

# DODATNE ANALIZE POJEDINIHRADNOPRAVNIHRINSTITUTA KAO PODRŠKA REŠENJIMA IZ ALTERNATIVNOG MODELA ZAKONA O RADU

## UVODNA REČ

Imajući u vidu da su argumentovana rešenja jedino prihvatljiva u socijalnom dijalogu, kao i činjenicu da je potrebno određene norme staviti u dodatni kontekst međunarodnih standarda i kvalitetnih uporednih rešenja, ova analiza ima pre svega za cilj da posluži kao osnova za shvatanje i pravilno čitanje teksta alternativnog modela Zakona o radu. Mnoge opcije koje je radni tim prilikom izrade modela izabrao predstavljaju samo jednu varijantu od nekoliko postojećih, prihvatljivih sa stanovništa osnovne svrhe postojanja savremenog radnog prava, zaštite radnika i njihovog položaja, odnosno ostvarivanja ideala dostojanstvenog rada za svakog pojedinca.

U tom smislu važno je da se ova analiza posmatra samo kao komplementarna prethodnim naporima. Ona nudi pojašnjenje određenih okolnosti koje nužno dovode da neupitnog izbora načina normiranja za pojedine pravne institute radnog prava. Sa druge strane, autori kroz nju nude i mnoštvo alternativa u onim aspektima uređenja radnog prava koji nisu u potpunosti definisani, i koji se mogu prilagoditi pozicijama socijalnih partnera i specifičnostima tržišta rada u Republici Srbiji.

Istraživački tim Centra za dostojanstven rad  
novembar 2021. godine

RAD NA DALJINU: KAKO UNAPREDITI PRAVNI OKVIR U SRBIJI NA OSNOVU  
MEĐUNARODNIH STANDARDARDA

1. Uvod

Ovaj izveštaj pripremljen je u okviru projekta „Additional analyses to support alternative solutions in the labour law“ koji sprovodi Centar za dostojanstven rad iz Beograda, uz podršku Fondacije Ulof Palme (*Olof Palme International Center*). Izveštaj ima za cilj da, kroz analizu relevantnih međunarodnih standarda i uporednih rešenja, kao i domaćih propisa, pruži doprinos unapređenju pravnog okvira u Srbiji kojim se uređuje rad na daljinu, kao najšireg koncepta za označavanje obavljanja rada van prostorija poslodavca. Izveštaj je pripremljen na osnovu arhivskog istraživanja međunarodnih i domaćih izvora i sastoji se iz tri celine: u prvoj su analizirani međunarodni standardi (izvori Međunarodne organizacije rada i Evropske unije, kao i regulativa u jednom broju odabranih država); u drugoj su analizirana pravna rešenja u Republici Srbiji i njihova primena; u trećoj su formulisani zaključci i date odgovarajuće preporuke.

Ogromne promene u privredama i društvima zemalja u svetu do kojih je dovela pandemija zarazne bolesti COVID-19 u 2020. i 2021. godini u velikoj meri je uticala i na svet rada. Pored narušavanja radnih prava većine kategorija radnika i radnica u svetu, najveća promena do koje je došlo u svetu rada jeste promena pretežnog mesta obavljanja posla. Umesto u prostorijama poslodavca, radnici i radnice su masovno prešli na rad na daljinu, obavljajući ga najčešće od kuće, naročito tokom perioda trajanja vanrednog stanja i zabrane kretanja stanovništva. U tom periodu rad na daljinu i rad od kuće počinju sve češće da se koriste kao sinonimi za označavanje specifičnog načina obavljanja posla – van prostorija poslodavca. Iako su različiti oblici rada na daljinu primenjivani u praksi kompanija širom sveta i pre pandemije, 2020. godine je, prema oceni Međunarodne organizacije rada (MOR), započeo „najveći eksperiment masovnog rada na daljinu u istoriji“<sup>2</sup>. Takva neuobičajena situacija je ostavila mnoge države zatečene kako da pomognu radnicima i poslodavcima, usled nedostatka odgovarajućeg pravnog okvira, ali i resursa za ulaganje u nove radne uslove, pre svega putem novih tehnologija. Situacija u Republici Srbiji nije bila izuzetak od opšteg stanja u svetu u pogledu organizacije rada na daljinu. Oskudna i nepotpuna pravna rešenja kojima je uređen rad van prostorija poslodavca, kao širi koncept koji, prema članu 42. Zakona o radu, obuhvata rad na daljinu i rad od kuće, dovela su do njihove neujednačene primene od strane poslodavaca i, posledično, do drastičnih odstupanja od radnopravnih standarda u slučaju različitih kategorija radnika i radnica koji su radili na daljinu. Postupanje Vlade RS tokom vanrednog stanja nije pomoglo da se smanje ogromni izazovi pred kojima su se našli i poslodavci i radnici, jer je zauzet reaktivan pristup i fokus je stavljen na mere za očuvanje zdravstvenog sistema i funkcionisanje privrede, uz zanemarivanje stanja i prava u svetu rada. Često su usvajane i objavljivane kontradiktorne i nejasne instrukcije i preporuke, čime su dodatno zbunjivani i radnici i poslodavci i pojačavane ionako već visoke tenzije između njih.

<sup>1</sup> Stručni konsultant, saradnik Centra za dostojanstven rad.

<sup>2</sup> International Labour Office, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A Practical Guide*, Geneva 2020, str. 1.

Potpuno je jasno da će rad na daljinu ostati važan oblik fleksibilnih uslova rada i nakon prestanka pandemije COVID-19. O tome svedoče i izjave radnika i poslodavaca – većina i jednih i drugih opredeljuje se za kombinovani model obavljanja rada od strane radnika u budućnosti, tj. za rad delimično u prostorijama poslodavca, a delom kod kuće ili na nekom drugom mestu po izboru radnika. Zbog toga bi bilo očekivano da ovaj izveštaj privuče pažnju donosilaca odluka u javnim vlastima Republike Srbije kao početna istraživačka građa za neka nova normativna rešenja koja su hitno potrebna u cilju zaštite radnih prava svih kategorija radnica i radnika, ali i omogućavanja efikasnog i konkurentnog funkcionisanja privrede u Srbiji.

## 2. Rad na daljinu prema međunarodnim i uporednim standardima

### 2.1. Međunarodna organizacija rada

MOR do sada nije definisala, niti bliže uređivala rad na daljinu putem konvencija i drugih instrumenata kojima uređuje međunarodne radne standarde. Razlozi za to leže, između ostalog, i u činjenici da ovakav modalitet obavljanja rada nije bio posebno razvijen i prisutan u radnim odnosima u svetu do početka 21. veka i naglog razvoja tehnologije koja je omogućila obavljanje rada na daljinu. Pandemija je postavila brojne izazove za očuvanje međunarodnih radnih standarda i na njih je MOR odgovorila usvajanjem okvira javnih politika za odgovor na krizu koju je izazvao COVID-19. Jedan od četiri stuba ovog okvira je i zaštita radnika na radnom mestu u okviru koje se, kao jedan od radnih standarda, nalazi i prilagođavanje uslova rad, u koje spada i rad na daljinu. Kako MOR navodi u pomenutom okviru, važnost rada na daljinu u datim okolnostima je u tome što smanjuje rizik da radnici dobiju i prenesu virus, istovremeno im omogućavajući da zadrže svoje poslove<sup>3</sup>. Dakle, MOR je prepoznala, sa zakašnjenjem, značaj potrebe da se tokom kriza omogući rad na daljinu na takav način da se radnicima koji rade na daljinu garantuju radni standardi na jednak način kao i onima koji rade na tradicionalnom radnom mestu, u prostorijama poslodavca.

U svetlu ove potrebe veliki izazov predstavlja neujednačnost ili čak nepostojanje definicije rada na daljinu kada je reč o različitim pravnim režimima, bilo da je reč o državama ili međunarodnim organizacijama. Prema jednoj definiciji koju su zajedno razvili MOR i Evropska fondacija za unapređenje uslova života i rada (Eurofound), rad na daljinu je izjednačen sa radom na daljinu uz upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT). Na ovaj način rad na daljinu je definisan kao „upotreba IKT – kao što su pametni telefoni, tableti, laptop i desktop računara – u svrhu obavljanja rada van prostorija poslodavca“<sup>4</sup>. Međutim, jasno je da je ova definicija rada na daljinu preuska jer obuhvata samo radnike koji rade na daljinu korišćenjem nekog IKT uređaja. S druge strane, u kategoriju radnika na daljinu tokom aktuelne pandemije trebalo bi ubrojati i znatan broj radnika koji su radili na daljinu, i to uglavnom od kuće, ali koji nisu to nužno činili uz upotrebu IKT i koji su, usled novih okolnosti, ostali van domašaja pomenute definicije.

---

<sup>3</sup> International Labour Organization, *A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis*, 2020, str. 11.

<sup>4</sup> Eurofound and the International Labour Office, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva 2017, str. 3.

Imajući u vidu navedena ograničenja u postojanju relevantnih standarda i definicija, a s obzirom na to da je tokom pandemije glavni oblik rada na daljinu podrazumevao rad od kuće – bez obzira na to da li su IKT predstavljale uslov za njegovo obavljanje – najvažnija konvencija MOR koju je potrebno razmotriti kao izvor radnih standarda za rad na daljinu je Konvencija br. 177 o radu od kuće. Ova konvencija usvojena je 1996. godine, a stupila je na snagu 2000. godine. Nažalost, do sada ju je ratifikovalo samo 10 od 187 država članica MOR, a od država u okruženju Republike Srbije to su učinile Albanija (2002), Bugarska (2009), Bosna i Hercegovina (2010) i Severna Makedonija (2012). Konvencija je značajna zbog toga što sadrži definiciju rada od kuće, kao rada koji obavlja radnik od kuće (Eng. *Homeworker*): u svom domu ili drugim prostorijama po sopstvenom izboru, van prostorija poslodavca; za naknadu; kojim se stvaraju dobra ili usluge na način na koji je poslodavac to odredio, bez obzira na to ko obezbeđuje opremu, materijale ili druge resurse koji se koriste u radu, osim kada radnik ima stepen autonomije i ekonomske nezavisnosti da se može smatrati nezavisnim radnikom prema domaćim propisima ili sudskim odlukama<sup>5</sup>. Pored toga, važno je to što Konvencija pravi razliku između radnika od kuće i zaposlenih koji povremeno rade od kuće, naglašavajući to da ove druge takav način obavljanja rada ne čini radnicima od kuće<sup>6</sup>. Najvažnija obaveza država članica MOR koje su ratifikovale ovu konvenciju je usvajanje nacionalne javne politike o radu od kuće čiji cilj treba da bude unapređenje situacije radnika od kuće<sup>7</sup>. Glavno načelo koje su države u obavezi da poštuju je uspostavljanje jednakog tretmana između radnika od kuće i ostalih kategorija radnika, uključujući i aspekte poput: zaštite od diskriminacije prilikom zapošljavanja i obavljanja zanimanja, bezbednosti i zdravlja na radu, naknade i socijalnog osiguranja, pristupa obukama i zaštite materinstva<sup>8</sup>. Među ostalim relevantnim standardima koje Konvencija utvrđuje, značajna je obaveza država da svojim propisima propišu uslove pod kojima određene vrste rada i upotreba određenih supstanci mogu biti zabranjeni u slučaju rada od kuće, iz razloga zaštite bezbednosti i zdravlja<sup>9</sup>. Takođe, države su u obavezi da utvrde obaveze poslodavaca i posrednika u zapošljavanju putem propisa ili sudskih odluka<sup>10</sup>. Kada je reč o primeni Konvencije, važno je napomenuti to da je Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka MOR (KEPKP) u zapažanju o stanju u Bugarskoj ocenio da se odredbe Konvencije mogu primeniti i na one radnike koji se ne smatraju zaposlenima prema nacionalnim propisima, ukoliko su ekonomski zavisni od drugog lica, pravnog ili fizičkog<sup>11</sup>. U direktnom zahtevu koji se odnosi na stanje u Severnoj Makedoniji u pogledu primene člana 8. KEPKP je zatražio od Vlade da dostavi informacije o propisima ili sudskim odlukama kojima su utvrđene obaveze poslodavaca i posrednika u zapošljavanju, budući da je Vlada u svom izveštaju

---

<sup>5</sup> International Labour Organization, Convention concerning Home Work (No. 177), 1996, član 1 stav 1 tačka (a).

<sup>6</sup> *Ibid.*, član 1 stav 1 tačka (b).

<sup>7</sup> *Ibid.*, član 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, član 4.

<sup>9</sup> *Ibid.*, član 7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, član 8.

<sup>11</sup> International Labour Organization, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Observation (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019), Home Work Convention, 1996 (No. 177) - Bulgaria (Ratification: 2009)*, dostupno putem linka:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_NAME,P11110\\_COMMENT\\_YEAR:3966155,102576,Bulgaria,2018](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3966155,102576,Bulgaria,2018)

o primeni Konvencije naglasila da Zakon o privatnim agencijama za zapošljavanje „ne pravi razliku u odnosu na to gde se rad obavlja“<sup>12</sup>.

Uz Konvenciju br. 177 usvojena je i Preporuka br. 184 o radu od kuće koja razrađuje standarde Konvencije. Preporukom se, između ostalog, preporučuje da poslodavci vode evidenciju svih radnika od kuće koje zapošljavaju i poslova koje obavljaju. Evidencija o poslovima treba da sadrži, između ostalog, i podatke o: izdvojenom vremenu, visini naknade, troškovima nastalim na teret radnika u vezi sa obavljanjem posla (kao što je upotreba energije, vode, komunikacijske opreme i održavanje mašina i opreme) i naknadi koja mu je po tom osnovu isplaćena<sup>13</sup>. Pritom, radnik treba da ima pravo na naknadu i za vreme provedeno u održavanju mašina i opreme, promeni alata, sortiranju, raspakivanju, pakovanju i sličnim radnjama<sup>14</sup>. U cilju sprovođenja nadzora, inspektorima rada i drugim licima ovlašćenim da primenjuju propise koji se odnose i na rad od kuće treba da bude omogućeno da uđu u delove kuće (doma) ili druge privatne prostorije u kojima se rad obavlja<sup>15</sup>. Kada je reč o bezbednosti i zdravlju na radu, nadležni organi treba da dostave svim poslodavcima odgovarajuće smernice koje se odnose na rad od kuće, a oni pak da obaveste radnike od kuće koje zapošljavaju o svim opasnostima koje su poznate poslodavcu ili bi mu morale biti poznate, a koje su u vezi sa radom koji je dat radniku da obavlja, kao i o merama predostrožnosti koje su u vezi s tim preduzete, i da mu pruže odgovarajuću obuku u vezi s tim; obezbede da su mašine, alat i druga oprema koji su dati radniku od kuće opremljeni odgovarajućim bezbednosnim uređajima i da preduzmu razumne korake da obezbede da se oni održavaju na odgovarajući način; radnicima od kuće obezbede potrebnu ličnu zaštitnu opremu<sup>16</sup>. Na kraju, važno je ukazati na odredbu Preporuke prema kojoj rok za završetak određenog zadatka ne bi trebalo da onemogući radnika od kuće da koristi dnevni i nedeljni odmor koji je uporediv sa onim na koji imaju pravo drugi radnici<sup>17</sup>.

Nesporno je da se na rad na daljinu primenjuju i standardi koji su utvrđeni fundamentalnim konvencijama MOR, dakle, oni koji se odnose na: zabranu prinudnog rada (konvencije br. 29 i 105); garantovanje slobode udruživanja i prava na sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje (konvencije br. 87 i 98); garantovanje prava na jednako nagrađivanje (konvencija br. 100); diskriminaciju (konvencija br. 111); minimalne godine starosti za zasnivanje radnog odnosa (konvencija br. 138); zabranu dečijeg rada (konvencija br. 182).

Na kraju, pored navedenih, i drugi standardi MOR su relevantni za regulisanje rada na daljinu, i to pre svega oni sadržani u: Konvenciji br. 154 o kolektivnom pregovaranju; Konvenciji br. 155 o bezbednosti i zdravlju na radu i radnoj sredini i Preporuci br. 164 o bezbednosti i zdravlju na radu i radnoj sredini; Konvenciji br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) i Preporuci br. 165 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama); Konvenciji br. 183 o zaštiti

---

<sup>12</sup> International Labour Organization, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Direct Request (CEACR) - adopted 2019, published 109th ILC session (2021) Home Work Convention, 1996 (No. 177) - North Macedonia (Ratification: 2012)*, dostupno putem linka: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_ID,P11110\\_COUNTRY\\_NAME,P11110\\_COMMENT\\_YEAR:4002144,103555,North%20Macedonia,2019](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:4002144,103555,North%20Macedonia,2019)

<sup>13</sup> International Labour Organization, Recommendation concerning Home Work (No. 184), 1996, član 7.

<sup>14</sup> *Ibid.*, član 16.

<sup>15</sup> *Ibid.*, član 8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, čl. 19-20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, član 23.

materinstva; Konvenciji br. 190 o suzbijanju nasilja i uznemiravanja u svetu rada i Preporuci br. 206 o suzbijanju nasilja i uznemiravanja u svetu rada<sup>18</sup>. U skladu sa tim standardima, MOR je formulisala odgovarajuće preporuke poslodavcima tokom trajanja pandemije. Tako je u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu preporučeno da se pojasne prava i dužnosti poslodavaca i radnika koji rade na daljinu i da se oni obuče o pitanjima važnim za očuvanje zdravlja radnika, kao što su pravljenje pauza tokom rada i očuvanje zdravih prehrambenih navika<sup>19</sup>. Prepoznajući opasnost koju okolnosti *lockdown*-a (obustave ili ograničenja slobode kretanja ljudi i rada javnog i privatnog sektora usled epidemije) predstavljaju za radnice i radnike koji imaju iskustvo porodičnog nasilja, MOR preporučuje da im poslodavci pruže podršku, između ostalog, davanjem informacija o tome kome se može prijaviti nasilje i od koga se može zatražiti stručna podrška<sup>20</sup>. Takođe se preporučuje da poslodavci pripreme posebne smernice za zaštitu osetljivih kategorija radnica i radnika, poput trudnica i majki koje su, kako se ističe, „naročito ranjive tokom bilo kakve zdravstvene krize“<sup>21</sup>. MOR preporučuje vladama da uključe socijalne partnere u osmišljavanje i primenu rada na daljinu u okolnostima pandemije, uključujući i davanjem informacija o prednosti rada na daljinu i pružanjem podrške u njihovom prelasku na rad na daljinu<sup>22</sup>.

## 2.2. Evropska unija

Rad na daljinu je u pravu EU definisan još 2002. godine Okvirnim sporazumom o radu na daljinu koji su zaključili evropski socijalni partneri. Za razliku od drugih sporazuma koje su oni zaključili, ovaj nije postao obavezujući akt u vidu direktive EU, već su za njegovu primenu zaduženi socijalni partneri u državama članicama. Sporazumom je rad na daljinu (Eng. *Telework*) definisan kao „oblik organizovanja i/ili organizovanja rada, korišćenjem informacione tehnologije, u okviru ugovora o radu/radnog odnosa, kada se rad koji bi mogao biti obavljan i u prostorijama poslodavca redovno obavlja van tih prostorija“<sup>23</sup>. Pritom se pod radom na daljinu podrazumevaju njegova tri oblika: rad na daljinu od kuće, mobilni rad na daljinu (putem prenosivih komunikacionih sistema) i rad u centrima za rad na daljinu<sup>24</sup>. Dakle, slično ranije pomenutoj zajedničkoj definiciji MOR i Eurofound, korišćenje IKT predstavlja obavezni element rada na daljinu i u definiciji evropskih socijalnih partnera. Ista primedba se može staviti i ovde, kao i u prethodnom slučaju – rad na daljinu ne obavljaju samo radnici koji koriste IKT, a to je naročito došlo do izražaja tokom pandemije. Sporazumom je definisan i radnik koji radi na daljinu kao „bilo koja osoba koja obavlja rad na daljinu“<sup>25</sup>. Od ostalih elemenata rada na daljinu utvrđenih Sporazumom, važno je napomenuti to da je rad na daljinu dobrovoljan, kako za radnika, tako i za poslodavca i da radnik koji radi na daljinu uživa ista radna prava i uslove rada kao i uporedni

---

<sup>18</sup> International Labour Office, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A Practical Guide*, Geneva 2020, str. 29.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 14.

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 19.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 25.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 23.

<sup>23</sup> ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, *Framework Agreement on Telework*, 2002, str. 2.

<sup>24</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008, str. 34.

<sup>25</sup> *Framework Agreement on Telework*, str. 2.

radnik kod istog poslodavca koji radi u njegovim prostorijama. Poslodavac ima niz obaveza, uključujući i to da: obezbedi poštovanje zaštite podataka od strane radnika; poštuje privatnost radnika; obezbedi, instalira i održava opremu neophodnu za rad na daljinu i obučni radnika da je koristi; pokrije sve troškove radniku koji proizađu iz rada na daljinu; zaštititi bezbednost i zdravlje radnika; spreči izolovanost radnika od ostalih radnika koji su zaposleni kod poslodavca. Zaposleni sam upravlja organizacijom svog radnog vremena, u okvirima utvrđenim relevantnim propisima, kolektivnim ugovorima i pravilima usvojenim od strane poslodavca.

Pored standarda utvrđenih Okvirnim sporazumom, na položaj i prava radnika koji rade na daljinu primenjuju se i fundamentalni standardi radnih prava utvrđeni odgovarajućim direktivama EU. To se odnosi i na propise u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, u skladu sa obavezom poslodavca da obezbedi njihovo poštovanje i u slučaju ovakvog načina rada. S obzirom na to da je i Okvirnim sporazumom prepoznato to da „specifičnosti rada na daljinu uobičajeno zahtevaju dodatne pisane informacije“<sup>26</sup> o uslovima rada, naročito su značajni standardi utvrđeni Direktivom Saveta broj 91/533/EEZ od 14. oktobra 1991. godine o obavezi poslodavca da obavesti radnike o uslovima koji se primenjuju na ugovor ili radni odnos i Direktivom (EU) broj 2019/1152 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o transparentnim i predvidljivim uslovima rada u Evropskoj uniji. Tako je Direktivom br. 91/533/EEZ poslodavac obavezan da radnika obavesti o suštinskim aspektima ugovora o radu, odnosno radnog odnosa, a, između ostalog, i o trajanju uobičajenog radnog dana ili radne nedelje radnika<sup>27</sup>. Direktiva broj 2019/1152 otišla je još dalje u zaštiti radnika koji rade u fleksibilnim oblicima rada, kao što je rad na daljinu. Jedna od najznačajnijih odredbi u tom pogledu odnosi se na obavezu poslodavca koji ima nepredvidljiv obrazac rada (tj. organizaciju radnog vremena) da radnika obavesti o: činjenici da je radno vreme promenljivo, broju garantovanih plaćenih radnih sati i naknadi za rad obavljen tokom dodatnih radnih sati u odnosu na garantovane; referentnim satima i danima u okviru kojih radnik može biti pozvan da obavlja posao; minimalnom periodu prethodnog obaveštenja na koje radnik ima pravo pre početka obavljanja nekog radnog zadatka i roku do kog poslodavac može otkazati radni nalog<sup>28</sup>. Takođe, imajući u vidu to da radnici koji rade na daljinu često rade od kuće, i da se rad na daljinu koji se obavlja od kuće ponekad bira od strane radnika i kao deo strategije za bolje usklađivanje poslovnih i porodičnih obaveza (naročito od strane radnica)<sup>29</sup>, važni su i standardi utvrđeni Direktivom (EU) broj 2019/1158 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja kojom se stavlja van snage Direktiva Saveta broj 2010/18/EU. Primera radi, članom 9. ove direktive utvrđena je obaveza država članica da obezbede pravo radnika da zahtevaju fleksibilne uslove rada radi pružanja nege, pod kojima se podrazumeva „mogućnost da radnici prilagode svoje radne obrasce, uključujući putem upotrebe radnih aranžmana na daljinu, fleksibilnog radnog vremena ili smanjenja broja

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, OJ L 288, 18.10.1991, p. 32–35, čl. 2, stav 1, tačka (i).

<sup>28</sup> Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, OJ L 186, 11.7.2019, p. 105–121, čl. 4, stav 1, tačka (m).

<sup>29</sup> Eurofound and the International Labour Office, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva 2017, str. 19.

radnih sati<sup>30</sup>. Ovo pravo se odnosi na radnike koji su roditelji dece do osam godina starosti, kao i na one koji pružaju ličnu negu ili podršku srodniku ili licu sa kojim žive u istom domaćinstvu, a koje ima potrebu za značajnom negom ili podrškom iz ozbiljnog zdravstvenog razloga. Na kraju, važno je napomenuti to da se radnici koji rade na daljinu suočavaju sa učestalijim prekovremenim radom<sup>31</sup>, pa su za njihovo blagostanje od posebnog značaja standardi utvrđeni Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta broj 2003/88/EZ od 4. novembra 2003. godine o određenim aspektima organizacije radnog vremena. Važno je napomenuti to da ova direktiva ne predviđa izuzetke od primene standarda koji se odnose na dnevni i nedeljni odmor, pauze tokom rada i rad noću kada je reč o radu na daljinu.

Pre izbijanja pandemije rad od kuće nije bio rasprostranjen u državama članicama EU. Prema podacima koji se odnose na 2017. godinu, svega pet odsto radno sposobnog stanovništva od 15-64 godina uobičajeno je radilo od kuće<sup>32</sup>, dok je taj procenat u 2019. godini porastao na 5,3<sup>33</sup>. Od kuće češće rade samozaposleni od zaposlenih kod poslodavca, muškarci od žena i stariji od mlađih radnika. Najviši procenat zabeležen je u Holandiji (13,7 odsto) i Luksemburgu (12,7 odsto), a najniži u Bugarskoj (0,3%) i Rumuniji (0,4 odsto). Ipak, podaci pokazuju i da je nešto rasprostranjeniji povremeni rad od kuće, čija je učestalost porasla sa 7,7 odsto u 2008. godini na 10,8 odsto u 2019. godini<sup>34</sup>.

S druge strane, ukoliko se rad na daljinu analizira korišćenjem definicije utvrđene Okvirnim sporazumom o radu na daljinu, kao i ranije pomenute definicije koju su razvili Eurofound i MOR, a prema kojoj rad na daljinu podrazumeva upotrebu IKT u svrhu obavljanja rada van prostorija poslodavca (kod kuće, u automobilu, u prostorijama klijenta ili u javnom prostoru<sup>35</sup>), onda je njegova učestalost znatno veća u odnosu na rad od kuće. Prema podacima koji se odnose na 2015. godinu, čak 18,8 odsto radno sposobnog stanovništva u državama članicama EU radilo je na daljinu, pri čemu je najviši procenat zabeležen u Danskoj (38 odsto) i Švedskoj (33 odsto), a najniži u Italiji (osam odsto) i u Grčkoj (10 odsto)<sup>36</sup>. Za razliku od rada od kuće, rad na daljinu u većoj meri obavljaju zaposleni kod poslodavca u odnosu na samozaposlene. U svakom slučaju, ono što je važno napomenuti u vezi ovih podataka je to da se skup radnika na daljinu seče sa skupom radnika koji rade od kuće, jer se procenjuje da deo radnika koji rade na daljinu radi od kuće, dok ostali rade sa drugih lokacija. Drugim rečima, može se zaključiti to da je do izbijanja pandemije manji deo broja radnika od kuće radio uz upotrebu IKT, kao i to da je manji deo broja radnika na daljinu radio od kuće.

Međutim, od proleća 2020. godine učestalost rada od kuće i rada na daljinu u EU je „eksplodirala“ – prema istraživanju koje je sproveo Eurofound, skoro polovina radnika radila je

---

<sup>30</sup> Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, OJ L 188, 12.7.2019, p. 79–93, čl. 3, stav 1, tačka (f).

<sup>31</sup> *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, str. 23.

<sup>32</sup> Izvor: Eurostat, Working from home in the EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180620-1>

<sup>33</sup> Izvor: Eurostat, „Employed persons working from home as a percentage of the total employment, by sex, age and professional status (%)\”, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Navedeno prema: Eurofound, *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, str. 86.

<sup>36</sup> Izvor: Eurofound, „Percentage of workers doing telework and ICT-based mobile work“, <https://www.eurofound.europa.eu/data/percentage-of-workers-doing-telework-and-ict-based-mobile-work>



od kuće barem deo vremena tokom trajanja pandemije, pa se može govoriti o svojevrsnoj „*ad hoc* revoluciji rada na daljinu“ u kojoj su učestvovali uglavnom radnici sa privilegovanim socijalno-ekonomskim položajem<sup>37</sup>. To znači ne samo da je, barem u tim vanrednim okolnostima, značajno uvećan broj radnika od kuće, već i da se isto to dogodilo i sa brojem radnika koji rade na daljinu (dakle, korišćenjem IKT), a koji posao obavljaju od kuće. Kao posledicu toga, Eurofound u svojim analizama o svetu rada tokom pandemije počinje da koristi pojmove „rada na daljinu“ i „rada od kuće“ kao sinonime<sup>38</sup>. S druge strane, u odsustvu novih pravnih standarda kojima bi bila uređena dinamična oblast rada na daljinu, Eurofound pokušava da, analizirajući praksu, sugerise novu klasifikaciju osnovnih pojmova. Tako je u najnovijem istraživanju sugerisano da, zapravo, rad na daljinu (Eng. *Remote work*) treba da bude najširi koncept koji obuhvata kako rad od kuće (Eng. *Working from home*), tako i rad na daljinu uz upotrebu IKT (Eng. *Telework*)<sup>39</sup>. Pored toga, ocenjeno je da se, iako se sva tri koncepta odnose na prostornu distribuciju rada, rad od kuće razlikuje od ostala dva jer je jedini nezavisan od osnovnog mesta rada (tj. od prostorija poslodavca)<sup>40</sup>. Ove ekspertske distinkcije praćene su brojnim pitanjima koja se tiču klasifikacije posebnih pojmova u okviru oblasti rada na daljinu, od samog početka pokušaja uvođenja odgovarajućih standarda. Iako se MOR nije upustila u utvrđivanje radnih standarda koji bi se odnosili na rad na daljinu i zadržala se na uređivanju položaja i prava radnika od kuće, EU se susrela sa brojnim izazovima u primeni Okvirnog sporazuma o radu na daljinu. Naročito je kontroverzno pitanje bilo upravo to što je u nekim državama članicama rad na daljinu posmatran kao ekvivalentan radu od kuće, što je, po mišljenju Evropske komisije, pogrešno. Naime, rad od kuće se odnosi na tradicionalne oblike manuelnog rada koji se obavlja od kuće, i to uglavnom od strane niskokvalifikovane radne snage, pa norme kojima je on uređen ne mogu biti odgovarajuće za uređivanje rada na daljinu koji se obavlja uz obaveznu upotrebu IKT. Pored toga, ukazano je na to da bi primena Okvirnog sporazuma bila ograničena ukoliko bi normiranje rada na daljinu bilo izjednačeno sa onim u slučaju rada od kuće, jer se rad na daljinu ne obavlja samo od kuće<sup>41</sup>.

Problemi pravnog definisanja i klasifikacije pojmova u pogledu rada na daljinu nisu jedina nova pitanja koja su se pojavila u EU usled pandemije. Sama priroda rada na daljinu (koja se u novim okolnostima u najvećem broju slučajeva odnosila na rad od kuće) doživela je dubinske promene. S obzirom na to da je njemu pribegnuto kao rešenju koje je uglavnom iznuđeno, i to zbog uvođenja ograničenja kretanja ljudi od strane javnih vlasti, to je dovelo, primera radi, do toga da njegov uticaj na porodični život postane pretežno negativan u slučaju radnika sa porodičnim obavezama, za razliku od situacije koja je vladala pre pandemije. Tako je čak 22 odsto roditelja koji su radili od kuće tokom pandemije prijavilo da se teško koncentriše na posao zbog porodičnih obaveza (u odnosu na samo osam odsto onih koji su radili na drugim lokacijama i pet odsto onih koji su radili na daljinu, a koji nemaju dece)<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, str. 3, 59.

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 31.

<sup>39</sup> Eurofound, *Labour market change - Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* 2020, str. 6.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008, str. 34-35.

<sup>42</sup> Eurofound, *Living, working and COVID-19*, str. 22.

## 2.3. Pravna rešenja u odabranim državama

### 2.3.1. Kraljevina Belgija

Karakteristika radnih odnosa u Kraljevini Belgiji je to što se veliki broj njihovih elemenata utvrđuje putem kolektivnog pregovaranja, umesto putem zakona. Ovo je omogućeno, između ostalog, time što Zakon o kolektivnim ugovorima i zajedničkim odborima od 5. decembra 1968. godine, koji se odnosi na poslodavce i zaposlene u privatnom sektoru, kolektivnim ugovorima daje snagu zakona<sup>43</sup>. Okvirni sporazum o radu na daljinu EU u belgijsko pravo je transponovan upravo putem kolektivnog ugovora, o radu na daljinu iz 2005. godine, koji propisuje određena odstupanja u odnosu na evropski sporazum; naime, iz obuhvata njegove primene isključeni su tzv. mobilni radnici (npr. trgovački putnici i patronažne sestre), dok je u pogledu organizacije posla radnika na daljinu propisano to da su oni sami odgovorni za nju, i to u okviru radnog vremena koje se primenjuje kod poslodavca<sup>44</sup>. S druge strane, utvrđeni su viši standardi po određenim pitanjima, pa tako rad na daljinu podleže uređivanju putem prethodnog pisanog ugovora između poslodavca i radnika na daljinu, odnosno putem aneksa na ugovor o radu koji mora da sadrži praktične detalje rada na daljinu, poput njegovog trajanja i perioda i načina na koji radnik na daljinu može biti kontaktiran<sup>45</sup>. Ovim kolektivnim ugovorom dopunjen je pravni okvir koji se odnosi na radnike koji rade od kuće i radnike koji rade na daljinu koji je uspostavljen Zakonom o radnicima koji rade od kuće, usvojenim 1996. godine, a dejstvo kolektivnog ugovora prošireno je 2006. godine i na državne službenike<sup>46</sup>. Na zahtev socijalnih partnera Zakon o radnicima koji rade od kuće je izmenjen, kako bi se iz obuhvata njegove primene isključili radnici koji rade na daljinu i kako bi oni potpali pod dejstvo isključivo kolektivnog ugovora o radu na daljinu<sup>47</sup>. Na taj način je povučena normativna linija razdvajanja između ovih dveju srodnih kategorija.

Prema podacima Evropskog istraživanja o uslovima rada sprovedenog 2015. godine, Kraljevina Belgija se nalazila na visokom osmom mestu od 28 članica EU sa 24 odsto procenata radnika koji obavljaju rad na daljinu, od kojih su 21 odsto zaposleni kod poslodavca, a tri odsto samozaposleni<sup>48</sup>.

### 2.3.2. Ujedinjeno Kraljevstvo

Okvirni sporazum EU o radu na daljinu u zakonodavstvo Ujedinjenog Kraljevstva nije prenet putem zakona ili kolektivnog ugovora, već samo putem dobrovoljnih smernica za rad na daljinu koje su usvojene 2003. godine. Ovim dokumentom, usvojenim od strane reprezentativnih

---

<sup>43</sup> Izvor: Eurofound, „Collective agreement“, <https://www.eurofound.europa.eu/efemiredictionary/collective-agreement-0>

<sup>44</sup> Izvor: Eurofound, „A legal framework for teleworking“, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2005/a-legal-framework-for-teleworking>

<sup>45</sup> *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008, str. 10.

<sup>46</sup> Izvor: Eurofound, „Telework in Belgium“, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2008/telework-in-belgium>

<sup>47</sup> *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008, str. 11.

<sup>48</sup> Izvor: Eurofound, „Percentage of workers doing telework and ICT-based mobile work“, <https://www.eurofound.europa.eu/data/percentage-of-workers-doing-telework-and-ict-based-mobile-work>

socijalnih partnera, uz podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, po prvi put su obrađena statusna pitanja koja se odnose na radnike na daljinu, u skladu sa odredbama Okvirnog sporazuma, koji je ispraćen kako u pogledu strukture, tako i aspekata koje pokriva<sup>49</sup>. Kako je u Smernicama navedeno, u pravu Ujedinjenog Kraljevstva ne postoji definicija rada na daljinu<sup>50</sup>. Ipak, u praksi se koristi definicija iz Okvirnog sporazuma EU, što je potvrđeno i dokumentima za praktičnu primenu smernica koje su usvojili socijalni partneri. Tako se u vodiču Instituta za bezbednost i zdravlje na radu navodi da je rad na daljinu način obavljanja posla uz upotrebu IKT kojim se omogućava da zaposleni posao obavljaju van prostorija poslodavca<sup>51</sup>. Smernice za rad na daljinu utvrđuju i određena odstupanja od standarda predviđenih Okvirnim sporazumom EU. Naime, iako potonji utvrđuje da je odluka o prelasku radnika na rad na daljinu opoziva, Smernicama se obrazlaže da u nekim okolnostima nije moguće opozvati takvu odluku, kao npr. u slučaju kada je poslodavac smanjio poslovni prostor koji koristi upravo usled činjenice da njegovi zaposleni rade na daljinu. Zbog toga se upućuje na to da se putem ugovora o radu ili kolektivnog ugovora unapred utvrde okolnosti kada se odluka o prelasku zaposlenog na rad na daljinu ne može opozvati<sup>52</sup>. S druge strane, Smernice utvrđuju i neke dodatne standarde, pa se tako preporučuje da poslodavac i zaposleni ugovore vremenski period kada radnik koji radi na daljinu može biti kontaktiran od strane poslodavca, kao i obezbeđivanje posebne telefonske linije radniku u ovu svrhu<sup>53</sup>. Pored toga, 2003. godine uvedeno je poresko oslobođenje za poslodavce za troškove do određenog iznosa koje snose na ime obavljanja posla od strane njihovog zaposlenog koji radi na daljinu (npr. za troškove grejanja ili električne energije), ukoliko on taj posao obavlja kod kuće<sup>54</sup>.

Prema podacima Evropskog istraživanja o uslovima rada sprovedenog 2015. godine, Ujedinjeno Kraljevstvo se nalazilo na visokom šestom mestu od 28 članica EU sa 27 odsto procenata radnika koji obavljaju rad na daljinu, od kojih su 23 odsto zaposleni kod poslodavca, a četiri odsto samozaposleni<sup>55</sup>. Broj radnika koji rade od kuće i, naročito, broj radnika koji rade na daljinu drastično je porastao u periodu između 1997. i 2006. godine. U istom periodu udeo radnika na daljinu u ukupnom broju radnika koji rade od kuće porastao je sa 40 na 79 odsto<sup>56</sup>. Ovakvim trendovima doprinelo je, pored usvajanja smernica o radu na daljinu, i propisivanje prava radnika koji imaju malu decu da zahtevaju fleksibilne uslove rada (koji uključuju i mogućnost rada na daljinu), 2003. godine. Inače, Ujedinjeno Kraljevstvo je prva država u Evropi koja je uvela ovo pravo, što je poslužilo kao inspiracija za slično rešenje koje je usvojeno putem direktive EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja 2019. godine.

### 2.3.3. Sjedinjene Američke Države

---

<sup>49</sup> *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008, str. 32.

<sup>50</sup> Department of Trade and Industry, *Telework Guidance – As agreed by CBI, TUC and CEEP UK*, 2003, str. 7.

<sup>51</sup> Institute for Occupational Safety and Health, *Home office, mobile office: Managing remote working*, 2014, str. 2.

<sup>52</sup> *Telework Guidance – As agreed by CBI, TUC and CEEP UK*, str. 10.

<sup>53</sup> *Ibid.*, str. 14.

<sup>54</sup> *Ibid.*, str. 23.

<sup>55</sup> Izvor: Eurofound, „Percentage of workers doing telework and ICT-based mobile work“, <https://www.eurofound.europa.eu/data/percentage-of-workers-doing-telework-and-ict-based-mobile-work>

<sup>56</sup> Izvor: Eurofound, „Telework in the United Kingdom“, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2008/telework-in-the-united-kingdom>

Iako koreni težnji zakonodavaca u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) ka uvođenju fleksibilnih radnih aranžmana sežu sve do 1990. godine, obuhvatnije regulisanje rada na daljinu u SAD započeto je 2001. godine. Tada je usvojen propis kojim je uvedena obaveza federalnih organa da usvoje proceduru za odobravanje rada na daljinu svojim zaposlenima<sup>57</sup>.

Danas je ovaj način obavljanja rada uređen Zakonom o unapređenju rada na daljinu koji je usvojen 2010. godine. Ovim propisom rad na daljinu je definisan kao „aranžman o fleksibilnosti rada u okviru koga zaposleni vrši dužnosti i odgovornosti koje proizlaze iz njegovog radnog statusa, kao i druge aktivnosti za koje je ovlašćen, iz nekog drugog odobrenog mesta rada osim mesta iz kog bi zaposleni inače radio“<sup>58</sup>. Dakle, za razliku od rada na daljinu prema definiciji EU, ovde se upotreba IKT ne pojavljuje kao obavezni element rada na daljinu. Pomenuti zakon se odnosi samo na službenike federalne administracije i obavezuje nadležna ministarstva i agencije da usvoje proceduru za odobravanje rada na daljinu zaposlenima koji za to ispunjavaju uslove i da sve takve zaposlene obaveste o tome. Propisani su i pojedini uslovi za obavljanje rada na daljinu, poput zaključivanja ugovora o radu na daljinu, kao i izuzeci od odobravanja ovakvog oblika rada, npr. u slučaju vanrednih situacija kada je neophodno lično prisustvo radnika u prostorijama poslodavca. Zaposleni koji rade na daljinu moraju prethodno uspešno završiti obuku za rad na daljinu, a ista obaveza važi i za njihove nadređene. Takođe, u obavezi su da podnose izveštaje o radnim satima provedenim obavljajući rad na daljinu (tzv. *time sheet* obrasce). Radnici koji rade na daljinu izjednačeni su sa onima koji rade u prostorijama poslodavca u pogledu ocenjivanja njihovog rada i napredovanja. Svaki federalni organ mora odrediti jednog svog zaposlenog kao službenika za upravljanje radom na daljinu (Eng. *Telework Managing Officer*), dok se federalna Služba za upravljanje kadrovima (Eng. *Office of Personnel Management*) obavezuje, između ostalog, da pokrene tematsku internet prezentaciju posvećenu radu na daljinu. Na kraju, zakonom se propisuje da, u određenim slučajevima, radnici koji rade na daljinu mogu ostvariti pravo na troškove prevoza radi dolaska u prostorije poslodavca, recimo, ukoliko se premaši ugovoren broj dolazaka o trošku zaposlenog.

Prema podacima Službe za upravljanje kadrovima, broj službenika u federalnoj administraciji koji rade na daljinu stalno je u porastu. U 2013. godini 27 odsto službenika radilo je na daljinu, da bi taj procenat do 2016. godine porastao na 34 odsto<sup>59</sup>.

#### 2.3.4. Argentina

Rad na daljinu u Argentini je uređen Zakonom br. 27555 o pravnom režimu koji se primenjuje na ugovore o radu na daljinu, usvojenom 2020. godine. Ovim zakonom propisano je da se radom na daljinu smatra rad koji se obavlja „u potpunosti ili delimično u domu radnika, ili u mestima udaljenim od prostorija poslodavca, korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija“<sup>60</sup>. Dakle, kao i u slučaju definicije EU, i ovde se upotreba IKT pojavljuje kao obavezni element rada na daljinu. Zakonom su aspekti rada na daljinu uređeni na sličan način kao u

---

<sup>57</sup> U.S. Office of Personnel Management, „Telework Legislation – Background & History“, <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/background-history/>

<sup>58</sup> Telework Enhancement Act of 2010.

<sup>59</sup> U.S. Office of Personnel Management, „Reports & Studies – Telework Trends“, <https://www.telework.gov/reports-studies/telework-trends/>

<sup>60</sup> Regimen legal del contrato de teletrabajo – Ley 27555, izvor: <https://perma.cc/JB6M-WK3U>

Okvirnom sporazumu o radu na daljinu EU, npr. kada je reč o dobrovoljnosti rada na daljinu, opozivosti ugovora o radu na daljinu, jednakosti tretmana radnika na daljinu i obavezama poslodavca (obezbeđivanje bezbednih i zdravih uslova rada, obučavanje radnika za rad na daljinu, obezbeđivanje opreme za rad na daljinu, naknada troškova nastalih usled rada na daljinu, zaštita privatnosti radnika, zaštita podataka, itd).

Međutim, zakonom o radu na daljinu u Argentini uvedena su i neka inovativna rešenja u odnosu na slične standarde međunarodnih organizacija i drugih država. Tako je propisano da radnici koji pružaju negu deci do 13 godina, osobama sa invaliditetom ili starijim osobama sa kojima žive u istom domaćinstvu i kojima je potrebna posebna nega, imaju pravo na radno vreme koje je kompatibilno sa njihovim obavezama u pružanju nege ili na odgovarajuće pauze u toku rada. Takođe, zakonom je uvedeno pravo na digitalno isključivanje (slično rešenjima prethodno uvedenim u Nemačkoj, Francuskoj i Kraljevini Španiji), kao pravo radnika koji radi na daljinu da prestane da koristi digitalne uređaje ili IKT u poslovne svrhe van svog radnog vremena i tokom odsustva sa rada. Istovremeno, poslodavcima se zabranjuje da od radnika zahtevaju ispunjenje radnih zadataka i učestvovanje u komunikaciji sa njim van radnog vremena. Na kraju, zakonom je uređen i slučaj prekograničnog rada na daljinu, tako što se kao merodavno pravo koje se primenjuje na ugovor o radu propisuje pravo države u kojoj se rad obavlja ili pravo države u kojoj poslodavac ima sedište, u zavisnosti od toga koje je povoljnije za radnika.

### 3. Pravni okvir u Srbiji i njegova primena

#### 3.1. Pravni okvir

Počeci regulisanja rada na daljinu u Republici Srbiji sežu do 2001. godine, kada je Zakonom o radu uvedena mogućnost zaključivanja radnog odnosa za obavljanje poslova van prostorija poslodavca. Zakonom su tada propisani dodatni elementi koje ugovor o radu u ovom slučaju mora da sadrži, i to: vreme trajanja radnog vremena, vrsta posla i način organizovanja rada, uslovi rada i način vršenja nadzora nad radom zaposlenog, visina zarade za obavljeni rad i rokovi isplate, korišćenje i upotreba sredstava za rad zaposlenog i naknada za njihovu upotrebu i naknada drugih toškova rada i način njihovog utvrđivanja<sup>61</sup>. Pored toga, propisana je mogućnost utvrđivanja i drugih prava i obaveza ovim ugovorom. Takođe, Zakonom je bilo propisano to da ovakav način rada zaposleni može obavljati sam ili sa članovima svoje uže porodice, kao i to da poslovi koji se mogu ugovoriti ne smeju biti opasni ili štetni po zdravlje zaposlenog i drugih lica i da ne smeju ugrožavati životnu sredinu<sup>62</sup>. Na kraju, Zakon je predvideo donošenje podzakonskog akta kojim bi bili uređeni način i postupak registrovanja ugovora o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca<sup>63</sup>, što je i učinjeno donošenjem Pravilnika o načinu i postupku registrovanja ugovora o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca i poslova kućnog pomoćnog osoblja 2002. godine.

Opisani pravni okvir poslužio je kao osnova za normiranje rada na daljinu, što je učinjeno izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine. Naime, tada je propisano da radni odnos za

<sup>61</sup> Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 70/2001 i 73/2001, čl. 28. stav 2.

<sup>62</sup> *Ibid.*, čl. 29. i 30.

<sup>63</sup> *Ibid.*, čl. 177.

obavljanje poslova van prostorija poslodavca obuhvata dva različita načina obavljanja rada – rad na daljinu i rad od kuće<sup>64</sup>. Međutim, propušteno je da se Zakon o radu dopuni definicijom rada na daljinu, odnosno rada od kuće. Izmenama i dopunama Zakona o radu izvršene su određene izmene u pogledu dodatnih elemenata ugovora o radu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca, i to na sledeći način: vrsta posla, način organizovanja rada, uslovi rada i visina zarade za obavljeni rad i rokovi isplate su izbrisani; načinu vršenja nadzora nad radom zaposlenog pridodat je i način vršenja nadzora nad kvalitetom obavljanja poslova zaposlenog; propisan je dodatni element – sredstva za rad za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan da nabavi, instalira i održava<sup>65</sup>. Pored ovih značajnih izmena, 2014. godine je Zakon o radu dopunjen i odredbama o: jednakom tretmanu zaposlenih koji obavljaju poslove van prostorija poslodavca u odnosu na uporedne zaposlene kod poslodavca; jednakoj primeni odredaba Zakona o radu kojima se uređuju raspored radnog vremena, prekovremeni rad, preraspodela radnog vremena, noćni rad, odmori i odsustva, uz mogućnost drugačijeg normiranja opštim aktom, odnosno ugovorom o radu; zabrani onemogućavanja zaposlenom da koristi prava na odmor u toku dnevnog rada, dnevni, nedeljni i godišnji odmor i to određivanjem količine i rokova za izvršenje poslova koji se obavljaju po osnovu ugovora o radu van prostorija poslodavca<sup>66</sup>. Na kraju, izbrisan je član Zakona o radu kojim je propisano da zaposleni može obavljati rad van prostorija poslodavca bilo samostalno ili sa članovima svoje uže porodice. Od 2014. godine nijednim zakonom o izmeni i dopuni Zakona o radu više nisu menjane, odnosno dopunjavane odredbe koje se odnose na radni odnos za obavljanje poslova van prostorija poslodavca. Za vreme vanrednog stanja uvedenog usled epidemije COVID-19 u martu 2020. godine Vlada Republike Srbije uvela je obavezu poslodavcima da omoguće zaposlenima rad od kuće, pri čemu su odgovarajućom uredbom samo (delimično) ponovljene odredbe čl. 42 Zakona o radu, a nije iskorišćena prilika da se uvedu dodatni (međunarodni ili uporednopravni) standardi koji se odnose na rad na daljinu, uključujući i rad od kuće.

### 3.2. Primena pravnog okvira

Uprkos tome što Zakonom o radu nadležnost inspekcije rada nije isključena iz nadzora primene odredaba tog propisa kada je reč o zaposlenima koji su u radnom odnosu za obavljanje poslova van prostorija poslodavca, u izveštajima Inspektorata za rad nema podataka o broju inspekcijских nadzora obavljenih u slučaju ugovora o radu van prostorija poslodavca.

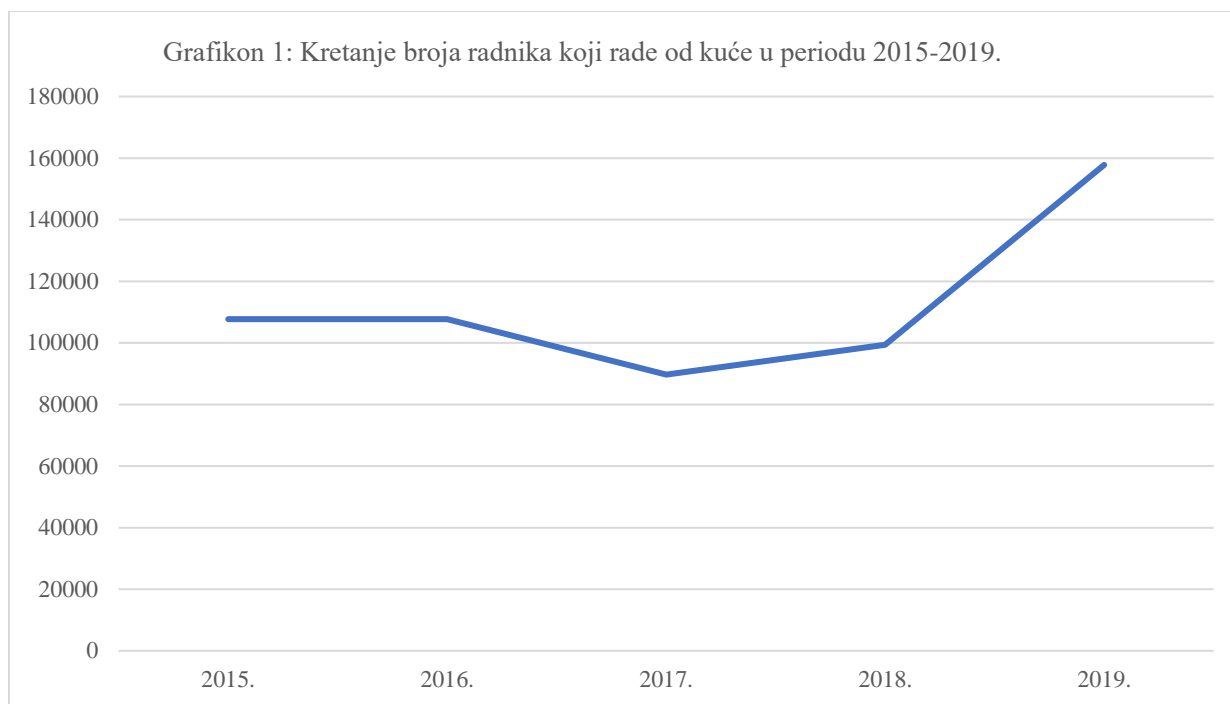
Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (RZS), značajniji porast broja zaposlenih koji rade od kuće dogodio se 2019. godine, kada se popeo na 157.800 (Grafikon 1). Pritom, RZS ne raspolaže posebnim podacima o broju radnika koji rade na daljinu i ukupnom broju onih koji rade van prostorija poslodavca.

---

<sup>64</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, „Službeni glasnik RS“ broj 75/14, čl. 15.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*



*Izvor: RZS, bilteni Ankete o radnoj snazi za 2015., 2016., 2017., 2018. i 2019. godinu; prikaz autora*

Iako odgovarajući zvanični podaci još uvek nisu dostupni za 2020. godinu, sasvim je izvesno da je broj radnika koji rade na daljinu (uključujući i od kuće) značajno porastao u tom periodu, a naročito za vreme trajanja vanrednog stanja uvedenog radi suzbijanja posledica epidemije COVID-19. Prema nekim procenama, oko 15 odsto ukupnog broja zaposlenih, tj. oko 400 hiljada lica, je bilo radno angažovano na poslovima koji su se mogli obavljati od kuće<sup>67</sup>.

#### 4. Zaključci i preporuke

Kako je u uvodu ove analize napomenuto, najverovatnije je da će, kako ističe MOR, masovni rad na daljinu, podržan digitalizacijom, modernom komunikacijom i *cloud* tehnologijama, ostati deo svakodnevice i nakon okončanja pandemije<sup>68</sup>. To će zahtevati proaktivan pristup država u svetu kako u pogledu normiranja ovog načina obavljanja rada, tako i traženja zajedničkog odgovora sa socijalnim partnerima na nove fenomene koje rad na daljinu izaziva u svetu rada. Jedna od najčešće navođenih neželjenih posledica rada na daljinu svakako je zamagljivanje granice između privatnog i poslovnog života. Zbog toga je, istovremeno, i vrlo zanimljivo i važno pratiti kreativne odgovore država koje one usvajaju u nameri da sačuvaju dostojanstven rad za svoje radnike i radnice, među kojima je i pravo na digitalno isključivanje koje se normira kako bi se sprečio rizik od fizičke i emocionalne iscrpljenosti radnica i radnika, kako

<sup>67</sup> Fondacija Centar za demokratiju, *Uticao epidemije Covid-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji i u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije*, Beograd 2020., str. 36.

<sup>68</sup> International Labour Office, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A Practical Guide*, Geneva 2020, str. 4.

to ocenjuje Eurofound<sup>69</sup>. Istovremeno, jasno je da su međunarodni radni standardi koji bi se odnosili na uređivanje rada na daljinu i dalje u povoju. MOR i EU pristupaju ovom obliku rada svaka na svoj način (na osnovu nekih bazičnih standarda koji su usvojeni pre više decenija), a, u vakuumu između njih, pojedinačne države pribegavaju nekim svojim autentičnim rešenjima. Još uvek ne postoje čak ni međunarodno usaglašene definicije rada na daljinu, ili rada od kuće, pa čak ni konsenzus oko toga da li su u pitanju sinonimi ili pak odvojeni koncepti, koji se preklapaju u jednom segmentu. Ovo što je svakako izvesno je to da je velika pažnja istraživača i donosilaca odluka širom sveta posvećena zajedničkoj potrazi za nekim novim rešenjima koja bi bila prilagođenija novim izazovima, ali i mogućnostima rada na daljinu koje je nedavno otvorila pandemija COVID-19.

Na osnovu poređenja pravnog okvira Republike Srbije kojim se uređuje rad na daljinu sa međunarodnim standardima i odabranim uporednim rešenjima koji su predstavljani u ovoj analizi, može se formulisati nekoliko zaključaka. Prvo, odredbe Zakona o radu koje se odnose na rad od kuće, odnosno rad na daljinu, a koje su objedinjene pod zajedničkim okvirom „rada van prostorija poslodavca“, vrlo su rudimentarne jer ne regulišu brojna pitanja koja su od suštinskog značaja za obezbeđivanje odgovarajuće radnopravne zaštite ove kategorije radnika. Drugo, Republika Srbija nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 177 o radu od kuće, niti je svojim zakonodavstvom preuzela standarde ove konvencije i prateće preporuke. Treće, iako Republika Srbija nije članica Evropske unije, ona se obavezala na preuzimanje njenih radnopravnih standarda u procesu pristupanja EU. Akcionim planom za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, koji je Vlada Republike Srbije usvojila u maju 2020. godine, nije predviđeno transponovanje Okvirnog sporazuma o radu na daljinu EU, jer on nema snagu direktive, već je njegova primena u nadležnosti nacionalnih socijalnih partnera. Ipak, mnoge države članice su uskladile svoje propise sa Okvirnim sporazumom. Četvrto, ubrzane promene u svetu rada prati sve veći broj pokušaja kako međunarodnih organizacija, tako i pojedinačnih država da normiraju rad na daljinu u skladu sa standardima dostojanstvenog rada.

Ovi zaključci mogu poslužiti za formulisane sledećih relevantnih preporuka za donosiocce odluka u javnim vlastima u Srbiji:

- Potrebno je ratifikovati Konvenciju br. 177 o radu od kuće i putem Zakona o radu preuzeti njene odgovarajuće standarde, poput definicije rada od kuće. U tom pogledu značajno bi bilo konsultovati i rešenja koja je predložio Centar za dostojanstven rad (CDR), a kojima su predviđene definicije rada od kuće i rada na daljinu, kao i mogućnost kombinovanja ovakvog oblika obavljanja posla sa obavljanjem posla u prostorijama poslodavca<sup>70</sup>. Takođe, potrebno je proširiti opseg primene odredaba Zakona koje se odnose na rad na daljinu (uključujući i rad od kuće) na sve kategorije radno angažovanih lica, umesto samo na ona u radnom odnosu, kako je trenutno propisano. Dalje, potrebno je usvojiti nacionalnu javnu politiku o radu od kuće (koja će uključiti i rad na daljinu kao širi koncept), i to u vidu odgovarajuće tematske strategije, ili pak u okviru šire strategije kojom se utvrđuje politika u nekoj od oblasti društvenog razvoja (npr. u okviru strategije zapošljavanja).

<sup>69</sup> Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, str. 4.

<sup>70</sup> Centar za dostojanstven rad, *Zakon o radu (model)*, Beograd 2020., str. 35.



- U skladu sa Preporukom MOR br. 184 o radu od kuće izvršiti izmene i dopune Zakona o evidencijama u oblasti rada, kako bi bila propisana obaveza poslodavaca da evidentiraju i podatke o radnicima koji rade od kuće i poslovima koje obavljaju, u skladu sa standardima Preporuke. Slično tome, Zakon o inspekcijском nadzoru je potrebno dopuniti odredbama o tome da inspektorima rada i drugim licima ovlašćenim da primenjuju propise koji se odnose na rad od kuće treba da bude omogućeno da uđu u delove kuće ili druge privatne prostorije u kojima radnik obavlja posao. Takođe, i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu bi trebalo dopuniti na osnovu standarda Preporuke koji se odnose na obavezu poslodavaca da obezbede bezbedne i zdrave uslove rada radnicima koji rade od kuće.
- Izmeniti i dopuniti Zakon o radu u cilju usklađivanja sa Okvirnim sporazumom o radu na daljinu EU. To se, pre svega, odnosi na nedostajuće elemente rada na daljinu, počev od propisivanja njegove definicije, preko obaveza poslodavca (koje se odnose na zaštitu podataka, zaštitu privatnosti radnika i sprečavanje njegove izolovanosti od ostalih zaposlenih) do prava zaposlenog da sam upravlja organizacijom svog radnog vremena. Takođe, bilo bi potrebno izmeniti sam koncept „radnog odnosa za obavljanje poslova van prostorija poslodavca“ kao posebnog oblika ugovora o radu, u pravcu normiranja rada na daljinu (uključujući i rad od kuće) kao načina obavljanja rada u okviru radnog odnosa. Za obezbeđivanje radnopravne zaštite radnika koji obavljaju rad na daljinu bilo bi od velikog značaja transponovati odgovarajuće odredbe direktiva EU, i to direktiva br. 2019/1152, br. 2019/1158 i br. 2003/88. U tom pogledu značajno bi bilo konsultovati i rešenja koja je predložio CDR, a kojima su predviđene informacije koje mora sadržati ugovor o radu van prostorija poslodavca<sup>71</sup>.
- Prilikom vršenja izmena i dopuna relevantnih propisa Republike Srbije uzeti u obzir najnovije smernice MOR i EU koje se odnose na rad na daljinu, kao i relevantna uporednopravna rešenja. Neka od njih su predstavljena u ovoj analizi, poput propisivanja: načina na koji radnik na daljinu može biti kontaktiran od strane poslodavca (Kraljevina Belgija), obaveze poslodavca da radniku koji radi na daljinu obezbedi posebnu telefonsku liniju u svrhu komuniciranja sa njim (Ujedinjeno Kraljevstvo), procedure za odobravanje rada na daljinu za državne službenike i obaveze određivanja nadležnog službenika za upravljanje radom na daljinu (SAD) i prava radnika koji rade na daljinu na digitalno isključivanje (Argentinai). I u ovom pogledu relevantna rešenja su predložena od strane CDR, kao što je pravo radnika da ne obavlja poslove ili da ne vrši komunikaciju sa poslodavcem van radnog vremena<sup>72</sup>.

Na kraju, ostaje još da se izrazi očekivanje da će u formulisanju novih pravnih rešenja kojima će biti inoviran pravni okvir koji se odnosi na oblast rada na daljinu donosioci odluka u javnim vlastima u našoj zemlji biti otvoreni za široku javnu i stručnu debatu sa socijalnim partnerima, ali i sa samim radnicima i radnicima koji su doživeli iskustvo rada na daljinu, uključujući i rad od kuće. Jer, inkluzivnost procesa donošenja propisa i dokumenata javnih politika nije samo tehnički zahtev u procesu pristupanja EU i primeni ratifikovanih međunarodnih instrumenata ljudskih prava, već aspekt koji može doneti suštinski kvalitetnija rešenja, zasnovana

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, str. 36.

<sup>72</sup> *Ibid.*

na ličnom iskustvu onih koji su morali da, radeći na daljinu, balansiraju raznim izazovima, od porodičnih dužnosti i stambenih uslova, preko pristupanja i korišćenja IKT do upravljanja vremenom. To iskustvo mora biti utkano u nova zakonska rešenja jer će vrlo verovatno predstavljati dominantni obrazac rada svih radno aktivnih lica u budućnosti, a naročito novih generacija koje tek treba da uđu u svet rada.

#### Skraćenice upotrebljene u tekstu

<b>CBI</b>	<i>Confederation of British Industry</i>
<b>CDR</b>	Centar za dostojanstven rad
<b>CEEP</b>	<i>European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services and Services of general interest</i>
<b>ETUC</b>	<i>European Trade Union Confederation</i>
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EUROFOUND</b>	Evropska fondacija za unapređenje uslova života i rada
<b>IKT</b>	Informaciono-komunikacione tehnologije
<b>KEPKP</b>	Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka MOR
<b>MOR</b>	Međunarodna organizacija rada
<b>RZS</b>	Republički zavod za statistiku
<b>SAD</b>	Sjedinjene Američke Države
<b>TUC</b>	<i>Trades Union Congress</i>
<b>UEAPME</b>	<i>European Crafts and SMEs' association</i>
<b>UNICE</b>	<i>Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe</i>

#### Literatura

1. Centar za dostojanstven rad, *Zakon o radu (model)*, Beograd 2020.
2. Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework*, 2008
3. Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, OJ L 288, 18.10.1991, p. 32–35
4. Department of Trade and Industry, *Telework Guidance – As agreed by CBI, TUC and CEEP UK*, 2003
5. Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union, OJ L 186, 11.7.2019, p. 105–121

6. Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, OJ L 188, 12.7.2019, p. 79–93
7. ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, *Framework Agreement on Telework*, 2002
8. Eurofound and the International Labour Office, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva 2017
9. Eurofound, *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017
10. Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020
11. Eurofound, *Labour market change - Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* 2020
12. Fondacija Centar za demokratiju, *Uticaj epidemije Covid-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji i u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije*, Beograd 2020.
13. Institute for Occupational Safety and Health, *Home office, mobile office: Managing remote working*, 2014
14. International Labour Organization, Convention concerning Home Work (No. 177), 1996
15. International Labour Organization, Recommendation concerning Home Work (No. 184), 1996
16. International Labour Organization, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Observation (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019), Home Work Convention, 1996 (No. 177) - Bulgaria (Ratification: 2009)*
17. International Labour Organization, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Direct Request (CEACR) - adopted 2019, published 109th ILC session (2021), Home Work Convention, 1996 (No. 177) - North Macedonia (Ratification: 2012)*
18. International Labour Office, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A Practical Guide*, Geneva 2020
19. International Labour Organization, *A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis*, 2020
20. Regimen legal del contrato de teletrabajo – Ley 27555 (Argentina)
21. Telework Enhancement Act of 2010 (United States of America)
22. Zakon o radu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 70/2001 i 73/2001
23. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, „Službeni glasnik RS“ broj 75/14.

## RAVNOTEŽA IZMEĐU PRIVATNOG I PROFESIONALNOG ŽIVOTA

### 1. Uvod

Od posla kojim se pojedinac bavi zavisi, ne samo njegova egzistencija i profesionalni uspeh, nego i kvalitet života u celini. Živimo u epohi kapitalizma koji nameće težnju ka poslovnom uspehu i profitu, a u drugi plan baca slobodno vreme, porodicu, prijatelje i aktivnosti u kojima pojedinac uživa i nadograđuje svoju ličnost, koji su za razvoj pojedinca podjednako bitni koliko i profesionalna ostvarenost.

Na ravnotežu između privatnog i profesionalnog života utiče niz faktora u čijoj su osnovi kulturološke promene i ekonomski trendovi. Okrenutost profitu i potrošnji koji su u centru današnjeg društva, dovela je i do izmena u funkcionisanju porodice, potrebi da i žena doprinosi porodičnom budžetu, a posledično se menja i uloga muškarca i žene u porodici. Stvorila su se veća očekivanja u svakom segmentu života.

Moderno tržište ne prepoznaje obaveze zaposlenog prema deci, roditeljima, već samo spremnost zaposlenog da u svakom momentu odgovori potrebama poslodavca, kako bi poslodavac odgovorio potrebama tržišta. Dvostruko je teža uloga malih preduzetnika, jer moraju biti duplo spremniji da odgovore tržištu kako bi uopšte opstali na njemu. Međutim, iako se uz ekonomske promene menja i kultura, tradicionalna poimanja muške i ženske uloge u svetu sporije se menjaju od ekonomije. Velike ekonomske promene uz zadržavanje krutih tradicionalističkih okvira porodice dovode do neravnoteže između profesionalnog i privatnog života. Žene su prisutne na tržištu rada, ali i dalje ne u meri u kojoj su prisutni muškarci. Iako prisutne, manje su plaćene za iste poslove koje obavljaju. Žene sada imaju dve značajne uloge, jedna je vođenje domaćinstva, a druga finansijska podrška porodici kroz rad van kuće. Dakle, ovde govorimo o rodnoj ravnopravnosti koja je takođe suštinski činilac za održavanje ravnoteže između profesionalnog i privatnog života. Ženama preduzeticama je uloga još zahtevnija, jer imaju sve obaveze koje imaju i žene koje su u radnom odnosu, a ne uživaju prava iz radnog odnosa, dok se na tržištu bore i sa monopolistima i sa rodnom neravnopravnošću. Na ravnotežu takođe utiče i infrastruktura u lokalnim zajednicama, koja bi trebala da bude podređena novom „*perpetuum mobile*“ radnom vremenu. Neophodni su vrtići, starački domovi, pomoć u kući, kuhinje, čišćenje, dnevni boravci za školsku decu. Takođe su neophodni programi na nivou poslodavca koji bi išli u susret ravnoteži između rada i privatnog života.

