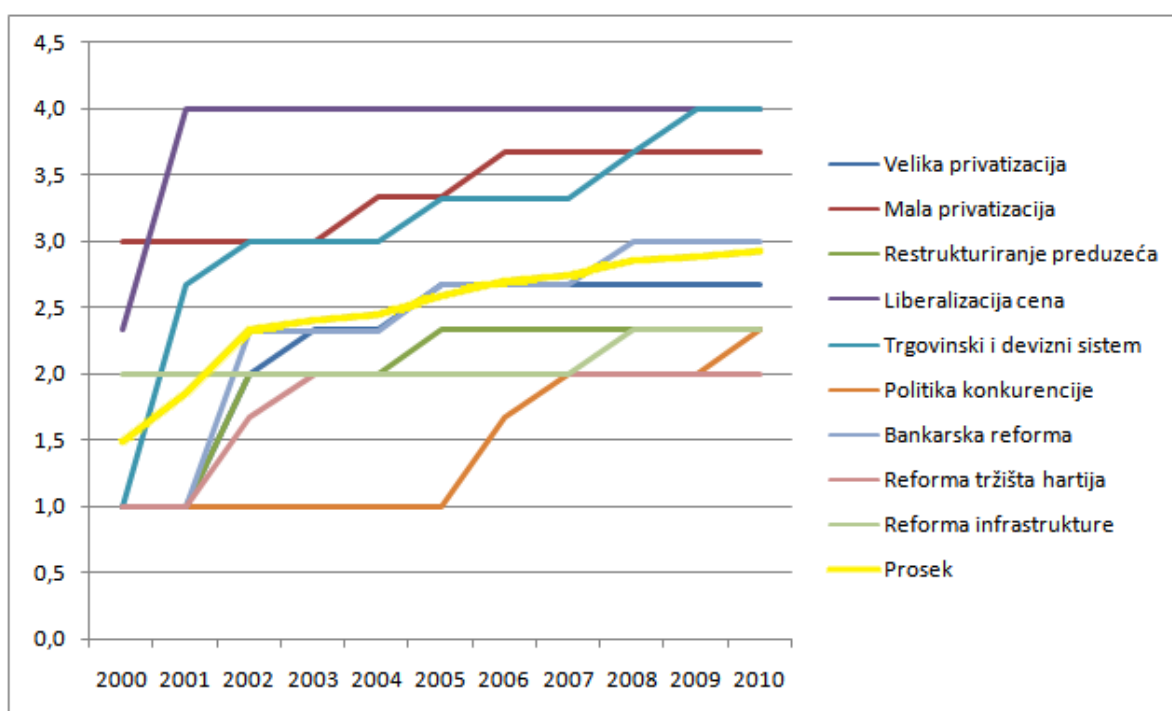
Sve u svemu, fiskalna situacija je veoma složena i teško se može naći prostora za neke značajne programe podsticanja zaposlenosti, ili za značajno smanjenje poreskog opterećenja zarada. Čak, u srednjem roku će zaposlenost u javnom sektoru verovatno morati da se smanji pod fiskalnim pritiscima, tako da javni sektor možda može da pogorša stanje po pitanju nezaposlenosti, ali teško može da ga poboljša.

Tokom proteklih 11 godina Srbija je sprovela brojne ekonomske, političke i institucionalne reforme. Međutim, prema mnogim međunarodnim poređenjima, Srbija još uvek zaostaje za većinom svojih suseda. Verovatno najsveobuhvatnija analiza jeste *Izveštaj o tranziciji*, koji svake godine priprema Evropska banka za obnovu i razvoj, a koji uzima u obzir reforme u sledećim kategorijama: privatizacija velikih preduzeća, privatizacija malih preduzeća, restrukturiranje preduzeća, liberalizacija cena, liberalizacija spoljne trgovine i valutnog režima, politika konkurencije, reforma bankarskog sistema, reforma tržišta kapitala, reforma infrastruktura (s potkategorijama – putevi, železnica, struja i voda).

Sledeći grafikon pokazuje napredak u svim ovim dimenzijama, kao i prosečnu ocenu.

**Grafikon 2.**

**Ocena EBRD-a o napretku tranzicije, za Srbiju, u bodovima**

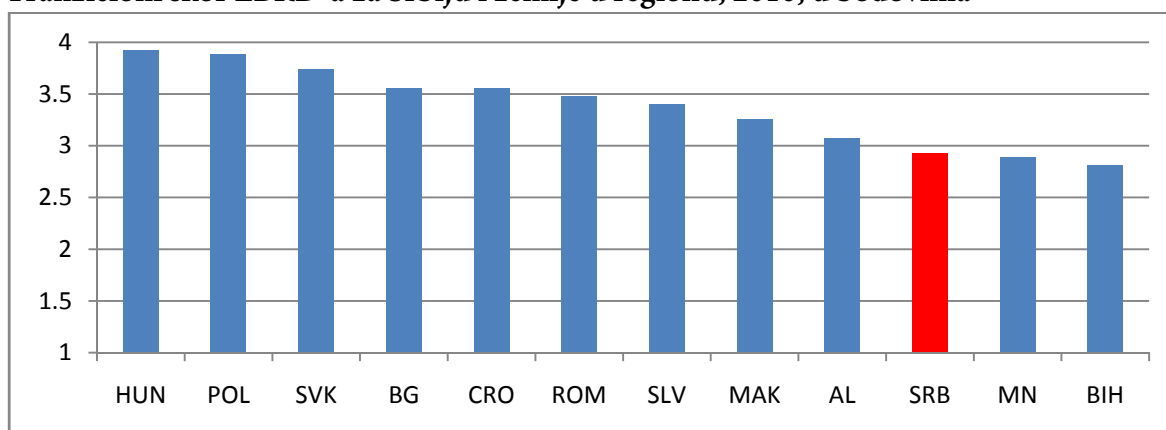


IZVOR: EBRD

Kao što pokazuje grafikon, Srbija je ostvarila izvestan napredak u svakoj kategoriji. Najvažniji problemi ostaju u oblastima infrastrukture, regulative, tržišta kapitala i politike konkurencije. Sve u svemu, slika možda izgleda povoljno, međutim, ako uporedimo Srbiju sa zemljama u regionu, zaključak se značajno menja.

### Grafikon 3.

#### Tranzicioni skor EBRD-a za Srbiju i zemlje u regionu, 2010, u bodovima



IZVOR: EBRD

Jedine dve zemlje koje donekle zaostaju iza Srbije jesu Crna Gora i Bosna i Hercegovina.

Takođe, ako se osvrnemo na pokazatelje iz *Izveštaja o poslovanju* Svetske banke, Srbija loše stoji u poređenju s drugim zemljama. Sledeća tabela prikazuje globalni rang Srbije u svim kategorijama, kao i rang među 13 zemalja u tranziciji (baltičke zemlje, zemlje Višegradskog sporazuma, Zapadni i Istočni Balkan):

Tabela 1.

#### Rangiranje Srbije, 2011

Kriterijum	Globalni rang	Rang u regionu (od 13 zemalja)
Ukupno	98	12
Započinjanje posla	83	10
Građevinske dozvole	176	13
Registracija imovine	100	10
Dobijanje kredita	15	2–6
Zaštita investitora	74	8
Plaćanje poreza	138	10
Trgovina preko granice	74	74
Sprovođenje ugovora	94	11
Zatvaranje posla	86	9

IZVOR: Svetska banka, *Doing Business Rank*

Ukupno posmatrano, nema sumnje da je ekonomska situacija u Srbiji veoma nepovoljna: u 2012. privredni rast je negativan, s negativnim prognozama; makroekonomska situacija je nepovoljna (inflacija raste, približava se kriza spoljnih dugova, javne finansije su nesređene); poslovni ambijent je neatraktan za investitore. Stoga nije iznenađujuće da zaposlenost i dalje opada, a nezaposlenost brzo raste.

Nema sumnje da je nužna pretpostavka povećanja zaposlenosti unapređenje makroekonomske situacije i poslovne regulacije, kako bi se obezbedilo povoljno okruženje za rast zaposlenosti u privatnom sektoru. Odgovarajuća makroekonomska politika bi trebalo da ublažava fluktuacije ekonomske aktivnosti i obezbeđuje razumne relativne cene. Poslovno okruženje bi trebalo da obezbedi javna dobra koja su potrebna za uspešno funkcionisanje privrede: infrastrukturu, pristup finansijama i regulaciju poslovanja. Ove politike, zajedno sa obezbeđenjem ljudskog kapitala i vladavinom prava, predstavljaju osnovu na kojoj se grade uvećanje ekonomske aktivnosti i politike zapošljavanja.<sup>41</sup>

## OPOREZIVANJE RADA

### Važeće oporezivanje zarada

Oporezivanje zarada u Srbiji je cedularno, s proporcionalnom stopom od 12%, uz neoporezivi iznos koji trenutno iznosi 7.822 dinara, što je oko 14% prosečne (bruto) zarade. Postoje relativno brojna poreska oslobađanja zarada, koja nisu preterano značajna u agregatnom smislu (prevoz do posla, dnevnice, smeštaj na službenom putu, premije dobrovoljnog penzijskog osiguranja do određenog limita i dr.).

Pored poreza, na zarade se plaćaju i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, koji obuhvataju doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, zatim doprinos za zdravstveno osiguranje i doprinos za slučaj nezaposlenosti. Osnovicu za obračun doprinosa čini bruto zarada, koja se u ovom slučaju ne umanjuje za neoporezivi iznos. Stope doprinosa su 22% za PIO (po 11% na teret zaposlenog i poslodavca), zatim 12,3% za zdravstveno osiguranje (po 6,15% na teret zaposlenog i poslodavca) i 1,5% za osiguranje za slučaj nezaposlenosti (po 0,75% na teret zaposlenog i poslodavca). Ukupna stopa doprinosa – i na teret zaposlenog i poslodavca – iznosi 35,8% (bruto) zarade, i plaća se na ceo iznos zarade do „plafona“ u iznosu od pet prosečnih (bruto) zarada; najniža osnovica za plaćanje poreza iznosi 35% prosečne (bruto) zarade u prethodnom kvartalu.

Na kraju, pojedinci čija je godišnja neto zarada viša od trostrukog iznosa prosečne godišnje (bruto) zarade dodatno plaćaju godišnji porez na dohodak građana, u iznosu od 10% oporezivog dohotka, dok se na neto dohodak koji je viši od šestostrukog iznosa (bruto) zarade plaća porez od 15%.

Kao što se može videti, postojeći sistem ima elemente proporcionalnosti, progresivnosti i regresivnosti, tako da je teško oceniti ukupnu progresivnost. Naime, stope su generalno proporcionalne, dok neoporezivi iznos uvodi element progresivnosti kod poreza na zaradu, a maksimalna osnovica za PIO doprinos uvodi element regresivnosti.

Pored svega navedenog, zakon predviđa i umerene olakšice za zapošljavanje različitih kategorija nezaposlenih (osoba mlađih od 30 godina, zatim lica starijih od 45, odnosno 50 godina, kao i za zapošljavanje lica s invaliditetom).

---

<sup>41</sup> Videti *Jobs, World Development Report 2013*, The World Bank, 2012

Činjenica je da su porezi i doprinosi na rad visoki. Poređenje s drugim evropskim zemljama može da nas navede na zaključak da situacija možda i nije tako loša, ali ako razmislimo o podsticajima s kojima se suočavaju poslodavac i zaposleni, jasno je da poreska stopa od preko 40% na ukupne troškove rada pruža ozbiljan podsticaj obema stranama da se plaćanje poreza i doprinosa izbegne.

Poseban problem je to što ne postoji nikakva veza između iznosa uplaćenog zdravstvenog doprinosa i nivoa usluge, tako da su zaposleni motivisani da minimizuju uplatu po ovom osnovu. Iznos penzije direktno zavisi od iznosa uplaćenih doprinosa, ali ta veza ne mora da opstane u veoma dugom roku, tako da čak ni tu ne postoji prevelika želja trenutnih zaposlenih da uplaćuju PIO doprinose.

### **Promene oporezivanja zarada**

Oporezivanje zarada pretrpelo je značajne izmene u prošloj deceniji (Tabela 2). Reformom iz juna 2001. snižene su stope doprinosa, proširena je osnovica za oporezivanje i prešlo se na sistem bruto zarada. Prosečna neto zarada je efektivno rasterećena za skoro 10 procentnih poena, ali su niske zarade usled proširenja osnovice za oporezivanje ostale praktično na istom nivou poreskog opterećenja kao i u prethodnom periodu.

Narednih godina je, usled rastućeg deficita PIO fonda, dolazilo do manjih povećanja stope doprinosa za PIO. Najpre je u maju 2003. pojedinačna stopa doprinosa za PIO sa 9,8% po radniku i poslodavcu povećana na 10,3%, što je dovelo do neznatnog povećanja ukupnog opterećenja zarada, a potom na 11% u 2004, ali je to povećanje kompenzovano ukidanjem poreza na fond zarada, te je došlo do blagog smanjenja ukupnog opterećenja zarada.

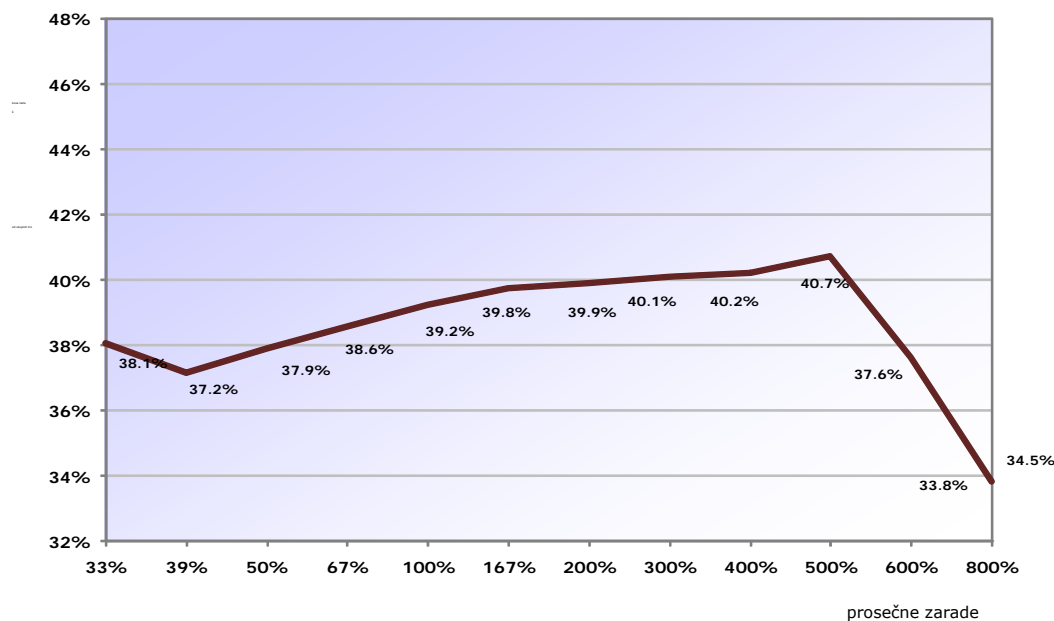
Sledeća veća promena u sistemu oporezivanja zarada u primeni je od januara 2007, kada je ukupno poresko opterećenje smanjeno kako sniženjem poreske stope poreza na zarade sa 14% na 12%, tako i uvođenjem iznosa koji je oslobođen plaćanja poreza na zaradu. Taj iznos je u 2007. iznosio 5.000 dinara (što je predstavljalo 23% neto zarade iz prethodne godine), uz odluku da se početkom svake kalendarske godine usklađuje s rastom potrošačkih cena u prethodnoj godini. Takođe, najniža osnovica za plaćanje doprinosa smanjena je sa 40% na 35% (bruto) zarade, a cenzus za obračun godišnjeg poreza na dohodak građana smanjen je sa četiri na tri prosečne zarade, uz uvođenje još jedne stope – 15% za neto dohodak koji je viši od šest prosečnih (bruto) zarada.

Ove promene dovele su do blagog ukupnog smanjenja opterećenja troškova rada, a primena neoporezivog iznosa (uz smanjenje cenzusa za godišnji porez i uvođenje dve stope) uvela je blagu progresiju u sistem oporezivanja zarade, što ilustruje Grafikon 4.



**Grafikon 4.**

**Fiskalno opterećenje za različite nivoe zarada  
(% ukupnog troška rada)**



Od januara 2007. ukupno fiskalno opterećenje rada je nešto sniženo – na 39% ukupnog troška rada za prosečnog radnika, ili oko 64% neto zarade. Neoporezivi iznos doveo je do blage progresije za zarade u visini od minimalne osnovice (koja sad iznosi 35% bruto zarade) do pet prosečnih zarada. Međutim, regresija u fiskalnom opterećenju i dalje postoji iznad pet prosečnih zarada, zbog „plafona“ za uplatu doprinosa za socijalno osiguranje.

Tzv. plafon za uplatu doprinosa za PIO nije retkost, već uobičajena praksa pri finansiranju penzijskih sistema (sem za zemlje s tipičnim Beveridge redistributivnim penzijskim sistemima, kao što su Australija, Novi Zeland, Irska, Danska), i on je u razvijenim zemljama na značajno nižem nivou.<sup>42</sup> Međutim, kada je zdravstveno osiguranje u pitanju, to nije praksa, imajući u vidu da se veliki broj zdravstvenih sistema u zemljama OECD-a finansira iz budžeta.<sup>43</sup> Konačno, najveći broj zemalja OECD-a ima progresivne stope poreza na dohodak, koje „peglažu“ rasterećenje nastalo postojanjem „plafona“ za penzijsko osiguranje.

<sup>42</sup> Npr. prosek za EU-15 je oko dve prosečne zarade, dok je za zemlje koje su kasnije pristupile EU na nivou približnom srpskom. Za detalje videti razna izdanja OECD publikacije *Pension at Glance*.

<sup>43</sup> *Health at Glance*, slika 7.6.1, OECD, 2009.

## Međunarodna poređenja

Prilikom komparativnog poređenja stepena fiskalnog opterećenja zarada među državama, pre svega je važno da se poređenje vrši prema istoj osnovici. U tom smislu, najbolje je koristiti OECD metodologiju – tzv. poreski klin – odnos svih doprinosa i poreza prema ukupnim troškovima rada.

**Tabela 2.**

### Poreski klin na zarade (% ukupnog troška rada), međunarodno poređenje

	Pojedinač sa zaradom:		
	67% prosečne	100% prosečne	167% prosečne
Austrija	43,7	48,4	51,6
Belgija	49,7	55,5	60,7
Hrvatska <sup>c)</sup>	38,1	40,1	44,4
Čile	7,0	7,0	7,8
Češka Republika	39,5	42,5	44,9
Danska	36,8	38,4	44,8
Estonija	38,8	40,1	41,2
Finska	37,2	42,7	48,5
Francuska	46,5	49,4	53,5
Nemačka	45,6	49,8	51,3
Grčka <sup>a)</sup>	34,4	38,2	43,7
Mađarska	45,2	49,4	51,6
Irska	21,3	26,8	38,7
Izrael	13,0	19,8	28,4
Italija	44,5	47,6	53,0
Meksiko	13,2	16,2	21,6
Holandija	33,1	37,8	41,5
Norveška	34,2	37,5	43,1
Poljska	33,4	34,3	35,0
Portugalija	33,1	39,0	45,8
Slovačka	36,1	38,9	40,8
Slovenija	38,6	42,6	47,7
Španija	36,6	39,9	42,5
Švedska	40,7	42,8	50,8
UK	28,5	32,5	37,9
SAD	27,2	29,5	34,4
<b>OECD – ukupno</b>	<b>31,6</b>	<b>35,2</b>	<b>39,6</b>
<b>OECD-EU-21</b>	<b>37,9</b>	<b>41,7</b>	<b>46,3</b>
<b>EU-15</b>	<b>37,7</b>	<b>41,8</b>	<b>47,2</b>
<b>EU-10</b>	<b>38,7</b>	<b>40,9</b>	<b>..</b>
<b>Srbija</b>	<b>38,6</b>	<b>39,2</b>	<b>39,8</b>

IZVOR: "Taxing Wages", OECD, 2011; "Taxation trends in European Union", EU Taxation and Customs Unit, 2011; Grdović –Gnip, A. and Tomić, I. (2010), "How hard does the tax bite hurt? Croatian vs. European worker", Financial Theory and Practice 34 (2) 109-142

NAPOMENA: Proseci su neponderisani; NMS – new member states

Fiskalno opterećenje zarada u zemljama OECD-a se veoma razlikuje – od vrlo niskih opterećenja za prosečnog pojedinca u Čileu (7% ukupnog troška rada), Novom Zelandu

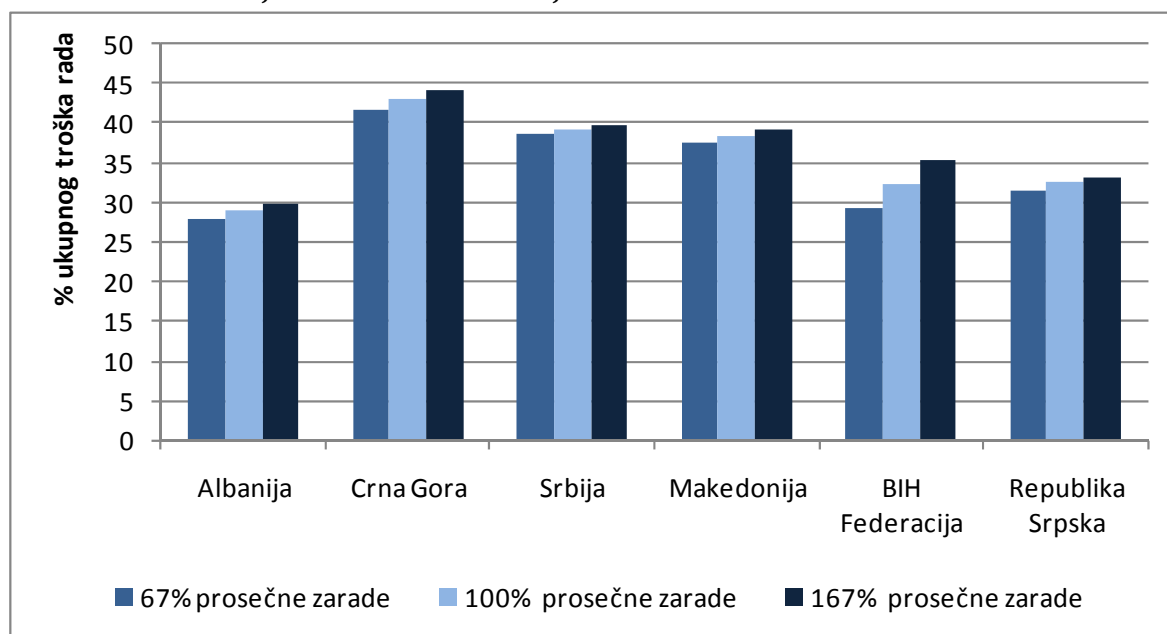
(15,9%) i Meksiku (16,2), do izrazito visokih, kao što su npr. u Belgiji (55,5%) i Austriji, Nemačkoj i Francuskoj, sa blizu 50% opterećenja. Ove razlike se najpre mogu objasniti različitim tipovima države blagostanja u okviru zemalja OECD-a, kao i različitim ulogama privatnog sektora u obezbeđenju određenih funkcija.