Za postizanje ravnoteže potrebno je imati strategije, zakonodavstvo i dobre prakse, a iznad svega spremnost poslodavaca i država da idu u susret istima i da ih primenjuju. Dole su prezentovani zakonodavstvo, strategije i prakse, kako u svetu, tako i u Srbiji.

Gubi se oštra podela na mušku i žensku ulogu u društvu, ali tradicionalizam je i dalje izuzetno prisutan. Osim psiholoških i demokratskih razloga za izjednačavanje žena i muškaraca, ekonomski razlozi takođe nisu za zanemarivanje. Kada govorimo o rodnoj ravnopravnosti,

---

<sup>73</sup> Advokatska kancelarija Tanja Marković.

posebno u kontekstu ravnoteže između privatnog i profesionalnog života, moramo uzeti u obzir da ne govorimo samo o ravnopravnosti žena u odnosu na muškarce, već i na ravnopravnost muškaraca u odnosu na žene. To znači da ukoliko je opšta tendencija sve veće otvaranje tržišta rada za žene, onda tendencija mora biti i otvaranje muškaraca ka neplaćenom radu. Neodrživo je uključivanje žena na tržište rada bez većeg angažmana muškaraca u poslovima kod kuće, u kojima do sada nisu igrali značajnu ulogu. Žena koja je u punom obimu opterećena obavezama kod kuće biće manje produktivna na poslu, a samim tim i nezadovoljna zbog osećaja neadekvatnosti, što se dalje prenosi i na porodicu i porodične odnose. Sa druge strane, odsustvo oca iz porodice, zbog preteranih obaveza na poslu, loše utiče na razvojni put porodice. Psihološka istraživanja su pokazala da su deca koja dolaze iz porodica u kojima je uravnoteženo prisutna očinska i majčinska figura, sigurnija u sebe, postižu bolje uspehe u školi, manje su konfliktna i generalno zadovoljnija. Istraživanja su takođe pokazala da opšte životno zadovoljstvo žena korelira sa tim koliko je muškarac od pomoći u kućnim poslovima. U postavci u kojoj je samo muškarac radno angažovan postavlja se pitanje šta se dešava usled iznenadne smrti, razvoda ili gubitka posla muškarca? Žena u takvim situacijama neretko postaje socijalni slučaj koji košta državu. Prisustvo žene na tržištu rada povećava ekonomski kapacitet porodice, pa je samim tim to pogodujuće i za privredu. Još jedan od razloga je iskorišćavanje radnog potencijala žena, a takođe i unovčavanje uloženog u školovanje i obučavanje žena.

## 2. Međunarodna regulativa sa komentarima

***Zakon o ratifikaciji konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena***, usvojena 18. decembra 1979 godine od strane država članica potpisnica Konvencije, koju je ratifikovala Skupština SFRJ, na sednici Saveznog veća od 1. oktobra 1981. godine.

Usmerena na obezbeđenje ravnopravnosti muškaraca i žena u pogledu svih ekonomskih, društvenih, kulturnih, građanskih i političkih prava. Obavezuje države članice da unesu princip ravnopravnosti muškaraca i žena u svoje nacionalne ustave ili odgovarajuće zakone. Zatim da preko nadležnih nacionalnih sudova i drugih javnih institucija obezbede efikasnu zaštitu žena od svakog postupka kojim se vrši diskriminacija, kao i da uvedu sve prikladne mere da bi se obezbedio potpuni razvoj i napredak žena.

Konvencija na opsežan način usmerava države članice kakve bi mere i strategije trebalo da donesu povodom jednakosti muškaraca i žena, detektujući precizno sva polja u kojima se diskriminacija pojavljuje, pa tako definiše vrste diskriminacije u oblasti zapošljavanja, porodičnih odnosa, obrazovanja, političkog i javnog života, državljanstva, pristupa zdravstvenoj zaštiti, pristupa pravdi, kao i učestvovanju u privrednom životu.

***Direktivom (EU) 2019/1158 od 20.juna 2019 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja*** stavljena je van snage Direktiva o roditeljskom odsustvovanju 2010/18/EU, koja je članicama postavila minimalne zahteve vezano za odsustvovanje sa posla zbog roditeljstva, zatim u pogledu pružanja istih mogućnosti muškarcima i ženama. Direktivom se ustanovljava širi spektar prava radnicima koji imaju decu.

Direktiva<sup>74</sup> (EU) 2019/1158 produbljuje ono što je Direktivom 2010/18/EU već bilo definisano, pa tako utvrđuje minimum uslova za jednakost muškaraca i žena na tržištu rada i pojedinačna prava koja se odnose na očinsko odsustvo<sup>75</sup>, roditeljsko odsustvo<sup>76</sup> i odsustvo za negovatelje.

Definiše se pravo na ugovaranje fleksibilnih uslova rada za roditelje i negovatelje, zatim minimalno odsustvo oca zbog rođenja deteta u trajanju od 10 dana. Svaki roditelj, dakle svaki radnik, ima individualno pravo na korišćenje odsustva radi nege deteta u trajanju od najmanje četiri meseca, koje može iskoristiti do određene godine života deteta (predlog je do osam godina), a svaka država članica svojim propisima precizira koja je to godina života. Od minimuma koji je četiri meseca odsustva po roditelju, dva meseca su neprenosiva na drugog roditelja. Roditelj to pravo može koristiti u svakom momentu, do godina života deteta koje država propiše, ali uzimajući u obzir i potrebe poslodavca. Direktiva ostavlja državama članicama da propišu koji je to razuman rok u kome roditelj mora da obavesti poslodavca o nameri korišćenja ovog odsustva.

Utvrđuje se obaveza država da garantuju minimum pet dana godišnje radniku za negu člana porodice, kao i pravo na odsutnost sa posla u slučaju više sile zbog nesrećnog slučaja ili bolesti člana porodice, ali samo ako je prisustvo radnika u tim okolnostima neophodno. Dalje se utvrđuje pravo radnika da za vreme očinskog odsustva i roditeljskog odsustva primaju zaradu minimum koliko bi primali za vreme bolovanja. Takođe, utvrđuje da su države članice u obavezi da obezbede radnicima koji su roditelji ili negovatelji mogućnost podnošenja zahteva za fleksibilne radne uslove, na koji je poslodavac dužan odgovoriti. Na diskriminaciju je ukazano članom 11. Direktive tako što se utvrđuje da su države u obavezi da preduzmu sve potrebne mere kako bi zabranile nepovoljno postupanje prema radnicima koji su koristili odsustvo radi nege deteta ili radi negovanja člana porodice. U nastavku, članom 12. se utvrđuje obaveza država da preduzmu mere za sprečavanje diskriminacije u vidu otkaza radnicima koji koriste prava definisana ovom Direktivom.

Njome je akcenat takođe stavljen takođe na rodnu ravnopravnost kao glavni činilac ravnoteže između profesionalnog i privatnog života i to tako što se utvrđuje obaveza država da propišu pravo oca na plaćeno odsustvo radi brige o deci, što je novost. Ostala dva stuba Direktive su fleksibilni uslovi rada za roditelje i negovatelje i pravo na odsustvo usled više sile.

Kako je već napomenuto veća uključenost očeva u brigu oko dece i oko kuće ima pozitivan efekat na odnose u porodici, produktivnost žena na poslu, a posledično i na privredu. Jedna od zemalja u kojoj očevi najviše koriste to svoje pravo je Švedska, a statistički podaci govore da od ukupnog broja dana zakonom propisanih za odsustvovanje zbog nege deteta, muškarci u Švedskoj iskoriste 30%, dok je u Srbiji zanemarljiv broj očeva koji koriste ovo pravo.

Možda najvažnija stavka za podsticanje rodne ravnopravnosti, u pogledu korišćenja prava na odsustvovanje zbog nege deteta, a koja proizilazi iz ove Direktive je što je pravo individualno i što su dva meseca odsustva neprenosiva sa jednog na drugog roditelja, a posebno što je utvrđeno da je odsustvo plaćeno i to minimalno u iznosu koji bi radnik primio da je na bolovanju. Na ovaj

---

<sup>74</sup> Direktiva obavezuje u pogledu rezultata koji se njom ostvaruje, ali svaka država svojim aktima propisuje norme u cilju ostvarenja tog rezultata. Služi približavanju, a ne potpunom ujednačavanju prava država članica EU.

<sup>75</sup> Očinsko odsustvo – porodiljsko odsustvo za oca.

<sup>76</sup> Roditeljsko odsustvo - odsustvo radi nege deteta.

način očevi imaju dupli podsticaj da koriste ovo pravo, prvo da porodica ne bi izgubila ta dva meseca koja su neprenosiva, a drugo što će primati naknadu za taj period.

Roditeljstvo često nije jedina obaveza van radne obaveze, već nekada radnici imaju obavezu brige i o drugim licima koja su članovi porodice ili pak oni koji nisu roditelji moraju da brinu o drugim članovima porodice. U Direktivi su sagledane obaveze ove vrste i njihov uticaj na ravnotežu između rada i privatnog života, pa je utvrđena obaveza država da radnicima obezbede pravo na negovanje ograničenog broja lica (dece, roditelja i bračnog ili vanbračnog druga), u slučaju da je takva nega neophodna.

Od izuzetnog je značaja što je prepoznata odsutnost sa posla usled više sile, odnosno usled nesrećnog slučaja ili bolesti u porodici. Zakonsko regulisanje više sile koja je u oblasti radnih odnosa izostavljena, a u stvarnom životu neizbežna, olakšava dosta položaj radnika koji imaju ograničen broj razloga zbog kojih mogu odsustvovati sa posla, dok život nameće širi spektar situacija od onih propisanih zakonom.

Fleksibilni radni aranžmni (rad na daljinu, fleksibilno radno vreme, skraćeno radno vreme) u mnogome olakšavaju radnicima da usklade svoje obaveze, jer im dozvoljava da fleksibilnije disponiraju vremenom i da ga rasporede u skladu sa stvarnim potrebama njih i njihovih članova porodice.

Problemi usklađivanja obaveza radnika prema porodici i prema poslu, povećanje broja žena na tržištu rada, koje ujedno doprinosi većoj ekonomskoj stabilnosti porodice, pa samim tim i države, su razlozi za donošenje ove Direktive. Nesporno je da sadrži dobra rešenja, ali daleko od toga da rešava pitanje ravnoteže između privatnog i profesionalnog života. U situaciji u kojoj su oba roditelja radno angažovana i imaju decu ili druge članove porodice o kojima moraju da brinu, ove mere su nedovoljne, jer ne rešavaju svakodnevne probleme radnika, već gase vatru u hitnim slučajevima. Ono što bi na strukturalniji način rešavalo probleme radnika bi bila obaveza država da obezbede usluge pružanja pomoći zaposlenim ljudima oko dece i nemoćnih lica i da finansira ili kofinansira iste, kao i da omogući pristup takvim uslugama svima koji za tim imaju potrebu. Stvarni problem u većini država nije nepostojanje ovakvih usluga, već nedovoljni kapaciteti za sve kojima su potrebne. U vezi sa tim dolazimo i do sledećeg instrumenta, Revidirane evropske socijalne povelje.

***Revidirana Evropska socijalna povelja*** u članu 27. sadrži podsticaj državama da preduzmu mere koje će omogućiti radnicima da van poslodavca dobiju potrebnu pomoć, a radi usklađivanja privatnog i profesionalnog života:

#### Član 27.

Pravo radnika sa porodičnim obavezama na jednake mogućnosti i jednak tretman U nameri da obezbede efektivno ostvarivanje prava na jednakost u mogućnostima i tretmanu zaposlenih muškaraca i žena sa porodičnim obavezama i između takvih i drugih radnika, strane ugovornice se obavezuju:

1. da preduzmu odgovarajuće mere:

a) da omoguće radnicima sa porodičnim obavezama da zasnuju radni odnos i ostanu u njemu, kao i da ponovo zasnuju radni odnos posle odsustva zbog porodičnih obaveza, uključujući i mere u oblasti profesionalnog usmerenja i obuke;

b) da uzmu u obzir njihove potrebe u smislu uslova zapošljavanja i socijalne sigurnosti;

- c) da razviju ili da unaprede usluge, javne ili privatne, posebno u domenu čuvanja dece ili drugih oblika dečje zaštite;
2. da obezbede za bilo kog roditelja da dobije u periodu posle porodiljskog odsustva, roditeljsko odsustvo tokom kojeg bi se starao o detetu, čija dužina i uslovi treba da se određuju u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, kolektivnim ugovorima ili praksom;
3. da obezbedi da porodične obaveze ne mogu, kao takve, predstavljati valjan razlog prestanka radnog odnosa.

*Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 177 o radu od kuće* ima za cilj da poboljša primenu već postojećih konvencija o radu od kuće i dopuni ih normama koje će uzeti u obzir posebne karakteristike rada od kuće.

Konvencijom se definiše radni prostor kao dom radnika ili bilo koje mesto po izboru radnika, a da to nisu prostorije poslodavca. Članom 3. obavezuju se države članice da s vremena na vreme revidiraju i poboljšaju uslove za rad radnicima koji rade od kuće, uz konsultovanje sa sindikatima i organizacijama poslodavaca. Politika rada od kuće treba da bude zabrana diskriminacije radnika od kuće, mogućnost članstva u organizacijama, zaštita na području sigurnosti i zdravlja na radu, naknade zarade, zaštita majčinstva, pristup profesionalnom usavršavanju, kao i adekvatan inspeksijski nadzor u slučaju nepoštovanja zakona u vezi rada od kuće.

*Evropski okvirni sporazum o radu na daljinu* donet je 16.07.2002. godine nakon pregovora na nivou ETUC, UNICE i CEEP. Predstavlja prvi evropski autonomni sporazum<sup>77</sup>. Definiše rad na daljinu kao rad van prostorija poslodavca, iako bi se redovno mogao obavljati u prostorijama poslodavca. Takođe ga definiše kao oblik rada uz upotrebu informacionih tehnologija.

Rad na daljinu je ovim sporazumom ustanovljen kao dobrovoljan, kako za zaposlene, tako i za poslodavce i može biti ustanovljen prilikom zasnivanja radnog odnosa, ali i kasnije. Poslodavac obezbeđuje i održava opremu za rad i osigurava sigurnost na radu. Prema zaposlenom na daljinu poslodavac mora poštovati mere bezbednosti zdravlja na radu propisane evropskom regulativom i nacionalnim propisima. Zaposleni mora biti informisan o svim uslovima rada na daljinu, zaštićena je njegova privatnost i podaci, a ostvaruje i kolektivna prava. Tretman zaposlenog na daljinu po ovom sporazumu je jednak tretmanu zaposlenog u prostorijama poslodavca.

Razlozi za donošenje ovog sporazuma su potreba za modernizacijom organizacije rada, težnja da se olakša zaposlenje osobama sa invaliditetom i iznad svega da se uskladi privatni i profesionalni život. Pauzu na poslu zaposleni može da iskoristi da skuva ručak za porodicu, uradi domaći zadatak sa detetom i bude dostupniji porodici nego kada je fizički odvojen ceo dan.

---

<sup>77</sup> Rezultat pregovora između socijalnih partnera Evropske unije (Udruženje poslodavačkih i industrijskih konfederacija Evrope – UNICE, Evropsko udruženje zanatlija i malih i srednjih preduzeća – UEAPME, Evropski centar preduzeća u javnom vlasništvu ili od opšteg interesa – CEEP i Evropska konfederacija sindikata – ETUC), koji ima obavezujuće efekte na strane potpisnice.



*Direktiva o trudnim radnicama 92/85/EEZ* uspostavlja osnovna prava svih žena u Evropskoj uniji (EU) pre i posle trudnoće. Direktiva produbljuje temu vezano za zaštitu trudnica i jedna je od nekoliko srodnih direktiva usvojenih u Okvirnoj direktivi 89/391/EEZ o sigurnosti i zdravlju radnika na radu. Cilj ove direktive je zaštita zdravlja i sigurnosti na radu trudnih radnica i radnica koje su se nedavno porodile ili doje.

Direktiva obavezuje države da obavežu poslodavce i radnice o smernicama Evropske komisije o opasnostima koje opasne supstance i industrijski procesi imaju za zdravlje. U slučajevima kada su utvrđene opasnosti, poslodavci su dužni preduzeti radnje kako bi zaštitili trudne radnice, npr. premestiti ih na drugo radno mesto ili ih poslati na plaćeno odsustvo. Trudne radnice nisu u obavezi da rade u noćnim smenama ako dostave lekarski nalaz. Trudne radnice mogu da idu na preglede u vezi sa trudnoćom, u radno vreme, uz plaćeno odsustvo. Direktiva propisuje 14 nedelja porodiljskog odsustva od kojih dve nedelje moraju biti pre porođaja. Žene ne smeju dobiti otkaz zbog trudnoće i majčinstva.

\* \* \* \* \*

Sa namerom je predstavljena potonja regulativa iz koje se jasno vidi šta je međunarodna zajednica prepoznala kao ključne činioce za usaglašavanje profesionalnog i privatnog života i u skladu sa tim uticala na države da uvedu, poboljšaju i unaprede sistem unutrašnjih normi koje bi regulisale ovo važno pitanje.

Iz svega iznetog može se zaključiti da radnik koji se oseća sigurno na poslu, koji zna da neće dobiti otkaz ako mu se desi nepredviđena loša okolnost u životu ili lepa okolnost kao što je rođenje deteta, koje međutim zahteva puno vremena i pažnje, radnica koja ne brine da će joj posao narušiti zdravlje i trudnoću, radnik koji zna da neće biti diskriminisan na poslu zbog svog pola i radnik koji zna da će poslodavac izaći u susret njegovim specifičnim potrebama, a država kroz sistem institucionalne pomoći biti potpora njemu i njegovoj porodici, takav radnik može biti zadovoljan na poslu, a samim tim i produktivan i koristan za svoju zajednicu.

Iz postojeće regulative se može zaključiti da ključna pitanja za uspostavljanje ravnoteže između profesionalnog i privatnog života jesu obrađena, ali da neka od njih nisu dovoljno razrađena, kao npr. obaveze država da unaprede sisteme pružanja pomoći porodicama, subvencionisanjem ili makar učestvovanjem u plaćanju usluga, koje bi značajno olakšale život zaposlenim roditeljima i starateljima nemoćnih lica.

### 3. Primeri dobre prakse

Da prava ustanovljena međunarodnom regulativom i unutrašnjim normama država ne bi ostala mrtvo slovo na papiru, ustanovljene su određene prakse koje olakšavaju poslodavcima pravac kretanja prilikom primene propisanih normi.

#### 3.1 FFE sertifikat (Family Friendly Enterprise sertifikat)

FFE sertifikat je nastao u Nemačkoj sa ciljem usklađivanja privatnog i profesionalnog života i to kroz stvaranje sigurne i prijatne radne atmosfere i direktna je “posledica” spoznaje da uspešnost kompanije zavisi od njenih zaposlenih i odgovornog poslovanja.

Polazna osnova je da u balans treba staviti posao, porodicu, društvo i sebe, a to se postiže ulaganjem u ljudske resurse na razne načine, čime se postiže lojalnost radnika i smanjuje odliv istih, a produktivnost povećava.

### *3.1.1 Katalog mera FFE*

Sertifikat se sastoji od mera podeljenih u osam kategorija u okviru kojih su na raspolaganju različite mere od kojih poslodavac koji ih uvodi može da izabere one koje najviše odgovaraju njegovoj organizacionoj strukturi i potrebama. Ovde će biti predstavljene neke od mera u okviru osam kategorija.

1. **Radno vreme** - radni sati su podeljeni na fiksni glavni deo, kada je neophodno da zaposleni bude na poslu i varijabilni deo u kom zaposleni može da bira vreme dolaska i odlaska na posao. Radni sati su zasnovani na poverenju i svaki zaposleni može slobodno da rasporedi svoje radne sate. Zaposleni koji imaju decu, određenih godina, u skladu sa svojim željama i dogovorom sa menadžmentom, mogu biti izuzeti od dežurnih poslova, što bi radni proces trebao da obezbedi. Zaposleni koji imaju porodične obaveze, imaju mogućnost da iskoriste skraćeno radno vreme u određenom vremenskom periodu, kao i da odluče o iskorišćavanju takvih radnih sati u skladu sa svojim porodičnim potrebama, van perioda koji je odredio zakon. Zaposleni pored aktivnih prava i dogovora kolektiva poslodavca, imaju takođe odobreno neplaćeno odsustvo zbog vanrednih porodičnih razloga.

2. **Organizacija rada** – radni zadaci su, bez obzira na uslove rada, raspoređeni u skladu sa porodičnom situacijom pojedinih članova. Ove situacije su takođe uzete u obzir na sastancima kada se pravi raspored. Kada se planira poslovni put i aktivnosti van posla, želje i potrebe zaposlenih sa porodičnim obavezama se uzimaju u obzir. Analizira se bolovanje. Poslodavac treba da ustanovi koji je procenat bolovanja otvoren zbog odgovornosti zaposlenih prema svojim porodičnim obavezama. Na osnovu rezultata poslodavac pronalazi mere koje bi smanjile odsustvo zaposlenih sa posla. Poslodavac organizuje različite aktivnosti radi rasterećenja zaposlenih od stresa. Poslodavac pravovremeno obaveštava zaposlene o svim promenama koje su od ključnog značaja, a koje predstoje.

3. **Poruka** (prostorna fleksibilnost radnog mesta) – zaposleni može da radi samo od kuće, pod uslovom da ima adekvatno opremljen prostor za rad od kuće, može raditi od kuće u smenama, a može i samo deo posla odraditi od kuće. Troškove opreme za rad od kuće snosi poslodavac.

4. **Obaveštenja i komunikaciona politika** - Family friendly predstavlja sastavni deo organizacione kulture. Informacije o zadovoljstvu, učestalosti korišćenja pojedinačnih mera, predlozi i želje u vezi sa merama za kordinaciju posla i porodice se prikupljaju od zaposlenih pomoću intervjua i ankete. Zaposleni mogu da postavljaju pitanja na radnim sastancima, upozoravaju na problem i predlažu rešenja u vezi sa koordinacijom profesionalnog i privatnog života. Tema kordinacije je stalna tema na dnevnom redu ovih sastanaka. Zaposleni su uključeni u internu komunikaciju čak i kada su odsutni. Poslodavac omogućava zaposlenima da dobiju informacije o aktuelnim dešavanjima u radu tokom dužeg odsustva (interne novine, pristup delovima intraneta, odgovaranje na mailove, učestvovanje u internoj komunikaciji itd). Poslodavac imenuje osobu koja je odgovorna za sva pitanja u vezi sa koordinacijom

profesionalnog i privatnog života i istovremeno zastupa interese onih zaposlenih koji imaju porodice i njihove porodične obaveze u odnosu na poslodavca. Poslodavac organizuje druženje zaposlenih.

5. **Veština menadžmenta** (strategija upravljanja/filozofija) – menadžment zastupa filozofiju jednakog tretmana muškaraca i žena. Lideri kod poslodavca su posrednici između poslodavca i zaposlenih. Prilikom izbora menadžmenta se uzimaju u obzir socijalne veštine kandidata. Menadžment ima sva saznanja i primenjuje politike Family friendly sertifikata. Zaposleni ocenjuju svoje nadređene. Podstiču se žene da zauzimaju visoke pozicije u menadžmentu.

6. **Razvoj ljudskih resursa** – Obuke zaposlenih se obavljaju u toku radnog vremena, uz obraćanje pažnje na porodične obaveze. Prilikom planiranja karijere zaposlenog uzima se u obzir u kojoj je životnoj fazi. Žene dobijaju razne podsticaje. Vršiti se reintegracija zaposlenog posle dužeg odsustva usled dužeg bolovanja, porodijskog odsustva, itd. Očevi se ohrabruju da izostanu sa posla do 75 dana zbog brige o detetu. Ohrabruju se zaposleni da učestvuju u volonterskim aktivnostima. Odluka o zapošljavanju ili unapređenju zaposlenog treba da bude zasnovana na njegovim kvalifikacijama i kompetencijama. Obaveze porodice i želja da skraćenim radnim vremenom neće uticati na kadrovske odluke.

7. **Struktura plaćanja i nagrađivanja za uspehe** – poslodavac može ponuditi zaposlenom pozajmicu u slučaju takve potrebe zaposlenog. Poslodavac može dati stipendije deci zaposlenih. Svako novorođeno dete zaposlenog će dobiti poklon. Mogu se obezbediti zaposlenima ulaznice za sportske i druge priredbe. Može se obezbediti eksterna psihološka pomoć zaposlenima.

8. **Usluge za porodicu** – Obezbeđivanje boravka za decu u okviru prostorija poslodavca. Može se napraviti soba za kratkotrajno čuvanje dece u slučaju nužde, gde će zaposleni raditi, a dete se igrati. Mogu se organizovati sobe za igranje, za presvlačenje dece, stolovi za previjanje beba. Poslodavac može organizovati kampove za decu, bonus slobodne sate za roditelje povodom prvog dana škole dece.

U Srbiji je nekoliko kompanija dobilo Family Friendly Enterprise sertifikat, među kojima su Telekom Srbija, Apatinska pivara i Mercator S.

### 3.2. Mamforce Company Standard

Nastao iz istih razloga kao i FFE sertifikat. Dodeljuje se poslodavcima koji ispunjavaju standarde kvaliteta u okviru šest oblasti koje obuhvataju politike i mere koje idu u susret ravnoteži između profesionalnog i privatnog života. Kroz uvođenje mera koje se odnose na fleksibilnost radnog vremena, organizaciju posla, podršku poslodavca zaposlenima da provode vreme sa porodicom, inkluziju i podršku, kao i podsticaj napredovanju u karijeri, pokušava se izmeniti svest kako zaposlenih, tako i poslodavaca, o tome kako radna atmosfera treba da izgleda i ide se za tim da se sistemski uvedu nova ponašanja koja daleko više idu u susret porodici nego što je to u prošlosti bilo uobičajeno.

### 4. Pravni okvir u Srbiji

Budući da se iz dosadašnjeg izlaganja može zaključiti da su ključni činioci ravnoteže između profesionalnog i privatnog života rodna ravnopravnost, inkluzija muškaraca u neplaćeni rad, fleksibilno radno vreme, fleksibilnost radnog mesta, zaštita trudnoće i majčinstva, razrađen institucionalni sistem državne podrške porodicama sa decom i nemoćnim licima i politike poslodavaca usmerene na porodicu, dole će biti izloženo kako se pravni okvir Srbije uklapa u međunarodne pravne okvire i koliko su izložene kategorije zaista zastupljene u praksi.

#### 4.1 Zakon o radu

Članom 18 Zakona propisana je zabrana posredne i neposredne diskriminacije u odnosu na pol, rođenje, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo. Bilo koja odredba koja utvrđuje diskriminaciju iz člana 18. je ništava.

Članom 20. ustanovljeno je da je diskriminacija zabranjena u odnosu na uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje na poslu i otkaz ugovora o radu.

Članom 104. zaposlenima se garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti koji ostvaruju kod poslodavca.

Članom 157. propisano je da kriterijum za utvrđivanje viška zaposlenih ne može da bude odsustvovanje zaposlenog sa rada zbog privremene sprečenosti za rad, trudnoće, porodijskog odsustva, nege deteta i posebne nege deteta.

Članom 187. propisano je da za vreme trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta poslodavac ne može zaposlenom da otkáže ugovor o radu.

Članom 42. propisano je da se rad može obavljati i van prostorija poslodavca, da takav rad obuhvata rad na daljinu i rad od kuće. Propisano je takođe da osnovna zarada zaposlenog koji radi van prostorija poslodavca ne može biti manja od osnovne zarade zaposlenog koji radi u prostorijama poslodavca, kao i to da se sve odredbe vezane za noćni, prekovremeni rad, odredbe o odmorima i odsustvima, primenjuju i na zaposlene koji rade van prostorija poslodavca.

Članom 50. propisano je između ostalog da se zaposleni i poslodavac mogu se sporazumeti da jedan period radnog vremena u okviru ugovorenog radnog vremena zaposleni poslove obavlja od kuće.

Članom 77. propisano je da zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade (plaćeno odsustvo) u ukupnom trajanju do pet radnih dana u toku kalendarske godine, u slučaju sklapanja braka, porođaja supruge, teže bolesti člana uže porodice i u drugim slučajevima utvrđenim opštim aktom i ugovorom o radu.

Članom 89. propisano je da zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi na poslovima koji su, po nalazu nadležnog zdravstvenog organa, štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta ili na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost ekstremnim temperaturama i vibracijama., kao i da je

poslodavac dužan da zaposlenoj da obezbedi obavljanje drugih odgovarajućih poslova, a ako takvih poslova nema, da je uputi na plaćeno odsustvo.

Članom 90. propisano je da zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi prekovremeno i noću, ako bi takav rad bio štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta, na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa, kao i da zaposlena za vreme trudnoće ima pravo na plaćeno odsustvo sa rada u toku dana radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom, određenih od strane izabranog lekara u skladu sa zakonom, o čemu je dužna da blagovremeno obavesti poslodavca.

Članom 91. propisano je da jedan od roditelja sa detetom do tri godine života može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost. Samohrani roditelj koji ima dete do sedam godina života ili dete koje je težak invalid može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost.

Članom 92. propisano je da poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena zaposlenoj ženi za vreme trudnoće i zaposlenom roditelju sa detetom mlađim od tri godine života ili detetom sa težim stepenom psihofizičke ometenosti - samo uz pisanu saglasnost zaposlenog uz svoju pisanu saglasnost. Prava iz članova 91. i 92. ima i usvojlac, hranitelj, odnosno staratelj deteta.

Članom 94. propisano je da zaposlena žena ima pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja kao i odsustvo sa rada radi nege deteta, u ukupnom trajanju od 365 dana. Porodiljsko odsustvo traje 3 meseca nakon čega počinje odsustvo radi nege deteta do isteka 365 dana. Porodiljsko odsustvo može izuzetno koristiti u otac deteta ukoliko majka umre, teže je bolesna ili služi zatvorsku kaznu, a odsustvo radi nege deteta otac može koristiti uvek, ukoliko majka ne koristi to odsustvo. Za vreme porodiljskog i odsustva radi nege deteta, majka, odnosno otac deteta primaju naknadu zarade.

Članom 94a. propisano je da žena ima pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta za treće i svako naredno dete u ukupnom trajanju od dve godine. Shodno članu 94 otac ostvaruje ista prava propisana tim članom, samo u dužem trajanju.

Članom 97. st. 1-2. Zakona o radu predviđeno je da hranitelj, odnosno staratelj deteta mlađeg od pet godina života ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje s rada osam meseci neprekidno od dana smeštaja deteta u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu, a najduže do navršenih pet godina života deteta. Ako je smeštaj u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu nastupio pre navršena tri meseca života deteta hranitelj, odnosno staratelj deteta ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje s rada do navršenih 11 meseci života deteta.

Izmenama Zakona o radu 2013. i 2014. godine unete su izmene i dopune odredaba koje se tiču ravnoteže između privatnog i poslovnog života. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o radu od 16.04.2013. godine uvedena je posebna zaštita od otkaza ugovora o radu, u cilju zaštite materinstva, i za žene zaposlene na određeno vreme. Posebna zaštita se ogleda u produženju ugovora do isteka odsustva radi nege deteta, što pre izmena nije bio slučaj, pa je žena mogla dobiti otkaz u sred trudnoće, porodiljskog odsustva ili odsustva radi nege deteta, ukoliko joj je ugovor isticao u to vreme. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o radu od 29.07.2014. godine dopunjene su i precizirane odredbe o radu van prostorija poslodavca. Naglašeno je da osnovna zarada zaposlenog koji radi van prostorija poslodavca ne može biti manja od osnovne zarade

zaposlenog koji radi u prostorijama poslodavca, takođe je naglašeno da uživa sva prava iz radnog odnosa kao i uporedni zaposleni i prestala je obaveza registracije ugovora o radu sa zaposlenima koji rade van prostorija poslodavca kod organa lokalne samouprave. Istim izmenama i dopunama uvedena je mogućnost da se zaposleni i poslodavac sporazumeju da jedan period radnog vremena u okviru ugovorenog radnog vremena zaposleni poslove obavlja od kuće. Zatim je data mogućnost da poslodavac proširi listu lica koji se smatraju užom porodicom, u smislu odredaba o plaćenom odsustvu, u slučaju teže bolesti ili smrti istih. U kontekstu garantovanja jednake zarade za rad jednake vrednosti precizirano je da se pod radom jednake vrednosti podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spremlje, odnosno obrazovanja, znanja i sposobnosti, u kome je ostvaren jednak radni doprinos uz jednaku odgovornost.

Vidna je želja da se u krovnom zakonu, vezanom za rad, bolje definišu pravni instituti koji pomažu postizanju ravnoteže između profesionalnog i privatnog života i da se unutrašnje zakonodavstvo približi težnjama međunarodne zajednice izražene kroz međunarodno zakonodavstvo.

#### 4.2 Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom

Ovim zakonom uređuje se finansijska podrška porodici sa decom. Finansijska podrška, u smislu ovog zakona, dodeljuje se radi poboljšanja uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba dece, usklađivanja rada i roditeljstva, posebnog podsticaja i podrške roditeljima da ostvare željeni broj dece, poboljšanja materijalnog položaja porodica sa decom, porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i porodica sa decom bez roditeljskog staranja.

Prava na finansijsku podršku porodici sa decom, u smislu ovog zakona, jesu: naknada zarade, odnosno naknada plate za vreme porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta; ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta; roditeljski dodatak; dečiji dodatak; naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja; naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu sa smetnjama u razvoju i decu sa invaliditetom; naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu korisnika novčane socijalne pomoći; regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica.

Iako sastavljen u cilju poboljšanja porodičnog budžeta i kvaliteta života porodice, ovaj Zakon je u mnogome izvor diskriminacije prema određenim kategorijama žena. Najveća diskriminacija zapaža se prema ženama preduzetnicama kojima je pogoršan položaj i koje ne ostvaruju ista prava vezano za porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, kao zaposlene žene, iako uplaćuju redovno poreze i doprinose. Naime, žene preduzetnice ostvaruju naknadu za porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, ali im se osnovica deli sa 1.5%, pa tako primaju umanjenu naknadu u odnosu na zaposlene žene, u odnosu na koje plaćaju isti iznos poreza i doprinosa. Takođe im je pogoršan položaj tako što im se ne uplaćuju više porezi i doprinosi tokom trajanja porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, pa imaju „prekid“ staža zbog rođenja deteta. Suprug majke preduzetnice ne može da koristi odsustvo radi nege deteta, što je posledica odredbe Zakona o radu koji govori samo o ovom pravu oca deteta zaposlene majke, pa pošto se preduzetnica ne smatra zaposlenom, iako radi i plaća uredno poreze i doprinose, samostalno se bori na tržištu i kojoj je teže da odsustvuje sa posla nego zaposlenoj ženi, jer zatvaranjem radnje

praktično gubi klijente, njoj zakon ne dozvoljava da je u čuvanju deteta malo odmeni otac deteta. Zaposlene žene ostvaruju naknadu zarade dve godine posle rođenja trećeg i svakog narednog deteta, dok je preduzetnicama i tu pogoršan položaj, pa ostvaruju samo godinu dana bez obzira na red rođenja deteta. Oštećene su i žene koje ostvaruju visoka primanja, jer je maksimalan iznos naknade koju mogu da ostvare, tri prosečne zarade u Republici, u odnosu na nekadašnjih pet, tako da neće moći da ostvare pun iznos zarade tokom porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta, na koji plaćaju poreze i doprinose.

Po istom kriterijumu koji je naveden za žene preduzetnice pravo na naknadu ostvaruju i žene koje obavljaju privremene i povremene poslove, koje rade po ugovoru o delu, o autorskom delu, koje su u momentu rođenja deteta nezaposlene, ali su u periodu od 18 meseci pre rođenja deteta ostvarivale prihode, žene nosioci poljoprivrednog gazdinstva i žene koje rade po osnovu ugovora o pravima i obavezama direktora van radnog odnosa. Ovo jeste poboljšanje s obzirom da pre ovog zakona nisu imale nikakva prava po osnovu materinstva, ali je i dalje degradirajuće s obzirom na procenat žena koje rade na osnovu navedenih ugovora, a u stvari faktički obavljaju iste poslove kao zaposlene po ugovoru u radu, a ne mogu da ostvare ista prava kao one.

Ono što takođe pogoršava položaj žena majki, a doneo je ovaj zakon, je način obračuna naknade. Mesečna osnovica naknade zarade dobija se deljenjem zbira osnovica sa 18, bez obzira da li postoje evidentirane osnovice za svih 18 meseci. Dakle, za mesece gde ne postoji mesečna osnovica evidentira se 0, za razliku od ranije kada se za mesece koji nedostaju uzimalo 50% od prosečne zarade u RS. Ranije se tokom odsustva radi nege deteta nije mogla isplaćivati naknada manja od minimalca, sada može.

Paradoksalan je naziv Zakona sa njegovom suštinom koja se u mnogim delovima kosi sa svim čemu se navodno teži, a to je povećanje nataliteta i podsticanje žena da rade i da zauzimaju više položaje. Stiče se utisak da se ovim zakonom podstiče upravo suprotno, da žene koje su se otisnule u to da budu samostalne odustanu od te ideje, a da sve ostale žene dobro promisle mogu li izaći na kraj sa svim obavezama ukoliko se odluče za majčinstvo.

#### 4.3 Zakon o zabrani diskriminacije

Ovim zakonom uređuje se opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite od diskriminacije. Od izuzetnog je značaja što je ovaj zakon ustanovio Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalan državni organ, nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom.

Poverenik postupa po pritužbama zbog diskriminacije, dalje mišljenja i preporuke i izriče mere, prati sprovođenje zakona, podnosi zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka u slučaju kršenja odredaba o diskriminaciji, održava saradnju sa organima javne vlasti na temu diskriminacije.

Zakon se bavi diskriminacijom u oblasti rada, pa tako propisuje zabranu diskriminacije u oblasti rada, tj. pružanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa, jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, pravične uslove rada, jednaku zaštitu od nezaposlenosti prema svima.

Zaštita od diskriminacije se odnosi na sva radno angažovana lica, u i van radnog odnosa, kao i na volontere.

Izričito se propisuje kao diskriminacija postavljanje posebnih uslova za zapošljavanje starijih lica, omladine i lica koja imaju obavezu izdržavanja ili staranja, a u cilju podsticanja

njihovog zapošljavanja. Zatim, određivanje minimalnih uslova u pogledu starosnog doba, radnog iskustva ili godina službe za pristup zapošljavanju ili obezbeđivanju određenih prednosti u vezi sa zapošljavanjem, kao i određivanje najviše starosne granice za popunjavanje radnih mesta pre odlaska u penziju.

#### 4.4 Zakon o rodnoj ravnopravnosti (na snazi od 01.06.2021. godine)

U članu 4. Zakona detaljno je definisana diskriminacija na osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda.

U pogledu rada propisano je da je poslodavac i organ javne vlasti dužan da zaposlenima, odnosno drugim radno angažovanim licima, bez obzira na pol, odnosno rod i porodični status, obezbedi jednake mogućnosti u vezi sa ostvarivanjem prava iz radnog odnosa i po osnovu rada, odnosno drugih vidova radnog angažovanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad kod poslodavca, odnosno organa javne vlasti.

Prava na koje se odnosi jednakost su jednak pristup zapošljavanju i samozapošljavanju, zanimanju, napredovanju i korišćenju svih prava iz radnog odnosa i drugih plaćenih oblika radnog angažovanja.

Možda najinteresantnije odredbe su odredbe koje se odnose na neplaćeni rad, koji je konačno prepoznat kao zakonska kategorija. Dole su sve odredbe koje se odnose na neplaćeni rad i glase:

1. Podaci o neplaćenom kućnom radu koji se prikupljaju i evidentiraju od strane proizvođača zvanične statistike, javno se objavljuju u skladu sa petogodišnjim statističkim programom i godišnjim primenjivim planovima republičkog organa nadležnog za poslove statistike.
2. Vrednost neplaćenog rada u apsolutnom iznosu, kao i učešće vrednosti neplaćenog rada u bruto domaćem proizvodu obračunava se na osnovu podataka glavnog proizvođača zvaničnih statističkih podataka a metodologiju za obračun utvrđuje ministarstvo nadležno za oblast rodne ravnopravnosti.
3. Lice koje nije zdravstveno osigurano po bilo kom drugom osnovu, stiče pravo na zdravstveno osiguranje po osnovu neplaćenog rada u kući (vođenje domaćinstva, staranje o podizanju dece, staranje o ostalim članovima porodice), neplaćenog rada na poljoprivrednom imanju i dr.
4. Neplaćenom kućnom radu koje su organi javne vlasti dužni da na godišnjem nivou objavljuju kao administrativne podatke o neplaćenom kućnom radu u cilju utvrđivanja njegove ukupne vrednosti i njegovog učešća u bruto društvenom nacionalnom dohotku.

Ove odredbe su unete u cilju dodavanja ekonomske vrednosti neplaćenom radu i izračunavanju učešća vrednosti neplaćenog rada u bruto domaćem proizvodu. Odredbe o vođenju statističkih podataka o neplaćenom radu stupaju na snagu 01. januara 2024. godine, dok je odredba o zdravstvenom osiguranju lica koja stiču ovo pravo po osnovu neplaćenog rada stupila na snagu.

#### 4.5 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost

Oformljena je radna grupa za izradu nove nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost, koja će biti u skladu sa novim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti. Prethodna strategija je važila od 2016 do 2020. godine i ovde će biti predstavljena.



Nacionalna strategija je strateški dokument Srbije sa ciljem unapređivanja rodne ravnopravnosti. Usvajanjem strategije Vlada izvršava preporuke UN i vrši usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Pregled stanja rodne ravnopravnosti izrađen je na osnovu statističkih podataka Republičkog zavoda za statistiku. Posmatrajući statističke podatke zaključak je da su muškarci i žene u Srbiji formalno ravnopravni, međutim svi pokazatelji govore da je ukupan društveno-ekonomski položaj žena u znatno lošijem položaju u odnosu na muškarce. Ovome doprinosi niz faktora, počevši od stereotipa da se roditeljstvo vidi kao prevashodno uloga žena, a to posledično dovodi do diskriminacije žena na tržištu rada.

Upravo iz ovih razloga jedan od opštih strateških ciljeva je primena politika i mera jednakih mogućnosti, pa je tako dugoročni cilj smanjena opterećenost žena neplaćenim radom i unapređivanje kvaliteta života žena.

Mere za realizaciju ovog cilja su podsticanje što većeg broja muškaraca da učestvuju u neplaćenim poslovima, finansijska podrška samohranim majkama i očevima, veći broj institucija za brigu o deci, starijim i nemoćnim licima, podrška mladim majkama za nastavak školovanja, podrška u oblasti stanovanja, zapošljavanja, itd.

## 5. Zaključak o usklađenosti zakonodavstva sa međunarodnom regulativom

Iako je vidna namera da Srbija unapredi svoje propise na temu usklađivanja profesionalnog i privatnog života, ipak nije uradila mnogo po pitanju usklađivanja zakonodavstva sa međunarodnim standardima. Nije uopšte predviđeno usklađivanje domaćih propisa sa Direktivom (EU) 2019/1158 od 20.juna 2019 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja. Kako je gore već navedeno ova Direktiva definiše pravo na minimalno odsustvo oca zbog rođenja deteta u trajanju od 10 dana. Pandan odsustvu zbog rođenja deteta u našem Zakonu o radu je porodiljsko odsustvo, na koje otac nema pravo, osim u izuzetnim slučajevima ako majka napusti dete, umre, izdržava kaznu zatvora ili je teže bolesna. Po Direktivi svaki roditelj ima individualno pravo na korišćenje odsustva radi nege deteta u trajanju od najmanje četiri meseca, koje može iskoristiti do određene godine života deteta (predlog je do osam godina). Naš Zakon o radu omogućava jednom od roditelja da koristi odsustvo radi nege deteta do isteka 365 dana od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva. Dakle, u pogledu odsustva radi nege deteta Zakon o radu izjednačava muškarca i ženu, ali im omogućava da iskoriste to pravo zaključno sa istekom 365-tog dana od rođenja deteta, što nije u skladu sa Direktivom koja preporučuje državama da se ovo odsustvo može koristiti do osme godine života deteta.

Direktiva takođe utvrđuje mogućnost prilagođavanja organizacije rada putem rada na daljinu, rada sa nepunim radnim vremenom i rada sa fleksibilnim radnim vremenom za roditelje, što naš Zakon ne predviđa.

Konvenciju MOR-a 177 o radu od kuće, koja je ovde pomenuta, Srbija takođe nije ratifikovala. Konvencija obavezuje države članice da revidiraju i poboljšaju uslove rada za radnike koji rade od kuće. Preporučuje konsultovanje sa sindikatima i organizacijama poslodavaca o tom pitanju i zabranjuje diskriminaciju radnika koji rade od kuće. Zakon o radu u članu 42 samo kratko definiše radni odnos za obavljanje poslova van prostorija poslodavca i propisuje šta treba da sadrži ugovor o radu koji se zaključuje sa radnikom koji će posao obavljati van prostorija poslodavca, kao i da će se pojedine odredbe Zakona koje se primenjuju na radnike koji rade u prostorijama

poslodavca primenjivati i na radnike koji rade od kuće, ali bez dubljeg zadiranja u ovaj oblik rada, koji u poslednje vreme postaje pravilo, a ne izuzetak.

Iz činjenice da je rad na daljinu Zakonom o radu tako oskudno regulisan posredno se izvlači zaključak da Srbija nije uskladila zakone ni sa Evropskim okvirnim sporazumom o radu na daljinu, koji takođe na opsežan način definiše zaštitu radnika koji rade na daljinu i to zaštitu njihove bezbednosti i zdravlja na radu, zaštitu podataka sa kojima rade, privatnost radnika, kao i obezbeđivanje opreme za rad.

Zakon o radu je prilično usklađen sa Direktivom o trudnim radnicama 92/85/EEZ. Za vreme trudnoće i dojenja radnica ne može da radi na poslovima koji su štetni za njeno zdravlje i zdravlje njenog deteta, pa tako ako poslodavac ne može da joj obezbedi druge poslove koji nisu štetni po nju tokom trudnoće, onda je dužan da je uputi na plaćeno odsustvo. Ona takođe ne može da radi prekovremeno i noću ako bi to štetilo trudnoći i poslodavac mora da joj omogući plaćeno odsustvo kada ide na preglede u vezi sa trudnoćom. Preraspodela radnog vremena može da joj se vrši samo uz njenu pisanu saglasnost, a isto važi i za svakog zaposlenog roditelja sa detetom mlađim od 3 godine.

## 6. Statistike o rodnoj ravnopravnosti

Glavni nacionalni mehanizam za rodnu ravnopravnost je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, osnovano 2014-te godine sa zadatkom da koordinira rad državne uprave na temu rodne ravnopravnosti.

Srbija je 2016-te godine uvela Indeks rodne ravnopravnosti koji predstavlja merni instrument Evropske unije za merenje rodne ravnopravnosti. Merenje se vrši kroz šest domena i to kroz znanje, rad, novac, zdravlje, vreme i moć. Bodovi se kreću od 1 do 100 bodova, od čega je 1 bod potpuna rodna neravnopravnost, a 100 bodova potpuna rodna ravnopravnost. Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju je 58.8 bodova, a to je za 10 bodova manje od Evropskog proseka.

Praćenjem indeksa utvrđeno je da je najmanji napredak zabeležen je u domenu vremena. Indeks pokazuje rodnu nejednakost u pogledu brige o domaćinstvu, a isto tako je merena i mogućnost korišćenja slobodnog vremena na rekreaciju, druženje, učešće u kulturnim događajima i konstatovano da su žene u znatno lošijem položaju od muškaraca po svim ovim pitanjima. Srbija beleži 17 bodova u ovom domenu.

Najveći napredak Srbija ima u domenu moći, a dobar deo napretka se može pripisati političkoj i društvenoj moći, dok je ekonomska moć žena opala u odnosu na raniji period. Što se domena zdravlja tiče Srbija nema loš indeks po pitanju pristupa zdravstvenoj zaštiti.

Indeks koji se odnosi na rad pokazuje blago povećanje, ali ne zato što se rodni jaz u nezaposlenosti smanjio, već samo zato što je ženama produžen radni vek odredbama o ispunjenju uslova za ostvarivanje starosne penzije, pa se stvara utisak da postoji veće učešće žena na tržištu rada u odnosu na ranije, ali to objektivno nije tako.

Rodna ravnopravnost garantovana je Ustavom Republike Srbije, zatim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, kao i Zakonom o zabrani diskriminacije koji sadrži odredbe o sankcijama u slučaju kršenja prava koja se odnose na rodnu ravnopravnost. Postoji i Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost sa Akcionim planom.

Izneti indeksi ne korespondiraju sa obimom u kom je ova oblast zakonski regulisana, što znači da postoji propust u primeni i nadgledanju primene zakona. Osim toga postoji još jedna stavka koja utiče na ukupnu sliku, a to je izrazito patrijarhalno društvo u kome je teže napraviti brze promene na polju rodne ravnopravnosti.

## 7. Opšti zaključak i preporuke

Nakon svega iznetog može se zaključiti da Srbija ulaže izvesne napore da unapredi mogućnosti za postizanje ravnoteže između privatnog i profesionalnog života, u korist radnika, ali da u isto vreme postoji niz prepreka na tom putu, od kojih su neke finansijske prirode, a neke su usko vezane za sporu administraciju države, pa bi se moglo zaključiti da manji broj radnika u Srbiji može da uskladi privatni i profesionalni život.

Neophodno je implementirati međunarodnu regulativu koja se još nije našla među unutrašnjim normama, a od izuzetne je važnosti, kao što su Konvencija MOR-a 177, Direktiva (EU) 2019/1158 od 20.juna 2019 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja, Evropski okvirni sporazumom o radu na daljinu.

Potrebno je probuditi svest poslodavaca o tome da njihov poslovni uspeh zavisi najviše od radnika, a da motivacija radnika od zavisi zadovoljstva poslom koje je ponovo usko povezano sa tim koliko radnik ima prostora i za privatni život. Svest se može podizati kako diskusijama između Vlade, sindikata i poslodavaca, tako i programima države koji bi se organizovali za obuku poslodavaca kako da uvedu i sprovedu mere za uspostavljanje ravnoteže između profesionalnog i privatnog života.

Osim obuke poslodavaca potrebno je informisati radnike o njihovim pravima i stalno podizati svest o tome da je obaveza poslodavaca da obezbede radnicima dostojanstvene uslove za rad.

Država bi trebalo da subvencionše poslodavce koji poklanjaju posebnu važnost ovoj temi, ali da ujedno vrši kontrolu sprovođenja mera za uravnoteženje poslovnog i privatnog života kod poslodavca.

Takođe bi trebalo podizati svest kako radnika, tako i poslodavaca o rodnoj ravnopravnosti na poslu, kao i informisati ih o sankcijama u slučaju nepoštovanja rodne ravnopravnosti.

Neophodno je prvo zakonski osnažiti očeve, a onda i u praksi, da preuzimaju više odgovornosti za kućne poslove, a žene da se zapošljavaju. Odličan način bi bilo neprenosivo pravo na odsustvo radi nege deteta za oca.

U kolektivnom pregovaranju trebao bi se staviti poseban akcenat na ovu temu i ugraditi je u kolektivne ugovore.

Za sam kraj treba istaći možda i najvažniju stavku, a to je pomoć države i to tako što će povećati broj državnih vrtićkih ustanova, domova za stara lica, javnih kuhinja, usluga rada po kućama, na koji bi se način pomoglo i radnicima i poslodavcima da budu produktivniji, a i obezbedila bi se nova radna mesta za one koji bi radili u tim ustanovama.

1. Direktiva (EU) 2019/1158 od 20.juna 2019 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i negovatelja
2. Direktiva o trudnim radnicama 92/85/EEZ
3. Evropski okvirni sporazum o radu na daljinu
4. Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 177 o radu od kuće
5. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine, Službeni glasnik RS, br. 4/2016
6. Zakon o potvrđivanju Revidirane Evropske socijalne povelje, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 42/2009
7. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 – odluka US, 51/2021 – odluka US, 53/2021 – odluka US i 66/2021
8. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje
9. Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 11/81
10. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Službeni glasnik RS, br. 52/2021
11. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009 i 52/2021

## PRAVO NA ADEKVATNU ZARADU

Na osnovu mandata sadržanog u Ustavu MOR, (...) koji je u celini relevantan u dvadeset prvom veku i koji treba inspiriše politiku svojih članica, te koji između ostalih ciljeva, svrha i principa:

- potvrđuje da rad nije roba i da siromaštvo bilo gde predstavlja opasnost za prosperitet svugde.

Deklaracija MOR o socijalnoj pravdi u cilju pravedne globalizacije, 2008.

### 1. Uvod

Pravo na adekvatnu zaradu<sup>79</sup> je u dvadesetom veku uvedeno kao koncept u brojne međunarodne dokumente i konvencije (Zimmer, 2019). U preambuli Ustava Međunarodne organizacije rada (MOR) iz 1919. godine kao jedan od uslova za unapređenje u oblasti rada navodi obezbeđivanje adekvatne zarade za život (eng. adequate living wage). Zahtev za pravičnom (eng. fair) ili dostojanstvenom (eng. decent) zaradom nalazi se u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948, Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine i Konvenciji 131 MOR o Minimalnoj zaradi iz 1970. Adekvatna zarada je definisana kao osnovno socijalno pravo i u Evropi: u Evropskoj socijalnoj povelji iz 1961. godine, Poglavlju o osnovnim socijalnim pravima radnika EU iz 1989. kao i Evropskim stubom osnovnih socijalnih prava iz 2017. godine.

Međunarodni standardi rada pored toga što predstavljaju ciljeve za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva i prakse, ujedno su i instrumenti za vlade koje, u dogovoru s poslodavcima i radnicima, izrađuju i sprovode radno zakonodavstvo i socijalnu politiku u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima (ILO, 2019). Međutim sama ratifikacija kako to pokazuje slučaj Srbije ne znači stvarnu primenu standarda.

Vlada Srbije godinama unazad niske zarade ističe kao komparativnu prednost za privlačenje investicija: *Ukupni troškovi za poslodavce su na samo 50% od nivoa u zemljama Evropske Unije iz istočne Evrope. Troškovi socijalnog osiguranja i porez na dohodak građana iznose približno 65% od neto zarade, ali poresko opterećenje za poslodavce se može smanjiti kroz razne finansijske i poreske podsticaje*<sup>80</sup>. Na taj način neskriveno iskazuje usmerenost na stvaranje ekonomije koja se zasniva na urušavanju životnog standarda radnica i radnika. Svi oni čije zarade ne omogućavaju zadovoljenje osnovnih potreba njih i njihovih porodica suočavaju se sa posledicama siromaštva: prehrambenom nesigurnošću, neodgovarajućim stambenim uslovima,

---

<sup>78</sup> Saradnica Fondacije „Centar za demokratiju“, saradnica udruženja Centar za dostojanstven rad. E-mail: sarita.bradas@gmail.com.

<sup>79</sup> Za potrebe ovog teksta termini „adekvatna zarada“, „zarada za život“, „plata za život“ i „dostojanstvena zarada“ upotrebljavaju se kao sinonimi

<sup>80</sup> Izvor: Razvojna agencija Srbije, dostupno na <https://ras.gov.rs/podrska-investitorima-1/zashto-srbija/konkurentni-operativni-troskovi> pristupljeno 13.6.2021.

otežanom pristupu obrazovanju i zdravstvenim uslugama, nedostatku socijalne sigurnosti i isključenošću iz političkog i kulturnog života. Promovisanje jeftine radne snage kao komparativne prednosti za ulaganja predstavlja kršenje međunarodnih standarda rada koji su ustanovljeni kako bi se ograničile i zabranile sve aktivnosti eksploatacije radništva kao slabije strane u odnosu na poslodavce. MOR upozorava (ILO, 2019) da praksa snižavanja standarda rada kako bi se ostvarila komparativna prednost u međunarodnoj trgovini, ne donosi nikome korist. Upravo suprotno: snižavanje standarda rada može podstaknuti širenje industrijskih grana koje zapošljavaju slabo plaćene niskokvalifikovane radnike pa samim tim onemogućavaju kreiranje stabilnih visokokvalifikovanih radnih mesta, uz istovremeno usporavanje privrednog rasta.

## 2. Pravo na adekvatnu zaradu prema međunarodnim standardima

Pravo na adekvatnu zaradu propisano je brojnim ugovorima međunarodnog prava kao i zakonodavstvom EU.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 23, stav 3. navodi da: *Svako ko radi ima pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja njemu i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja će, ako bude potrebno, biti upotpunjena drugim sredstvima socijalne zaštite*<sup>81</sup>.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>82</sup> kao pravno obavezujući akt, u članu 7. obavezuje države potpisnice da priznaju svakom pravo na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada što uključuje:

(a) nagrađivanje koje minimalno obezbeđuje svim radnicima:

(i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad jednake vrednosti bez ikakve razlike; posebno, žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i da primaju istu nagradu kao oni za isti rad;

(ii) pristojan život za njih i njihovu porodicu shodno odredbama ovog pakta.

U ovom članu je važno uočiti razliku između odredbe (i) i odredbe (ii) gde je kod prve pravična zarada određena objektivnim kriterijumima (uslovima rada i učinkom)<sup>83</sup> dok je kod druge nagrađivanje koje obezbeđuje dostojanstven život radnika i njegove porodice uslovljeno spoljnim faktorima (troškovi života, ekonomski i socijalni uslovi) koji su neophodni za ostvarivanje drugih prava navedenih u Paktu – obrazovanje, stanovanje, adekvatan životni standard, učestvovanje u društvenom i kulturnom životu i dr.<sup>84</sup> Treba imati u vidu da izraz „svako“ podrazumeva sve vrste radno angažovanih lica, uključujući samozaposlene, lica koja rade bez naknade, neformalno zaposlene, lica koja rade u porodičnom domaćinstvu, kao i bilo koju drugu kategoriju lica koja ulaže rad<sup>85</sup>. Minimalna zarada je *minimalni iznos naknade koji je poslodavac dužan isplatiti radnicima za rad obavljen u određenom periodu, a koji se ne može umanjiti kolektivnim ugovorom ili pojedinačnim ugovorom. Minimalna zarada treba da obezbedi sredstva za dostojanstven život*

<sup>81</sup> Dostupno na [https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima\\_1948.pdf](https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima_1948.pdf)

<sup>82</sup> SFRJ je potpisala pakt 8. avgusta 1967 i ratifikovala ga 2. juna 1971. 12. marta 2001. godine deklaraciju nasleđivanja je učinila Federativna Republika Jugoslavija.

<sup>83</sup> CESCR General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work; para 10

<sup>84</sup> Ibid, para 18

<sup>85</sup> Ibid, para 5

radnika i njihovih porodica<sup>86</sup>. Minimalna zarada treba da bude zakonski regulisana i utvrđena tako da omogućava dostojanstven život uzimajući u obzir sledeće elemente: opšti nivo zarada u zemlji, troškove života, doprinose za socijalno osiguranje i životni standard. Minimalna zarada može da bude iskazana kao procenat prosečne zarade ukoliko taj iznos obezbeđuje dostojanstven život radnicima i njihovim porodicama<sup>87</sup>.

MOR pravo na adekvatnu zaradu postavlja kao standard u brojnim dokumentima (Zimmer, 2019), počevši od Ustava Međunarodne organizacije rada iz 1919, u kojem se u preambuli navodi da zbog hitne potreba da se uslovi rada poboljšaju, između ostalog neophodno je *obezbediti adekvatne zarade za život*. Deklaracija iz Filadelfije iz 1944. godine, koja je deo Ustava MOR i govori o *minimalnoj zaradi za život* dok Deklaracija o socijalnoj pravdi za pravičnu globalizaciju iz 2008. promovise *minimalnu zaradu za život za sve zaposlene*. Pored toga, Konvencije MOR - Konvencija broj 26 o postupku određivanja visine minimalne zarade iz 1928, Konvencija broj 99 o mehanizmu utvrđivanja najniže zarade u poljoprivredi iz 1951. i Konvencija broj 131 o utvrđivanju minimalne zarade uz poseban osvrt na zemlje u razvoju iz 1970.) bave se pitanjima minimalne zarade, čiji je cilj zaštita radnika od neprimereno niskih zarada. Konvencija br. 131<sup>88</sup> u članu 3. navodi da se pri utvrđivanju minimalne zarade neophodno uzeti u obzir *potrebe radnika i njihovih porodica, vodeći računa o opštem nivou zarada u zemlji, troškovima života, davanjima iz socijalnog osiguranja i relativnom životnom standardu drugih društvenih grupa*. U obzir treba uzeti i ekonomske faktore, kao što su održanje visokog nivoa zaposlenosti, privredni rast i produktivnost. Iako se u Konvenciji br. 131 koristi izraz minimalne zarade, a ne zarade za život nesumnjivo je da minimalna zarada treba da obezbedi sigurnu egzistenciju za radnike i njihove porodice.

Savet Evrope u Evropskoj socijalnoj povelji iz 1961. kao i u Revidiranoj evropskoj socijalnoj povelji iz 1996. godine<sup>89</sup> u članu 4, stav 1, tačka 1 utvrđuje *pravo radnika na naknadu koja će njima i njihovim porodicama obezbediti pristojan životni standard* čime je normirano pravo na zaradu za život. Ostvarivanje prava na dostojanstvenu zaradu može biti uređeno kolektivnim ugovorima ili statutarnim mehanizmima. Evropski komitet za socijalna prava ranih sedamdesetih godina prošlog veka na osnovu nalaza sveobuhvatne studije izvršio je procenu odgovarajućeg nivoa zarada uzimajući u obzir životni standard u pojedinim zemljama (Zimmer, 2019). Odgovarajućom zaradom se smatra zarada koja iznosi najmanje 68% bruto prosečne zarade. Nakon kritika nekoliko država da model ne uzima u obzir poreske olakšice i socijalne doprinose za najniže zarade, osnova za računanje je promenjena i sada iznosi 60% neto prosečne zarade uključujući bonuse i posebna plaćanja. Ukoliko su zarade između 50% i 60% prosečne neto zarade, a država pruži dokaze da takvi iznosi dovoljni da obezbede dostojanstven život, smatra se da su i takve zarade u skladu sa članom 4. Evropske socijalne povelje.

Evropska komisija je u oktobru 2020. godine podnela Predlog Direktive o adekvatnim minimalnim zaradama. Polazeći od Programa održivog razvoja 2030 Ujedinjenih nacija i Evropskog stuba socijalnih prava, Komisija iskazuje opredeljenje ka ostvarivanju boljih uslova rada i života kroz utvrđivanje adekvatnih minimalnih zarada što će da donede korist i radnicima i

---

<sup>86</sup> Ibid, para 19

<sup>87</sup> Ibid, para 21

<sup>88</sup> Republika Srbija je ratifikovala konvenciju br. 131 24. novembra 2000.

<sup>89</sup> Republika Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju.

preduzećima u Uniji. Pored toga, rešavanjem velikih razlika u adekvatnosti minimalnih zarada i njihovom obuhvatu teba da doprinese poboljšanju pravednosti tržišta rada EU, povećanju produktivnosti te podsticanju ekonomskog i socijalnog napretka. Tržišno takmičenje na jedinstvenom tržištu treba da se zasniva na inovacijama i poboljšanjima produktivnosti, kao i na visokim socijalnim standardima (European Commission, 2020a). ovo je prva inicijativa za primenu principa Evropskog stuba socijalnih prava (videti okvir). Predložena direktiva treba da obezbedi zaštitu radnika adekvatnim minimalnim zaradama (bilo u obliku zakonske minimalne zarade ili zarade utvrđene kolektivnim ugovorima) a koje omogućavaju dostojanstven život nezavisno od toga gde oni rade. U postupku konsultacija sindikati su pozvali Komisiju da predloži direktivu sa obavezujućim minimalnim zahtevima dok nijedna organizacija poslodavaca nije podržala obavezujuću direktivu u području minimalnih zarada. Direktiva treba da se primenjuje na radnike koji imaju ugovor o radu ili radni odnos kako je propisan zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom na snazi u svakoj državi članici, uzimajući u obzir kriterijume koje je utvrdio Sud EU za utvrđivanje statusa radnika. Navedeno znači da se direktiva primenjuje i na radnike u domaćinstvu, radnike na zahtev, radnike sa ugovorima o radu sa prekidima, sezonske radnike, lažno samozaposlene, radnike koji rade putem platformi, pripravnike i praktikante. Kriterijumi za utvrđivanje zakonski propisane minimalne zarade su: a) kupovna moć na osnovu zakonskih minimalnih zarada uzimajući u obzir troškove života i doprinose za poreze i socijalne naknade; (b) opšti nivo bruto zarada i njihova distribucija; (c) stopa rasta bruto zarada; (d) kretanje produktivnosti rada. Državama članicama se dozvoljava uvođenje većeg nivoa zaštite od onog koji se pruža na osnovu predložene direktive i sprečava se primena te odredbe za uvođenje nižih standarda u odnosu na postojeće u istom području.

Rukovodeća načela Ujedinjenih nacija o biznisu i ljudskim pravima (UNGP) iz 2015. godine sadrže 31 načelo raspoređeno u tri stuba: obaveze država u pogledu zaštite ljudskih prava, odgovornosti kompanija u pogledu poštovanja ljudskih prava i odredbe kojima se nastoji omogućiti pristup pravnim lekovima. Standard dužne pažnje o ljudskim pravima (human rights due diligence) je ključni koncept UNGP koji je definisan<sup>90</sup> kao postupak kroz koji preduzeće utvrđuje, sprečava, ublažava i preuzima odgovornost za otklanjanje negativnih posledice na ljudska prava. Koncept korporativne dužne pažnje o ljudskim pravima je ugrađen u mnoge druge dokumente (Topić, 2020.): Preporuku Saveta ministara o ljudskim pravima i biznisu usvojenu pod okriljem Saveta Evrope, revidiranu Tripartitnu deklaraciju o multinacionalnim preduzećima i društvenoj politici Međunarodne organizacije rada kao i u pojedina zakonodavstva (Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija). Opšta konferencija MOR, oslanjajući se i pozivajući na UNGP, usvojila je Rezoluciju o dostojanstvenom radu u globalnim lancima dobavljača u kojoj su vlade pozvane da sprovedu *mere za poboljšanje uslova rada za sve radnike*,

Radnici imaju pravo na pravične zarade od kojih mogu da žive dostojanstveno.

Osigurava se adekvatna minimalna zarada koja može da zadovolji potrebe radnika i njihovih porodica u određenim nacionalnim ekonomskim i društvenim uslovima te pristup zapošljavanju i podsticaji za traženje zaposlenja. Sprečava se siromaštvo zaposlenih.

Sve zarade se utvrđuju transparentno i predvidljivo u skladu sa nacionalnom praksom i poštujući autonomiju socijalnih partnera.

Evropski stub socijalnih prava, načelo

6.

<sup>90</sup> UN Guiding Principles on Business and Human Rights p.15



uključujući globalne lance dobavljača, u oblastima zarada, radnog vremena i zaštite na radu<sup>91</sup>. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Opštem komentaru br. 24<sup>92</sup> objašnjava da obaveza zaštite prava iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima znači da države članice moraju da efikasno sprečavaju kršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u kontekstu poslovnih aktivnosti. Navedena obaveza sadrži i dužnost usvajanja zakonodavnog okvira kojim se od poslovnih subjekata zahteva da sa dužnom pažnjom identifikuju, spreče ili umanje rizike kršenja ljudskih prava kako neposredno tako i u njihovim lancima dobavljača (podgovorača, dobavljača, franšiza ili drugih poslovnih partnera). Obaveza zaštite prava uključuje i utvrđivanje minimalne zarade koja odgovara zaradi za život i predstavlja pravičnu naknadu<sup>93</sup>. Pokrenute su brojne inicijative civilnog sektora u EU da se uvede zakonska obaveze primene standarda dužne pažnje (European Commission,2020).