Kada govorimo o prosecima, možemo reći da Srbija vidljivo „odskake“ od ukupnog proseka zemalja OECD-a (u koji ulaze i zemlje sa izuzetno niskim opterećenjem, kao što su Čile, Novi Zeland i Meksiko), a da se nalazi na nivou opterećenja zemalja EU. Kada posmatramo prosečnu zaradu, opterećenje je čak nešto niže od opterećenja u EU (kako u „staroj Evropi“, tako i u zemljama koje su kasnije pristupile EU, uključujući i Hrvatsku), a za zarade iznad prosečnih je čak prilično niže.

Što se tiče podataka za zemlje regiona koje se nisu pridružile EU, a uz ogradu da je u međuvremenu od 2007. možda došlo do izmena u poreskim sistemima ovih zemalja, možemo primetiti da je opterećenje u Srbiji bilo značajno više nego u Albaniji, i efektivno više nego u Republici Srpskoj i Federaciji BiH.

**Grafikon 5.**

**Poreski klin, različiti nivoi zarada, 2007**

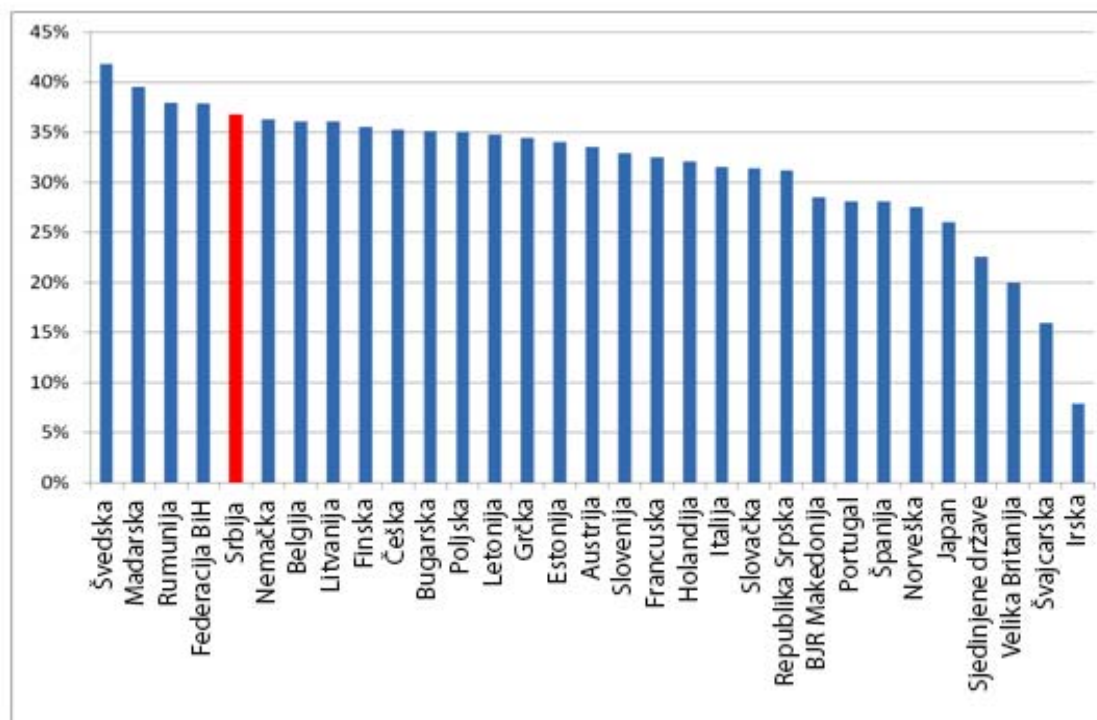


IZVOR: Arandarenko, M., Vukojević, V: "Labor Costs and Labor Taxes in the Western Balkans", Washington DC: World Bank 2008

Međutim, kada posmatramo izuzetno niske zarade (33% proseka), situacija je nešto drugačija (Slika 3). Iako je u polovini posmatranih zemalja opterećenje iznad 35%, možemo reći da je radnik s niskim primanjima u Srbiji komparativno opterećeniji od ostalih.

Grafikon 6.

Poreski klin za prosečnog radnika (bez dece) na nivou od 33% prosečne zarade



IZVOR: *Does formal work pay in Serbia?*, World Bank, Technical Note, 2010.

Nekoliko je razloga za to. Pre svega, to je finansiranje zdravstvenog sistema putem doprinosa, što znači da nema redistribucije ka onima s niskim zaradama, a što je slučaj sa zemljama gde se zdravstvo finansira iz budžeta, tj. od poreskih prihoda. Takođe, ne postoji sintetički porez i niže poreske stope i/ili viši neoporezivi iznos. Konačno, tu je i postojanje minimalne osnovice za uplatu doprinosa na nivou od 35%<sup>44</sup>.

Takođe, kada poredimo radnike s porodicom, posebno one s nižim zaradama, onda možemo reći da je takav radnik u Srbiji značajno više opterećen. Razlog je ponovo postojanje tzv. sintetičkog poreza na dohodak u najvećem broju zemalja OECD-a, koji podrazumeva različite stope poreza u zavisnosti od nivoa prihoda, kao i razne olakšice od plaćanja poreza. U tom smislu se Srbija značajno razlikuje, usled medularnog oporezivanja zarada, pa je tako opterećenje za četvoročlanu porodicu u Srbiji, koja živi samo od jedne prosečne zarade, značajno više u odnosu na većinu zemalja s kojima se poredimo.

Stoga je zanimljivo pogledati podatke za makroekonomski indikator *implicitna poreska stopa rada*, koji se računa kao ukupni porezi i doprinosi uplaćeni po osnovu radnog odnosa u odnosu na ukupne troškova rada izvedene iz nacionalnih računa, i koji se uobičajeno koristi u EU. Ovaj pokazatelj je u EU obično niži od hipotetičkog „poreskog klina“ za prosečnog radnika, a ova razlika objašnjava se prvenstveno poreskim olakšicama koje postoje za porodice s decom i radnike s nižom zaradom, ali može da bude i posledica neefikasne naplate poreskih prihoda. Tako je, na primer, ovaj indikator za Srbiju, računat na

<sup>44</sup> Ne treba, međutim, zaboraviti razlog uvođenja ove mere u Srbiji, a to je evazija poreza/doprinosu na zarade pre svega u vidu prijavljivanja na nižu osnovicu.

osnovu poreskih podataka u 2005, iznosio 40,8% umesto 42,2%, koliko je tada iznosio „poreski klin“ za prosečnog radnika u EU.<sup>45</sup>

Dakle, međunarodna poređenja ukazuju na to da prosečan radnik u Srbiji nije više opterećen u odnosu na radnike u drugim evropskim zemljama, kao i u odnosu na region (izuzev Albanije i BIH), dok su radnici s višim primanjima prosečno manje opterećeni. Međutim, radnici s vrlo niskim primanjima, kao i porodice s ukupno niskim primanjima, opterećeniji su u odnosu na OECD/EU zemlje, pre svega zbog potpuno drugačije prirode poreskog sistema kod nas, kao i načina finansiranja zdravstva putem doprinosa. S druge strane, oporezivanje zarada je u Srbiji znatno veće nego u ostalom delu sveta, kako u mnogim razvijenim zemljama OECD-a tako i u zemljama u razvoju.

### **Mogućnosti reforme oporezivanja zarada**

Smanjenje oporezivanja rada svakako je poželjna poreska politika, jer bi se smanjenjem ukupne cene podstaklo korišćenje faktora proizvodnje – radne snage – koji je sada slabo iskorišćen u Srbiji i povećala konkurentnost srpske privrede u odnosu na inostranu konkurenciju. Takvih zalaganja za smanjeno oporezivanje zarada bilo je u javnosti Srbije i do sada.

Osnovni problem s orijentacijom na rasterećenje zarada od dažbina je budžetski: teško je videti kako bi se sada u veoma napetom fiskalnom sistemu Srbije mogao naći prostor za smanjenje ovih prihoda. Postojeći a znatan deficit potrebno je smanjiti, pa i ukloniti tokom sledećih godina, tako da bi eventualno smanjenje oporezivanja zarada moralo biti kompenzovano povećanjem nekog drugog poreza, što donosi nove teškoće.

Pored toga, postojeći sistem oporezivanja zarada je takav da ga je veoma teško reformisati. Radi se o tome da i porez na zaradu i socijalni doprinosi čine dominantne ili isključive prihode lokalnih samouprava (80% poreza na zaradu je njihov prihod) i odgovarajućih organizacija socijalnog osiguranja (Fond PIO, Republički fond zdravstvenog osiguranja i Nacionalna služba za zapošljavanje).

Pošto bi ukidanje ili značajno smanjenje bilo koje komponente oporezivanja zarade direktno ugrozilo funkcionisanje ovih institucija (odnosno nivoa vlasti), za reformu oporezivanja zarada prethodno su nužne reforme sistema socijalnog osiguranja i finansiranja lokalne samouprave. Detaljna razrada ovih reformi svakako prevazilazi temu kojom se sada bavimo, ali u ovom kontekstu možemo da pomenemo neke opcije.

Što se penzijskog sistema tiče, teško je videti kako bi se stope doprinosa mogle smanjiti ukoliko se ostane pri sadašnjem PAYGO sistemu. Naime, već danas Fond PIO prikuplja jedva 50% prihoda putem doprinosa, dok se ostatak uplaćuje iz budžeta. Uvođenje drugog stuba penzijskog osiguranja (obavezno privatno penzijsko osiguranje) takođe bi teško moglo da dovede do snižavanja stope. Sve u svemu, imajući u vidu sumornu demografsku

---

<sup>45</sup> *Taxing Wages*, OECD, 2011; *Taxation trends in European Union*, European Commission, Taxation and Customs Unit, 2011; Arandarenko, M. i K. Stanić, “Labor costs in Serbia”, background paper for “Serbia: Labor Market Assessment”, the World Bank, 2006

perspektivu, postojeće stope penzijskog osiguranja će na dugi rok verovatno morati da se povećaju. Alternativa ukidanju postojećeg fonda, finansiranju tekućih obaveza iz poreskih prihoda, te potpuna zamena državnog privatnim osiguranjem, uvek ostaje kao opcija, ali ona nema realne političke šanse da bude usvojena i ne bi mogla da donese rezultate u doglednoj budućnosti.

Što se finansiranja zdravstva tiče, treba skrenuti pažnju na to da danas praktično celokupan teret finansiranja snose zaposleni, dok, praktično, svi građani Srbije imaju pravo na zdravstvenu zaštitu. Zakonski posmatrano, država ima obavezu da iz budžeta finansira zdravstvenu zaštitu za neosigurane osobe, ali u praksi tih transfera nema. Dakle, celokupan državni zdravstveni sistem finansira se putem namenske dažbine na zaradu (doprinos za zdravstveno osiguranje). Ovakvo rešenje nije neuobičajeno, ali je veliko pitanje da li je dobro za državu poput Srbije.

Jedna od opcija za reformu jeste ukidanje doprinosa i finansiranje zdravstva iz budžeta, putem opštih državnih prihoda (sličnu opciju je nedavno razmatrao Fiskalni savet). Drugu mogućnost predstavlja značajno smanjenje obima usluga koje se dobijaju u okviru obaveznog osiguranja (čime bi se snizili troškovi i potencijalno doprinos), a postojala bi mogućnost dobrovoljnog dopunskog osiguranja. Jedan od očiglednih problema postojećeg sistema je to što ne postoji direktna veza između uplaćene „premije osiguranja“ (doprinosa) i kvaliteta usluge. Kada ne postoji veza između cene i kvaliteta, normalno je da se cena minimizira. Neki to nazivaju „solidarnošću“, neki „uravnilovkom“, ali kako god da nazivate ovu pojavu, ona ima značajne destimulativne efekte na tržištu radne snage, a stimulatívne efekte na sivu ekonomiju.

Osiguranje za slučaj nezaposlenosti verovatno bi moglo da bude ukinuto kao obavezno, s tim da se zaposlenima koji to žele ostavi mogućnost da nastave da uplaćuju doprinose.

U slučaju poreza na zaradu, moguće je povećanje neoporezivog iznosa i povećanje postojeće stope, ili čak, eventualno, uvođenje progresivne poreske stope. Dakle, do sada pominjane ideje idu u pravcu povećanja progresivnosti poreza na zaradu. Pitanje opravdanosti progresivnog oporezivanja dohotka (pa i zarade) prevashodno je ideološko pitanje, ali primarno pitanje verovatno i ne treba da bude progresivnost poreza, već visina poreske stope. Progresivna poreska stopa (recimo 5% – 10% – 20%) svakako je manje destimulativna od proporcionalne stope od 40%.

U stvari, posmatrano s makronivoa, mogu se naći samo dva realna načina za smanjenje opterećenja zarada:

- smanjenje troškova koji se finansiraju putem poreza i doprinosa na zarade (smanjenje mase penzija smanjivanjem individualne penzije ili pomeranjem granice za odlazak u penziju, snižavanje obima usluga zdravstva, smanjenje nadležnosti lokalnog nivoa vlasti); ili
- preusmeravanje poreskog opterećenja sa zarada na neku drugu poresku osnovicu (potrošnja, imovina, dobit).

Prvi način je verovatno bolji, ali se postavlja pitanje političke realnosti kada u obzir uzmemo političku moć grupa koje bi snosile trošak ovih promena. Drugi način je verovatno

politički realniji, ali je veoma teško predvideti efekte takvih izmena, a posebno imajući u vidu veoma ograničeni kapacitet srpske poreske administracije.

Smanjenje dažbina na zarade uz kompenzaciono povećanje PDV-a jeste predlog koji već neko vreme cirkuliše u javnosti. Problem je to što će on u prvom koraku dovesti do smanjenja životnog standarda stanovništva i povećanja siromaštva (zbog povećanih cena robe),<sup>46</sup> što nije poželjna opcija u vreme krize, i, u drugom koraku, do pokušaja zaposlenih da se izbere za povećanje nominalnih plata kako bi očuvali vrednost realnih plata i pored povećane stope PDV-a.

Ukoliko smanjenje opterećenja zarada od dažbina sada nije realno očekivati iz navedenih razloga, ono ipak treba da ostane cilj poreske politike u dužem roku. Kada privreda Srbije izađe iz krize i socijalna situacija se popravi, kao i kada se u većaju ukupni fiskalni prihodi, treba se vratiti ideji rasterećenja zarada kao važnom načinu podsticanja zapošljavanja i smanjenja nezaposlenosti, kao i povećanja konkurentnosti.

## ZAKON O ZAPOŠLJAVANJU I OSIGURANJU OD NEZAPOSLENOSTI

Ovaj zakon, pored administrativnih tela, reguliše dva različita pitanja: osiguranje od nezaposlenosti i sistem aktivnih mera zapošljavanja. Dok je njime osiguranje od nezaposlenosti rešeno na suštinski način (propisana su prava i sve drugo što je bitno), dotle konkretne mere aktivne politike zapošljavanja nisu određene ovim zakonom, već drugim aktom (Nacionalnim planom zapošljavanja, koji donosi Vlada Srbije).

### **Osiguranje od nezaposlenosti**

Osiguranje od nezaposlenosti obezbeđuje radnicima koji izgube zaposlenje novčanu naknadu i nastavak penzijskog i zdravstvenog osiguranja. Pošto se radi o osiguranju, ova prava se stiču prethodnim uplatama obaveznog doprinosa, koji podjednako plaćaju poslodavac i zaposleni (po 0,75% bruto zarade) u korist vanbudžetskog fonda koji vodi Nacionalna služba za zapošljavanje (NZS). Sada važeći zakon donet je 2009. i donekle je smanjio prava na naknadu za nezaposlenost.

Pravo na naknadu nema onaj nezaposleni kome je poslodavac otkazao zaposlenje zbog povrede radnih obaveza i discipline i sličnih razloga lošeg ponašanja.

Visina naknade za nezaposlenost zavisi od prethodne zarade nezaposlenog, a uz bitna ograničenja. Naime, nezaposleni ima prava na 50% svoje prethodne prosečne zarade, ali uz uslov da tako dobijeni iznos ne može biti manji od 80% niti veći od 160% minimalne zarade. Takvim vidljivim snižavanjem iznosa naknade u odnosu na prethodnu zaradu podstiču se

---

<sup>46</sup> Za takvu empirijsku analizu videti: G. Matković i B. Mijatović, „The effects of proposed tax changes on poverty and vulnerable groups in Serbia“, *Economic Annals*, July–September 2011.

(novo)nezaposleni da aktivno traže novo zaposlenje, odnosno izbegava se poznati fenomen da visoka naknada destimuliše traženja posla, veoma prisutan u Evropskoj uniji.

Trajanje prava na naknadu za nezaposlenost nije za sve jednako, već zavisi od trajanja prethodnog osiguranja od nezaposlenosti i kreće se od tri meseca za prethodno osiguranje do pet godina, pa do 12 meseci za osiguranje preko 25 godina. Izuzetno, nezaposleni može primati naknadu do dve godine ukoliko mu je do sticanja prava na penziju ostalo dve godine i manje.

Primalac naknade dužan je, pod pretnjom gubitka prava, da učestvuje u programima NSZ, da aktivno traži zaposlenje i da ne odbije ono koje mu se ponudi. Tu su standardne mere koje bi trebalo da podstaknu nezaposlenog da se potruži da poveća šanse na zapošljavanje umesto da čeka da posao nađe njega. Ukoliko se nezaposleni ne zaposli do isteka prava na naknadu za nezaposlenost i ukoliko nema drugih prihoda, na raspolaganju je jedan drugi program – program novčane socijalne pomoći siromašnim domaćinstvima – koji obezbeđuje manje iznose, ali se može primati trajno.

S osiguranjem od nezaposlenosti postoji nekoliko problema.

- Naknadu prima mali broj nezaposlenih (oko 70.000 tokom 2012), što je tek desetak procenata od ukupnog broja tokom poslednjih godina. Uzroci tome su 1) veliki broj dugoročno nezaposlenih mladih i ne tako mladih ljudi koji nikada nisu bili zaposleni, pa nemaju prava na naknadu; 2) priličan broj onih koji jesu radili, ali su prihvatili otpremnine i dobrovoljno napustili preduzeća tokom restrukturiranja, pa takođe nemaju prava na naknadu; i 3) deo nezaposlenih koji je iskoristio svoje pravo na naknadu.
- Isplata naknada obično kasni nekoliko meseci, pošto je prihod od doprinosa za nezaposlenost znatno manji nego što su potrebe isplata naknada, pa uvek preopterećeni budžet mora dopunski da finansira znatan deo ukupnog troška.
- NSZ ne prati u dovoljnoj meri ponašanje korisnika naknade, pa mnoge neaktivne pojedince ne isključuje iz programa.

Koncept osiguranja od nezaposlenosti je u osnovi dobro postavljen u Srbiji: kao privremeno sredstvo podrške nezaposlenima, a uz podsticaje aktivnom traženju zaposlenja. Najvažniji problemi u sistemu potiču iz njegove implementacije – od teškoća finansiranja do teškoća kontrole ponašanja korisnika naknade.

### **Aktivne mere zapošljavanja**

Zakon načelno predviđa brojne mere zapošljavanja, kao što su posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere, subvencije za zapošljavanje, podrška samozapošljavanju, dodatno obrazovanje i obuka, javni radovi i slično. Ali, ukupna sredstva za aktivne mere koja se koriste preko NZS su veoma skromna, a posebno u poređenju sa ozbiljnošću problema nezaposlenosti u Srbiji: u 2010. iznosila su 3,7 milijardi dinara, odnosno samo oko 35 miliona evra. Od toga je jedna polovina utrošena na



refundaciju zarada pripravnika angažovanih po programu „Prva šansa“. Na javne radove utrošena je četvrtina, a na obuku tek 8% ionako skromnih ukupnih sredstava.<sup>47</sup>

Aktivne mere zapošljavanja svakako nisu vidljivo uticale na smanjenje nezaposlenosti u Srbiji. Uzrok tome je svakako minimalan iznos sredstava, ali je pitanje da li bi i daleko veći doneo potrebne rezultate. Jer, svetska iskustva pokazuju da su efekti aktivne politike zapošljavanja uglavnom skromni, ukoliko uopšte postoje. Široka analiza evropskih iskustava, na primer, pokazuju da programi obuke imaju minimalne efekte, da programi podsticaja zapošljavanja u privatnom sektoru i podrške traženju posla imaju bolje efekte, dok su efekti programa direktnog zapošljavanja u javnom sektoru skromni, čak negativni. Što je nepovoljno, programi koji se bave mladima pokazuju posebno slabe rezultate.<sup>48</sup> Svakako, nedovoljno dobri rezultati mnogih programa aktivne politike zapošljavanja nisu posledica slabosti same ideje (na primer, dodatne obuke), već manjkavosti u implementaciji programa.

Dodatni problem u Srbiji je to što su mere aktivne politike često donošene u kratkom roku, bez temeljnijih studija i priprema, pod pritiskom političke potrebe da se hitno „nešto preduzme“ po pitanju nezaposlenosti, i obično praćene propagandnom kampanjom. Postoji i nezadovoljstvo radom NSZ kod više poslodavaca koji su pokušali da sarađuju na programima obuke i drugim programima. Na kraju, ne postoje ni ozbiljnije analize srednjoročnih efekata programa aktivnih politika zapošljavanja koje bi poslužile kao orijentir kojim ih pravcem dalje usmeravati.

## BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU

Pitanje bezbednosti i zdravlja na radu veoma je bitno za sveopšte poslovno okruženje. Preterano striktno regulisanje može poslodavcima da stvori prevelike troškove, pa da ih samim tim odbija od investicija, kao i da dovede do toga da ih u praksi izbegavaju, naročito kad su u pitanju manje solidna preduzeća. Tako se stvara loš sistem, u kojem su oni koji poštuju propise hendikepirani na tržištu jer su im troškovi proizvodnje viši. Dakle, državni standardi u ovoj oblasti treba da budu primereni opštem nivou razvoja zemlje i kapacitetu i integritetu inspeksijskih i drugih nadležnih organa.

Oblast bezbednosti i zdravlja na radu je u prethodnih 20 godina prošla kroz veoma burne promene. Bezbednost na radu i zdravlje radnika su u vreme socijalizma bili veoma visoko na listi državnih prioriteta, pa je čak postojao i praktično paralelni medicinski sistem „medicine rada“, a pošto su privredom dominirale velike firme, veliki broj ovih firmi imao je svoje ambulante u samim krugovima fabrika. A raspadom sistema i velikom ekonomskom krizom do koje je došlo devedesetih skoro ceo sistem se urušio, pa se sada gradi iznova, na nešto drugačijim temeljima, ali i dalje postoji određeno opterećenje prošlošću.

Oblast bezbednosti na radu je u Srbiji uređena Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, koji je donet 2005. godine. Pored zakona, doneto je i više pravilnika, poput Pravilnika o načinu i postupku procene rizika na radnom mestu i u radnoj okolini, kao i nekoliko

---

<sup>47</sup> Videti: *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2010. godinu*, NSZ, 2011, str. 87.

<sup>48</sup> J. Kluge, „The effectiveness of European active labor market programs“, *Economic Journal*, no. 6, 2010.

pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad na radnim mestima i pri korišćenju opreme za rad.

Bitno je napomenuti da sâm zakon ne predviđa obavezu poslodavca da osigurava zaposlene od povrede na radu, ali postojeći opšti kolektivni ugovor uvodi tu obavezu, kao i osiguranje za slučaj smanjenja i gubitka radne sposobnosti. Između ostalog, Udruženje stranih investitora stavilo je primedbu na ovaj član opšteg kolektivnog ugovora, jer je nadležno ministarstvo tvrdilo da će se pitanje osiguranja rešiti posebnim zakonom. Imajući u vidu da u Srbiji postoji opšte invalidsko osiguranje, a da postoji i sistem beneficiranog radnog staža (o tome malo kasnije u tekstu), zaista nije jasno šta se tačno očekuje od poslodavca vezano za osiguranje – koji tip, koliki iznos premije i slično.

Kao i u mnogim drugim oblastima, postoje veoma rigorozni propisi, ali se oni samo selektivno primenjuju. Osnovna rigoroznost ovog zakona sastoji se u tome da su svi poslodavci, bez obzira na delatnost kojom se bave i na rizike s kojima se zaposleni suočavaju, obveznici ovog zakona. Dakle, zakon se primenjuje na sve poslodavce, uključujući i one kod kojih radnici nisu izloženi nikakvom, ili su u minimalnom riziku.

Na primer, zakon obavezuje sve poslodavce da donesu:

1. akt o bezbednosti i zdravlju na radu i
2. akt o proceni rizika radnih mesta i u radnoj okolini.

Smatramo da je ovo rešenje besmisleno i da generiše nepotrebne troškove, naročito malim preduzećima, ali i velikom broju velikih preduzeća koja se bave uslugama, kao i ustanovama. Takođe, zakon ne samo da se odnosi na sve poslodavce već treba proceniti rizik i za svako radno mesto. Smatramo da bi bilo dobro da se zakonom definišu radna mesta koja se smatraju rizičnim i da se onda samo za ta radna mesta, ukoliko su uopšte predviđena sistematizacijom, uradi detaljna procena rizika. Zakon bi tako mogao da, kao „minimalno rizična radna mesta“ definiše najveći broj kancelarijskih i administrativnih poslova ili nekih uslužnih delatnosti.

Smatramo da je zakonsko izuzeće (samo nekoliko delatnosti i samo do 10 zaposlenih) izuzetno restriktivno i da bi trebalo proširiti broj delatnosti i povećati minimalni broj zaposlenih. Zakon predviđa i drakonske kazne (u mnogim slučajevima minimalna kazna je 800.000 dinara) i za neke prilično bezazlene stvari, poput nedonošenja akta o bezbednosti i zdravlju na radu.

Pored ovog zakona, za sistem bezbednosti i zdravlja na radu relevantni su i penzijski propisi, koji regulišu sistem beneficiranih penzija za posebno teške i opasne poslove, kao i opšte invalidsko osiguranje. Postoje četiri grupe poslova za koje se staž računa s uvećanim trajanjem, gde se efektivno provedenih 12 meseci na radnom mestu računa kao 14, 15, 16 ili 18 meseci. Za grupe poslova za koje se staž računa s uvećanim trajanjem poslodavac plaća dodatne doprinose. Ovi doprinosi su od doprinosa za standardnu penziju veći proporcionalno uvećavanju staža. Što se tiče minimalne starosne granice za odlazak u penziju,

ona iznosi 55 godina za zaposlene kojima se 12 meseci računa kao 14, 15 ili 16 meseci (puna primena od 2015) i 50 godina za pojedince kojima se 12 meseci računa kao 18 meseci staža.<sup>49</sup>

## ZAPOŠLJAVANJE OSOBA S INVALIDITETOM

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, koji je donet maja 2009, uvodi posebne podsticaje za zapošljavanje osoba s invaliditetom. Međutim, zbog načina na koji su podsticaji uvedeni, Zakon praktično uvodi dodatni porez na zapošljavanje.

Zakon predviđa sledeće opcije za poslodavca: 1) zapošljavanje invalida, u skladu s brojem ukupno zaposlenih u preduzeću; 2) finansiranje zarada odgovarajućeg broja invalida zaposlenih u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom (PPRZOI) ili socijalnom preduzeću; 3) kupovinu robe i usluga od PPRZOI; i 4) plaćanje kazne.

1) Svaki poslodavac u Srbiji koji ima najmanje 20 zaposlenih obavezan je da u radni odnos primi određeni broj osoba s invaliditetom, u zavisnosti od ukupnog broja zaposlenih:

- poslodavac koji ima 20–49 zaposlenih dužan je da zaposli jednu osobu s invaliditetom;
- poslodavac koji ima 50 i više zaposlenih dužan je da u radni odnos primi najmanje dve osobe s invaliditetom, i na svakih narednih započelih 50 zaposlenih po jednu osobu s invaliditetom.

Bitno je napomenuti da je novoosnovani poslodavac oslobođen obaveze da zapošljava osobe s invaliditetom u periodu do 24 meseca od dana osnivanja.

Sa zapošljavanjem invalida postoje različite teškoće. U više delatnosti ono nije moguće zbog karaktera posla (građevinarstvo, ugostiteljstvo, industrija itd.); takođe, u malim sredinama često nije moguće naći invalida s potrebnim sposobnostima (stručnim ili fizičkim); na kraju, male firme obično nemaju pomoćna radna mesta koja bi odgovarala invalidima i slično.

2) Finansiranje zarada odgovarajućeg broja invalida zaposlenih u PPRZOI u suštini je opcija jednaka kazni, pošto preduzeću isplatiocu donosi samo troškove i nikakvu korist.

3) Kupovina robe i usluga od PPRZOI je najatraktivnija opcija, a i najproduktivnija sa šireg stanovišta (obezbeđuje posao, a ne samo platu), ali je ograničenog dometa, pošto je asortiman roba i usluga PPRZOI veoma uzak, a i malo je firmi koje su registrovane kao PPRZOI.

4) Ukoliko poslodavac ne izvrši obavezu zapošljavanja osoba s invaliditetom, plaća penale u visini trostrukog iznosa minimalne zarade za svaku osobu s invaliditetom koju nije zaposlio.

---

<sup>49</sup> Za analizu i predloge za unapređenje videti: *Analiza indeksacije opšteg boda i beneficiranog radnog staža*, CLDS, 2011.

Kažnjavanje finansijskim penalima nije dobar metod podsticanja na zapošljavanje, o čemu svedoči činjenica da sve veći broj firmi plaća kazne i ne zapošljava invalide. Znato bi bilo bolje uticati na zapošljavanje invalida podsticajnim merama umesto kažnjavanjem, budući da bi tada preduzeća koja mogu da zaposle invalide bez posebnih teškoća to činila u većoj meri nego do sada, polazeći od svog interesa, dok bi se obaveza oslobodila ona preduzeća koja nemaju mogućnosti za zapošljavanje invalida.

Takođe, treba pomenuti da Zakon o porezu na dohodak već uvodi poreske olakšice za zapošljavanje osoba s invaliditetom – tri godine se ne plaća porez na zaradu ni doprinosi na teret poslodavca. Može se raspravljati o tome da li je to opravdano, ali načelno posmatrano takva mera ima smisla. Međutim, ovaj zakon uvodi kaznu ukoliko preduzeće ne zaposli državno propisani broj osoba s invaliditetom i teško je objasniti iz kog principa proističe obaveza preduzeća prema ovim osobama i zašto preduzeća treba da budu uopšte kažnjavana.

Dakle, načelno posmatrano, ovakva zakonska rešenja nemaju mnogo smisla, posebno u zemlji sa stopom nezaposlenosti od preko 25%, gde je i potpuno zdravim osobama veoma teško da nađu posao. Ali, u praksi, problem je još teži, jer čak i preduzeća koja žele da ispune obavezu i zaposle osobu s invaliditetom (i tako izbegnu plaćanje penala), veoma često imaju ozbiljan problem da nađu osobe s invaliditetom koje bi bile zainteresovane da rade i koje poseduju potrebne kvalifikacije i znanja, naročito u nekim manjim sredinama.

## PROPISI O SPREČAVANJU DISKRIMINACIJE I MOBINGA

U prethodnih nekoliko godina doneta su još dva zakona koji dosta zadiru u pitanje radnih odnosa – Zakon o sprečavanju diskriminacije i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu.

Iako su oba zakona načelno prihvatljiva, neke njihove odredbe su veoma problematične i sporne. Recimo, glava „Prava, obaveze i odgovornosti poslodavca“ iz Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu (članovi 7, 8 i 9) u stvari ne navodi nijedno pravo poslodavca, već samo obaveze i odgovornosti, uključujući i veoma bitne obaveze, poput sledeće: „Poslodavac odgovara za štetu koju odgovorno lice ili zaposleni vršeći zlostavljanje prouzrokuje drugom zaposlenom kod istog poslodavca, u skladu sa zakonom“, ali i administrativno zahtevne obaveze poput: „Poslodavac je dužan da zaposlenog, pre stupanja na rad, pismenim putem obavesti o zabrani vršenja zlostavljanja i pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog i poslodavca u vezi sa zabranom zlostavljanja, u skladu sa ovim zakonom.“ Koliko poslodavaca ovo zaista obavlja ne znamo, ali je jasno da je bez prevelike potrebe poslodavcima nametnuta još jedna obaveza. S druge strane, prethodno pomenuta obaveza da poslodavac odgovara za štetu koju jedan zaposleni prouzrokuje drugom zaposlenom predstavlja veoma veliku potencijalnu obavezu za poslodavca, a posebno imajući u vidu veoma ograničene mogućnosti poslodavca (po osnovu opšteg Zakona o radu) da kažnjava zaposlene.

Poseban problem predstavlja član 31, koji predviđa da je, ukoliko sud proceni da tužbeni zahtev ima osnova, teret dokaza na poslodavcu, što znači da poslodavac mora da vodi

veoma detaljnu i preciznu dokumentaciju o svim događajima kako bi na sudu mogao da se brani, što je za mala preduzeća prevelika obaveza, a za velika preduzeća nepotreban trošak.

Vrlo slično rešenje nalazi se i u Zakonu o zabrani diskriminacije (član 45), prema kojem, takođe, teret dokaza da diskriminacije nije bilo snosi poslodavac.

Naime, član 16 Zakona o zabrani diskriminacije predviđa da je „zabranjena diskriminacija u oblasti rada, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti“, što znači da poslodavac praktično ne može odluke koje se tiču ovih aspekata da donosi slobodno. Imajući u vidu da zaposleni može da podnese tužbu protiv poslodavca, a da poslodavac snosi teret dokaza da diskriminacije nije bilo, to znači da poslodavci moraju da vode vrlo detaljnu evidenciju o skoro svakoj kadrovskoj odluci, kako bi na sudu mogli da je obrazlože. Dakle, menadžment preduzeća za kadrovsku politiku u firmi više nije samo odgovoran vlasnicima, već mora da bude spreman da sve svoje kadrovske odluke može da opravda na sudu – da je, recimo, unapredio najboljeg zaposlenog, ili da je najdarovitijeg poslao na stručno usavršavanje. Poseban problem predstavlja nepostojanje sudske prakse, tako da poslodavci i dalje u velikoj meri „tumaraju u mraku“ i nisu sigurni koje će tačno dokaze sud tražiti, kakva je vrsta obrazloženja u skladu sa zakonom, a kakva nije.

Dodatni problem je to što, po svoj prilici, radnici svoja prava po osnovu ova dva zakona često koriste tek nakon što dobiju otkaz, tako da se zaštita od mobinga i zabrana diskriminacije u stvari defakto pretvorila u još jedno ograničenje poslodavcima da smanjuju broj zaposlenih u krizi i da pokušaju da zamene loše radnike boljima.

Iskustva, posebno sudska, s primenom ovih zakona, još su nedovoljna za njihovu ocenu, ali je verovatno da bi ceo set antidiskriminacionih zakona trebalo izmeniti makar u jednom bitnom delu: vratiti u upotrebu pretpostavku nevinosti tuženog (na primer, poslodavca) i preneti teret dokazivanja s tuženog na tužitelja.

## ZAŠTITA PRAVA I INSTITUCIJE U OBLASTI RADA

### Uvod

Radni odnos je ispunjen individualnim i kolektivnim pravima zaposlenih i poslodavaca. Ako ta prava budu povređena, aktiviraju se propisi o zaštiti prava iz radnog odnosa. Zaštita prava može biti individualna i kolektivna, sporazumna i sudska, i pred Fondom solidarnosti.

**Sporazumna zaštita** ostvaruje se u radnoj sredini (arbitraža) i kod Agencije za mirno rešavanje radnih sporova. **Sudsku zaštitu** pruža osnovni sud za individualne i viši sud za kolektivne sporove, a ukoliko je poslodavac u stečaju – privredni sud.

## Funkcionisanje institucija i predlozi

### *Inspektorat rada*

Inspektorat rada sprovodi nadzor nad primenom propisa o radu (Zakon o radu, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o volontiranju, Zakon o sprečavanju zlostavljanju na radu, Zakon o štrajku, Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu), zatim kolektivnih ugovora, pravilnika o radu i drugih akata.

Inspektorat rada deluje preventivno, korektivno i represivno. Preventivno – putem kontrolnih pregleda koji podstiču urednost, efikasnost i ažurnost. Korektivno – u vidu naloga da se otklone utvrđene povrede propisa, a u određenom slučaju i odloži izvršenje odluke poslodavca. Represivno – pokretanjem odgovarajućih kaznenih postupaka.

U radu inspekcija rada postoje uočljive slabosti, koje doprinose da na području radnih odnosa vlada izrazita haotičnost i nepoštovanje zakona i drugih propisa. Stoga funkcionisanje Inspektorata rada valja unaprediti doslednijom primenom opštih propisa o inspeksijskom nadzoru, koji se odnose na stalnost zaposlenja, nezavisnost rada, efikasnost i ažurnost, stručnost i radnu sposobnost, suzbijanje korupcije i svakog oblika sukoba interesa, kao i zaoštavanjem odgovornosti.

Pored toga, u slučaju nekih čestih, a ozbiljnih prekršaja potrebno je da inspektori rada pokažu veću odlučnost.

- Da suzbijaju rad na crno, oslanjajući se više na stav 2 člana 32 Zakona o radu.
- Da pokreću prekršajne postupke kada za to postoje razlozi iz člana 270 Zakona o radu.
- Da izriču meru zabrane rada, u smislu člana 66 Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i slično.

### *Agencija za mirno rešavanje radnih sporova*

Kod Agencije se rešavaju sporovi kako povodom individualnih prava (otkaza ugovora o radu, minimalne zarade, raznih naknada, diskriminacije, zlostavljanja itd.), tako i povodom kolektivnih prava (kolektivni ugovori i slično).

Aktivnost Agencije je po osnivanju bila prilično velika (u 2006. je rešeno 1.670 radnih sporova), ali je potom postepeno zamirala, da bi poslednjih godina bila vrlo skromna. U 2010. rešeno je 87 sporova (od toga 10 kolektivnih), a u 2011. samo 164 spora (od toga osam kolektivnih).<sup>50</sup> Ukoliko se tendencija nastavi, takvo smanjenje rezultata rada neminovno pokreće pitanje smisla daljeg postojanja ove agencije. Jer, smanjenje broja medijacija na minimum ne svedoči o bitno povećanom poštovanju zakona od strane poslodavaca i zaposlenih, nego ili o slabostima u radu Agencije ili o njenom nedovoljnom ugledu među potencijalnim klijentima.

Zatim, Agencija za mirno rešavanje radnih sporova rešava individualne i kolektivne sporove koje rešavaju i sudovi. Agencija ih rešava po sporazumno podnetom zahtevu, a sud – po tužbi. Pošto se sporovi o individualnim pravima mogu rešavati i u radnoj sredini i

---

<sup>50</sup> *Informator o radu*, Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, april 2012.

poravnanjem u parničnom ili vanparničnom postupku, i pošto se sporovi o kolektivnim pravima mogu rešavati pred arbitražom i pred sudom, odista se može postaviti pitanje da li je potrebno da te sporove rešava i Agencija za mirno rešavanje radnih sporova, pogotovo što ih ona rešava bez Ustavom zajemčenog prava na žalbu i što se ti isti sporovi mogu rešavati primenom propisa o medijaciji. Stoga smatramo da treba preispitati opravdanost daljeg postojanja ove Agencije.

### *Fond solidarnosti*

Zaštita prava ostvaruje se pred Fondom solidarnosti kada je preduzeće u stečaju, a po finansijskim zahtevima radnika (zarada, bolovanja, otpremnina itd.). O ovim zahtevima odlučuje Upravni odbor Fonda, ali je, da bi do ovog odlučivanja došlo, potrebno da prethodno privredni sud u stečajnom postupku utvrdi da postoji pravo zaposlenog na ova potraživanja.

Osnovni problem funkcionisanja Fonda je finansijski: poslednjih godina je raspolagao tek sa 3–4 miliona evra godišnje,<sup>51</sup> što je nedovoljno za finansiranje zakonskih prava nekadašnjih zaposlenih u preduzećima koja su u stečaju. Tako je, prema izjavi direktora Fonda, u februaru ove godine Fond raspolagao tek petinom potrebnih sredstava za ovu godinu, tako da je bilo moguće finansirati prava samo oko tri hiljade korisnika, dok oko 11 hiljada zahteva čeka na red, a očekuje se još toliko, jer je više hiljada firmi otišlo u stečaj.<sup>52</sup>

Drugi, konceptualni problem s Fondom solidarnosti je sledeći: radnici dobijaju sredstva tek nakon konačne sudske odluke, a ne odmah po otkazu, kada su im najpotrebnija. Ovo rešenje ima smisla stoga što se Fond ne može baviti utvrđivanjem prava pojedinih radnika pre sudske odluke, ali se onda postavlja pitanje razloga njegovog postojanja. Jer, privredni sud koji se bavi stečajem u obavezi je da utvrdi prava svakoga, pa i zaposlenih, i stoga može bez većih teškoća izdati odluku o plaćanju zakonskih potraživanja zaposlenima, kako pripadajućeg dela iz stečajne mase, tako i dela na račun budžeta Republike koji finansira Fond solidarnosti. Stoga smatramo da bi bilo dobro transformisati ovaj fond u budžetski fond bez administracije, pri čemu bi sve odluke o plaćanjima donosio nadležni sud, dok bi plaćanja sprovodilo Ministarstvo finansija na osnovu sudske odluke.

### *Sudovi*

Iako Zakon o radu (član 195, stav 3) predviđa da se sporovi po tužbi zaposlenog protiv poslodavca imaju pravosnažno okončati u roku od šest meseci od dana njihovog pokretanja, njihovo trajanje se meri godinama. Razlozi takvog stanja su haotična mreža sudova, veliki broj predmeta, nedovoljna osposobljenost sudija, mali broj sudija specijalizovanih za rešavanje radnih sporova, mali broj sudećih dana, neefikasnost u radu i slično.

---

<sup>51</sup> *Informator o radu Fonda solidarnosti*, Fond solidarnosti, januar 2012.

<sup>52</sup> *Novosti*, 13. februar 2012.