Inicijative za zaradu za život (dostojanstvenu zaradu)

Većina inicijativa za zaradu za život nastala je u zemljama engleskog govornog područja (SAD, UK, Novi Zeland, Irska i Kanada). U SAD su zarade za život zakonski propisane na lokalnom nivou (nivou gradova ili okruga) uz veoma malu pokrivenost preduzeća i zaposlenih. U

Kolika plata je potrebna za dostojanstven život u Srbiji?  
Oslanjajući se na metodologiju azijske najniže plate za život, Clean Clothes Campaigne je izradila proračun regionalne najniže plate za život u Evropi za 15 evropskih zemlja u kojima veliki brendovi proizvode odeću i obuću. Plata za život podrazumeva platu ostvarenu u standardnoj radnoj sedmici koja treba da bude dovoljna da pokrije troškove hrane, stanovanja, zdravstvene zaštite, odeće, prevoza i obrazovanja četvoročlane porodice (dvoje odraslih i dvoje dece). Pored osnovnih troškova plate za život podrazumeva i oko 10% dodatnog novca za nepredviđene troškove. Evropska najniža plata za život iznosi za Slovačku, Mađarsku, Poljsku, Tursku, Hrvatsku, Češku, Bugarsku i Rumuniju 2.640 PPP USD, a za Srbiju, Bosnu i Hercegovinu, Gruziju, Severnu Makedoniju, Albaniju, Ukrajinu i Moldaviju iznosi 1.980 PPP USD. Dakle iznos plate za život u Srbiji je 98.030 dinara.

*Izvor Ljarja and Musiolek, 2020*

ostalim zemljama zarade za život su u okviru dobrovoljnih šema i zasnivaju se na akreditaciji poslodavaca. Plate za život u SAD, za razliku od drugih zemalja, propisane su u odnosu na liniju siromaštva na saveznom nivou dok se u ostalim zemljama izračunavaju na osnovu troškova „korpe roba i usluga“ dovoljne za umeren ali osnovni standard života referentnog domaćinstva pri čemu se referentnim domaćinstvom obično smatra ono sa dvoje odraslih i dvoje dece (EF, 2020). Karakteristično je da su u kampanje za dostojanstvenu zaradu uključene organizacije civilnog društva, istraživači, sindikati i verske organizacije. Značajno je da su ove inicijative uticale na rast minimalnih zarada ili su korišćene u pregovorima za povećanje minimalnih zarada.

Zahvaljujući kampanji “Borba za 15“ (15 USD za sat rada) niz gradova i nekoliko američkih država pristupilo je postepenom uvođenju minimalne zarade od 15 američkih dolara, što je više nego dvostruko više od trenutne minimalne zarada po satu koja iznosi 7,25 dolara (Schulten, 2019.).

Kao reakcija na niske minimalne zarade nastao je pokret za zaradu za život u UK. Utvrđena su dva iznosa zarade za život – za London i ostatak zemlje. Fondaciju zarade za život podržavaju sindikati, različite organizacije i neke privatne kompanije.

<sup>91</sup> ILO (2016) Resolution concerning decent work in global supply chains; para 16 (j)

<sup>92</sup> CESCR General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, para. 16

<sup>93</sup> Ibid. para. 19

Izračunavanje se obavlja na osnovu sofisticirane metodologije kojom se redovno analiziraju stvarni troškovi života četveročlane porodice sastavljene od dve odrasle osobe i dvoje dece. Poslodavci koji radnicima isplaćuju zarade za život ulaze u sistem akreditacije Fondacije.

U Irskoj su inicijativu za zarade za život 2014. godine pokrenule organizacije civilnog društva ali su ih ubrzo podržali sindikati. Tehnička grupa koju čine istraživači, predstavnici sindikata i drugih organizacija u društvu utvrdili su iznos zarade za život za pojedinačnog radnika. Irski kongres sindikata (ITUC) zagovara da se u srednjem roku minimalna zarada uskladi sa zaradom za život.

Wageindicator Foundation (WIF) kontinuirano prikuplja podatke o cenama u 90 zemalja od 2014. godine i objavljuje ih dva puta godišnje. WIF izračunava zaradu za život koristeći metodologiju koju je Anker razvio u okviru MOR i koja uključuje troškove hrane, stanovanja i prevoza na koje se dodaje 10% za troškove odevanja, higijene, kulture (Fabo, Belli, 2017).

Clean Clothes Campaign (CCC) međunarodna inicijativa koja se bavi uslovima rada u tekstilnoj industriji širom sveta, napravila je proračun regionalne najniže plate za život u Evropi (Europe Floor Wage) analizirajući troškove života u 15 evropskih zemalja u kojima se proizvodi odeća i obuća za najveće svetske kompanije. Plata za život treba da omogući pokrivanje troškova hrane, odeće, stanovanja, javnog prevoza, komunalija i telekomunikacija, obrazovanja, slobodnog vremena i kulture, adekvatne zdravstvene zaštite, troškove za higijenu i odmor kao i diskrecioni dohodak za nepredviđene troškove. Prema ovom istraživanju minimalne zarade u ovim zemljama trenutno u proseku iznose 25% od iznosa zarade za život (Ljarja and Musiolek, 2020).

### 3. Utvrđivanje minimalnih zarada

Koncept minimalne zarade kako ga definiše MOR, „minimum sredstava koje je poslodavac dužan da isplati radniku za uloženi rad kao naknadu za posao u određenom periodu, koja ne može biti umanjena kolektivnim ugovorom ili pojedinačnim ugovorom“<sup>94</sup>. Navedeno znači da minimalna zarada treba imati zakonsku snagu. Minimalnu zaradu može utvrditi vlada (zakonski) ili ona može biti rezultat kolektivnog pregovaranja organizacija radnika i organizacija poslodavaca što je čini pravno obavezujućom. Među članicama MOR 84% ima zakonski utvrđenu minimalnu zaradu dok je kod 6% ona utvrđena kolektivnim ugovorima. Načini utvrđivanja minimalnih zarada pokriva raspon od jednostavnih do veoma složenih. Utvrđivanje minimalne zarade na nacionalnom nivou temelji se na ideji da svaki radnik ima jednako pravo na zaštitu zarade koja treba da zadovolji potrebe radnika i njegove porodice. Neke zemlje imaju samo jednu minimalnu zaradu koja se primenjuje na sve radnike u zemlji (većina zemalja u Evropi i Centralnoj Aziji) dok druge imaju nekoliko nivoa minimalnih zarada određenih zavisno od sektora delatnosti<sup>95</sup>, zanimanja, godina starosti<sup>96</sup> ili geografske oblasti<sup>97</sup> (Afrika, zemlje američkog kontinenta i Azija). Složeni sistemi, a

---

<sup>94</sup> Opšti komentar 23, para 19

<sup>95</sup> Severna Makedonija ima niže minimalne zarade za radnike/ce u tekstilnoj industriji i proizvodnji kože dok Rumunija ima posebnu minimalnu zaradu za građevinarstvo (ILO,2020)

<sup>96</sup> U Evropi 14% zemalja određuje različite minimalne zarade u odnosu na zanimanja, nivo veština ili starosne dobi. U Irskoj, Luksemburgu, Holandiji i Velikoj Britaniji različite minimalne zarade su utvrđene za različite uzrasne grupe (ILO, 2020)

<sup>97</sup> Razlike u minimalnim zaradama odražavaju razlike u troškovima života, ekonomskoj razvijenosti i situaciji na tržištu rada u pojedinim zemljama. U Kini ne postoji minimalna zarada na nacionalnom nivou već je utvrđuju lokalne vlasti (ILO, 2020)

naročito u zemljama gde je kolektivno pregovaranje slabo, pružaju mogućnost utvrđivanja viših iznosa minimalnih zarada naročito u onim sektorima delatnosti koji su „platežno sposobniji“ (ILO, 2016). U nekim zemljama koje imaju utvrđenu minimalnu zaradu na nacionalnom nivou postoji mogućnost utvrđivanja većih minimalnih zarada na nivou država (Brazil i Indija) ili regiona (Rusija) (ILO, 2020).

U Globalnom izveštaju o zaradama (ILO, 2020) navodi se da su među onima koji primaju minimalne zarade ili zarade ispod minimalnih većinom žene, osobe sa decom, stanovništvo ruralnih područja, osobe sa nižim obrazovanjem, radnici privremeno angažovani, radnici koji rade više časova nedeljno, radnici u sektorima poljoprivrede, trgovine i socijalnih usluga kao i oni koji obavljaju zanimanja koja zahtevaju niži ili srednji nivo kvalifikacija.

#### 4. Adekvatne zarade – minimalne zarade ili zarade za život?

Nesumnjivo je da je pravo na adekvatnu zaradu ljudsko pravo i kako je to navedeno u prikazu međunarodnih standarda, definisano je kao zarada koja omogućava dostojanstven život radnicima i njihovim porodicama. Zbog različitih metodologija kojima se utvrđuje visina minimalnih i zarada za život, stvara se lažna dilema o razlici minimalnih i dostojanstvenih zarada. Ukoliko minimalna zarada ne omogućava ostvarenje dostojanstvenog života radnika i njegove porodice, tada nije ostvareno pravo na adekvatnu zaradu. Stoga je zalaganje za pravo na adekvatnu zaradu zalaganje da minimalne zarade budu zarade za život.

U razlikovanju koncepta i odnosa minimalne zarade i zarade za život (Kraaz, 2020) navodi se da minimalna zarada predstavlja minimalan iznos koji je poslodavac u obavezi da isplati radniku za izvršeni rad, bez obzira na način na koji se one utvrđuju, a kako bi se radnici zaštitili od neopravdano niskih zarada. Sa druge strane, zarada za život je takva zarada koja omogućuje radniku i njegovoj porodici osnovni, ali socijalno prihvatljiv životni standard. U praksi, zarada za život se utvrđuje na osnovu na detaljnih, redovno ažuriranih troškova osnovnih usluga i dobara. Postoji međunarodni konsenzus da adekvatan osnovni standard raste sa ekonomskim i socijalnim razvojem. Za izračunavanje zarade za život koriste se različite metode koje uzimaju u obzir nacionalnu ekonomsku situaciju i sistem socijalne zaštite. Kako bi zarada za život reflektovala mogućnost ostvarenja dostojanstvenog životnog standarda neophodno je izvršiti proračune koji uzimaju u obzir različite tipove domaćinstva kao i intenzitet rada domaćinstva (broj zaposlenih odraslih članova).

U Irskoj se zarada za život računa na osnovu potreba radnika koji radi sa punim radnim vremenom Takav način proračuna ima prednost jer je jednostavan, ali tako utvrđena zarada za život nije reprezentativna niti je adekvatna za porodice u kojima jedan radnik izdržava više članova.

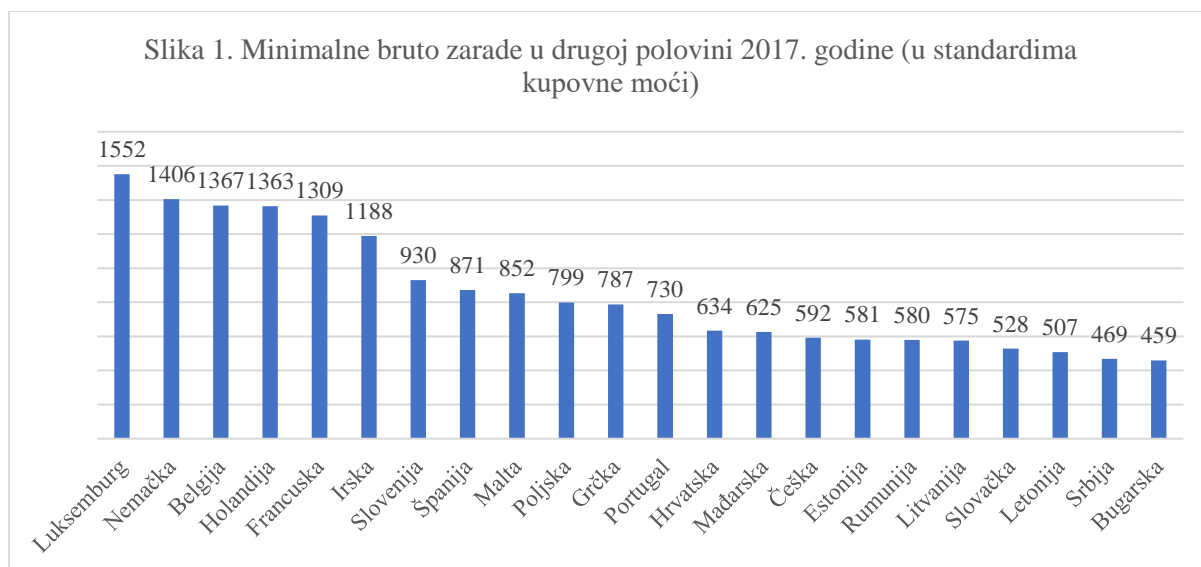
Zarada za život u UK računa se na osnovu ponderisanog proseka za različite tipove domaćinstva što je čini reprezentativnom, ali zahteva uzimanje u obzir većeg broja podataka što proračun čini složenim.

Kriterijumi koji se obično koriste za utvrđivanje adekvatnosti minimalnih zarada su odnos sa medijanom zarade ili prosečnom zaradom (Zimmer,2019; European Commission, 2020a) ili mogućnost da se minimalnim zaradama spreči siromaštvo zaposlenih (Peña-Casas et al., 2019). Treba imati u vidu da kriterijumi koji se oslanjaju na relativne pokazatelje nisu nezavisni od konteksta i kao takvi ne obezbeđuju da minimalne zarade pružaju ostvarenje pristojnog života za

radnike i radnice. Prosečni ili medijalni dohodak kao merilo siromaštva opravdano je primeniti samo u državama koje su ostvarile određeni stepen blagostanja i u kojima je postignut zadovoljavajući nivo industrijskih odnosa (Ljarja and Musiolek, 2020).

U Predlogu direktive o minimalnim zaradama Evropska komisija (EK) (European Commission, 2020a) navodi da se minimalne zarade smatraju adekvatnim ako su pravedne u odnosu na distribuciju zarada u zemlji i ako osiguravaju pristojan životni standard pri čemu se ne operacionalizuje šta je to pristojan životni standard. Za procenu adekvatnosti minimalne zarade preporučuje se upotreba pokazatelja koji od 60 % medijane bruto zarade i 50 % prosečne bruto zarade. Postavljanje takvog nivoa minimalnih zarada neće omogućiti postizanje pristojnog životnog standarda u zemljama sa niskim nivoom prosečnih zarada. Kada se kao indikator dostojanstvenog života uzme procena radnika koji primaju minimalnu zaradu o mogućnosti da njihovo domaćinstvo sastavi kraj sa krajem (tzv. subjektivno siromaštvo) uočljive su velike razlike među državama: teškoće u zadovoljavanju potreba ima manje od 10% radnika u Danskoj, Finskoj, Nemačkoj i Švedskoj, više od 50% u Bugarskoj, Hrvatskoj i Kipru a čak 85% u Grčkoj (Eurofound,2020). Navedeno istraživanje pokazuje da sa jedne strane, ne postoji veza između Kaitzovog indeksa (60% medijane bruto zarade) i nivoa teškoća da se u ostvarivanju odgovarajućeg životnog standarda dok sa druge strane postoji negativna korelacija između visine minimalne zarade i teškoća u ostvarivanju odgovarajućeg životnog standarda. Drugim rečima, u državama u kojima je viši Kaitzov indeks ne postoji trend manjeg učešća radnika koji imaju teškoće da sastave kraj sa krajem. Međutim, u državama koje imaju više minimalne zarade (izražene u standardima kupovne moći) manje je učešće radnika koji primaju minimalne zarade, a imaju teškoće da sastave kraj sa krajem. Navedeni podaci su argument u prilog tezi da podizanje relativnog nivoa minimalne zarade unutar jedne zemlje (u ovom slučaju na 60% medijane bruto zarade) nije dovoljan instrument za smanjenje učešća radnika koji primaju minimalnu zaradu sa kojim ne mogu da ostvare pristojan životni standard već je mnogo važnije kolika je njihova kupovna moć.

Iako su istraživanjem obuhvaćene samo članice EU iz podataka o apsolutnom iznosu minimalne zarade u Srbiji i EU državama (slika 1.) možemo sa velikom verovatnoćom pretpostaviti da su radnici koji primaju minimalnu zaradu u Srbiji u vrlo sličnoj situaciji kao i radnici u zemljama jugoistočne Evrope te da njihovi prihodi nisu dovoljni da zadovolje osnovne potrebe. Naime minimalne zarade u Srbiji u 2017. godini bile su niže nego minimalne zarade radnika u svim zemljama EU izuzev Bugarske. Iako su u odnosu na 2017. u prvoj polovini 2021. godine minimalne zarade u Srbiji porasle za 36%, niže minimalne zarade u 2021. godini imaju samo radnici u Bugarskoj i Letoniji.

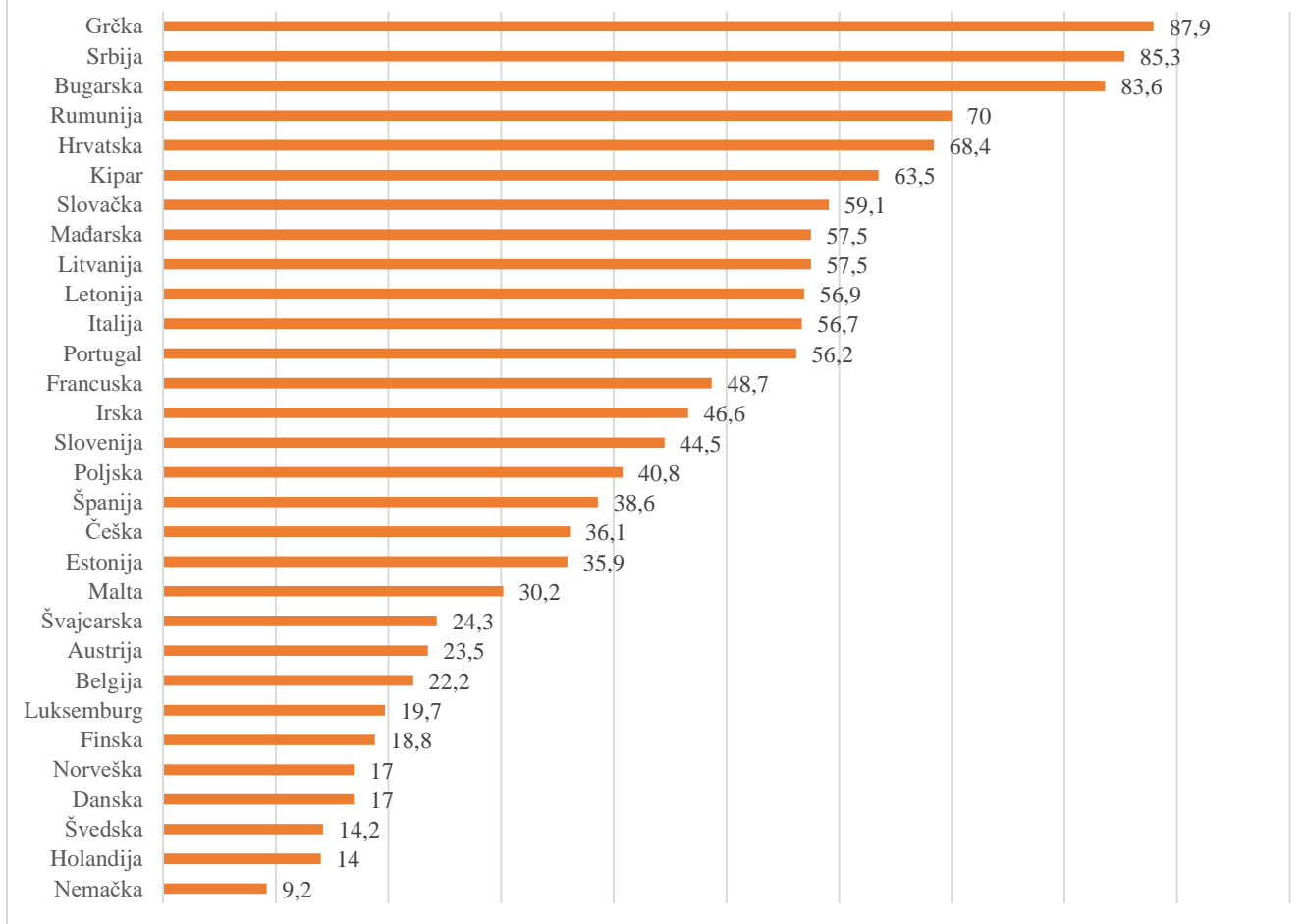


*Izvor podataka Eurostat, Minimum wages database, prikaz autorke*

Stav da su minimalne zarade adekvatne ukoliko su dovoljne da spreče siromaštvo zaposlenih smatramo problematičnim budući da se linija siromaštva postavlja u odnosu na medijanu raspoloživih prihoda (ispod 60% medijane). Kada se uporede podaci o pragu siromaštva i subjektivnoj proceni prihoda koji omogućavaju pokrivanje mesečnih troškova uočavaju se trendovi drugačiji za bogate i siromašne zemlje EU (Fabo and Guzi, 2019). U bogatijim zemljama, procena minimalnih prihoda neophodnih za adekvatan životni standard nalazi se ispod praga siromaštva (Luksemburg, Danska, Finska, Holandija, Austrija, Švedska, Irska) što znači da i oni koji se ubrajaju u siromašne svojim prihodima mogu da bez teškoća zadovolje potrebe svog domaćinstva. Sa druge strane, u siromašnijim zemljama (Grčka, Slovenija, Hrvatska, Litvanija, Rumunija, Bugarska...) procena minimalnih potrebnih prihoda je iznad praga siromaštva što znači da i oni koji nisu u relativnom siromaštvu ne mogu zadovoljiti osnovne potrebe.

Podaci o učešću stanovništva koje ima teškoće da „sastavi kraj sa krajem“ iako se nalazi iznad nacionalnog praga siromaštva (slika 2) ukazuju na to da u zemljama sa niskim prihodima većina domaćinstava nema dovoljno sredstava da pokrije troškove bez teškoća. U poređenju sa EU zemljama Srbija je zemlja sa najvišom stopom subjektivnog siromaštva među stanovništvom iznad praga relativnog siromaštva. U Srbiji devet od deset stanovnika koji žive u domaćinstvima koja se ne smatraju siromašnim ne može da obezbedi adekvatan životni standard dok je takvih u Nemačkoj jedan od deset.

Slika 2. Učešće stanovništva iznad praga siromaštva koji žive u domaćinstvima koja imaju teškoće da sastave kraj sa krajem (SILC 2019) u %



Izvor Eurostat, SILC database, prikaz autorke

Imajući u vidu razlike koje postoje u mogućnostima da minimalnom zaradom ostvare adekvatan životni standard inicijative za utvrđivanje minimalne zarade u odnosu na stvarne troškove života mogu da budu put ka dostizanju adekvatnih zarada. Takve inicijative su pokrenute u Rumuniji i Sloveniji (Eurofound, 2020).

Tokom 2019. godine parlament Rumunije je doneo Zakon o minimalnoj potrošačkoj korpi za dostojanstven život kao osnove za utvrđivanje minimalne zarade. Aneksom zakona utvrđena je minimalna potrošačka korpa za jednu osobu u iznosu od 486 evra. Kancelarija Friedrich-Ebert-Stiftung je izradila socijalni monitor u kojem navodi iznose troškova dostojanstvenog života u Rumuniji za porodicu koju čine dva odrasla i dvoje dece (1465 evra mesečno), porodicu za dvoje odraslih i jednim detetom (1203 evra mesečno), porodicu sa dvoje odraslih bez dece (898 evra) i za jednu odraslu osobu (552 evra mesečno).

U Sloveniji je izmenama Zakona o minimalnoj zaradi, uveden mehanizam koji omogućava da se zakonski utvrđene minimalne zarade približe iznosu zarade za život. Novi mehanizam predviđa da se nivo zakonom propisane minimalne zarade određuje na osnovu minimalne korpe osnovnih dobara i usluga za jednu osobu koja se uvećava za 20%-40%.

## 5. Referentni budžeti kao metod za utvrđivanje adekvatne zarade

Procena efekata uvođenja minimalne zarade u EU  
Prema nalazima kvantitativne analize koju je sproveda EK o mogućem povećanju minimalnih zarada na 60 % medijane bruto zarade. adekvatnost minimalnih zarada bi se poboljšala u približno polovini država članica.

Ključni nalazi:

- ✓ Od 10 do 20 miliona radnika imalo bi koristi od tih poboljšanja.
- ✓ U nekoliko bi se zemalja za više od 10 % smanjilo siromaštvo zaposlenih i nejednakost u zaradama.
- ✓ Razlike u zaradama žena i muškaraca smanjile bi se za oko 5 % ili više.
- ✓ Ekonomski efekti koji se očekuju uključuju: povećanje troškova rada za preduzeća, povećanje cena i, u manjoj meri, smanjenje dobiti.
- ✓ Efekti na preduzeća bi bili ublaženi povećanjem potrošnje osoba sa niskim zaradama, čime bi se podržala domaća potražnja.
- ✓ Preduzeća, posebno mala i srednja, imala bi koristi od postepenih i predvidljivijih povećanja minimalne zarade, čime bi se poboljšalo poslovno okruženje.
- ✓ Negativni učinak na zapošljavanje će biti ograničen. U većini bi slučajeva ostao ispod 0,5 % ukupne zaposlenosti.
- ✓ Korist od zaštite u obliku minimalne zarade za radnike bi premašila mogući negativni učinak na zapošljavanje tih radnika.
- ✓ Učinci na ukupnu konkurentnost bi bili mali.

*Izvor European Commission, 2020*

Referentni budžeti predstavljaju listu roba i usluga (hrana, zdravstvena zaštita, stanovanje, odeća i obuća, kultura, druge usluge) koje su neophodne u jednoj zemlji za dostizanje osnovnog životnog standarda koji ljudima omogućava dostojanstven život. Evropska unija je 2015. okončala jedan projekat koji je istraživao, uz pomoć referentnih budžeta, minimalni iznos finansijskih sredstava u glavnim gradovima država potreban za adekvatno učešće u društvu. Referentni budžeti uzimaju u obzir sastav domaćinstva, raspoloživi prihod i druge elemente (npr. stanovanje i transport). U izradi referentnih budžeta pored kvantitativnih podataka koriste se i kvalitativni podaci. Referentni budžeti su razvijeni u mnogim evropskim zemljama, najčešće sa ciljem da se utvrdi minimalni osnovni dohodak.

Evropska mreža referentnih budžeta je projekat (European Commission, 2014) koji je istraživao, uz pomoć referentnih budžeta, minimalni iznos finansijskih sredstava u glavnim gradovima država potreban za adekvatno učešće u društvu. Kroz ovaj projekat razvijena je zajednička metodologija kako bi se obezbedili kvalitetni uporedivi referentni budžeti u svim članicama EU i kako bi se uspostavila mreža eksperata koji će pružiti podršku u kreiranju i

razvoju referentnih budžeta u svim državama članicama, a u skladu sa razvijenom metodologijom.

## 6. Argumenti za i protiv povećanja minimalnih zarada

Najčešći argumenti protivnika minimalnih zarada su da one dovode do povećanja nezaposlenosti kao i do povećanja neformalne zaposlenosti. Većina studija (prema ILO, 2016) koje su ispitivale uticaj povećanja minimalnih zarada na zaposlenost kako u razvijenim tako i u zemljama u razvoju pokazuje da povećanje minimalnih zarade ne utiče na zaposlenost ili je taj uticaj toliko mali da se ne beleži u statistikama ukupne zaposlenosti i nezaposlenosti. Poslednja empirijska studija sprovedena kako bi se ispitali efekti uvođenja minimalne zarade u Nemačkoj u 2015. godini (Eurofound, 2020) pokazuje da nije bilo negativnih efekata na zapošljavanje osim malog smanjenja poslova sa nepunim radnim vremenom (tzv. mini poslovi), posebno u istočnoj Nemačkoj. Nadalje, istraživanje je pokazalo da nije bilo uticaja na produktivnost rada, ali je došlo je do premeštanja radnika u produktivnije firme sa većim zaradama. Ispitivanje uticaja povećanja

minimalnih zarada na zaposlenost u Latinskoj Americi pokazuju složenost uticaja (ILO, 2016). Studija sprovedena u Argentini je pokazala da povećanje minimalne zarade ima veoma mali uticaj na formalnu zaposlenost, ali je dovela do povećanja zarada u neformalnoj ekonomiji. Argument da će povećanje minimalne zarade dovesti do rasta neformalne zaposlenosti ne možemo da čujemo u zemljama u kojima se ne toleriše rad u neformalnom sektoru, ali možemo da ga čujemo u Srbiji gde ta tolerancija postoji i gde inspekcija rada nije efikasna u suzbijanju sive ekonomije.

Drugi argument koji se navodi protiv povećanja minimalnih zarada je smanjenje profita zbog čega će poslodavci premestiti proizvodnju u zemlje u kojima nema minimalnih zarada ili su one niže (ILO, 2015). Pomenuta nemačka studija je pokazala da povećanje troškova zbog uvođenja minimalne zarade poslodavci prevladavaju na potrošače kroz povećanje cena i time čuvaju svoj profit. Slični su nalazi istraživanja u Mađarskoj (Eurofound, 2020) gde je teret povećanja minimalne zarade takođe prebačen na potrošače.

Teoretičari koji se zalažu za minimalne zarade (ILO, 2015) naglašavaju važnost zaštitne funkcije minimalnih zarada u osiguranju dostojanstvenog životnog standarda radnika i njihovih porodica. Na tržištu rada gde ponuda radne snage premašuje tražnju za radom radnici su potplaćeni, a oni koji su najslabije plaćeni veoma često su jedini koji zarađuju u domaćinstvu zbog čega ne napuštaju posao uprkos veoma niskim zaradama.

Sledeći argument u prilog minimalnim zaradama je da one povećavaju produktivnost ne samo na nivou preduzeća već i u ukupnoj ekonomiji (ILO, 2016). Na primer, u Kini je primećeno da su veće minimalne zarade u gradovima rezultirale manjom verovatnoćom preživljavanja niskoproduktivnih preduzeća. Međutim, nije bilo negativnog efekta na zapošljavanje, jer je došlo do povećanja zaposlenosti i produktivnosti u ostalim („preživelim“) preduzećima.

Treći argument u prilog povećanja minimalnih zarada su argumenti kejnzijanskih ekonomskih teoretičara (ILO, 2016) prema kojima povećanje zarada dovodi do povećanja zaposlenosti usled povećane potrošnje. Mnogo je verovatnije da će najslabije plaćeni radnici trošiti svoje zarade nego da će štedeti. Povećanje minimalne zarade dovodi do rasta prosečnih zarada što dovodi do daljih pozitivnih efekata na potrošnju i zaposlenost.

## 7. Pravo na adekvatne zarade u Srbiji

### 7.1 Pravni okvir

U Ustavu Republike Srbije iskazana je posvećenost međunarodnom pravu u članovima 16. i 18. prema kojima su pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka i neposredno se primenjuju.

Iz navedenog sledi da minimalne zarade u Zakonu o radu treba da budu normirane u skladu sa članom 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te članom 4. Revidirane evropske socijalne povelje, međunarodnim dokumentima koje je RS ratifikovala. Međutim, pravo na minimalnu zaradu garantovano je Zakonom o radu samo zaposlenima koji su u radnom odnosu, ne i ostalim radno angažovanim kako to predviđa Pakt. Komitet za ekonomska,



socijalna i kulturna prava u svojim zaključnim zapažanjima<sup>98</sup> povodom Drugog periodičnog izveštaja koji je podnela RS, a u pogledu obaveza vezanih za član 7. tačka a, podstav ii, iskazuje *svoju zabrinutost u vezi sa načinom na koji se određuje minimalna zarada, bez uzimanja u obzir troškova života i stavova socijalnih partnera, i bez redovne revizije. Komitet je takođe zabrinut zbog niskog nivoa prihoda među zaposlenim osobama sa invaliditetom. Zbog toga Komitet poziva državu da preduzme mere kojima bi osigurala da se pri određivanju minimalnih zarada uvažavaju troškovi života i stavovi socijalnih partnera i da periodično preispita stepen u kom svim radnicima i njihovim porodicama obezbeđuje adekvatan životni standard, u skladu sa članom 7. tačka a. podstav ii Pakta. Komitet takođe poziva državu ugovornicu da reši problem niskih prihoda među zaposlenim osobama sa invaliditetom primenom posebnih mera.*

Kako je već pomenuto Evropski komitet za socijalna prava adekvatnom zaradom smatra onu koja u odnosu na prosečnu zaradu iznosi najmanje 60%. Budući da je minimalna zarada u Srbiji ispod 50% prosečne zarade Komitet smatra<sup>99</sup> da takva situacija nije u skladu sa članom 4, stav 1 Povelje te da minimalna zarada nije dovoljna da se obezbedi dostojanstven životni standard. Budući da je Komitet u Zaključku iz 2014. godine zatražio informaciju o životnom standardu radnika koji primaju minimalnu zaradu i njihovih porodica, kao i merama koje se preduzimaju kako bi se garantovale minimalne zarade u nisko plaćenim sektorima i regionima, a da takve informacije država nije dostavila, Komitet ponavlja isti zahtev i u Zaključku iz 2018. godine.

Pravo na odgovarajuću zaradu normirano u članu 104. Zakona o radu (ZoR) odnosi se na pravičnu zaradu kako je ona definisana u članu 7, tačka a) podstav (i) PESK te ne sadrži elemente iz podstava (ii) koji se odnose na obavezu da se osigura zarada koja će omogućiti pristojan život za radnike i njihove porodice.

Prema ZoR minimalna zarada ne predstavlja ugovorenu zaradu, već zaradu koju zaposleni može da prima ukoliko poslodavac zapadne u poslovne i finansijske probleme te nema sredstava da isplati ugovorenu zaradu. U praksi se često dešava da poslodavci kao redovnu zaradu ugovaraju sa zaposlenima minimalnu zaradu, tako da oni sve vreme rada kod poslodavca primaju isključivo minimalnu zaradu (Urdarević i dr, 2019) . Na ove zloupotrebe državne institucije ili ostaju neme ili svojim pogrešnim tumačenjima daju legitimitet nezakonitoj praksi. U izveštajima Inspektorata za rad ne postoji nijedan podatak o nadzoru instituta minimalne zarade. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u Mišljenju br. 011-00-01331/2006-02 od 12. aprila 2007. godine navodi da se minimalna zarada može ugovoriti prilikom zaključenja ugovora o radu ako za to postoje opravdani razlozi, što je direktno suprotno članu 111. Zakona o radu koji predviđa da se ugovorom o radu mogu urediti samo razlozi za uvođenje minimalne zarade, kao i njena visina u slučaju da do uvođenja dođe. U mišljenju se navodi da poslodavac može zaposlenom da isplati minimalnu zaradu samo ako je ona ugovorena, što nije tačno (Urdarević i dr., 2019). Navedeno mišljenje, ne samo da je u suprotnosti sa zakonskim odredbama već je u suprotnosti sa elementarnom logikom: ukoliko je poslodavac usled lošeg poslovanja doneo odluku o uvođenju

---

<sup>98</sup> Dostupno na [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en)

<sup>99</sup> Dostupno na <https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22ESCDIdentifier%22:%5B%222018/def/SRB/4/1/EN%22%5D%7D>

minimalne zarade postavlja se pitanje kako je moguće da u takvoj situaciji zapošljava nove radnike kada i postojećim radnicima nije u stanju da isplati ugovorene zarade.

Dok se osnovna zarada određuje se na osnovu uslova, utvrđenih pravilnikom, potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu (član 107, stav 1), pravo na minimalnu zaradu se ostvaruje za standardni učinak i vreme provedeno na radu (član 111, stav 1 ZoR). Iz navedenog proizlazi da osnovna zarada ne može biti umanjena po osnovu učinka, ali minimalna može ukoliko radnik ne ostvari standardni učinak. Ovakvo rešenje je sporno iz najmanje dva razloga. Prvo, ZoR ne definiše šta je to standardni učinak što ostavlja prostor za zloupotrebu budući da poslodavac kao standardni učinak može postaviti nerealnu normu. Drugo, budući da se minimalna zarada uvodi izuzetno, zbog poteškoća u poslovanju, dakle kada poslovanje nije standardno, postavlja se pitanje kako je moguće ostvariti standardni učinak kada postoje poremećaji u radu poslodavca, a zbog kojih je i uvedena minimalna zarada.

U praksi državne uprave i sudova minimalna zarada se tumači u korist poslodavaca, a suprotno njenoj zakonskoj svrsi i načinu regulisanja (Urdarević i dr., 2019). Takva praksa dovodi do toga da se veliki broj zaposlenih prima minimalnu zaradu, iako to ne odgovara vrednosti njihovog rada (stepen odgovornosti, vrsta posla i potrebne kompetencije), kao ni zakonom propisanim uslovima za uvođenje minimalne zarade. U većini zemalja koje zakonski regulišu minimalnu zaradu, a i u onima koje to čine kroz kolektivne ugovore, minimalna zarada se u pravilu utvrđuje kao najniži nivo zarada koji se isplaćuje nekvalifikovanim radnicima koji rade najjednostavnije poslove kako bi im bio osiguran normalan život.

Uprkos tome što je isplata minimalne zarade vremenski ograničena, poslodavcu je omogućeno taj period produži na neodređeno vreme (član 111. stav 4. ZoR). Pri tome ne postoji mehanizam koji bi efikasno i objektivno procenio da li taj poslodavac zaista ima potrebu da uvede minimalnu zaradu pa se u praksi dešava da poslodavci uvode minimalnu zaradu uz formalno isticanje zakonskih razloga a da oni u praksi nisu postojali jer se njihovo poslovanje odvijalo redovno (Urdarević i dr., 2019). Uprkos tome što je stav sudske prakse jedinstven u pogledu toga da situacije u kojima poslodavac može doneti odluku o uvođenju minimalne zarade *moraju biti određene – ne odredive, što znači da nije adekvatan razlog „pomećaj u poslovanju“ ako nije definisano u čemu se ogleda pomećaj poslovanja i šta je razlog nastanka istog*<sup>100</sup>, potpuno izostaje bilo kakva kontrola od strane nadležnih organa.

Kriterijumi za utvrđivanje iznosa minimalne zarade definisani su u članu 112, stav 3. ZoR: *pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi se naročito od: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe, kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada, stope rasta bruto domaćeg proizvoda, kretanja potrošačkih cena, kretanja produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici.* Odluke o utvrđivanju minimalne cene rada međutim ne sadrže obrazloženje iz kojeg bi se videlo na osnovu čega je i zašto utvrđen navedeni iznos minimalne cene rada.

Egzistencijalne i socijalne potrebe porodice se izražavaju kroz minimalnu potrošačku korpu koja ne predstavlja meru troškova osnovnih roba i usluga neophodnih za dostojanstven život zaposlenog i njegove porodice. Minimalna potrošačka korpa je u Srbiji mera potrošnje 30% najsiromašnijih domaćinstava u Srbiji i uzimanje minimalne potrošačke korpe kao referentne

<sup>100</sup> Izvor Pravni portal, dostupno na <https://www.pravniportal.com/minimalna-zarada-kao-garantovana-vrednost/>

vrednosti predstavlja zalaganje za siromaštvo zaposlenih. Međutim i pri određivanju minimalne zarade u odnosu na minimalnu potrošačku korpu ona iz godina u godinu biva utvrđena na način da zaposleni sa minimalnim zaradama ne mogu pokriti troškove minimalne potrošačke korpe (tabela 1). Drugim rečima, iz podataka o odnosu minimalne zarade i minimalne potrošačke korpe može se zaključiti da je kriterijum egzistencijalnih i socijalnih potreba irelevantan kod utvrđivanja minimalne cene rada. Zaposlenima koji su primali minimalnu zaradu nedostajalo je zavisno od godine, od 20% (u 2020.) do 40% (2015., 2016. i 2017.) sredstava kako bi se njihovo domaćinstvo pridružilo po potrošnji najsiromašnijim.

Tabela 1. Iznos minimalne zarade i minimalne potrošačke korpe u septembru mesecu (u dinarima)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>minimalna potrošačka korpa</b>	35248	35265	36330	36646	37073	37741
<b>minimalna zarada</b>	21296	21296	21840	22880	26090	30367
<b>odnos minimalne zarade i minimalne potrošačke korpe</b>	0.60	0.60	0.60	0.62	0.70	0.80

*Izvor podataka za minimalnu zaradu: Paragraf – statistički podaci, za potrošačku korpu  
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija; proračun i prikaz autorke*

Realan rast minimalnih zarada nije usklađen sa rastom produktivnosti uprkos tome što je produktivnost jedan od kriterijuma za utvrđivanje iznosa minimalne cene rada. Prema podacima MOR u periodu od 2010. do 2019. godine produktivnost je u Srbiji povećana za 2,5% dok je realan rast minimalnih zarada bio svega 1.8% (ILO, 2020).

## 7.2 (Zlo)upotreba minimalnih zarada

Pored toga što svoju radnu snagu promovise kao najjeftiniju u ovom delu Evrope, država Srbija se aktivno uključila u stimulisanje potplaćivanja radnika odnosno dodatno pojeftinjenje radne snage. Izmenama člana 58. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2015 godine<sup>101</sup>, obaveza poslodavca da sa angažovanim na javnim radovima zaključi ugovor o radu na određeno vreme sa ugovorom o radnom angažovanju, dovela je do uskraćivanja niza prava koja su ova lica imala po osnovu radnog odnosa, ali i do snižavanja primanja ispod nivoa minimalne zarade. Dok su angažovani na javnim radovima pre donošenja izmena Zakona imali zaradu koja nije mogla biti niža od minimalne zarade nakon donošenja izmena, u 2015. godini naknada je iznosila 15.000<sup>102</sup> dinara i bila je za trećinu niža od minimalne zarade u tom periodu.

Minimalna zarada se koristi kao referentna vrednost u nekoliko propisa. U Zakonu o dualnom obrazovanju propisana je isplata naknade za učenje kroz rad *u neto visini od najmanje 70% minimalne cene rada*<sup>103</sup>. U Zakonu o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima normirano je da se naknada za rad obračunava se po radnom

<sup>101</sup> Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, "Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 38/2015

<sup>102</sup> Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2015. godinu, str. 38

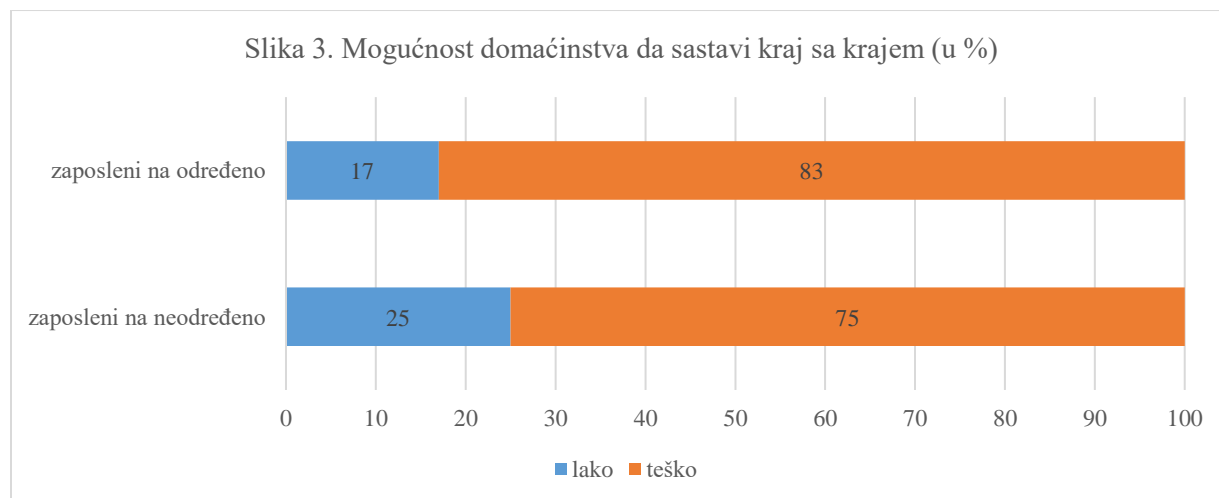
<sup>103</sup> Sl. glasnik RS", br. 101/2017 i 6/2020, član 34, stav 2.

času najmanje u iznosu minimalne cene rada utvrđene u skladu sa zakonom<sup>104</sup> Uslov za dobijanje subvencija za troškove bruto zarada za nove zaposlene u dvogodišnjem periodu je isplata ugovorene zarade svakom novom zaposlenom a koja je za 20% veća od minimalne zarade<sup>105</sup>.

Uprkos tome što je isplata minimalne zarade izuzetna i uslovljena Odlukom poslodavca, postoje primeri gde se u javnim preduzećima ugovara osnovna zarada niža od iznosa minimalne zarade, a onda preduzeće vrši doplatu do zakonski utvrđenog iznosa minimalne zarade<sup>106</sup>. Isti poslodavac suprotno ZoR i Konvenciji br. 131 MOR uslovljava sindikate da potpišu kolektivni ugovor je kojim je propisana niža minimalna cena rada od važeće propisane minimalne zarade u Srbiji.

### 7.3 Prikaz stanja

Ogromna većina zaposlenih u Srbiji, kako pokazuje<sup>107</sup> Evropsko istraživanje o uslovima rada nije u stanju da podmiri osnovne troškove u svom domaćinstvu (slika 3). Navedeni nalazi su potpuno očekivani imajući u vidu da je svaki drugi zaposleni/a jedina osoba koja radi u domaćinstvu (Eurofound, 2017) kao i veoma nizak nivo zarada koje nisu dovoljne za zadovoljavanje potreba. Tri četvrtine zaposlenih na neodređeno ima teškoće u zadovoljavanju osnovnih potreba, a među zaposlenima na određeno takvih je 83%. U EU 31% zaposlenih na neodređeno i 31% polovina privremeno zaposlenih ima teškoće u zadovoljavanju potreba domaćinstva<sup>108</sup>.



*Izvor podataka Eurofound Sixth European Working Conditions Survey; prikaz autorke*  
*Napomena: Mogućnost domaćinstva da sastavi kraj sa krajem je jedan od indikatora blagostanja koji se koristi u analizi Evropskog istraživanja o uslovima rada, eng. ability to make ends meet. U srpskom jeziku koriste se izrazi „mogućnost da se sastavi kraj sa krajem“ ili „subjektivno siromaštvo“ (RZS Anketa o prihodima i uslovima života).*

<sup>104</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 50/2018, član 7, stav 2.

<sup>105</sup> Uredba o određivanju kriterijuma za dodelu podsticaja radi privlačenja direktnih ulaganja, "Sl. glasnik RS", br. 1/2019, član 10, stav 2.

<sup>106</sup> Videti <https://www.danas.rs/ekonomija/zaposleni-traze-minimalnu-cenu-rada-u-skladu-sa-zakonom/>, pristupljeno 30. juna 2021. godine

<sup>107</sup> Dostupno na <https://www.eurofound.europa.eu/data/european-working-conditions-survey>

<sup>108</sup>

Za veliki broj domaćinstava u Srbiji jedna zarada, bila ona minimalna, medijalna ili prosečna je jedini izvor prihoda. U kojoj meri je ona dovoljna da bi se podmirili troškovi prosečnog domaćinstva prikazano je u tabeli 2. Prosečna potrošačka korpa predstavlja potrošnju domaćinstava koji se nalaze između trećeg i osmog decila, odnosno između 20% najsiromašnijih i 10% najbogatijih domaćinstava. U posmatranom periodu (od 2015. do 2021) godine ni prosečna zarada nije bila dovoljna da se obezbede robe i usluge iz potrošačke korpe. Uočljivo je povećanje kupovne moći zaposlenih koji primaju prosečne zarade dok to povećanje kupovne moći zaposlenih sa minimalnom zaradom neznatno. Radnicima na minimalnoj zaradi potrebne su dve i po zarade kako bi pokrili troškove potrošačke korpe.

*Tabela 2 Prosečna potrošačka korpa, minimalna zarada, medijalna zarada i prosečna zarada u mesecu januaru te odnos zarade i potrošačke korpe.*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>potrošačka korpa</b>	6593 6	6727 7	6856 4	6989 7	7059 5	7241 3	7447 0
<b>minimalna zarada</b>	2129 6	2032 8	2288 0	2631 2	2857 5	3174 7	3090 0
<b>odnos minimalna zarada/potrošačka korpa</b>	0.32	0.30	0.33	0.38	0.40	0.44	0.41
<b>medijalna zarada</b>				3872 1	4146 7	4616 7	4800 0
<b>odnos medijalna zarada/potrošačka korpa</b>				0.55	0.59	0.64	0.64
<b>prosečna zarada</b>	3928 5	4044 3	4150 8	5004 8	5452 1	5994 1	6310 9
<b>odnos prosečna zarada/potrošačka korpa</b>	0.60	0.60	0.61	0.72	0.77	0.83	0.85

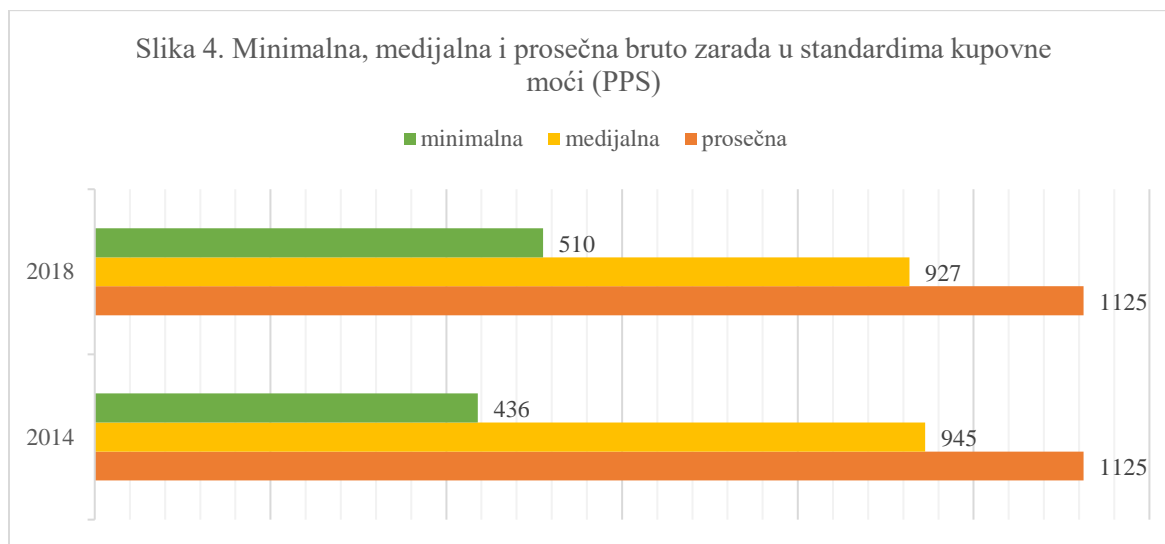
*Izvor podataka za minimalnu zaradu: Paragraf – statistički podaci, za potrošačku korpu Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, za medijalnu i prosečnu zaradu baza podataka Republičkog zavoda za statistiku; proračun i prikaz autorke*

Treba imati na umu da potrošnja domaćinstva ne govori o tome da li su ostvareni standardi dostojanstvenog života već nam govori o mogućnostima domaćinstva koje su određene raspoloživim приходima. Ukoliko se uporede iznosi minimalne, medijalne i prosečne zarade sa podacima o decilnoj raspodeli potrošnje iz Ankete o potrošnji domaćinstva<sup>109</sup> dolazimo do zaključka da se radnici koji su primili minimalne ili medijalne zarade svojim приходima mogli pokriti potrošnju najsiromašnijih domaćinstava. Minimalna zarada u 2019. godini u iznosu od 27.022 dinara bila je tek nešto iznad potrošnje 10% najsiromašnijih domaćinstava u Srbiji (25.329 dinara). Medijalna zarada u iznosu od 42.037 dinara bila je na nivou potrošnje 30% najsiromašnijih domaćinstava (42.239 dinara). Prosečna zarada u iznosu od 54.908 dinara bila je između potrošnje

<sup>109</sup> Dostupno na <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205662.pdf>

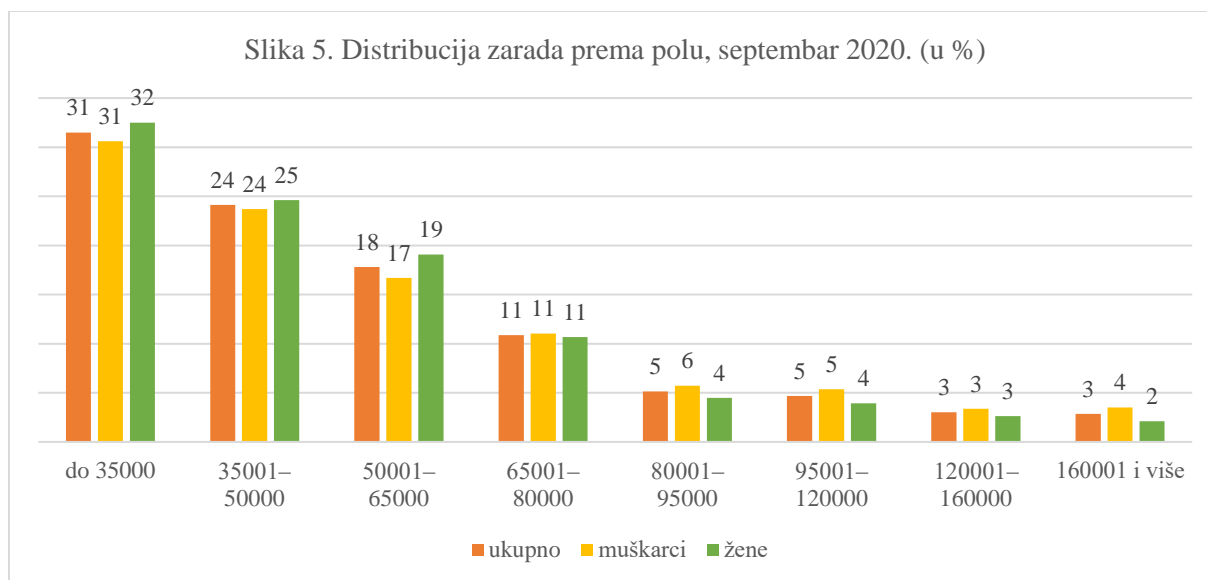
4. i 5. decila što znači da prosečna zarada u 2019. godini nije bila dovoljna za potrošnju prosečnog domaćinstva koje se nalazi u 5. decilu.

Nominalno povećanje zarada nije doprinelo poboljšanju životnog standarda ogromne većine formalno zaposlenih u Srbiji (slika 4.). Između 2014. i 2018. godine zarade su nominalno rasle, međutim kupovna moć radnika koji su primili prosečnu zaradu u 2018. godini na nivou je kupovne moći iz 2018. godine dok je kupovna moć onih sa medijalnim zaradama niža nego 2014. godine. Minimalna bruto zarada u 2018. godini povećana je u odnosu na 2014. godinu nominalno za 24,6%, dok je povećanje u standardima kupovne moći iznosilo 17%. radnici sa minimalnom zaradom imaju dvostruko nižu kupovnu moć nego oni sa prosečnom.



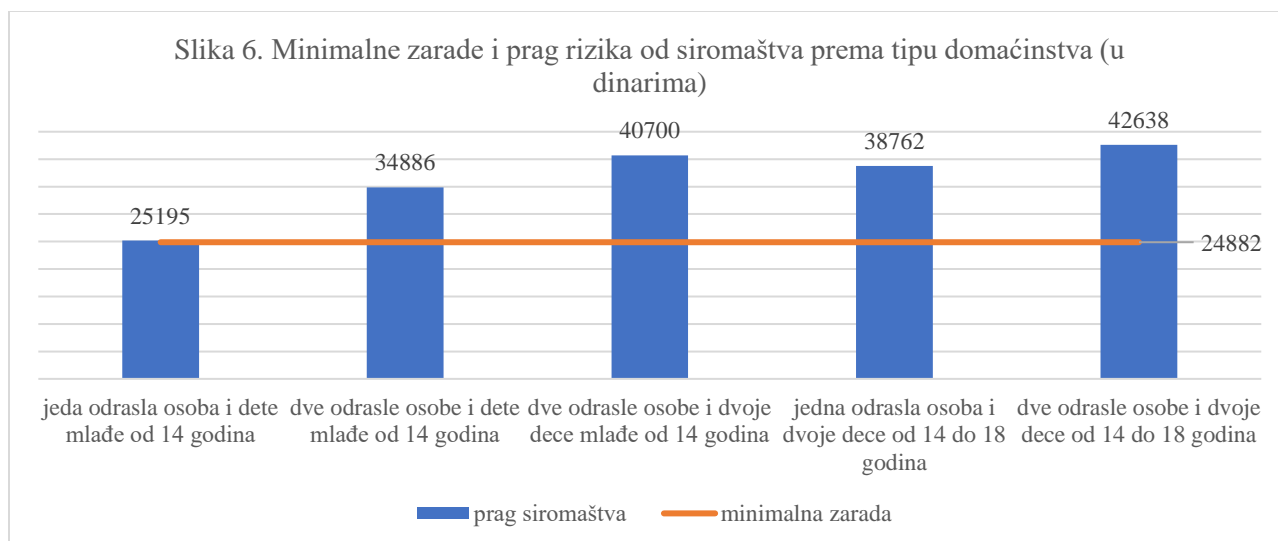
*Izvor podataka Eurostat Earnings database; prikaz autorke*

Podaci o distribuciji zarada (slika 5) ukazuju da su najbrojniji zaposleni koji ostvaruju zarade koje su do nivoa 115% minimalne zarade: 31% muškaraca i 32% žena primilo je u septembru 2020. godine zaradu manju od 35.000 dinara. Preko 683.000 zaposlenih je imalo zarade sa kojima nisu mogli da podmire troškove minimalne potrošačke korpe, a njih preko 1,6 miliona nije moglo da priušti prosečnu potrošačku korpu.



Izvor podataka Republički zavod za statistiku, Zarade zaposlenih prema delatnosti, nivoima kvalifikacije i polu, septembar 2020.; prikaz autorke

Minimalne i medijalne zarade u Srbiji ne pružaju zaposlenima mogućnost da ostvare dostojanstven životni standard. Budući da gotovo svaki četvrti zaposleni/a prima niske zarade postavlja se pitanje da li su takve zarade dovoljne da radnike i njihove porodice zaštite od siromaštva. Uzimajući u obzir da značajan broj radnika predstavlja jedine zaposlene u domaćinstvu uporedili smo minimalne zarade sa pragom siromaštva za različite tipove domaćinstva u 2018. godini (slika 6). Minimalna zarada u Srbiji nije dovoljna da radnika i njihovu porodicu zaštiti od siromaštva pri čemu je jedinom zaposlenom koji je samohrani roditelj sa detetom mlađim od 14 godina do praga siromaštva nedostajalo 313 dinara, a onom koji živi u četvoročlanoj porodici sa decom starom od 14 do 18 godina da bi se podigao iznad linije siromaštva nedostajalo je 17.757 dinara.



Izvor podataka za minimalnu zaradu: Paragraf – statistički podaci, za prag rizika od siromaštva Eurostat SILC database; proračun i prikaz autorke

Najniže zarade imaju radnici na niskokvalifikovanim poslovima koji najčešće imaju i najniži nivo obrazovanja. Među siromašnima je značajno veće učešće radnika sa nižim obrazovanjem u odnosu na one sa srednjim ili visokim obrazovanjem<sup>110</sup>. Više od trećine radnika sa nižim obrazovanjem prima niske zarade (35,3%) dok je takvih među zaposlenima sa srednjim obrazovanjem 21,5%, a među visokoobrazovanim 4,9%<sup>111</sup>.

Visina zarada ima izraženu rodnu dimenziju, pa ostvarenje prava na adekvatnu zaradu jeste i pitanje rodne ravnopravnosti. U dva sektora sa najvećim brojem zaposlenih – prerađivačkoj industriji i trgovini, udeo muškaraca sa niskim zaradama je 14% i 23,4% respektivno dok udeo žena sa niskim zaradama iznosi 24,7% i 28,2% respektivno. Rodni jaz u zaradama<sup>112</sup> ukazuje na kršenje prava na jednaku zaradu za rad jednake vrednosti pri čemu je najveći rodni jaz prema obrazovnom nivou među zaposlenima sa nižim obrazovanjem (21,2%) i visokoobrazovanim (17,9%), dok je prema grupama zanimanja najveći jaz za zanatska zanimanja (23,8%), tehnička zanimanja (19,3%) i za stručnjake (19%)<sup>113</sup>.

## 8. Sindikati i pravo za adekvatne zarade

Kolektivno pregovaranje, a time i pregovaranje o zaradama, ključni je mehanizam pomoću kojeg sindikati doprinose ostvarivanju prava na adekvatnu zaradu. Istraživanja pokazuju (prema Besamusca, 2021) da je kolektivno pregovaranje o zaradama povezano sa višim zaradama i manjim nejednakostima u zaradama. U proseku, zarade u preduzećima gde su sklopljeni kolektivni ugovori su više od zarada u preduzećima gde kolektivni ugovori ne postoje. Tamo gde kolektivno pregovaranje centralizovano ili se obavlja uz koordinaciju, manji su rasponi zarada. Iako se u kolektivnim ugovorima na nivou preduzeća zarade mogu utvrditi u višem iznosu nego je to u sektorskom kolektivnom ugovoru, rasponi zarada su manji nego rasponi zarada u preduzećima u kojima se kolektivni ugovori zaključuju samo na nivou preduzeća ili u preduzećima u kojima nema kolektivnih ugovora. Prema podacima Evropske konfederacije sindikata (ETUC)<sup>114</sup> u devet od 10 država članica koje imaju najniže prosečne zarade pokrivenost kolektivnim ugovorima je između 7% do 30% dok je u sedam od 10 država sa najvišim prosečnim zaradama, pokrivenost zaposlenih kolektivnim ugovorima preko 70%. Kolektivno pregovaranje je od ključne važnosti za ostvarivanje dostojanstvene zarade. Unutar EU postoje velike razlike u broju zaposlenih sa niskim zaradama – od 3% u Švedskoj do 26% u Litvaniji. Od 12 zemalja koje imaju najmanje učešće zaposlenih sa niskim zaradama njih devet imaju pokrivenost kolektivnim ugovorima veću od 70% pri čemu se pregovaranje u ovim zemljama odvija na (multi)sektorskom nivou. Drugim rečima, visoka pokrivenost kolektivnim ugovorima ograničava sektor niski zarada (Mueller et al., 2020).

Ekonomske i društvene okolnosti u kojima deluju sindikati u Srbiji postavljaju niz ograničenja pred sindikate u zalaganju za ostvarenje radnih prava, između ostalih i prava na adekvatnu zaradu. Sindikati u Srbiji nemaju sa druge strane pregovaračkog stola samo poslodavce već i državu koja se aktivno uključuje u snižavanju standarda dostojanstvenog rada. Politika koja

<sup>110</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_iw04/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_iw04/default/table?lang=en)

<sup>111</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN\\_SES\\_PUB11\\_\\_custom\\_1136335/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_SES_PUB11__custom_1136335/default/table?lang=en)

<sup>112</sup> Rodni jaz u zaradama predstavlja procentualno učešće razlike između zarada po času zaposlenih muškaraca i žena u prosečnoj zaradi po času muškaraca.

<sup>113</sup> <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205664.pdf>

<sup>114</sup> Dostupno na <https://www.etuc.org/en/pressrelease/eu-countries-weak-collective-bargaining-have-lowest-wages>



se bazira na stvaranju konkurenstke prednosti snižavanjem zarada stavlja sindikat u veoma nepovoljan položaj budući da se takva stremjenja države reflektuju u izmeni zakonodavnog okvira i donošenju politika koje idu u pravcu slabije zaštite radnika., Pregovaranje o minimalnoj ceni rada ukazuje na odsustvo socijalnog dijaloga kao i o kolektivnoj pregovaračkoj nemoći. Socijalno ekonomski savet koji prema ZoR odlučuje o iznosu minimalne zarade (član 112. stav 1.), do sada nije uspeo da donese jednoglasnu odluku o visini minimalne cene rada tako da tu odluku iz godine u godinu donosi Vlada Republike Srbije.

U Srbiji već 12 godina ne postoji Opšti kolektivni ugovor, a trenutno je na snazi zanemarljivo mali broj posebnih (granskih) kolektivnih ugovora, naročito u privatnom sektoru gde su svega dva, a slična situacija je i na nivou poslodavca (CDR, 2020). Uvažavajući činjenicu da pravni okvir u Srbiji nije podsticajan za kolektivno pregovaranje kao i to da Unija poslodavaca Srbije kao jedino reprezentativno udruženje okuplja poslodavce kod kojih je svega četvrtina ukupnog broja zaposlenih<sup>115</sup>, čini se da je za sindikate važnije sagledavanje faktora koji utiču na njihovu pregovaračku poziciju, a koji su deo njihove odgovornosti.

Slaba pregovaračka moć sindikata u Srbiji rezultat je niske stope sindikalizovanosti i niske stope pokrivenosti kolektivnim ugovorima. Tačni podaci o stopi sindikalizovanosti nisu dostupni od 2010 godine kada je ona iznosila 27,9%<sup>116</sup>. Danas su dostupne samo procene kako o stopi sindikalizovanosti tako i o pokrivenosti kolektivnim ugovorima. Stopa sindikalizovanosti je pala sa 40% koliko je iznosila 2004. godine na 25% u 2017. pri čemu postoji značajna razlika u sindikalizovanosti zaposlenih u javnom (60%) i privatnom (20%) sektoru. Pokrivenost zaposlenih kolektivnim ugovorima pala je sa 30% u 2008. godini na 25% u 2016. (Astrov i dr., 2020). Prvi korak u jačanju pregovaračke moći treba da bude realno sagledavanje postojećeg stanja<sup>117</sup> kako bi se procenili sopstveni kapaciteti i definisale strategije za delovanje.

## 9. Zaključci i preporuke

Pravo na adekvatnu zaradu je ljudsko pravo normirano u brojnim ugovorima međunarodnog prava: Ustavu MOR iz 1919. godine, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948, Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine i Konvenciji 131 MOR o Minimalnoj zaradi iz 1970. Adekvatna zarada je definisana kao osnovno socijalno pravo i u Evropi: u Evropskoj socijalnoj povelji iz 1961. godine, Poglavlju o osnovnim socijalnim pravima radnika EU iz 1989. kao i Evropskim stubom osnovnih socijalnih prava iz 2017. godine. Uprkos tome što je Srbija ratifikovala međunarodne standarde u ovoj oblasti izostaje njihova primena.

Iako se način utvrđivanja visine minimalnih i zarada za život metodološki razlikuje, između koncepta minimalne i dostojanstve zarade ne postoji razlika. Ukoliko minimalna zarada ne omogućava ostvarenje dostojanstvenog života radnika i njegove porodice, tada nije ostvareno pravo na adekvatnu zaradu zbog čega je zalaganje za pravo na adekvatnu zaradu zalaganje da minimalne zarade budu zarade za život. U određivanju dostojanstvene zarade bez obzira koje

---

<sup>115</sup> <https://www.oecd.org/employment/collective-bargaining-database-serbia.pdf>

<sup>116</sup> ILOSTAT <https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer59/>

<sup>117</sup> Eurofound nakon dobijanja podataka o broju članova od strane pet sindikata u Srbiji, stvaran broj članova sindikata procenjuje kao polovinu broja koji su naveli sindikazi. Dostupno na <https://www.eurofound.europa.eu/sv/country/serbia#actors-and-institutions>

metode se koriste procena se vrši na osnovu troškova roba i usluga koje su neophodne radniku i njegovoj porodici kako bi ostvarili adekvatan životni standard.

Minimalna zarada u Zakonu o radu nije normirana u skladu sa članom 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te članom 4. Revidirane evropske socijalne povelje, međunarodnim dokumentima koje je RS ratifikovala. Upravo to je razlog da međunarodna tela izražavaju zabrinutost u vezi sa načinom na koji se određuje minimalna zarada, bez uzimanja u obzir troškova života i stavova socijalnih partnera, i bez redovne revizije (Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava) i upozoravaju da minimalna zarada nije dovoljna da se obezbedi dostojanstven životni standard (Evropski komitet za socijalna prava).