U rešavanju sporova po tužbi radnika protiv poslodavca, u situacijama kada je potrebno presuditi u nejasnim okolnostima, često se primenjuje načelo *in dubio pro laboris* (u sumnji blaže po radnika). Kao razlog za primenu ovog načela navodi se činjenica da je radnik slabiji i ekonomski, i socijalno, i na svaki drugi način, i da je prirodno i dobro dati njemu prednost kada se nekom prednost mora dati. Ostaje pitanje da li se ovde radi o prihvatljivoj pristrasnosti ili ne.<sup>53</sup> Postoji, svakako, i pristrasnost u korist poslodavaca, ali je tada koruptivnog porekla.

Zakon o parničnom postupku sadrži posebne odredbe o rešavanju *sporova iz radnih odnosa*. Sudovi, međutim, ove odredbe primenjuju u sporovima po tužbi zaposlenog protiv poslodavca, a ne i u sporovima po tužbi poslodavca protiv zaposlenog! Takvu praksu, koja traje decenijama, valja prekinuti.

Sporovi iz radnih odnosa su pod drugostepenom kontrolom apelacionih sudova, koji rešavaju žalbe protiv presuda osnovnih sudova (koji postupaju u individualnim sporovima) i viših sudova (koji su nadležni u kolektivnim sporovima). O žalbama protiv rešenja o sukobu nadležnosti odlučuje viši sud. Vrhovni kasacioni sud odlučuje o revizijama. Žalbe se kod drugostepenih sudova u Beogradu usvajaju u oko 20% slučajeva, a u oko 15% u ostalom delu Srbije. Revizije se usvajaju u oko 10% slučajeva.

U Srbiji postoji problem ujednačavanja sudske prakse, budući da se većina sporova iz oblasti radnih odnosa okončava na nivou jednog od apelacionih sudova (ima ih četiri u Srbiji), tako da je razlikovanje prakse među njima moguće. Ujednačavanje je obezbeđeno jedino u slučaju onih sporova kod kojih je moguća revizija postupka (zasnivanje i prekid radnog odnosa i kolektivni sporovi), pošto reviziju vrši jedan sud, Vrhovni apelacioni.

U Zakonu o radu postoji nekoliko rokova za koje smatramo da ih treba promeniti radi ubrzanja postupka.

### *Predlog*

- Rok za podnošenje tužbe u sporu radnik–poslodavac (član 195) skratiti sa 90 na 30 dana, jer ukoliko se ovi sporovi hitno rešavaju (član 438 Zakona o parničnom postupku), treba hitno i da se pokreću.
- Rok od šest meseci za pravosnažno rešavanje spora po tužbi radnika protiv poslodavca (član 195) nerazumno je kratak, pa ga treba produžiti (na primer, na dve godine), ili ga ukinuti.
- Rok zastarelosti potraživanja iz radnog odnosa od tri godine (član 196) treba skratiti na dve godine (ili čak jednu godinu).

Bilo bi korisno da se razmotri ideja o uvođenju posebnih sudova specijalizovanih za rešavanje sporova iz oblasti rada, ili bar specijalizacije sudija za rešavanje sporova iz ove oblasti. (Oblast rada je šira od oblasti radnih odnosa, jer obuhvata i rad van radnog odnosa.) Pomenutom specijalizacijom podigao bi se kvalitet suđenja i unapredila njegova efikasnost.

---

<sup>53</sup> Pristrasnost sudova u korist zaposlenih notorna je stvar u Italiji i Francuskoj; videti: A. Alesina and F. Giavazzi, *The Future of Europe, Reform or Decline*, MIT Press, 2006, str. 58.



## OSNOVNE SLABOSTI RADNOG ZAKONODAVSTVA I PREDLOZI ZA OTKLANJANJE

U ovom odeljku iznećemo pregled važnijih slabosti Zakona o radu i srodnih zakona za koje verujemo da otežavaju funkcionisanje preduzeća i onemogućavaju stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta u Srbiji. Ipak, ovde nismo doveli u pitanje važeći koncept radnog zakonodavstva i suštinska prava zaposlenih, već smo potražili ona važnija pitanja koja predstavljaju slabost, ali se mogu rešiti u okviru postojećeg modela radnih odnosa. Rešenjem ovih manjkavosti došlo bi se, u izvesnoj meri, do fleksibilnijih rešenja, ali i prvenstveno uklonili neki očigledni propusti postojećeg Zakona o radu koji ne moraju da imaju veze sa izborom modela radnih odnosa. Zatim, ovde nisu razmatrane sve manjkavosti Zakona o radu,<sup>54</sup> čak ni one važnije, već samo one koje otežavaju poslovanje privrede i, u krajnjoj liniji, vode do manje zaposlenosti.

### RADNO ANGAŽOVANJE

Pored uobičajenog radnog odnosa na neodređeno vreme i s punim radnim vremenom, kao i dalje standardnog oblika zapošljavanja, poslednjih decenija sve se više šire fleksibilniji, tzv. nestandardni oblici, kao što su ugovor o radu na određeno vreme, ugovor o radu s nepunim radnim vremenom, ugovor o radu u paru, ugovor o privremenom radu, ugovor o povremenom radu, ugovor o radu na daljinu, ugovor o radu na poziv i slično. Osnovni razlog sve veće popularnosti pomenutih oblika zapošljavanja svakako je bolje prilagođavanje zapošljavanja karakteristikama i procesa rada i zainteresovanih radnika, tj. veća elastičnost radnog odnosa u vreme rastuće poslovne neizvesnosti i brzih tehnoloških i tržišnih promena. Dodatni razlog, čest u evropskim zemljama, jeste izbegavanje brojnih restrikcija postojećeg zakonodavstva koje važe za standardni radni odnos, odnosno spoznaja zakonodavca da je potrebno nešto učiniti na fleksibilizaciji radnog zakonodavstva radi omogućavanja novog zapošljavanja.

#### **Radni odnos na određeno vreme**

Zakon o radu svakako predviđa mogućnost radnog odnosa na određeno vreme, ali određuje da ne može trajati duže od 12 meseci (član 37, stav 1) i precizira da se može zasnovati kada su u pitanju sezonski poslovi, rad na određenom projektu, povećanje obima posla koje traje određeno vreme. Ovo rešenje je veoma kruto i izraz je težnje da se poslodavci

---

<sup>54</sup> Jedan široki spisak gotovo besmislenih nomotehničkih grešaka u Zakonu o radu može se naći u: Z. Ivošević, „Trideset razloga za noveliranje Zakona o radu“, *Izbor sudske prakse*, br. 6/2011.

usmere na veće zapošljavanje kroz standardni radni odnos, kao povoljniji za zaposlenog. Ali, navedeni cilj se obično ne postiže, pošto postoje alternativni načini izbegavanja standardnog ugovora:

- rad na crno (bez ikakvog radnog odnosa);
- izvrđavanje zakonske odredbe, kako se u Srbiji čini, putem 1) pauza između isteka starog i obnovljenog novog ugovora od 30 dana, ili 2) zaključivanja novog ugovora na određeno vreme za formalno druge poslove, iako radnici nastavljaju da rade na prvobitnim poslovima;
- seljenje poslovne aktivnosti u sivu ekonomiju;
- smanjenje ekonomske aktivnosti i neangažovanje radnika, s većom nezaposlenošću nego što bi bila s radom na određeno vreme, i slično.

Svi ovi načini izbegavanja standardnog ugovora o radu nanose štetu kako radniku (smanjuju mu socijalna i druga prava i zaštitu), tako i poslodavcu i društvu u celini.

Rešenje sa najviše 12 meseci rada na određeno vreme i za jedan ugovor i ukupno, neuobičajen je sa stanovišta uporednopravnih rešenja. Samo je Španija ostala na istih 12 meseci. S druge strane, u Evropi je sve više zemalja koje uopšte ne postavljaju vremenska ograničenja za rad na određeno vreme: sada ih je 13 (na primer, Austrija, Belgija, Danska, Irska, Turska, Ukrajina). U većini drugih evropskih država dopušta se zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme nezavisno od razloga, a ukupno trajanje ograničava se na 24 do 60 meseci (60 meseci imaju Rusija, Finska, Mađarska i Makedonija), s tim da Estonija i Švajcarska dozvoljavaju čak 120 meseci.<sup>55</sup>

Prilikom analize proširenja zapošljavanja na određeno vreme javlja se bojazan da će poslodavci većinu zaposlenih u preduzeću preusmeriti s ugovora na neodređeno vreme na ugovore na određeno vreme, radi maksimalnog poboljšanja svoje pozicije, i tako zloupotrebiti ovu mogućnost. Takvo rezonovanje, međutim, nije na mestu. Poslodavci su najčešće svesni činjenice da nesigurnost zaposlenja koja je posledica ugovora na određeno vreme u mnogim slučajevima nije dobra ni za samo preduzeće, jer podstiče vredne i dobre radnike na potragu za drugim radnim mestom, u drugom preduzeću, koje bi podrazumevalo ugovor na neodređeno vreme i zato bilo sigurnije. Stoga bi se za poslodavca pojavio rizik da zbog preteranog korišćenja ugovora na određeno vreme ostane bez dobrih radnika, koji nose produkciju firme. Zbog toga je poslodavac najčešće zainteresovan da s radnicima koji čine jezgro radne snage zadrži ugovore na neodređeno vreme, a da možda manji, varijabilni deo, onaj čija veličina zavisi od poslovne konjunktore i koji čine slabije kvalifikovani i manje obučeni radnici, zadrži s ugovorima na određeno vreme. Drugim rečima, poslodavac će se ponašati u skladu sa svojim najboljim interesima i neće maksimizovati broj ugovora na određeno vreme na račun ugovora na neodređeno vreme: on će u statusu ugovora na neodređeno vreme zadržati sve radnike na koje dugoročno računa, imajući u vidu potreban broj zaposlenih za krizna vremena i njihov kvalitet i obučenosť (u koju je i sam ulagao), dok će u status radnika na određeno vreme eventualno prebaciti samo onaj deo radne snage koji zavisi od poslovnih (konjunktornih) ciklusa.

---

<sup>55</sup> Ovi i slični podaci koji slede preuzeti su iz baze podataka *Doing Business 2012*, The World Bank, 2011.

Osnovna ideja relaksacije restrikcija ugovaranja zaposlenja na određeno vreme nije preusmeravanje postojeće radne snage s ugovora na neodređeno vreme na ugovore na određeno vreme, već *povećanje zaposlenosti* fleksibilnijim formama zapošljavanja. Jer, odavno je poznato da se poslodavci uzdržavaju od dodatnog zapošljavanja u vremenu konjunktura stoga što znaju da neće biti u stanju da se lako i jeftino oslobode viška radnika onda kada naiđu manje povoljna vremena, odnosno kriza. Glavni razlog uzdržavanja je nefleksibilno radno zakonodavstvo, koje proceduralno otežava otpuštanje i čini ga skupim zbog obaveze plaćanja otpremnina. Stoga je šire zapošljavanje na određeno vreme jedan od odgovora na ovaj problem.

### *Predlog*

1. U Zakonu o radu promeniti postojeće rešenje sadržano u članu 37 stav 1 i omogućiti duži rok za rad na određeno vreme – 24 meseca ili 36 meseci, pa i duže, ukoliko trajanje projekta prevazilazi 36 meseci (izgradnja brane, metroa, snimanje TV serije itd.).
2. Ukinuti obavezu navođenja razloga za zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme.
3. Ograničiti maksimalni broj sukcesivnih ugovora o radu na određeno vreme sa istim zaposlenim na najviše tri u referentnom periodu.
4. Ukoliko predlog iz tačke 1 ne bude usvojen, onda kod novoosnovanih poslodavaca predvideti mogućnost zaključivanja ugovora o radu na određeno vreme na tri ili četiri godine.

Ovakva rešenja donela bi ne samo povećanje efikasnosti privrede u suočavanju s dinamičnim promenama u poslovnom ambijentu, u kome je neizvesnost sve izraženija (pa poslodavci teško mogu da planiraju radnu snagu), s ekonomskim krizama i teškoćama, te s promenama konjunktura u privredi, već i pojedinačnih firmi, koje se suočavaju sa stalnom potrebom snižavanja troškova poslovanja radi održanja na sve konkurentnijem tržištu i slično.

### **Ugovor o radu u paru**

Radni odnos koji se zasniva ugovorom o radu u paru nepoznat je našem radnom zakonodavstvu, čime se još jednom pokazuje njegova nepotrebna konzervativnost u odnosu na savremene ideje u oblasti radnih odnosa. Rad u paru jeste specifičan metod zapošljavanja radnika udvoje na jednom radnom mestu, koji rade kao svojevrsni partneri s podelom radnog vremena, saraduju u izvršavanju posla, uz autonomiju odlučivanja o međusobnom rasporedu radnog vremena i uz podršku poslodavca da se unapredi saradnja u izvršavanju predviđenih poslova. Međusobnu podelu posla mogu predložiti radnici, a inicijativa može biti i poslodavčeva. Na poslodavcu je, svakako, obaveza da ustanovi ravnotežu u podeli poslova, kako bi se zadovoljile potrebe i ambicije zaposlenih, a i postigla efikasnost rada.

Rad u paru može se shvatiti kao način za rešenje jednog problema kada je u pitanju rad s nepunim radnim vremenom. Naime, rad s nepunim radnim vremenom pogodan je za mnoge pojedince zbog porodičnih okolnosti ili preferiranja slobodnog vremena, ali se za poslodavca povremeno javlja teškoća kako da popuni nepokriveno radno vreme kada primi jednog radnika na nepuno radno vreme, pošto nije u stanju da lako nađe radnika odgovarajućeg profila i sposobnosti koji je takođe spreman da radi deo radnog vremena. U takvoj situaciji moguće je da „prvi“ radnik nađe partnera koji je i sposoban i spreman da radi u paru, odnosno da podeli radno vreme: bilo da je to, na primer, bračni drug, bilo nepoznata osoba koju je „prvi“ radnik pronašao svojim kanalima. Na taj način se mogu komplementarno ispuniti dva cilja: zaposlenih, da rade skraćeno radno vreme, i poslodavca, da ne oseti negativne posledice toga, tj. da ima jednog radnika puno radno vreme

I ovaj tip nestandardnih ugovora u radu, kao i neki drugi, širi se razvijenim svetom tokom poslednjih nekoliko decenija, počevši od sedamdesetih godina.

### *Predlog*

1. U Zakonu o radu (odjeljak „Radni odnos sa nepunim radnim vremenom“) dodati odredbu koja bi omogućila podelu punog radnog vremena na dva ili više radnika, ugovorom o radu u paru.
2. Konkretna rešenja regulisati dogovorom zainteresovanih (partnera i poslodavca), u skladu s aktima poslodavca.

Usvajanje ove izmene koristilo bi i zaposlenima i poslodavcima, bez ugrožavanja bilo čijih interesa.

## **Ugovor o radu na daljinu**

Sledeći fleksibilni oblik radnog odnosa jeste rad na daljinu, koji se može, prema evropskom shvatanju, definisati kao „oblik organizacije i/ili izvršavanja rada uz upotrebu informacionih tehnologija, u okviru ugovora o radu/radnog odnosa, gde se rad – koji bi, takođe, mogao da se obavlja i u prostorijama poslodavca – redovno obavlja izvan ovih prostorija“. <sup>56</sup> Ovaj način rada se sada obično obavlja kod kuće radnika, iako se može vršiti i na drugim mestima – od iznajmljenih prostorija do internet-kafeja. Njegova osnovna karakteristika jeste da se radnik ne nalazi na istoj lokaciji sa svojim saradnicima, odnosno s radnicima s kojima obavlja zajednički posao. Rad na daljinu postao je mogućan s pojavom savremenih komunikacionih tehnologija, pre svega interneta, telefonije, video-tehnike i slično.

Postoje brojne prednosti rada na daljinu i za poslodavca i za zaposlenog, u odnosu na uobičajeni metod organizacije rada. Za poslodavca je to mogućnost da znatno snizi troškove rada, posebno troškove za poslovni prostor i za prevoz zaposlenih, kao i mogućnost da zaposli

---

<sup>56</sup> *Framework agreement on telework concluded by ETUC, UNICE/UEAPME and CEEP of 16 July 2002, tačka 2, stav 1.*

pojedine visokokvalifikovane stručnjake koje zbog udaljenosti stanovanja ne bi ni mogao da zaposli na uobičajen način. Zaposlenima se zahvaljujući radu na daljinu povećavaju mogućnosti odgovarajućeg zaposlenja bez preseljenja u druge krajeve zemlje ili druge delove velikog grada i bez dugotrajnih putovanja na radno mesto. Rad na daljinu je naročito pogodan za radnike kojima je teško ili nemoguće da napuste kuću (zbog dece ili starih roditelja), ali i invalidima, koji mogu da obavljaju posao bez napornih svakodnevnih putovanja do radnog mesta. Pored toga, ovaj način rada omogućuje zaposlenima da bolje koriste svoje vreme, odnosno da sami organizuju i planiraju izvršavanje posla.

U razvijenim zemljama se rad na daljinu dosta brzo širi tokom poslednjih decenija. Tako je 2010. broj radnika u Velikoj Britaniji koji stalno ili povremeno rade kod kuće bio 3,7 miliona.<sup>57</sup>

Radno zakonodavstvo Srbije ne uređuje poimenično rad na daljinu, mada pominje jedan, i to najvažniji tip ovog oblika radnog angažovanja – rad kod kuće – formulacijom „van prostorija poslodavca, odnosno kod kuće“. Ovo rešenje se može smatrati nejasnim i u praksi voditi konfuziji, pa je stoga nepotpuno, pošto se rad na daljinu može organizovati na više različitih načina, a rad u kući zaposlenog je samo jedan od njih. Stoga će i eventualna primena propisa o radu kod kuće na zaposlene koji rade na daljinu zavisiti od konkretne vrste rada na daljinu, zbog čega je neophodno neposredno uređivanje rada na daljinu odredbama Zakona o radu, kako ne bi došlo do nejasnoća u primeni. Uređivanje pojedinih pitanja putem kolektivnih ugovora može imati izvesnih prednosti zbog lakšeg respektovanja specifičnosti pojedinih oblika ovog tipa radnog angažovanja.

### *Predlog*

1. Izmeniti Zakon o radu tako što će se isključivo koristiti pojam *rad van prostorija poslodavca*, uz napuštanje pojmova rada „kod kuće“ (član 42) i „članova porodice“ (član 43).
2. Suziti broj odredaba iz člana 42 stav 2 koje mora sadržati ugovor o radu za ovu vrstu radnog angažovanja samo na one bitne, kao što su odredbe o vrsti posla i zaradi, a ostalo prepustiti dogovaranju poslodavca i zaposlenog, bilo individualnim, bilo kolektivnim pregovaranjem.

Individualno ili kolektivno pregovaranje o parametrima rada na daljinu povoljniji su metod stvaranja normi o pravima zaposlenih nego zakonsko uređivanje ove materije, budući da su fleksibilniji i da omogućavaju da se rad na daljinu uredi na način koji najviše odgovara različitim situacijama u određenoj firmi, grani ili delatnosti.

---

<sup>57</sup> Videti: [www.bbc.co.uk/news/magazine-11879241](http://www.bbc.co.uk/news/magazine-11879241)

## Ugovor o privremenom radu preko agencija

Zakon o radu Republike Srbije ne poznaje još jedan oblik radnog angažovanja koji je sve popularniji u evropskim zemljama:<sup>58</sup> privremeni rad preko agencija (ili iznajmljivanje radne snage). Tu je reč o aktivnosti privatnih preduzeća (agencija) koja radi profita angažuju radnike koji će raditi u nekom drugom preduzeću, i to privremeno (zbog povećanog obima posla, zamene odsutnog radnika i slično), ali tako da ugovor o radnom angažovanju sklapaju agencija i preduzeće, a ne radnik koji će raditi. Drugim rečima, agencija angažuje radnika isključivo zato da bi mogla privremeno „iznajmiti“ njegov rad drugim preduzećima kojima je potreban, pa tako ne postoji radni ugovor (ili radni odnos) između preduzeća korisnika i radnika. Taj radni angažman radnika u agenciji može biti i na određeno i na neodređeno vreme. U Nemačkoj se, na primer, radnici angažuju u agencijama na neodređeno vreme, sa svim uobičajenim pogodnostima (penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje itd.).

Poslovne relacije između agencije, preduzeća i radnika obično se uspostavljaju na sledeći način: 1) agencija poseduje široki spisak radnika koji traže posao, uz ocenu njihovih kvalifikacija i radnih sposobnosti; 2) poslodavac kome su potrebni privremeni radnici obraća se agenciji i ugovara iznajmljivanje određenog broja i strukture radnika, zaradu po satu itd.; 3) agencija obezbeđuje potrebne radnike koji obavljaju posao kod poslodavca; 4) agencija plaća radnicima ugovorene iznose za obavljeni rad; i 5) poslodavac plaća agenciji ugovoreni iznos za usluge radnika. Tako ove agencije obezbeđuju fleksibilnost i za radnika i za poslodavca. Neke okupljaju nekvalifikovane radnike, a neke su specijalizovane za visokostručne eksperte.

Ovakav radni angažman može imati povoljne rezultate za poslodavca: potrebni radnici se mogu brzo naći, lakše nego u sopstvenoj režiji; izbegava se zapošljavanje kroz redovan radni odnos u slučaju privremenih uvećanih potreba za radnicima; postoji mogućnost izbegavanja plaćanja nekih troškova (zdravstveno osiguranje, plaćeni godišnji odmori i slično). I za radnike zapošljavanje preko ovih agencija može biti atraktivno, pošto je jednostavnije nego sopstveno traganje za poslom. Ono može biti i put ka stalnom poslu, budući da pojedini poslodavci koriste privremeno angažovanje kao probni rad kada nameravaju da zaposle radnike na neodređeno vreme. Radnik zna da će se privatna agencija, za razliku od sličnih državnih službi, zaista potruditi da mu nađe radni angažman, zbog svog interesa da ostvari posredničku zaradu.

Evropska praksa je veoma različita, a tokom poslednje decenije došlo je do smanjenja restrikcija koje su ranije obično postojale. Najčešće je osnovna ideja iza blažih rešenja bila želja da se ilegalni imigranti (Holandija) ili radnici u sivoj ekonomiji podstaknu na uključivanje u legalan sistem radnih odnosa, pa i po cenu ublažavanja odredaba radnog zakonodavstva.

Sada važeće odredbe o privremenom radu u Zakonu o radu Srbije (član 174) ne regulišu ovu oblast na odgovarajući način, pa ih je potrebno potpuno preurediti, odnosno dopuniti odredbama o privremenom zapošljavanju preko agencija. Jer, iznajmljivanje radne

---

<sup>58</sup> Videti: *Temporary agency work in an enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006.

snage od agencija uobičajeno je i u Srbiji, pa ne bi trebalo ostaviti ovu oblast u ilegalnosti i tako podsticati poslodavce da se dovijaju fiktivnim ugovorima s agencijama, a zaposlene ostavljati bez ikakve pravne zaštite.

### *Predlog*

1. Dopuniti Zakon o radu odeljkom o privremenom angažovanju radnika putem agencija, koji će sadržati osnovna rešenja (postojanje ovog oblika radnog angažovanja, opšte odredbe o privremenom radu i radu na određeno vreme, utvrđivanje osnovnih odnosa u trouglu zaposleni–agencija–korisnik i slično).
2. Uključiti načelo jednakog tretmana privremeno i stalno zaposlenih radnika u preduzeću korisniku, ali uz mogućnost drugačijeg rešenja putem kolektivnog ugovora.
3. Regulisati rad ovih agencija u Zakonu o zapošljavanju (njihovo postojanje, načelo prijave, eventualne finansijske garancije itd.), bilo odgovarajućim promenama postojećeg odeljka o agencijama za zapošljavanje, bilo dodavanjem novog odeljka o agencijama za privremeno zapošljavanje.

Regulisanje privremenog rada preko agencija donelo bi Srbiji još jedan mehanizam za povećano zapošljavanje, koji je sve više prisutan u evropskim zemljama kao fleksibilno i popularno rešenje.

### **Zapošljavanje stranaca**

Postojeći **Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima** originalno datira još iz 1978, tj. iz vremena socijalističke Jugoslavije, i zastareo je u mnogim aspektima. Suštinski problem ogleda se u tome što oblast zapošljavanja stranaca u Srbiji nije regulisana u skladu sa savremenim tržišnim ekonomskim i pravnim osnovama, što poslodavcima stvara pravnu nesigurnost i uzrokuje nepotrebne troškove, a dovodi i do pojave radnog angažovanja stranaca bez njihovog prijavljivanja („na crno“).

Osnovno načelno pitanje jeste da li, odnosno, u kojoj meri izjednačiti položaj stranih i domaćih radnika, polazeći od toga da važeći zakon daje prednost domaćima. Na primer, da li zadržati postojeća rešenja: godišnje kvote za zapošljavanje stranaca, prednost domaćem nezaposlenom u odnosu na stranca, različit položaj u odnosu na osiguranje od nezaposlenosti i slično? Takođe, važeći zakon ne obuhvata ni radno angažovanje članova upravnih odbora i vlasnika preduzeća, što sve stvara praktične teškoće. Načelno izjednačavanje položaja domaćih i stranih radnika je civilizacijski zahtev i treba ga se pridržavati uz minimalna ograničenja kod posebno osetljivih pitanja.

Drugi problem su složene i spore procedure obezbeđenja potrebnih dozvola. Prvo, postupak pribavljanja poslovnih viza i boravišnih dozvola preterano je komplikovan i oduzima dosta vremena. Osim vremena koje je potrebno za prikupljanje brojne dokumentacije za odobrenje boravišne dozvole, period čekanja do izdavanja dozvole je

previše dug. Drugo, i postupak pribavljanja radne dozvole kod Nacionalne službe za zapošljavanje nakon dobijanja boravišne dozvole donosi suočavanje s novom procedurom, koja, između ostalog, zahteva podnošenje mišljenja koje je sama NSZ izdala ovim strancima tokom procedure pribavljanja boravišne dozvole.

### *Predlog*

Doneti novi zakon o zapošljavanju stranaca, zasnovan na načelima koja odgovaraju uključivanju Srbije u međunarodne tokove i tržišnoj ekonomiji.

## RADNO VREME

### **Prekovremeni rad**

Zakon o radu Republike Srbije predviđa (član 53) da je zaposleni dužan da na zahtev poslodavca radi prekovremeno, ali ne više od četiri sata na dan i osam sati nedeljno.

Zakonsko ograničavanje broja sati prekovremenog rada svakako je civilizacijsko dostignuće i prirodan je način zaštite zaposlenog od preteranih radnih napora. Ali, u realnom životu se često javlja hitna potreba za prekovremenim radom iz poslovnih razloga, koju nije moguće na vreme rešiti angažovanjem spoljnih radnika. Stoga se navedeni zakonom propisani limit povremeno pokazuje kao nedovoljan. S druge strane, zakonsko rešenje ne uzima u obzir mogući interes zaposlenih da kroz veće radne napore u određenom periodu ostvare svoje materijalne i druge ciljeve. Stoga bi ovo zakonsko rešenje moglo biti postavljeno malo elastičnije.

Komparativna evropska rešenja su dosta različita. U nekim zemljama prekovremeni rad praktično nije dozvoljen (na primer, u Češkoj i Letoniji, osim sasvim izuzetno), a u drugima ne postoje vremenska ograničenja prekovremenog rada (na primer, u Velikoj Britaniji, ukoliko se radnik saglasi). U većini zemalja prekovremeni rad je moguć, a vremenska ograničenja su različita. Neke zemlje propisuju maksimum sati dnevno, neke nedeljno, a neke u većim periodima (mesec, kvartal, polugodišnje, godišnje). Tako Belgija postavlja ograničenje na 65 sati u kvartalu za običan prekovremeni rad i 130 za izuzetne okolnosti, što omogućava koncentraciju sati na manji broj dana. Mnoge zemlje kombinuju vremenska ograničenja različite dužine. Na primer, Norveška dozvoljava prekovremeni rad 10 sati nedeljno, 25 mesečno i 200 godišnje, što se može dodatno povećati uz saglasnost sindikata i još više uz saglasnost inspektora rada; Turska 270, a Poljska i Portugal 150 sati godišnje. Postojeće rešenje Srbije sa četiri sata dnevno i osam sati nedeljno je relativno često, mada se obično primenjuje samo jedan od ta dva kriterijuma (Hrvatska i Slovenija osam sati nedeljno). Česta je granica i od 10 sati nedeljno, posebno u bivšim jugoslovenskim republikama Makedoniji, Crnoj Gori, BIH, kao i u Austriji. Holandija limitira na četiri sata



dnevno, ali i na 20 sati nedeljno, što znači da je omogućen prekovremeni rad maksimalne dužine svih pet radnih dana.

Drugo nepovoljno rešenje jeste ograničenje prekovremenog rada isključivo na slučaj delovanja neočekivanih uzroka (viša sila, iznenadno povećanje obima posla i slični neplanirani razlozi), što znači da nije dozvoljen u situacijama planiranog ili sezonskog obima posla. Ovo rešenje je nepotrebno kruto: iako usmereno na zaštitu radnika, ono istovremeno onemogućava sasvim prirodnu orijentaciju na korišćenje postojeće radne snage u vremenu privremeno povećanog obima posla, a na osnovu obostranog interesa i poslodavca i radnika. Da pomenemo i da odredba Zakona o radu o preraspodeli radnog vremena ne zadovoljava ove potrebe, pošto je pogodna isključivo za sezonske i slične polove kod kojih postoje i periodi s manjim intenzitetom rada. Stoga je uslovljavanje prekovremenog rada neočekivanim uzrocima sasvim nepotrebno i onemogućava prirodnu reakciju na privremeno povećani obim posla.

#### *Predlog*

1. U Zakonu o radu zadržati dozvoljeni prekovremeni rad od najviše četiri sata dnevno, s tim da se nedeljno ograničenje od 10 sati zameni mesečnim od 60 časova.
2. Da se stav 1 člana 53 dopuni odredbom da se prekovremeni rad može obavljati i u drugim okolnostima ukoliko se tako sporazumeju poslodavac i zaposleni.

### **Preraspodela radnog vremena**

Zakon o radu predviđa (član 57) mogućnost vremenske preraspodele radnog vremena, a radi boljeg korišćenja radnog vremena ili završavanja određenog posla, s tim da radno vreme zaposlenog u proseku ne bude duže od punog radnog vremena. Ciklus preraspodele ne sme biti duži od šest meseci.

Ovaj šestomesečni ciklus često nije dovoljan, jer je prekratak za mnoge sezonske i slične poslove (poljoprivreda, turizam, građevinarstvo itd.), kod kojih je jedino i moguće organizovati preraspodelu radnog vremena, pošto imaju povećani intenzitet rada u sezoni, a smanjen u vansezoni. Pošto u pomenutim i drugim sličnim delatnostima sezona traje oko pola godine, to je znatno prirodnije da se preraspodela vrši u okviru jedne kalendarske godine. Takvo rešenje ima Hrvatska.

#### *Predlog*

- U stavu 2 člana 57 zameniti šest meseci kao okvir za preraspodelu radnog vremena periodom od jedne godine.

## **Privremeni premeštaj**

Zakon o radu ne predviđa mogućnost kraćeg privremenog premeštaja radnika (na primer, do trideset dana) na drugi odgovarajući posao kod istog poslodavca, a bez izmena ugovora o radu. Takva potreba zamene se često javlja kada je zaposleni na godišnjem odmoru ili kraćem bolovanju, a proces rada zahteva kontinuitet angažovanja na tom radnom mestu. Ovo rešenje je znatno povoljnije za preduzeće nego kratkotrajno angažovanje spoljnog radnika, kako zbog administrativne jednostavnosti tako i stoga što „domaći“ radnik već poznaje firmu i poslove u njoj. S druge strane, radniku ovaj premeštaj ne bi stvarao posebne teškoće, pošto se radi o kratkotrajnom periodu.

### *Predlog*

1. Zakonu o radu dodati odeljak kojim bi se omogućio privremeni premeštaj radnika na drugi odgovarajući posao bez promene ugovora o radu.
2. Maksimalan rok premeštaja postaviti na 30 dana.

## **Godišnji odmori**

Deo Zakona o radu o godišnjim odmorima ima nekih slabosti i trebalo bi ga preispitati. Prvo, Zakon o radu predviđa da prvi deo, ukoliko se godišnji odmor koristi u delovima, mora trajati najmanje tri nedelje. Ovaj dugi minimalni rok može doneti teškoće u funkcionisanju preduzeća, pa bi za privredu bilo bolje da se zakonodavac držao Konvencije MOR-a br. 132, koja predviđa da prvi deo traje neprekidno dve nedelje. Ovo posebno važi za delatnosti koje imaju sezonski karakter i obavljaju se tokom lepšeg dela godine, kada preduzeća ostaju bez potrebnih radnika u vreme najvećeg posla.

U slučaju preostalog godišnjeg odmora Zakon o radu nije jasan: da li se mora iskoristiti odjednom, ili ga je moguće dalje deliti na manje delove. Izmene Zakona bi morale da preciziraju ovo pitanje, a bolje zakonsko rešenje jeste da se omogući podela na manje delove, a konačan ishod prepusti dogovoru između poslodavca i zaposlenog. Kao i do sada, ceo godišnji odmor morao bi se iskoristiti do 30. juna naredne godine.

Drugo, Zakon o radu predviđa obavezu poslodavca da dostavi rešenje o godišnjem odmoru najmanje petnaest dana pre početka njegovog korišćenja. Takvo rešenje je razumno onda kada zaposleni odlazi na godišnji odmor po zahtevu poslodavca, a kako bi imao vremena da ga planira. Ali, ovaj je rok predug za česte situacije kada je iz poslovnih razloga neophodno reagovati brže nego što to važeća odredba Zakona o radu omogućava. Stoga bi bilo dobro predvideti mogućnost da se na osnovu dogovora zaposlenog i poslodavca rešenje za godišnji odmor može izdati i posle pomenutog roka.

### *Predlog*

1. Preformulisati član 73 Zakona o radu tako da se godišnji odmor može koristiti u delovima, s tim da prvi mora trajati najmanje dve nedelje i koristiti se u kalendarskoj godini, a da se ceo godišnji odmor mora iskoristiti do 30. juna sledeće kalendarske godine.
2. Dopuniti stav 2 člana 75 odredbom da se rešenje o godišnjem odmoru može, po dogovoru zaposlenog i poslodavca, dostaviti i posle roka od 15 dana.

### **Dobrovoljno davanje krvi**

Prema članu 77 Zakona o radu, dobrovoljni davaoci krvi imaju prava na dva dana plaćenog odsustva za svako davanje. Ovaj način podsticanja dobrovoljnog davalaštva zaostao je iz socijalističkog vremena, ali sada više nema smisla rešenje prema kome je privatni poslodavac zakonski dužan da na svoj teret, a umesto države, stimuliše, odnosno finansira jednu humanitarnu aktivnost.

### *Predlog*

Obrisati tačku 2 stava 3 člana 77 Zakona o radu.

### LIČNA PRIMANJA

Rešenja Zakona o radu o determinaciji zarada i ostalih ličnih primanja previše su i povremeno na pogrešan način regulisana, što narušava slobodu dogovaranja poslodavca i zaposlenih, onemogućava primenu savremenijih metoda nagrađivanja i stvara preduzećima znatne teškoće administrativne prirode. Pogledajmo pojedine od tih slabosti.

### **Ista zarada za isto radno mesto**

Rešenjima Zakona o radu onemogućeno je poslodavcima da jednom radniku uvećaju osnovnu zaradu u odnosu na ostale radnike koji rade na istim poslovima, čak i ukoliko taj radnik radi daleko bolje nego ostali i ukoliko je njegov doprinos uspehu preduzeća veći. To Zakon o radu postiže pozivajući se na načelo „jednaka zarada za jednak rad“, ali izjednačujući vrednost rada pojedinca s njegovim radnim mestom. Naime, Zakon o radu propisuje obavezu preduzeću da donese opšti akt kojim se utvrđuju radna mesta, njihov sadržaj (opis), neophodne kvalifikacije, tj. sistematizacija radnih mesta (član 24); s druge strane, postoji zakonski princip da svi zaposleni moraju primati jednaku zaradu za jednak rad, a jednak rad se poistovećuje sa istim radnim mestom, pa se tako praktično onemogućava trajno povećanje plate jednom licu bez povećanja svima ostalima koji imaju isto radno mesto. Kako kaže

Zakon o radu (član 104): „Zaposlenima se garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti koji ostvaruju kod poslodavca. Pod radom iste vrednosti podrazumeva se rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad.“ Očigledno je da se ovde radi o formalnim kriterijumima (pogodnim za definisanje radnih mesta), a ne o stvarnom, efektivnom radu pojedinih zaposlenih.

Drugim rečima, kada se sistematizacijom ustanove radna mesta i za njih potrebne kvalifikacije, svako radno mesto je povezano s odgovarajućom osnovnom zaradom, bez mogućnosti diferenciranja. Kako bi ipak uspeli da učine ono što je potrebno – da diferenciraju zarade i podstaknu dobar rad – poslodavci su prinuđeni da izmišljaju druga radna mesta, koja se unose u sistematizaciju, kada žele da nekome uvećaju platu u odnosu na ostale na istom radnom mestu. U protivnom, razlikovanje zarada će biti u suprotnosti sa zakonom.

Ovo rešenje je jedan od većih nedostataka Zakona o radu, jer je neprihvatljivo ne samo zbog vezivanja zarade za radno mesto pod pretnjom ništavosti suprotnog rešenja već i zbog bitne protivrečnosti. Naime, nasuprot stavu 2 člana 104, koji smo naveli, stoji sasvim suprotno rešenje iz stava 4 člana 107, koji propisuje mogućnost poslodavca da sa zaposlenim ugovori veću osnovnu zaradu od zarade koja bi mu pripala na osnovu opšteg akta. Odredbe ova dva stava iz čl. 104 i 107 u direktnoj su koliziji.

Poslodavcu se mora ostaviti sloboda da u ugovorima o radu pravi razliku između zarada zaposlenih čak i kada obavljaju isti posao, a u zavisnosti od svoje procene rada pojedinaca i poslovnih prioriteta firme. Svakako, mora se obezbediti zakonski princip da razlike u zaradama nisu uslovljene nedozvoljenom diskriminacijom na osnovu ličnih karakteristika radnika (pol, veroispovest, politička opredeljenja itd.). Ovo se može postići primenom antidiskriminacionih zakona, ali se sama mogućnost ugovaranja veće zarade ne može isključiti na način kako to proizlazi iz sadašnje formulacije člana 104 Zakona o radu.

### *Predlog*

Izmeniti Zakon o radu isključenjem stava 3 člana 104, koji definiše šta se podrazumeva pod jednakim radom i koji nepotrebno vezuje jednakovredan rad ne za efekte rada, već za elemente radnog mesta.

Ovim predlogom bi se u Zakonu o radu zadržalo načelo jednake zarade za jednak rad, ali bi se napustilo vezivanje zarada za radno mesto i ozakonilo merenje stvarnih rezultata rada i sledstveno nagrađivanje pojedinih radnika većom redovnom platom.

### **Složen obračun zarada**

Posebnu teškoću prilikom obračuna zarada donosi obaveza utvrđivanja dela zarade na ime radnog učinka isključivo na mesečnom nivou, što je nepotrebno za značajnu većinu zaposlenih i realnih situacija u privrednim društvima. Zakon o radu ovde očigledno ne

uvažava činjenicu da moderne metodologije ocene radnog učinka uzimaju za reper i druge vremenske periode (kalendarsku godinu, na primer), a ne samo mesec, pa se namera poslodavca često ne može sprovesti.

Štaviše, ovo rešenje često šteti samim radnicima, jer poslodavci izbegavaju suviše administriranje ovog dela zarade i njegovo obračunavanje, pa platu zaposlenih svode samo na osnovnu zaradu čak i onda kada bi odobrili nagradu za radni učinak. Potrebno je ovo pitanje rešiti tako da odgovara realnosti i radni učinak ne vezivati isključivo za mesečni nivo obračuna. Budući da je podsticajni sistem nagrađivanja dobrog rada u interesu i poslodavca i zaposlenog, to ne bi trebalo nepotrebnim birokratisanjem povećavati troškove poslovanja i narušavati prirodnu slobodu dogovaranja zaposlenih i poslodavca.

#### *Predlog*

Revizijom čl. 106, 121 i 122 Zakona o radu osloboditi poslodavce obaveze da se delovi zarade po učinku i na ime doprinosa poslovnom uspehu poslodavca obračunavaju i evidentiraju mesečno.

### **Učešće zaposlenog u dobiti**

Slično prethodnom, učešće zaposlenog u dobiti predviđeno je kao mogućnost Zakonom o radu, ali je isključivo vezano za poslovnu godinu (član 14). S druge strane, poslodavac i zaposleni mogu biti zainteresovani i za drugačije kalendarsko nagrađivanje, učešćem u dobiti, posebno onda kada se radi o nagrađivanju menadžera na osnovu performansi firme. Stoga je ovo vezivanje za poslovnu godinu nepotrebno, pa bi odluku o vremenskoj dimenziji trebalo prepustiti poslodavcu i sindikatima, odnosno opštem aktu i/ili ugovoru o radu.

#### *Predlog*

U Zakonu o radu ukloniti iz člana 14 pominjanje poslovne godine.

### **Kompenzacije za rad zaposlenih**

Pored novčane zarade (uključujući i deo za posebno dobar rad), kao osnovnog načina kompenzacije za rad zaposlenih, postoje i drugi vidovi kompenzacije, koji nemaju uobičajen novčani oblik i stoga ne predstavljaju zaradu u užem smislu, već se obuhvataju pojmom ličnih primanja. To su brojne beneficije van zarade – prirodne beneficije, plaćanje nekih troškova zaposlenih od strane firme, kao i neki dodaci – kao što su pokrivanje troškova stanovanja i prava na korišćenje službenog automobila od strane zaposlenog, dodatno penzijsko i

zdravstveno osiguranje, pokrivanje troškova treninga i obrazovanja, rekreacije i godišnjih odmora, ishrane na radu i slično.

Prema Zakonu o radu, izvestan broj ovih oblika kompenzacije formalno se uključuje u zaradu i tako podvrgava oštrom poreskom tretmanu, koji uključuje i porez na zaradu i doprinose za socijalno osiguranje. Ovo definisanje obuhvata zarade Zakonom o radu nije potrebno, budući da nije njegov zadatak da uređuje poreski aspekt pojedinih tipova nagrađivanja zaposlenih i usluga koje im pruža poslodavac. Drugim rečima, trebalo bi da Zakon o radu ne precizira obuhvat zarade i tako način oporezivanja pojedinih elemenata, već da se njihovo oporezivanje ostavi poreskom zakonodavstvu. Na taj način bi se omogućio povoljniji poreski položaj pojedinih beneficija, na primer, za pokrivanje troškova stanovanja ili korišćenje službenih automobila.

### *Predlog*

Obrisati stav 3 člana 105 Zakona o radu, koji nepotrebno i pogrešno precizira sadržaj ukupne zarade. Pogrešno je stoga što u zaradu uključuje i lična primanja koja, prema samom Zakonu o radu, nisu deo zarade.

Ovim rešenjem, oporezivanje pojedinih oblika kompenzacije rada zaposlenih prepustilo bi se poreskim zakonima, kako i treba.