Prema ZoR minimalna zarada ne predstavlja ugovorenu zaradu, već zaradu koju zaposleni može da prima ukoliko poslodavac zapadne u poslovne i finansijske probleme. U praksi su česti slučajevi da poslodavci kao redovnu zaradu ugovaraju sa zaposlenima minimalnu zaradu. Na zloupotrebe instituta minimalne zarade državne institucije ili ostaju neme ili svojim pogrešnim tumačenjima daju legitimitet nezakonitoj praksi. U izveštajima Inspektorata za rad ne postoji nijedan podatak o nadzoru instituta minimalne zarade. Vlada se aktivno uključuje u stvaranje ekonomije koja se zasniva na urušavanju životnog standarda radnica i radnika uvođenjem minimalne zarade kao referentne vrednosti u niz propisa.

Godinama unazad, SES ne postiže saglasnost o visini minimalne cene rada tako da odluku donosi Vlada pri čemu odluke o utvrđivanju minimalne cene rada ne sadrže obrazloženje iz kojeg bi se videlo na osnovu čega je i zašto utvrđen navedeni iznos minimalne cene rada. Kolektivno pregovaranje koje treba da bude ključni instrument sindikata u borbi za ostvarivanje prava na adekvatne zarade gotovo da ne postoji o čemu govore podaci da je tek četvrtina formalno zaposlenih obuhvaćena kolektivnim ugovorima. Slabljenju pregovaračke moći sindikata doprinele su izmene ZoR, ali i pad sindikalizovanosti pri čemu ne postoji strategija sindikata da se ovakvo stanje promeni.

Većina zaposlenih u Srbiji, kako pokazuju podaci nema zaradu koja bi im omogućila da podmire osnovne troškove u svom domaćinstvu. Tri četvrtine zaposlenih na neodređeno ima teškoće u zadovoljavanju osnovnih potreba, a među zaposlenima na određeno takvih je 83%. Radnici koji primaju minimalne zarade žive u domaćinstvima koja su ispod praga siromaštva, a svojim primanjima ne mogu da pokriju ni troškove minimalne potrošačke korpe. Trećina formalno zaposlenih prima zarade koje su do nivoa 115% minimalne zarade odnosno zaradu manju od 35.000 dinara. Preko 683.000 zaposlenih je imalo zarade sa kojima nisu mogli da podmire troškove minimalne potrošačke korpe, a njih preko 1,6 miliona nije moglo da priušti prosečnu potrošačku korpu.

Preporuke:

- ✓ Definisati pravo na adekvatnu zaradu u ZoR u skladu sa međunarodnim standardima pre svega članom 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te članom 4. Revidirane evropske socijalne povelje, međunarodnim dokumentima koje je RS ratifikovala.
- ✓ U ZoR definisati pojam radnika tako da obuhvata sve one koji ulažu rad, bez obzira na pravnu prirodu regulisanja njihovog položaja, bez obzira na državljanstvo, kao i bez obzira na državljanstvo poslodavca (Centar za dostojanstven rad, 2020). Na ovaj način bi se obezbedila zakonska zaštita (uključujući i pravo na minimalnu zaradu) svih radno angažovanih lica bez obzira na pravni osnov angažovanja.

- ✓ Izmeniti ZoR tako da se uvedu dva modaliteta minimalne zarade (Centar za dostojanstven rad, 2020). Prvi bi se odnosio na minimalnu zaradu kao najniži mesečni iznos neto zarade koja se isplaćuje radniku za rad sa punim radnim vremenom. Minimalna zarada treba da bude utvrđena na republičkom nivou za sve sektore delatnosti na koji način bi bio uvažen princip da svaki radnik ima jednako pravo na zaštitu zarade i u iznosu koji omogućava radniku i njegovoj porodici dostojanstven život. Drugi modalitet, garantovana zarada je zaštitna mera kod poslodavca koji nije u stanju da isplati ugovorenu zaradu koja treba da bude ograničena na šest meseci, bez mogućnosti produženja. Odluka o uvođenju garantovane zarade mora biti obrazložena, a garantovana zarada ne može biti niža od minimalne zarade. Nakon isteka šest meseci ili po ukidanju odluke o uvođenju garantovane zarade poslodavac mora da isplati razliku između ugovorene i isplaćene (garantovane) zarade čime bi se uvažili elementi koji se odnose na vrednost rada: stepen odgovornosti, vrstu posla i potrebne kompetencije.
- ✓ Visinu minimalne zarade utvrditi na osnovu jasnih, operacionalizovanih kriterijuma pri čemu takva zarada treba da bude određena prvenstveno u odnosu na potrebe radnika i njegove porodice čije zadovoljavanje omogućava pristojan život. Kao metod za utvrđivanje adekvatnosti zarada koristiti referentni budžet koji predstavlja listu roba i usluga (hrana, zdravstvena zaštita, stanovanje, odeća i obuća, kultura, druge usluge) koje su neophodne za dostizanje osnovnog životnog standarda koji ljudima omogućava dostojanstven život. Do trenutka izrade referentnog budžeta iznos minimalne zarade utvrditi na osnovu podataka dostavljenih od Republičkog zavoda za statistiku iz Ankete o potrošnji domaćinstva za prethodnu godinu tako da iznos minimalne zarade bude u visini potrošnje domaćinstava petog decila iz Ankete o potrošnji domaćinstva za prethodnu godinu (Centar za dostojanstven rad, 2020).
- ✓ Izmeniti radno zakonodavstvo u delu koji se odnosi na kolektivno pregovaranje tako da se u potpunosti uvažavaju međunarodni radnopravni standardi uz izmenu pravnog regulisanja ove materije, u pravcu inteziviranja kolektivnog pregovaranja i omogućavanja zaključivanja većeg broja kolektivnih ugovora na svim nivoima (Centar za dostojanstven rad, 2020).
- ✓ Izvršiti izmene poreskih zakona u pravcu povećanja poreza na dobit, uvođenja progresivnog oporezivanja zarada i oslobađanje plaćanja poreza na minimalne zarade.
- ✓ Sindikati kao članovi SES treba da napuste defanzivnu poziciju sa koje se zalažu da minimalna zarada bude na nivou minimalne potrošačke korpe. Umesto toga, zalaganje za dostojanstvenu zaradu treba da bude minimalni pregovarački zahtev ili bar da bude postavljena kao cilj do kojeg postepeno treba da se dođe. Za to je potrebno jačanje kapaciteta sindikata za prikupljanje i analizu podataka relevantnih za pregovaranje uz istovremeno razvijanje strategije zagovaranja.

## Literatura

1. Astrov, V., Leitner, S., Mara, I., Podkaminer, L., Weinberger-Vidovic, H. (2020) : Wage developments in the Western Balkans, Moldova and Ukraine, wiiw Research Report, No. 444, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), Vienna
2. Besamusca, J. (2021). Collectively Agreed Wages in Europe. COLBAR-EUROPE. University of Amsterdam

3. Centar za dostojanstven rad (2020) Zakon o radu (Model); Centar za dostojanstven rad i Ulof Palme centar, Beograd
4. Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg
5. Eurofound (2020), Minimum wages in 2020: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
6. European Commission (2020a) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union; COM/2020/682 final
7. European Commission (2020b) Study on due diligence requirements through the supply chain -Final Report
8. European Commission (2014) Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
9. Fabo, Brian; Belli, Sharon Sarah (2017) : (Un)believeable wages? An analysis of minimum wage policies in Europe from a living wage perspective, IZA Journal of Labor Policy, ISSN 2193-9004, Springer, Heidelberg, Vol. 6, Iss. 4, pp. 1-11
10. Fabo, B. and Guzi, M. (2019) The cost of living in the EU: how much do you need? ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, No 4/2019
11. ILO (2015) National Employment Policies - A guide for workers' organisations; International Labour Office. – Geneva
12. ILO (2016) Minimum wage policy guide; International Labour Office. – Geneva
13. ILO (2019) Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization International Labour Office, Geneva, 2019
14. ILO (2020) Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19, International Labour Office – Geneva
15. Kraatz, S. (2020) Fair minimum wages for Europe: State of play and lessons from research; Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies
16. Ljarja, A. & Musiolek, B. (2020) The Europe Floor Wage Benchmark. A Living Wage in Central, East and South-East Europe; Clean Clothes Campaign
17. Mueller, T. & Rainone, S. & Vandaele, K. (2020). Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery; In book: Benchmarking Working Europe 2020 (pp.96-117), ETUI
18. Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S. and Vanhercke B. (2019). In-work poverty in Europe. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission
19. Topić, B. (2020) Rukovodeća načela Ujedinjenih nacija o biznisu i ljudskim pravima: značajan pokušaj rješavanja pitanja korporativnih kršenja ljudskih prava, Pravni zapisi, god. XI, br. 1 (2020)
20. Urdarević, B. i dr. (2019) Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji - Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Centar za dostojanstven rad, Beograd.

## PRAVO NA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

### 1. Uvod

Sloboda udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje predstavljaju fundamentalna prava radnika i osnovno sredstvo za postizanje ravnoteže između interesa radnika i poslodavca.

Putem kolektivnog pregovaranja, strane u kolektivnim pregovorima identifikuju zajedničke, ali i međusobno suprotstavljene interese i dolaze do zajedničkog sporazuma. Na primer, sindikati u kolektivnom pregovaranju mogu da prihvate niži procenat uvećanja zarade po osnovu prekovremenog rada, ali da zahtevaju da zaposleni imaju veću mogućnost da sami organizuju svoje radno vreme.<sup>119</sup> Dakle, kolektivno pregovaranje može da bude sredstvo za postizanje ravnoteže između, s jedne strane, želje poslodavaca za većom fleksibilnošću na radu i s druge strane, želje zaposlenih da obavljanje rada prilagođavaju svojim obavezama i potrebama.

Važno je istaći da uspešnost kolektivnog pregovaranja u najvećoj meri zavisi od ekonomskog, institucionalnog, političkog i pravnog okvira u kojem se odvijaju kolektivni pregovori između sindikata i poslodavaca.<sup>120</sup> Upravo iz tog razloga, stepen razvijenosti kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga je različit od države do države.

Danas, pravo na kolektivno pregovaranje postalo je široko prepoznato u akademskoj zajednici kao ključni instrument za regulisanje uslova rada i odnosa između poslodavca i radnika na način kojim se obezbeđuje pravednija distribucija viška sredstava, unapređuju uslovi rada i čuva dostojanstvo radnika, ali istovremeno i institucionalizuju industrijski sukobi. U literaturi se, stoga, često ističe da „suprotstavljena očekivanja radnika i poslodavaca mogu biti pomirena putem kolektivnih pregovora jer se moć suprotstavlja moći“.<sup>121</sup>

### 2. Kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog u Republici Srbiji

Istorijski posmatrano, kolektivno pregovaranje predstavlja najstariji oblik socijalnog dijaloga i najvažniji način uređivanja odnosa između poslodavaca i sindikata na bazi uzajamnog kompromisa i zajedničkog sporazuma.

Socijalni dijalog možemo posmatrati i kao zbir kolektivnih prava zaposlenih i poslodavca. U tom smislu, ukoliko bi se podigao nivo kolektivnog pregovaranja, podigao bi se i nivo socijalnog dijaloga i obrnuto.

Kolektivno pregovaranje možemo definisati u užem i širem smislu. U širem smislu, ono predstavlja postupak usaglašavanja koji uključuje svaku vrstu bipartitnih ili tripartitnih konsultacija koja se odnose na radnopravna pitanja, a u čemu svoje mesto može imati i država kao

---

<sup>118</sup> Vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu.

<sup>119</sup> Bojan Urdarević, „Prošireno dejstvo kolektivnog ugovora kao način unapređenja kolektivnog pregovaranja“, *Strani pravni život* br. 2/2021, str. 281-292.

<sup>120</sup> Aidt Toke, Tzannatos Zafiris, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, World Bank, Washington DC., 2002.

<sup>121</sup> Paul Davis, Mark Freedland, *Kahn-Freund's Labour and The Law*, Stevens & Sons, London, 1983.

partner.<sup>122</sup> U užem smislu, kolektivno pregovaranje uključuje postupak pregovaranja između pojedinačnih poslodavaca, odnosno njihovih udruženja, i zaposlenih, odnosno njihovih udruženja, a u cilju zaključenja kolektivnog ugovora.<sup>123</sup>

Da bi se kolektivno pregovaranje odvijalo demokratski, a kolektivni ugovori odslikavali stvarnu volju zaposlenih i poslodavaca, socijalni partneri treba da budu „istinski reprezentativni“, slobodni, i nepristrasni.<sup>124</sup> Ukoliko ovi uslovi prethodno nisu ispunjeni, kolektivno pregovaranje postaje samo jedna forma, fikcija koja se dešava po automatizmu, bez ikakvog rezultata, ali sa ozbiljnim posledicama koje dovode do daljeg urušavanja celokupnog sistema radnih odnosa.

U Republici Srbiji sindikati su dugo godina izgrađivali i profilisali svoje sindikalne pozicije, ne snalazeći se najbolje u novim socijalnim, ekonomskim i političkim uslovima, karakterističnim za procese tranzicije. Početak tranzicionih procesa u Srbiji obeležili su počeci političkog pluralizma koji bi trebalo da podrazumeva i sindikalni pluralizam i jačanje industrijske demokratije. Na sindikalnoj sceni pojavio se veći broj sindikalnih organizacija, koje, nažalost, dovode do umanjena ukupne sindikalne moći. Neki sindikati su se više, a drugi manje vezivali za političke strukture, ali uz vrlo slabu međusobnu saradnju. Jednim delom, ovo je posledica dotadašnjeg sindikalnog unitarizma i shvatanja da sindikat malo toga može da uradi sam, bez političke podrške.

Na sindikalnoj sceni Srbije dugo godina postojale su dve reprezentativne organizacije zaposlenih (Savez samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost“). Po ovlašćenju ministra nadležnog za poslove rada, od 15. juna 2010. godine, državni sekretar Ministarstva rada i socijalne politike, 3. maja 2012. godine, doneo je Rešenje<sup>125</sup> kojim se utvrđuje reprezentativnost Konfederacije slobodnih sindikata<sup>126</sup>. Međutim, predstavnici Konfederacije u ovom trenutku, nisu članovi Socijalno-ekonomskog saveta, kao ni drugih tripartitnih tela.

S obzirom da svaki sindikat vodi svoju statistiku u pogledu svog članstva, procene su da je u Republici Srbiji trenutno oko 600.000 zaposlenih koji su članovi nekog sindikata. što čini 27.2% od ukupnog broja zaposlenih u Republici Srbiji.<sup>127</sup>

Situaciju posebno komplikuje i to što je pravo na sindikalno organizovanje i pravo na kolektivno pregovaranje u Srbiji priznato isključivo zaposlenima (uz izuzetak ustupljenih zaposlenih), što predstavlja neustavno zakonsko rešenje koje je suprotno međunarodnim standardima, ali uprkos tome opstaje već duži niz godina<sup>128</sup>.

---

<sup>122</sup> Marinko. Đ. Učur, Vanja Smokvina, „Industrijske akcije kao sindikalna prava i slobode“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* br. 2/2010, str. 676.

<sup>123</sup> Catherine Bernard, *EC Employment Law*, Oxford University Press, New York, 2006, str. 758.

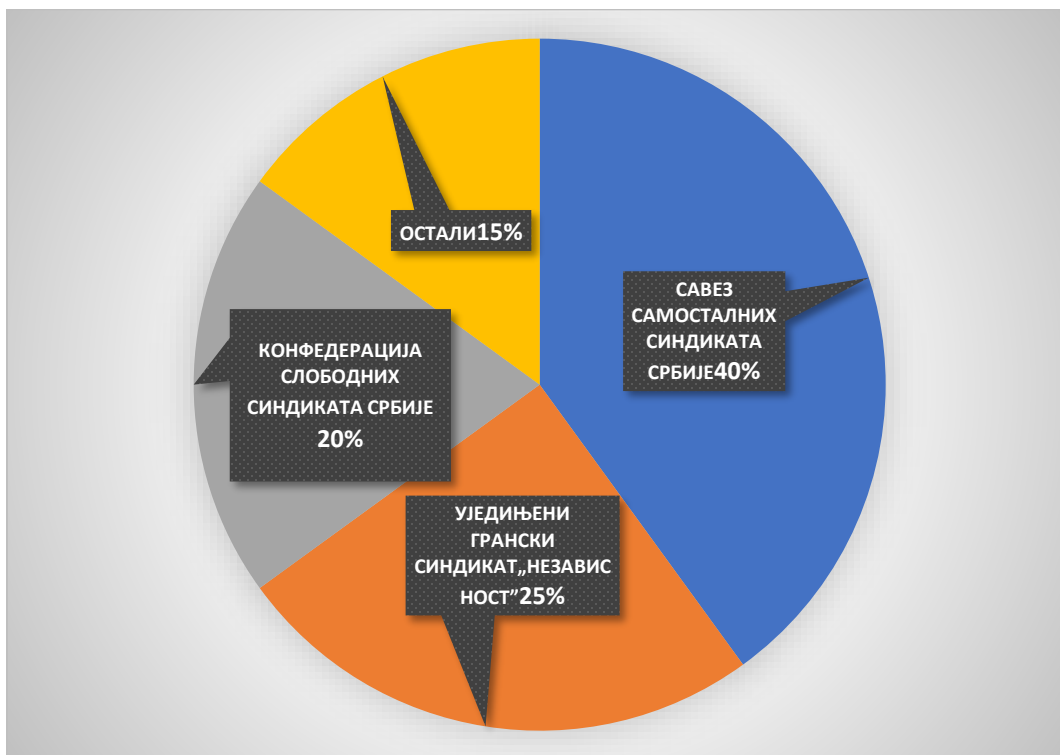
<sup>124</sup> Bojan Urdarević, „Pravo na kolektivno pregovaranje u novim privrednim uslovima“, *Pravni život* br. 11/2016, str. 339-354.

<sup>125</sup> Rešenje br. 110-00-1269/2009-02 od 03.05.2012. godine, *Slu. glasnik RS*, br. 55/12.

<sup>126</sup> Protiv Rešenja Ministarstva rada i socijalne politike, jedan od reprezentativnih sindikata, 27. juna 2012. godine, podneo je tužbu Upravnom sudu u Beogradu, a koju je Upravni sud 27. septembra 2012. godine odbacio, sa obrazloženjem da u ovoj upravnoj stvari, osporenim rešenjem nije odlučivano o pravu tužioca, niti je tužiocu povređen na zakonu zasnovan interes, te da, prema tome, tužilac nema pravni interes za podnošenje tužbe protiv osporenog rešenja.

<sup>127</sup> Zoran Stojiljković, *Rad i socijalna pravda, građani, politika i sindikati, slučaj Srbija*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2020, dostupno na: [16269.pdf \(fes.de\)](#), 22.10.2021.

<sup>128</sup> Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe i Centar za dostojanstven rad, 2019.



S druge strane, Unija poslodavaca Srbije je trenutno, jedino reprezentativno udruženje poslodavaca u Republici Srbiji koje učestvuje u socijalnom dijalogu. Osnovana ja 1994. godine, da bi od 2006. godine postala punopravni član Međunarodne organizacije poslodavaca<sup>129</sup>. Danas, Unija poslodavaca okuplja članove iz redova malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, velikih preduzeća i udruženja. Ipak, može se postaviti pitanje stvarnog ekonomskog i opšteg društvenog uticaja ovog udruženja poslodavaca, ako se zna da veliki broj poslodavaca i nije zainteresovan da uzme učešće u kolektivnom pregovaranju, niti u bilo kojoj formi socijalnog dijaloga. Takođe, za razliku od sindikata, jedan deo poslodavaca nije dovoljno motivisan da kolektivno pregovara i učestvuje u zaključivanju kolektivnog ugovora, te ceo postupak shvata kao nepotrebno povećanje troškova rada. Konačno, tu je i Zakon o lobiranju<sup>130</sup> koji omogućava da se socijalni dijalog zaobiđe, kao i da se interesi predstavnika krupnog kapitala zadovolje i brane na najvišem nivou – kroz lobiranje za izmene i dopune postojećih, odnosno, usvajanje novih zakonskih propisa.

Nedovoljno rasvetljena situacija u pogledu „stvarne reprezentativnosti“ poslodavačkog udruženja dovela je do toga, da u mnogim delatnostima reprezentativni sindikati nemaju drugu stranu sa kojom bi kolektivno pregovarali. Posledica ovoga je da mnogi poslodavci, posebno u

<sup>129</sup> *Istorija*, Unija poslodavaca, dostupno na: <https://www.poslodavci.rs/>, 22.10.2021.

<sup>130</sup> Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018, 86/2019.

grani industrije, nisu zastupljeni u socijalnom dijalogu, čime isti gubi na značaju i težini, što za posledicu ima da u mnogim delatnostima ne postoje zaključeni granski kolektivni ugovori.<sup>131</sup>

Smatramo da se stvarni stepen razvijenosti socijalnog dijaloga, a samim tim i snage socijalnih partnera, najjasnije može videti kroz ukupan broj i sadržinu zaključenih kolektivnih ugovora koji su trenutno na snazi u Republici Srbiji, a o čemu će kasnije biti više reči.

### 3. Vrste kolektivnih ugovora u Republici Srbiji

U Republici Srbiji (u smislu Zakona o radu) postoje tri vrste kolektivnih ugovora: opšti, posebni i kolektivni ugovor kod poslodavca. Nivo kolektivnog ugovora zavisi od toga ko pregovara. U svakom slučaju, reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca predstavlja prethodni uslov da bi se uopšte pristupilo kolektivnom pregovaranju, pri čemu treba podvući odredbu čl. 249 Zakona o radu koja omogućava zaključivanje sporazuma o udruživanju, ukoliko nijedan od sindikata, odnosno nijedno od udruženja poslodavaca, ne ispunjava uslove reprezentativnosti u smislu Zakona o radu. U praksi se ovo vrlo retko dešava, iako zakonska mogućnost postoji.

#### 3.1. Opšti kolektivni ugovor

Poslednji važeći Opšti kolektivni ugovor zaključen je na osnovu čl. 244 Zakona o radu, u Beogradu, 29. aprila 2008. godine između Unije poslodavaca Srbije i reprezentativnih sindikata osnovanih za teritoriju Republike Srbije i to: Saveza samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenih granskih sindikata „Nezavisnost“.<sup>132</sup> U cilju smanjenja finansijskih opterećenja i usklađivanja sa zakonskom terminologijom, učesnici Opšteg kolektivnog ugovora potpisali su Aneks I Opšteg kolektivnog ugovora<sup>133</sup>, koji je stupio na snagu 01. januara 2009. godine. Ministar rada i socijalne politike doneo je tada Odluku o primeni Opšteg kolektivnog ugovora i Aneksa na sve poslodavce na teritoriji Republike Srbije koja je počela da se primenjuje od 01. januara 2009. godine. Međutim, ubrzo nakon potpisivanja ovog dokumenta, a kao posledica ekonomske krize i njenog uticaja na socijalnu i ekonomsku stabilnost države, Unija poslodavaca Srbije zauzela je stav da bi dalja primena Opšteg kolektivnog ugovora, imala negativne posledice na većinu poslodavaca u Srbiji. Iz tog razloga, Unija poslodavaca, uzimajući u obzir stavove nadležnih organa Privredne komore Srbije, kao i stav Saveza stranih investitora, pokrenula je postupak za otkaz Opšteg kolektivnog ugovora, uz zahtev da država što hitnije, preduzme i druge mere kojima će ublažiti negativne posledice svetske ekonomske krize.<sup>134</sup> Istovremeno, sa pokretanjem postupka otkaza, Unija poslodavaca pozvala je strane potpisnice Opšteg kolektivnog ugovora na početak postupka pregovaranja u cilju zaključenja novog opšteg kolektivnog ugovora, ovaj put u skladu sa realnim stanjem u kome se privreda Srbije nalazila. Usledili su pregovori sa socijalnim partnerima koji su rezultirali potpisivanjem Sporazuma o daljem razvoju socijalnog dijaloga, 30.01.2009. godine,

<sup>131</sup> Bojan Urdarević *et al.*, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Centar za dostojanstveni rad, Beograd, 2019, str. 114.

<sup>132</sup> Opšti kolektivni ugovor, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2008.

<sup>133</sup> Aneks I Opšteg kolektivnog ugovora, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2008.

<sup>134</sup> Više u: *Analiza primene opšteg kolektivnog ugovora 2009-2011*, Unija poslodavaca Srbije, Beograd, 2011, str. 6, dostupno na: [https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2015/11/ap\\_oku\\_ser\\_kor.pdf](https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2015/11/ap_oku_ser_kor.pdf), 25.10.2021.



nakon čega je Unija poslodavaca Srbije povukla svoj otkaz. U cilju realizacije navedenog sporazuma, potpisan je Aneks II Opšteg kolektivnog ugovora, koji je stupio na snagu 11. februara 2009. godine i kojim je regulisano da se primena odredaba Opšteg kolektivnog ugovora koje se odnose na finansijska davanja poslodavca privremeno odlaže. Ove odredbe nikada nisu stupile na snagu, a Opšti kolektivni ugovor prestao je da važi istekom roka, dana 17. maja 2011. godine.

### 3.2. Posebni kolektivni ugovori

Prema čl. 245 Zakona o radu, poseban kolektivni ugovor za granu, grupu, podgrupu ili delatnost zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat osnovani za granu, grupu, podgrupu ili delatnost. Poseban kolektivni ugovor za teritoriju jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat osnovani za teritorijalnu jedinicu za koju se zaključuje kolektivni ugovor.

Prema čl. 246 Zakona o radu, poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća i javne službe zaključuju osnivač, odnosno organ koji on ovlasti i reprezentativni sindikat. Poseban kolektivni ugovor za teritoriju Republike za javna preduzeća i javne službe čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave može da zaključi Vlada i reprezentativni sindikat, ako postoji opravdani interes u cilju obezbeđivanja jednakih uslova rada. Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća i društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće zaključuju osnivač javnog preduzeća, odnosno organ koji on ovlasti i reprezentativni sindikat. Konačno, poseban kolektivni ugovor za lica koja samostalno obavljaju delatnost u oblasti umetnosti ili kulture (samostalni umetnici) zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat.

Prema čl. 256 Zakona o radu, opšti i poseban kolektivni ugovor se neposredno primenjuju i obavezuju sve poslodavce koji su u vreme zaključivanja kolektivnog ugovora bili članovi udruženja poslodavaca – učesnika kolektivnog ugovora. Takođe, posebni kolektivni ugovor obavezuje i poslodavce koji su naknadno postali članovi udruženja poslodavaca. Konačno, posebni kolektivni ugovor obavezuje poslodavce i 6 meseci nakon istupanja iz udruženja poslodavaca – učesnika kolektivnog ugovora.

U poslednjih nekoliko godina nastala je praksa da reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat u određenoj grani ili delatnosti zakluče kolektivni ugovor, ali da početak njegove primene vežu za donošenje buduće odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora. Budući da je zakonom propisane uslove za donošenje odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora gotovo nemoguće ostvariti, zaključeni posebni kolektivni ugovori ostaju „mrtvo slovo na papiru“. Na primer, Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije<sup>135</sup> u čl. 97 propisuje da će se kolektivni ugovor primenjivati osmog dana od dana objavljivanja odluke o proširenom dejstvu u „Službenom glasniku Republike Srbije“ na sve poslodavce iz delatnosti hemije i nemetala. Isto tako, Poseban kolektivni ugovor za građevinarstvo i industriju građevinskog materijala<sup>136</sup> u čl. 113 st. 2 propisuje da se kolektivni ugovor zaključuje na period od 3 godine, ali već u stavu 3 se navodi da „rokovi primene kolektivnog ugovora počinju da teku od dana stupanja na snagu odluke o proširenom dejstvu Vlade Srbije da se kolektivni ugovor u celosti primenjuje i

---

<sup>135</sup> Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 77/2016.

<sup>136</sup> *Ibid.*

na poslodavce koji obavljaju pretežnu delatnost u oblasti građevinarstva i industrije građevinskog materijala Srbije koji nisu članovi Udruženja poslodavaca – učesnika kolektivnog ugovora.“

S druge strane, Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije<sup>137</sup> se primenjivao tri godine, ali bez proširenog dejstva. Prestao je da važi, a novi nije zaključen.

S druge strane, posebni kolektivni ugovori u javnom sektoru se zaključuju, ali je kod njih manevarski prostor za kolektivno pregovaranje značajno sužen jer je tarifni deo kolektivnog ugovora već unapred regulisan zakonom i podzakonskim aktima. Pored toga, osnivač (država kao poslodavac) se u procesu kolektivnog pregovaranja ne ponaša uvek na očekivan i zadovoljavajući način. Takvom stanju pogoduje i to što se na strani osnivača, prilikom kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru, neretko pojavljuju predstavnici većeg broja ministarstava, odnosno, pokrajinskih, gradskih ili opštinskih organa, zavisno od nivoa na kome se pregovori vode.

Stoga, treba praviti razliku između položaja i ponašanja osnivača u pregovorima koji se vode radi: (1) zaključivanja posebnog kolektivnog ugovora i (2) zaključivanja kolektivnog ugovora kod poslodavca za javna preduzeća, društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće, ili javne službe.

(1) Prilikom zaključivanja posebnog kolektivnog ugovora, javljaju se određeni problemi koji se ogledaju u:

- ograničenom mandatu predstavnika osnivača tokom pregovaranja, zbog čega se, neretko, i za nevažna pitanja traži „naknadna saglasnost“, odnosno naknadno izjašnjavanje određenih organa i tela osnivača,
- neujednačenim stavovima predstavnika osnivača tokom pregovora (npr. predstavnici određenih ministarstava koji učestvuju u pregovorima imaju različite stavove o pojedinim pitanjima, ili uvek svu problematiku prebacuju na ministarstvo finansija),
- nedovoljnoj kompetentnosti pojedinih predstavnika osnivača za vođenje pregovora,
- čestim promenama lica zaduženih za učešće u pregovaračkom procesu, pa čak i onda kada ne postoji ni jedan opravdan razlog za to,
- naknadom davanju „saglasnosti“ na konačne rezultate pregovaračkog procesa, što neretko znači da se i po okončanju kolektivnog pregovaranja traži saglasnost Vlade Republike Srbije.

(2) Prilikom zaključivanja kolektivnog ugovora u javnim preduzećima, problemi se ogledaju u:

- neučestvovanju ili povremenom učestvovanju osnivača i njihovih predstavnika u kolektivnom pregovaranju,
- ponašanju osnivača koji više „nadgleda“ proces kolektivnog pregovaranja, nego što u njemu aktivno učestvuje,
- usporenom izjašnjavanju osnivača o prihvatljivosti i celishodnosti pojedinih zahteva koji se javljaju tokom kolektivnog pregovaranja.

---

<sup>137</sup> Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2016.

Dakle, položaj osnivača u kolektivnom pregovaranju i zaključivanju kolektivnog ugovora u Republici Srbiji uređen je Zakonom o radu, ali se odredbe ne poštuju na pravi način, zbog čega dolazi do njihovog čestog kršenja u praksi. Poseban problem predstavlja što se osnivač ne uključuje uvek u pregovarački proces i neretko se naknadno izjašnjava o rešenjima o kojima su se strane u kolektivnim pregovorima već izjasnile i saglasile.

Neophodno je naglasiti da je osnivač, u slučajevima utvrđenim zakonom, dužan da aktivno učestvuje u pregovorima koji se vode radi zaključivanja kolektivnog ugovora, ali radno zakonodavstvo Republike Srbije ne predviđa nikakvu sankciju u slučaju ako on to ne čini. Ne postoji mogućnost novčanog kažnjavanja osnivača, ili odgovornog lica kod osnivača ukoliko isti ne učestvuju u kolektivnom pregovaranju.

### Spisak posebnih kolektivnih ugovora na snazi u Republici Srbiji

#### SPISAK POSEBNIH KOLEKTIVNIH UGOVORA NA SNAZI U REPUBLICI SRBIJI

<b>NIVO DRŽAVE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za državne organe,<sup>138</sup> (važenje od 31/5/2019 do 31/05/2022)</li> <li>• Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike,<sup>139</sup> (važenje od 31/08/2019 to 31/08/2022)</li> </ul>
<b>NIVO TERITORIJALNE AUTONOMIJE I LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave<sup>140</sup> (zaključen do 2023)</li> </ul>
<b>JAVNE SLUŽBE</b>	
<b>1. OBRAZOVANJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republike Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave,<sup>141</sup> (važenje od 13.05.2017. godine do 13.07.2020. godine, zaključen je novi 2020. godine sa rokom važenja do 2023. godine)</li> <li>• Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika,<sup>142</sup> (važenje od 05.03.2015. godine do 05.03.2022. godine)</li> <li>• Poseban kolektivni ugovor za visoko obrazovanje,<sup>143</sup> (važenje od 14.12.2019. godine do 14.12.2022. godine)</li> </ul>

<sup>138</sup> Posebni kolektivni ugovor za državne organe, *Službeni glasnik RS*, br. 38/19, 55/2020.

<sup>139</sup> Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 62/19, 62/2020.

<sup>140</sup> Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 38/19, 55/2020.

<sup>141</sup> Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2020.

<sup>142</sup> Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, *Službeni glasnik RS*, br. 21/15, 92/2020.

<sup>143</sup> Poseban kolektivni ugovor za visoko obrazovanje, *Službeni glasnik RS*, br. 86/19, 93/2020.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija <sup>144</sup> (važenje od 12.01.2019. godine do 12.01.2023. godine)</li> </ul>
<b>2. ZDRAVSTVENE USLUGE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, <sup>145</sup> (važenje od 08.01.2020. godine do 08.01.2023. godine)</li> </ul>
<b>3. KULTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, <sup>146</sup> (važenje od 01.01.2019. godine do 01.01.2021. godine, produženo važenje do 2023. godine)</li> </ul>
<b>4. SOCIJALNA ZAŠTITA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji <sup>147</sup> (važenje od 19.04.2019. godine do 19.04.2023. godine)</li> </ul>
<b>5. KOMUNALNA DELATNOST</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, <sup>148</sup> (važenje od 26. 03. 2015. godine do 26.03.2021. godine, 2021. godine zaključen novi sa rokov važenja do 2024. godine),</li> </ul>
<b>JAVNA PREDUZEĆA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Pošta Srbije“, <sup>149</sup></li> <li>• Kolektivni ugovor za „Aerodrom Nikola Tesla“ a.d., od 01. marta 2021. godine do 01. marta 2024. godine</li> <li>• Kolektivni ugovor za „Infrastrukturu Železnice Srbije“, od 05. februara 2021. godine,</li> <li>• Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Službeni glasnik“ <sup>150</sup>,</li> <li>• Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Zavod za udžbenike“. važi do 24. jula 2021. godine</li> <li>• Kolektivni ugovor za Naftnu industriju Srbije, zaključen 24.02.2020. godine do 24.02.2023. godine</li> <li>• i dr.</li> </ul>
<b>MEDIJSKE USTANOVE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kolektivni ugovor kod poslodavca za javnu medijsku ustanovu „Radio-televizija Srbije“</li> </ul>

<sup>144</sup> Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, *Službeni glasnik RS*, br. 1/19, 92/2020.

<sup>145</sup> Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 96/2019, 58/2020 – Aneks I.

<sup>146</sup> Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 106/18, 144/2020.

<sup>147</sup> Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 29/19, 60/2020.

<sup>148</sup> Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2021.

<sup>149</sup> Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Pošta Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 9/18, 29/19, Aneks I, Aneks II.

<sup>150</sup> Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Službeni glasnik“, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2018, 6/2021 – Aneks I.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kolektivni ugovor kod poslodavca za javnu medijsku ustanovu „Radio-televizija Vojvodine“, čiji je period važenja produžen 110.05.2021. godine.</b></li> </ul>
<b>PRIVATNI SEKTOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije<sup>151</sup></b></li> <li>• <b>Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu,<sup>152</sup> (važenje od 10.03.2015. godine do 22.02.2021. godine, 2021. godine zaključen novi sa rokom važenja do 2024. godine</b></li> </ul>

Od 2015. godine, do danas nisu zaključeni posebni kolektivni ugovori za metalnu industriju Srbije, građevinarstvo i industriju građevinskog materijala, delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, delatnost ugostiteljstva i turizma i mnogi drugi. Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale potpisan je 20. marta 2020. godine, da bi 08. juna 2020. godine bio podnet zahtev za upis u Registar kolektivnih ugovora i objavljivanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“, međutim budući da uz zahtev za registraciju nije dostavljena adekvatna dokumentacija, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja uputilo je podnosiocu zahteva obaveštenje da uredi zahtev<sup>153</sup>. S obzirom da podnosilac nije uredio zahtev, ovaj kolektivni ugovor nije registrovan niti objavljen u Službenom glasniku RS, te se prema tome i ne primenjuje, niti je stupio na snagu.

Možemo da zaključimo, da u pogledu posebnih kolektivnih ugovora, skoro svi su iz javnog sektora, zaključeni za javne ustanove i javna preduzeća, dok su samo dva posebna kolektivna ugovora zaključena za privatni sektor.<sup>154</sup> Od ta dva posebna kolektivna ugovora, Unija poslodavaca Srbije učestvovala je u zaključivanju samo jednog – Posebnog kolektivnog ugovora za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, koji ima i prošireno dejstvo.

### 3.3. Kolektivni ugovori kod poslodavca

Prema čl. 247 Zakona o radu, kolektivni ugovor kod poslodavca za javna preduzeća, društva kapitala čiji je osnivač javno preduzeće i javne službe zaključuju osnivač, odnosno organ koji on ovlasti, reprezentativni sindikat kod poslodavca i poslodavac. U ime poslodavca kolektivni ugovor potpisuje lice ovlašćeno za zastupanje poslodavca. Dalje, u skladu sa čl. 248 Zakona o radu, kolektivni ugovor kod poslodavca zaključuju poslodavac i reprezentativni sindikat kod poslodavca. U ime poslodavca kolektivni ugovor potpisuje lice ovlašćeno za zastupanje poslodavca.

Očigledno je da nepostojanje opšteg, kao i skroman broj zaključenih posebnih kolektivnih ugovora, znatno otežava proces zaključivanja kolektivnog ugovora kod poslodavca.

<sup>151</sup> Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2018.

<sup>152</sup> Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2021.

<sup>153</sup> Obaveštenje broj 110-00-213/2020-02 od 09. juna 2020.

<sup>154</sup> Podaci o važećim kolektivnim ugovorima nalaze se na zvaničnom sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/registri/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>, 25.10.2021.

Stoga, kolektivni ugovori kod poslodavca nisu čest slučaj, a čemu doprinosi i neadekvatna zakonska regulativa, kao i nizak stepen kulture socijalnog dijaloga. Iako ne postoji zvanična statistika, procenjuje se da je pokrivenost srpskih radnika kolektivnim ugovorom oko 50%, kao i da je situacija drastično pogoršana nakon Izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine.<sup>155</sup> Važno je naglasiti da su u Zakonu o radu kolektivni ugovori i kolektivno pregovaranje regulisani članovima 240-267, ali se pitanja iz oblasti kolektivnih ugovora direktno uređuju kroz ceo zakon, od osnovnih odredaba, preko prava iz radnog odnosa, reprezentativnosti, pravne i poslovne sposobnosti sindikata i udruženja poslodavaca, pa do pravila o prestanku radnog odnosa.

Poseban problem kod kolektivnih ugovora kod poslodavca predstavlja okolnost da ne postoji zakonska obaveza objavljivanja istih, te se često dešava da iako su zaključeni ne budu javno dostupni, kao i da poslodavci neretko insistiraju na tome da sadržaj njegovih pojedinih odredaba bude klasifikovan kao tajna.

#### 4. Negativne tendencije u pogledu sadržine prava na kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji

Ukoliko analiziramo sadržinu zaključenih posebnih kolektivnih ugovora koji su trenutno na snazi u Republici Srbiji primetićemo neke negativne tendencije koje ukazuju na to da se prilikom kolektivnog pregovaranja ne vodi dovoljno računa o potrebi da predmet kolektivnog pregovaranja budu i radna prava koja su uveliko prepoznata u uporednim zakonodavstvima. Osvrnućemo se na neka od njih.

Prvo, institut kliznog radnog vremena uveden je 2014. godine u Zakon o radu<sup>156</sup> i to kroz čl. 55 st. 5 koji predviđa „ako priroda posla i organizacija rada dozvoljava, početak i završetak radnog vremena može se utvrditi, odnosno ugovoriti u određenom vremenskom intervalu (klizno radno vreme)“. Ni jedan od navedenih posebnih kolektivnih ugovora ne sadrži odredbu o kliznom radnom vremenu koje može biti od velike pomoći porodicama sa decom i olakšati zaposlenim roditeljima da lakše usklade porodične i radne obaveze. To dalje znači da se prilikom kolektivnog pregovaranja ovo pitanje i ne postavlja, što smatramo velikim propustom, a naročito u vreme pandemije, kada je pitanje usklađivanja porodičnih i radnih obaveza aktuelnije nego ikada pre.

Drugo, u pogledu privremenog zapošljavanja, Zakon o agencijskom zapošljavanju<sup>157</sup> je „navršio“ godinu dana svoje primene. Iako kolektivni ugovori ne sadrže odredbe o privremenom zapošljavanju, čl. 30 st. 2 Zakona o agencijskom zapošljavanju, predviđa da se „ustupljenim zaposlenima u Agenciji i kod poslodavca korisnika jamči sloboda sindikalnog organizovanja, delovanja i kolektivnog pregovaranja“. Za sada, kolektivno pregovaranje nije zaživelo u ovoj oblasti, pa je ova odredba zakona više načelnog karaktera.

Treće, u pogledu zarada, treba reći da svi kolektivni ugovori sadrže zakonske odredbe o uvećanju zarade za rad na dan državnog praznika – 110% od osnovice, rad noću – 26% od osnovice i prekovremeni rad – 26% od osnovice, ili kod državnih službenika za rad noću osnovna plate se povećava za 26% za svaki sat rada. U svakom slučaju, nijedan posebni kolektivni ugovor ne sadrži uvećanje zarade preko zakonskog minimuma. Takođe, svi kolektivni ugovori predviđaju pravo na otpremninu zbog odlaska u penziju, dok vrlo mali broj njih predviđa pravo na otpremninu u slučaju

<sup>155</sup> B. Urdarević *et al.*

<sup>156</sup> Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje).

<sup>157</sup> Zakon o agencijskom zapošljavanju, *Službeni glasnik RS*, 86/19.

viškova zaposlenih. Iako Zakon o radu, u čl. 118 propisuje slučajeve uvećanja zarade zaposlenom, kao i stepene uvećanja osnovice, analizirani kolektivni ugovori ne uvećavaju ta prava, već ih zadržavaju na zakonskom minimumu. Na primer, u Zakonu o radu, predviđeno je da zaposleni ima pravo na uvećanje zarade najmanje od najmanje 26% od osnovice u slučaju prekovremenog rada, te i svi analizirani kolektivni ugovori predviđaju uvećanje zarade za 26% od osnovice u slučaju prekovremenog rada. S druge strane, kolektivni ugovori zaključeni u javnim preduzećima i medijskim ustanovama, podižu ova prava iznad zakonskog minimuma. Retki su slučajevi kolektivnih ugovora u realnom sektoru koji podižu novčana prava iznad zakonskog minimuma.

Četvrto, psiho-socijalni rizici, koji dovode do stresa na radu, nisu prepoznati ni kod jednog kolektivnog ugovora, a takođe ni korektivne mere. Iako su neki poslovi stresniji od drugih, prilikom svakog obavljanja rada, zaposleni može biti izložen nepovoljnim psihološkom, socijalnim i drugim činiocima iz bližeg okruženja koji mogu dovesti do stresa i na duži rok negativno delovati na zdravlje i dobrobit zaposlenog. Iz tog razloga bi ovakve odredbe trebalo da nađu mesto u posebnim kolektivnim ugovorima, ali bi prethodno pregovarači trebalo iste da imaju u vidu i insistiraju na postizanju sporazuma povodom ovog pitanja.

Peto, u vezi sa pandemijom kovid-19, svi analizirani posebni kolektivni ugovori, kao i ostali kolektivni ugovori u javnom sektoru, sadrže odredbu prema kojoj „Zaposleni ima pravo na naknadu plate u visini od 100% osnovice za isplatu naknade za mesec u kome je privremeno odsustvovao sa rada zbog potvrđene zarazne bolesti COVID-19 ili zbog mere izolacije ili samoizolacije naložene u vezi sa tom bolešću, a koja je nastupila kao posledica neposrednog izlaganja riziku po osnovu obavljanja poslova i radnih zadataka, odnosno službenih dužnosti i kontakata sa licima kojima je potvrđena bolest COVID-19 ili naložena mera izolacije ili samoizolacije“. Ovo pravo se ostvaruje na taj način što se za prvih 30 dana odsustva sa rada, isplata visine naknade plate vrši iz sredstava poslodavca, odnosno budžeta Republike Srbije; 2) počev od 31. dana odsustva sa rada, isplata visine naknade plate vrši iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja do zakonom propisane visine naknade plate (65%) a iz sredstava poslodavca, odnosno iz sredstava budžeta Republike Srbije za preostali iznos razlike do visine od 100% osnovice za isplatu naknade. Važno je razumeti da „ugradnja“ ovog prava u kolektivne ugovore ne predstavlja rezultat kolektivnog pregovaranja, već implementacije Zaključka Vlade Republike Srbije 05 br. 53-3008/2020-2.<sup>158</sup>

Šesto, novi oblici rada<sup>159</sup>, uključujući i deljenje posla (*job shearing*), nisu prepoznati ni u jednom kolektivnom ugovoru, iako su njihove prednosti velike, naročito u pogledu usklađivanja porodičnih i radnih obaveza. Najbliže ovom institutu srpsko radno zakonodavstvo poznaje rad sa nepunim radnim vremenom, ali i on ne predstavlja predmet detaljnijeg regulisanja putem kolektivnih ugovora.

Sedmo, odredbe o rešavanju sporova nalaze se u gotovo svim kolektivnim ugovorima. Individualni radni spor može se rešavati pred arbitrom, ukoliko je opštim aktom ili ugovorom o radu prethodno predviđen postupak sporazumnog rešavanja radnih sporova na ovaj način. U praksi je ovo retkost, iako na tu mogućnost upućuje i čl. 194 Zakona o radu, gde zaposleni ima rok od 3 dana da pokrene postupak pred arbitrom, a arbitar je dužan da donese odluku u roku od 10 dana

<sup>158</sup> Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 53-3008/2020-2, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2020 i 46/2021.

<sup>159</sup> Eurofund, *New Forms of Employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, str. 7.

od dana podnošenja zahteva za sporazumno rešavanje spornih pitanja. Ovakva odluka arbitra je konačna i obavezuje poslodavca i zaposlenog, ali ceo postupak mora prethodno biti regulisan opštim aktom ili ugovorom o radu. Autoru ovog teksta nije poznato da u Srbiji postoji kolektivni ugovor koji se bavi ovom problematikom i koji razrađuje odredbe o sporazumnom rešavanju spornih pitanja između poslodavca i zaposlenog, te je ova odredba Zakona o stala „mrtvo slovo na papiru“. S druge strane, postoje kolektivni ugovori koji predviđaju nadležnost Agencije za mirno rešavanje radnih sporova Republike Srbije u pogledu kolektivnih radnih sporova, što smatramo dobrim rešenjem.

## 5. Postupak i dinamika kolektivnog pregovaranja prema Zakonu o radu

Zakon o radu, u čl. 254 propisuje da su učesnici u zaključivanju kolektivnog ugovora dužni da pregovaraju, kao i da „ako se u toku pregovora ne postigne saglasnost za zaključenje kolektivnog ugovora u roku od 45 dana od dana započinjanja pregovora, učesnici mogu da obrazuju arbitražu za rešavanje spornih pitanja“. Ovo se vrlo retko dešava, jer najčešće ne postoji opšti akt kojim su regulisana pravila ovakvog arbitražnog postupka.

Zakon o radu, u ovom trenutku, postavlja veoma široku osnovu za jednostrano uređenje radnopravnih odnosa kod poslodavca, tj. za donošenje pravilnika o radu. U tom smislu, značajna je odredba čl. 3 Zakona o radu, prema kojoj poslodavac može doneti Pravilnik o radu ukoliko „učesnici kolektivnog ugovora ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora u roku od 60 dana od dana započinjanja pregovora, ali je dužan da sa sindikatom, u dobroj veri nastavi pregovore za zaključivanje kolektivnog ugovora“.

Posebno je važno naglasiti da čl. 117(s3) Izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine uvodi „neobičnu novinu“ prema kojoj su prestali da važe svi kolektivni ugovori po isteku 6 meseci od stupanja na snagu izmena i dopuna zakona o radu, bez obzira da li jesu, ili nisu u skladu sa zakonom. Umesto da država pojača prisustvo kolektivnih ugovora, ona je stvorila nepotrebn rizik u pogledu njihovog ponovnog zaključivanja. Rizik je veći, ukoliko se uzme u obzir nedostatak kolektivnog pregovaranja na svim nivoima, naročito kod kolektivnog pregovaranja na nivou poslodavca, gde je kolektivni ugovor zaključen neznatno pre stupanja na snagu Izmena i dopuna zakona o radu. Pravni presedan je da se van pravnog poretka stavljaju kolektivni ugovori koji su u skladu sa zakonom i koji su, možda i teškom mukom zaključeni. Neko će reći da ovim država stimulisala kolektivno pregovaranje, ali ono nije samo sebi cilj, već je cilj kolektivnog pregovaranja upravo da eventualno dođe do zaključivanja kolektivnog ugovora.

Pored ovoga, Zakon o radu nema nikakvih drugih odredbi kojima se reguliše sam postupak kolektivnog pregovaranja. U tom smislu, i Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 98 o pravima radnika na organizovanje i kolektivne pregovore iz 1949. godine, kao i Evropska socijalna povelja ne definišu bliže sam postupak kolektivnog pregovaranja. To se smatra pitanjem vezanim za praksu, tradiciju, dogovor pregovaračkih strana, okolnosti u kojima se pregovara, itd. dok pozitivno zakonodavstvo samo sadrži odredbu o obavezi kolektivnog pregovaranja u dobroj veri.

### 5.1. Pregovaranje u dobroj veri

Kolektivno pregovaranje u dobroj veri znači da su stranke dužne da pregovaraju na taj način da nemaju neke druge skrivene ciljeve protivne svrsi pregovora, kao i da se za vreme



pregovora drže postignutog dogovora, osim kada dođe do promena zbog kojih to više nije moguće, a što bi morale objasniti drugoj strani, i sl. Nepostupanje u dobroj veri najčešće dovodi do otežavanja pregovora, nezaključivanja kolektivnog ugovora, štrajka itd, a moglo bi biti i razlog za traženje naknade štete, iako, koliko je autoru ovog teksta poznato, takvih sudskih sporova nema. Naime, prema čl. 3. st. 3 Zakona o radu Republike Srbije „ako učesnici kolektivnog ugovora ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora u roku od 60 dana od dana započinjanja pregovora, dužni su da nastave pregovore u dobroj veri.“ Čini se da srpski zakonodavac ovakvu mogućnost, traženja naknade štete ukoliko se kolektivni pregovori ne vode u dobroj veri, nije ni predvideo, ali zato jesu autori Modela Zakona o radu iz 2020. godine,<sup>160</sup> koji bi mogao da se upotrebi u budućim pregovorima i radu radne grupe za izradu novog Zakona o radu. Prema pomenutom čl. 130 st. 3 i 4 Modela Zakona o radu „strana koja je vodila pregovore bez namere da zaključi kolektivni ugovor odgovara za štetu nastalu vođenjem pregovora koju je pretrpela druga strana. Pored toga, odgovara za štetu i strana koja je vodila pregovore u nameri da zaključi kolektivni ugovor, pa odustane od te namere bez osnovanog razloga i time drugoj strani prouzrokuje štetu“.

## 5.2. Dinamika kolektivnog pregovaranja

Dinamika kolektivnog pregovaranja kod poslodavca u Zakonu o radu nije uređena u dovoljnoj meri, nisu propisana osnovna načela kolektivnog pregovaranja, kao ni tehnika i dinamika pregovaranja i konačno, nije predviđena jednaka odgovornost učesnika u pregovorima za njihov neuspeh<sup>161</sup>.

Na primer, prema čl. 3 st. 2 tač. 2 i 4 Zakona o radu, predviđene su „sankcije“ za sindikate koji neozbiljno pristupe pregovorima, u vidu prava poslodavca da donese pravilnik o radu. Sa druge strane, poslodavac koji ne prihvati inicijativu reprezentativnog sindikata za pristupanje pregovorima za zaključivanje kolektivnog ugovora, ne može da donese pravilnik o radu, u skladu sa čl. 3 st. 5 Zakona o radu. U tom slučaju, definitivno se isključuje autonomna regulativa prilikom regulisanja uslova rada i sve se svodi na regulisanje putem individualnih ugovora o radu. Drugim rečima, zakonodavac je smatrao da je bolje imati i Pravilnik o radu kod poslodavca, i nadati se da postoji neki poseban kolektivni ugovor, nego prepustiti regulisanje uslova rada samo ugovoru o radu. Međutim, čini se da nemogućnost donošenja Pravilnika o radu u konačnici više šteti zaposlenima nego poslodavcu, jer će se tada direktno primeniti minimum prava predviđen Zakonom o radu.

Pripreme za kolektivno pregovaranje podrazumevaju opširne i temeljne konsultacije sa sindikalnim članstvom. Ukoliko je neophodna i stručna pomoć i postoji saglasnost strana u sporu, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, u čl. 2 predviđa uključivanje miritelja u postupak kolektivnog pregovaranja, u cilju zaključivanja kolektivnog ugovora i prevazilaženja poteškoća u postupku kolektivnog pregovaranja.

Neophodno je da pregovarački tim raspolaže aktuelnim podacima o svim pitanjima koja su od značaja za sam pregovarački proces.

---

<sup>160</sup> *Zakon o radu – Model*, Centar za dostojanstven rad - Ulof Palme Centar, 2020, str. 104-106, dostupno na: <http://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>, 24.10.2021.

<sup>161</sup> *Ibid.*

Ako se radi o pregovorima koji se vode na nivou preduzeća, potrebno je prikupiti što više podataka o njegovom poslovanju, finansijskom stanju, razvojnim i investicionim planovima, programom tehničko-tehnološkog razvoja itd. U tom smislu i član 209 Zakona o radu predviđa da „sindikata ima pravo da bude obavešten od strane poslodavca o ekonomskim i radno-socijalnim pitanjima od značaja za položaj zaposlenih, odnosno članova sindikata.“ Iako zakon dalje ne navodi koja su to tačno pitanja, iz ovako postavljene formulacije smatramo da su to sva pitanja koja su od značaja za sam proces kolektivnog pregovaranja i to: (1) ukupan broj zaposlenih, (2) struktura zaposlenih po školskoj spremi i godinama starosti, (4) prosečna zarada na nivou preduzeća, (5) spisak radnih mesta po važećoj sistematizaciji i organizaciji poslova, sa koeficijentima (ili brojem bodova) za obračun zarade za svako radno mesto, itd. U praksi se sve češće dešava, da poslodavac ne dostavi ove informacije sindikatu, ili da neke od njih proglasi „poslovnom tajnom,“ pa u postupku kolektivnog pregovaranja sindikati i ne znaju kakve su stvarne finansijske mogućnosti poslodavca za uvećanje zarade i čini se da se tu puno i ne pitaju, što obesmišljava u dobroj meri sam pregovarački proces. Ovo iz razloga što je pregovaranje o zaradama i uslovima rada centralno pitanje kolektivnog ugovora, pa ako se o tome ne pregovara, ili ne može pregovarati, ostala pitanja postaju manje važna.

Takođe, neretko se od poslodavca traži da dostavi važeću verziju Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji poslova, kao i da platforma za pregovore bude ranije zaključeni kolektivni ugovor kod poslodavca, ukoliko takav postoji. Praksa pokazuje, da čak i u takvom slučaju, kada jedan kolektivni ugovor kod poslodavca istekne, poslodavci insistiraju da kao polazna osnova prilikom zaključivanja novog kolektivnog ugovora, bude zakonska regulativa, čime se ponovo pregovara o pravima koja su već „ispregovarana“ u prethodnom kolektivnom ugovoru. Na ovaj način se proces kolektivnog pregovaranja stalno vraća na početak.

### 5.3. Napuštanje postupka kolektivnog pregovaranja

Napuštanje postupka kolektivnog pregovaranja nije čest slučaj. Jedan od poslednjih zabeleženih bio je upravo prilikom kolektivnih pregovora o zaključenju posebnog kolektivnog ugovora za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, kada je Sindikat medicinskih sestara i tehničara Srbije, kao treći reprezentativni sindikat u grani, napustio pregovore, ali je kolektivni ugovor i bez njih potpisan<sup>162</sup>. Povodom ovog pitanja oglasili su se još ranije predstavnici resornog ministarstva koji iznose mišljenje prema kojem: „bez obzira na postojanje reprezentativnog sindikata koji ne prihvata zaključenje kolektivnog ugovora kod poslodavca, moguće je zaključenje istog sa druga dva koja ispunjavaju uslove reprezentativnosti.“<sup>163</sup> Argumentacija za ovakvo mišljenje počiva na tumačenju člana 248 Zakona o radu prema kome kolektivni ugovor o radu zaključuju poslodavac i reprezentativni sindikat kod poslodavca. Ovakvom mišljenju pridružuje se i sudija B. Živković koji navodi da „svi učesnici kolektivnog pregovaranja ne moraju potpisati kolektivni ugovor da bi ovaj opšti akt bio zaključen i proizvodio pravno dejstvo u pravnom prometu, već je dovoljno da ga potpišu poslodavac i samo neki od reprezentativnih sindikata.“<sup>164</sup> Opravdano se može postaviti

<sup>162</sup> Dostupno na: [Od danas poseban KOLEKTIVNI ugovor u ZDRAVSTVU \(blic.rs\)](http://blic.rs), 25.10.2021.

<sup>163</sup> Mišljenje Ministarstva rada i socijalne politike, br. 011-00-00271/2011-02 od 6. aprila 2011.

<sup>164</sup> Borivoje Živković, „Zaključivanje kolektivnog ugovora kod poslodavca“, *Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava, Izabrani stručni radovi*, Beograd, 2016. str. 28.

pitanje koji je to reprezentativni sindikat koji ima kapacitet da zaključi kolektivni ugovor i pored protivljenja ostalih reprezentativnih sindikata. Odgovor na ovo pitanje nudi prof. dr Ž. Kulić koji navodi da se „kolektivni ugovor može zaključiti i u slučaju da se jedan ili više učesnika pregovora sa time ne slažu, ali pod uslovom da oni koji žele da ga zaključe okupljaju veći deo članstva, odnosno uživaju veći stepen reprezentativnosti od onih koji se zaključivanju kolektivnog ugovora protive.“<sup>165</sup>

Sudska praksa, pak, stajala je na suprotnom stanovištu i to u smislu da je „ništav kolektivni ugovor zaključen između poslodavca i jednog od reprezentativnih sindikata, ukoliko nije postignuta saglasnost volja svih učesnika koji su imali pregovaračku legitimaciju.“<sup>166</sup> Ovakvo tumačenje izvodi se iz činjenice da se kolektivni ugovor kod poslodavca ne donosi izglasavanjem, već se zaključuje u postupku pregovaranja, kao produkt usaglašavanja i kompromisa učesnika u zaključivanju kolektivnog ugovora o sadržini i obimu međusobnih prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa.

U načelu, i jedno i drugo tumačenje se mogu braniti određenom pravnom argumentacijom. U prvom slučaju, ako se dozvoli zaključivanje kolektivnog ugovora samo jednom reprezentativnom sindikatu, ukupna pregovaračka moć sindikata se značajno smanjuje. Poslodavačka strana koja zna da mu je za zaključivanje kolektivnog ugovora potrebna, na primer, saglasnost samo jednog od tri reprezentativna sindikata je izuzetno povoljna, te će on nastojati da pridobije jedan od sindikata, ispuni njihove zahteve, koji su za njega najpovoljniji i tako zaključi kolektivni ugovor. U drugom slučaju, postoji obaveza postizanja konsenzusa svih učesnika kolektivnog pregovaranja, što na neki način „niveliše“ pregovaračke pozicije svih subjekata i dovodi ih u ravnopravan položaj, ali uz opasnost da svaki od učesnika može da blokira kompletan pregovarački proces i onemogući njegov pozitivan ishod. Smatramo da izlaz iz navedene situacije ne treba tražiti samo u zakonskoj normi, već i u kompletnoj promeni pristupa kolektivnom pregovaranju i socijalnom dijalogu uopšte<sup>167</sup>. Na kraju, da bi postupak kolektivnog pregovaranja bio valjan, neophodni su i kvalitetni pregovarači, ali i homogeni sindikati koji će zastupati zajedničke interese, a ne interese samo svojih sindikalnih organizacija.

#### 5.4. Izuzetak iz prava na kolektivno pregovaranje

Ustav Republike Srbije<sup>168</sup> u čl. 55 jemči slobodu sindikalnog i svakog drugog udruživanja, kao i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. U tom smislu i kolektivno pregovaranje u Srbiji uključuje privatni i javni sektor. U javnom sektoru kolektivno pregovaranje uključuje javna preduzeća, ustanove javnih službi, lokalnu samoupravu i državnu upravu, s tim da se izvesna ograničenja u pogledu predmeta kolektivnog pregovaranja mogu predvideti. Državni službenici imaju pravo da budu članovi sindikata i profesionalnih udruženja, u skladu sa čl. 4 Zakona o državnim službenicima. Zakonom o državnim službenicima garantovano je i pravo kolektivnog pregovaranja i zaključivanja posebnog kolektivnog ugovora između Vlade i reprezentativnih

---

<sup>165</sup> Živko Kulić, *Analiza stanja u oblasti kolektivnog pregovaranja*, Radna grupa za analizu propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju, Beograd, 2014, str. 9.

<sup>166</sup> Iz presude Apelacionog suda u Nišu, Gž 1. 854/10 od 26. 03. 2010. godine, Bilten Apelacionog suda u Nišu, broj 2/2011, Intermex. Autor sentence: Ivana Rađenović, sudija Apelacionog suda u Nišu.

<sup>167</sup> B. Urdarević (2016), str. 339-354.

<sup>168</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

sindikata osnovanih za teritoriju Republike Srbije. Jedini izuzetak predstavljaju pripadnici bezbednosno-informativne agencije koji prema čl. 20 st. 2 Zakona o bezbednosno-informativnoj agenciji<sup>169</sup> nemaju pravo na sindikalno organizovanje, kao ni pravo na štrajk.

Iako odstupanje *in peius* kolektivnog ugovora niže pravne snage nije moguće, što daje rigidnost sistemu kolektivnog pregovaranja, obim kolektivnog pregovaranja može biti sužen, gde se, pre svega, misli na uslove rada državnih službenika, naročito u pogledu plate. Tako je Posebnim kolektivnim ugovorom za državne službenike, u čl. 29 propisano da „se prilikom donošenja predloga budžeta Republike Srbije pregovara o visini osnovice“, odnosno da zaposleni ima pravo na odgovarajuću platu, koja se utvrđuje u skladu sa zakonom. U vezi sa prethodnim, Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike,<sup>170</sup> propisuje u čl. 25 da se plata policijskog službenika sastoji od osnovne plate i uvećane plate. Osnovica za obračun i isplatu plata utvrđuje se odlukom Vlade. U pogledu vojske, vojni sindikat Srbije stekao je reprezentativnost još u martu 2015. godine, međutim do danas nije zaključen poseban kolektivni ugovor za zaposlene u delatnosti odbrane Republike Srbije. U ovim slučajevima ne možemo govoriti o tome da su pojedine kategorije zaposlenih izuzete iz kolektivnog pregovaranja, već da je opseg kolektivnog pregovaranja sužen.

U pogledu Zakona o radu, čl. 258 propisuje da Vlada može, na zahtev poslodavca, ili udruženja poslodavaca, da odluči da se kolektivni ugovor u delu koji se odnosi na zarade i naknade zarade ne primenjuje na pojedine poslodavce ili udruženja poslodavaca. Takođe, poslodavac odnosno udruženje poslodavaca, mogu da podnesu zahtev za izuzimanje od primene kolektivnog ugovora sa proširenim dejstvom, ako zbog finansijsko-poslovnih rezultata nisu u mogućnosti da primene kolektivni ugovor.

U načelu pravo na kolektivno pregovaranje pripada reprezentativnim sindikatima, a članovi tih sindikata mogu biti samo zaposleni. To znači da pravo na kolektivno pregovaranje nije priznato svim onim kategorijama radnika koji nemaju status zaposlenog, već obavljaju rad po nekom drugom osnovu (ugovor o privremenim i povremenim poslovima, ugovor o delu, ugovor o stručnom usavršavanju, ugovor o dopunskom radu). Ovde bismo još dodali i platformske radnike, s obzirom da njihov pravni status nije zakonom regulisan i da najveći broj njih poslove obavlja u statusu preduzetnika, a ne zaposlenog.

## 6. Uticaj odluke o proširenom dejstvu kolektivnog ugovora na pravo na kolektivno pregovaranje

Zakon o radu Republike Srbije iz 2005. godine<sup>171</sup> poznavao je institut proširenog dejstva kolektivnog ugovora, te je u čl. 257 st. 2 tač. 2 bilo propisano da „ministar može da odluči da se kolektivni ugovor ili pojedine njegove odredbe primenjuju i na poslodavce koji nisu članovi udruženja poslodavca – učesnika kolektivnog ugovora, ali pod uslovom da, između ostalog, kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju najmanje 30 odsto zaposlenih u određenoj grani, grupi ili podgrupi“.

<sup>169</sup>Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02...65/14 – odluka US, 66/14 i 36/18.

<sup>170</sup> Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2019 i 62/2020.

<sup>171</sup> Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/05 i 61/05.

Nakon izmena i dopuna Zakona o radu 2014. godine, da bi došlo do proširenja dejstva kolektivnog ugovora u Republici Srbiji neophodno je da bude ispunjeno nekoliko uslova. Prvi, da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50 odsto zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti. Kad se uzme u obzir stanje poslodavačkih organizacija u Srbiji, koje okupljaju mali broj poslodavaca sa malim brojem zaposlenih i zanemarljivim privrednim značajem, nije realno očekivati ostvarivanje ovog uslova za većinu delatnosti. Drugi, da postoji obrazloženi predlog ministarstva nadležnog za delatnost u kojoj je zaključen kolektivni ugovor, a po pribavljenom mišljenju Socijalno-ekonomskog saveta, što nije realno očekivati s obzirom na stanje socijalnog dijaloga u Srbiji. Treći, umesto ministra za rad, konačnu odluku o proširenom dejstvu donosi Vlada Republike Srbije, što značajno otežava donošenje odluke u tehničkom smislu, s obzirom da je procedura sazivanja i održavanja sednice Vlade mnogo složenija od načina rada jednog ministra. Takođe, važno je razumeti da u slučaju da su ispunjeni svi prethodni uslovi Vlada Republike Srbije ceni opravdanost proširenja dejstva kolektivnog ugovora, tako da u konačnici ono zavisi od diskrecione odluke Vlade. Na ovaj način Republika Srbija svrstala se u red onih država koje samo formalno pozanju institut proširenog dejstva kolektivnog ugovora, ali je u praksi on skoro neprimenljiv.

Trenutno postoje samo dva posebna kolektivna ugovora koja su dobila prošireno dejstvo. Jedan je Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu koji je zaključen dana 14.11.2021. godine.<sup>172</sup> Odluka o proširenom dejstvu objavljena je u Službenom glasniku.<sup>173</sup> Ovim kolektivnim ugovorom utvrđuju se prava i obaveze iz rada i po osnovu rada, odnosno radnog angažovanja lica koja obavljaju umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture: izvođenje narodne, zabavne, džez, pop i rok muzike, folklornih i drugih igračkih programa, odnosno ostalih muzičkih, govornih i scenskih izvođenja kulturnih programa, kao i poslova stručnjaka i saradnika u estradno-muzičkoj delatnosti i poslodavca u ugostiteljstvu, hotelijerstvu i turizmu. Proširenim dejstvom, vlasnici ugostiteljskih objekata imaju obavezu da plate poreze i doprinose muzičarima, ali i honorar za muzički dan koji ne može biti niži od pet odsto od iznosa minimalca. Sastavni deo Posebnog kolektivnog ugovora je i tipski ugovor o izvođačkom radu, koji potpisuju izvođač i poslodavac i koji detaljno reguliše njihova međusobna prava i obaveze. Ono što predstavlja svojevrsni presedan jeste da se ovaj kolektivni ugovor primenjuje na izvođača, koji nije zaposleni u smislu odredbi Zakona o radu, već obavlja estradno-muzičku delatnost, što dokazuje uverenjem ili potvrdom izdatom od strane udruženja ili organizacije čija je reprezentativnost utvrđena u skladu sa zakonom i koja je potpisnik ovog kolektivnog ugovora.

Drugi poseban kolektivni ugovor koji je dobio prošireno dejstvo je Poseban kolektivni ugovor za oblast putne privrede<sup>174</sup>. Ovde je važno naglasiti da su potpisnici ovog kolektivnog ugovora Samostalni sindikat putara Srbije i Udruženje poslodavaca putne privrede Republike Srbije „Putar“, a ne Unija poslodavaca.

---

<sup>172</sup> Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 09/21.

<sup>173</sup> Odluka o proširenom dejstvu Posebnog kolektivnog ugovora za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/21 od 09.04.2021. godine.

<sup>174</sup> Odluka Vlade o proširenom dejstvu 05 broj 11-5571/2018 od 14.06.2018. godine.

Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti imao je prošireno dejstvo na osnovu Odluke Vlade iz 2020. godine<sup>175</sup>, međutim, novi Poseban kolektivni ugovor zaključen u 2021. godini nema, još uvek, prošireno dejstvo. Ovde je važno primetiti, da iako se navodno radi o „novom kolektivnom ugovoru“, na šta ukazuje i nov, poseban broj Službenog glasnika u kome je objavljen, sadržinski radi se o istom kolektivnom ugovoru koji je bio zaključen pre tri godine.

## 7. Zaključak

U ovom trenutku, pravo na kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji ne nalazi se na zadovoljavajućem nivou. Tome u prilog svedoči i nedostatak opšteg kolektivnog ugovora, kao i relativno mali broj zaključenih posebnih kolektivnih ugovora, od kojih je većina u javnom sektoru. Istorijski posmatrano, pravo na kolektivno pregovaranje u zemljama centralne i istočne Evrope se nikada do kraja i nije razvilo, s obzirom da ne postoji kultura socijalnog dijaloga i tradicija uređenja radnopravnih odnosa na ovaj način.

Međutim, postoje određena rešenja koja bi se u relativno kratkom roku mogla implementirati, pod uslovom da postoji politička volja. Neka od njih su:

- da se izvrši korekcija u oblasti radnog zakonodavstva, po mogućstvu kroz donošenje kompletno novog Zakona o radu, radi potpunijeg uređivanja pojedinih instituta i otvorenih pitanja iz oblasti kolektivnog pregovaranja. Već ranije pomenuti Model Zakona o radu iz 2020. godine može da posluži kao polazna osnova za donošenje savremenog zakona kojim je regulisan rad i koji bi, sa jedne strane, bio istovremeno usaglašen sa međunarodnim instrumentima, a sa druge strane, harmonizovan sa pravnim tekovinama Evropske unije i koji bi garantovao pravo na dostojanstven rad svakom radniku;
- da se izvrši uključivanje radnika koji nisu u radnom odnosu u kolektivno pregovaranje, s obzirom da su trenutnim zakonskim propisima oni nevidljivi za zakonodavca, pa tako ne mogu da budu članovi sindikata, niti da učestvuju u kolektivnom pregovaranju. Takođe, na njih se kolektivni ugovori ne primenjuju, niti ove kategorije radnika mogu da utiču na njihovo donošenje, trajanje, tumačenje ili prestanak važenja, a što je u suprotnosti sa međunarodnim radnim standardima;
- da učesnici socijalnog dijaloga budu i stvarno reprezentativni, pri čemu treba razmišljati o novim kriterijumima i postupku za utvrđivanje reprezentativnosti koji bi omogućili većem broju sindikata i udruženja poslodavaca da uzmu učešće u socijalnom dijalogu;
- da se konstantno radi na podizanju svesti o značaju prava na kolektivno pregovaranje i uopšte važnosti zaključivanja kolektivnog ugovora. U tom smislu, treba osnaživati sindikate i udruženja poslodavaca da zaključe sporazum o udruživanju ukoliko nijedan od njih ne može da ispuni uslov reprezentativnosti;
- da socijalni partneri rade na konstantnoj edukaciji svojih članova, a posebno onih koji učestvuju u postupku kolektivnog pregovaranja, kako bi sama diskusija tokom kolektivnog pregovaranja bila argumentovanija, a kasnije i tekst zaključenog kolektivnog ugovora kvalitetniji.

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

## Literatura

*Analiza primene opšteg kolektivnog ugovora 2009-2011*, Unija poslodavaca Srbije, Beograd, 2011, str. 6, dostupno na: [https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2015/11/ap\\_oku\\_ser\\_kor.pdf](https://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2015/11/ap_oku_ser_kor.pdf), 25.10.2021.

Bernard Catherine, *EC Employment Law*, Oxford University Press, New York, 2006, str. 758.

Davis Paul, Freedland Mark, *Kahn-Freund`s Labour and The Law*, Stevens & Sons, London, 1983.

Eurofund, *New Forms of Employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, str. 7.

Živković Borivoje, „Zaključivanje kolektivnog ugovora kod poslodavca“, *Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava, Izabrani stručni radovi*, Beograd, 2016. str. 28.

*Zakon o radu – Model*, Centar za dostojanstven rad - Ulof Palme Centar, 2020, str. 104-106, dostupno na: <http://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>, 24.10.2021.

Kulić Živko, *Analiza stanja u oblasti kolektivnog pregovaranja*, Radna grupa za analizu propisa o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju, Beograd, 2014, str. 9.

Reljanović Mario, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe i Centar za dostojanstven rad, 2019.

Stojiljković Zoran, *Rad i socijalna pravda, građani, politika i sindikati, slučaj Srbija*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2020, dostupno na: [16269.pdf \(fes.de\)](#), 22.10.2021.

Toke Aidt, Zafiris Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, World Bank, Washington DC., 2002.

Urdarević Bojan, „Prošireno dejstvo kolektivnog ugovora kao način unapređenja kolektivnog pregovaranja“, *Strani pravni život* br. 2/2021, str. 281-292.

Urdarević Bojan, *et al.*, *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*, Izveštaj o primeni međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Centar za dostojanstveni rad, Beograd, 2019, str. 114.

Urdarević Bojan, „Pravo na kolektivno pregovaranje u novim privrednim uslovima“, *Pravni život* br. 11/2016, str. 339-354.

Učur Marinko, Smokvina Vanja, „Industrijske akcije kao sindikalna prava i slobode“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* br. 2/2010, str. 676.

## Pravni izvori

Aneks I Opšteg kolektivnog ugovora, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2008.

Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 53-3008/2020-2, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2020 i 46/2021.

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/05 i 61/05.

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

Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018, 86/2019.

Zakon o agencijskom zapošljavanju, *Službeni glasnik RS*, 86/19.

Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02...65/14 – odluka US, 66/14 i 36/18.

Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Pošta Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 9/18, 29/19, Aneks I, Aneks II.

Kolektivni ugovor za javno preduzeće „Službeni glasnik“, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2018, 6/2021 – Aneks I.

Mišljenje Ministarstva rada i socijalne politike, br. 011-00- 00271/2011-02 od 6. aprila 2011

Obaveštenje broj 110-00-213/2020-02 od 09. juna 2020.

Odluka o proširenom dejstvu Posebnog kolektivnog ugovora za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/21 od 09.04.2021. godine.

Odluka Vlade o proširenom dejstvu 05 broj 11-5571/2018 od 14.06.2018. godine.

Opšti kolektivni ugovor, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2008.

Poseban kolektivni ugovor za hemiju i nemetale Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 77/2016.

Poseban kolektivni ugovor za javna preduzeća u komunalnoj delatnosti na teritoriji Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2021.

Poseban kolektivni ugovor za delatnost putne privrede Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 14/2018.

Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2021.

Poseban kolektivni ugovor za delatnost poljoprivrede, prehrambene, duvanske industrije i vodoprivrede Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2016.

Posebni kolektivni ugovor za državne organe, *Službeni glasnik RS*, br. 38/19, 55/2020.

Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 62/19, 62/2020.



Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 38/19, 55/2020.

Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2020.

Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovina učenika, *Službeni glasnik RS*, br. 21/15, 92/2020.

Poseban kolektivni ugovor za visoko obrazovanje, *Službeni glasnik RS*, br. 86/19, 93/2020.

Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u ustanovama studentskog standarda čiji je osnivač Republika Srbija, *Službeni glasnik RS*, br. 1/19, 92/2020.

Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 96/2019, 58/2020 – Aneks I.

Poseban kolektivni ugovor za ustanove kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 106/18, 144/2020.

Poseban kolektivni ugovor za socijalnu zaštitu u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 29/19, 60/2020.

Poseban kolektivni ugovor za policijske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2019 i 62/2020.

Poseban kolektivni ugovor za radno angažovanje estradno-muzičkih umetnika i izvođača u ugostiteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 09/21.

Rešenje br. 110-00-1269/2009-02 od 03.05.2012. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 55/12.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

## 1. Uvod

Socijalni dijalog predstavlja najvažniji mehanizam komunikacije između socijalnih partnera. Otuda je našao svoje mesto i u Ustavu Republike Srbije<sup>177</sup>, u članu 82. stav 3.: „Uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca.“ Socijalni dijalog je dakle način usklađivanja interesa najvažnijih aktera u privrednom životu svake države: radnika i poslodavaca. Država se pojavljuje kao treći partner u takvom sistemu, najpre u smislu da kao nosilac formalne moći da ono što poslodavci i sindikati dogovore, pretvori u obavezujuće pravne norme.

Iako važan, socijalni dijalog u Srbiji je aktivno zanemaren tokom prethodne dve decenije, a naročito u periodu nakon 2014. godine. Zakon o radu<sup>178</sup> ne sadrži grupisane norme o socijalnom dijalogu. Postoje samo fragmenti koji se pojavljuju u delovima u kojima se regulišu neki drugi pravni instituti, kao što su minimalna zarada ili kolektivno pregovaranje (važenje kolektivnih ugovora). U takvom normativnom okviru socijalnog dijaloga, država često preuzima odlučujuću inicijativu ili ima konačnu reč prilikom donošenja odluka koje se tiču ekonomskih i socijalnih prava. Imajući u vidu sve okolnosti u kojima se socijalni dijalog odvija, može se govoriti o njegovom fingiranju<sup>179</sup> i izuzetno slabom uticaju socijalnih partnera na kreiranje i sprovođenje politika koje su u domenu njihovog delovanja i interesa.

Socijalno-ekonomski saveti, odnosno druga tela koja su obrazovana u svrhu permanentnog i kontinuiranog socijalnog dijaloga, imaju različite uloge i uticaj u državama Evrope. Neke od ekonomski najmoćnijih država, kao što je Nemačka, ne poznaju ovakvo telo. U drugima, kao što je Francuska, saveti imaju dugu tradiciju i poseban značaj. Kako ističe Íñiguez, postoje dva osnovna razloga za njihovo osnivanje: da bi se postigla socijalna hamornija i da bi se dala veća legitimnost odlukama koje vlast donosi u oblasti ekonomskih i socijalnih prava.<sup>180</sup> Nije dakle moguće sagledati jedinstveno uporedno rešenje ali je svakako indikativno da je postojanje jednog tela u kojem se slobodno i stručno raspravlja o najvažnijim ekonomskim i socijalnim politikama, propisima, problemima i strategijama, od izuzetnog značaja za države – posebno one u kojima ne postoje značajniji koreni socijalnog dijaloga i kultura kolektivnog pregovaranja. Ovo naročito važi za države u kojima saveti ostaju jedino mesto na kojem se može čuti alternativno viđenje politika i propisa koji se donose i sprovode, kada državne vlasti napuste mesto neutralnog posrednika između socijalnih partnera i posvete se aktivnoj politici zagovaranja interesa vlasnika kapitala – što je pojava koja se dešava u svim državama koje su se opredelile za takozvanu „trku do dna“.<sup>181</sup>

---

<sup>176</sup> Naučni saradnik na Institutu za uporedno pravo, predsednik udruženja Centar za dostojanstven rad. E-mail: m.reljanovic@iup.rs.

<sup>177</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

<sup>178</sup> Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje.

<sup>179</sup> Mario Reljanović, *Socijalni monolog*, <https://pescanik.net/socijalni-monolog/>.

<sup>180</sup> Ignacio Hoces Íñiguez, *The Economic and Social Councils of the Member States of the European Union: the different models of dialogue*, European Economic and Social Committee, Brisel, 2018 (u daljem tekstu: EESC 2018), str. 15-16.

<sup>181</sup> Videti: Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019, str. 9-17.

Značaj postojanja saveta u kojem se sučeljavaju argumenti sukobljenih interesa radnika i vlasnika kapitala, svakako je dakle nesumnjiv. U Srbiji postoje socijalno-ekonomski saveti, regulisani posebnim Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu<sup>182</sup>. Ovaj zakon, iako donet pre 17 godina i u međuvremenu praktično konstantno ozbiljno kritikovan, nikada nije pretrpeo promene kojima bi se neka normativna rešenja unapredila i uskladila sa realnošću – koja je, kako je već rečeno, nepovoljna po sindikate kao jedine zastupnike radničkih interesa. Imajući to u vidu, kao i potrebu da se zakonom drugačije oblikuje socijalni dijalog u celini a naročito njegova institucionalizacija u vidu jednog modernog socijalnog-ekonomskog saveta, istraživanje koje sledi podeljeno je u nekoliko celina u okviru kojih se traga za iznalaženjem najoptimalnijih rešenja. Ova rešenja usmerena su ka dva cilja: povećanju relevantnosti postojanja ekonomsko-socijalnih saveta u Srbiji i njihovom uređenju u skladu sa preraspodelom dominantne političke moći u odlučivanju u pitanjima od značaja za ekonomska i socijalna pitanja. Zaključci i preporuke koje su date trebalo bi shvatiti pre svega u tom smislu, kao putokaz kojim pravcem treba usmeriti dalje oblikovanje postojanja i rada socijalno-ekonomskih saveta kako bi oni iz fingiranja socijalnog dijaloga mogli da dospeju u poziciju davanja istinskog doprinosa usaglašavanju interesa socijalnih partnera. Da li su preporučena rešenja u skladu sa aktuelnim ciljevima vladajućih politika, pitanje je koje nije posebno obrađeno jer je cilj predstavljanje rešenja koje bi moglo da nadživi promene u pozicioniranju Republike Srbije na regionalnom i svetskom tržištu rada i kapitala, kao i trenutna politička opredeljenja političkih partija na vlasti.

## 2. Normativna pozicija socijalno-ekonomskih saveta

Postoji nekoliko načina osnivanja socijalno-ekonomskih saveta (u daljem tekstu: SES). Oni mogu biti predmet posebnog propisa (Finska, Francuska, Grčka, Luksemburg, Malta, Portugal, Rumunija, Španija), zakona kojim se uređuje rad (Litvanija), ili šireg zakona kojim se normira socijalni dijalog (Belgija, Italija, Holandija).

U nekim državama, po pravilu onima koji imaju dužu tradiciju socijalnog dijaloga, SES su nastali na specifičan način. Tako je na primer u Austriji SES nastao iz drugog nezavisnog tela, i nikada nije uređen zakonom niti drugim propisom. Od 1963. godine funkcioniše na bazi dobrovoljnih dogovora o dijalogu između socijalnih partnera.<sup>183</sup> I pored deficita pravnog osnova postojanja, austrijski SES igra značajnu ulogu u kreiranju politika i zakona.<sup>184</sup> U Litvaniji je 1995. osnovan SES na istom principu ali je kasnije (2003.) regulisan zakonom<sup>185</sup>, dok je u Sloveniji nastao na osnovu sporazuma socijalnih partnera 1994. godine<sup>186</sup>.

Postoje i druge države u kojima je formiranje SES proisteklo iz različitih potreba za dijalogom socijalnih partnera, koji je potom institucionalizovan na bazi sporazuma ili ugovora. Ovo je naročito karakteristično za SES koji nastaju neposredno nakon Drugog svetskog rata, kada

---

<sup>182</sup> Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Službeni glasnik RS, br. 125/2004.

<sup>183</sup> Zakon kojim je inicijalno trebalo da bude uređen SES donet je 1951. godine ali je već naredne godine proglašen neustavnim. Navedeno prema: Irini Pari (ur.), *EU national economic and social councils and similar institutions*, European Economic and Social Committee, Brisel (u daljem tekstu: EESC 2011), str. 6.

<sup>184</sup> Slična je situacija u Mađarskoj, s tim što je SES nastao tek 2002. godine ali na iskustvima nekih prethodnih sličnih tela koja su postojala. *Ibid.*, str. 32.

<sup>185</sup> *Ibid.*, str. 43.

<sup>186</sup> *Ibid.*, str. 69.

oporavak nacionalnih ekonomija Evrope zavisi od širokog konsenzusa.<sup>187</sup> Iako retki, postoje i primeri gde je SES deo postojeće državne uprave (na primer, u Južnoj Africi<sup>188</sup> i Finskoj). Način funkcionisanja ovih tela se dosta razlikuje i zavisi, između ostalog, i od njihovog sastava.

Ipak, primetno je da je najveći broj država usvojio koncept regulisanja SES zakonom, odnosno drugim propisima koji imaju zakonsku snagu. Iako je među posmatranim državama Evropske unije dominantno regulisanje SES posebnim zakonom, ovo se pre može shvatiti kao rešenje koje je u tom trenutku bilo najcelishodnije, nego kao normativno pravilo. Nema naime nikakvih prepreka da se odredbe o SES nađu i u zakonu kojim se reguliše rad, ukoliko je to normativno moguće izvesti tako da se ovom telu garantuje sloboda rada i odlučivanja, odnosno da garantuje preduslove da interesi grupa koje imaju svoje predstavnike u SES budu zastupljeni i adekvatno prezentovani.

### 3. Sastav socijalno-ekonomskih saveta

Može se uočiti nekoliko formata kada je reč o sastavu SES. Oni moraju biti izraz „participativne demokratije“, što znači da bi trebalo da predstavljaju interese svih onih grupa i činilaca koji su relevantni za rešavanje najvažnijih pitanja ekonomske i socijalne politike, politike rada i zapošljavanja. Razlikuju se međutim percepcije koje su to snage koje u društvu imaju odlučujući karakter za postizanje ove participativnosti, pa se samim tim razvijaju i mnogobrojne varijacije kada je reč o sastavu i strukturi SES.

Prvi osnovni model se zasniva na „čistom“ bipartizmu ili tripartizmu, odnosno pretpostavci da samo socijalni partneri (u koje se ubraja država ali ne u svim sistemima) mogu biti članovi. U ovakvom modelu SES prisutni su samo predstavnici reprezentativnih sindikata, reprezentativnih udruženja poslodavaca (bipartitni model) i eventualno države (tripartitni model) oličene u predstavnicima jednog ili više ministarstava, odnosno vlade.

Drugi osnovni model je takozvani „tripartizam plus“ ili „multipartizam“, koji uvažava kompleksnost proizvodnih, društvenih i radnih odnosa u savremenim nacionalnim privredama. Kao što sam naziv govori, tripartizam plus osim tradicionalnih socijalnih partnera podrazumeva uključivanje niza drugih aktera koji poseduju realnu moć prilikom kreiranja politika i propisa, aktera na koje se politike i propisi odnose i koji će ih primenjivati, kao i onih stručnih krugova koji mogu doprineti široj raspravi prilikom razmatranja i usvajanja odluka SES. Ovaj model može biti veoma raznovrstan, kao što će biti pokazano na primerima pojedinih država, i ponekad se naziva i multipartizmom, u zavisnosti od širine otvaranja članstva u SES prema različitim državnim, nevladinim, privrednim i stručnim institucijama, organizacijama, i drugim entitetima koji potencijalno mogu biti predstavljeni u sastavu SES.

Bipartizam i tripartizam se mogu sresti u različitim varijantama i uglavnom se ne radi o „čistom“ modelu već o različitim varijacijama osnovne ideje.

---

<sup>187</sup> EESC 2018, str. 14.

<sup>188</sup> U Južnoj Africi je od 1994. godine SES organizovan kao deo ministarstva za rad. *Economic and Social Councils*, UN-Economic and Social Commission for Western Asia, Bejrut, 2008, str. 12.

U *Belgiji* Centralni ekonomski savet<sup>189</sup> čine predstavnici reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca. Ovo telo ima oko 50 članova (podrazumeva se jednak broj socijalnih partnera i svaki član ima svog izabranog zamenika) koji biraju još šest pridruženih članova koji dolaze iz redova istaknutih eksperata (iz naučnih ili stručnih polja ekspertize). Ovi pridruženi članovi se smatraju ravnopravnim kada je reč o učešću u debatama na sednicama ali nemaju pravo glasa prilikom odlučivanja – otuda se u ovom slučaju može govoriti o bipartizmu kada je reč o načinu odlučivanja, iako je sam sastav saveta bliži multipartizmu (možda bi bilo previše tendenciozno ovaj model nazvati „lažnim multipartizmom“). Identična je situacija i u Nacionalnom savetu za rad *Belgije*, koji je takođe podeljen između predstavnika sindikata i poslodavaca, uz učešće stručnih članova koji nemaju pravo glasa.<sup>190</sup>

U *Češkoj* se SES sastoji iz osam predstavnika države i po sedam predstavnika sindikata, odnosno udruženja poslodavaca. Češka je dakle jedan od primera čistog tripartizma, i to uz dominantnu ulogu članova koji dolaze iz državnih struktura.<sup>191</sup> U *Sloveniji* je primenjeno veoma slično rešenje, prema kojem je trenutni sastav SES identičan onom u *Češkoj*. Ipak u ovom zemlji je moguće da svaki socijalni partner ima do osam članova, dakle moguće je u teoriji da sve tri strane imaju jednak broj članova SES.<sup>192</sup> U *Litvaniji* sa druge strane postoji ravnomerna podela broja članova – po jednu trećinu – od strane tri socijalna partnera, na ravnopravnoj osnovi (po sedam članova biraju sindikati, udruženja poslodavaca i vlada<sup>193</sup>). Predsednik SES se bira na četiri meseca i u pitanju je rotirajuća funkcija.<sup>194</sup> Trebalo bi na ovom mestu napomenuti još jednu varijaciju ovog modela – jednako predstavljanje sindikata i udruženja poslodavaca u SES uz manjinsko članstvo državnih predstavnika. Ovakav sistem postoji u *Luksemburgu*.<sup>195</sup>

Multipartizam je predstavljen kroz članstvo u SES u više analiziranih evropskih država. Ovo je logična posledica shvatanja kvaliteta ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava kao okolnosti koje su usko povezane sa nizom društvenih procesa, kao i izraz otvorenosti socijalnih partnera ka razmeni informacija, znanja i iskustava sa predstavnicima različitih organizacija koje imaju partikularne, često i suprotstavljene interese, koje predstavljaju u okviru rada SES. Multipartizam je delimično rezultat i istorijskih okolnosti u pojedinim zemljama. Nakon drugog svetskog rata, bilo je važno mobilisati što širi društveni potencijal koji će dati odgovore na važna pitanja oporavka privrede; nakon toga, tokom druge polovine XX veka pojedini države koje su uvodile SES su razvijale ideju evolucije iz tripartitnih u multipartitne u kriznim periodima kada je bilo važno sagledati sve aspekte i dobiti sveže ideje o funkcionisanju privrede i tržišta rada. Ova evolucija nije međutim bila uniformna, niti postoji neki poseban recept kako bi idealan SES trebalo da izgleda iz ugla multipartizma. Zbog toga danas postoji puno varijacija kada je reč o sastavu i načinu rada SES.

---

<sup>189</sup> U *Belgiji* postoje dva tela koja se mogu smatrati socijalno-ekonomskim savetom: Centralni ekonomski savet i Nacionalni savet za rad.

<sup>190</sup> EESC 2011, str. 9-10 i 12-13.

<sup>191</sup> EESC 2011, str. 18.

<sup>192</sup> EESC 2011, str. 69.

<sup>193</sup> Potpuno identično rešenje primenjeno je i u *Poljskoj*, kao i u *Rumuniji* osim što se ne bira po sedam već po 15 predstavnika.

<sup>194</sup> EESC 2011, str. 43-44.

<sup>195</sup> EESC, str. 47-48.

U *Austriji*, SES se sastoji od 21 člana. Pored socijalnih partnera prisutni su i predstavnici privredne komore, kao i pet eksperata od kojih četiri biraju sama reprezentativna udruženja koja se nalaze u SES, a jedan dolazi kao predstavnik Instituta za ekonomska istraživanja Austrije. Važno je napomenuti da ne postoji vremenski ograničen mandat predstavnika reprezentativnih udruženja ali oni mogu biti opozvani u bilo kojem trenutku od strane udruženja koje ih je izabralo. SES bira predsjednika, koji se rotira na svakih šest meseci.<sup>196</sup>

U *Bugarskoj* SES se sastoji od 36 članova, od kojih po jednu trećinu biraju socijalni partneri, dok ostatak dolazi iz više organizacija: udruženja poljoprivrednika, zanatlija, potrošača, ženskih i ekoloških pokreta, udruženja osoba sa invaliditetom, udruženja penzionera, i tako dalje. Može se reći da je ovakav sastav pravi odraz multipartizma, budući da svi članovi imaju pravo glasa. Država ne učestvuje u radu SES ali bira dva člana u navedenoj trećini ostalih predstavnika – iz redova nauke dva člana se biraju na predlog ministra ekonomije i ministra za rad i socijalnu politiku.<sup>197</sup> Slična situacija postoji i u *Grčkoj*, u kojoj trećina članova dolazi iz različitih relevantnih sektora: udruženja poljoprivrednika, udruženja potrošača, članovi iz redova lokalne samouprave, član koji predstavlja veći broj strukovnih i profesionalnih udruženja (advokatsku komoru, privrednu komoru, lekarsku komoru, i tako dalje)<sup>198</sup>, kao i u *Slovačkoj*.

U *Finskoj* postoji specifična situacija, budući da se SES smatra pomoćnim Vladinim telom i da je premijer osoba koja praktično formira sastav SES, bez posebnih ograničenja. Naravno, svi članovi moraju biti na relevantnim pozicijama ili dolaziti iz relevantnih institucija ili organizacija ali je sama formulacija relevantnosti postavljena veoma uopšteno. U telu koje prema zakonskom rešenju broji 10 do 20 članova se tako može naći veći broj ministara, kao i predstavnika drugih državnih tela i organa (kao što je na primer guverner narodne banke), ali i predstavnici privredne komore, udruženja poslodavaca i sindikata. Opšta formula sastava SES ne postoji i on se menja na svake dve godine. Još od osamdesetih godina XX veka, iako to nije utvrđeno zakonom, sednicama SES predsedava premijer. Reč je dakle o neobičnom „državnom tripartizmu plus“.<sup>199</sup>

U *Mađarskoj* takođe postoji zanimljiva situacija jer predstavnici socijalnih partnera nisu ravnopravno predstavljeni. Od 43 člana, 18 članova dolazi iz kruga reprezentativnih udruženja poslodavaca i privrednih komora, dok samo šest iz reprezentativnih sindikata. Iako je ostatak od 19 članova podeljen na organizacije civilnog društva (11 članova) i predstavnike nauke (osam članova) i nema predstavnika države (u smislu predstavnika izvršne vlasti) dosta je neshvatljivo kako se moglo doći do takve disproporcije u predstavljanju različitih (i često sukobljenih) interesa radnika i poslodavaca. U okviru grupe od 18 članova koji predstavljaju „ekonomiju“ zemlje, devet dolazi direktno iz redova poslodavaca a čak sedam mesta ostavljeno je za predstavnike „ostalih interesnih organizacija“.<sup>200</sup> Dakle ne postoji jednak odnos čak ni kada se posmatra samo učešće udruženja poslodavaca naspram sindikata, a ovaj disparitet se samo uvećava kada se uključe i ostali predstavnici interesa vlasnika kapitala.

U *Španiji* je način izbora članova specifičan – sve ih bira Vlada, na predlog određenih organizacija. Prema strukturi je u pitanju multipartizam, budući da SES ima predsjednika i 60 članova od kojih po 20 predlažu poslodavci i sindikati, dok se preostalih 20 bira iz redova različitih

---

<sup>196</sup> EESC 2011, str. 6-7.

<sup>197</sup> EESC 2011, str. 15-16.

<sup>198</sup> EESC 2011, str. 29.

<sup>199</sup> EESC 2011, str. 21-22.

<sup>200</sup> EESC 2011, str. 32-33.

strukovnih udruženja i organizacija, od čega šest predlaže centralna vlast države. Država je dakle prisutna u manjini ali ipak održava svoje prisustvo i značaj kroz svoje predstavnike i način izbora članova. Takođe, država postavlja i 61. člana SES – predsednika. Multipartizam je osiguran na način koji zadovoljava različite interesne grupe – poljoprivrednike i ribare, udruženje potrošača, predstavnike zadruga i socijalnih preduzeća.<sup>201</sup>

Saveti *Italije, Francuske i Portugala* neće biti posebno razmatrani, budući na masovnost članstva i komplikovanu strukturu članova. Ipak, trebalo bi napomenuti da oni predstavljaju ekstreme u sprovođenju multipartizma, uz učešće predstavnika socijalnih partnera i mnogih drugih državnih i nedržavnih (civilnih, privrednih, naučnih) institucija i organizacija. Iako ovakav pristup ponekad može izgledati kontraproduktivno, takav sastav SES podrazumeva i značajnije nadležnosti i svakako veći autoritet nego u mnogim drugim državama (naročito onim sa kratkom istorijom kulture socijalnog dijaloga).

Ponekad je teško odlučiti da li je sistem tripartitni ili multipartitni. Tako je na primer u *Holandiji* sastav SES formalno tripartitni – po 11 članova biraju sindikati, udruženja poslodavaca i kruna (vladar). Međutim, članovi koje bira kruna ne moraju biti državni funkcioneri niti činovnici, već eksperti koji se biraju u ličnom svojstvu i nisu odgovorni državnim vlastima za svoje postupanje u okviru SES. Ovi članovi mogu doći i iz državnih struktura ali je njihov izbor pre svega zasnovan na stručnosti koju poseduju. On ipak nije lišen političke konotacije, budući da se biraju tako da se vodi računa o balansu interesa i političkoj zastupljenosti unutar SES.<sup>202</sup> Može se reći, da je ovaj sistem suštinski zasnovan na multipartizmu, budući da nema direktnih predstavnika vlasti i da se – i pored pomenutog balansa – ne vrši uticaj na „državne“ članove, niti postoji disciplina članova koje izabere kruna da glasaju u skladu sa određenim politikama i preporukama vlasti ili političkih partija.

Na osnovu pregleda strukture članstva, može se jasno videti da pored dihotomije bipartizam (ili tripartizam) – multipartizam, postoji i jasna podela na SES u čijem radu učestvuju predstavnici države, po pravilu vlade ili resornih ministarstava, i na one u kojima to nije slučaj. Ovako nešto nije neuobičajeno, budući da se smatra da je prisustvo države u socijalnom dijalogu izlišno i da socijalni partneri i drugi relevantni činioци treba da održavaju svoj dijalog bez učešća državnih predstavnika, koje bi se moglo shvatiti kao nametanje određenih pozicija i pritisak na učesnike u socijalnom dijalogu. Država se posmatra kao entitet u kojem se svakako donose konačne (političke) odluke, dok savetodavna uloga SES mora biti argumentovana i stručna pa otuda nema mesta u takvoj raspodeli snaga za predstavnike državnih organa u radu SES. Saveti koji nastanu bez učešća državnih predstavnika smatraju se objektivnijim i celishodnijim, a na zakonodavnim ili izvršnim vlastima je da njihove savete prihvate ili ignorišu. Učešće države u odlučivanju o stavovima i mišljenjima SES, kao i u potonjem odlučivanju o prihvatanju ovih stavova, smatra se prema ovoj teoriji kao nelogično i preterano, što u konačnom ishodu može dovesti do nemogućnosti objektivnog sagledavanja važnih pitanja u okviru SES.

Suprotno tome, države u kojima je podržano učešće državnih predstavnika u radu SES uglavnom takve okolnosti brane time da je potrebno da se na samom SES, u toku diskusije, država opredeli prema određenim pitanjima i stavovima – i to pre svega na osnovu realnih mogućnosti

---

<sup>201</sup> EESC 2011, str. 73.

<sup>202</sup> EESC 2011, str. 54.

njihove realizacije u određenom trenutku, odnosno njihove usklađenosti kako sa aktuelnim politikama tako i sa objektivnim mogućnostima da pojedina konkretna rešenja budu realizovana u bliskoj budućnosti. Na ovaj način se ne utiče na rad SES u smislu uticaja na same interese grupacija koje su u njemu zastupljene, već se ostalim članovima daje informacija koja su potencijalna objektivna ograničenja u sprovođenju pojedinih ideja – pozadina učešća države u SES posmatra se dakle kao konstruktivan, a ne kao limitatorski element. Činjenica je međutim da u savremenim SES nema puno primera ravnopravne zastupljenosti državnih predstavnika. Čak i tamo gde se oni pojavljuju, javljaju se u manjini nedovoljnoj da efektivno utiče na ishod rada SES u kvantitativnom smislu (da blokiraju glasanje ili da sa jednim socijalnim partnerom načine glasački blok koji bi omogućio faktičko isključivanje ostalih socijalnih partnera iz odlučivanja). I od ovog pravila naravno postoje izuzeci – na primer već opisani SES Češke, kao i odstupanje u primeru Finske.

Sva navedena rešenja razlikuju se ne samo po sastavu saveta, već i po trajnosti ili ograničenosti trajanja mandata članova, mogućnosti reizbora, postojanju zamenika, unutrašnjoj strukturi SES, i tako dalje. Otuda je cilj ovog kratkog pregleda pre svega da se ukaže na raznovrsnost rešenja kao i na potencijalne ideje za normiranje, a ne da se nameće jedan od aktuelnih koncepata kao dominantan.

#### 4. Nadležnosti i način odlučivanja socijalno-ekonomskih saveta

Socijalno-ekonomski saveti uglavnom imaju konsultativnu ulogu i ne donose obavezujuće odluke (sa izuzetkom SES Litvanije koji donosi obavezujuću odluku o visini minimalne zarade<sup>203</sup>). Sa druge strane, spektar njihovog delovanja je širok a autoritet mišljenja koje daju igra značajnu ulogu u daljem toku stvari u odnosu na to konkretno pitanje. Najbolji primer u tom smislu je rešenje u Holandiji, gde je Vlada zakonom obavezana da mora dati odgovor na svako mišljenje SES o nekom pitanju u roku od tri meseca – ako se stav Vlade razlikuje od stava SES, mora sadržati detaljno obrazloženje i argumentaciju zašto je to tako.<sup>204</sup> Ipak, nacionalna rešenja se dosta razlikuju i mogu se uočiti različiti modeli nadležnosti SES.

U *Austriji*, SES se može baviti bilo kojim pitanjem iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava ali i pitanjima iz oblasti strukturnog razvoja, EU integracija (o delu ekonomskih i socijalnih prava), kao i politikom zaštite životne sredine (ovo je na prvi pogled veoma specifično rešenje ali je odista funkcionalno povezano sa drugim pitanjima iz nadležnosti SES<sup>205</sup>). Može dakle davati mišljenja na teme iz ove oblasti koje se tiču predloga strateško-političkih ili normativnih dokumenata, ali može i zauzeti stav odnosno dati mišljenje i kada je reč o konkretnim pitanjima od značaja koja se pokrenu u javnosti, u okviru prakse nekog državnog organa, odnosno u stručnim debatama. SES dakle deluje i u odnosu na pitanja koja nisu uobličena u neki zvaničan dokument, ili predlog dokumenta, odnosno propisa. Na primer, može polemisati o načinu izmene penzijskog sistema uporedo sa debatama koje se vode o tom pitanju u stručnoj i široj javnosti, kao i na političkom

---

<sup>203</sup> EESC 2011, str. 45. U Sloveniji postoji pravilo da su odluke SES obavezujuće za socijalne partnere koji učestvuju u radu SES ali samo na internom nivou – one dakle ne predstavljaju podzakonski propis. SES međutim može biti katalizator takozvanih socijalnih ugovora između socijalnih partnera, kojima će se urediti neka od najvažnijih pitanja iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava – od 1994. godine zaključeno je pet takvih ugovora. EESC 2011, str. 70.

<sup>204</sup> EESC 2011, str. 53.

<sup>205</sup> Slična nadležnost postoji i kod SES u Grčkoj. EESC 2011, str. 29-30.



nivou. Može se međutim dogoditi i da SES sačini izveštaj o nekom pitanju – na primer, *ex post* analizu o primeni nekog propisa. Svaka grupa unutar SES može pokrenuti određeno pitanje, organi SES mogu to učiniti i po sopstvenoj inicijativi (odlučivanjem da će se neko pitanje razmatrati na plenarnoj sednici SES ili u okviru nekog drugog tela odnosno mehanizma, u skladu sa unutrašnjom strukturom i podelom nadležnosti), a naravno moguće je i da postoji spoljna inicijativa razmatranja nekog pitanja.<sup>206</sup> U Italiji SES daje mišljenja i preporuke o svim normativnim predlozima, programskim i stateškim dokumentima, uključujući i one koji se usvajaju na nivou Evropske unije. Pored toga, SES se svakih šest meseci bavi analizom generalnih indikatora stanja privrede.<sup>207</sup>

U pojedinim državama nadležnost SES-a zadržava se na očekivanim pitanjima ekonomskih i socijalnih prava ali se širi i na ekonomsku i socijalnu politiku u celini, kao i na neke specifične oblasti: pravo konkurencije i politiku održivog razvoja (*Belgija*<sup>208</sup>), podršku kolektivnom pregovaranju (*Češka*<sup>209</sup>), prihodovnu politiku i politiku zaduživanja (*Finska*<sup>210</sup>), politika stanovanja, poljoprivreda i ruralna politika, regionalni razvoj<sup>211</sup> (*Republika Irska*<sup>212</sup>), konsultacije prilikom pripreme zakona o budžetu (*Poljska*<sup>213</sup>, *Slovenija*<sup>214</sup>), privatizacije, restrukturiranja i razvoja nacionalne ekonomije, obrazovanja, nauke i kulture, te monetarne, finansijske i fiskalne politike (*Rumunija*<sup>215</sup>), poreske politike (*Slovenija*<sup>216</sup>). Zanimljivo je da u *Francuskoj*, iako SES ne donosi obavezujuće odluke, postoji obaveza davanja mišljenja u odnosu na godišnji plan javne potrošnje koji sačinjava Vlada.<sup>217</sup>

Kada je reč o načinu odlučivanja, SES su u praktično svim analiziranim evropskim državama formirani kao forumi za postizanje opšte saglasnosti o najvažnijim pitanjima koja se tiču, kako je to formulisano u odnosu na holandski SES a može se univerzalno primeniti, „detektovanja i tumačenja signala koji dolaze iz društva“<sup>218</sup> – od strane javnosti, države, privrede, različitih organizacija i interesnih grupa, a koji se tiču stanja u privredi i stepena i kvaliteta uživanja ekonomskih i socijalnih prava građana. SES su u tom smislu katalizatori najmanjeg zajedničkog sadržaoca najvažnijih politika – poreske, zapošljavanja, ekonomske – provučenih kroz prizmu niza različitih i neretko sukobljenih interesa. Ono što proistekne iz SES po pravilu ima veliki autoritet i značaj jer je proizvod *konsenzusa* svih relevantnih društvenih grupa. Otuda je konsenzus i najčešći način odlučivanja unutar SES. Dok je u pojedinim državama jasno istaknuto postizanje konsenzusa u klasičnom smislu, dakle bez formalnog glasanja (*Republika Irska*<sup>219</sup>) u drugim je kao pravilo ustavnoljena jednoglasnost (*Slovenija*<sup>220</sup>).

---

<sup>206</sup> EESC 2011, str. 7.

<sup>207</sup> Istu nadležnost ima i Luksmeburški SES, ali se tim povodom sastaje jednom godišnje. EESC 2011, str. 41 i 49.

<sup>208</sup> EESC 2011, str. 11.

<sup>209</sup> EESC 2011, str. 20.

<sup>210</sup> EESC 2011, str. 22.

<sup>211</sup> Ovo je nadležnost SES i u Italiji. EESC 2011, str. 40.

<sup>212</sup> EESC 2011, str. 36.

<sup>213</sup> EESC 2011, str. 57.

<sup>214</sup> EESC 2011, str. 71.

<sup>215</sup> EESC 2011, str. 63.

<sup>216</sup> EESC 2011, str. 70.

<sup>217</sup> EESC 2011, str. 27.

<sup>218</sup> EESC 2011, str. 53.

<sup>219</sup> EESC 2011, str. 37.

<sup>220</sup> EESC 2011, str. 70.

Svrha postojanja postupka odlučivanja u SES dakle obično nije u preglasavanju različitih grupa koje su u njemu zastupljene, već se odlučivanju pristupa u cilju da se pronađe zajednički ton i usklade interesi. Ovo naravno nije uvek slučaj, i postoje primeri u kojima su moguća različita odstupanja od pravila konsenzusa. Postoje međutim i države u kojima se konsenzus poštuje kao pravilo ali zbog nedostatka kulture socijalnog dijaloga vodi u blokadu rada SES. Način odlučivanja u tom smislu svakako mora biti prilagođen realnosti u kojoj SES radi ali i sastavu SES – ukoliko je u pitanju tripartitni sastav, blokada rada će biti daleko izvesnija nego u slučajevima multipartizma kada mnoštvo ideja u pogledu jednog pitanja može voditi njegovom kreativnijem posmatranju ali i opštijoj formulaciji koja je prihvatljiva za sve grupe koje su predstavljene u SES.

*Austrija* je primer klasičnog delovanja SES. Odluke se donose konsenzusom, a generalni sekretar SES priprema materijale za svako pojedinačno pitanje na osnovu relevantne dokumentacije koja je dostupna SES i formuliše predloge koji obuhvataju interese svih grupacija unutar SES.<sup>221</sup> Članovi SES na ovaj način dobijaju šansu da na jednostavniji način sagledaju prethodno pripremljeno izlaganje o pojedinačnom pitanju ali to im ne oduzima mogućnost da u radu koriste i sopstvene izvore i analize. Sličan je način odlučivanja i u drugim savetima, gde postoji organizaciona mogućnost prethodne pripreme plenarne sednice u okviru pojedinih odbora, ili određivanjem izvestioca za svako pojedinačno pitanje. I u *Litvaniji*, u kojoj SES donosi obavezujuću odluku o visini minimalne zarade, ona se donosi isključivo konsenzusom.<sup>222</sup> Izuzetak je *Mađarska*, gde je za donošenje nekog mišljenja ili preporuke potrebna prosta većina prisutnih članova iz svake od grupa koje su predstavljene u SES.<sup>223</sup> Specifična pravila postoje u Rumuniji, u kojoj SES po pravilu odlučuje konsenzusom ali kada je konsenzus nemoguće postići može se pristupiti glasanju – tada se odluka usvaja tročetvrtinskom većinom prisutnih članova.<sup>224</sup>

## 5. Socijalno-ekonomski saveti u Modelu alternativnog Zakona o radu CDR

Model alternativnog Zakona o radu koji je izradio Centar za dostojanstven rad<sup>225</sup> sadrži predlog normativnog uređenja SES u poglavlju X (članovi 144. – 160.). Ovaj tekst predstavlja pokušaj da se rad SES, naročito na republičkom nivou, uredi kvalitativno drugačije u odnosu na postojeći. Pri tome su korišćena uporedna iskustva kao i postojeći uporedni mehanizmi u cilju sprečavanja ili ograničavanja negativne prakse koja je do sada postojala u radu republičkog SES, a koja praktično obesmišljava postojanje ovog tela i svodi socijalni dijalog na puku formu bez suštinskih uticaja na tokove normativnih izmena, aktuelne politike, kao i kvalitet uživanja ekonomskih i socijalnih prava od strane radnika.

Osnovne intervencije koje su učinjene u odnosu na postojeću regulativu SES mogu se predstaviti u nekoliko segmenata.

---

<sup>221</sup> EESC 2011, str. 7.

<sup>222</sup> EESC 2011, str. 45.

<sup>223</sup> EESC 2011, str. 34.

<sup>224</sup> EESC 2011, str. 63. Pravila koja se odnose na situaciju kada se konsenzus ne može postići na plenarnoj sednici postoje i u nekim drugim državama. Tako se u Sloveniji u tim okolnostima napušta razmatranje pitanja na plenarnoj sednici i do približavanja stavova se pokušava doći kroz rad u manjim radnim grupama. EESC 2011, str. 70.

<sup>225</sup> *Projekat – Alternativni Zakon o radu*, <http://cdrsrbija.org/projekat-alternativni-zakon-o-radu/>.

Kada je reč o sastavu Saveta, ostavljena je alternativa. Dva ponuđena rešenja potencijalnog izgleda SES razlikuju se u strukturi SES ali je iza te razlike zapravo razlika u koncepciji viđenja rada SES i njegove prirode.

Prva opcija je praktično identična onoj koja trenutno postoji: SES čini 18 članova, po šest dolaze iz redova reprezentativnih sindikata, reprezentativnih udruženja poslodavaca i Vlade Republike Srbije. Ono prihvata trenutno formulu čistog tripartizma koji se ograničava na socijalni dijalog „klasičnih“ socijalnih partnera. Kao što je primećeno u ranijem tekstu, za ovu opciju se odlučuje manji broj država. Ona je međutim dosta zahvalna u onim državama u kojima SES potencijalno može služiti samo kao instrument fingiranja postojanja socijalnog dijaloga, kao što je Srbija. Naime, čisti tripartizam – a može se razmišljati i o nejednakom tripartizmu gde bi uloga države bila značajno smanjena – garantuje da članovi SES koji dolaze iz sindikata imaju (bar) trećinu mesta u savetu. Ovo nije značajno samo zbog načina glasanja, jer smisao odlučivanja u SES ne bi trebalo da bude u preglasavanju socijalnih partnera, već je važno da bi sindikati održali određeni formalni uticaj u ovom telu. Ukoliko se prihvati formula tripartizma plus, ili multipartizma, postoji značajna bojazan kod sindikata da se njihov glas neće čuti dovoljno jasno, odnosno da će se njihova moć da utiču na odluke SES još više umanjiti u disinhronom iznošenju većeg broja suprotstavljenih mišljenja kroz učešće predstavnika drugih grupa – kao što su predstavnici civilnog društva, akademske zajednice, i slično.

Druga predložena opcija sastava SES predstavlja prelazak na tripartizam plus. Prema ovoj zamisli, republički socijalno-ekonomski savet čine četiri predstavnika reprezentativnih sindikata, četiri predstavnika reprezentativnih udruženja poslodavaca, četiri predstavnika Vlade, tri predstavnika akademske zajednice i tri predstavnika organizacija civilnog društva. Predstavnike akademske zajednice i organizacija civilnog društva biraju i razrešavaju predstavnici Vlade, reprezentativnih sindikata i reprezentativnih udruženja poslodavaca – učesnika Socijalno-ekonomskog saveta Republike, sa liste kandidata sastavljene od kandidata koje su u podjednaku broju predložile sve tri strane. Predloženo rešenje predstavlja ideju kako bi se SES mogao dopuniti predstavnicima drugih zainteresovanih grupa. Ono je ograničeno na akademsku zajednicu i organizacije civilnog društva, pre svega zato što se u okvirima klasičnih nadležnosti SES koje su predviđene ove grupe jasno izdvajaju kao neko ko bi mogao da unese nove perspektive posmatranja određenih problema. Naravno, ideja proširenja SES članovima koji dolaze iz novih interesnih grupacija može biti dalje razvijena tako da se uključe i predstavnici privrednih komora, lokalne samouprave, udruženja penzionera, predstavnici fondova socijalnog osiguranja, ali i predstavnici grupa koje su potpuno marginalizovane i isključene iz socijalnog dijaloga, kao što su poljoprivrednici, samozaposlena lica, i slično. Bojazan sindikata kod ovakvog rešenja jeste, kako je već navedeno, da će se njihovo mišljenje još teže čuti i uvažavati; posebna bojazan međutim postoji kod konkretnog rešenja da će izabrani predstavnici akademske zajednice i organizacija civilnog društva, umesto da unesu novu perspektivu i argumentaciju u diskusijama SES, zastupati mehanički stranu jednog socijalnog partnera – najčešće države, i da na taj način neće biti realizovana ideja zastupljenosti više različitih pogleda i mišljenja o važnim pitanjima, već će sindikatima biti dodatno otežano delovanje unutar SES. Otuda se može razmišljati o tome da se zadrži klasični tripartizam a da se eventualna dodatna argumentacija potraži putem saradnje sa spoljnim organizacijama i pojedincima, odnosno njihovim pozivanjem na sednice SES kako bi predstavili svoja viđenja određenih pitanja o kojima SES raspravlja. Ovakav stav ima utemeljenje

u do sada zabeleženim negativnim praksama – kao što je masovno osnivanje organizacija civilnog društva koje su suštinski zavisne od finansiranja države i u celini podržavaju stavove aktuelnih politika bez formiranja i iznošenja kritičkog mišljenja. Ipak, čini se da je njegova osnova u činjenici da članovi SES iz redova sindikata nisu uvek pripremljeni za argumentovanu odbranu svojih stavova o pojedinim pitanjima i da bi mešoviti sastav SES, uz uvođenje predstavnika navedene dve, ili niza drugih grupa koje bi se potencijalno mogle tu naći, iziskivao dodatne napore sindikata u stručnom smislu, kao i u smislu organizovanja zagovaranja za ciljeve koje žele da plasiraju i ostvare putem rada SES. Drugim rečima, multipartizam zahteva jače i značajnije prisustvo sindikata u radu SES – što je naravno dobro jer se na taj način u sindikatu formiraju stručne grupe koje rade na podršci članovima SES, ostvaruje se šira i intenzivnija komunikacija sa raznim drugim grupama i – a ovo važi za predstavnike svih grupa koje bi potencijalno bile zastupljene – stvaraju se preduslovi za formiranje širih koalicija za zastupanje određenih stavova. Bojazan sindikata da bi se njihov uticaj smanjio a da su mogućnosti za formiranje takvih koalicija minimalne, nije bez osnova. Ipak, kroz razvijanje načina izbora ostalih članova SES može se doći do rezultata koji bi pre svega značili porast kvaliteta diskusija i izrečenih argumenata. Tako nešto u klasičnom tripartizmu u državama u kojima ne postoji kultura pregovaranja kao što Srbija svakako jeste, takve razmene i strateškog pozicioniranja nema – pa je otuda uloga sindikata u SES veoma često u tome da brani usamljene stavove za koje drugi socijalni partneri tvrde da nemaju šire utemeljenje u realnim okolnostima. Sindikati bi otuda mogli da posmatraju multipartizam kao šansu da steknu nove saveznike, umesto da ga sagledavaju isključivo kroz prizmu gubitka sadašnjih pozicija iz kojih nisu ništa postigli kada je reč o dosadašnjem radu u okviru SES.

Nadležnosti SES se u važećem zakonu u potpunosti poklapaju sa litvanskim modelom SES koji je opisan u prethodnom tekstu – dominantno SES donosi preporuke i mišljenja, koja nisu obavezujuća, a jedina odluka koju donosi koja ima obavezujući karakter tiče se visine minimalne cene rada<sup>226</sup>. Prema alternativnom rešenju, SES može da zauzme stav o sledećim pitanjima: stanju kolektivnog pregovaranja; predlogu javnih politika koje su od uticaja na dostojanstven rad; bezbednosti i zdravlju na radu; funkcionisanju sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite; obrazovanju i profesionalnim obukama; demografskim kretanjima; poreskim politikama i izmenama poreskih politika. U odnosu na trenutnu formulaciju izostala je zaštita životne sredine, budući da se SES time nikada nije bavio (iako ovo pitanje može biti funkcionalno povezano sa ponašanjem poslodavaca i uticajem njihovog poslovanja na životnu sredinu). Neka druga pitanja o kojima SES može raspravljati su preformulisana ali su ostavljene široke formulacije koje se mogu interpretirati u skladu sa osnovnom prirodom postojanja SES. Na primer, demografska kretanja – koja su i sada u nadležnosti SES – mogu značiti izjašnjavanje SES o mnogim pitanjima koja su povezana sa demografijom a tiču se osvarivanja ekonomskih i socijalnih prava: od pomirenja porodičnih i profesionalnih uloga, do mera socijalne podrške porodici. Demografska pitanja međutim mogu uključiti i temu koja postaje sve aktuelnija u Srbiji – emigraciju radnika iz Srbije širom sveta (uglavnom u zemlje Evropske unije) i istovremenu imigraciju radnika iz azijskih zemalja u Srbiju.

Dalje, kada je reč o davanju mišljenja ostala je najopštija formulacija da SES može dati mišljenje na nacрте, odnosno predloge zakona, drugih propisa i opštih akata od značaja za

---

<sup>226</sup> Zakon o radu, član 112.

ekonomski i radno-socijalni položaj radnika i poslodavaca i daje mišljenje u odnosu na nacrt, odnosno predlog pravnog akta. Pored toga SES daje mišljenje na predlog personalnog rešenja za izbor direktora Agencije za mirno rešavanje kolektivnih radnih sporova. Plasirana je ideja da se mišljenje SES na neki način učini obaveznim za razmatranje – tako da njegov negativan stav o tekstu nekog propisa uspori ili odloži, odnosno vrati na početak, postupak njegovog usvajanja. Slično rešenje postoji u holandskom sistemu, gde Vlada mora detaljno obrazložiti neslaganje sa mišljenjem koje je SES dao o nekom dokumentu. Ovo rešenje je operacionalizovano kroz dve dalje odredbe. Najpre, organ kojem je mišljenje SES upućeno dužan je da u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja dostavi pisani obrazloženi odgovor. Ovo će biti obaveza i u slučaju da je mišljenje SES pozitivno, kao i da je negativno, odnosno uslovno pozitivno uz isticanje nužnih izmena u razmatranom dokumentu. Drugo, Vlada, odnosno drugi nadležni organ ne može da utvrdi predlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta bez mišljenja SES. Prvobitna ideja da se ne može dalje postupati u usvajanju nekog propisa bez pozitivnog mišljenja SES odbačena je kao previše oštar zaokret u odnosu na dosadašnje rešenje<sup>227</sup> ali se i izabrano rešenje može smatrati jako efikasnim kada je reč o davanju na značaju radu ovog tela. Naime, ukoliko se u okviru SES ne postigne dovoljan stepen dogovora između socijalnih partnera, neće doći do donošenja odluke – odnosno, ona grupa koja je protiv teksta dokumenta koji se razmatra može blokirati usvajanje pozitivnog mišljenja, čime se blokira usvajanje bilo kakvog mišljenja SES i samim tim blokira dalja procedura usvajanja tog propisa. Ovo jeste na prvi pogled destruktivno rešenje koje u praksi može dovesti do blokade rada Narodne skupštine ili Vlade kada je reč o usvajanju zakonskih i podzakonskih propisa. Njegov cilj je međutim upravo drugačiji, da se socijalni partneri pod pritiskom potpunog odustajanja od nekog normativnog projekta lakše privole na saradnju i dođu do kompromisnog rešenja koje će zaista biti izraz socijalnog dijaloga, a ne preglasavanja ili ignorisanja jedne strane, odnosno jedne grupe interesa koji su zastupljeni u SES.

Konačno, SES utvrđuje odlukom još nekoliko važnih činjenica: predlog minimalne zarade, reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca, kao i prošireno dejstvo kolektivnog ugovora. Dok je utvrđivanje minimalne zarade (minimalne cene rada) sada u nadležnosti SES, druge dve nadležnosti su potpuno nove. Sam način uvrđivanja minimalne zarade je izmenjen, pa sada SES samo daje predlog koji Vlada usvaja. Kada je reč o druge dve nadležnosti, osnovna ideja je da se sa jedne strane da na značaju radu SES koji sada odlučuje o više važnih pitanja iz svoje oblasti, kao i da se reši neodrživa situacija koja postoji u trenutnom normativnom rešenju iz Zakona o radu, a koja rezultira blokadom utvrđivanja i preispitivanja reprezentativnosti na republičkom nivou<sup>228</sup>, odnosno praktičnom nemogućnošću utvrđivanja proširenog dejstva kolektivnih ugovora.

---

<sup>227</sup> Prema važećim propisima svaki propis koji se tiče delokruga rada SES mora proći kroz njegovu sednicu. Nema međutim posledica ukoliko SES ne uspe da donese odluku povodom propisa, ukoliko je odluka negativna, kao ni ukoliko se SES izostavi iz takve procedure za donošenje. Dosadašnja praksa potvrđuje da se time marginalizuje uloga SES kao i da je značajan broj propisa kao i strateških dokumenata usvojen bez pozitivnog mišljenja, ili bez ikakvog mišljenja, SES.

<sup>228</sup> Pri tome treba biti svestan činjenice da je sastav SES u predloženoj čistoj tripartitnoj opciji identičan sadašnjem sastavu Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti, tako da naizgled ne postoji značajan pomak u rešavanju problema. Ipak, treba imati u vidu da je rad SES daleko bolje medijski ispraćen, da ne bi smelo da bude moguće blokirati njegov rad kako bi se sprečilo donošenje neke odluke, kao i da je moguće u daljoj razradi ovog pitanja predvideti i alternativnu nadležnost nekog drugog tela ukoliko SES nije u stanju da donese odluku. Takođe, trebalo bi razmisliti o sudskoj nadležnosti ukoliko se podnosilac inicijative za utvrđivanje ili preispitivanje reprezentativnosti ne slaže sa odlukom SES.

Najzad, savetu je na osnovu ovog rešenja poverena i jedna administrativna uloga, koja nije manje važna u odnosu na ostale – a to je vođenje evidencije o štrajkovima, koja trenutno ne postoji.

SES bi dakle prema ovom modelu mogao imati potencijalno veoma širok spektar tema i oblasti koje pokriva.

Kada je reč o načinu donošenja odluka, odnosno glasanju, razlikuju se dve varijante u zavisnosti od sastava SES (tripartitni ili multipartitni). U oba slučaja SES čini 18 članova, to je identično važećem rešenju i nije se menjalo jer je činjenica da ovakvo telo bolje funkcioniše u nerazrađenim sistemima socijalnog dijaloga sa manjim brojem članova (nasuprot analiziranom italijanskom ili francuskom rešenju).

Ukoliko je reč o multipartitnom sastavu SES, članovi SES iz akademske zajednice i organizacija civilnog društva biraju se tako što za njih glasa najmanje 10 (od 12) članova SES. Ukoliko je tako nešto nemoguće postići, traži se osam glasova „za“ pod dodatnim uslovom da je makar po jedan glas „za“ došao od strane predstavnika sve tri grupe. Kada su jednom izabrani, članovi SES iz redova akademske zajednice i organizacija civilnog društva *nemaju pravo glasa*, već samo učestvuju u drugim segmentima rada SES (previously u debatama kojima doprinose svojim stručnim mišljenjima i ekspertizama).

Kada SES donosi odluku u varijanti tripartitnog sastava, potrebna je većina od 15 članova. Ukoliko je tako nešto nemoguće postići, traži se većina od 12 glasova „za“, pod dodatnim uslovom da je makar po jedan glas „za“ došao od strane predstavnika sve tri grupe.

Kada SES donosi odluku u varijanti multipartitnog sastava, glasa samo 12 članova SES koji imaju pravo glasa, pa je za usvajanje odluke potrebna većina od 10 članova, ili od osam članova koji glasaju „za“ pod dodatnim uslovom da je makar po jedan glas „za“ došao od strane predstavnika sve tri grupe.

Kao što se može videti, u alternativnom modelu se odustaje od konsenzusa, odnosno jednoglasnosti prilikom odlučivanja. Imajući u vidu dodatne važne nadležnosti SES, čini se da je ovo pristup koji je pre svega pragmatičan iako se ne sreće često u uporednoj praksi (analizirani primer Mađarske). Odustanak od jednoglasnosti ne znači da se ne treba stvoriti široki krug članova koji se slažu sa predloženom odlukom – 15 od 18 (kvafikovana većina od 5/6) ili 10 od 12 (kvalifikovana većina od 5/6) članova. Tek ukoliko je tako nešto nemoguće, a to će se utvrditi tek kroz iscrpne pregovore, zagovaranja i pokušaje da se dođe do zajedničkog rešenja, pristupa se drugom glasanju koje podrazumeva dvotrećinsku većinu ukupnog broja članova SES (12 od 18, odnosno osam od 12). Dodatni uslov jeste da ne može biti preglasavanja, odnosno da bilo koja dva socijalna partnera ne mogu stvoriti savez pomoću kojeg će kroz SES prolaziti odluke protiv kojeg će konstantno glasati preostali socijalni partner. Zato se traži da makar jedan od članova SES iz svake od tri grupe socijalnih partnera podrži neku odluku, kako bi ona bila usvojena.

Intencija ovog alternativnog modela zakonskog teksta jeste dakle u tome da se SES stavi u fokus razvoja socijalnog dijaloga, i to na način koji je prilagođen specifičnostima u Srbiji. Kultura socijalnog dijaloga ne samo da ne postoji, već je konstantno zanemarivanja i sabotirana od strane države. Samo je primer ukidanja svih kolektivnih ugovora izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. godine<sup>229</sup> dovoljan pokazatelj kako se država odnosi prema dostignućima socijalnog

<sup>229</sup> Samostalni član 117. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu, Službeni glasnik RS, br. 75/2014.

dijaloga i kolektivnog pregovaranja. Višegodišnja blokada Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti<sup>230</sup> koja ni do danas nije rešena na zadovoljavajući način koji bi omogućio nesmetanu realizaciju slobode udruživanja i prava na reprezentativnost kao jednog njenog važnog segmenta, pokazuje da se socijalni dijalog u Srbiji može svesti na međusobnu zaštitu interesa reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca, u situacijama kada je potrebno sačuvati stečene privilegije. Tripartitnost koja je karakteristična za sastav određenih organa u državnim institucijama<sup>231</sup> praktično je nevidljiva u praksi budući da oni služe isključivo za sprovođenje državne politike bez mogućnosti da se načini uticaj na njihov rad, ili realizuju alternativni koncepti pristupa aktuelnim pitanjima i problemima. Otuda je republički SES godinama unazad praktično jedino telo koje je zadobilo neku (iako nedovoljnu) medijsku pažnju i koje je donekle sposobno da promoviše socijalni dijalog. To se međutim ne dešava, pa su otuda bila nužna izvesna odstupanja u predloženim rešenjima, u odnosu na analiziranu uporednu praksu.

## 6. Zaključna razmatranja

Teško je govoriti o univerzalnom modelu SES.<sup>232</sup> On ne postoji ne samo zato što su razlike u kvalitetu i načinu ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava različite u različitim državama, već i zbog toga što je način funkcionisanja participativne demokratije<sup>233</sup> i socijalnog dijaloga u različitim stadijumima razvoja i realizacije. Državama koje primenjuju čist tripartitni model ne može se u tom smislu prigovoriti na veštačkom ograničavanju učešća u socijalnom dijalogu – kroz analizu je pokazano da i u tim državama postoje drugi funkcionalni mehanizmi kojima se nadopunjuje i nadograđuje socijalni dijalog. Teško je braniti tvrdnju da socijalni dijalog u Nemačkoj ili skandinavskim državama nije razvijen zato što one ne poznaju SES. Naprotiv, SES u tim sistemima nije ni potreban jer su kolektivno pregovaranje, kao i drugi mehanizmi socijalnog dijaloga, dovoljni da nadomeste nedostatak njegovog institucionalnog organizovanja. Kultura socijalnog dijaloga uistinu ne zavisi samo od (ne)postojanja SES, i u tom smislu se može govoriti o državama kao što je Francuska u kojima, nezavisno od drugih oblika socijalnog dijaloga, SES opstaje kao istorijski, kulturni i društveni koncept bez kojeg se ne može zamisliti funkcionisanje socijalnih partnera (u najširem smislu), i o državama u kojima je SES zamišljen kao način pokretanja socijalnog dijaloga koji do tada nije imao ni predistoriju, ni značajno utemeljenje (kao što su države bivšeg istočnog bloka i bivše SFR Jugoslavije).

Ova razlika u motivaciji za postojanje SES svakako rezultira nizom drugih različitosti u njegovom sastavu, funkcionisanju, nadležnostima, faktičkom autoritetu i uticaju. Na primer, jedan

---

<sup>230</sup> Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, op.cit., str. 243-246.

<sup>231</sup> Tripartitnost je na primer prisutna u upravnom odboru Nacionalne službe za zapošljavanje (član 12. stav 3. tačka 2) Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021), upravnom odboru Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (član 155. tačke 2) i 3) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 – odluka USRS, 84/2004 – dr. zakon, 85/2005, 101/2005 – dr. zakon, 63/2006 – odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 – odluka US, 86/2019 i 62/2021), upravnom odboru Fonda solidarnosti (član 130. stav 3. tačka 2) Zakona o radu).

<sup>232</sup> Nacionalni ekonomski i socijalni saveti u državama članicama Evropske unije nisu homogena grupa; naprotiv, ponekad postoje izrazite razlike među njima, što neizbežno vodi do poteškoća u uspostavljanju definicije koja obuhvata sve njihove karakteristike. EESC 2018, str. 11.

<sup>233</sup> Socijalno-ekonomski saveti se u tom smislu posmatraju kao institucionalizacija davanja prava da se čuju razne društvene grupe. EESC 2018, str. 17.

od osnovnih principa funkcionisanja SES je u konsenzusu svih predstavljenih grupa. To je i osnova socijalnog dijaloga koji se zasniva na pomirenju različitosti radi stvaranja zajedničke platforme razvoja privrede, radničkih prava, i drugih važnih pitanja iz domena rada saveta. Međutim, u državama kao što je Srbija konsenzus može dovesti do faktičke blokade rada SES. Raspodela moći u državama koje trče „trku do dna“ je takva da su sindikati najčešće usamljeni u svojim zahtevima, a da su zvanične politike usmerene upravo ka devastaciji ekonomskih i socijalnih prava svih građana, odnosno devoluciji prava radnika. Takva situacija dovodi do zanemarivanja SES – on postoji i služi samo kao privid postojanja socijalnog dijaloga, iako se zapravo nijedna značajna odluka ne donosi na njegovim sednicama. Budući da su centri faktičke moći odlučivanja pomereni ka državi i lobističkim grupama koje imaju presudan uticaj na odluke vlasti, a čiji interesi svakako ne korespondiraju sa interesima radnika i sindikata, SES može u novoj koncepciji, koja je delimično razvijena u Alternativnom modelu Zakona o radu koji je izradio CDR, biti čuvar ekonomskih i socijalnih prava. Drugim rečima, njegova razvojna uloga je u ovom konceptu podređena zaštitnoj ulozi. SES kao relevantan faktor može biti brana donošenju izuzetno nepovoljnih propisa po radnike, kao i očuvanju prava radnika u opštim trendovima njihovog umanjivanja. Zbog toga je važno analizirati koncepte postojanja i rada SES ne samo kroz prizmu uporednih iskustava, već i kroz trenutne lokalne okolnosti – kako SES može doprineti zaokretu u politikama koje prete da ponište civilizacijska dostignuća regulisanja niza ekonomskih i socijalnih prava, ali i prava na zdravu životnu sredinu, prava potrošača, kao i drugih prava koja se direktno ili posredno realizuju kroz politike za čije praćenje su odgovorni (ili bi trebalo da budu odgovorni) socijalni partneri.

#### Literatura i pravni izvori

*Economic and Social Councils*, UN-Economic and Social Commission for Western Asia, Bejrut, 2008.

Ignacio Hoces Íñiguez, *The Economic and Social Councils of the Member States of the European Union: the different models of dialogue*, European Economic and Social Committee, Brisel, 2018.

Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Beograd, 2019, str. 9-17.

Mario Reljanović, *Socijalni monolog*, <https://pescanik.net/socijalni-monolog/>.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 34/2003, 64/2004 – odluka USRS, 84/2004 – dr. zakon, 85/2005, 101/2005 – dr. zakon, 63/2006 – odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 – odluka US, 86/2019 i 62/2021).

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



Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, Službeni glasnik RS, br. 125/2004.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon i 49/2021).