### **Naknada zarade za vreme odsustva**

Prema Zakonu o radu, naknada zarade za vreme odsustva iz različitih razloga (čl. 114–116) mora da bude obračunata prema prosečnoj zaradi u poslednja tri meseca. Pošto u prosečnu zaradu ulaze, pored osnovne, i zarada po osnovu radnog učinka, prekovremenog rada, noćnog i smenskog rada, rada u dane državnog praznika, toplog obroka, regresa za godišnji odmor, godišnjeg bonusa i slično, to znači da se pomenute naknade ne obračunavaju samo prema osnovnoj zaradi već i prema svim drugim elementima. Ovo nije dobro rešenje, jer nema smisla da zaposlenom koji ne radi u datom periodu bude u osnovicu za naknadu uključena i zarada po učinku, kao da ostvaruje vrhunske radne rezultate. Ovaj problem posebno dolazi do izražaja u situacijama kada su u prethodnom periodu isplaćeni visoki jednokratni bonusi (na primer, godišnja nagrada), čime se deformiše slika o tekućoj zaradi zaposlenog. Isto važi i za sve ostale povremene naknade, koje takođe dovode do znatnih odstupanja tromesečne od standardne zarade. Zakonsko rešenje dovodi do bitnih razlika u naknadama zarade inače jednakih radnika, a u zavisnosti od trenutka kada primaju naknadu. Stoga je u praksi česta pojava da radnik ode na plaćeno odsustvo posle perioda u kome je imao visoka primanja.

S obzirom na navedeno, mnogo je pravednije da osnovica za naknade bude osnovna zarada, bez dela zarade po ostalim osnovama, a uz eventualno uvećanje za minuli rad.

### *Predlog*

Revidirati čl. 114–116 Zakona o radu tako da osnovica za utvrđivanje naknade za odsustvo s rada bude definisana kao osnovna, a ne prosečna zarada u poslednja tri meseca.

Usvajanje predložene promene donelo bi pravednije i logičnije rešenje za naknadu za odsustvo s rada.

### **Uvećanje zarade za rad noću i rad u smenama**

U Zakonu o radu formulacija o uvećanjima zarade za rad noću i u smenama nije precizna: „Za rad noću i rad u smenama, ako takav rad nije vrednovan pri utvrđivanju osnovne zarade – najmanje 26% od osnovice“, član 108, stav 1, tačka 2. Iz ovoga se može zaključiti da zaposlenom kada radi u smenama treba po tom osnovu uvećati zaradu za najmanje 26%, a kada u okviru takvog rasporeda radi noću – i za dodatnih 26%. Ovakvo dupliranje za rad noću svakako nije bila intencija zakonodavca, pa bi trebalo preciznije formulisati odredbu kako ne bi bilo nedoumica i konflikata između poslodavaca i sindikata, ali uz angažovanje državnih organa.

Drugo, pitanje je da li uopšte zakonom treba predviđati rad noću (u smenama) kao osnov za uvećanje zarade. Jer, ovakvo uvećanje zarade nije svetski prihvaćena praksa (uvećanje za noćni rad nemaju Francuska, Velika Britanija, Švedska, Švajcarska, Danska, Norveška, Holandija, Irska, Turska, Kipar), niti je predviđeno konvencijama Međunarodne organizacije rada. Stoga procenat uvećanja zarade po osnovu smenskog rada ne mora biti imperativno propisan zakonom, već se može prepustiti opštim aktima preduzeća.

Treću slabost predstavlja činjenica da Zakon o radu ne definiše rad u smenama, niti precizira osnovicu za obračun uvećanja zarade po ovom osnovu, pa se u praksi javljaju dileme u vezi s pitanjem šta se smatra smenskim radom. Na osnovu objavljenih mišljenja Ministarstva rada i sudske prakse, većinski je stav da smenski rad podrazumeva kontinuiranu izmenu sve tri smene na dnevnom ili nedeljnom nivou, prema određenom obrascu, dok rad u dve smene ne predstavlja smenski rad. Ovo bi trebalo eksplicitno definisati Zakonom, kako bi se sprečila različita tumačenja i olakšalo sudovanje.

### *Predlog*

1. Preformulisati član 108 stav 1 tačka 2 Zakona o radu tako da bude jasno da se rad noću u okviru smenskog rada plaća samo jednom.
2. Smanjiti uvećanje zarade za rad noću na 10%, koliko propisuju i neke uporedive zemlje (Bugarska, Hrvatska, Češka).

## Minimalna zarada

Propisivanje minimalne zarade je u svetu čest instrument zaštite najslabije plaćenih radnika, kojim se njihove zarade podižu iznad nivoa na kome bi bile po čisto tržišnom rešenju. Neki autori podvlače realnu mogućnost da minimalna zarada iznad tržišne dovede do smanjenja zaposlenosti ovih radnika zbog smanjenja tražnje za njihovim radom. Ne ulazeći dublje u diskusiju o vrednosti koncepta, razmotrićemo važeće rešenje u Zakonu o radu Republike Srbije. Osnovna odredba je da visinu minimalne zarade za šestomesečni period određuje Socijalno-ekonomski savet, uzimajući u obzir brojne i različite faktore (član 112).

Ovom rešenju se stavlja primedba da Socijalno-ekonomski savet nije telo koje bi trebalo da odlučuje o minimalnoj zaradi, najmanje iz dva razloga.

- U zemljama s parlamentarnim sistemom, kao što je Srbija, prirodno je da se odlučivanje o ovako važnoj temi od šireg društvenog interesa poveri parlamentu, a ne telu koje više pripada konceptu korporativističke nego parlamentarne države.
- Dosadašnje iskustvo s radom Socijalno-ekonomskog saveta nije pozitivno, počevši od sporne reprezentativnosti učesnika, preko neminovnog nametanja sopstvenih (i ličnih) interesa, do politizacije svakog pitanja, pa i ovog.

Vidljiv izraz kvaliteta odlučivanja i orijentacije Socijalno-ekonomskog saveta jeste odnos prosečne i minimalne zarade u Srbiji. U aprilu 2012, kada je poslednji put povećan iznos minimalne zarade na 115 dinara po satu, minimalna zarada je dostigla čak 46% prosečne zarade u Srbiji. Drugim rečima, zarada najslabije plaćenih radnika iznosi sada čak skoro polovinu prosečne zarade u Srbiji, u koju ulaze i zarade znatno kvalifikovanijih zaposlenih (do profesora univerziteta), kao i onih iz dobrostojećih firmi (iz finansijskog sektora, na primer). Takav odnos ne može biti prihvatljiv i očigledno je posledica slabe zastupljenosti stvarnih interesa poslodavaca, a značajnog prisustva interesa sindikata i vlade. Naime, pomenuti odnos je u Srbiji stalno visok, a poslednji skok u aprilu (minimalna zarada povećana za 13%), nema sumnje, posledica je predizbornih potreba vlade i saglasnosti sindikata.

Zatim, Zakon o radu naveo je više faktora koji (bi trebalo da) utiču na kretanje visine minimalne zarade (troškovi života, kretanje prosečne zarade u Srbiji, egzistencijalne i socijalne potrebe zaposlenog i njegove porodice, stopa nezaposlenosti, kretanje zaposlenosti i opšti nivo ekonomske razvijenosti Srbije). Takav spisak faktora nemoguće je operativno uzeti u obzir, te stoga omogućuje krajnji voluntarizam Socijalno-ekonomskog saveta, odnosno zanemarivanje bilo kog objektivnog faktora, kao što se i radi.

Rešenje ovog problema može se potražiti u dva pravca: 1) da se zakonom utvrđuje visina minimalne nadnice, ili 2) da se zakonom propiše precizan mehanizam korekcije visine minimalne nadnice, a sama korekcija odvija automatski, slično indeksaciji penzija.



## *Predlog*

1. Zakonom o radu odrediti inicijalni nivo minimalne zarade.
2. Zakonom o radu predvideti mehanizam indeksacije minimalne zarade, i to uzimanjem u obzir kretanja troškova života i kretanja prosečnih zarada u Srbiji po tzv. švajcarskoj formuli (polovina kretanja minimalne zarade zavisi od troškova života, a polovina od prosečne zarade).

## DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

Jedna od većih slabosti Zakona o radu jeste nepostojanje potrebnih odredaba o disciplinskoj odgovornosti, tj. o kažnjavanju zaposlenih za povrede radnih obaveza i nepoštovanje radne discipline. Jer, postojeće odredbe – o otkazu iz ovih razloga i o privremenom udaljenju s rada bez naknade zarade najviše do tri dana (član 170), što je simbolična i zato nedelotvorna kazna – svakako nisu zaokružen model disciplinskog kažnjavanja.

Zakon o radu ne poznaje druge odredbe o disciplinskoj odgovornosti, što se tumači na različite načine. Jedna struja mišljenja veruje da iz Zakona jasno proizlazi da u našem pravu postoji odgovornost zaposlenih za povrede radnih obaveza, pa da, stoga, poslodavci mogu da, samostalno ili zajedno sa sindikatom, svojim aktima urede pitanje povrede radnih obaveza i radne discipline. Suprotno tumačenje tvrdi da Zakon o radu uopšte ne uređuje, pa čak i ne poznaje pojmove disciplinske odgovornosti, disciplinskih mera i disciplinskog postupka, niti predviđa da će oni biti bliže uređeni opštim aktom poslodavca, tako da poslodavac i nema prava da sopstvenim aktom uredi ovo pitanje. Takav stav afirmisan je najpre u mišljenjima nadležnog ministarstva, a zatim i u odlukama Ustavnog suda Republike Srbije, koji je, ocenjujući zakonitost odredaba opštih akata preduzeća kojima su uređena pitanja disciplinske odgovornosti, zauzeo stav da se ovim aktima ne mogu uređivati disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, disciplinski organi i disciplinske mere, kako se često činilo kod brojnih poslodavaca (pravilnici o radu) i socijalnih partnera (kolektivni ugovori).<sup>59</sup>

Ovakav stav Ustavnog suda Srbije znači da je disciplinska odgovornost zaposlenih ograničena isključivo na otkaz i kratkotrajno udaljenje s posla, što potpuno nepotrebno negira mogućnost ustanovljavanja prekršaja manje težine nego što je onaj koji zaslužuje otkaz, i zabranjuje druge mere kažnjavanja (na primer, novčano kažnjavanje, odnosno privremeno oduzimanje od zarade) koje bi odgovarale težini prekršaja.

Ovakvo rešenje nema smisla ni sa stanovišta obezbeđenja radne discipline, ni sa stanovišta uporednopravnih rešenja. Potpuno je prirodno da postoji cela skala povreda radnih obaveza različite težine, s odgovarajućim kaznama. Postojeće rešenje, s druge strane, čak može štetiti radnicima, jer podstiče poslodavce da posegnu za otkazom i u onim situacijama u kojima bi se, kada bi to bilo moguće, zadovoljili blažim kaznama.

---

<sup>59</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 213/2004, od 23. juna 2005. („Službeni glasnik RS“, broj 68/05); Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 494/2004, od 14. jula 2005. („Službeni glasnik RS“, broj 68/2005).

Pošto je materija disciplinske odgovornosti tradicionalno predmet radnog zakonodavstva, kako u materijalnompravnom, tako i u formalnompravnom smislu, potrebno je preispitati ideju nepostojanja disciplinske odgovornosti u domaćem radnom zakonodavstvu. Zakon o radu bi trebalo: 1) ili da bliže reguliše pitanje disciplinske odgovornosti, ili 2) da obaveže poslodavce da to pitanje sami regulišu opštim aktom.

### *Predlog*

Dopuniti Zakon o radu odeljkom o disciplinskoj odgovornosti, koji bi sadržao samo osnovna rešenja: vrste kazni (na primer, opomena, privremeno udaljenje s rada s umanjenjem zarade, novčana kazna, premeštaj na drugo radno mesto, otkaz), osnove postupka i slično.

Regulisanje osnova disciplinske odgovornosti i postupka u Zakonu o radu omogućilo bi pravednije kažnjavanje prekršaja radne discipline i predstavljalo podsticaj za veće poštovanje pravila rada i ponašanja.

## OTKAZ

U ovom odeljku neće se razmatrati napuštanje evropskog, protektivnog modela otkaza i prelazak na liberalni koncept, pošto bi to podrazumevalo prestanak važenja Konvencije broj 158 Međunarodne organizacije rada i Revidirane evropske socijalne povelje, koje je naša država ratifikovala. Međutim, i među odredbama o otkazu Zakona o radu postoje vidljive slabosti.

### **Složene procedure**

Jedan problem su predviđene složene procedure kod nekih vrsta otkaza, koje odvrćaju poslodavce od otkaza čak i onda kada zakonski razlog očigledno postoji. Pomenimo neke.

- Kad je u pitanju razlog *zloupotreba bolovanja*, standardno je potrebno da poslodavac pre otkaza na formalan i složen način (utvrđivanjem radne sposobnosti u nadležnoj zdravstvenoj ustanovi) dokaže da je bolovanje zloupotrebjeno. Samim tim, otkaz je automatski nezakonit ukoliko zloupotreba nije ustanovljena na propisan način, čak i kada evidentno postoji. Bolje bi rešenje bilo da poslodavac ima pravo da dâ otkaz i na osnovu svog uvida u zloupotrebu, ali da je u eventualnom sudskom postupku mora dokazati na valjan način.

- Slično je s razlogom *učinjeno krivično delo u vezi s radom*: prema stavu Vrhovnog suda,<sup>60</sup> otkaz se po ovom osnovu može dati tek kada presuda postane pravosnažna, što najčešće znači tek kroz nekoliko godina, i što automatski znači da je nezakonit otkaz koji je dat pre pravosnažne presude, čak i ukoliko krivično delo evidentno postoji. I ovde je bolje rešenje da poslodavac ima pravo da dà otkaz i na osnovu svog uvida u prirodu dela, a da će se (ne)zakonitost otkaza konačno ceniti prema pravosnažnoj presudi.

### *Predlog*

Izmeniti tačku 4 stava 1 člana 179 tako da *radnja* krivičnog dela, a ne krivično delo, bude opravdan razlog za zakonit otkaz.

Ova izmena dovela bi do razumnijeg postupka i omogućila poslodavcu da kod očiglednih krivičnih dela odmah da otkaz radniku, ne plašeći se da je otkaz nezakonit samo stoga što radnik još uvek nije osuđen pravosnažnom presudom.

### **Virtuelni nezakoniti otkaz**

Zakon o radu sadrži jednu neobičnu konstrukciju o otkazu koji daje zaposleni, ali s posledicama kao da mu je poslodavac dao nezakoniti otkaz. Naime, stav 3 člana 178 kaže da „ako zaposleni otkáže ugovor o radu“ zbog povrede obaveza koju je učinio poslodavac, „zaposleni ima sva prava iz radnog odnosa, kao u slučaju da mu je nezakonito prestao radni odnos“.

Izjednačenje po posledicama dvaju različitih slučajeva nikako nije na mestu. Zaposleni kome nezakonito prestane radni odnos ima prava da bude vraćen na rad i da ostvari naknadu štete u visini izostale zarade (s doprinosima) u periodu vođenja radnog spora. S druge strane, zaposlenom koji sam otkáže ugovor o radu ova prava ne mogu pripadati po prirodi stvari, jer je to učinio svojom voljom. Na njegov položaj ne sme uticati eventualna nezakonitost odluke poslodavca, pošto je zaposleni može napasti kroz radni spor i tražiti ispunjenje poslodavčeve obaveze. Ukoliko se odlučio da svojom voljom prekine radni odnos, zaposleni ne može imati ista prava kao radnik kome je radni odnos prestao protiv njegove volje, aktom poslodavca.

### *Predlog*

Brisati stav 3 člana 178.

---

<sup>60</sup> Pravno shvatanje Građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 30. novembra 2004. godine.

## Posledice nezakonitog otkaza

Zakon o radu u članu 191 propisuje načine kompenzacije zaposlenog kada sud pravosnažno utvrdi da mu je nezakonito prestao radni odnos. Prvi mehanizam je vraćanje na rad, a drugi obaveza poslodavca da zaposlenom isplati naknadu za propuštenu zaradu i druga primanja, uključujući i neuplaćene socijalne doprinose. Ukoliko bilo zaposleni bilo poslodavac smatraju da je vraćanje na rad nemoguće u datim okolnostima, Zakon o radu predviđa dodatnu naknadu za zaposlenog, a u iznosu od najviše 18 zarada (na predlog zaposlenog) ili 36 zarada (na predlog poslodavca), a u zavisnosti od godina staža, socijalnog stanja i tako dalje.

Nema sumnje da je kompenzacija ili naknade štete za nezakonit otkaz pravedna i da ima smisla, ali ostaje pitanje njenih granica. Prvo je pitanje da li je pravedno kumulirati dva prava – povratak na radno mesto i punu naknadu za propuštenu zaradu. Jer, takvim sabiranjem prava radnik ostvaruje čist profit, bez ikakvog stvarnog gubitka: 1) i dalje ima svoje radno mesto i 2) primio je punu bruto zaradu za (obično višegodišnje) vreme u kome nije radio. S druge strane, poslodavac mora da plati obično višegodišnju propuštenu zaradu i da opet ima dotičnog (nepotrebnog) radnika na spisku, što je veoma velika, čak preterana kazna. Stoga bi pravednije bilo da ne bude pune kumulacije kompenzacija, već da radnik ima pravo izbora: ili povratak na radno mesto (uz umerenu finansijsku odštetu), ili punu naknadu štete u vidu propuštene zarade (eventualno uvećanu za umerenu naknadu), ali bez prava na povratak na radno mesto.

Drugo, sporno je rešenje o obavezi poslodavca da isplati propuštenu zaradu za ceo period između otkaza i pravosnažnog rešenja suda: sporno je stoga što nije samo poslodavac odgovoran za dužinu tog perioda, već je to obično i sâm sud, i to zbog sporosti njegovog postupka (obično više godina). Posebno je važna činjenica da sâm Zakon o radu obavezuje sudove da pravosnažno okončaju radne sporove u roku od šest meseci od dana pokretanja. Pošto sud standardno prekoračuje ovu zakonsku granicu, to znači da nije pravedno da poslodavac naknađuje i štetu koju nije izazvao on, već sâm sud nezakonitim postupanjem. Stoga bi limitiranje obaveze poslodavca maksimalnim brojem mesečnih zarada koji se može presuditi svakako imalo smisla, kao oblik njegove zaštite od sporosti rada sudova, ali i kao podsticaj sudovima da brže rešavaju ovakve radne sporove.

Treće, postoji važna suštinska razlika kod pitanja da li je otkaz nezakonit usled nepostojanja objektivnog, zakonskog razloga za otkaz (iz člana 179) ili usled propusta proceduralne prirode od strane poslodavca (s tim da je postojao objektivni razlog za otkaz). Ova dva različita uzroka trebalo bi da budu različito tretirana: prvi oštrije, drugi blaže.<sup>61</sup>

Četvrto, postoji važna nejasnoća u pogledu obuhvata i načina obračuna naknade po osnovu nezakonitog otkaza. Naime, Zakon o radu prepušta pitanje naknade štete opštim pravilima obligacionog prava, odnosno odredbama Zakona o obligacionim odnosima. Međutim, u praksi postoji dramatična razlika između sporova radi naknade štete zbog izgubljene dobiti po drugim osnovama i po osnovu nezakonitog otkaza, pri čemu postoje

---

<sup>61</sup> Različit tretman dvaju uzroka nezakonitosti otkaza primenjuje Italija, prema novom zakonu o radu iz juna 2012. godine.

velike razlike u shvatanjima sudova o visini naknade. Pojedini sudovi čak dosuđuju zaposlenima naknadu prema obračunu zarade za „uporedne“ radnike, koje uključuju i deo zarade za radni učinak, uvećanja zarade za rad na dan državnog praznika, noćni rad itd., troškove prevoza, ishrane u toku rada i regresa i slično. Ovo stanovište je neprihvatljivo sa aspekta opštih pravila Zakona o obligacionim odnosima o naknadi štete, pošto bi maksimalni iznos koji se zaposlenom može isplatiti prema ovom zakonu trebalo da bude osnovna zarada uvećana za minuli rad. Da bi se izbegle nedoumice i stvorio pravedan sistem koji je prema svima jednak, potrebno je pitanje naknade štete od nezakonitog otkaza eksplicitno regulisati u Zakonu o radu.

### *Predlog*

1. Preformulisati član 191 Zakona o radu tako da:
  - a. radnik koji je nezakonito otpušten bez valjanog razloga iz člana 179 Zakona o radu ima pravo izbora: ili povratak na radno mesto (uz umerenu odštetu), ili punu naknadu štete u vidu propuštene zarade (eventualno uvećanu za umerenu naknadu), ali bez prava na povratak na radno mesto;
  - b. radnik koji je nezakonito otpušten zbog proceduralnih propusta poslodavca, ali za čiji su otkaz postojali objektivni razlozi iz člana 179 Zakona o radu, ima pravo na odštetu od šest mesečnih plata, bez prava na povratak na radno mesto.
2. Alternativa: izmeniti tačku 2 stava 1 člana 191 Zakona o radu, koja reguliše naknadu štete za nezakonit otkaz, u smislu ograničenja perioda za koji se može presuditi naknada štete za izgublenu zaradu na 12 meseci; radi usklađivanja, umanjiti broj meseci iz stavova 3 i 4 istog člana.
3. U Zakonu o radu detaljnije regulisati pitanje obuhvata i načina obračuna naknade po osnovu nezakonitog otkaza.

Prihvatanjem predloženih rešenja utvrdio bi se nivo naknada zarada koje poslodavac plaća za nezakoniti otkaz, koji je primereniji njegovoj krivici.

### **Otpremnina**

Važan finansijski element prilikom prestanka radnog odnosa kako prilikom penzionisanja, tako i u slučaju otkaza od strane poslodavca zbog prestanka potrebe za obavljanjem određenog posla ili smanjenja obima posla, jeste otpremnina. U Srbiji se, verovatno iz navike, podrazumeva pravo zaposlenog na otpremninu, kao da se radi o definitivno stečenom pravu ili civilizacijskom dostignuću.