## PRAVO NA ŠTRAJK

### 1. Pravo na štrajk – odraz građanske slobode

Pravo na štrajk nije samo ustavno načelo i demokratski standard svih savremenih pravnih sistema, već i derivat evolucije fundamentalnih ljudskih prava. Njega možemo posmatrati iz raličitih uglova: kao socijalno i ekonomsko pravo zaposlenih, kao političko pravo, radikalna metoda iskazivanja radničkog nezadovoljstva, način pritiska na poslodavca (ili državu)... Međutim, pre svega, pravo na štrajk je i građansko pravo i jedan od pokazatelja građanskih sloboda. Samo potpuno slobodan građanin ima pravo na štrajk i obrnuto, zaposleni koji nema pravo na štrajk, sigurno se ne može okarakterisati kao potpuno slobodan građanin.<sup>235</sup> Zato, svaka liberalna demokratija priznaje pravo na štrajk. Međutim, i pored toga i za liberalna društva štrajkovi neretko predstavljaju ozbiljne probleme - oni uključuju nasilje i prinudu, krše neke osnovne liberalne slobode a neretko se smatra da mogu ugroziti i sam javni red. Štrajkovi su takođe jedan od najčešćih oblika ometajućeg kolektivnog protesta u modernoj istoriji. Iako se beleži pad u pogledu broja štrajkova koji se organizuju širom sveta od svog vrhunca 1970 -ih godina, oni i dalje mogu igrati značajne uloge u životima ljudi.<sup>236</sup>

I pored značaja koji ima u pogledu zaštite i ostvarivanja prava radnika, pravo na štrajk često je bilo osporavano. Iako je priznato mnogim međunarodnim instrumentima uključujući Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Međuameričku povelju o socijalnim garantijama iz 1948. godine, Evropsku socijalnu povelju iz 1961. godine i Dodatni protokol na Američku konvenciju o ljudskim pravima na planu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava iz 1988. godine, pravo na štrajk se gotovo uvek dovodilo u kontekst elementa prava na slobodu udruživanja i/ili prava na kolektivno pregovaranje.<sup>237</sup> Radnička solidarnost omogućava radnicima da prevaziđu ograničenja svojstvena sklapanju pojedinačnih ugovora o radu, postignu poštene uslove rada i učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihov život i društvo u celini. U slučaju odsustva prava na štrajk, radnicima bi bilo značajno teže da ostvare svoje ciljeve s obzirom na nejednaku moć između radnika i poslodavaca. Iz ove premise potiče stav da sloboda udruživanja podrazumeva ne samo pravo radnika i poslodavaca da slobodno formiraju organizacije

---

<sup>234</sup> Istraživač-pripravnik na Institutu za uporedno pravo, saradnica Centra za dostojanstven rad.

<sup>235</sup> Dejan Kostić, *Pravo na štrajk u međunarodnom i uporednom pravu*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2014, str. 46.

<sup>236</sup> Alex Gourevitch, „The Right to Strike: A Radical View”, *American Political Science Review*, 2018, dostupno na: <https://www.cambridge.org/>, 11.10.2021.

<sup>237</sup> Prvi međunarodni ugovor univerzalnog karaktera koji je eksplicitno priznao pravo na štrajk, je Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, koji predviđa u članu 8 da se pravo na štrajk vrši u skladu sa zakonom koji reguliše način ostvarivanja ovog prava. Evropska socijalna povelja iz 1961. godine je prvi međunarodni ugovor na snazi koji je priznao izričito pravo na štrajk i u slučaju interesnih kolektivnih sporova. Ograničenja prava na štrajk dopuštena su kada je to neophodno u demokratskom društvu zbog zaštite prava i sloboda drugih ili radi zaštite javnog interesa, nacionalne sigurnosti, javnog zdravlja i morala. Bojan Urdarević, „Definisanje prava na štrajk u međunarodnom i regionalnom pravu“, *Pravna riječ* 1/2004, str. 409-425.

po svom izboru, već i pravo da se bave kolektivnim aktivnostima za odbranu radnog, društvenog i ekonomskog položaja radnika.<sup>238</sup>

Pravo na štrajk nije samo usko vezano za slobodu udruživanja, već i za pravo na kolektivno pregovaranje. U teoriji se ističe da bi se suzbijanje zakonitih štrajkova u cilju ostvarivanja prava na kolektivno pregovaranje značilo neopravdano mešanje u akcije radnika u cilju ostvarivanja svojih kolektivnih prava.<sup>239</sup> Bez prava na štrajk, pravo na kolektivno pregovaranje ne bi bilo ništa drugo nego pravo na „kolektivno prosjačenje“.<sup>240</sup> Ovo vredi, s obzirom na pretnje otkazom, nehumanim uslovima rada ili prevazilaženje obima prava kojima poslodavci raspolažu, te se odgovarajuća protivteža na strani radnika u vidu pretnje privremenog prekida rada čini opravdanom.

## 2. Pravo na štrajk i Međunarodna organizacija rada

Uprkos tome što je u praksi prihvaćen za jedan od najvažnijih standarda rada, nema definicije prava na štrajk u bilo kom od obavezujućih instrumenata Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu: MOR). Pravo na štrajk nije pomenuto u Ustavu MOR -a kao ni u Filadelfijskoj deklaraciji. Konvencija br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava (u daljem tekstu: Konvencija br. 87) ne sadrži specifično upućivanje na pravo na štrajk. Dodatno, ne postoji tekstualno prepoznavanje niti univerzalna definicija u okviru konvencija i preporuka koje čine skup normi MOR -a. Ipak, može se reći da je kroz istoriju MOR -a postojao širok konsenzus među njenim članovima o postojanju prava na štrajk, a koje proizilazi iz dispozicije Konvencije br. 87. U tom smislu, pravo na štrajk razume se kao temeljni aspekt slobode udruživanja.<sup>241</sup> Kao što je Dzenis Belas (*Janice Bellace*) istakla: „Države članice MOR -a prepoznale su pravo na štrajk kao neraskidivo povezano - i ujedno neizbežnu posledicu, prava na slobodu udruživanja”.<sup>242</sup>

Priznavanje prava na štrajk kao osnovnog prava u kontekstu standarda MOR -a rezultat je rada koji su uglavnom obavljala dva nadzorna tela: Komitet za slobodu udruživanja i Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka. Oba Komiteta dosledno su ukazivala da postoji osnovno pravo na štrajk koje proističe iz sadržaja Konvencije br. 87, a posebno iz članova 3 i 10.<sup>243</sup> Tumačenje oba Komiteta zasnovano je na ideji, izraženoj u ovim članovima, da su države članice MOR -a dužne da poštuju i štite autonomiju organizacija poslodavaca i radnika čija je svrha da brane i iznose interese svojih članova. Na taj način, nejednakost moći pregovaranja koja postoji

---

<sup>238</sup> Jeffrey S. Vogt, „The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)”, *King’s Law Journal*, Vol. 27, No. 1/2016, str. 125.

<sup>239</sup> „Enhancing the right to strike”, *Institute of Employment Rights Journal*, Vol. 1, No. 1/2018, str. 48.

<sup>240</sup> J. Vogt, str. 125.

<sup>241</sup> Leyton García, Jorge Andrés, „The right to strike as fundamental human right: recognition and limitations in international law”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 44, No. 3/2017, str. 784. pp. 781-804

<sup>242</sup> Janice Bellace, „The ILO and the right to strike”, *International Labour Review*, Vol. 153, No.1/2014, str. 29-70.

<sup>243</sup> Član 3 Konvencije broj 87: „Radničke i poslodavačke organizacije imaju pravo na donošenje svojih statuta i administrativnih pravila, slobodnih izbora svojih predstavnika, organizovanje svoga upravljanja i delatnosti i formulisanja svoga akcionog programa. Javne vlasti moraju se uzdržavati svake intervencije takve prirode koja bi imala za cilj ograničenje ovoga”.

Član 10 Konvencije broj 87: „U ovoj konvenciji, izraz "organizacija" označava svaku organizaciju radnika i poslodavaca koja ima za cilj unapređenje i zaštitu interesa radnika i poslodavaca.“ Uredba o ratifikaciji Konvencije broj 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori* br. 8/58.

između poslodavaca i radnika može se uravnotežiti putem kolektivnih akcija, koje su jedini način na raspolaganju radnicima da izvrše pritisak na poslodavce ne bi li poboljšali svoje uslove rada.<sup>244</sup> Komitet za slobodu udruživanja prepoznao je prethodno kao stvarnost još tokom prvih dana svog rada i zaključio da je pravo na štrajk suštinski aspekt principa slobode udruživanja koji potiče iz Deklaracije MOR -a iz Filadelfije i Konvencije br. 87.<sup>245</sup> Stoga, moglo bi se zaključiti da su članovi Komiteta za slobodu udruživanja verovali da je pravo na štrajk implicitno garantovano u tekstu Konvencije kojom se garantuje sloboda udruživanja. Slična koncepcija se može naći u izveštajima Komiteta eksperata koji je upućivao na postojanje prava na štrajk pod istim uslovima kao i Komitet za slobodu udruživanja. Zabeleženi su vrlo slični pristupi koje su oba tela usvojila prilikom procene „položaja“ prava na štrajk u okviru standarda MOR -a.<sup>246</sup> Na taj način, iako nepisano, pravo na štrajk zaštićeno je standardima MOR -a i ustanovljen je značaj zaštite prava na štrajk u kontekstu slobode udruživanja i sindikalnih prava.

Međutim, poslednjih godina sve češće dolazi do polemike u pogledu mesta prava na štrajk i uloge nadzornih mehanizama MOR -a - posebno Komiteta eksperata. Predstavnici poslodavaca su snažno osporavali postojanje prava na štrajk<sup>247</sup> ukazujući da je Komitet eksperata prekoračio svoj mandat stvarajući ono što smatraju preovlađujućim i neograničenim pravom na štrajk bez potpore za to u konvencijama MOR -a.<sup>248</sup> U literaturi se takođe, mogu pronaći i mišljenja prema kojima je Komitet eksperata obavljao svoj zadatak formulišući pravo na štrajk kroz dalekosežnu, neograničenu slobodu štrajka, čime su prekršili obim ovlašćenja koji im je dat.<sup>249</sup> Međunarodna organizacija poslodavaca je nepostojanje garantije prava na štrajk eksplicitno sadržanog u tekstu konvencija MOR-a iskoristila kako bi odbranila ideju o nelegitnimosti postojanja prava na štrajk upućujući da pripremni materijali za Konvenciju br. 87 kao i Konvenciju br. 98 o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, ubedljivo pokazuju da nijednom od navedene dve konvencije „pravo na štrajk nije - niti je trebalo da bude predviđeno“.<sup>250</sup>

Navedeno stanovište može se smatrati opravdanim ukoliko se osvrnemo na činjenicu da je jedino telo ovlašćeno da pruži definiciju tumačenja standarda MOR -a - Međunarodni sud pravde.<sup>251</sup> S obzirom na to da ne postoji tekstualno priznavanja prava na štrajk, smatrano je da je

---

<sup>244</sup> U Preporuci br. 92 MOR -a o dobrovoljnom mirenju i arbitraži, štrajk se direktno pominje - „ako dobrovoljni sporazum svih zainteresovanih strana uključuje postupak mirenja, strane treba ohrabriti u toku ovog postupka da se uzdrže od štrajkova i *lockouta*“. ILO Recommendation no. 92, čl. 1, st. 4, dostupno na: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R092](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092), 11.10.2021.

<sup>245</sup> J. Bellace, str. 48.

<sup>246</sup> L. García, J. Andrés, str. 785.

<sup>247</sup> Claire La Hovar, „The ILO’s Employers’ Group and the right to strike“, *Transfer European Review of Labour and Research* Vol. 22, No.3/2016, str. 401.

<sup>248</sup> Posebno je značajna 2015. godina kada su vlade država članica MOR-a izrazile podršku priznavanju prava na štrajk kao jednog od prava koji pripadaju jezgru ljudskih prava, suprotstavljajući se na taj način organizacijama poslodavaca koje su snažno negirale zaštitu prava na štrajk u okvirima normative MOR-a. Daniel Blackburn, „The right to strike is protected under international law“, *Socialist Lawyer*, No. 70, June 2015, str. 6.

<sup>249</sup> Alfred Wisskirchen, „The standard-setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience“, *International Labour Review*, Vol. 144, No.3/2005, str. 288.

<sup>250</sup> International Organisation of Employer, *Comments for the General Survey 2012 on Fundamental ILO Conventions: Comments on Conventions Nos 87 and 98?*, dostupno na: [2011-07-07 ILC CAS 2012 IOE Submission on the General Survey \(ioe-emp.org\)](https://www.ilo.org/dyn/emporg)

<sup>251</sup> Međunarodni sud pravde je glavni sudski organ Ujedinjenih nacija koji postupa u skladu sa Statutom kao sastavnim delom Povelje UN i Pravilnikom o vođenju postupka. Od 1946. godine, kada je zamenio Stalni sud međunarodne pravde osnovan pod pokroviteljstvom Društva naroda, Međunarodni sud pravde deluje kao nezavisno sudsko telo

Komitet eksperata - tehničko telo, prekoračio svoj mandat, između ostalog, razvivši detaljan skup principa u vezi sa obimom i granicama prava na štrajk.<sup>252</sup>

Iako ne postoji jasna izjava kojom se priznaje pravo na štrajk u bilo kojoj konvenciji, ono je postepeno prihvaćeno kao osnovno pravo radnika prema Konvenciji br. 87. Taj proces stvaranja prakse uključivao je i glavne organe MOR -a, a ne samo Komitet eksperata, te se opravdanim može učiniti zaključak da za priznavanje prava ne mora postojati njihovo eksplicitno uređenje u pisanim aktima.

Do 1959. godine, manje od jedne decenije nakon stupanja na snagu Konvencije br. 87, Komitet eksperata je u svom prvom Opštem pregledu u kojem je detaljno analizirana sloboda udruživanja, pružio i analize o pravu na štrajk u odeljku koji odgovara članu 3 pomenute Konvencije. Tom prilikom utvrđeno je da „zabrana štrajkova radnika koji nisu javni funkcioneri i koji deluju u ime javnih ovlašćenja ... ponekad može predstavljati značajno ograničenje potencijalnih aktivnosti sindikata“. Dodatno, Komitet eksperata takođe je utvrdio da su zabrane prava na štrajk u suprotnosti sa članovima 8 i 10 Konvencije br. 87.<sup>253</sup> Nekoliko decenija kasnije, Komitet eksperata je ponovio navedeni zaključak ukazujući da je „pravo na štrajk jedno od osnovnih sredstva dostupnih radnicima i njihovim organizacijama za promociju njihovih društvenih i ekonomskih interesa“.<sup>254</sup> Promovisanje i odbrana interesa radnika pretpostavlja načine delovanja kojima potonji mogu izvršiti pritisak kako bi se ispunili njihovi zahtevi. U tradicionalnom ekonomskom odnosu, jedan od načina pritiska koji su na raspolaganju radnicima je privremena obustava rada, nanoseći na taj način poslodavcu troškove kako bi učinio određene ustupke.<sup>255</sup> Pravo na štrajk jedno je od osnovnih sredstava dostupno radnicima i njihovim organizacijama radi promovisanja njihovih ekonomskih i društvenih interesa. Komitet eksperata ponovio je i proširio isti stav nekoliko puta, ukazujući da je pravo na štrajk izvedeno iz samog koncepta slobode udruživanja.

Kada je reč o aktivnosti Komiteta za slobodu udruživanja, njegova uloga u pogledu ukazivanja na značaj i potrebu zaštite i ostvarivanja prava na štrajk nije bezvredna, imajući u vidu da je ovo telo ukazalo da se pravo na štrajk može izvesti ne samo iz Konvencije br. 87, već direktnije i iz odredbi Ustava MOR -a koje se odnose na prioritet koji treba dati slobodi udruživanja.<sup>256</sup>

### 3. Pravo na štrajk u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava

---

u čiju nadležnost spada rešavanje sporova između država i davanje savetodavnih mišljenja o pravnim pitanjima. Ivana Rakić, „Međunarodni sud pravde“, *Strani pravni život* br. 3/2008, str. 77.

<sup>252</sup> A. Wisskirchen, str. 288.

<sup>253</sup> ILO, 43rd Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Report III, Part I, 1959, str. 114-115, dostupno na: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1959-43\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1959-43).pdf), 11.10.2021.

<sup>254</sup> ILO, 69th Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, Part 4B, 1983, str. 62, dostupno na: [http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/1983\\_general\\_survey\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/1983_general_survey_en.pdf), 11.10.2021.

<sup>255</sup> ILO, 81st Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B) (1994), str. 66, para 148, dostupno na: [Information and reports on the application of Conventions and Recommendations \(ilo.org\)](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1994-43).pdf), 11.10.2021.

<sup>256</sup> J. Vogt, str. 117.

Pravo na štrajk nije izričito sadržano u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) Međutim, članom 11 propisano je sledeće:

„Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo na osnivanje i pridruživanje sindikatima radi zaštite njegovih interesa“.

U predmetu, *Enerji Iapi-Iol Sen protiv Turske*,<sup>257</sup> ESLJP je pozvan da pregleda dopis Uprave za javne službe premijera Turske kojima se zabranjuje zaposlenima u javnom sektoru učešće u nacionalnom jednodnevnom štrajku koji je organizovao Savez sindikata zaposlenih u javnom sektoru kako bi osigurali pravo na kolektivni ugovor. U navedenoj presudi sud je bio stava: „Odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima zahtevaju da zakon dozvoli sindikatima, u bilo kom obliku na način koji nije u suprotnosti sa članom 11, da deluju u odbrani interesa svojih članova. Štrajk, koji omogućava sindikatu da iskažu svoje zahteve, predstavlja važan aspekt u zaštiti interesa članova sindikata“. ESLJP je tom prilikom ukazao i na to da pravo na štrajk priznaju i nadzorna tela Međunarodne organizacije rada kao neodvojivi deo prava na sindikalno udruživanje zaštićenog Konvencijom br. 87. Osim toga, ukazano je i da je Evropska socijalna povelja takođe priznala pravo na štrajk kao sredstvo za osiguranje efikasnog ostvarivanja prava na kolektivno pregovaranje. Dodatno, povodom navedenog slučaja ESLJP oslonio se na možda najznačajniji slučaj u kojem je odlučivao po članu 11 - *Demir i Baikara protiv Turske*,<sup>258</sup> o poništenju kolektivnog ugovora. U ovoj presudi je jednoglasno zaključeno da je pravo na kolektivno pregovaranje ključan element prava na slobodu udruživanja, uzimajući u obzir tom prilikom i standarde MOR-a, pre svega Konvenciju br. 98. Pozivanje na *Demira i Baikaru* kao podršku oslanjanja na standarde MOR-a i Evropsku socijalnu povelju o uspostavljanju štrajka kao posledice prava na kolektivno pregovaranje zaštićenog članom 11, snažno sugerise da je ESLJP prihvatio da je pravo na štrajk podjednako „neophodno“ zaštititi pod okriljem člana 11 Konvencije o ljudskim pravima i da kršenje samog prava na štrajk predstavlja kršenje člana 11 Konvencije.<sup>259</sup>

#### 4. Pravo na štrajk u jurisprudenciji Evropskog suda pravde

Pravo na štrajk takođe je priznato u dve važne i kontroverzne presude Evropskog suda pravde (u daljem tekstu ESP). Prvi od ovih slučajeva je predmet *Viking (ITF and FSU v Viking Line ABP)*<sup>260</sup> u kojem je ESP zaključio: „Mora se podsetiti da je pravo na kolektivnu akciju, uključujući i pravo na štrajk, priznato različitim međunarodnim instrumentima poput Evropske socijalne povelje - na šta se, štaviše, izričito poziva u članu 136 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, Konvenciji br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, koju je usvojila Međunarodna organizacija rada - i drugim instrumentima poput Povelje Zajednice o osnovnim

---

<sup>257</sup> *Case of Enerji Iapi-Iol Sen v. Turkey*, (Application No 68959/01), dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Application%20No%2068959/01%22%7D>.

<sup>258</sup> Tekst presude dostupan na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-89558%22%7D>, 12.10.2021.

<sup>259</sup> J. Vogt, str. 119.; Osim navedenih još nekoliko presuda potvrdilo je zaštitu prava na štrajk po članu 11, uključujući: *Danilenkov v Russia*, *Trofimchuk v Ukraine*, *Saime Özcan v Turkey*, *Kaya and Seyhan v Turkey*, *Dilek et al v Turkey*, *48 Urcan v Turkey*<sup>49</sup> and *Karacay v Turkey*.

<sup>260</sup> Case C-438/05, *ITF and FSU v Viking Line*, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62005CA0438>, 13.10.2021.

socijalnim pravima radnika koja se takođe pominje u članu 136 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i Povelji o osnovnim pravima Evropske unije“.<sup>261</sup>

Iako je priznao postojanje prava na štrajk, ESP je uveo niz ograničenja u pogledu njegovog ostvarivanja u cilju poštovanja četiri „poslovne“ slobode zaštićene Ugovorima Evropske unije - sloboda kretanja kapitala, sloboda kretanja radnika, sloboda poslovanja i pružanju usluga u drugoj državi Evropske unije i sloboda osnivanja preduzeća u drugoj državi Evropske unije, pre nego što je to moglo da bude uređeno zakonski u skladu sa pravom Evropske unije. Ova ograničenja daju prednost slobodi poslovanja u odnosu na osnovna ljudska prava i stoga se osporavaju kao neusklađena sa principima MOR -a i jurisprudencijom ESLJP.<sup>262</sup>

Uprkos svemu, ipak je važno ukazati da je ESP priznao postojanje prava na štrajk. U drugoj značajnoj presudi *Laval (Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet)*, ESP je zaključio: „Pravo na kolektivnu akciju mora biti priznato kao osnovno pravo koje čini sastavni deo opštih načela prava Evropske zajednice, o čijem se poštovanju Sud stara, ali uprkos tome ovo pravo može podleći određenim ograničenjima“.<sup>263</sup> Tako je ESP još jednom potvrdio postojanje prava na štrajk, ističući da ograničenje rada uzrokovano štrajkom može, u principu, biti opravdano u cilju očuvanja javnog interesa poput zaštite radnika, pod uslovom da je utvrđeno da je ograničenje rada pogodno za postizanje legitimnog cilja i da ne ide dalje od onoga što je potrebno za postizanje tog cilja.<sup>264</sup>

## 5. Zakonitost i ograničenja prava na štrajk u uporednom pravu

Pravo na štrajk danas pripada korpusu osnovnih ljudskih prava, međutim i pored toga, u određenim okolnostima organizovanje štrajka može biti zabranjeno, ili ograničeno obavezom ispunjenja pojedinih uslova. Opšta zabrana štrajka nije u skladu sa principima slobode udruživanja ali, čak i međunarodni radni standardi dopuštaju mogućnost zabrane ili ograničavanja prava na štrajk u okviru javnog sektora odnosno delatnosti od posebnog javnog značaja. Tokom 2020. godine zabeležena su velika ograničenja i zabrane štrajka u zemljama širom sveta. Industrijske akcije radnika, brutalno su prekidane od strane vlasti, a radnici koji su koristili svoje pravo na štrajk bivali su suočeni sa disciplinskim kaznama i otkazima.<sup>265</sup> Usled toga, potrebno je da nacionalna zakonodavstva svoje interne potrebe za ograničenjem prava na štrajk prilagode međunarodnim normama, jer svaki izlazak van okvira međunarodno priznatih uslova za ograničenje štrajka može predstavljati njegovu suprotnost, odnosno onemogućavanje prava zaposlenih na ostvarivanje i zaštitu svojih socijalno-ekonomskih prava organizovanjem (zakonitog) štrajka.<sup>266</sup>

---

<sup>261</sup>J. Vogt, str. 121-122

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> Case C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, para. 91, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0341&qid=1634304983700>, 13.10.2021.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> Prema istraživanjama Međunarodne konfederacije sindikata iz 2020. godine, u 74% država Evrope krši se pravo na trajk. *2020 Global Rights Index - The World's Worst Countries for Worker*, International Trade Union Confederation, 2020, str. 32.

<sup>266</sup> Bojan Urdarević, „Perspektive prava na štrajk u Republici Srbiji“, *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije* (Slavko Đorđević ur.), Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2015, str. 373.

U cilju uspostavljanja neformalne liste uslova čijim ispunjenjem bi se štrajk smatrao zakonitim nadzorna tela MOR-a navode da bi uslovi trebalo da budu razumni i da ne smeju postavljati značajna ograničenja na sredstva akcije koja su na raspolaganju sindikalnim organizacijama. Pod tim uslovima obuhvata se sledeće: 1) prethodna najava štrajka; 2) mogućnost mirenja i posredovanja i (dobrovoljne) postupke arbitraže u industrijskim sporovima, pre objave štrajka, pod uslovom da su ti procesi odgovarajući, nepristrasni i brzi i da stranke u postupku mogu uzeti učešće u svakoj fazi postupka; 3) poštovanje određenog kvoruma i sporazum određene većine; 4) odluku o štrajku tajnim glasanjem; 5) mere za osiguranje poštovanja zahteva sigurnosti i prevencije nesrećnih slučajeva; 6) uspostavljanje minimuma procesa rada u određenim slučajevima; 7) garanciju prava slobode na rad za one koji ne učestvuju u štrajku.<sup>267</sup> Dakle, zakonitost štrajka određuje se u zavisnosti od ispunjenosti formalnih i materijalnih pitanja. Da bi štrajk bio zakonit potrebno je da je da bude ispunjena klauzula oćivanja mira – odnosno da je iscrpljena mogućnost mirnog rešavanja spora, sprovođenje glasanja pre otpočinjanja spora, formalna najava štrajka poslodavcu, a od važnosti je i priroda delatnosti u kojoj se štrajk organizuje, kao i ispunjenost uslova o minimumu procesa rada.<sup>268</sup> Međutim, važno je odgovoriti i na pitanje ko i na koji način odlučuje o zakonitosti štrajka. Naime, odluka o zakonitosti štrajka trebalo bi da bude na organu koji ima poverenje strana umešanih u industrijski spor, umesto na vladi država.<sup>269</sup> Međutim, imajući u vidu veliki broj zemalja koje propuštaju da detaljnim zakonskim tekstom urede pravo na štrajk, vrlo često odluka o zakonitosti štrajka pada na organe koji nisu u adekvatnoj meri pouzdani za utvrđivanje (ne)zakonitosti štrajka. Međunarodni radni standardi ohrabruju socijalne partnere da uspostave procedure o rešavanju nastalih sporova, no u slučaju štrajka, obično odluku o zakonitosti donosi nadležni sud. Ponekad, kao što je to slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama, zakonitost štrajka prvo ceni specijalizovana nezavisna federalna agencija - Odbor za radne odnose. Međutim kako su nadležnosti Odbora svedene na istragu, kao i brzo uklanjanje posledica nezakonitih postupaka, konačna odluka leži u nadležnosti suda.<sup>270</sup> Interesantno je istaći da je, Vrhovni sud prema mišljenju teorije, sistematski umanjivao pravo na štrajk kroz višedecenijsku praksu dozvoljavanja poslodavcima da zapošljavaju nove radnike za vreme štrajka koji bi na kraju istisnuli štrajkače sa njihovih radnih mesta (po okončanju štrajka).<sup>271</sup> Ovo je, naravno, destimulisalo radnike da štrajkuju.

Na primeru Italije, vidimo da postoji velika sloboda u pogledu ostvarivanja prava na štrajk. Ustav Italije priznaje pravo na štrajk, koje se mora ostvarivati u granicama utvrđenim zakonom.<sup>272</sup> Međutim, postoji samo jedan zakon koji reguliše pravo na štrajk i to samo u okviru delatnosti od posebnog javnog interesa. Prema zakonu iz 1990. pojam delatnosti od posebnog javnog interesa odnosi se na ostvarivanje određenih prava zaštićenih Ustavom - pravo na život, zdravlje, slobodu,

<sup>267</sup> Edlira Xhafa, *Pravo na štrajk - na udaru?*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016, str. 8.

<sup>268</sup> Wiebke Warneck, *Strike Rules in the 27 and beyond. A comparative Overview*, ETUI, Brussels, 2007, 10-11.

<sup>269</sup> Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, International Labour Organization, Geneva, 2006, 126.

<sup>270</sup> Tijana Ugarković, *Participativna prava radnika kao vid ograničavanja poslodavčeve vlasti i pretpostavka i prepostavka inidstrijske demokratije*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2020, str. 138.

<sup>271</sup> Više o pravu na štrajk u Sjedinjenim Američkim Državama vid.: Julius G. Getman, „The Central Role of the Right to Strike”, *The Cambridge Handbook of U.S. Labor Law for the Twenty-First Century*, Cambridge, 2019, str. 291 – 299.

<sup>272</sup> Tekst Ustava Italije dostupan na: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf), 13.10.2021.



bezbednost, slobodu kretanja, socijalnu pomoć, slobodu govora. Zakon dalje precizira koje usluge ili aktivnosti treba uključiti u definiciju usluga od posebnog javnog značaja. Predviđeno je da će se, kada dođe do štrajka u službama od vitalnog značaja, garantovati minimum procesa rada. Dalje, štrajk mora biti najavljen najmanje deset dana ranije i mora biti naznačeno njegovo trajanje. Zakon iz aprila 2000. godine, proširio je delatnosti od posebnog javnog značaja na brojne kategorije samozaposlenih radnika, stručnjaka i zanatlija - poput advokata, lekara, taksista, vozača kamiona. Prema ovom zakonu, apsolutna zabrana štrajka odnosi se na vojna lica i policiju. Za druge, pravo na štrajk ima određena ograničenja - na primer, pomorci ne mogu štrajkovati tokom plovidbe.<sup>273</sup>

Pojedine nacionalne sudske prakse, kao što je nemačka, pravo na štrajk i uslove pod kojima se njegovo organizovanje smatra legitimnim, izvode iz Ustavom garantovane slobode udruživanja. Pravo na štrajk, međutim, nije eksplicitno regulisano ni Saveznim ustavom, niti posebnim zakonima, već je njegovo uređenje i zaštita rezultat prakse Saveznog radnog suda i Saveznog ustavnog suda.<sup>274</sup> Praksa nemačkih sudova pod štrajkom podrazumeva planiranu i izvršenu obustavu rada od strane značajnog broja lica sa ciljem da se iznudi rešenje kolektivnog radnog spora.<sup>275</sup> S obzirom da štrajk mora biti u vezi sa garantovanim pravima sindikata, cilj štrajka trebalo bi da bude u vezi sa poboljšanjem uslova rada uz pomoć zaključenja kolektivnog ugovora. Kako nemački kolektivni ugovori često sadrže obavezu očuvanja socijalnog mira, štrajk u nemačkom pravu predstavlja poslednje sredstvo kome se socijalni partneri okreću kada propadnu pregovori, uz obavezu da kolektivne akcije budu u granicama pravičnog postupanja.<sup>276</sup> Štrajk može biti zabranjen državnim službenicima koji izvršavaju svoj rad u ime državne vlasti, odnosno u esencijalnim službama u užem smislu tog pojma, čiji prekid rada može ugroziti ljudske živote, bezbednost i zdravlje celog stanovništva ili jednog njegovog dela.<sup>277</sup> Pitanje ko ima pravo na štrajk predmet je rasprave u nemačkoj teoriji. Većina smatra da je pravo na štrajk dvostruko fundamentalno pravo. Prvo, pravo na štrajk je element slobode udruživanja koje se odnosi na sindikate, a pravo pojedinaca da učestvuju u štrajku proizilazi i zavisi od ustavne garantije prava na slobodu udruživanja. Međutim, u cilju ostvarivanja prava na štrajk sindikati moraju dokazati da imaju sposobnost za kolektivno pregovaranje. Ova sposobnost zavisi od njihove „društvene“ moći, odnosno sposobnosti da ostvare svoje ciljeve, to jest, moraju pokazati da su u mogućnosti da navedu drugu stranu na zaključivanje kolektivnog ugovora. Ovakav neobičan zahtev u pogledu ostvarivanja prava na štrajk ne iznenađuje preterano, s obzirom na činjenicu da nemačko pravo garantuje pravo na štrajk samo u meri u kojoj se to pravo smatra neophodnim za ostvarivanje kolektivnog pregovaranja.<sup>278</sup>

U Francuskoj se pravo na štrajk štiti kao posebno, individualno pravo garantovano Ustavom. Formalno, pravo na štrajk razlikuje se od prava na sindikalnu slobodu i ne smatra se njegovim elementom a ne dovodi se ni u vezu sa pravom na kolektivno pregovaranje poput rešenja

---

<sup>273</sup> Aldo De Matteis, Paola Accardo, Giovanni Mammone, *National Labour Law Profile: Italy*, dostupno na: [https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS\\_158903/lang--en/index.html](https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158903/lang--en/index.html), 13.10.2021.

<sup>274</sup> Eva Kocher, „Germany” in: *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy* (Carmen La Macchia ed.), Eddiese, Rim, str. 127.

<sup>275</sup> W. Warneck, str. 32.

<sup>276</sup> T. Ugarković, 138.

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> The right to strike in the public sector - Germany, European public service union/ETUI, 2019, str. 5, dostupno na: <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Germany>, 13.10.2021.

u nemačkom pravu.<sup>279</sup> Francuska se 2019. godine suočila sa velikim brojem štrajkova i društvenim pokretima koji su nastojali da utiču na rad kompanija u smislu njihovog poslovanja i upravljanja. S obzirom da u francuskom zakonodavstvu izostaje definicija prava na štrajk, sudska praksa je morala da definiše koja vrsta „akcije“ radnika bi mogla da potpadne u okvir štrajka.<sup>280</sup> Tim povodom zaključeno je da se pod legitimnim štrajkom podrazumeva sledeće: a) pravo na štrajk je individualno pravo koje se kolektivno ostvaruje - ono ne može pripadati jednoj osobi, osim ako je štrajkač jedini zaposlen ili ako je uključen u nacionalni štrajk; b) u štrajku ne moraju učestvovati svi zaposleni u kompaniji; c) štrajk može biti ograničen na samo jedan objekat u okviru poslovnih prostorija poslodaca i/ili na samo jednu profesionalnu kategoriju; d) može biti spontan, ali mora odražavati zajedničku odluku zaposlenih da stupe u štrajk; e) podrazumeva kolektivno i potpuno ometanje efikasnog rada, koje se razlikuje od dobrovoljnog usporavanja proizvodnje odnosno smanjenja efikasnosti rada, tzv. „lagani/spori“ štrajk (fr. *greve perlee*, eng. *go slow*) i prekida rada koji je ograničen na samo jednu od obaveza zaposlenih (npr. prestanak dežurstva); g) štrajk se odnosi na profesionalne zahteve (npr. radne uslove, pitanja zdravlja i bezbednosti na radu, prava sindikalnih predstavnika itd.), pod uslovom da su takvi zahtevi zakoniti i opravdani. Samo ukoliko su svi pomenuti uslovi ispunjeni, radnici koji stupe u štrajk uživaće zaštitu koju štrajkačima garantuje francuski Zakon o radu.<sup>281</sup> Zaposleni nisu u obavezi da obaveste poslodavce unapred o početku štrajka, već samo kada štrajk počne (navedeno ne važi kada je reč o delatnostima u okviru pružanja javnih usluga). Tokom štrajka ugovori o radu zaposlenih se suspenduju, s tim što štrajkači moraju poštovati obaveze iz ugovora o radu (npr. lojalnost, čuvanje poverljivih informacija...). Sa druge strane poslodavci ne moraju da isplaćuju plate osim ako svrha štrajka nije da se osigura da poslodavac poštuje osnovna prava (npr. isplata plata i/ili naknade za prekovremi rad, primena relevantnog kolektivnog ugovora ...), nije obezbeđen minimum procesa rada preduzeća i kada sporazum o rešavanju sukoba koji su potpisali poslodavac i sindikati navodi drugačije.<sup>282</sup> Zaposleni uključeni u štrajk su zaštićeni, posebno od disciplinskih sankcija ili otkaza. Štrajk ne može, sam po sebi, biti razlog za otkaz ugovora o radu niti disciplinsku sankciju ukoliko su zaposleni organizovali zakonit štrajk. Radna mesta štrajkača su takođe zaštićena - ne mogu se zameniti privremenim radnicima poput prakse u Sjedinjenim Američkim Državama. Po okončanju štrajka, svi učesnici moraju biti vraćeni na svoja prethodna radna mesta a učešće u štrajku ne sme uticati na njihovo dalje napredovanje. Međutim, izostanci sa rada povezani sa štrajkom mogu se uzeti u obzir prilikom odlučivanja o smanjenju bonusa/premije.<sup>283</sup>

U Rusiji, pravo na štrajk definisano je Zakonom o radu, kao dobrovoljno odbijanje radnika da obavljaju svoje poslove (delimično ili potpuno) radi rešavanja kolektivnog radnog spora. Navedeno je u skladu sa Ustavom Ruske Federacije, prema kojem je pravo na štrajk priznato kao način za rešavanje kolektivnih radnih sporova.<sup>284</sup> Upoređivanje ovih pravnih akata sa stavom organa MOR -a pokazuje da pravo na štrajk, kako je priznato u Ruskoj Federaciji, isključuje

---

<sup>279</sup> Antoine Lyon-Caen, „France” in: *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy* (Carmen La Macchia ed.), Eddiese, Rim, str. 114.

<sup>280</sup> The right to strike in the public sector - France, European public service union/ETUI, 2019, str. 5, dostupno na: <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Germany>, 13.10.2021.

<sup>281</sup> Emmanuel Benard, Soumaya Ouzzani, *How to deal with strikes in France?*, <https://www.jdsupra.com/legalnews/how-to-deal-with-strikes-in-france-52604/>, 14.10.2021.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Ustav Ruske Federacije, čl. 37, st. 4, dostupno na: <http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm>, 15.10.2021.

pojedine vrste štrajkova iz korpusa zakonitih štrajkova i time značajno limitira ostvarivanje prava na štrajk - štrajkove za izražavanje solidarnosti, štrajkove u znak protesta protiv ekonomske i političke politike vlade, štrajkove radi priznanja sindikata, štrajkove za rešavanje pitanja koja proističu iz ekonomske i socijalne politike i štrajkove za rešavanje problema koji nastaju u okviru preduzeća koj direktno utiču na interese radnika.<sup>285</sup> Osim toga, pravo na štrajk zabranjeno je širokom broju profesija u cilju zaštite javnog interesa, što je neretko bilo kritikovano od strane Komiteta eksperata.<sup>286</sup>

## 6. Zakonitost i ograničenja prava na štrajk u Republici Srbiji

Pravo na štrajk garantovano je Ustavom Republike Srbije, u kojem je predviđeno da „pravo na štrajk imaju zaposleni u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, a ono može biti limitirano isključivo zakonom u skladu sa prirodom i vrstom delatnosti“.<sup>287</sup> Osim Ustava, Zakon o štrajku usvojen davne 1996. godine uređuje pravo na štrajk.<sup>288</sup>

Član 1. Zakona o štrajku definiše štrajk kao prekid rada koji zaposleni organizuju radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa po osnovu rada.<sup>289</sup> Ovako definisan pojam štrajka u praksi dovodi do određenih nedoumica. Pre svega, nije jasno naznačeno koji profesionalni interesi zaposlenih mogu biti predmet štrajka. Drugo, obim povrede postavljen je na najširi mogući način, pa se tako, zakonitim štrajkom može smatrati i onaj čiji je razlog za njegovo organizovanje kašnjenje zarade od jednog dana. Treće, i možda najznačajnije pitanje koje proizlazi iz Ustava odnosi se na koncept štrajka kao prava zaposlenih.<sup>290</sup> Naime, u članu 3. Zakona o štrajku pravo na organizovanje štrajka i štrajka upozorenja kod poslodavca, pripada većini zaposlenih i sindikatu, dok štrajk u grani i delatnosti, kao i generalni štrajk, predstavlja isključivo pravo sindikata.<sup>291</sup> Time je Zakonom o štrajku dozvoljena široka mogućnost prava na organizovanje štrajka,<sup>292</sup> što Republiku Srbiju svrstava u red onih država koje pravo na organizovanje štrajka priznaju i zaposlenima i sindikatima.<sup>293</sup> Da li je pravo na štrajk isključivo pravo sindikata, ili isključivo zaposlenih, ili i jednih i drugih predmet je odluke nacionalnih zakonodavaca. Na tom putu od značaja je tekst Revidirane Evropske socijalne povelje kojom je garantovano pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, u skladu sa obavezama koje mogu da proisteknu iz kolektivnih ugovora koje su prethodno zaključili.<sup>294</sup> Ovo dalje znači da se pravo na štrajk mora posmatrati kao individualno pravo svih radnika, a ne samo onih koji su članovi sindikata. Upravo zato je i Evropski komitet za socijalna prava u svojim

---

<sup>285</sup> Elena Gerasimova, „Collective Labor Disputes and Strikes in Russia: The Impact of Judicial Precedents and Enforcement“, *Russian Law Journal*, Vol. 5, No.2/2017, str. 10. 5-32.

<sup>286</sup> Elena Sychenko, „The Development of Russian Labor Law“, *Region* Vol. 8, No.1/2019, str. 81, 75-92.

<sup>287</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006, čl. 61.

<sup>288</sup> Zakon o štrajku - ZoŠ, *Službeni list SRJ*, br. 9/96, 101/2005 i 103/2012.

<sup>289</sup> ZoŠ, čl.1.

<sup>290</sup> B. Urdarević (2015), str. 374.

<sup>291</sup> ZoŠ, čl. 3.

<sup>292</sup> Iako se široka zakonska sloboda zaposlenih u pogledu organizovanja štrajka može učiniti pogodnom za zaposlene, u praksi to često može rezultirati organizovanjem besmislenih štrajkova, koji nemaju previše izgleda za uspeh. Nažalost, podaci o broju štrajkova na teritoriji Republike Srbije ne postoje, pre svega iz razloga što nijedan državni ogran, pa ni resorno Ministarstvo, ne vodi evidenciju o tome.

<sup>293</sup> B. Urdarević (2015), str. 374.

<sup>294</sup> Revidirana Evropska socijalna povelja, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/09, čl. 6, st.4.

zaključcima jasno stao na stanovište da sve države koje ograničavaju pravo na štrajk time što ga uslovljavaju da bude organizovan od strane sindikata, čine povredu Evropske socijalne povelje.<sup>295</sup>

U pogledu zakonitosti prava na štrajk buduće izmene zakona trebalo bi da regulišu pravo na štrajk kao pravo svih radnika radi zaštite i unapređenja njihovih prava, sloboda i interesa na radu i u vezi sa radom, a ne samo zaposlenima, kao što je propisano važećim Zakonom o štrajku, prema kojem, zaposleni mogu organizovati štrajk radi zaštite ekonomskih i profesionalnih interesa po osnovu rada, što, ipak, sužava moguće razloge za organizovanje štrajka. Međunarodnim radnopravnim standardima se pravo na štrajk, zajedno sa drugim kolektivnim radnim pravima, eksplicitno ili implicitno, priznaje svim radnicima bez obzira po kom pravnom osnovu rade za poslodavca, a štrajk može biti zabranjen samo radnicima u određenim delatnostima (osnovne delatnosti).<sup>296</sup>

Kada je reč o zabrani štrajka, u domaćem zakonodavstvu on je zabranjen Vojsci Republike Srbije, pripadnicima Vojnobezbednosne agencije kao i zaposlenima u Vojnoobaveštajnoj agenciji. Budući zakon kojim se reguliše štrajk trebalo bi da na navedenu listu eksplicitno uključi i pripadnike specijalne i posebnih jedinica policije u smislu zakona kojim se uređuju unutrašnji poslovi.<sup>297</sup>

Ograničenje prava na štrajk u pozitivnom zakonodavstvu predviđeno je u delatnosti od javnog interesa ili u delatnosti čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera.<sup>298</sup>

#### Literatura

Bellace Janice, „The ILO and the right to strike”, *International Labour Review*, Vol. 153, No.1/2014, str. 29-70.

Benard Emmanuel, Ouzzani Soumaya, *How to deal with strikes in France?*, dostupno na: <https://www.jdsupra.com/legalnews/how-to-deal-with-strikes-in-france-52604/>.

Blackburn Daniel, „The right to strike is protected under international law“, *Socialist Lawyer*, No. 70, June 2015, str. 6-7.

De Matteis Aldo, Accardo Paola, Mammone Giovanni, *National Labour Law Profile: Italy*, dostupno na: [https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS\\_158903/lang--en/index.html](https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158903/lang--en/index.html).

---

<sup>295</sup> B. Urdarević (2015), str. 376.

<sup>296</sup> *Zakon o radu – Model*, Centar za dostojanstven rad/Ulof Palme Centar, 2020, str. 150, dostupno na: <http://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>, 15.10.2021.

<sup>297</sup> Više o predlozima za buduće izmene u pogledu uređivanja prava na štrajk u zakonodavstvu Republike Srbije vid.: *Zakon o radu – Model*, Centar za dostojanstven rad/Ulof Palme Centar, 2020, str. 141-155.dostupno na: <http://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>, 15.10.2021.

<sup>298</sup> Delatnost od javnog interesa jeste delatnost koju obavlja poslodavac u oblasti: elektroprivrede, vodoprivrede, saobraćaja, informisanja (radio i televizija), PTT usluga, komunalnih delatnosti, proizvodnje osnovnih prehrambenih proizvoda, zdravstvene i veterinarske zaštite, prosvete, društvene brige o deci i socijalne zaštite. Od javnog interesa, jesu i delatnosti od posebnog značaja za odbranu i bezbednost (tadašnje) Savezne Republike Jugoslavije koje utvrdi nadležni organ u skladu sa saveznim zakonom, kao i poslovi neophodni za izvršavanje međunarodnih obaveza Savezne Republike Jugoslavije. ZoŠ, čl. 9, st. 2-3.

Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (revised) edition, International Labour Organization, Geneva, 2006.

García Leyton, Andrés Jorge, „The right to strike as fundamental human right: recognition and limitations in international law”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 44, No. 3/2017, str. 781-804.

Gerasimova Elena, „Collective Labor Disputes and Strikes in Russia: The Impact of Judicial Precedents and Enforcement“, *Russian Law Journal*, Vol. 5, No.2/2017, str. 5-32.

Getman Julius G. „The Central Role of the Right to Strike”, *The Cambridge Handbook of U.S. Labor Law for the Twenty-First Century*, Cambridge, 2019, str. 291 – 299.

Gourevitch Alex, „The Right to Strike: A Radical View”, *American Political Science Review*, 2018, dostupno na: <https://www.cambridge.org/>.

ILO, 43rd Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

ILO, 69th Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, Part 4B, 1983, dostupno na: [http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/1983\\_general\\_survey\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/1983_general_survey_en.pdf).

ILO, 81st Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B) (1994), dostupno na: [Information and reports on the application of Conventions and Recommendations \(ilo.org\)](#).

International Organisation of Employer, *Comments for the General Survey 2012 on Fundamental ILO Conventions: Comments on Conventions Nos 87 and 98?*, dostupno na: [2011-07-07 ILC CAS 2012 IOE Submission on the General Survey \(ioe-emp.org\)](#).

Kocher Eva, „Germany” in: *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy* (Carmen La Macchia ed.), Eddiese, Rim.

Kostić Dejan, *Pravo na štrajk u međunarodnom i uporednom pravu*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2014.

La Hovar Claire, „The ILO’s Employers’ Group and the right to strike“, *Transfer European Review of Labour and Research* Vol. 22, No.3/2016, str. 401-404.

Lyon-Caen Antoine, „France” in: *The Right to Strike in the EU - The complexity of the norms and safeguarding efficacy* (Carmen La Macchia ed.), Eddiese, Rim.

Rakić Ivana, „Međunarodni sud pravde“, *Strani pravni život* br. 3/2008, str. 77-98.

Sychenko Elena, „The Development of Russian Labor Law“, *Region* Vol. 8, No.1/2019, str. 75-92.

The right to strike in the public sector, European public service union/ETUI, 2019, dostupno na: <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Germany>.

Ugarković Tijana, *Participativna prava radnika kao vid ograničavanja poslodavčeve vlasti i pretpostavka i prepostavka inidstrijske demokratije*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2020.

Urdarević Bojan, „Definisanje prava na štrajk u međunarodnom i regionalnom pravu“, *Pravna riječ* 1/2004, str. 409-425.

Urdarević Bojan, „Perspektive prava na štrajk u Republici Srbiji“, *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima Evropske unije* (Slavko Đorđević ur.), Pravni fakultet Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2015, str. 373-382.

Vogt Jeffrey S., „The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)“, *King's Law Journal*, Vol. 27, No. 1/2016, str. 110-131.

Warneck Wiebke, *Strike Rules in the 27 and beyond. A comparative Overview*, ETUI, Brussels, 2007.

Wisskirchen Alfred, „The standard-setting and monitoring activity of the ILO: Legal questions and practical experience“, *International Labour Review*, Vol. 144, No.3/2005, str. 253-289.

Khafa Edlira, *Pravo na štrajk - na udaru?*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016.

*Zakon o radu – Model*, Centar za dostojanstven rad/Ulof Palme Centar, 2020, str. 150, dostupno na: <http://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2020/12/Model-ZoR-finalna-novembar-2020.pdf>.

*2020 Global Rights Index - The World's Worst Countries for Worker*, International Trade Union Confederation, 2020.

\*\*\*, „Enhancing the right to strike“, *Institute of Employment Rights Journal*, Vol. 1, No. 1/2018, str. 48-55.

Pravni izvori

ILO Recommendation no. 92, dostupno na:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R092](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092), 11.10.2021.

Uredba o ratifikaciji Konvencije broj 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori* br. 8/58.

Revidirana Evropska socijalna povelja, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/09.

Ustav Ruske Federacije, dostupno na: <http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm>.

Ustav Italije, dostupno na:  
[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf), 13.10.2021.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006, čl. 61.

Zakon o štrajku, *Službeni list SRJ*, br. 9/96, 101/2005 i 103/2012.

#### Sudska praksa

*Case of Enerji Iapi-Iol Sen v. Turkey*, (Application No 68959/01), dostupno na:  
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Application%20No%2068959/01%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-89558%22%5D%7D>.

*Case of Demir and Baykara v. Turkey* (Application no. 34503/97)  
dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-89558%22%5D%7D>.

Case C-438/05, *ITF and FSU v Viking Line*, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62005CA0438>.

Case C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, dostupno na:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0341&qid=1634304983700>.

### UVODNE NAPOMENE: DEFINICIJA SAMOZAPOSLENOG I VRSTE SAMOZAPOSLENOSTI

Samozaposlenima je u radnom zakonodavstvu Srbije bio posvećen samo jedan član u Zakonu o radu, koji se nalazio u delu o radu van radnog odnosa a koji je obrisan 2014. godine. Nisu samozaposleni time gotovo ništa izgubili jer je sam član bio deklaratornog tipa i upućivao na druge zakone kojima su regulisani preduzetnici. Međutim, zakonodavac kao da je želeo da brisanjem ovog člana simbolično ukaže na to da samozaposlenima u radnom zakonodavstvu nema mesta. Na ovaj način samozaposlenost je i formalno „zaboravljena“ kada je reč o uređenju prava radnika. A oblici samozapošljavanja svedeni su na (nedovoljno) regulisanje preduzetnika u Zakonu o privrednim društvima i zakonima koji se odnose na poreski tretman i doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Čak ni preduzetnici nisu uređeni u radnopravnom smislu, a dodatna otežavajuća okolnost sagledavanja radnopravnog položaja samozaposlenih lica je u tome što se u poslednjim decenijama broj i vrsta samozaposlenih neprestano uvećavala. Koliko zakonodavac u Srbiji nije bio u pravu, pokazuju primeri pojedinih država Evrope koje naknadno uvode „međukategorije radnika“, koji nisu radnici u radnom odnosu (aktuelni Zakon o radu koristi termin „zaposleni“) a nisu ni poslodavci u klasičnom smislu. U ovu raznovrsnu skupinu profesija, formalnih i faktičkih relacija koje povezuje rad nekog lica, neke zemlje pokušale su da uvedu red posebnim odredbama, a neke su jednostavno priklonile deo samozaposlenih onim pravima koja uživaju radnici. Naravno, nikada se ne može položaj samozaposlenih toliko pojednostaviti da se oni izjednače sa radnicima u radnom odnosu; neke specifičnosti koje postoje svakako ih udaljavaju od ovakvog potencijalnog pristupa. Međutim mora se napomenuti da samozaposleni, naročito određene kategorije među njima, imaju mnogo više sličnosti sa radnicima u radnom odnosu, ili radnicima u prekarnim oblicima rada, nego što imaju sa poslodavcima. Stoga je njihovo izjednačavanje sa poslodavcima, koje je trenutno aktuelno u Srbiji, neodrživo. Ne samo u odnosu na neprimenjivost pojedinih normi, nego i u smislu odricanja nekih osnovnih prava koja tim radnicima pripadaju, samo zato što se ne uklapaju u klasičan pojam radnog odnosa.

Zadatak normiranja samozaposlenosti u radnopravnom smislu nikako nije jednostavan. Teško je utvrditi pojam samozaposlenog lica koji bi obuhvatao sve oblike samozaposlenosti. U tom smislu, posebno težak zadatak predstavlja izrada kataloga svih formi u kojima se samozaposlenost javlja. Ako se klasičan radni odnos posmatra kroz prizmu organizacije rada, odnosno postojanja poslodavca koji obezbeđuje sredstva za rad i radne zadatke, organizuje rad po principu subordinacije, onda bi negativna definicija samozaposlenosti upravo uključivala svaki rad koji ne poseduje pomenute elemente.

Za svrhu ovog istraživanja, definicija samozaposlenosti preuzeta je iz ankete o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku i modifikovana u skladu sa prevashodnom upotrebom u pravne, ne samo u statističke svrhe. Ova definicija glasi: *Samozaposleni su lica koja rade samostalno u vlastitom privrednom društvu, ustanovi, preduzetničkoj radnji, ili na poljoprivrednom imanju, kao i lica koja obavljaju samostalnu profesionalnu delatnost ili neki drugi posao za sopstveni račun.*

Kao što se može primetiti, ovakav pristup određivanju pojma obuhvata širok krug samozaposlenih lica: preduzetnike, poljoprivrednike, radnike u kulturi, frilensere (u smislu radnika koji pružaju usluge u elektronskom okruženju), novinare. Ovo su lica za koja je važno utvrditi



radnopravni status i koja svakako moraju posedovati određena prava po osnovu rada, što sada uglavnom nije slučaj. Jedini koji izostaju iz obuhvata samozaposlenih lica na ovaj način su pomažući članovi domaćinstva. Oni međutim nisu od značaja za radnopravno regulisanje, dok se svakako moraju razmotriti inicijative koje postoje u odnosu na pravo na obavezno socijalno osiguranje. Takođe, frilenseri koji pružaju usluge u elektronskom okruženju, a koji rade za strane poslodavce ili za posredničke platforme ne mogu biti obuhvaćeni, jer su njihov radnopravni status i zaštita prava po osnovu rada globalni problem koji još uvek nije rešen. Mogu se ipak ponuditi neka rešenja, kao što je kompenzacioni fond za slučaj neispunjenja ugovora od strane poslodavca, ili supstitucija države na mestu tužioca u slučaju da se pokreće radni spor (ili bilo kakav spor) pred stranim sudom.

Samozaposlena lica su izuzetno raznovrsna kategorija. Stoga je na osnovu početne definicije potrebno izvršiti dodatne klasifikacije. Osnovna klasifikacija je na *samozaposlene sa zaposlenim* i *samozaposlene bez zaposlenih* (samozaposlene koji samostalno obavljaju delatnost, takozvane „ranjive samozaposlene“). Ova podela je od značaja za analizu i normiranje položaja samozaposlenih, jer se ne mogu na sve njih primeniti isti režimi prava po osnovu rada. Samozaposleni se u važećem radnom i privrednom zakonodavstvu tretiraju isključivo kao poslodavci, i suštinski se normativno svode na preduzetnike. Takvo rešenje ne samo što je štetno i nedovoljno, već ne prepoznaje neke osnovne kategorije i razlike između heterogenih grupa samozaposlenih. Samozaposleni koji su istovremeno i poslodavci jesu specifična grupa. Preduzetnici mogu imati i veći broj zaposlenih, pa su u praksi poznate i preduzetničke radnje sa po nekoliko stotina zaposlenih. Po pravilu će zaposlenih kod preduzetnika biti značajno manje ali to ne menja činjenicu da se takvo lice pojavljuje sa ovlašćenjima ali i dužnostima i odgovornostima poslodavca. Stoga je njegov položaj dosta detaljno uređen i samim Zakonom o radu i drugim propisima. To lice jeste radnik jer i ono ulaže rad (kao što je i direktor prema važećem zakonodavstvu zaposleni) tako da će svakako moći da ostvaruje neka prava po osnovu rada koja su karakteristična za radnike. Samozaposleni koji nema zaposlene je međutim kvalitativno drugačija vrsta radnika, i on je daleko bliži klasičnom pojmu radnika ne samo zato što ne koristi svoj potencijal da postane poslodavac (da zaposli neko lice) već i zbog toga što su ove kategorije samozaposlenih obično ekonomski slabije i ugroženije – u tom smislu njihov položaj jako nalikuje položaju radnika, pre nego položaju poslodavca. Razumno je stoga očekivati da ovo lice može ostvarivati veći broj prava po osnovu rada, naročito prema poslovnim partnerima sa kojima saraduje i za koje obavlja rad, a u odnosu na koje se razvijaju relacije koje više nalikuju odnosu subordinacije između poslodavca i radnika, nego odnosu ravnopravnih poslovnih saradnika.

Imajući u vidu specifičnosti njihovog položaja, iz kategorije samozaposlenih bez zaposlenih su izostavljeni pripadnici advokatske profesije, kao i pravosudnih funkcija (javni beležnici, javni izvršioци). U praksi u odnosu na nosioce pravosudnih funkcija takvih primera praktično i nema.

Stoga je racionalno rešenje podeliti samozaposlene u ove dve kvalitativno različite kategorije. Obe kategorije će imati mogućnost da uživaju neka prava po osnovu rada, koja po prirodi stvari pripadaju svakom fizičkom licu koje ostvaruje neki rad. To su pre svega pravo na plaćeno bolovanje, porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, u skladu sa posebnim zakonima koji dalje regulišu ova prava. Samozaposleni bez zaposlenih će pored ovih prava imati i pravo na sindikalno udruživanje i kolektivno pregovaranje kao i pravo na poštovanje prava na ograničeno radno vreme, odmora i odsustva i garantovanu zaradu, u skladu sa Zakonom o radu. Kao specifično pravo, koje je slično onome koje postoji u radnom zakonodavstvu u odnosu na radnike u radnom odnosu, samozaposleni bez zaposlenih bi u određenim okolnostima morali da ostvaruju i zaštitu od raskida ugovora o poslovnoj saradnji.

Dužna pažnja posvećena je i fenomenu lažne samozaposlenosti. U ovu kategoriju po pravilu spadaju samozaposleni bez zaposlenih i oni se moraju prepoznati kao radnici u radnom odnosu. Budući na zaostalost normativnog rešavanja ovog aktuelnog problema sa jedne strane, i

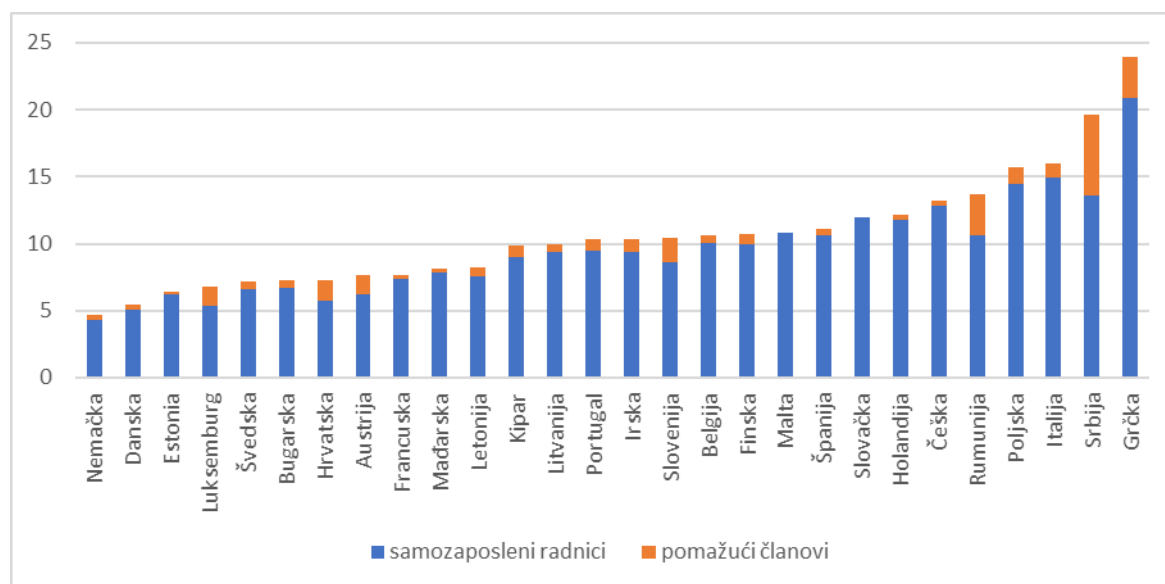
veoma dobru sudsku praksu i tradiciju prepoznavanja elemenata radnog odnosa sa druge strane, ponuđena rešenja predstavljaju normiranje i nadogradnju trenutnog stanja, zasnovano pre svega na dobrim praksama nacionalnih sudova većeg broja evropskih država, kao i Suda pravde Evropske unije.

## RANJIVA ZAPOSLENOST

Koncept ranjive zaposlenosti predstavila je Međunarodna organizacija rada kao jedan od četiri ključna indikatora za procenu ostvarenja potcila „ostvarenje pune i produktivne zaposlenosti i dostojanstvenog rada za sve, uključujući žene i mlade“ u okviru Milenijumskih ciljeva razvoja<sup>299</sup>. Stopa ranjive zaposlenosti se računa na osnovu statusa u zaposlenosti i predstavlja zbir broja pomažućih članova domaćinstva i broja samozaposlenih bez zaposlenih (samozaposleni radnici) u ukupnom broju zaposlenih. Indikator ranjive zaposlenosti ukazuje na učešće zaposlenih za koje je manja verovatnoća da će imati angažovanje u formalnoj ekonomiji i samim tim da će ostvariti standarde dostojanstvenog rada. Navedeno je razlog da se kategorija samozaposlenih radnika i pomažućih članova domaćinstva čini ranjivu zaposlenost dok radnici koji rade za platu i poslodavci čine ne-ranjivu zaposlenost<sup>300</sup>.

U poređenju sa zemljama EU-27 Srbija ima jednu od najviših stopa ranjive zaposlenosti (slika 1). U polovini zemalja EU stopa ranjive zaposlenosti je manja od 10%, a stopu ranjive zaposlenosti veću od Srbije (19,6%) ima samo Grčka (23,6%). Dok je učešće pomažućih članova domaćinstva, koji su među zaposlenima u najnepovoljnijem položaju na tržištu rada, u većini evropskih zemalja marginalno, u Srbiji pomažuci članovi domaćinstva čine gotovo trećinu (31%) ranjive zaposlenosti. Zemlje EU koje imaju najveće učešće pomažućih članova domaćinstva u ranjivoj zaposlenosti su Rumunija (22%) i Hrvatska (21,5%).

Slika 1. Stopa ranjive zaposlenosti (% ukupne zaposlenosti), 2021. godina



Izvor

podataka: Eurostat – Labour force survey

Indikator ranjive zaposlenosti u snažnoj je vezi sa zaposlenošću prema sektorima delatnosti. Sa ekonomskim rastom smanjuje se zaposlenost u poljoprivredi, a raste zaposlenost u

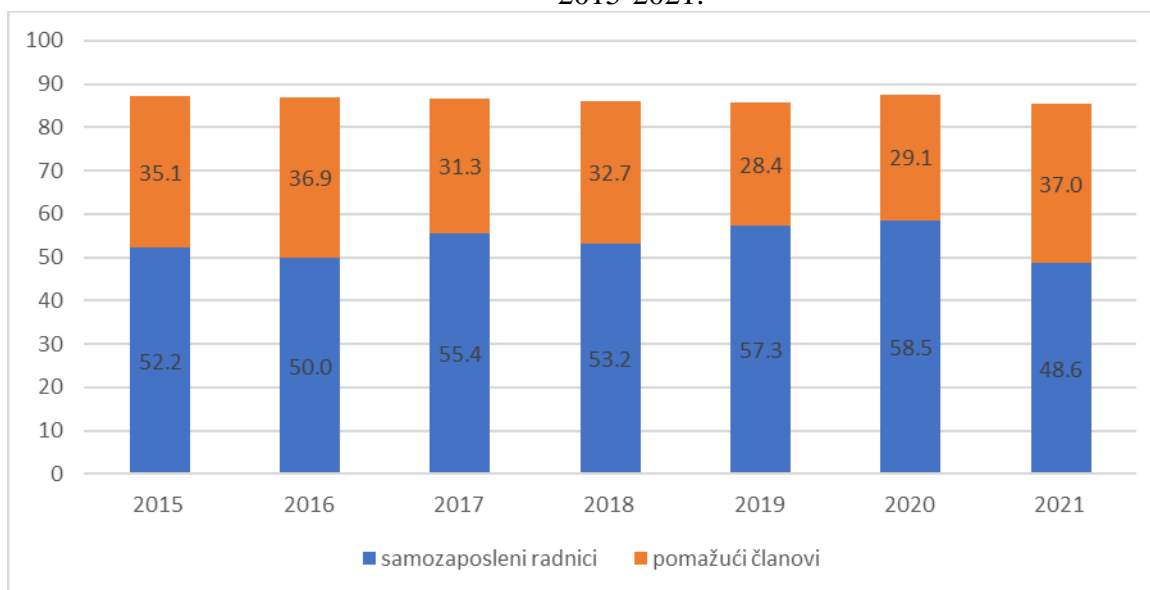
<sup>299</sup> ILO (2013). Guide to the millennium development goals employment indicators. Technical Report.

<sup>300</sup> ILO (2016) Key Indicators of the Labour Market, Ninth edition. Geneva. International Labour Office

industriji i sektoru usluga što rezultira rastom broja radnika koji rade za platu. Pored toga, smanjenje poljoprivredne zaposlenosti rezultira smanjenjem učešća pomažućih članova domaćinstva budući da su oni najzastupljeniji u poljoprivrednom sektoru u ruralnim sredinama. Drugi faktor koji utiče na visoku stopu ranjive zaposlenosti je zaposlenost u neformalnoj ekonomiji: zemlje sa značajnim udelom neformalne zaposlenosti imaju veće učešće samozaposlenih radnika i pomažućih članova domaćinstva u odnosu na zemlje sa manjim neformalnom ekonomijom. Ranjiva zaposlenost je povezana i sa siromaštvom jer zaposlenima u ranjivom statusu nedostaje socijalna zaštita u vremenima niske ekonomske tražnje a često im nedostaje ušteđevina kojom bi mogli premostiti nedostatak prihoda.<sup>301</sup>

Srbija je primer zemlje u kojoj visoko učešće u poljoprivredi i u neformalnom sektoru ekonomije generiše ranjivu zaposlenost. U poređenju sa zemljama EU 27 učešće zaposlenih u poljoprivredi u Srbiji je u 2021. godini četiri puta veće (3,8% i 15% respektivno). U periodu od 2015. do 2021. godine učešće poljoprivredne zaposlenosti je smanjeno sa 19,5% na 15% u ukupnoj zaposlenosti, ali nije došlo do značajnog smanjenja ranjive zaposlenosti u poljoprivredi: stopa ranjive zaposlenosti u poljoprivredi u 2015. godini iznosila je 87,2%, a u 2021. godini bila je 85,6%. Samozaposleni radnici čine 49%, a pomažuci članovi domaćinstva 37% zaposlenih u poljoprivredi (slika 2).

Slika 2. Stopa ranjive zaposlenosti u poljoprivredi (% ukupne zaposlenosti u poljoprivredi), 2015-2021.



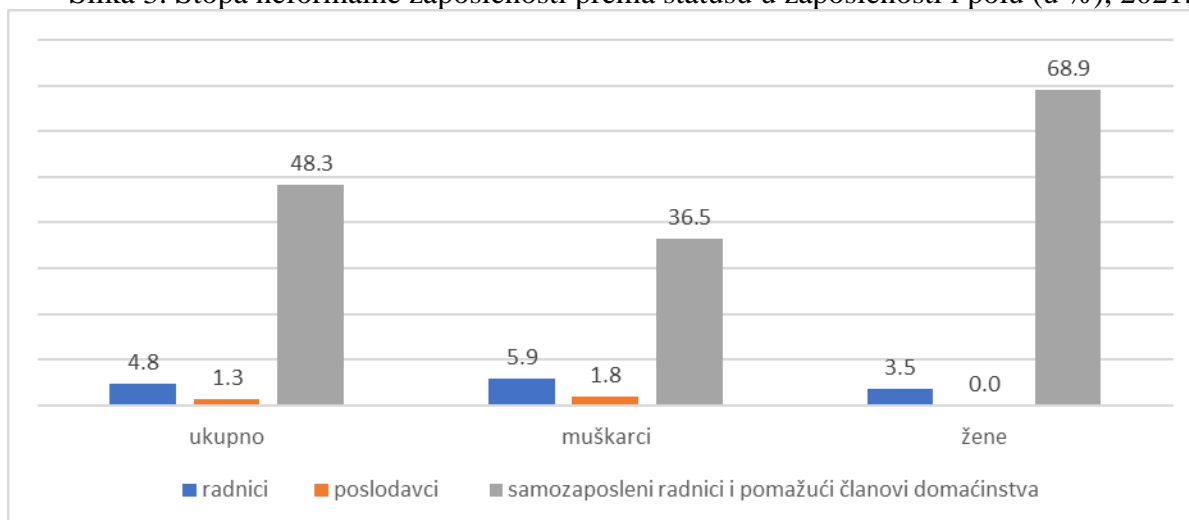
Izvor podataka: Eurostat – Labour force survey, proračun autora

Ranjiva zaposlenost ima rodnu dimenziju: veća je stopa ranjive zaposlenosti među muškarcima (22,3%) nego među ženama (16,3%). Međutim, struktura ranjive zaposlenosti nepovoljnija po žene: među zaposlenim ženama 9,5% su pomažuci članovi domaćinstva (u odnosu na 3,3% kod muškaraca), dok je među muškarcima 19% samozaposlenih bez zaposlenih (u odnosu na 6,7% kod žena).

Neformalna zaposlenost najzastupljenija je kod kategorije ranjivo zaposlenih kod kojih gotovo polovina zaposlenih u ovom statusu (48,3%) radi u neformalnoj ekonomiji sa izraženim rodnim razlikama (36,5% muškaraca i 68,9% žena) što je rezultat većeg broja pomažućih članova među ženama nego muškarcima. Svaki četvrti muškarac i žena među samozaposlenim radnicima angažovani su u neformalnom sektoru.

<sup>301</sup> Ibid.

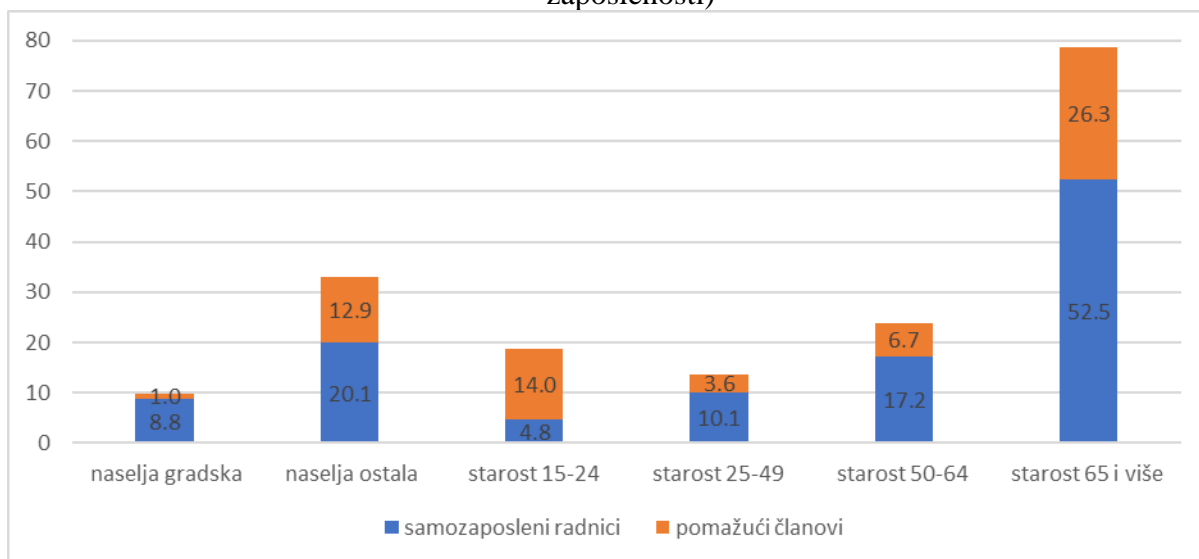
Slika 3. Stopa neformalne zaposlenosti prema statusu u zaposlenosti i polu (u %), 2021.



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku – Anкета o radnoj snazi, 2021; proračun autora

Postoje značajne razlike u ranjivoj zaposlenosti s obzirom na stepen urbaniteta i starosti (slika 4). Dok je u gradskim sredinama svaki deseti zaposleni u kategoriji ranjivo zaposlenih, u seoskim sredinama je to čak svaki treći što možemo objasniti sektorskom strukturom zaposlenosti odnosno poljoprivredom kao dominantnim sektorom delatnosti kao i nedostatkom mogućnosti za alternativno zapošljavanje. U odnosu na starosne grupe najviše stope ranjive zaposlenosti su kod starijih (78,8% u grupi starih 65 i više godina i 23,9% u starosnoj grupi 50-64 godine). Osam od deset zaposlenih starih 65 i više godina je u ranjivoj zaposlenosti, a većina zaposlenih u ovoj starosnoj grupi je iz ruralnih sredina. Starije osobe nisu u mogućnosti da obezbede zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba zbog niskih prihoda od penzija i odsustva socijalne zaštite te su prinuđeni da rade.

Slika 4. Stopa ranjive zaposlenosti prema tipu naselja i starosnim grupama (% ukupne zaposlenosti)



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku – Anкета o radnoj snazi, 2021 (za tip naselja); Eurostat – Labour force survey (za starosne grupe)

U pogledu zanimanja (tabela 1) najviše ranjivo zaposlenih je u grupi poljoprivrednih zanimanja (96,4%). Petina samozaposlenih radnika je među rukovodiocima, a 14% ih je u grupi zanatskih zanimanja. Kada se posmatraju kategorije, samozaposlenih radnika i pomažućih članova domaćinstva prema grupama zanimanja postoje značajne razlike: poljoprivredna zanimanja obavlja 88% pomažućih članova domaćinstva i 52% samozaposlenih radnika, među zanatlijama je 12,9% samozaposlenih radnika i 2,4% pomažućih članova domaćinstva, a uslužna i trgovačka zanimanja obavlja 7,6% samozaposlenih radnika i 1,5% pomažućih članova domaćinstva. Pomažućih članova domaćinstva nema u pet grupa zanimanja koja imaju bolji socioekonomski status (rukovodioci, stručnjaci, stručni saradnici i tehničari, službenici) dok ova zanimanja obavlja 17,3% samozaposlenih radnika.

Tabela 1. Stopa ranjive zaposlenosti prema grupama zanimanja (u %)

	samozaposleni radnici	pomažućí članovi domaćinstva
Rukovodioci	22,2	
Stručnjaci	7,4	
Stručni saradnici i tehničari	2,9	
Službenici	1,3	
Uslužna i trgovačka zanimanja	6,9	
Poljoprivrednici, šumari, ribari i srodni	55,0	41,4
Zanatlije	14,0	1,2
Rukovaoci mašinama i postrojenjima, monter i vozači	5,5	0,3
Jednostavna zanimanja	8,6	4,5

Izvor podataka: Eurostat – Labour force survey, proračun autora

Stopa ranjive zaposlenosti je jedan od indikatora kvaliteta posla, Loš kvalitet posla procenjuje se na osnovu učešća osoba koje su u ranjivoj zaposlenosti, dugog radnog vremena, rada u neformalnoj ekonomiji, podzaposlenosti ili niske produktivnosti rada<sup>302</sup>, Svi podaci koji su analizirani ukazuju na nizak kvalitet posla osoba koje su u kategoriji ranjive zaposlenosti u Srbiji.

## 1. SAMOZAPOSLENI NA TRŽIŠTU RADA SRBIJE

### 1.1. Osnovni podaci i trendovi

Pravne klasifikacije samozaposlenosti koriste se za različite svrhe: u poreskim zakonima, zakonima u oblasti socijalnog osiguranja, radnom ili privrednom zakonodavstvu i kao takve, razlikuju se od zemlje do zemlje. Statističke klasifikacije samozaposlenosti su deo statistike zaposlenosti i zasnivaju se na Međunarodnoj klasifikaciji statusa u zaposlenosti (ISCE-93) usvojenom na 15. Međunarodnoj konferenciji statističara rada<sup>303</sup>.

<sup>302</sup> Ibid.

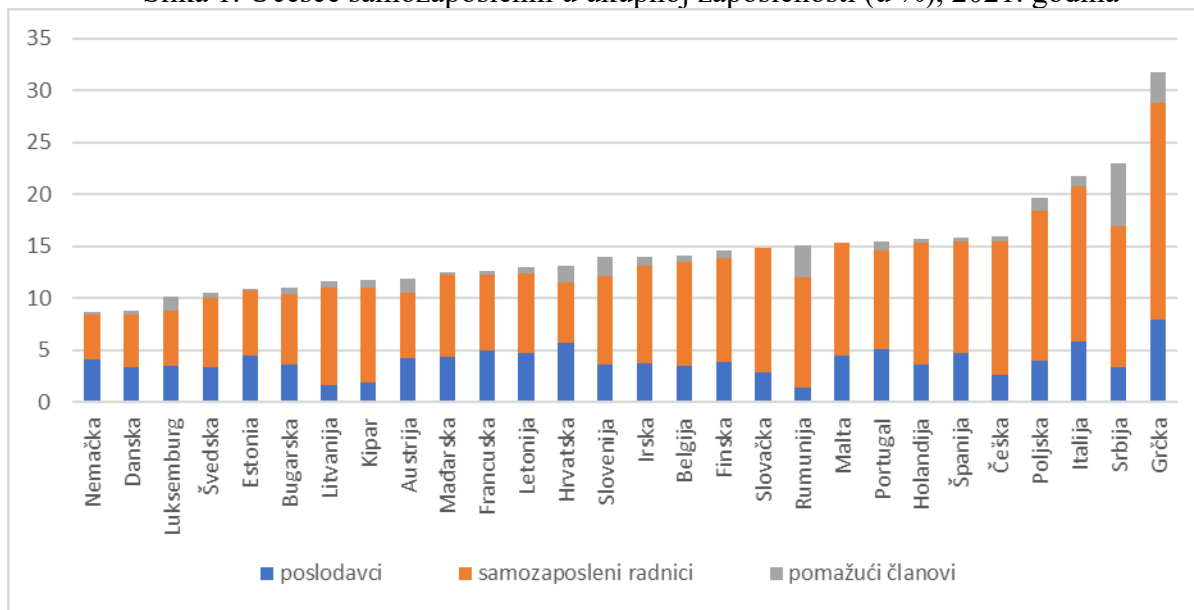
<sup>303</sup> Eurofound (2017), Exploring self-employment in the European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

U analizi samozaposlenosti na tržištu rada Srbije koristili smo definicije i podatke Eurostata (Evropska statistička kancelarija). U odnosu na profesionalni status zaposlenih, Eurostat razlikuje pet grupa zaposlenih:

- Samozaposleni sa zaposlenim radnicima<sup>304</sup> – osobe koje rade u vlastitom preduzeću, profesionalnoj delatnosti ili poljoprivrednom gazdinstvu kako bi ostvarili profit i koji zapošljavaju najmanje još jednu osobu;
- Samozaposleni bez zaposlenih radnika<sup>305</sup> - osobe koje rade u vlastitom preduzeću, profesionalnoj delatnosti ili poljoprivrednom gazdinstvu kako bi ostvarili profit i koji ne zapošljavaju druge osobe;
- Radnici – osobe koje rade za poslodavca u javnom ili privatnom sektoru i za to primaju naknadu u novcu ili naturi;
- Pomažući članovi domaćinstva – osobe koje pomažu drugom članu domaćinstva u vođenju poljoprivrednog gazdinstva ili preduzeća i za to nisu plaćeni.

Prema OECD<sup>306</sup> stopa samozaposlenosti predstavlja učešće samozaposlenih u ukupnoj zaposlenosti pri čemu samozaposleni uključuju sledeće kategorije zaposlenih: poslodavci, samozaposleni radnici, pomažući članovi domaćinstva i članovi zadruga. Stopa samozaposlenosti u EU (slika 1) kreće se od 8,8% u Nemačkoj do 31,8% u Grčkoj. Samozaposleni radnici su najzastupljeniji u svim zemljama među samozaposlenima i njihovo učešće se kreće od 43,8% u Hrvatskoj do 80,8% u Slovačkoj. Poslodavci su među samozaposlenima najzastupljeniji u Nemačkoj (47%), a najmanje u Rumuniji (9,5%).

Slika 1. Učešće samozaposlenih u ukupnoj zaposlenosti (u %), 2021. godina



Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey

U poređenju sa zemljama EU Srbija sa stopom samozaposlenosti od 23% nalazi se ispred svih zemalja izuzev Grčke. Učešće pomažućih članova domaćinstva (6%) dvostruko je veće u Srbiji nego u Rumuniji i Grčkoj (3%) koje imaju najveće učešće među članicama EU.

Samozaposlenost u Srbiji je u porastu od 2014. godine do 2017. godine kada je ostvaren vrhunac (slika 2) kako u broju samozaposlenih (692.700) tako i u njihovom učešću u ukupnoj zaposlenosti (24,8%). Od 2017. beleži se blagi pad u broju samozaposlenih do 2020. godine da bi

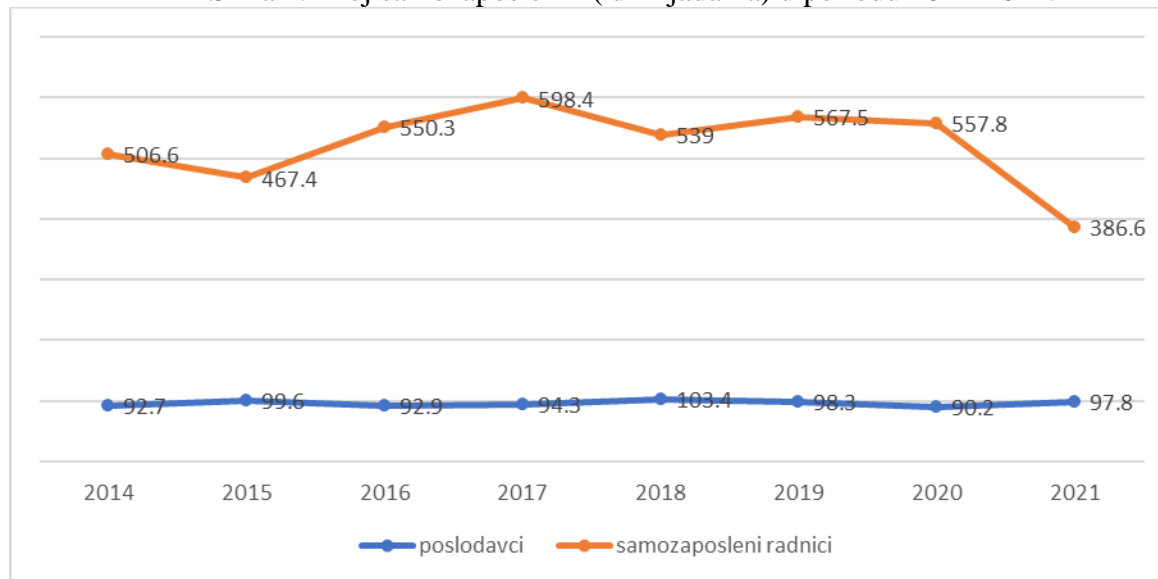
<sup>304</sup> U daljem tekstu za samozaposlene sa zaposlenim radnicima biće korišćen termin poslodavci.

<sup>305</sup> U daljem tekstu za samozaposlene bez zaposlenih radnika biće korišćen termin samozaposleni radnici.

<sup>306</sup> OECD (2022), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (Accessed on 10 August 2022)

u 2021. godini došlo do smanjenja samozaposlenih za četvrtinu. U posmatranom periodu stabilan je broj poslodavaca dok su varijacije zabeležene kod samozaposlenih radnika. Broj samozaposlenih radnika je u 2021. godini smanjen za 171.200 (31%) u odnosu na prethodnu godinu. Objašnjenje za takav pad nalazimo najvećim delom u promeni metodologije Ankete o radnoj snazi – 73% pada u broju samozaposlenih radnika rezultat je isključivanja iz kontigenta zaposlenih osoba koje proizvode poljoprivrednu robu i usluge namenjene ličnoj potrošnji, a kojih je u 2020. godini među samozaposlenim radnicima bilo 127.200. Pad samozaposlenosti u poljoprivredi je drugi faktor koji je uticao na smanjenje broja samozaposlenih radnika.

Slika 2. Broj samozaposlenih ( u hiljadama) u periodu 2014-2021.



Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey

## 1.2. Struktura samozaposlenosti

Sektorska struktura zaposlenosti ukazuje na visoko učešće samozaposlenosti u poljoprivredi budući da samozaposleni čine polovinu ukupnog broja zaposlenih u ovom sektoru. Svaki četvrti zaposleni u građevinarstvu je samozaposlen, u sektoru usluga 12% zaposlenih pripada ovoj kategoriji dok je u sektoru industrije najmanje učešće samozaposlenih (6%).

U tabeli 1. su prikazani podaci o samozaposlenima prema sektoru delatnosti. Više od polovine samozaposlenih radnika (53,8%) angažovano je u sektoru poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, 8,8% je u građevinarstvu, a 7,9% u sektoru trgovine, popravke motornih vozila i motocikala. Sa druge strane, poslodavci su najzastupljeniji u sektoru trgovine (28,9%), prerađivačke industrije (17,1%) i sektoru stručnih, naučnih, inovacionih i tehničkih delatnosti (10,8%).

Tabela 1. Samozaposleni prema sektorima delatnosti, 2021.

Sektor delatnosti	Poslodavci		Samozaposleni radnici	
	broj	%	broj	%
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	5700	5,9	207000	53,8
Prerađivačka industrija	16500	17,1	20800	5,4

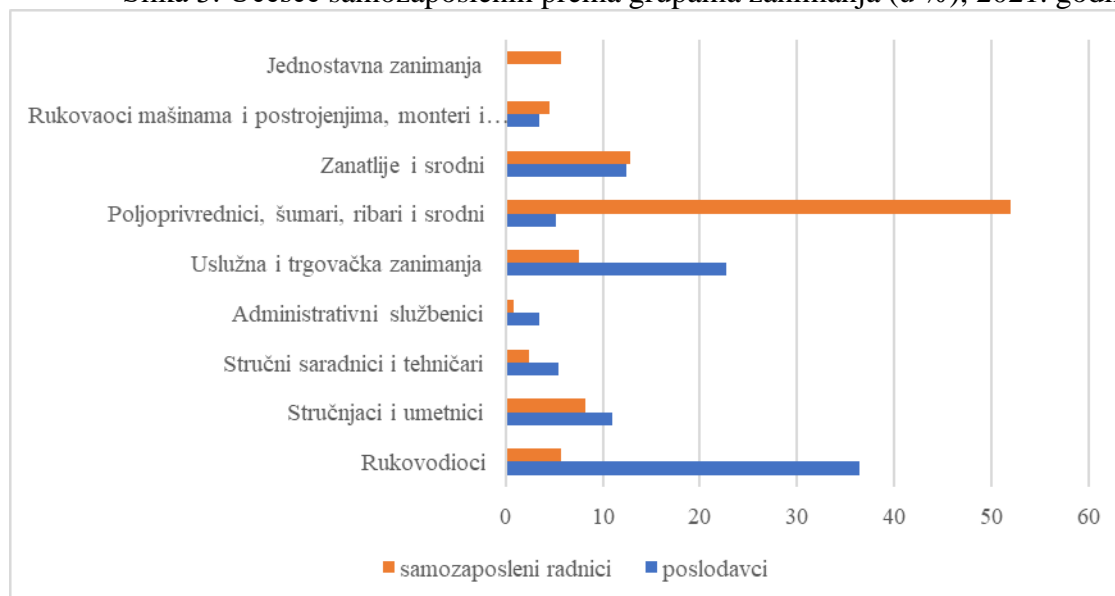
Snabdevanje vodom; upravljanje otpadnim vodama, kontrolisanje procesa uklanjanja otpada i slične aktivnosti	-	-	3000	0,8
Građevinarstvo	9300	9,7	33700	8,8
Trgovina na veliko i trgovina na malo; popravka motornih vozila i motocikala	27800	28,9	30500	7,9
Saobraćaj i skladištenje	5600	5,8	16800	4,4
Usluge smeštaja i ishrane	8700	9,0	2700	0,7
Informisanje i komunikacije	1900	2,0	12800	3,3
Finansijske delatnosti i delatnost osiguranja	1200	1,2	-	-
Stručne, naučne, inovacione i tehničke delatnosti	10400	10,8	21500	5,6
Administrativne i pomoćne uslužne delatnosti	1200	1,2	6300	1,6
Obrazovanje	1800	1,9	2800	0,7
Zdravstvena i socijalna zaštita	2400	2,5	3000	0,8
Umetnost; zabava i rekreacija	-	-	6900	1,8
Ostale uslužne delatnosti	3800	3,9	16900	4,4
<b>Ukupno</b>	<b>96300</b>	<b>100,0</b>	<b>384700</b>	<b>100,0</b>

Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey

Struktura zaposlenosti prema zanimanjima pokazuje da samozaposleni čine više od polovine zaposlenih u zanimanjima rukovodilaca (57,6%) i poljoprivrednika (56,3%) dok je među zanatlijama 17,4% samozaposlenih.

Na slici 3. su prikazani podaci o zanimanjima poslodavaca i samozaposlenih radnika. Među samozaposlenim radnicima najzastupljenija su poljoprivredna zanimanja (52%), dok je kod poslodavaca više od trećine (36,5%) na poziciji rukovodioca, a svaki peti poslodavac (22,5%) obavlja trgovačka i uslužna zanimanja. Zanatska zanimanja su podjednako učestala kod samozaposlenih radnika (12,9%) i poslodavaca (12,4%). Stručnjaci su zastupljeniji kod poslodavaca (11%) nego samozaposlenih radnika (8,6%).

Slika 3. Učešće samozaposlenih prema grupama zanimanja (u %), 2021. godina

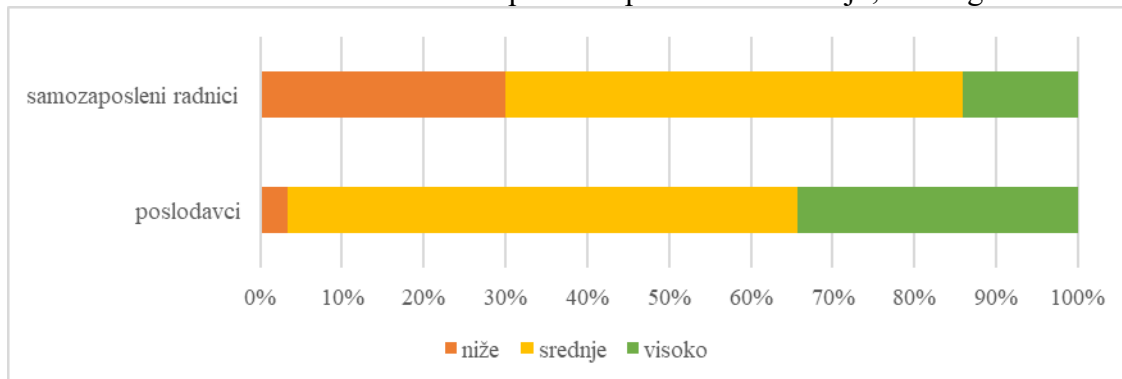


Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey



Struktura samozaposlenih prema obrazovanju kao i u slučaju sektora delatnosti i zanimanja pokazuje značajne razlike između dve grupe samozaposlenih (slika 4). Većina samozaposlenih ima završeno srednje obrazovanje (55,8% samozaposlenih radnika i 62,4% poslodavaca). Među samozaposlenim radnicima bez kvalifikacija je njih 30%, a svega 14,2% je visokoobrazovano. Sa druge strane, nešto više od trećine poslodavaca ima visoko obrazovanje, a 3,4% je bez kvalifikacija.

Slika 4. Učešće samozaposlenih prema obrazovanju, 2021. godina



Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey

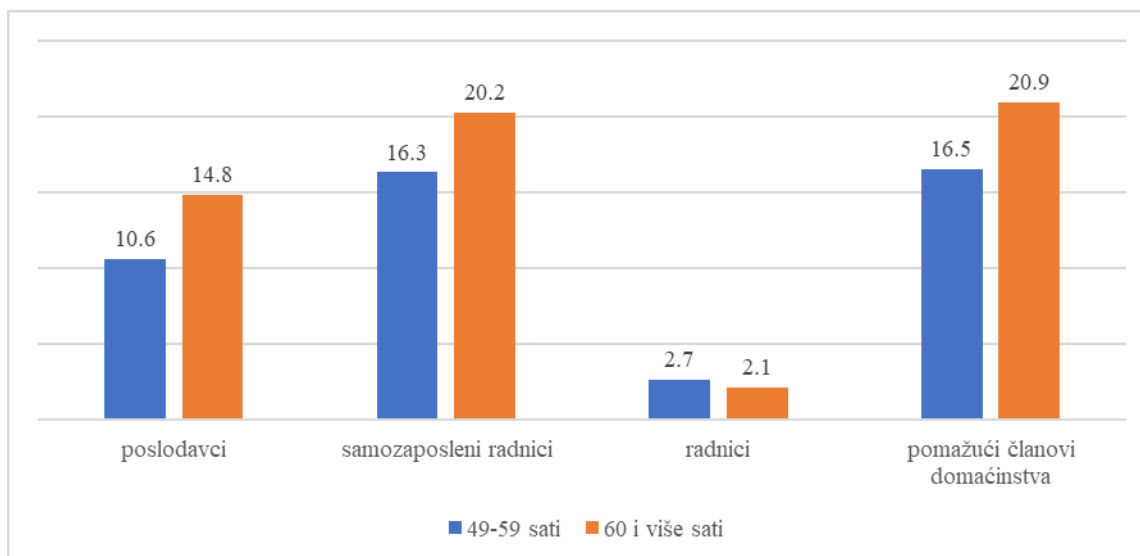
### 1.3. Uslovi rada samozaposlenih

Zaposleni u Srbiji u poređenju sa zaposlenima u zemljama EU imaju najduže nedeljno radno vreme. Dok je prosečno nedeljno radno vreme zaposlenih u zemljama EU-27 u 2021. godini iznosilo 37 sati, u Srbiji je radna nedelja zaposlenih bila 43 sata. Samozaposleni i u Srbiji i u EU 27 rade u proseku duže nego zaposleni radnici pri čemu samozaposleni u Srbiji rade 47 sati, a u EU-27 rade 42 sata. Nedeljno radno vreme zaposlenih radnika u Srbiji je 42,2 sata, a njihovih kolega u EU-27 je 36,3 sata.

Dugo radno vreme (duže od 48 sati nedeljno) prisutnije je kod samozaposlenih nego kod radnika. Prema podacima Eurostata u 2021. godini duže od 48 sati nedeljno u Srbiji je radilo 37,4% pomažućih članova domaćinstva, 36,5% samozaposlenih radnika, 25,4% poslodavaca i 4,8% radnika. Svaki peti samozaposleni radnik i pomažući član domaćinstva radi duže od 60 sati (slika 6). Dugo radno vreme ima negativan uticaj na zdravlje i bezbednost na radu budući da je sklonost ka povredama u produženom radu veća. Zaposleni koji rade više od 48 sati mnogo češće imaju problema sa zdravljem i postizanjem ravnoteže između posla i porodičnog života nego zaposleni sa standardnim radnim vremenom. Oni navode da je njihovo zdravlje i bezbednost ugrožena zbog posla, da posao negativno utiče na njihovo zdravlje i da se osećaju iscrpljeno na kraju radnog dana<sup>307</sup>.

Slika 6. Dugo radno vreme prema statusu u zaposlenosti (%)

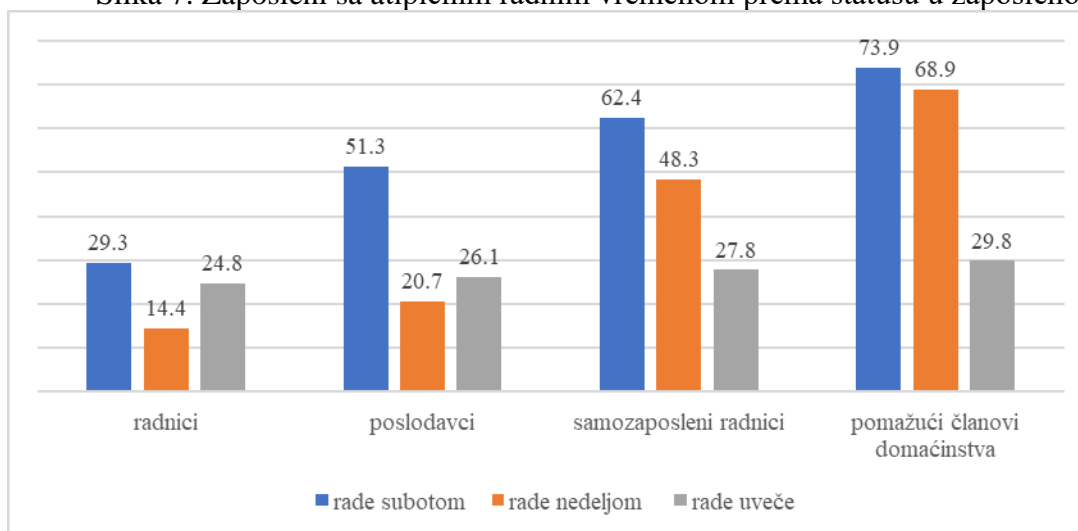
<sup>307</sup> Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg



Izvor podataka: Republički zavod za statistiku – Anketa o radnoj snazi, 2021. godina

Samozaposleni, češće nego radnici imaju atipično radno vreme. Podaci o atipičnom radnom vremenu prikazani su na slici 7. Situacije u kojima se radi u vreme koje je obično slobodno i rezervisano za druge životne aktivnosti (vikendi, večeri, noći) daje zaposlenom manje mogućnosti za porodični i društveni život. Atipično radno vreme ima većina samozaposlenih: subotom radi 74% pomažućih članova domaćinstva, 62% samozaposlenih radnika, polovina poslodavaca; nedeljom radi 69% pomažućih članova domaćinstva i 48% samozaposlenih radnika; uveče radi više od četvrtine samozaposlenih.

Slika 7. Zaposleni sa atipičnim radnim vremenom prema statusu u zaposlenosti (%)



Izvor podataka: Eurostat, Labour Force Survey

Podaci iz Evropskog istraživanja o uslovima rada (EWCS)<sup>308</sup> o bezbednosnim aspektima posla pokazuju da dve petine samozaposlenih u Srbiji procenjuje da njihov posao negativno utiče na njihovo zdravlje. Samozaposleni ređe odsustvuju sa posla zbog bolesti (27%) nego stalno zaposleni (37%), a većina samozaposlenih rade kada su bolesni (53%).

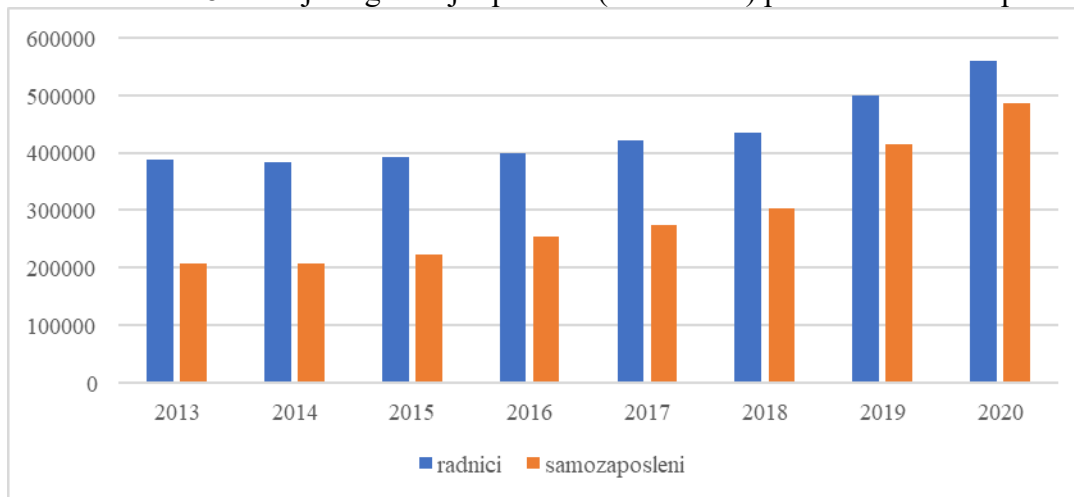
<sup>308</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/data/european-working-conditions-survey>

#### 1.4. Prihodi i uslovi života samozaposlenih

Za većinu samozaposlenih u Srbiji (53%) glavni razlog zašto su samozaposleni je nemogućnost da se zaposle na drugi način, a samo kod 32% samozaposlenost predstavlja lično opredeljenje. Navedeno je posledica sa jedne strane ekonomske situacije u zemlji i mogućnosti koje su dostupne radnicima: u siromašnijim zemljama ljudi ulaze u samozaposlenost iz nužde, a u bogatijim zbog ličnih preferencija<sup>309</sup>.

Prema podacima Ankete o prihodima i uslovima života, stanovnici Srbije imaju najniže prihode u Evropi. U periodu od 2013. do 2020. godine prihodi samozaposlenih su bili niži od prihoda koje ostvaruju radnici, ali se ta razlika iz godine u godinu smanjuje tako da je prema poslednjih podacima medijana godišnjih prihoda samozaposlenih niža za 14% od medijane godišnjih prihoda radnika (slika 8).

Slika 8. Medijana godišnjih prihoda (u dinarima) prema statusu u zaposlenosti



Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti je jedan od ključnih indikatora ugroženosti koji se prati u EU. Navedeni indikator pokazuje udeo pojedinaca koji su u riziku siromaštva, ili su izrazito materijalno deprivirani, ili žive u domaćinstvima niskog radnog intenziteta<sup>310</sup>. Podaci o stopama siromaštva i socijalne isključenosti zaposlenih u Srbiji pokazuju da je 9,7% radnika i 20,2% samozaposlenih u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti<sup>311</sup>.

Podaci iz EWCS ukazuju na finansijsku ranjivost i nemogućnost podmirivanja egzistencijalnih potreba samozaposlenih u Srbiji. Na pitanje kakve su mogućnosti njihovih domaćinstva da sastave kraj sa krajem, osam od deset samozaposlenih u Srbiji izveštava o teškoćama pri čemu 46% samozaposlenih ima velike teškoće u zadovoljavanju potreba. U

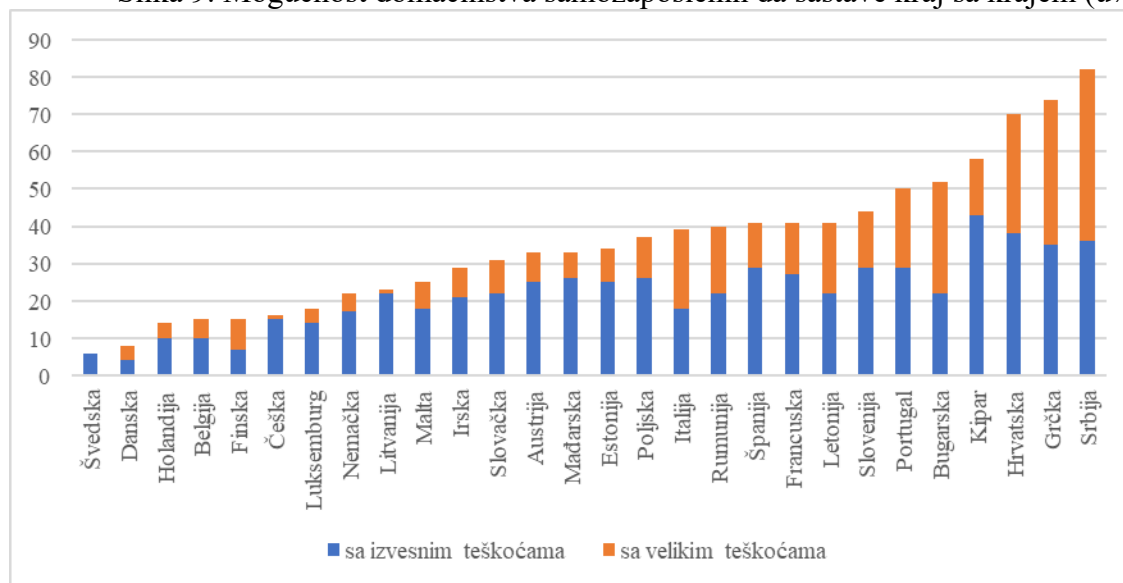
<sup>309</sup> Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg

<sup>310</sup> Stopa rizika siromaštva predstavlja udeo lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici nakon socijalnih transfera niži od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Domaćinstva niskog radnog intenziteta su ona čiji odrasli članovi su radili manje od 20% vremena u godini dana. Materijalna deprivacija je definisana u smislu onoga što se smatra oskudicom za pristojan život, pri čemu teška materijalna deprivacija podrazumeva da osoba nije bila u mogućnosti da priušti četiri od sledećih devet stavki: podmirivanje duga za kiriju, hipoteku, račune za komunalne usluge, otplatu kredita ili drugih zaduženja; adekvatno grejanje prostora za stanovanje; suočavanje sa nepredvidivim izdacima; obrok od mesa, piletine ili ribe (ili vegetarijanskog ekvivalenta) svaki drugi dan; odlazak na jednonedeljni odmor jednom godišnje; televizor u boji; mašina za pranje veša; kola; telefon.

<sup>311</sup> Eurostat, SILC 2020.

poređenju sa državama EU Srbija je zemlja sa najvećom subjektivnom stopom siromaštva samozaposlenih (slika 9).

Slika 9. Mogućnost domaćinstva samozaposlenih da sastave kraj sa krajem (u%)



Izvor podataka: Eurofound, EWCS 2015

## 1.5 Zaključak

Srbija u poređenju sa drugim evropskim zemljama ima jednu od najvećih stopa samozaposlenosti, najveće učešće samozaposlenih koji su u samozaposlenost ušli zbog nemogućnosti da nađu drugi posao i najveću stopu subjektivnog siromaštva među samozaposlenima.

Analiza podataka o strukturi samozaposlenosti prema sektorima zaposlenosti, grupama zanimanja, obrazovanju i uslovima rada ukazuju na značajne razlike u položaju dve kategorije samozaposlenih – poslodavaca i samozaposlenih radnika. Samozaposleni radnici su u daleko nepovoljnijoj situaciji: većina ih je angažovana u radnointenzivnoj i niskoproduktivnoj poljoprivredi i sledstveno tome u poljoprivrednim zanimanjima. Samozaposleni radnici su manje obrazovani, rade duže i češće su u atipičnom radnom vremenu nego poslodavci.

## 2. INDIVIDUALNA I KOLEKTIVNA PRAVA SAMOZAPOSLENIH RADNIKA – UPOREDNOPRAVNI ASPEKT

Samozaposlena lica su ona koja obavljaju svaki oblik rada koji nije podređen. Ekonomska i pravna nezavisnost koju uživaju samozaposlena lica nespojiva su sa radnopravnom zaštitom koja se obezbeđuje zaposlenima, te su isti izuzeti iz primene radnog zakonodavstva.

Međutim, u poslednje vreme linija razgraničenja između zavisnog i nezavisnog rada nije više jasno izražena, a naročito ako se uzmu u obzir lica koja, iako nisu pravno podređena drugom, imaju potrebu za nekim aspektima radnopravne zaštite, jer najčešće, ekonomski zavise od jednog poslodavca/klijenta/naručioca.

Pred sličnim izazovom našla se i Međunarodna organizacija rada koja je u Preporuci br. 198 izdvojila dve grupe činjenica koje mnoge države koriste kao indikatore radnog odnosa. Prva

se odnosi na izvršavanje rada, a druga se tiče naknade za rad koja pripada radniku. Državama je preporučeno da obezbede mehanizme koji će olakšati procenu postojanja radnog odnosa, kao i da zakonima utvrde posebne indikatore postojanja radnog odnosa. Prema preporuci 198 indikatori postojanja radnog odnosa su: (1) da se rad obavlja prema uputstvima i pod kontrolom druge strane, (2) da rad uključuje integraciju radnika u organizaciju preduzeća, (3) da se rad obavlja pretežno ili isključivo u korist drugog, (4) da se rad obavlja u određeno vreme ili na mestu rada koje je strane koja zahteva rad tačno odredila ili se sa njima saglasila, (5) da rad ima određeno trajanje i određeni kontinuitet, (6) da se od radnika zahteva da budu dostupni poslodavcu (7) da strana koja zahteva rad obezbeđuje alat, materijal i mašine.

Danas se u uporednom pravu često dovodi u pitanje opravdanost postojanja tzv. binarnog modela radnog odnosa i sve više insistira na uvođenju još jedne, treće, kategorije radnika – tzv. ekonomski zavisni radnici, koji se nalaze između zaposlenog i samozaposlenog. Ova, treća kategorija radnika (ekonomski zaavisni samozaposleni) ostvaruju pretežna sredstva za izdržavanje radeći kod jednog poslodavca, čime se približavaju zaposlenima. S obzirom na nove forme rada koje licima koje ih obavljaju pružaju značajan stepen samostalnosti u radu, sve više se potencira priznavanje minimuma radnih prava svim radnicima, nezavisno od stepena autonomije koju uživaju na radu.

Važno je naglasiti da ekonomski zavisne samozaposlene treba razlikovati od lažno samozaposlenih, jer u potonjem slučaju se radi o prividnoj, simulovanoj kauzi, odnosno simulovanim pravnim poslovima. Zato je izuzetno važno koncipirati precizne definicije pojma ekonomski zavisnih samozaposlenih i lažnih samozaposlenih. Razlika je u tome što lažno samozaposleni traže utvrđivanje postojanja radnog odnosa u kom slučaju ostvaruju punu radnopravnu zaštitu, dok ekonomski zavisni samozaposleni ostvaruju fragmentarnu radnopravnu zaštitu. Drugim rečima, u pojam ekonomski zavisni samozaposleni nikako se ne mogu uključiti lažno samozaposleni, jer oni obavljaju rad za drugog zbog čega mogu pred sudom zahtevati utvrđenje postojanja radnog odnosa. Ekonomski zavisna samozaposlena lica nisu pravno podređena upravljačkoj, normativnoj i disciplinskoj vlasti poslodavca, već su samo ekonomski zavisna od rada za određenog naručioca. Kao kriterijumi za identifikaciju ekonomski zavisnih samozaposlenih mogu se izdvojiti: (1) odsustvo pravne podređenosti (2) rad za jednog poslodavca (3) kontinuitet rada (4) prevashodno lično obavljanje rada.<sup>312</sup>

U pogledu zaštite individualnih radnih prava ekonomski zavisnih samozaposlenih, treba konstatovati da u većini država, oni ne uživaju nikakvu ili značajniju zaštitu. Međutim, postoje pojedini pravni sistemi u kojima su im priuštene određeni vidovi zaštite i to na dva načina.

Prvi, putem njihove asimilacije u krug onih subjekata kojima je pružena radnopravna zaštita, te se na taj način tradicionalno uspostavljen binarni model proširuje za još jednu kategoriju radnika (Francuska).<sup>313</sup> Drugi, putem proširenja pojedinih zaštitnih mera na ekonomski zavisna samozaposlena lica.<sup>314</sup> Kod drugog pristupa postoje dve podvarijante.<sup>315</sup> Prva podvarijanta, da se u korist samozaposlenih lica predvide određene zaštitne mere na taj način što će se smatrati podgrupom samozaposlenih lica i biti im priznata određena prava u skladu sa kriterijumom

<sup>312</sup> U domaćem pravu već postoje dve fikcije koje se tiču postojanja radnog odnosa na neodređeno vreme, gde se jedna odnosi na situaciju u kojoj poslodavac sa zaposlenim nije zaključio ugovor o radu u pisanoj formi te se smatra da je radnik zasnovao radni odnos na neodređeno vreme. Druga, da je ugovor o radu na određeno vreme zaključen suprotno odredbama zakona, odnosno da zaposleni nastavi da radi najmanje 5 radnih dana nakon isteka ugovora.

<sup>313</sup> Ovaj pristup počiva na pretpostavci zavisnog rada u korist određenih profesija, na primer: novinari, umetnici itd.

<sup>314</sup> Ovaj pristup počiva na pretpostavci očuvanja binarnog modela radnog odnosa, ali da se u korist samozaposlenog obezbede pojedine zaštitne mere (na primer: zaštite od diskriminacije, mere bezbednosti i zdravlja na radu ili ograničenje radnog vremena).

<sup>315</sup> Adrián Goldin, *Global conceptualizations and local constructions of the idea of labour law*, u: Guy Davidov, Brian Langille (eds), „The idea of labour law”, Oxford University Press, Oxford, 2011, 76. Obe podvarijante inspirisane su potrebom očuvanja binarnog modela radnog odnosa i bojazni da će potpun proširenje radnopravne zaštite na tzv. treću kategoriju ekonomski zavisnih samozaposlenih radnika oduzeti legitimitet radnom pravu.

ekonomske zavisnosti (Španija). U Španiji, ekonomski zavisna samozaposlena lica uživaju pojedine aspekte radnopravne zaštite i to: pravo na zaštitu od neopravdanog otkaza, uključujući i zabranu otkaza zbog trudnoće, bolesti ili povrede radnika, pravo na zaštitu prava pred specijalizovanim sudovima za rešavanje radnih sporova, dok profesionalne organizacije ekonomski zavisnih samozaposlenih imaju pravo na zaključivanje kolektivnih ugovora koji se primenjuju samo na članove tih organizacija.

Druga podvarijanta, da se ekonomski zavisna samozaposlena lica izdvoje u posebnu kategoriju, a radnicima koji obavljaju ovakav rad se obezbedi posebna zaštita (Austrija, Slovenija). U Austriji jedina prava koja su obezbeđena ekonomski zavisnim samozaposlenim licima su pravo na zaštitu pred sudovima za radne sporove i pravo na zaštitu od diskriminacije. U Sloveniji ekonomski zavisna samozaposlena lica uživaju zaštitu od neopravdanog otkaza, uključujući i pravo na otkazni rok, pravo na isplatu naknade za rad koja mora biti jednaka naknadi za rad uporedivog zaposlenog, te da ne odgovaraju za štetu prouzrokovanu običnom nepažnjom.<sup>316</sup>

S druge strane, Nemačko pravo sadrži određene kriterijume prema kojim se utvrđuje ekonomska zavisnost samozaposlenog, pa su im u tom slučaju i priznata određena procesna prava: (zaštita prava pred radnim sudovima), pravo na plaćeni godišnji odmor, odsustvo sa rada, bezbednost i zaštita zdravlja na radu, zaštita od seksualnog uznemiravanja na radu i socijalna sigurnost.<sup>317</sup>

Treba uočiti da, pored razlika koje postoje od jedne do druge države u pogledu obima i vrste zaštite ekonomski zavisnih samozaposlenih lica, ostvarivanje odgovarajuće zaštite prati veliki problem izostanka jasnih kriterijuma za selektivno proširenje područja primene radnog zakonodavstva<sup>318</sup>.

Predlog za kojim bi trebalo ići jeste ka stvaranju jednog čvrstog jezgra radnih i socijalnih prava koja bi bila priznata svim radnicima, nezavisno od prirode njihovog angažovanja, s tim što bi, pored ovoga bile izdvojene i različite grupe prava koja bi se obezbeđivala samo pojedinim kategorijama radnika.<sup>319</sup>

Kao minimum trebalo bi obuhvatiti pravo na zaštitu zdravlja i bezbednosti na radu, pravo na ograničeno radno vreme, pravo na pravičnu naknadu za rad, pravo na obuku, pravo na zaštitu od nezakonitog prestanka radnog angažovanja, pravo na sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje. Ovaj katalog prava trebalo bi proširiti sa pravom na minimalnu zaradu i pravom na informisanje u pogledu osnovnih aspekata rada, a u skladu sa Direktivom 2019/1152.

Treba ukazati na oprez i činjenicu da priznavanje većeg broja radnih prava ovoj kategoriji samozaposlenih lica može odvratiti poslodavca od angažovanja ovih radnika i njihovom prelasku u sivu ekonomiju.

## 2.1 Austrija

Austrija je primer države koja ekonomski zavisne samozaposlene (EZZ) izdvaja u posebnu kategoriju. Ovo iz razloga što austrijsko radno zakonodavstvo počiva na binarnom modelu podele

---

<sup>316</sup> Luka Tičar, Ekonomska odvisnost kot dejavnik varstva ali vir prekarnosti, u: Črt Poglajen, Metka Tekavčič, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Danilo Türk (ur.), „Študije o prekarnosti – Interdisciplinarni pogledi”, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020, 298–300.

<sup>317</sup> Nicola Countouris, The employment relationship: a comparative analysis of national judicial approaches, u: Giuseppe Casale (ed.), „The employment relationship: A comparative overview”. Hart Publishing / International Labour Office, Oxford & Portland, Oregon – Geneva, 2011, 43–44.

<sup>318</sup> Na primer, u Holandiji ekonomski zavisni samozaposleni imaju pravo na minimalnu naknadu za rad i pravo na zaštitu za slučaj otkaza iz ekonomskih razloga. Isto vredi i za Sloveniju gde je ekonomski zavisnim samozaposlenim obezbeđena zaštita od diskriminacije i od neopravdanog otkaza (uz pravo na otkazni rok), kao i garantija isplate naknade za rad u visini koja odgovara naknadi za rad uporedivog zaposlenog.

<sup>319</sup> Ljubinka Kovačević, Zasnivanje radnog odnosa, Beograd, 2021, str. 90.

između zaposlenog i samozaposlenog, a na sudu je utvrdi postojanje razlike između zavisnog radnika i nezavisnog pružaoca usluge. Za sud je od vitalnog značaja pitanje lične subordinacije (*personal dependence*) koja se utvrđuje prema određenim kriterijumima, počev od kontrolnih ovlašćenja nad radom radnika, integracije u organizaciju, pa čak i obaveze ličnog obavljanja rada.<sup>320</sup> Ukoliko se primenom ovih kriterijuma utvrdi da ne postoji lična podređenost, radno zakonodavstvo se ne primenjuje, bez obzira na stepen ekonomske zavisnosti.

Međutim, postoji jedan manji broj odredbi koje su rasute po raznim zakonima koji daju određena prava ekonomski zavisnim samozaposlenima. Ova prava se odnose na: (1) nadležnost radnih i socijalnih sudova, (2) upućivanje radnika, (3) zapošljavanje stranaca, (4) pravo jednakog tretmana. Ekonomski zavisni samozaposleni su u austrijskom pravu definisani kao : „fizička lica koje rade u ime i za račun drugog fizičkog ili pravnog lica, ali nisu u radnom odnosu, već se nalaze u odnosu sličnom zaposlenju, jer su ekonomski zavisni od lica za koje rade“. Ovakav koncept odnosi se na različite grupe radnika, a vrlo često pokriva slučajeve lažnog samozapošljavanja.

Ono što je specifično za austrijsko pravo jeste da predviđa vrlo sveobuhvatnu zaštitu prava na socijalno osiguranje samozaposlenih lica. Postojeći sistem obaveznog socijalnog osiguranja u Austriji predviđa jednaka prava po osnovu zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, ali i jednake stope doprinosa za zaposlene i samozaposlene.

U pogledu kolektivnog pregovaranja Austrija je pored Francuske država sa najvećom pokrivenošću kolektivnim ugovorima. Međutim, ovi kolektivni ugovori odnose se samo na zaposlene. U pogledu samozaposlenih lica na postoje zakonske odredbe koje regulišu njihovo pravo na kolektivno pregovaranje. Sve vrste samozaposlenih lica, uključujući i ekonomski zavisne samozaposlene isključeni su iz procesa kolektivnog pregovaranja. Jedine dve posebne kategorije radnika kojima je priznato pravo na kolektivno pregovaranje su: (1) radnici u kući – home workers i (2) novinari frilenseri. Ono što je izuzetak jeste da je mogućnost da zaključe kolektivni ugovor za ove dve kategorije radnika data njihovim profesionalnim udruženjima, a ne isključivo sindikatima, pri čemu reprezentativnost ovih udruženja ne utvrđuje.

Specifičnost austrijskog sistema kolektivnog pregovaranja je i u tome što na nacionalnom nivou postoji samo jedan reprezentativni sindikat u koji je učlanjeno gotovo 32% ukupne radne snage Austrije, a to znači da broji oko 1.2 miliona članova. Sa druge strane nalazi se jaka privredna komora, pa ne čudi posotjanje velikog broja zaključenih kolektivnih ugovora. Ono što je iznenađujuće je to što i pored koncepta samozaposlenih, ne postoji udruženje koje bi zastupalo njihove interese. Takođe, austrijsko pravo ne dozvoljava u ovom trenutku uključivanje samozaposlenih u kolektivne pregovore. Takođe, po logici stvari, jedan reprezentativni sindikat bi trebalo da zastupa interese i samozaposlenih, međutim s obzirom su najveći broj samozaposlenih registrovani kao preduzetnici, oni su članovi privredne komore, čime se sam proces kolektivnog pregovaranja čini nemogućim.

## 2.2 Francuska

Francusko pravo poznaje binarni model između zaposlenog i samozaposlenog. Francusko zakonodavstvo ne poznaje mogućnost zaključenja kolektivnog ugovora za samozaposlene. U Francuskoj svako ko ne potpada pod pravnu subordinaciju rada za drugog smatra se samozaposlenim licem. Osnovan je Sindikat samozaposlenih preduzetnika (*Union of Self-Employed Entrepreneurs*) koji prima u članstvo isključivo mikro preduzeća.<sup>321</sup> Postoje i određeni

---

<sup>320</sup> Christina Hiesl, *The Labour Law Framework – Case of Austria*, u: Bernd Waas, Christina Hiesl, (eds.) *Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* – 109, str. 56.

<sup>321</sup> Francis Kessler, *The Labour Law Framework – Case of France*, u: Bernd Waas, Christina Hiesl, (eds.) *Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* – 109, str. 104.

napori da se kolektivni ugovori prošire na platformske radnike, pa je tako 2016. godine donet El Komri zakon (*El Khomri Law*) koji je omogućio platformskim radnicima da osnivaju sindikate preko kojih će moći da ostvaruju svoja kolektivna prava. Zakonska inicijativa ide u dva pravca. Prvi, da se usvoji poseban zakon o preduzetnicima, kojim bi se neka osnovna prava priznala i njima. Drugi, da se Zakon o radu dopuni sa trećom kategorijom radnika, tzv. ekonomski zavisni samozaposleni koji bi se nalazili između zaposlenog i samozaposlenog.

Zakon o radu Francuske u članu L.8221-6-1 definiše samozaposlenog (nezavisnog izvođača) kao „svakog pojedinca koji samostalno utvrđuje uslove rada ili u saradnji sa mušterijom (korisnikom usluge)“. Dalje Zakon predviđa da se za svako fizičko lice registrovano u Privrednom registru (*Commercial Agents Register*) pretpostavlja da nije zaposleno i da nije subordinirano. Samozaposleni obično obavljaju posao za više od jednog klijenta. Takođe, samozaposleni mogu da obavljaju profitne ali i neprofitne poslove. Radno zakonodavstvo se ne primenjuje na samozaposlene. Kolektivni ugovori na nacionalnom nivou se ne primenjuju na samozaposlene.

Ono što je zanimljivo jeste da francuski Zakon o radu poznaje određene oblasti i aktivnosti u kojima se na samozaposlene primenjuje Zakon o radu. Tu spadaju: profesionalni novinari, razni umetnici, radnici u kući itd.

Kolektivno pregovaranje rezervisano je za zaposlene i poslodavce. U poslednje vreme postoje inicijative za formiranjem sindikata prekarnih radnika i frilensera. Za sada, pravo na industrijsku akciju, pravo na sindikalno udruživanje i pravo na kolektivno pregovaranje odnose se samo na zaposlene da bi se od 2016. godine njihova primena proširila i na platformske radnike. U tom smislu, platformski radnici već imaju svoje sindikate.

### 2.3 Nemačka

Nemačko pravo takođe počiva na konceptu pravne subordinacije gde zaposleni obavlja rad za drugog i pod njegovim nalogima. To dalje znači da se kriterijum razlikovanja između zaposlenog i samozaposlenog ogleda u različitom stepenu personalne subordinacije u kome se lice koje obavlja rad nalazi. Ovaj stepen podređenosti se ceni od slučaja do slučaja, ali što su kontrolna ovlašćenja veća u pogledu mesta rada, radnih sati i vrste rada koji se obavlja, veće su šanse za postojanje radnog odnosa.

Samozaposlena lica ne uživaju zaštitu po radnom i socijalnom zakonodavstvu, s obzirom da nisu vezana instrukcijama poslodavca i nisu integrisani u organizaciju. Drugim rečima, oni su sposobni da samostalno obezbeđuju sredstva za svoju egzistenciju, te u potpunosti snose rizik za svoje poslovanje.

Nemačko pravo ipak predviđa postojanje treće kategorije, tzv. ekonomski zavisnih samozaposlenih. Pravna definicija ove kategorije samozaposlenih nalazi se u čl. 12a(1) Zakona o kolektivnim ugovorima, gde se se pod ekonomskim zavisnim samozaposlenim licima smatraju ona lica koja obavljaju rad za drugog po nekom drugom osnovu osim ugovora o radu, ali pod uslovom da rad obavljaju za jednog naručioca i da više od 50% od njihove zarade dolazi od strane jednog naručioca<sup>322</sup>. Dakle, ekonomski zavisni samozaposleni predstavljaju kategoriju samozaposlenih lica, ali s obzirom na njihovu ekonomsku zavisnost od jednog naručioca (poslodavca) pripadaju im određena procesna prava, pravo na plaćeni godišnji odmor, odsustvo sa rada, zaštita od seksualnog uznemiravanja. Međutim, ova prava nisu zakonska, već se nalaze u kolektivnim ugovorima odakle i izvire. Ovo je važno jer po Ustavu Nemačke pravo na formiranje sindikata pripada svim radnicima i svim profesijama, te su na taj način i samozaposleni uključeni u sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje. Tako, ekonomski zavisni samozaposleni imaju pravo da zaključe kolektivni ugovor.

---

<sup>322</sup> Jan Rummel, *The Labour Law Framework – Case of Germany*, u: Bernd Waas, Christina Hiesl, (eds.) *Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* – 109, str. 128.



## 2.4 Španija

U Španiji postoji poseban zakon koji reguliše nezavisni rad, usvojen još 2007. godine. U čl. 1 ovog Zakona samozaposlena lica su „fizička lica koja obavljaju rad u svoje ime i za svoj račun u cilju sticanja dobiti samostalno ili zapošljavanjem drugih lica“.

Glavni kriterijum razlikovanja između zaposlenog i samozaposlenog jeste: (1) da li se profesionalna aktivnost obavlja za sebe ili za drugog, (2) da li se aktivnost obavlja pod nadzorom drugog ili samostalno<sup>323</sup>.

Pored ove dve kategorije, u Španiji postoji i treća kategorija, tzv. ekonomski zavisnih samozaposlenih koja uživaju određena prava i zaštitu koju samozaposleni nemaju, s obzirom na činjenicu da su ekonomski zavisni od jednog naručioca, pri čemu je neophodno da najmanje 75% prihoda ostvaruju od njega. Ono što je važno, i vrlo interesantno je da za razliku od samozaposlenih, ekonomski zavisni samozaposleni ne mogu zapošljavati druga lica, što ih svrstava u podkategoriju samozaposlenih. Nužno je razgraničiti, da u Španiji ne postoji treća kategorija koja se nalazi između zaposlenog i samozaposlenog, već su ekonomski zavisni samozaposleni podkategorija samozaposlenih. Kao takva, ova lica uživaju pravo na zaštitu od neopravdanog otkaza, uključujući zabranu otkaza zbog trudnoće, bolesti ili povrede radnika i pravo na zaštitu pred sudom za rešavanje radnih sporova, dok profesionalne organizacije ekonomski samozaposlenih radnika imaju pravo na zaključivanje kolektivnih ugovora koji se primenjuje samo na radnike koji su članovi tih organizacija.

Prilikom identifikacije ekonomski zavisnog samozaposlenog lica, u Španiji se insistira na ličnom obavljanju posla, preciznije pretpostavlja se zabrana zapošljavanja drugih lica, ili angažovanje podizvođača, s tim što je ova mogućnost dozvoljena od 2015. godine, ali samo u slučaju trudnoće, dojenja brige o deci mlađoj od 7 godina ili o drugom članu domaćinstva koji je zbog bolesti ili invaliditeta zavisan od tuđe nege i pomoći.

U pogledu zaključivanja kolektivnih ugovora, pravo da ih zakluče imaju sindikati ili profesionalne organizacije radnika. Ono što je važno jeste da profesionalne organizacije ekonomski zavisnih samozaposlenih imaju pravo da zakluče kolektivni ugovor. Međutim, iz čl. 28 Ustava Španije nije najjasnije da li pravo na kolektivno pregovaranje pripada i samozaposlenim licima. Preovladava stav da samozaposleni ne mogu da kolektivno pregovaraju, iz jednostavnog razloga što nemaju drugu stranu u pregovorima.

## 2.5 Švedska

U Švedskoj postoji takođe tradicionalni binarni model između zaposlenog i samozaposlenog. Međutim Švedska poznaje posebnu kategoriju, tzv. samozaposlene pojedince ili zavisne izvođače. To su lica koja obavljaju posao za drugog, ali nisu zaposleni, već se nalaze u odnosu koji je sličan zaposlenju. Zavisni izvođač (*dependent contractor*) je samozaposleni, ali ima ista prava kao i zaposleni. Od stepena podređenosti naručiocu, zavisi i kvalifikacija zavisnog izvođača<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, *The Labour Law Framework – Case of Spain*, u: Bernd Waas, Christina Hiesl, (eds.) *Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* – 109, str. 233.

<sup>324</sup> Annamaria Westergard, *The Labour Law Framework – Case of Sweden*, u: Bernd Waas, Christina Hiesl, (eds.) *Collective Bargaining for Self-Employed Workers in Europe*, *Bulletin of Comparative Labour Relations* – 109, str. 257.

Kolektivni ugovori u Švedskoj su vrlo zastupljeni, međutim oni se najvećim delom ne odnose na samozaposlene. Jedan od zaključenih kolektivnih ugovora odnosi se na frilensere novinare. U ovom kolektivnom ugovoru nalaze se odredbe o skoro svim radnopravnim institutima koji se primenjuju u oblasti novinara frilensera. U ovom kolektivnom ugovoru nalaze se i odredbe o zaštiti od otkaza.

S druge strane, vrlo je mali broj kolektivnih ugovora koje pokrivaju zavisne izvođače. U kolektivnim pregovorima njih mogu da predstavljaju sindikati, pa tako veliki sindikati imaju svoja odeljenja posvećena samozaposlenima.

## 2.6 Zaključak

Iz ove kratke uporedne analize proizlazi sledeće:

- Samozapošljavanje nije prepoznato kao pravni termin u većini evropskih država, već je više kolokvijalni termin koji se koristi da označi lica koja rade putem različitih obligacionopravnih ugovora.
- Španski zakon (Autonomous Work's Statue) je jedan od retkih koji poseduje posebnu zakonsku regulativu u pogledu samozaposlenih lica i daje njihovu definiciju.
- Francuski zakon direktno u Zakonu o radu definiše samozaposlene na koji način im direktno obezbeđuje određena prava. Naglašavamo da je ovo izuzetak i da je ovo jedina država od posmatranih koja to čini na ovaj način.
- Svi pravni sistemi poseduju određeni broj kriterijuma na osnovu kojih utvrđuju da li je nečiji ugovorni odnos blizak radnom odnosu ili ne. Ovi kriterijumi se odnose na naloge u pogledu: vremena u kome se rad obavlja, mestu obavljanja rada, nadzorom nad radom radnika i sankcija za nepoštovanje radne discipline odnosno povredu radne obaveze. Vrlo često koriste si i dodatni kriterijumi koji se odnose na preispitivanje koja strana obezbeđuje sredstva rada i ko snosi rizik poslovanja. U ovom delu Austrijsko zakonodavstvo poseduje i poseban kriterijum, a to je da li se obaveza izvršavanja rada može preneti na drugo lice. Lista kriterijuma je podložna konstantnoj evoluciji, ali većina kriterijuma je slična.
- Francusko pravo je jedno od retkih koje predviđa posebna radna prava koja se odnose na ekonomski zavisna samozaposlena lica. U tom smislu, od 2016. godine francusko pravo je dodelilo pravo na stručno usavršavanje i kolektivna radna prava pojedinim kategorijama platformskih radnika.
- Individualna prava koja su pokrivena kolektivnim ugovorima su: (1) zarade (2) trajanje ugovora, (3) uslovi prestanka ugovora, (4) mogućnost prenošenja obaveze izvršavanja rada na drugo lice, (5) radno vreme (6) obuke i napredovanje, (7) plaćeno i neplaćeno odsustvo, (8) jednostrani otkaz ugovora, (9) izbor radničkih predstavnika, (10) disciplinska odgovornost (11) postupak rešavanja sporova.
- U svim posmatranim državama sindikati su prilagodili svoje statute da u članstvo primaju i samozaposlene i da postaju svesni da je zaštita njihovih prava u interesu sindikata. Međutim, u praksi zastupljenost samozaposlenih u sindikatima je i dalje na vrlo niskom nivou. Ono što je prisutnije je trend da se samozaposleni sami organizuju u sindikate, a da onda veliki sindikati regrutuju njihove organizacije u svoje. U tom slučaju, veliki sindikati menjaju svoju organizacionu strukturu gde predviđaju posebne organizacione jedinice za samozaposlena lica.
- Najveći broj zaključenih kolektivnih ugovora u posmatranim državama odnosi se na medijski sektor sa posebnim akcentom na novinare frilensere. Interesantno je da čak i u Nemačkoj, gde se pravo na kolektivno pregovaranje odnosi na sve zaposlene i one koji su u statusu slično zaposlenima (employee-like persons), samozaposleni kolektivno pregovaraju samo u sektoru medija. Konačno, u Švedskoj gde je pravo na kolektivno pregovaranje eksplicitno priznato i

ekonomski zavisnim samozaposlenim, mediji su jedina profesija gde postoje zaključeni kolektivni ugovori.

- Pored novinarstva, neke od oblasti gde postoji kolektivno pregovaranje (ali samo u pojedinim državama, npr. Španiji) su arhitektura, pozorište i ples, transport dostava, poljoprivreda i šumarstvo.
- U načelu, kolektivno pregovaranje za samozaposlene je i dalje vrlo sporadično i vezano je za samo određene sektore ili kompanije. Situaciju čini komplikovanijom što u mnogim državama, npr. Španiji ne postoji obaveza da se javno objave zaključeni kolektivni ugovori koje su zaključili ekonomski zavisni samozaposleni. Na to se nadovezuje COVID-19 kriza koja je još više umanjila značaj kolektivnog pregovaranja.
- Kriza socijalnog dijaloga u pojedinim državama, gde pokrivenost kolektivnim ugovorima iznosi oko 15% ukupne radne snage, negativno se odražava na mogućnost kolektivnog pregovaranja samozaposlenih. Na primer, Austrija koju karakteriše snažno institucionalno kolektivno pregovaranje i gde se kolektivni ugovori primenjuju na celokupnu radnu snagu, tek od skoro se primenjuju na platformske radnike. U drugim državama (Nemačka, Španija) pravne restrikcije negativno utiču na kolektivno pregovaranje samozaposlenih.
- Poseban problem čini slaba organizovanost ekonomski zavisnih samozaposlenih, koji često sebe ne smatraju zaposlenima, a s druge strane nemaju ni poslodavca sa kojim bi pregovarali.
- Interesantno je Austrijsko rešenje prema kojem nije potrebna reprezentativnost profesionalnih udruženja samozaposlenih da bi učestvovali u kolektivnim pregovorima.

Ipak, za početak, potrebno je obezbediti da zakonodavni okvir štiti i promoviše slobodu udruživanja i prava na kolektivno pregovaranje svih radnika, uključujući i ekonomski zavisne samozaposlene. Uspostavljanje adekvatnog zakonskog okvira koji zaista omogućava radničkim i profesionalnim organizacijama da deluju slobodno i biraju nivoe organizovanja je preduslov za razvoj sindikalnih strategija u ovoj oblasti. Mera koja podržava ovaj cilj je proširivanje prava na kolektivno pregovaranje van opsega radnog odnosa. Ovde od značaja mogu biti iskustva Nemačke i Španije.