Pitanje je, međutim, da li se pravo na otpremninu zasniva na dobrim razlozima. Prvo, pravo na otpremninu prilikom penzionisanja veoma je sporno, jer se ne vidi nijedan dobar argument za obavezu poslodavca da poboljšava finansijski položaj bivšeg zaposlenog po

njegovom odlasku u penziju. Ukoliko su penzije u Srbiji male ili kasne, to ne treba da popravlja individualni poslodavac, već država, svojom penzijskom politikom. Ovo rešenje destimuliše poslodavce da zapošljavaju starije radnike, pošto će biti obavezni da im u bližoj budućnosti isplate otpremninu prilikom penzionisanja.

Sledeći problem s otpremninama u Srbiji jeste njihova visina: u slučaju penzionisanja, to su tri mesečne zarade, a kad je u pitanju otkaz zbog tehnoloških smanjenja obima poslova, najmanje trećina mesečne zarade za svaku od prvih 10 godina radnog staža i četvrtina mesečne plate za svaku narednu godinu. To, na primer, za radnika sa 20 godina radnog staža iznosi 5,5 mesečnih plata, što je za firmu u finansijskim teškoćama vrlo visok izdatak i što će je verovatno odvratiti od smanjenja radne snage i možda oterati u stečaj, pošto nije u stanju da isplati tolike otpremnine. Čak je verovatno i da je jedan od razloga ozakonjenja takvih otpremnina bilo odvratanje poslodavaca od davanja otkaza. S druge strane, u zemljama koje se bore s drugim talasom krize dolazi do smanjenja iznosa otpremnina, što se smatra podsticajem zapošljavanju smanjenjem potencijalnih troškova prilikom otpuštanja. Tim putem su ove, 2012. godine, krenule Španija i Portugalija.<sup>62</sup>

Treći problem je obaveza isplate otpremnine odjednom, i to pre datuma davanja otkaza (član 158 stav 1). Ovo „tvrdo“ rešenje brani se rizikom da neki poslodavci ne izvrše zakonsku obavezu isplate otpremnine ukoliko bi se ona dozvolila posle otkaza i na rate. Iako u ovom obrazloženju ima istine, nema sumnje da se njime veoma otežava i isplata otpremnine i davanje otkaza, pošto mnogi poslodavci nemaju finansijskih rezervi za njihovu isplatu pod zakonskim uslovima. Bolja bi bila kombinacija fleksibilnijeg režima otpremnina i efikasnije represivne naplate zakasnelih otplata potraživanja, uz kazne. A otplata otpremnine na rate ne bi štetila ni primaocima, pošto oni i tako troše otpremninu na izdržavanje tokom nezaposlenosti.

Četvrti i najveći problem s otpremninama u domaćem radnom pravu jeste odredba iz stava 2 člana 158 Zakona o radu, kojom se predviđa obaveza poslodavca da isplati otpremninu za svaku godinu ukupnog radnog staža zaposlenog, a ne za godine staža kod datog poslodavca. Takvo rešenje nema nikakvog opravdanja niti smisla, jer se ne vidi zašto bi sadašnji poslodavac plaćao za otpremninu za radni staž zaposlenog proveden kod nekog drugog poslodavca ili, čak, u sopstvenoj samostalnoj delatnosti. Takvo rešenje ne postoji nigde u svetu.<sup>63</sup>

Ovo poslednje rešenje ne samo da bitno otežava otkaze i plaćanje otpremnina već i otvara mogućnost da zaposleni više puta, a u različitim preduzećima, naplati otpremninu za iste godine straža. Takav neprihvatljivi ishod najbolje govori o samom rešenju, pošto podstiče manipulacije i rentijersko ponašanje, ali i odvrća poslodavce od zapošljavanja starijih radnika kako ne bi eventualno došli u obavezu da im plaćaju visoku otpremninu za ceo radni staž.

---

<sup>62</sup> Videti: [www.businessweek.com/news/2012-02-13/spain-cuts-severance-pay-on-new-open-ended-job-contracts.html](http://www.businessweek.com/news/2012-02-13/spain-cuts-severance-pay-on-new-open-ended-job-contracts.html); [www.portugaldailyview.com/whats-new/labour-law-severance-pay-to-get-severely-severed](http://www.portugaldailyview.com/whats-new/labour-law-severance-pay-to-get-severely-severed)

<sup>63</sup> Videti: R. Holzmann, Y. Pouget, M. Vodopivec, M. Weber, *Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms*, The World Bank and IZA, May 22, 2011.

Vlada Srbije je u jesen 2011. predložila, u sklopu nacрта promena Zakona o radu, da se ovo rešenje zameni drugim – i to u dve varijante: 1) da se računa period od prethodno isplaćene otpremnine (ako je isplaćivana) i 2) da se računa period proveden samo kod sadašnjeg poslodavca (i pravnog prethodnika, ako ga je bilo). Drugo rešenje je razumno i na liniji naših razmatranja, dok je prvo pokušaj kompromisa sa sindikatima, odnosno cilja na to da se makar izbegne višestruka naplata, iako se i nadalje u pravo za otpremninu ukoliko nije već naplaćivana omogućava računanje celog radnog staža. Ali, ni ovaj kompromis nije bio prihvatljiv, i sindikati su ga odbili zajedno sa celim paketom, pa je vlada odustala od promena zakona.

### *Predlog*

1. Brisati tačku 1 stava 1 člana 119 Zakona o radu (o otpremninama prilikom penzionisanja).
2. Izmeniti stav 2 člana 158 Zakona o radu, tako da se pravo na otpremninu prilikom otkaza određuje za godine radnog staža kod poslodavca koji isplaćuje otpremnine, a ne za ukupne godine radnog staža zaposlenog.
3. Izmeniti stav 2 člana 158 tako da otpremnina za svaku godinu radnog staža ne može biti niža od četvrtine zarade zaposlenog.
4. Izmeniti stav 1 člana 158 tako da otpremnina može biti isplaćena i na rate, a najduže u šest mesečnih rata.

Ovom izmenom bi se dobilo pravednije rešenje i omogućilo ekonomsko ozdravljenje preduzeća radi napretka u budućnost. Štaviše, smanjenjem ukupnih troškova radne snage i smanjenjem tereta otpremnina podstiče se novo zapošljavanje, budući da poslodavci znaju da će ih eventualne otpremnine manje koštati.

### USLOVI ZA RAD SINDIKATA U PREDUZEĆIMA

Sve veći praktičan problem u preduzećima u Srbiji je sledeći: pojavljuje se veliki broj novoosnovanih sindikata s malobrojnim članstvom, koji traže od poslodavca sve zakonom predviđene uslove za rad – prostorije, tehničku podršku, plaćena odsustva, zaštitu od otkaza i slično (čl. 211–212). Poslodavac nema mogućnosti da odbije ove zahteve, jer su ovi sindikati osnovani po zakonu, koji im obezbeđuje i pomenuta prava. Jer, Zakon o radu ne uslovljava osnivanje sindikata određenim minimalnim brojem članova, tako da je i najmanji broj dovoljan. S druge strane, Zakon o radu obavezuje poslodavca na zadovoljavanje svih pomenutih uslova za rad sindikata, bez obzira na broj članova. Štaviše, prema Pravilniku o upisu sindikata u registar, sindikat nije dužan da saopšti broj članova ni kada se registruje, tako da može da ostane nepoznato koliko članova ima i da li ih uopšte ima.

Ovakav sistem svakako nema smisla. On podstiče formiranje sindikata s malobrojnim članstvom, kojima i nije namera da se bore za sindikalna prava zaposlenih, već da obezbede privilegije nekolicini članova „rukovodstva“. Stoga bi trebalo predvideti zakonske uslove veličine čije bi zadovoljavanje dalo pravo sindikatu na obezbeđenje uslova za rad od strane poslodavca.

Pored toga, Zakon o radu sadrži nejasnoće o sindikalnim rukovodiocima, kojima se obezbeđuju određena prava (plaćeno odsustvo, zaštita od premeštaja i otkaza). Naime, u praksi postoji dilema koji to imenovani ili izabrani sindikalni predstavnici uživaju zaštitu od otkaza. Formulacija stava 3 člana 188, koja kaže da broj sindikalnih predstavnika koji uživaju zaštitu određuju opšti akt ili posebni sporazum poslodavca i sindikata, rezultira čestim tumačenjima da broj može biti sužen samo sporazumom sindikata i poslodavca, a ako to nije, svi članovi organa sindikata uživaju zaštitu. Ovo je neprihvatljivo, jer može rezultirati velikim manipulacijama s obzirom da je broj članova organa sindikata potpuno van kontrole poslodavca. Stoga je potrebno zakonom eksplicitno regulisati da, u odsustvu sporazumnog preciziranja broja sindikalnih predstavnika koji uživaju pravo na zaštitu, ovo pravo ima samo predsednik.

Sporan je i član 181, kojim je predviđeno da otkaz ugovora o radu kada predstavnik zaposlenih odbije premeštaj na odgovarajuće radno mesto iz člana 171, poslodavac može dati samo uz saglasnost nadležnog ministarstva. Time se preterano štite sindikalni funkcioneri, čak i onda kada se radi o prirodnom postupku, neophodnom iz organizaciono-ekonomskih razloga. Umesto ministarstva, sud bi u radnom sporu mogao da ceni da li je premeštaj bio objektivno opravdan ili se radilo o šikaniranju sindikalnog funkcionera.

### *Predlog*

1. Član 210 stav 3 preformulisati tako da je poslodavac obavezan da obezbedi prostorno-tehničke i druge uslove samo onim sindikatima u čijem je članstvu najmanje 10% zaposlenih.
2. Član 188 stav 3 Zakona o radu precizirati tako da pravo na zaštitu od otkaza ima samo predsednik sindikata u odsustvu sporazuma sindikata i poslodavca o drugim imenovanim ili izabranim sindikalnim predstavnicima koji će uživati ova prava.

## REPREZENTATIVNOST

Za aktivnost i sindikata i udruženja poslodavaca veliku važnost ima njihova reprezentativnost, jer tako stižu pravo na učešće u kolektivnom pregovaranju i tripartitnom sporazumevanju na određenom nivou, u kolektivnim radnim sporovima i slično.

Prema Zakonu o radu (čl. 223–232) reprezentativnost utvrđuje tripartitni Odbor za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca, koji odluke donosi isključivo jednoglasno. Predlog Odbora nadležni ministar dužan je da prihvati ukoliko su utvrđene sve relevantne činjenice. Drugim rečima, pomenuti odbor utvrđuje činjenice, te je



stoga on glavna institucija u postupku i bez njegovog pozitivnog mišljenja nije moguće da sindikat ili udruženje dobiju status reprezentativnosti. Dodatna otežavajuća okolnost jeste odredba da Odbor mora doneti odluku jednoglasno da bi bila valjana, što znači i da svaki član Odbora može blokirati priznanje reprezentativnosti kandidata.

U tripartitnosti Odbora nalazi se glavni nedostatak sistema ostvarenja i preispitivanja reprezentativnosti. Nije realno očekivati da zainteresovane strane budu nepristrasne kada odlučuju o reprezentativnosti budućih konkurentskih organizacija, već je prirodno pretpostaviti da će se truditi da ih blokiraju. Jer, uloga i uticaj svake od postojećih reprezentativnih asocijacija smanjila bi se ukoliko bi još neke postale reprezentativne. Tako se i događa. S druge strane, i vlada Srbije može imati svoje političke interese i saveznike, pa u tom svetlu učestvovati u poslovima utvrđivanja reprezentativnosti.

Nerealnost sistema postala je očigledna tokom poslednjih osam godina njegovog delovanja (od nastanka), kada nijedna druga sindikalna organizacija niti udruženje poslodavaca nisu postali reprezentativni za teritoriju Republike Srbije, i pored nekih pokušaja.

Jedan skorašnji događaj dobro odslikava stanje u ovoj oblasti. Ministarstvo rada je aprila ove godine odobrilo reprezentativnost Konfederaciji slobodnih sindikata, ali ne na osnovu predloga nadležnog odbora, koji nije dat, već na osnovu mišljenja (nepoznate) nezavisne komisije. Nema sumnje da je u pitanju nezakonit način rada. Ministar rada pravdao je postupak navodnom blokadom rada Odbora, dok su predstavnici reprezentativnih sindikata i poslodavaca najavili tužbu sudu protiv ministra, uz tvrdnju da je postupak nezakonit i politički motivisan.<sup>64</sup>

Problem reprezentativnosti nacionalnih sindikata/udruženja postoji od ustanovljavanja prvih reprezentativnih organizacija, odnosno još od 2005. godine. Reprezentativnost Samostalnog sindikata niko ne dovodi u pitanje, dok je reprezentativnost Unije poslodavaca pod velikom sumnjom. Stoga je ceo sistem kolektivnog dogovaranja na nacionalnom nivou sporne pravne valjanosti i legitimnosti.

Zakon o radu dozvoljava mogućnost preispitivanja reprezentativnosti, ali po postupku po kome se ona i odobrava (uključujući i jednoglasnost u Odboru), što znači da je poništavanje reprezentativnosti praktično nemoguće. Prethodni Zakon o radu (iz 2001) imao je bolje rešenje: spor o reprezentativnosti rešavao je sud, kao nepristrasan.

### *Predlog*

Preformulisati čl. 223–232 Zakona o radu, tako da:

- a. Registar sindikata preuzme od Ministarstva rada i nadalje vodi Agencija za privredne registre (koja već vodi registre udruženja građana, fondacija, zadužbina, sportskih klubova i sličnih vanprivrednih organizacija);
- b. postupak utvrđivanja reprezentativnosti sprovodi Agencija za privredne registre;
- c. spor oko reprezentativnosti vodi viši sud.

---

<sup>64</sup> Videti: [www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=04&nav\\_category=12&nav\\_id=615475](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=04&nav_category=12&nav_id=615475)

Ovi predlozi počivaju na ideji da se uvede red i obezbedi da samo zakoniti akteri učestvuju u procesu kolektivnog pregovaranja na svim nivoima.

## NESLAGANJE PRILIKOM ZAKLJUČIVANJA KOLEKTIVNIH UGOVORA

Tokom pregovaranja o kolektivnim ugovorima moguće je neslaganje učesnika i krajnji neuspeh da se kolektivni ugovor zaključi. Ta je mogućnost sadržana u Zakonu o radu i potpuno je u skladu s načelom slobode kolektivnog pregovaranja i ugovaranja, kao i konvencijama MOR-a o kolektivnom pregovaranju br. 98 i 154.

Međutim, u najnoviji Zakon o parničnom postupku (2011) uneta su rešenja koja nisu u skladu sa Zakonom o radu i koja krše slobodu kolektivnog pregovaranja. Naime, u članu 443 ovog zakona kaže se: „U postupku u parnicama povodom kolektivnih ugovora učesnici u zaključivanju kolektivnog ugovora ostvaruju zaštitu prava kada nastane spor o pojedinom spornom pitanju u postupku zaključivanja, odnosno izmena i dopuna zaključenog kolektivnog ugovora, pod uslovom da spor o spornom pitanju nije rešen mirnim putem ili putem arbitraže koju su obrazovali učesnici kolektivnog ugovora u skladu sa odredbama posebnog zakona.“ Drugim rečima, ukoliko jedna strana u neuspešnom postupku kolektivnog dogovaranja ipak želi da se kolektivni ugovor sklopi, pa i protiv volje drugih strana u procesu pregovaranja, ona može pokrenuti postupak arbitraže i, ukoliko je on neuspešan, pokrenuti postupak pred sudom, koji će meritorno odlučiti o tome kako treba da glase nedogovorene, sporne odredbe nezaključenog kolektivnog ugovora, i time obezbediti njegovo postojanje.

Ovo rešenje ne samo da krši načelo slobode kolektivnog pregovaranja već i opšte pravno načelo da je za sklapanje ugovora potrebna saglasnost slobodne volje učesnika. Zanimljivo je i pitanje čiju „zaštitu prava“ i kojih prava obezbeđuje sud kada se stranke nisu dogovorile i kada ugovor ne postoji.

### *Predlog*

1. Brisati Glavu XXX u Zakonu o parničnom postupku.
2. Alternativa: preformulisati Glavu XXX tako da se postupak sudskog rešavanja spora može pokrenuti isključivo sporazumnim predlogom svih učesnika kolektivnog pregovaranja.

## PROŠIRENO DEJSTVO KOLEKTIVNIH UGOVORA

U prethodnom tekstu videli smo da je proširenje važenja kolektivnog ugovora sklopljenog na nivou cele privrede ili pojedinih delatnosti, na sve poslodavce u Srbiji, odnosno u datoj delatnosti, redovna praksa kada se takav ugovor sklopi. Time se, s jedne strane, asocijacija poslodavaca štiti od osipanja postojećeg članstva, do koga bi svakako došlo

ukoliko bi se samo na te poslodavce primenjivao kolektivni ugovor: oni bi našli da im je isplativo da ne budu članovi Unije pošto se tada kolektivni ugovor ne bi na njih primenjivao. S druge strane, sindikati veruju da im proširenje važenja odgovara, jer time jačaju položaj zaposlenih, a i svoj sopstveni uticaj. Odgovara i vladi, koja tako pokazuje brigu za zaposlene.

Mogućnost proširenja važnosti kolektivnog ugovora u Evropi je vrlo različita u različitim zemljama – od samog postojanja pravne mogućnosti proširenja, preko uslova za proširenje, do frekvencije upotrebe ovog mehanizma. Od 30 zemalja članica Evropskog ekonomskog područja (EEA),<sup>65</sup> 21 članica poseduje mehanizme za proširenje važenja kolektivnih ugovora, a u devet ta mogućnost ne postoji (među njima su Italija, Velika Britanija, Švedska i Danska).<sup>66</sup>

Među zemljama u kojima je proširenje važenja moguće, standardno se postavljaju uslovi ili pragovi koji moraju biti dostignuti pre nego što bi kolektivni ugovor mogao biti proširen. Od strogosti uslova svakako zavisi i frekvencija proširenja važnosti. Oni se obično odnose na reprezentativnost – ili potpisnika ugovora, ili samog ugovora.

Više zemalja traži da pre donošenja odluke o proširenju važnosti bude zadovoljen uslov reprezentativnosti samog ugovora, odnosno da je on reprezentativan kako bi mogao biti proširen. Reprezentativnost kolektivnog ugovora meri se brojem radnika koje originalni ugovor obuhvata, odnosno procentom svih zaposlenih u određenoj grani. Tako se u Nemačkoj, Sloveniji i Letoniji traži da 50% zaposlenih bude inicijalno obuhvaćeno, u Grčkoj 51%, a u Holandiji 55%. U Finskoj se doskora tražilo takođe 50%. Najstroži režim je u Slovačkoj, gde je za proširenje važnosti potrebna saglasnost poslodavca.

Prema dostupnim podacima, u većini zemalja EEA proširenje važenja ili ne postoji kao institut, ili se nikako ili retko primenjuje. Proširenje važenja je često samo u Belgiji, Češkoj, Finskoj, Francuskoj i Portugaliji. Drugim rečima, u većini zemalja postoji zakonska osnova za mehanizam za proširenje važenja kolektivnih ugovora viših nivoa, ali se u mnogima ta mogućnost ne koristi, ili se retko koristi, tako da je primena ovog mehanizma uobičajena u manjem broju zemalja.<sup>67</sup>

Osnovna rešenja Zakona o radu o proširenom dejstvu su sledeća (član 257):

- ministar može da odluči da se kolektivni ugovor ili pojedine njegove odredbe primenjuju i na poslodavce koji nisu članovi udruženja poslodavaca koje je učesnik kolektivnog ugovora;
- pretpostavka ove odluke je postojanje „opravdanog interesa“:
  - radi ostvarivanja ekonomske i socijalne politike u Republici Srbiji, u cilju obezbeđivanja jednakih uslova rada, koji predstavljaju minimum prava zaposlenih iz rada i po osnovu rada;
  - da bi se ublažile razlike u zaradama u određenoj grani koje bitno utiču na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih, što ima za posledicu neloyalnu konkurenciju, pod uslovom da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje

<sup>65</sup> EEA obuhvata sve članice EU i Norvešku, Island i Lihtenštajn.

<sup>66</sup> Ni Rumunija nema mehanizam proširenja, ali on tamo nije ni potreban, jer se kolektivno pregovaranje vodi na nivou grana/sektora, pa potpisani ugovor obuhvata sve zaposlene.

<sup>67</sup> Za pregled, videti: *Extension of collective bargaining agreements in the EU*, Background paper, Eurofound, 2011.

obavezuje poslodavce koji zapošljavaju najmanje 30% zaposlenih u određenoj grani.

Ministar do sada nije pokazivao želju da u odluci o proširenom važenju argumentuje postojanje opravdanog interesa, kako to Zakon o radu predviđa, niti dokazuje u kakvoj je vezi proširenje važenja s „ekonomskom i socijalnom politikom“, niti da proširenje dovodi do „ublažavanja razlika u zaradama [...] koje bitno utiču na položaj zaposlenih“, a još manje da kolektivni ugovori čija se važnost proširuje pokrivaju više od 30% zaposlenih u datoj grani.<sup>68</sup> Svi ovi zakonski uslovi su formalni, i ministar je dužan da ih respektuje i u obrazloženju svoje odluke saopšti da su zadovoljeni, a posebno ovaj poslednji, koji je kvantitativan i zato lako proverljiv. Bez razmatranja ovih zakonskih uslova i njihovog transparentnog saopštavanja u odgovarajućem dokumentu (odluci), sam čin proširenja važnosti kolektivnog ugovora ostaje sporan sa stanovišta i legalnosti i legitimnosti.

Generalno gledano, sistem proširivanja važenja kolektivnih ugovora poseduje znatne manjkavosti:

- narušava slobodu kolektivnog pregovaranja, jer dogovor dveju strana – sindikata i jednog udruženja poslodavaca – proširuje i na one koji nisu učestvovali u dogovaranju, tj. na poslodavce koji su članovi drugih udruženja ili nisu članovi nijednog udruženja, a koji čine značajnu većinu;
- unosi pravnu nesigurnost u poslovanje, budući da poslodavcima nije poznato da li će i kada ministar upotrebiti svoje pomenuto pravo i regulisati mnoge presudno važne elemente poslovanja (na primer, zarade zaposlenih), koji se direktno i bitno odražavaju na finansijske rezultate preduzeća;
- uvodi političke motive u kolektivno pregovaranje, budući da nadležni ministar može imati u vidu interese vlade i vladajuće koalicije kada razmišlja o odluci o proširenju; time se politika nepotrebno i s negativnim posledicama uvlači u ekonomski život i počinje da neposredno utiče na poslovanje privatnog sektora;
- navodi reprezentativne organizacije poslodavaca i zaposlenih da posmatraju uticaj kolektivnog dogovaranja na njih kao organizacije, a ne na zaposlene ili poslodavce; tako su u Uniji poslodavaca primetili da im se članstvo osipa zbog prihvatanja kolektivnih ugovora koji važe samo za poslodavce iz tog udruženja, pa su zauzeli stav i poručili Ministarstvu da više neće potpisivati kolektivne ugovore ukoliko se za njih odmah ne propiše prošireno dejstvo;<sup>69</sup> na taj način, nadaju se, nestaće razlog koji je navodio poslodavce da napuštaju njihovo udruženje (kako bi se sačuvali od dejstva kolektivnog ugovora);
- proširuje dejstvo na sve firme jednog sistema kolektivnih ugovora koji nisu u skladu s principima savremene tržišne ekonomije (na primer, određivanje zarade

---

<sup>68</sup> Tekst ovih odluka praktično sadrži samo odredbu o proširenju i ništa drugo. Tako Odluka o proširenju za građevinarstvo u celini glasi: „Član 1: Poseban kolektivni ugovor za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala Srbije (‘Službeni glasnik RS’, broj 1/11), primenjuje se i na poslodavce koji obavljaju delatnost građevinarstva i industrije građevinskog materijala, a koji nisu učestvovali u njegovom zaključivanju. Član 2: Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u ‘Službenom glasniku Republike Srbije’.“

<sup>69</sup> *Analiza primene Opšteg kolektivnog ugovora 2008–2011*, Unija poslodavaca, 2011, str. 36.

na osnovu koeficijenta i minimalne cene rada, a ne na osnovu modernih sistema merenja radnih performansi itd.);

- proširuje dejstvo kolektivnog ugovora koji je nastao učešćem udruženja poslodavaca čija je reprezentativnost sporna i za koje se ne može verovati da predstavlja bitan deo privrede Srbije, što narušava legitimitet ne samo kolektivnog ugovora već i proširenja njegove važnosti.

Takav politizovan sistem proširenog delovanja kolektivnih ugovora, a bez učešća poslodavaca koji predstavljaju dominantan deo privrede, pretvorio se u svoju suprotnost, gde jedna strana teži predizbornom prikupljanju glasova, druga zadovoljenju sopstvenih interesa, a treća interesima sloja koji predstavlja, dok su interesi ekonomskog oporavka i razvoja zemlje zanemareni.

Pitanje je, čak, da li mehanizam proširenog važenja koristi sindikatima, kako se obično misli, ili ne. Jer, ukoliko se kolektivni ugovori standardno proširuju na sve poslodavce i zaposlene, pitanje je da li ima smisla biti član sindikata i plaćati članarinu onda kada od sindikalne aktivnosti svi zaposleni kod svih poslodavaca imaju iste koristi, a ne samo članovi sindikata koji je potpisao kolektivni ugovor.

### *Predlog*

1. Uvesti u Zakon o radu pojam reprezentativnog kolektivnog ugovora i propisati da je uslov reprezentativnosti da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obuhvati najmanje 50% zaposlenih date grane ili teritorijalne jedinice; drugi uslov je da obe strane u pregovorima (sindikati zajedno i poslodavci zajedno) moraju obezbediti najmanje dve petine od pomenutih 50%, a radi ujednačenog značaja potpisnika.
2. Propisati da se može proširiti dejstvo isključivo reprezentativnih kolektivnih ugovora.
3. Radi povratka poverenja u legitimnost upotrebe mehanizma proširenja važenja, propisati Zakonom o radu da svaku konkretnu odluku o proširenju potpisuje predsednik Republike (u Belgiji se proširenje proglašava kraljevskim dekretom).
4. Alternativa: brisati čl. 257–261 Zakona o radu, koji regulišu materiju proširenog delovanja.

Ovim izmenama rešio bi se težak problem postojeće prakse proširivanja dejstva kolektivnih ugovora i obezbedilo da ovaj institut kolektivnog pregovaranja prestane da bude kamen spoticanja i da, eventualno, stekne više legitimiteta nego što ga sada ima.

Postoji još jedna vrsta proširenja dejstva kolektivnog ugovora, koja se mnogo manje pominje u javnosti i stručnim raspravama: proširenje na nivou preduzeća. Naime, Zakon o radu predviđa (u članu 262) da kolektivni ugovor koji važi za poslodavca obavezuje i zaposlene koji nisu članovi sindikata koji je potpisao kolektivni ugovor. Ovo rešenje donosi nekoliko problema: 1) obavezuje i one koji nisu potpisali nikakav ugovor, što je u suprotnosti sa slobodom ugovaranja; 2) stvara mogućnost da svi zaposleni budu vezani odlukama manjinskog sindikata, tj. onog sindikata koji je prvi potpisao kolektivni ugovor s

poslodavcem; 3) može dovesti do utakmice između sindikata u preduzeću za prvo potpisivanje kolektivnog ugovora, što ne mora da bude u skladu s najboljim interesom zaposlenih.

*Predlog*

1. Preformulisati član 262 Zakona o radu tako da sve zaposlene obavezuje samo reprezentativan kolektivni ugovor kod poslodavca, tj. onaj kolektivni ugovor koji zaključi većinski sindikat ili koalicija manjinskih sindikata koja predstavlja većinu zaposlenih u preduzeću.
2. Alternativa: brisati član 262.

Poglavlje 5  
ELEMENTI STRATEGIJE REFORME  
NA TRŽIŠTU RADA

U prethodnim poglavljima izneti su problemi na tržištu rada Srbije, slabosti politika na tržištu rada i brojne konkretne sugestije za unapređenje regulacije i funkcionisanja državnih politika usmerenih na tržište rada. U ovom, završnom odeljku biće izneti pojedini globalni i operativni elementi nove državne strategije za povećanje zaposlenosti i unapređenje konkurentnosti, a kroz promenu i unapređenje politika i bolje funkcionisanje državnih institucija.

**Načela.** Reforma politika tržišta rada kakva se predlaže u ovoj studiji zasniva se na nekoliko opštih načela:

- *uključenost u okvir opštih reformi ekonomskog i socijalnog sistema*; pošto budući napredak zemlje prvenstveno zavisi od institucionalnih činilaca i kvaliteta ekonomske politike – od dobre uređenosti poslovnog ambijenta, odnosno atraktivnosti za investiranje i poslovanje – Srbiji svakako predstoji nastavak i okončanje davno započetih tranzicionih procesa i definitivno formiranje vibrantne privrede, pa bi se reforme tržišta rada i odgovarajućih politika morale uklopiti u taj okvir;
- *sveobuhvatan pristup*, pod kojim podrazumevamo konceptualnu i vremensku povezanost reformi na različitim područjima tržišta rada; konceptualna usmerenost bi trebalo da obezbedi usklađenost aktivnosti u istom smeru, bez međusobnih konflikata politika, a vremenska usklađenost aktivnosti da obezbedi sinhronizaciju i napora i efekata reformskog programa; naravno, vremenska usklađenost ne podrazumeva istovremenost, budući da je neminovno da se program sprovodi u nešto dužem vremenskom razdoblju;
- *poštovanje načela jednakosti*, gde se svaki pojedinac nalazi u jednakom položaju i pred zakonom i među drugim učesnicima na tržištu, bez renti i povlašćenih beneficija; položaj čoveka koji radi treba da određuju njegove zasluge u ekonomskoj aktivnosti, a ne vantržišne privilegije.

**Radno zakonodavstvo.** Postojeće radno zakonodavstvo pomerilo je klatno ravnoteže prava i odgovornosti u korist zaposlenih, radi što potpunije zaštite. Na duži rok, rezultat takvog prestupka su niža zaposlenost i manje efikasna privreda, što se i u Srbiji potvrdilo. Ukoliko Srbija želi da krene stazama stvarnog ekonomskog oporavka, jedan od pravaca reforme morao bi da obuhvati i radno zakonodavstvo.

Srbiji je potrebna akcija nove vlade kako bi bio stvoren pogodan pravni okvir za rad, kako bi se u Srbiji zapošljavanje podsticalo, a ne potkopavalo. U tom, cilju potrebno je proširiti fleksibilnost kako bi se postiglo efikasno usklađivanje potreba pojedinih zaposlenih i potreba poslovanja.

Predlozi za promene radnog zakonodavstva sadržani u ovoj studiji polaze od potrebe ustanovljavanja prave ravnoteže između interesa zaposlenih i interesa poslodavca:

- interes zaposlenih mora biti poštovan kroz njegova fundamentalna prava: na odgovarajuću nagradu za rad, na zakonsko radno vreme (osim u posebnim okolnostima), na plaćeni godišnji odmor i druga nužna odsustva sa rada, na slobodno pregovaranje sa poslodavcem oko uslova rada, na zaštitu od diskriminacije i eksploatacije, na podršku kod gubitka zaposlenja;
- interes poslodavca takođe mora biti poštovan i njemu omogućeno da vodi poslove i prilagođava firmu spoljnim izazovima kako najbolje ume, bez nepotrebnih restrikcija, polazeći od toga da je smisao postojanja preduzeća stvaranje novododate vrednosti, a ne socijalna politika (koju bi država trebalo da u najvećoj meri preuzme na sebe).

Pored interesa zaposlenog i poslodavca, postoji još jedan čiji bi interes trebalo imati na umu u ovakvim razmišljanjima: to je nezaposleni. Pošto nije u radnom odnosu, njega zakon ne štiti, a ni sindikati (i pored njihovih stalnih proklamacija o borbi protiv nezaposlenosti, oni zastupaju interese zaposlenih, obično starijih radnika). Poenta je sledeća: iza svakog nepoštenog ili neproduktivnog radnika koga je nemoguće ili prohibitivno skupo otpustiti stoji jedan mlad čovek, pošten i spreman da se na poslu maksimalno potruži, samo ako dobije priliku. Zaštita od otkaza, na primer, često je zaštita nezaslužjenih privilegija insajdera, onih koji imaju zaposlenje, od životnih rizika, a na račun svih ostalih: i poslodavaca i nezaposlenih (obično mladih, često žena, onih bez protekcije).

Proklamovani cilj Srbije je pridruživanje Evropskoj uniji, pa je stoga prirodan interes za upoznavanje i korišćenje iskustava zemalja članica. Iako je regulacija tržišta rada u nadležnosti zemalja članica, ipak je ustanovljen jedan zajednički globalni model, kao suprotnost američkom liberalnom, ali sa znatnim razlikama u konkretnim rešenjima. Tokom poslednjih 15-tak godina u Evropskoj uniji je na delu proces liberalizacije institucija tržišta rada, koji napreduje sporo, ali izgleda neumitno. Postojeća kriza samo je podstakla reformski pokret. O tome je više reći u Poglavlju 2. Srbija je tokom prošle decenije prihvatila evropski model, i to njegovu restriktivniju verziju. Sada je, ukoliko se i dalje teži ugledanju na EU, i za Srbiju vreme da počne da sledi naprednije zemlje članice u njihovim reformama, usmerenim na fleksibilnije oblike regulacije.

Ciljevi reforme bi trebalo da budu:

1. fleksibilno radno zakonodavstvo, bez nepotrebnog paternalizma koji ograničava mogućnost dogovaranja zaposlenog i poslodavca, a na osnovu slobodne volje i spoznaje sopstvenih interesa,
2. slobodno i dobro uređeno kolektivno pregovaranje legitimnih predstavnika, bez nametanja volje manjinskih učesnika većini,
3. pojednostavljenje procedura, skraćivanje rokova, ubrzanje suđenja, kako bi se zaposlenom umanjila neizvesnost, a poslodavcu omogućilo efikasno i brže reagovanje.

**Bez čekanja.** Stanje zaposlenosti i nezaposlenosti u Srbiji krajnje je dramatično. Sve manje ljudi radi, sve je više nezaposleno (čak jedna četvrtina radne snage), sve više neaktivno... Ekonomska kriza u Srbiji, koja se prelila iz sveta krajem 2008. godine, svakako je



jedan od uzroka tome, ali nije i jedini. Drugi se mogu naći u slabostima opšte privredne regulacije, a posebno regulacije radnih odnosa, i institucija koje ih implementiraju.

Između ekonomske aktivnosti i tržišta radne snage postoji dvosmerna veza. U jednom smeru, kako je rečeno, nivo ekonomske aktivnosti određuje potreban broj radnika, odnosno tekuće stanje na tržištu radne snage. Sa druge strane, i tržište radne snage utiče na nivo ekonomske aktivnosti. U zavisnosti od stanja na tržištu radne snage – raspoloživosti potrebnih profila radnika, prevladajuće cene radne snage (uključujući visinu dažbina na zarade), dobrih regulacionih rešenja u radnom i srodnom zakonodavstvu, kvaliteta funkcionisanja državnih i drugih institucija, karaktera kolektivnog ugovaranja i sličnog – zavisice i podsticajnost ambijenta za ekonomsku aktivnost. Ukoliko su tendencije u pomenutim oblastima negativne, a u Srbiji najčešće jesu, tada će tržište rada kočiti ekonomsku aktivnost i predstavljati prepreku privrednom napretku.

Takva dvosmernost uticaja ekonomske aktivnosti i tržišta radne snage znači da Srbija ne treba da čeka da ekonomska kriza prođe i zaposlenost eventualno počne da raste isključivo na osnovu povećane ekonomske aktivnosti, već i da bi trebalo bitno unaprediti regulacioni ambijent, a posebno radno zakonodavstvo, kako bi se na taj način pružio doprinos atraktivnosti poslovanja i investiranja u Srbiji i prevazilaženju ekonomske krize, privrednom rastu i povećanom zapošljavanju.

**Poželjni koraci u reformi radnog i srodnog zakonodavstva.** Reforma politika od značaja za rad i zapošljavanje ne bi trebalo da bude tekući posao kojim će se samo baviti nadležno ministarstvo, i to povremeno, kada se steknu tehnički i politički uslovi, već strateški projekt koji podrazumeva dugotrajnu, kontinuelnu aktivnost i dobro planiranje potrebnih koraka. U tom smislu bi osnovni elementi akcionog plana mogli biti sledeći:

1. osnivanje Komiteta za zapošljavanje na nivou Republike Srbije koji bi usvajao strateške odluke o reformskim politikama i akcijama i koji bi nadzirao njihovu realizaciju; Komitet bi činili predstavnici vlade, zainteresovanih asocijacija, vodeći eksperti i slično, a predsednik Komiteta bi trebalo da bude predsednik Republike ili premijer,
2. osnivanje Tripartitnog odbora Vlade Srbije, koga bi činili predstavnici vlade i relevantnih sindikata i udruženja poslodavaca, a čiji bi zadatak bio usaglašavanje operativnih elemenata reformskih politika,
3. osnivanje međuresornog tela Vlade Srbije, koje bi izvršavalo zaključke Komiteta za zapošljavanje i koordinisalo operativno-tehnički rad koji se sprovodi u nadležnim ministarstvima,
4. Komitet za zapošljavanje usvaja okvirnu strategiju reformskih politika,
5. formulisanje komunikacione strategije za reformu radnog i srodnog zakonodavstva,
6. osnivanje radnih grupa za izradu zakonskih tekstova,
7. diskusija nacрта u Tripartitnom odboru i Komitetu za zapošljavanje,
8. komunikaciona aktivnost, upoznavanje javnosti sa osnovnim predlozima,

9. javna rasprava o nacrtima zakona,
10. formulisanje konačnog predloga od strane Komiteta za zapošljavanje i Vlade i upućivanje u Narodnu skupštinu,
11. reforma i/ili unapređivanje rada državnih institucija (sudovi, Nacionalna služba zapošljavanja, Agencija za medijaciju, Fond solidarnosti itd),
12. monitoring nad celim procesom od strane Komiteta za zapošljavanje i pravovremene reakcije na odstupanja od planiranih akcija.

Uspešna reforma zahteva čvrstu opredeljenost političkog vođstva zemlje, na osnovu spoznaje pravih dugoročnih interesa naroda i privrede, čak i onda kada se ne ostvari pun konsenzus unutar političke sfere. Obično je bolje graditi politiku na dobrim očekivanim rezultatima nego na lošim političkim kompromisima.

**Potencijalne komparativne prednosti Srbije.** Relativno niska cena radne snage u poređenju sa zapadnoevropskim zemljama predstavlja važnu šansu Srbije za budućnost. Na osnovu konkurentskih zarada, a uz ispunjenje ostalih uobičajenih uslova, Srbija može privući i domaće i strane investitore i omogućiti im produktivna ulaganja, na obostranu korist.

Cenu radne snage u Srbiji nepotrebno povećavaju politika kursa dinara i poreske dažbine. Politika jakog dinara, koja se neprekidno vodi u Srbiji, uvećava zarade radnika izražene u evrima, što predstavlja povećanje troškove proizvodnje izvozno orijentisanog sektora i destimuliše priliv stranih investicija u Srbiju. Takođe, visoke ukupne dažbine na zarade čine radnu snagu manje konkurentnom u poređenju sa drugim zemljama u razvoju nego što bi inače bila. Iako je upoređenje dažbina na zarade u Srbiji sa onima u Evropskoj uniji pokazalo sličan nivo opterećenja, to ne znači da je srpski sistem oporezivanja zarada blag prema obveznicima. Naprotiv, pošto je evropsko oporezivanje zaposlenih među najoštrijima u svetu, to se direktno može izvesti zaključak da je i srpsko, pošto pripada istoj grupi, vrlo oštro, posebno u poređenju sa drugim zemljama u razvoju koje mogu Srbiji biti konkurenti u više privrednih sektora čiji proizvodi ulaze u međunarodno razmenu.

Pored cene rada zaposlenih, izražene bruto zaradama, na tražnju za radnom snagom i njeno zapošljavanje svakako utiče i njena standardna (ili prosečna) radna sposobnost, koju, opet, određuju njeno znanje i veština, sa jedne, i njeno fizičko i mentalno zdravlje, sa druge strane.

Obrazovni sistem Srbije daje slabe rezultate i veoma kasni u prilagođavanju promenjenim potrebama ekonomskog života. Ovo važi i za visoko obrazovanje, ali posebno za srednji nivo školovanja. Jer, srednje stručno obrazovanje vrlo sporo menja programe i profile, a sve zbog velikog broja nastavnika koji bi postali suvišni. Tako se deca i dalje školuju za zanimanja koja se gotovo i ne traže niti će se tražiti u budućnosti (brojne metalurške, hemijske i slične škole), dok se u delatnostima usluga javljaju potrebe za radnicima određenih profila koje se ne mogu zadovoljiti. Stoga se kao visok prioritet, posle dve decenije nepotrebnog čekanja, javlja nužnost ozbiljne reforme srednjeg nivoa obrazovanja.

Sistem zaštite zdravlja, kako uopšte, tako i na radnom mestu, trebalo bi da teži evropskim standardima, što i jeste zvanična orijentacija. Međutim, u praksi se javljaju

neminovni trejd-ofovi, odnosno nemogućnost da se dostignu evropski ciljevi sa srpskim finansijskim resursima. Stoga se često javlja diskrepanca između normativnog i stvarnog, odnosno nepoštovanje standarda u praksi. Tako su zaštita zdravlja i bezbednost na radnom mestu često nedovoljni, čak i kod elementarnih stvari, što je posebno prisutno u firmama sa manjim brojem zaposlenih i u preduzećima u finansijskim teškoćama.

Sistem zaštite zdravlja i bezbednosti na radnom mestu treba i dalje razvijati prema novim rizicima za zdravlje radnika u Srbiji, ali i potpunije ostvarivati u praksi, uključujući i kroz aktivniji rad inspekcijskih organa.

**Implementacija i institucije.** Pored legislativnih, postoje i ozbiljne slabosti u implementaciji postojeće regulacije, koje dodatno kvare radne odnose i zapošljavanje u Srbiji. Tako sudovi vrlo sporo sude radne i druge sporove, ispoljavajući i određenu pristrasnost, doprinoseći tako prolongiranju konflikata i unoseći neizvesnost u međusobne odnose aktera. Inspekcijski organi su nedovoljno aktivni, a umeju da budu pristrasni zavisno od okolnosti. Novije institucije (medijacija, Fond solidarnosti itd) ne uspevaju da odgovore očekivanjima, pa dovode u sumnju razlog postojanja. I Ministarstvo rada je vuklo poteze sumnjive legalnosti, posebno napolju kolektivnog pregovaranja, uvlačeći čistu politiku u radne odnose preko svake mere.

Takav rad državnih i sličnih institucija svakako ne doprinosi čistim radnim odnosima i dobrom poslovanju privrede u Srbiji. Stoga nije čudno da je nezadovoljstvo stanjem u ovoj oblasti rašireno među privrednicima: tako 74% njih negativno doživljava potrebno vreme za izvršavanje procedura vezanih za radno pravo,<sup>70</sup> što je vrlo visoko imajući u vidu da ovde ne postoje negativne finansijske implikacije.

Nema sumnje da bi unapređenje često slabog funkcionisanja državne uprave trebalo da bude prioritetan zadatak nove vlade Srbije. U tom sklopu bi dužnu pažnju trebalo posvetiti i radu institucija povezanih sa tržištem rada kako bi se i tako dao doprinos unapređenju radnih odnosa, efikasnijem poslovanju i većem zapošljavanju u Srbiji.

---

<sup>70</sup> Istraživanje preduzeća 2011, USAID BEP, 2011