Kolektivno pregovaranje, u državama u kojima je zakonom dozvoljeno, bi trebalo da obuhvati prava ekonomski zavisnih samozaposlenih radnika koji su ostali bez posla na otpremninu i na prednost u slučaju da naručilac posla nakon nekog vremena ponovo zaključi sličan ili isti ugovor sa drugim radnikom za obavljanje istih poslova.

### 3. INDIVIDUALNA PRAVA SAMOZAPOSLENIH LICA U ZAKONU O RADU

Na osnovu uporednopravne analize, mogu se izdvojiti neka individualna prava koja su karakteristična za sve radnike, odnosno koja mogu koristiti i samozaposleni radnici. Budući da je podela samozaposlenih izvršena na dve osnovne grupe, svaka od njih biće obrađena posebno.

U prvoj grupi su sva samozaposlena lica, dakle svi radnici koji spadaju pod osnovnu definiciju samozaposlenih (videti uvodne napomene). Iako se ova kategorija uglavnom posmatra kao poslodavačka, i u onim slučajevima kada je to zaista tako (samozaposleni sa zaposlenima) reč je o fizičkim licima, radnicima koji ulažu neki rad na rukovodećim poslovima, pa samim tim moraju ostvariti neka osnovna prava, po osnovu tog rada. Njihov položaj se u tom smislu može donekle posmatrati kao položaj odgovornog lica u pravnom licu, odnosno fizičkog lica koje zastupa poslodavac, jer su i jedni i drugi personifikacija poslodavca. Ova analogija je ograničena iz jednostavnog razloga što u slučaju samozaposlenih lica, to lice nije samo personifikacija poslodavca, već jeste poslodavac. Sa druge strane, postoje kategorije samozaposlenih koji nisu

registrovani kao poslodavci – to mogu biti poljoprivrednici, frilenseri (u najširem smislu tog izraza), samostalni umetnici, i drugi. Svi oni će ostvarivati određena prava samim tim što vrše neki rad. Neki od njih će međutim istovremeno ostvarivati i dodatna prava budući da pripadaju posebnoj grupi samozaposlenih radnika.

U toj drugoj grupi su samozaposleni bez zaposlenih. Iz ove kategorije, kako je već pojašnjeno u uvodnim napomenama, izostavljeni su pripadnici advokatske profesije, kao i pravosudnih funkcija (javni beležnici, javni izvršioc). Ova grupa radnika se mora u većoj meri izjednačiti sa ostalim radnicima, pa samim tim mora uživati i više prava od prethodne, opšte grupe. Samozaposleni bez zaposlenih svakako uživaju i sva prava po osnovu rada koja pripadaju svim samozaposlenim radnicima ali neka dodatna prava u tom smislu predstavljaju nadogradnju, imajući u vidu posebnosti njihovog položaja na tržištu rada i način funkcionisanja procesa rada.

### 3.1 Opšta individualna prava po osnovu rada svih samozaposlenih radnika i odnos sa članom 5. modela ZoR

Opšta prava svih samozaposlenih radnika su: pravo na plaćeno bolovanje, porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, u skladu sa posebnim zakonima koji dalje regulišu ova prava.

Navedena prava su osnovna, kada je reč o bilo kojoj kategoriji radnika. Pravo na plaćeno odsustvo sa rada usled privremene sprečenosti za rad je regulisano Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti. Svim samozaposlenim licima mora se omogućiti njegovo vršenje bez diskriminacije, odnosno pod istim uslovima pod kojima ono pripada svim ostalim radnicima. Kada je reč o porodiljskom odsustvu i odsustvu radi nege deteta, ovo pravo reguliše Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom. U odnosu na njegovo vršenje, postoji višestruka diskriminacija žena preduzetnica, dok ni druge kategorije lica nisu u boljem položaju. Potrebno je i u ovom slučaju izjednačiti samozaposlene radnike sa ostalim kategorijama radnika u potpunosti, bez ikakvog razlikovanja. Ovo se odnosi na uslove za korišćenje ovog prava ali i na trajanje prava, naknadu zarade koja se dobija za vreme trajanja prava, kao i sve druge aspekte vršenja prava.

Kada je reč o odnosu osnovnih individualnih prava koja samozaposleni radnici mogu uživati i univerzalnih prava iz člana 5. modela ZoR, trebalo bi napomenuti da oni svakako uživaju i ova prava ali da se po prirodi stvari neka od njih svode na uslove rada koje sam poslodavac obezbedi radnicima. U situaciji kada samozaposleni jeste poslodavac (sam sebi ali i drugim licima) praktično je njegova odgovornost da obezbedi poštovanje člana 5. modela ZoR. U tom smislu se može govoriti o samouživanju prava na dostojanstven rad, obezbeđivanje bezbednosti i zaštitu zdravlja na radu, zaštitu od diskriminacije, nasilja i uznemiravanja na radu, kao i druga specifična prava koja se odnose na uslove rada (pravo na ograničeno radno vreme, odmori i odsustva i minimalnu odnosno garantovanu zaradu). Pravo na zaštitu uzbunjivača samozaposleni očigledno može da obezbedi samo u odnosu na druge zaposlene, ako ih ima. Okolnosti u kojima deluju samozaposleni utiče i na ostvarivanje ostalih prava – na primer, pravo na ograničeno radno vreme samozaposleni koji ima druge zaposlene će morati da realizuje u odnosu na ceo radni kolektiv – i u odnosu na sebe, i u odnosu na druge radnike koji rade za njega. Način na koji se ova prava realizuju u odnosu na druge radnike isti je kao i za sve ostale radnike – model ZoR u tom smislu ne pravi razliku ko je poslodavac (pravno ili fizičko lice). Način na koji se ova prava realizuju u odnosu na samog poslodavca – samozaposlenog radnika koji je angažovao druge zaposlene, zavise pre svega od tog lica ali se svakako mora napomenuti da opšti propisi i standardi rada uvek moraju biti primenjeni i na to lice. Ono na primer ne može da se odrekne od prava na godišnji odmor, jer je ono univerzalno i neotuđivo. Ali je u kvalitativno drugačijoj poziciji od

ostalnih radnika koji rade za njega, jer može odrediti kada će godišnji odmor koristiti i u kojem broju dana, opet u skladu sa opštim zakonskim ograničenjima. Drugim rečima, ovo lice samo sebi određuje dinamiku korišćenja prava na godišnji odmor. Isti je slučaj sa pravom na zaradu lica, ono može samo sebi odrediti iznos i parametre za određivanje zarade ali ta zarada ne može izlaziti iz zakonskih okvira – ne može, na primer, biti niža od minimalne ili garantovane zarade.

### 3.2 Posebna individualna prava po osnovu rada samozaposlenih bez zaposlenih i odnos sa članom 5. modela ZoR

Dodatna individualna prava koja uživaju samozaposleni bez zaposlenih su: zaštita od uzbunjivanja, pravo na obaveštavanje, pravo na ograničeno radno vreme, odmori i odsustva, kao i pravo na minimalnu odnosno garantovanu zaradu (naknadu), u skladu sa modelom ZoR. Posebno će biti obrađeno pravo na zaštitu od otkaza ovih lica.

U odnosu na član 5. modela ZoR i univerzalna individualna prava svakog lica koje ulaže rad, prava koja poseduju samozaposleni bez zaposlenih praktično se realizuju u odnosima koja oni imaju sa svojim poslovnim partnerima. Samozaposleni bez zaposlenih su posebno ugrožena kategorija radnika i kao takvi moraju uživati određeni (viši) stepen zaštite nego što se sada prepoznaje u odnosu na preduzetnike kao osnovnu (i jedinu) kategoriju samozaposlenih koje privrednopravni propisi Republike Srbije prepoznaju. Oni dakle ne realizuju svoja poslodavačka ovlašćenja u odnosu na druge radnike, jer ih nemaju. Sami organizuju i realizuju ceo proces rada, i u tome po pravilu zavise od jednog ili više poslovnih partnera sa kojima sklapaju ugovore o poslovnoj ili tehničkoj saradnji<sup>325</sup>. Ovi ugovori su spadaju u obligacionopravne i privredne ugovore, koji ne uživaju radnopravnu zaštitu. Osnovna svrha uvođenja univerzalnih individualnih prava koja će se primeniti i na samozaposlene bez zaposlenih, upravo jeste u tome da se ovoj kategoriji radnika pruži određeni minimalan stepen radnopravne sigurnosti.

Samozaposleni bez zaposlenih ostvaruju sva prethodno opisana prava koja se odnose na sve samozaposlene radnike. Dodatna prava usmerena su na specifične uslove rada koji se ili ne pominju pri ugovaranju uslova poslovne saradnje, ili se podrazumeva da će ih samozaposleni sam utvrditi u skladu sa svojim kapacitetima rada i uslovima iz ugovora o poslovnoj saradnji, dakle samo su posredno prisutni kao faktor ugovaranja nekog posla. Ovo najčešće vodi veoma lošim uslovima rada samozaposlenih bez zaposlenih i njihovoj prekomernoj radnoj eksploataciji. Posebna vrsta zloupotreba postoji kada je reč o takozvanoj „lažnoj samozaposlenosti“, kojoj je posvećen poseban deo analize. Nezavisno od takve situacije, u redovnim okolnostima kada samozaposleni radnik ugovara neki posao sa svojim poslovnim partnerom (partnerima) na osnovu predloženih izmena u modelu ZoR moraće u budućnosti da se posebno obrati pažnja na standarde rada – tu se nalazi i jasna veza između odredbi kojima se regulišu ova prava samozaposlenih, sa članom 5. modela ZoR.

Zaštita od uzbunjivanja mora se proširiti u posebnom zakonu koji reguliše ovo pitanje i na lica koja se nalaze u odnosu poslovne saradnje, odnosno imaju zaključene ugovore o poslovnoj ili tehničkoj saradnji. Ona moraju uživati isti kvalitet zaštite kao ostali uzbunjivači, pre svega u odnosu na zaštitu od raskida ugovora ili izmenu ugovora na štetu uzbunjivača koja je motivisana samim činom uzbunjivanja.

Pravo na informisanje samozaposlenog odnosi se pre svega na sve relevantne činjenice i uslove za realizaciju ugovora o poslovnoj ili tehničkoj saradnji, kao i na izmenjene okolnosti koje se dogode u toku realizacije ugovora a mogu biti relevantne za dalju realizaciju ugovorenih prava

<sup>325</sup> Pod pojmom „ugovora o poslovnoj ili tehničkoj saradnji“ će se u ovom tekstu smatrati svaka forma ugovora koje samozaposleni radnik koji nema zaposlene može zaključiti sa drugim pravnim ili fizičkim licima, kako bi obavljao poslove iz svoje profesionalne delatnosti.

i obaveza samozaposlenog radnika. Ovo pravo dakle objedinjuje na neki način pravo radnika da bude informisan o svom radnopravnom statusu kao i da bude blagovremeno i potpuno informisan o svim izmenama kod poslodavca koje mogu uticati na njegov radnopravni status ili uslove rada. Naravno u situaciji kada se zaključuje ugovor o poslovnoj ili tehničkoj saradnji može se očekivati da poslovni partner samozaposlenog radnika nema taj obim obaveze, odnosno da se podrazumeva da samozaposleni radnik poznaje svoja prava, obaveze i odgovornosti prema radnopravnim, obligacionopravnim i privrednopravnim propisima. U odnosu na konkretne činjenice koje utiču na primenu ovih propisa, međutim, poslovni partner mora imati apsolutnu obavezu potpunog i blagovremenog obaveštavanja, kao i konsultovanja samozaposlenog radnika o svim okolnostima koje utiču na njihov ugovoreni odnos, način i vreme realizacije ugovorenog posla, uslove rada, i sve ostale relevantne činjenice.

Pravo na ograničeno radno vreme, odmora i odsustva samozaposleni radnik može ostvarivati na način propisan modelom ZoR i dužan je da sam o tome vodi računa. Drugim rečima, u situaciji kada se potpisuje ugovor o poslovnoj ili tehničkoj saradnji, poslovni partner mora upodobiti radne obaveze koje se ugovaraju sa radnim sposobnostima i kapacitetima samozaposlenog radnika. Postavljena „radna norma“ ne sme biti nerealna, niti očigledno prekomerna tako da se može realizovati samo uz izuzetne napore samozaposlenog radnika koji bi očigledno premašivali standarde redovnog radnog vremena, kao i prekovremenog rada. Prilikom ugovaranja obim posla mora biti ugovoren u radnim satima tokom radne nedelje, dok se posebno moraju obračunavati sati prekovremenog rada. Raspored radnog vremena, ukoliko se ugovara, mora biti u skladu sa pravom na odmora samozaposlenog radnika, koje je identično pravu na odmora svih radnika i regulisano modelom ZoR. U situacijama kada samozaposleni radnik ima više poslovnih partnera i realizuje veći broj poslovnih ugovora istovremeno, o poštovanju ovog standarda mora brinuti sam, jer se ne može očekivati da njegovim ugovaračima budu poznate ove okolnosti. Ipak, i u ovim okolnostima se mora voditi računa o radnoj normi i potrebnom vremenu redovnog, eventualno i prekovremenog rada, koji će biti obračunati i isplaćeni samozaposlenom radniku. Konačno, poslovni partner ne može raskinuti ugovor ili ga jednostrano izmeniti na bilo koji način ukoliko samozaposleni radnik ne obavlja poslove iz ugovora zbog nastupanja okolnosti na osnovu kojih ima pravo na plaćeno odsustvo, na način regulisan modelom ZoR. Ukoliko namerava da koristi neplaćeno odsustvo ili godišnji odmor, samozaposleni radnik mora o tome blagovremeno obavestiti poslovnog partnera, na način koji neće uticati na realizaciju ugovorenih poslova. Poslovni partner u tom slučaju ne može raskinuti ugovor o poslovnoj ili tehničkoj saradnji, samo iz razloga što je samozaposleni radnik iskoristio neko od svojih prava na plaćeno odsustvo ili odmor u skladu sa zakonom.

Pravo na minimalnu odnosno garantovanu zaradu (naknadu) se kod samozaposlenog radnika realizuje na specifičan način. Poslovni partner neće naravno samozaposlenom isplaćivati zaradu, jer je to specifično pravo iz radnog odnosa. Ali se modelom ZoR može utvrditi da minimalan iznos naknade koja se ugovara ugovorom o poslovnoj ili tehničkoj saradnji, ne može biti niži od iznosa minimalne zarade koja je utvrđena zakonom ili posebnim kolektivnim ugovorom za oblast poslova koje samozaposleni radnik pruža, u bruto iznosu i srazmerno ugovorenom radnom vremenu koje će radnik provesti na dnevnom, nedeljnom, ili mesečnom nivou obavljajući ugovorene poslove. Na ovaj način se sprečava prekomeran uticaj poslovnih partnera koji koriste činjenicu da je samozaposleni radnik slabiji partner u pregovorima o uslovima rada i na taj način ugovaraju cenu rada koja je daleko ispod realne vrednosti rada koji se ulaže. Ukazivanje na cenu rada utvrđenu posebnim kolektivnim ugovorom, bez obzira na to da li bilo koja od strana koje potpisuju ugovor o poslovnoj ili tehničkoj saradnji isti primenjuje, zapravo je ukazivanje na uobičajenu poslovnu praksu, odnosno uobičajenu cenu rada koja se utvrđuje prilikom obavljanja ovih poslova. Vrednovanje rada samozaposlenog radnika svakako ne može ni u jednom slučaju biti niže od minimalne zarade koja je utvrđena na nacionalnom nivou, i to u bruto iznosu (imajući u vidu režim naplate poreza i doprinosa u kojem se samozaposleni nalazi u trenutku zaključenja

ugovora). Naravno, u skladu sa poreskim propisima i propisima o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, samozaposleni radnik će sam morati da uplati ove obaveze prilikom obračuna zarade.

Pravo na obrazovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje može biti deo odnosa između samozaposlenog radnika i poslovnog partnera. Ovo je međutim pravo koje samozaposleno lice u najvećem broju slučajeva može (mora) samostalno sebi da obezbedi, odnosno ne postoji obaveza poslovnog partnera da to učini osim u situacijama kada bi troškovi takve stručne edukacije daleko prevazilazili novčanu korist samozaposlenog od realizacije ugovorenog posla, a takva edukacija je uslov za njegovo izvršenje.

Konačno, samozaposleni radnik bi morao da ostvari izvesnu zaštitu od otkaza ugovora o poslovnoj ili tehničkoj saradnji. Ova zaštita svakako ne odgovara u punoj meri onoj koju ostvaruje radnik koji se nalazi u radnom odnosu, takva pravila se ne mogu automatski primeniti ne samo zbog tehnički i faktički različitih pozicija ugovornih strana, već i zbog očigledno različite pravne prirode ugovorenog odnosa. Neka zaštita se međutim može predvideti na način koji izlazi iz okvira tradicionalnih pravila obligacionog prava i ulazi na teren radnog prava. Ona se pre svega odnosi na otkazne razloge, kao i na otkazni rok. Kada je reč o samom otkaznom postupku, mogu se primeniti opšta pravila ugovornog prava. U odnosu na otkazne razloge, svakako bi trebalo isključiti kao neosnovani otkazni razlog bilo kakav vid diskriminacije, uključujući (ali ne ograničavajući se na) planiranje porodice i trudnoću, porodične dužnosti, članstvo, funkciju ili aktivnost u sindikatu, zdravstveno stanje samozaposlenog radnika (osim u slučaju delimičnog gubitka radne sposobnosti koji onemogućava realizaciju ugovorenih poslova, ili potpunog gubitka radne sposobnosti – u oba slučaja na način utvrđen posebnim zakonima). Ne može se smatrati legalnim povodom za raskid ugovora ni korišćenje bilo kojeg od navedenih individualnih prava samozaposlenog lica, kao ni nekog od kolektivnih prava, na način utvrđen zakonom. Drugim rečima, zaštita u domenu otkaznih razloga može se odnositi samo na kvalitet rada, disciplinske razloge, ili okolnosti koje nastupe kod samog poslovnog partnera. Razlozi dakle moraju biti isključivo ekonomske prirode i moraju biti relevantni za način ili mogućnost realizacije ugovorenog posla. Najava raskida ugovora, odnosno otkazni rok, morala bi biti postavljena u skladu sa otkaznim razlogom. Ukoliko su u pitanju disciplinski razlozi otkazni rok bio bi najkraći ali bi sam otkaz ugovora morao biti detaljno objašnjen. U slučaju otkaza zbog nezadovoljavajućeg kvaliteta rada, morao bi se predvideti neki minimalni rok u kojem će samozaposleni poboljšati svoje rezultate. Ukoliko je reč o ekonomskim razlozima, odnosno okolnostima koje su nastupile kod poslovnog partnera, ovaj rok mora biti posebno određen u zavisnosti od roka na koji je ugovor zaključen, kao i drugih okolnosti (da li samozaposleni radnik ima još neki zaključen ugovor sa drugim partnerom) ali svakako ne može biti kraći od 30 dana. Kada je reč o drugim pravima, samim ugovorom bi se mogla utvrditi i kompenzacija za slučaj da poslovni partner raskine ugovor pre završetka njegove realizacije iz objektivnih zakonitih okolnosti, kao i za slučaj sporazumnog raskida koji nije uzrokovan ekonomskim razlozima (i samim tim je potencijalno nezakonit u slučaju da se realizuje kao jednostani raskid ugovora). Ne može se govoriti o otpremnini u klasičnom smislu ove reči ali su ove situacije jako važne za samozaposlenog radnika u okolnostima kada se ugovor raskida bez prethodne najave, kao i kada predstavlja pretežni ili jedini izvor prihoda samozaposlenog.

Trebalo bi na kraju napomenuti da sva navedena prava samozaposleni radnik ostvaruje i kada zaključi ugovor o poslovnoj ili tehničkoj saradnji sa drugim fizičkim licem, kao i drugim samozaposlenim licem (sa ili bez zaposlenih).

Kada je reč o procesnoj zaštiti, samozaposlena lica bez zaposlenih mogu povodom kršenja svojih individualnih prava pokrenuti radni spor, na isti način kao i ostali radnici, kao i obratiti se inspekciji rada radi zaštite.

## 4. Sindikalno organizovanje samozaposlenih

Međunarodna organizacija rada (MOR) je 1998. godine usvojila Deklaraciju o osnovnim principima i pravima na radu<sup>326</sup> koja obavezuje države članice da poštuju, promovišu i ostvaruju, u dobroj veri i u skladu sa Ustavom MOR, principe koji se odnose na osnovna radna prava (zabrana prisilnog rada i rada dece, sloboda udruživanja, prava na organizovanje i kolektivno pregovaranje, jednako nagrađivanje za jednaki rad, ukidanje diskriminacije prilikom zapošljavanja). Osnovna prava su univerzalna i primenjuju se na sve ljude, a navedena obaveza proizlazi iz članstva u MOR tako da se obaveza odnosi i na države koje nisu ratifikovale predmetne konvencije. Budući da su univerzalna, prava i principi iz osam osnovnih konvencija primenjuju se i na samozaposlene. Komitet za slobodu udruživanja naglašava: „Na osnovu principa slobode udruživanja, svi radnici, sa izuzetkom pripadnika vojske i policije, treba da imaju pravo da osnivaju i učlanjuju se u organizacije po sopstvenom izboru. Kriterijum za određivanje osoba obuhvaćenih ovim pravom se, dakle, ne zasniva na postojanju radnog odnosa, kao što je to slučaj kod poljoprivrednih radnika, samozaposlenih uopšte ili kod slobodnih profesija, a koji bi treba da uživaju pravo na organizovanje“<sup>327</sup>.

Međutim, usprkos tome što su kolektivna prava samozaposlenih priznata u međunarodnim instrumentima, u velikom broju pravnih sistema ona su ugrožena kako zakonom tako i u praksi. Nadzorna tela MOR izražavaju zabrinutost zbog činjenice da su samozaposlene osobe generalno isključene iz primene zakona u oblastima rada i zapošljavanja kao i iz propisa koji štite osnovne principe i prava na radu<sup>328</sup>. Nemogućnost sindikalnog organizovanja nije rezervisana samo za zemlje u razvoju – u Evropi samozaposleni ne mogu da osnivaju ili budu članovi sindikata u šest zemalja: Poljskoj, Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Srbiji i Turskoj. Iako ne postoje zakonska ograničenja za sindikalno organizovanje samozaposlenih u Češkoj, Slovačkoj i Letoniji u praksi se ono ne događa delom i zbog toga što sindikati ne vide sebe kao predstavnike samozaposlenih<sup>329</sup>.

Digitalizacija i pojava novih oblika rada je razlog da sindikati u većini zemalja EU počinju da organizuju samozaposlene. Na osnovu načina na koji organizuju samozaposlene sindikati se mogu svrstati u dve kategorije: u prvoj su sindikati čiji su članovi zajedno zaposleni radnici i samozaposleni, a u drugoj su sindikati čiji su članovi isključivo samozaposleni<sup>330</sup>.

U nastavku dajemo pregled načina sindikalnog organizovanja iz istraživanja Evropske konfederacije sindikata (ETUC) koje je sprovedeno na osnovu upitnika upućenog sindikatima u 23 evropske zemlje<sup>331</sup>.

Sindikati koji organizuju novinare, muzičare, prevodioce, glumce i izvođače imaju članove koji su samozaposleni. U nekim zemljama novinari i frilenseri i zaposleni radnici su sindikalizovani u sekcijama velikih sindikata: u Austriji u okviru GPA sindikata, a u Nemačkoj u Ver.di sindikatu. Češći je slučaj da novinari imaju posebne sindikate koji su delovi većih konfederacija: u Holandiji sindikat novinara NVJ je u konfederaciji FNV, u Švedskoj sindikat novinara Journalistförbundet je deo TCO konfederacije, u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj novinari organizovani u Nacionalnom sindikatu novinara (NUJ), a koji su delovi konfederacije

---

<sup>326</sup> ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. Adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Annex revised 15 June 2010).

<sup>327</sup> ILO (2018). Committee on Freedom of Association „ Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, para 387

<sup>328</sup> Prema Countouris, N., De Stefano, V. (2019) New trade union strategies for new forms of employment. ETUC. Brussels

<sup>329</sup> Fulton L. (2018) Trade unions protecting self-employed workers. ETUC. Brussels.

<sup>330</sup> Eurofound (2017), Exploring self-employment in the European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>331</sup> Fulton L. (2018) Trade unions protecting self-employed workers. ETUC. Brussels.



ICTU u Irskoj i TUC u Britaniji. U sindikatima novinara značajno je učešće frilensera: u Danskoj 21%, u Finskoj 9%, a u Švedskoj 14% ukupnog broja članova sindikata.

Nešto drugačiji pristup u regrutovanju i organizovanju samozaposlenih imaju sindikati u Italiji koji samozaposlene regrutuju unutar sindikata prekarnih radnika zajedno sa privremeno zaposlenima, agencijskim radnicima i radnicima koji imaju ugovore sa nulnim radnim vremenom. Sindikat FeLSA-Cisl (Savez agencijskih, nezavisnih i atipičnih radnika) nastao je 2009. godine spajanjem sindikata agencijskih i atipičnih radnika Alai i organizacije Clacs koja je predstavljala samozaposlene radnike u maloprodaji i uslugama.

Konfederacija UGT u Španiji primer je sindikalne konfederacije koja u svom sastavu ima posebne sindikate samozaposlenih. Sindikat profesionalaca i samozaposlenih radnika (UPTA) je osnovan 2000. godine i ima oko 340.000 članova od čega polovina radi u sektoru usluga, 26% u poljoprivredi, 16% u građevinarstvu, a 8% u industriji. UPTA predstavlja ne samo samozaposlene koji ne zapošljavaju druge radnike već i preduzetnike koji zapošljavaju druge. Unutar konfederacije UGT deluje i Sindikat malih poljoprivrednika i stočara (UPA) koji ima više od 80.000 članova.

U pokušaju da odgovore na promene koje se dešavaju na tržištu rada neki sindikati sprovode kampanje usmerene na samozaposlene radnike i frilensere nudeći im specifične usluge. Od 2015. godine frilenseri i radnici koji rade preko platformi mogu da se učlane u najveći nemački sindikat IG Metall. Sindikat Ver. di nudi specijalizovane usluge samozaposlenima, ima posebno odeljenje i specijalizovano osoblje koje radi sa samozaposlenim radnicima.

Samozaposleni radnici imaju mnogo više administrativnih zadataka nego zaposleni radnici – ugovori, fakturisanje, porezi, usklađivanje sa propisima, tako da sindikati usluge koje pružaju samozaposlenim radnicima prilagođavaju njihovim potrebama. Među različitim uslugama koje sindikati nude svojim članovima samozaposlenim radnicima najzastupljenije su:

- Izrada smernica za utvrđivanje cena usluga koje samozaposleni radnici nude, uključujući u nekim slučajevima i istraživanje cena na tržištu. Smernice za svoje članove najčešće imaju sindikati novinara, ali i sindikati koji zastupaju arhitekte i muzičare.
- Savetovanje o izradi ugovora, bazu modela ugovora i reviziju ugovora.
- Pravno savetovanje i naknada troškova sudskog postupka. Austrijski GPA-djp sindikat snosi troškove za parnice pred trgovinskim i građanskim sudovima te u upravnim postupcima i sporovima koji su vezani za autorsko i patentno pravo.
- Pomoć u naplati potraživanja. Danski sindikat samozaposlenih FNV-Zelfstandigen ima službu koja nudi usluge posredovanja između samozaposlenog i njegovog klijenta, sprovodi postupak naplate potraživanja i ukoliko je potrebno pokreće sudski spor i zastupa svoje članove u postupku.
- Poresko savetovanje. Ovu vrstu usluge svojim članovima pružaju OGB sindikat u Austriji, CGIL, CISL i UIL u Italiji, kao i CCOO i UPTA u Španiji. Pored poreskog savetovanja, CCOO i UPTA obezbeđuju savetovanje prilikom izrade poslovnog plana.
- Obrazovanje i obuke su usluga koju nudi veliki broj sindikata. Tako švedski Unionen samozaposlenim članovima nudi besplatan pristup sertifikovanim obukama u oblastima kao što su razvoj poslovanja, marketing i prodaja.
- Popusti na usluge i robu. Većina sindikata svojim članovima daje popuste na usluge i robe koje nabavljaju preko sindikata. Sindikat Equity svojim članovima nudi osiguranje od odgovornosti iz delatnosti budući da je ono ključno za samozaposlene u industriji zabave.

Onlajn platforme. Saradnjom nemačkih, austrijskih i švedskih sindikata osnovana je FairCrowdWork platforma za radnike koji rade preko digitalnih platformi. Ova platforma omogućuje digitalnim radnicima razmenu informacija o uslovima rada i platama. Prikupljene informacije se koriste za rangiranje različitih platformi i pomoć frilenserima da adekvatnije vrednuju svoje veštine i vreme tako što će uporediti svoje plate sa drugima koji rade sličan posao.

U Srbiji je svaki četvrti zaposleni u ranjivoj zaposlenosti (samozaposleni radnici i pomažući članovi domaćinstva) što znači da pripada jednoj od kategorija koja je u najnepovoljnijoj situaciji na tržištu rada kako u pogledu uslova rada tako i u pogledu prihoda. Mislimo daje to dovoljan razlog da samozaposleni radnici budu predmet interesovanja sindikata u Srbiji. Iskustva evropskih sindikata u regrutovanju i organizovanju samozaposlenih radnika, a koja smo predstavili, mogu da budu veoma korisna sindikatima u Srbiji u sindikalizovanju samozaposlenih radnika.

## 5. NEREGULISAN POLOŽAJ FRILENSERA – RADNIKA NA INTERNETU

### 5.1. Uvod

U zapadnoj literaturi frilenserima se obično označavaju samozaposleni koji pružaju usluge različitim klijentima, tradicionalno u oblastima medija i kulture. Ukoliko se tako posmatra, ovaj pojam je delimično obuhvaćen propisima koji uređuju položaj samozaposlenih u Srbiji<sup>332</sup>. Međutim, pojava digitalnog rada, kao „čeda“ ukrštanja dva glavna trenda poznog kapitalizma – digitalizacije i podugovaranja, dovela je do teorijskih i, sledstveno tome, praktičnih izazova u pokušaju da se na frilensere u što većoj meri primene standardi dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada. Neki od njih karakteristični su samo za zapadne zemlje, dok su neki prisutni i u Srbiji (ili čak samo u njoj). Glavni teorijski izazov odnosi se na pitanje kategorizacije digitalnih radnika, tj. radnika na internetu: da li je to samo još jedna potkategorija u okviru kategorije frilensera, ili je to pak kategorija za sebe? S druge strane, glavni praktični izazov kojim se bave vlade zapadnih zemalja, pre svega država članica Evropske unije, ali, sporadično, i Sjedinjenih Američkih Država, jeste kako digitalnim radnicima garantovati odgovarajuća prava koja imaju samozaposleni, odnosno zaposleni. Prateće – ili, bolje rečeno, prethodno pitanje – jeste kako izvršiti ispravnu pozitivnopravnu identifikaciju ovih radnika u svakom pojedinačnom slučaju, dakle, kao samozaposlenih, odnosno, zaposlenih. Jedan od glavnih izazova zajedničkih i za ove države i za Srbiju je kako naplatiti porez na rad ovih radnika, koji je često neformalan. Naposljetku, specifičan izazov za Srbiju jeste kako na sveobuhvatan način regulisati položaj radnika na internetu (kao sinonima za „frilensere“ u našoj javnosti<sup>333</sup>) koji su provizorno prepoznati jedino u normativnim okvirima poreskog sistema i sistema socijalnog osiguranja.

Prema nekim procenama, Srbija se nalazi među zemljama sa najvećim brojem frilensera po glavi stanovnika, a u apsolutnim brojkama spada u prvih dvadeset zemalja u svetu<sup>334</sup>. Anketa koju je u julu 2021. godine sproveo Udruženje radnika na internetu krajem jula ove godine, na

---

<sup>332</sup> Tako čl. 3. st. 2 Zakona o samostalnom obavljanju umetničke ili druge delatnosti u oblasti kulture („Sl. glasnik RS“ br. 39/93 i 42/98) propisuje da merila za utvrđivanje svojstva lica koje samostalno obavlja umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture utvrđuju umetnička udruženja.

<sup>333</sup> U domaćoj literaturi upotrebljavaju se i drugačija rešenja za označavanje frilensera, kao što je npr. sintagma „digitalni radnik“ u *Kratka analiza domaćeg radno-pravnog okvira sa osvrtom na status digitalnih radnika (frilensera) i predlog rešenja za nacionalnog zakonodavca*, Senad Jašarević i Darko Božičić, objavljeno u *Predvodnici promena na tržištu rada: Prototipovi dostojanstvenog rada za Srbiju u digitalnom dobu*, Centar za istraživanje javnih politika, Beograd, januar 2020.

<sup>334</sup> B. Anđelković, J. Šapić, M. Skočajić, *Gig ekonomija u Srbiji: ko su digitalni radnici i radnice iz Srbije i zašto rade na globalnim platformama?* Centar za istraživanje javnih politika, Beograd: februar 2019., str. 3; Radonjić, Lj. (2020). *Od mita do istine: da li su Ukrajina, Rumunija i Srbija najveći snabdevači radne snage iz Evrope na globalnim digitalnim platformama?* Centar za istraživanje javnih politika, str. 3.

uzorku od 798 frilensera,<sup>335</sup> može dati neke odgovore na pitanja ko su frilenseri, čime se bave i šta očekuju. Polovina ispitanika starosti je između 26 i 35 godina, a čak 60% pripada uzrastu od 18 do 35 godina. Ovo je svakako ogledalo stanja na tržištu rada – u beskrajnoj ponudi neperspektivnih i slabo plaćenih poslova koji dominiraju tržištem rada, mladi se češće odlučuju da primene svoja znanja i veštine u novim digitalnim profesijama u kojima dolaze do izražaja inventivnost, perspektiva za profesionalni razvoj i naravno bolja zarada. U prilog tome je i činjenica da 80% ispitanika ima visoko obrazovanje, a da je za čak 77,7% njih frilensing jedini izvor prihoda. Istovremeno, dve trećine ispitanika odgovorilo je da ne ostvaruje pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje ni po jednom osnovu a da gotovo jedna četvrtina (24%) ne ostvaruje pravo na zdravstveno osiguranje. Dve trećine njih radi ekvivalentno punom radnom vremenu a jedna četvrtina više od toga. Plaćaju se uglavnom po radnom času (47,2%) a 54,5% pri tome nema nikakav uticaj na pregovaranje oko visine honorara koji dobija. Ne iznenađuje podatak da 85% frilensera radi za strane poslodavce, od čega 48,1% samo za jednog poslodavca, ali čak 22,6% za više od pet poslodavaca. Posledica ovakvog statusa je i potpuna pravna nesigurnost kada je reč o radnim pravima: 94% frilensera izjavilo je da nema nikakav ugovor sa poslodavcem ili da ugovor koji poseduju nema nikakav značaj u pravnom sistemu Srbije. Interesantno je i da samo 24,8% ispitanika misli da im aktuelni poslodavac (klijent) dozvoljava da saradnju nastave kao preduzetnici, dok 19,3% tvrdi da bi na taj način izgubili poslodavca (odnosno klijenta). Logično je da eliminisanje ovakvog osećaja (pravne i opšte) nesigurnosti mora biti jedan od prioriteta u definisanju njihovog budućeg statusa prema domaćem pravu, u onoj meri u kojoj je to moguće (imajući u vidu prisutan element inostranosti).<sup>336</sup>

Imajući sve navedeno u vidu, prosto je neverovatno da se donosioci odluka u Srbiji do sada nisu na strateški način pozabavili pitanjem regulisanja položaja ove kategorije radnika i preduzetnika. Tako od svih domaćih strateških dokumenata koji su trenutno na snazi jedino strategija zapošljavanja prepoznaje značaj ovog pitanja za privredu i društvo naše zemlje, i to tako što prepoznaje „značaj digitalnog rada za tržište rada za mlade“<sup>337</sup> i kao (odgovarajuću?) meru predviđa „pružanje podrške ranom izlaganju populacije srpskih redovnih studenata starosti od 18 do 24 godine globalnim mrežnim platformama i tržištima rada“<sup>338</sup>. Na osnovu toga je u akcionom planu za primenu ove strategije predviđena jedna jedina aktivnost, i to „sprovođenje istraživanja o zastupljenosti i oblicima telemigrantskih poslova na nacionalnom tržištu rada i utvrđivanje modaliteta formalizacije“<sup>339</sup>, sa rokom realizacije do 2023. godine. Zbog odsustva interesovanja od strane nadležnih institucija za pitanje regulisanja i unapređenja položaja frilensera (barem posmatrano iz ugla standarda dostojanstvenog rada), koji najbolje dokazuju citirani delovi strateških dokumenata, ne čudi što je ovo pitanje pokrenuto u javnosti na vrlo buran i, očigledno, stihijski način. Naime, u oktobru 2020. godine, Ministarstvo finansija, očigledno motivisano nastupajućom krizom javnih finansija izazvanom izbijanjem pandemije zarazne bolesti kovid 19, saopštilo je da je identifikovalo veliki broj fizičkih lica koja su utajila porez, a koja su ostvarila prihod radom preko interneta, i pozvalo ih da regulišu svoje obaveze za prethodni (višegodišnji) period. Ministarstvo je ovu činjenicu utvrdilo poređenjem uplata iz inostranstva tim licima sa podacima o poreskim prijavama podnetim po osnovu samooporezivanja. Kao glavnu kategoriju među tim licima pomenuti su frilenseri (tj. radnici na internetu koji pružaju razne vrste usluga, kao

---

<sup>335</sup> Rezultati ankete: frilenseri, problemi, potrebe i očekivanja, [https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/?\\_kx=yb6Q1agIQFxFgNC8g9eFn8AysuttujkR34Mbr\\_5LLhWJvAdmBkIzjZgcL4JmxKsD.Y2UfSX](https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/?_kx=yb6Q1agIQFxFgNC8g9eFn8AysuttujkR34Mbr_5LLhWJvAdmBkIzjZgcL4JmxKsD.Y2UfSX).

<sup>336</sup> Mario Reljanović, *Frilenseri: kada će biti zakon i zašto (ne)će*, <https://pescanik.net/frilenseri-kada-ce-bit-zakon-i-zasto-nece/>.

<sup>337</sup> Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, Vlada Republike Srbije, str. 53.

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, Vlada Republike Srbije, str. 15.

što su razvoj softvera i prevođenje), ali i „jutjuberi“, „influenseri“ i lica koja izdaju „stan na dan“<sup>340</sup>. Reakcija frilensera, odnosno radnika na internetu, na ovo saopštenje bila je veoma burna. Tako je Udruženje radnika na internetu odgovornost za celu situaciju prebacilo na Poresku upravu koja je, kako je tvrdilo, frilensere preko svojih službenika tipski obavestavala da se oporezivanje prihoda iz inostranstva ne odnosi na frilensere jer ih zakonski propisi, navodno, ne prepoznaju<sup>341</sup>. Nakon toga su usledili pregovori između Vlade i pomenutog udruženja (i osnivanje zajedničke radne grupe u čijem radu učestvuju predstavnici frilensera i civilnog sektora), koji su doveli do usvajanja izmena i dopuna Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje 2021. godine. U međuvremenu, ovo udruženje nastavlja da zagovara usvajanje „zakona o fleksibilnim oblicima rada“ kojim bi se, u skladu sa ranijim obećanjima predstavnika Vlade, prepoznao i na celovit način regulisao status frilensera<sup>342</sup>. Do sada se u javnosti nije široko raspravljalo o mogućnosti da se ovo pitanje reši dopunom postojećih propisa (na prvom mestu, Zakona o radu), po ugledu na neke države članice Evropske unije<sup>343</sup>.

## 5.2. Pravni okvir – pregled glavnih elemenata i kritika pojedinih rešenja relevantnih za položaj frilensera

Do dopune relevantnih zakona 2021. godine, prava i obaveze frilensera nisu bili utvrđeni pozitivnopravnim propisima Republike Srbije. Oni su za poslovanje mogli koristiti neku odgovarajuću formu propisanu Zakonom o privrednim društvima, dakle, formu preduzetnika ili privrednog društva. Van tog okvira jedina norma koja je do tog perioda prepoznavala neko socijalno pravo frilensera, kao specifične kategorije samozaposlenih lica, uneta je u Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju 2019. godine. Njom je proširen krug osiguranika samostalnih delatnosti tako da uključuje i „lica koja rade na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca, koji nema registrovano predstavništvo u Republici Srbiji, kod koga za obavljen posao ostvaruju naknadu, a nisu osigurani po drugom osnovu“<sup>344</sup>. Na ovo rešenje se može dati načelna primedba koja se odnosi i na druge oblike rada van radnog odnosa, naime, da je obveznik u obavezi da uplati doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje čak i ako je on već plaćen po nekom drugom osnovu. Izmena ovog rešenja zahtevala bi reformu sistema penzijskog i invalidskog osiguranja koja bi podrazumevala i fleksibilizaciju osnova osiguranja, odnosno uplaćivanja

<sup>340</sup> Izvor: „Samoinicijativno prijavljivanje prihoda ostvarenog iz inostranstva“, <https://www.purs.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/6639/samoinicijativno-prijavljivanje-prihoda-ostvarenog-iz-inostranstva-.html>

<sup>341</sup> Izvor: „Saopštenje povodom izjave ministra finansija Siniše Malog“, <https://uri.rs/2020/11/04/saopstenje-povodom-izjave-ministra-finansija-sinise-malog/>

<sup>342</sup> Izvor: „Poziv Vladi za otpočinjanje rada radne grupe za izradu Zakona o fleksibilnim oblicima rada“, <https://uri.rs/2021/09/15/poziv-vladi-za-otpočinjanje-rada-radne-grupe-za-izradu-zakona-o-fleksibilnim-oblicima-rada/>

<sup>343</sup> Tako je italijanskim Građanskim zakonikom, glavnim propisom koji uređuje subordinisanu zaposlenost i samozaposlenost, utvrđen i tzv. kvazi-subordinisan, odnosno polu-subordinisan, u koji spada i „frilenserski rad koordinisan od strane poslodavca“. Tri osnovne karakteristike ove vrste rada su: stalnost (rad u ograničenom ili neograničenom periodu), koordinacija (prema funkcionalnim zahtevima poslodavčeve organizacije) i odsustvo elemenata preduzetništva (upotreba isključivo sopstvenog rada, sredstava i opreme). Izvor: „Italy: Self-employed workers“, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/italy-self-employed-workers>. Frilenseri imaju pravo na odsustvo sa rada i naknade u slučaju trudnoće, rođenja deteta, bolesti i povrede na radu. Izvor: *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010, str. 34.

<sup>344</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Sl. glasnik RS“, br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019 i 62/2021, čl. 12 st. 1 tačka 3a).

doprinosu, tako da se osiguranicima omogućiti da biraju, prema načelu dobrovoljnosti, da li će biti osigurani samo po jednom ili pak po više osnova.

Zakon o porezu na dohodak dopunjen je 2021. godine odredbama koje su rezultat kompromisa postignutog između Vlade Srbije i predstavnika udruženja frilensera, a kojima su regulisani prava i obaveze frilensera nastali do tog trenutka, sa oročenim rokom njihove primene do kraja 2021. godine, kao i pojedini elementi kojima se njihov položaj uređuje nakon isteka tog perioda. Pre svega, prihod koji ostvaruju frilenseri prepoznat je kao jedan od prihoda koji po svojoj prirodi čine dohodak fizičkog lica<sup>345</sup>. To znači da se ti prihodi oporezuju po stopi od 20%. Osnovna primedba koja se može dati na ovo rešenje je da se radi o stopi koja je previsoka sa aspekta načela umerenosti poreskog opterećenja, naročito kada se uzme u obzir to da stopa poreza na zarade iznosi 10% (pritom, frilenserima nije priznato nijedno pravo u radnopravnom domenu koje uživaju zaposleni), a da stopa poreza na dobit iznosi svega 15%<sup>346</sup>. Pritom, nisu uzete u obzir mogućnosti da se prihod frilensera oporezuje po progresivnoj stopi i da se čak uvede neoporezivi deo prihoda (po ugledu na neoporezivi deo zarade). Dalje, frilenserima je priznato pravo na normirane troškove, tj. umanjenje poreske osnovice po tom osnovu, i to u visini trostrukog iznosa neoporezivog dela zarade koji iznosi 19.300 dinara<sup>347</sup>. Ovde se može postaviti pitanje zbog čega je za frilensere odabrana ovakva (fiksna) formula, ako se uzme u obzir to da je za ostale osiguranike iz kategorije samostalnih delatnosti formula za utvrđivanje normiranih troškova iskazana kao procenat od ostvarenih bruto prihoda. Ovo naročito kada se ima u vidu to da je u Zakon uneta i odredba da pravo na isti iznos normiranih troškova ima i frilenser koji u istom kvartalu ostvari i prihode od autorskog i srodnih prava, iako su mu troškovi poslovanja, logično, veći. Dakle, umnogome bi bilo pravičnije i u skladu sa načelom ravnomernosti poreza kada bi se navedena formula promenila tako da se i u slučaju frilensera iskazuje u obliku procenta od ostvarenih bruto prihoda, i to bez obzira na to da li je u istom periodu (kvartalu) ostvarivao prihode i po nekom drugom osnovu. Dodatni argument u prilog ovakvom normiranju je to što su istim dopunama Zakona za period nakon 2021. godine normirani troškovi utvrđeni prema istoj formuli kao za ostale osiguranike iz kategorije samostalnih delatnosti, dakle, kao procenat od ostvarenih bruto prihoda, i to u maksimalnoj visini od 50% od ostvarenih prihoda<sup>348</sup>. Dalje, frilenserima je Zakonom omogućeno jedno povoljnije rešenje, naime, podnošenje poreske prijave na kvartalnom nivou, umesto od dana ostvarivanja prihoda<sup>349</sup>. Na kraju, Zakonom je (retroaktivno) utvrđen način regulisanja dospelih poreskih obaveza frilensera u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2021. godine<sup>350</sup>. Od obaveze plaćanja poreza na dospelu obavezu izuzeti su frilenseri koji su u navedenom periodu ostvarili dohodak u visini do 384 hiljade dinara godišnje<sup>351</sup> i

---

<sup>345</sup> Zakon o porezu na dohodak građana („Sl. glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 156/2020 - usklađeni din. izn., 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 132/2021 - usklađeni din. izn. i 10/2022 - usklađeni din. izn.), čl. 85 st. 1 tačka 18).

<sup>346</sup> Pritom, prema rezultatima ankete koju je sproveo Udruženje radnika na internetu, čak 43,8% frilensera mesečno zarađuje svega do 600 evra. Izvor: „Rezultati ankete: frilenseri, problemi, potrebe i očekivanja“, [https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/?\\_kx=yb6Q1agIQFxFjgNC8g9eFn8AysuttujkR34Mbr\\_5LLhWJvAdmBkIzjZgcL4JmxKsD.Y2UfSX](https://uri.rs/2021/07/30/rezultati-ankete-frilenseri-problemi-potrebe-i-ocekivanja/?_kx=yb6Q1agIQFxFjgNC8g9eFn8AysuttujkR34Mbr_5LLhWJvAdmBkIzjZgcL4JmxKsD.Y2UfSX).

<sup>347</sup> Zakon o porezu na dohodak građana, čl. 12b st. 1.

<sup>348</sup> Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana („Sl. glasnik RS“, br. 44/2021 i 118/2021), član 5[s15], st. 3.

<sup>349</sup> Zakon o porezu na dohodak građana, čl. 95 st. 7.

<sup>350</sup> Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana („Sl. glasnik RS“, br. 44/2021 i 118/2021), član 5[s15], st. 1.

<sup>351</sup> *Ibid.*, st. 2.

predviđeno je da porez na ove prihode može biti plaćen u 120 jednakih mesečnih rata<sup>352</sup>. S obzirom na to da najavljeni zakon o fleksibilnim oblicima rada, koji bi uredio i položaj frilensera, nije usvojen, kako je planirano, tokom 2021. godine, Vlada Srbije je prihvatila predlog Udruženja radnika na internetu da se važenje odredaba Zakona o porezu na dohodak građana koji reguliše dospele poreske obaveze frilensera produži do kraja 2022. godine.

Zakon o socijalnom osiguranju takođe je dopunjen 2021. godine u cilju regulisanja dospelih obaveza frilensera u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2021. godine (i važenje ove odredbe naknadno je produženo do kraja 2022. godine). Jedina odredba kojom je tada Zakon dopunjen propisuje da se doprinosi za frilensere utvrđuju rešenjem poreskog organa i plaćaju saglasno odredbama Zakona o porezu na dohodak građana kojima se uređuje plaćanje poreza samooporezivanjem na ugovorenu naknadu u navedenom periodu<sup>353</sup>. To znači da su frilenseri obavezani na uplatu ne samo doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, koji će doprineti njihovom budućem korišćenju prava u ovom domenu, već i doprinosa za zdravstveno osiguranje i za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, koje po prirodi stvari nisu koristili u navedenom periodu, niti će im uplata ovih doprinosa omogućiti korišćenje usluga po osnovu ovih osiguranja u periodu nakon toga. Pored toga, propušteno je da se frilenserima koji ostvaruju niske prihode (po ugledu na propisano oslobođenje od obaveze plaćanja poreza u slučaju da frilenser ostvaruje godišnji dohodak u visini do 384 hiljada dinara) prizna status osiguranika, odnosno lica koja se smatraju osiguranicima, u smislu Zakona o zdravstvenom osiguranju.

### 5.3. Zaključci i preporuke

U vezi radnih prava frilensera mogu se jasno izvesti dva opšta zaključka. Prvi je da se sve što je rečeno o samozaposlenima i njihovim individualnim i kolektivnim pravima na radu i u vezi sa radom, može primeniti i na radnike na internetu. Oni nisu izuzeti iz ovog sistema, bez obzira što njihova priroda poslova i formalnopravni status, nisu identični nekim drugim kategorijama samozaposlenih radnika, na primer preduzetnicima. Drugi zaključak je da se međutim ova prava ne mogu garantovati u svakoj situaciji. Radnici na internetu poznaju u svom radu specifičan „element inostranosti“ koji ima za posledicu da oni svog poslodavca ne poznaju, da se poslodavac ne nalazi u Republici Srbiji i nema nikakve fizičke veze sa državom u kojoj se nalazi frilenser koji radi za njega. Ne postoje ni fizičke, ni poslovne, ali ni finansijske veze – ne postoje sredstva iz kojih bi se radnik na internetu mogao isplatiti u slučaju da mu sud da za pravo prilikom nekog radnog spora. Ovo je za sada nepremostiva prepreka koja nije karakteristična samo za Srbiju. Jedino rešenje koje je dovoljno efikasno i održivo, jeste da Republika Srbija ima bilateralne ugovore o međusobnom priznanju i izvršenju presuda u radnim sporovima, sa državama iz kojih dolaze poslodavci. Osim toga, može se govoriti o nekim rešenjima koja se pre odnose na otklanjanje posledica nego na stvaranje sistema u kojem će poslodavac biti odgovoran za prava svojih radnika na internetu. Neka od njih su supstituisanje države na mesto radnika na internetu u slučaju pokretanja radnog spora u inostranstvu, tamo gde poslodavac ima sedište, ili imovinu, odnosno u državi prema čijem pravu je zaključen ugovor o radu ili radnom angažovanju. Postoji i ideja o kompenzacionom fondu koji bi se načinio iz (posebnih?) doprinosa frilensera (radnika na internetu ali i drugih frilens radnika u takozvanim „slobodnim profesijama“). Postoji i mogućnost

---

<sup>352</sup> *Ibid.*, st. 4.

<sup>353</sup> Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021 i 10/2022 - usklađeni din. izn.), čl. 64v.

udruživanja frilensera u sindikate ili zadruga, kako bi laše branili svoje interese u slučaju nastanka spora. Sva ova rešenja su moguća ali nisu predmet normiranja u radnom pravu.

Kako urediti poreski tretman radnika na internetu, u skladu sa njihovim specifičnim načinom rada? Porezi koji bi se naplaćivali morali bi da budu progresivni. Ovo je nužnost koja proističe iz činjenice da se niski prihodi ne mogu oporezivati. Prosta računica dosadašnjeg načina obračuna poreza<sup>354</sup> govori mnogo o potpunom odsustvu osećaja poreznika za muke onih sa najnižim prihodima. Tako bi zaposleni – dakle lice u radnom odnosu – moralo da zaradi 45.668 dinara bruto, da bi neto zadržao minimalnu zaradu u iznosu od 33.843 dinara. Za taj isti iznos frilenser bi morao prema važećem stalnm zakonskom rešenju (ne onom prelaznom koje je oročeno do kraja 2022. godine) da zaradi značajno više para (prema prvobitnoj računici poreske uprave, sa punim porezom i doprinosima i normiranim troškovima od 20%) – čak 61.309 dinara bruto, a da istovremeno snosi samostalno sve troškove svog rada i da ne može da koristi gotovo nijedno od prava iz radnog odnosa koje poseduju zaposleni. Zato se mora promeniti pristup i uspostaviti sistem koji štiti one sa najnižim prihodima. Progresivni porez, uz normirane troškove (koji bi mogli ostati na predloženom nivou od 43 ili 50%) mogao bi se kretati u rasponu od 0% za najniža, pa do 20% (ili čak 25%) za najviša primanja iz inostranstva. Ovo je dosta dobro rešenje imajući u vidu da je porez na zarade 10% (uz neoporezivi deo zarade od 18.300 dinara). Kako bi se skala postavila pitanje je za ekonomiste pre nego za pravnike, ali iz socijalnog ugla gledano porez na najniže prihode mora se kretati tako da garantuje minimalnu zaradu onima koji zarađuju u tom rangu. Drugim rečima, oni koji zarađuju manje od minimalne zarade bili bi oslobođeni plaćanja poreza. Uostalom, nulta poreska stopa za iznose do minimalne zarade za sve radnike bez obzira na izvor prihoda (vrstu ugovora, valutu i način plaćanja) jedan je od osnovnih zahteva kako bi se smanjilo siromaštvo u Srbiji već godinama unazad – možda ne bi bilo loše početi baš od frilensera, a nastaviti sa drugim kategorijama radnika.

Jako je važno da se ovaj porez plaća (barem) kvartalno. Plaćanje poreza po svakoj uplati je za većinu frilensera veliko gubljenje vremena i energije. Istovremeno, nemoguće je obračunati porez pravilno ako se plaća po uplati, ili mesečno, jer su primanja frilensera uglavnom kontinuirana ali neredovna. Na primer, ukoliko neko dobije uplatu od 1.000 evra u toku jednog meseca, kvalifikovaće se možda i za porez po stopi od 20%. Ali ako u naredna dva meseca to isto lice ne dobije nijednu novu uplatu, ne samo da neće moći da se primeni stopa od 20%, već će to lice u tromesečnom proseku biti na samoj granici minimalne zarade i poreska stopa će biti 0%. Kvartalni obračun poreza bi tako za frilensere značila ne samo manje administracije, već i pravedniji obračun poreza.

Sledeća pitanje su doprinosi. Osnovno pravilo koje bi se moralo uvesti jeste da frilenseri ne plaćaju doprinose istovremeno kao zaposleni i poslodavci. Ovo dupliranje stope doprinosa nema nikakvog smisla – oni nisu ni zaposleni, ni poslodavci u smislu radnopravnih i privrednopravnih propisa. Ne ostvaruju nijedno zakonom predviđeno pravo za ove kategorije, pa je potpuno nelogično da se doprinosi obračunavaju na taj način. Umesto toga bi se frilenseri morali smatrati radnicima (veoma uslovno rečeno „zaposlenima“) i plaćati stope doprinosa koje su određene za zaposlene – doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje od 14% i doprinos za zdravstveno osiguranje od 5,15%. Nema nikakve logike da plaćaju doprinos za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, osim ukoliko se Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti temeljno ne izmeni. Ove stope bi se obračunavale na oporezivi deo prihoda, a od velikog je značaja da država uporedo sa ovim izmenama frilenserima obezbedi automatsko obračunavanje staža osiguranja, tako da oni mogu bez kašnjenja i administrativnih problema da ostvare upis radnog staža u Fondu PIO kao i validnu zdravstvenu karticu, odnosno status osiguranika zdravstvenog osiguranja sa svim pratećim pravima (na primer, osiguranika preko kojeg bi se mogli osigurati i

---

<sup>354</sup> Navedeni podaci su citirani prema istraživanju iz marta 2021. godine. Odnos između neto i bruto iznosa koji bi mogli da se porede se međutim nije u međuvremenu promenio.

njegovi članovi domaćinstva). Svako ko već uplaćuje doprinose po drugom osnovu – na primer, nalazi se u radnom odnosu – ne bi plaćao dodatne doprinose na prihode iz inostranstva (ovo i sada važi za zdravstveno osiguranje, ali bi se moralo primeniti i na penzijsko i invalidsko osiguranje, osim u slučajevima kada sam osiguranik želi da uveća svoju penzijsku osnovicu). Ovo rešenje je inače predlagano više puta u okviru reforme sistema PIO – uvođenje drugog stuba penzijskog osiguranja u Srbiji je međutim još uvek daleko od realizacije. Takođe, dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju bi frilenserima koji ostvaruju niske prihode trebalo priznati status osiguranika, odnosno lica koja se smatraju osiguranicima u smislu tog zakona.

Kada je reč o uplati poreza i doprinosa, važno je i da frilenseri prilikom tromesečnih uplata – za razliku od dosadašnje prakse – mogu da računaju na konkretnu pomoć poreske uprave. Na primer, putem (kako za izradu tako i za upotrebu) jednostavnog korisničkog programa koji bi im na osnovu unetih parametara obračunavao poreze i doprinose i „izdavao“ rešenja, odnosno uplatnice na osnovu kojih bi izvršavali plaćanja. Tako se zasigurno niko ne bi žalio na nedostatak informacija, a sličan model bi idealno mogao da se kasnije primeni i na preduzetnike, ali i druge vrste poreza koje građani sami obračunavaju (kao što je na primer godišnji porez na dohodak).<sup>355</sup>

## 6. POLOŽAJ SAMOZAPOSLENIH ŽENA U SRBIJI

### 6.1. Uvod

Žene su jedna od najdiskriminisanijih grupa u Srbiji<sup>356</sup>. One se suočavaju sa diskriminacijom i socijalnim isključivanjem u svim društvenim oblastima, uključujući privredu i tržište rada. Prema merenju Indeksa rodne ravnopravnosti EU, ženama u Srbiji će, po dosadašnjem tempu napretka, biti potrebno još 269 godina da bi u domenu novca dostigle isti nivo moći koji imaju muškarci<sup>357</sup>. Od uspostavljanja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti 2010. godine najveći broj pritužbi zbog diskriminacije po osnovu pola toj instituciji se podnosi u slučaju diskriminacije prilikom zapošljavanja ili na radu, a u većini slučajeva upravo su žene podnosile pritužbe<sup>358</sup>.

Kada je reč o samozaposlenim ženama, njihov broj u našoj zemlji je danas gotovo tri puta manji u odnosu na broj samozaposlenih muškaraca (110,9 hiljada u odnosu na 317,7 hiljada), a, istovremeno, isto toliko puta ih je više u odnosu na muškarce među neplaćenim porodičnim radnicima, jednoj od najmarginalizovanih grupa na tržištu rada (119,6 hiljada žena prema 45,3 hiljada muškaraca)<sup>359</sup>. Uočljivo je da je i kod samozaposlenih žena i kod samozaposlenih muškaraca gotovo četvorostruko veći broj onih koji pripadaju potkategoriji ranjivih samozaposlenih – samozaposlenih bez zaposlenih – u odnosu na one sa zaposlenima<sup>360</sup>. Sve navedeno znači da ženama u Srbiji ni bavljenje preduzetništvom, kao pretežnim vidom samozaposlenosti zastupljenim kod nas, ne omogućava dostojanstven rad. Ovo ne iznenađuje kada se uzme u obzir to da je u našoj zemlji ekonomska nužda glavni motiv koji stoji iza upuštanja u preduzetništvo (za razliku od Zapadne Evrope, u kojoj je preduzetništvo motivisano

<sup>355</sup> Mario Reljanović, *Budućnost frilensera*, <https://pecanik.net/buducnost-frilensera/>.

<sup>356</sup> Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine, Vlada Republike Srbije, str. 37.

<sup>357</sup> Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021., Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd 2021., str. 10.

<sup>358</sup> *Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji žena*, Beograd 2015., str. 17, 19-20; *Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja*, Beograd 2019., str. 77, 80, 88.

<sup>359</sup> *Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2021.*, Republički zavod za statistiku, Beograd 2022., str. 31.

<sup>360</sup> *Ibid.*



pronalaženjem poslovnih mogućnosti), a taj motiv je naročito izražen kod žena<sup>361</sup>. Kada se tome dodaju podaci da je stopa siromaštva kod samozaposlenih žena veća od one kod žena zaposlenih kod poslodavca (16,3 odsto u odnosu na 5,7 odsto<sup>362</sup>), kao i da je situacija ista i po pitanju učestalosti neformalnog rada<sup>363</sup>, postaje sasvim jasno da su samozaposlene žene danas u Srbiji u teškom ekonomskom položaju. Pritom, njihov položaj je dodatno pogoršan pandemijom zarazne bolesti Covid-19, budući da je ona najteži udarac zadala grupi mikro-, malih i srednjih preduzeća, u kojoj posluje ogromna većina preduzeća čiji su vlasnici žene<sup>364</sup>.

Nažalost, nosioci javne vlasti u Srbiji, čini se, ne uviđaju u dovoljnoj meri potrebu da se navedeno stanje prepozna i unapredi, iako je Komitet za eliminisanje diskriminacije žena Ujedinjenih nacija pozvao Srbiju da usvoji posebne mere javnih politika u cilju podrške preduzetnicama<sup>365</sup>. U ovom pogledu može se dati načelna ocena da u dokumentima javnih politika preovladavaju (kako je u istraživačkoj zajednici ocenjeno, na primeru analize strategije razvoja poljoprivrede) „opšte proklamacije, bez konkretnih mera, mehanizama za njihovo ostvarivanje i nadležnih aktera“<sup>366</sup>. Tako je (sada već istekla) strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva predviđala poseban „stub“ za podršku preduzetništva žena (i mladih i socijalnog preduzetništva) i šest posebnih mera u okviru njega: razvoj mehanizama za statističko prikupljanje, obradu i praćenje podataka preduzetništva žena; uspostavljanje sistema redovnog i uporedivog praćenja preduzetništva žena; uključivanje podrške ženskom preduzetništvu u sva državna dokumenta koja imaju uticaja na privredu; povećanje učešća žena u programima podrške malim i srednjim preduzećima; uvođenje posebnih programa podrške za mala i srednja preduzeća namenjenih isključivo ženama; promociju preduzetničkog duha<sup>367</sup>. Nažalost, akcioni plan za primenu ove strategije vrlo skromno je razrađivao detalje primene ovih mera. Primera radi, predviđao je uvođenje samo jednog programa od strane svih javnih finansijskih institucija koji bi bio usmeren na potrebe žena preduzetnica (i koji bi uključivao i mlade preduzetnike i socijalna preduzeća kao ciljne grupe), a među nosiocima ovih aktivnosti bili su Fond za razvoj i Ministarstvo ekonomije<sup>368</sup>. Međutim, nakon dve godine primene tog plana upravo su predstavnici ovih institucija izjavili da „ne postoje posebni programi podrške namenjeni preduzetnicama i da se one prijavljuju unutar različitih programa podrške preduzetnicima zajedno sa muškarcima“<sup>369</sup>. Ovako razočaravajući rezultati primene akcionog plana ne iznenađuju kada se ima u vidu to da ni za jednu aktivnost koja se odnosi na razvoj preduzetništva žena u njemu nije bilo predviđeno izdvajanje dodatnih sredstava iz budžeta. Pritom, Vlada Srbije ni u jednom trenutku nije razmatrala mogućnost izrade ili usvajanja posebne strategije ili barem akcionog plana za razvoj preduzetništva žena, kao što je to učinjeno Hrvatskoj<sup>370</sup>. Kada se sve ovo ima u vidu, nedavno usvajanje nove strategije za borbu protiv diskriminacije uliva nadu da će u narednom periodu biti

---

<sup>361</sup> Marija Babović, *Polazna studija o preduzetništvu žena u Srbiji*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Beograd 2012., str. 43. Prema nekim procenama, čak dve trećine preduzetnica u Srbiji spada u kategoriju „preduzetnica nužde“, a samo trećina u „preduzetnice šanse“. Izvor: Sanja Popović Pantić, „Žensko preduzetništvo u Srbiji: Evolucija od socijalne ka ekonomskoj kategoriji“, *Poslovna ekonomija*, godina VIII, broj II, str. 157.

<sup>362</sup> Izvor: Evrostat. Navedeno prema: Sarita Bradaš, *Rodna perspektiva u Programu ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine*, Platforma „Održivi razvoj za sve“, str. 13.

<sup>363</sup> *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd 2020., str. 70.

<sup>364</sup> Marija Srdić, *Podrška preduzetnicama tokom pandemije Covid-19*, OEBS, Beograd 2021., str. 70.

<sup>365</sup> *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, 2019., str. 14-15.

<sup>366</sup> J. Pantović, S. Bradaš, K. Petovar, *Položaj žena na tržištu rada*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd 2017., str. 22.

<sup>367</sup> *Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine*, Vlada Republike Srbije, str. 38, 40.

<sup>368</sup> *Ibid.*, str. 103.

<sup>369</sup> *Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost Republike Srbije*, SeConS, str. 68.

<sup>370</sup> Marija Babović, *Polazna studija o preduzetništvu žena u Srbiji*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Beograd 2012., str. 132.

moguće ostvarivanje pozitivne promene u pogledu položaja samozaposlenih žena u Srbiji. Naime, ovaj dokument, iako ne sadrži poseban cilj ili mere protiv diskriminacije samozaposlenih žena, ipak predviđa barem usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim antidiskriminacionim standardima i praksom kao jedan od posebnih ciljeva<sup>371</sup>, što pruža mogućnost određenog napretka po ovom pitanju, makar u normativnom pogledu neplaćenog rada u bruto domaćem proizvodu. Mere za realizaciju nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost su: podsticanje što većeg broja muškaraca da učestvuju u neplaćenim poslovima, finansijska podrška samohranim majkama i očevima, veći broj institucija za brigu o deci, starijim i nemoćnim licima, podrška mladim majkama za nastavak školovanja, podrška u oblasti stanovanja, zapošljavanja, itd. Sve ovo ima uticaja na poboljšanje položaja samozaposlenih žena, ali ne može nadomestiti odsustvo strategije koja će se odnositi isključivo na samozaposlene žene.

## 6.2. Pravni okvir – pregled glavnih elemenata i kritika pojedinih rešenja relevantnih za položaj samozaposlenih žena

Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola, kao i u oblasti rada, „odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada“<sup>372</sup>. Kao lica koja uživaju zaštitu od diskriminacije u oblasti rada prepoznata su lica u radnom odnosu, lica koja obavljaju rad van radnog odnosa i sva druga lica koja po bilo kom osnovu učestvuju u radu. Ove norme su u skladu sa standardima dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada (MOR) koji se odnose na obezbeđivanje jednakih mogućnosti i pristupa zaposlenosti. Međutim, normativna neusklađenost navedenih odredaba postoji u pogledu relevantnih pravnih standarda Evropske unije. Naime, Zakonom se pravo na zaštitu od diskriminacije pruža samo zaposlenim licima, odnosno drugim radno angažovanim licima, i to u pogledu zapošljavanja. S druge strane, Direktiva Saveta broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje prilikom zapošljavanja i na radu propisuje da područje njene primene obuhvata ne samo uslove za pristup zapošljavanju, već i samozapošljavanju<sup>373</sup>. Dakle, neusklađenost sa pravnim standardima EU ogleda se u tome što pravo na zaštitu od diskriminacije u oblasti rada Zakonom nije pruženo i samozaposlenim licima.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisuje opšte i posebne mere za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti, uključujući i one u oblasti rada, zapošljavanja i samozapošljavanja. Tako su organizacije nadležne za poslove zapošljavanja u obavezi da obezbeđuju jednake mogućnosti za zapošljavanje žena, uključujući i samozapošljavanje<sup>374</sup>. Pritom, Zakon propisuje da se diskriminacijom ne smatra preduzimanje podsticajnih mera radi samozapošljavanja teže zapošljivih kategorija lica, kao što su žene, kao i za razvoj preduzetništva među ženama<sup>375</sup>. Dalje, Zakon propisuje jednake mogućnosti u oblasti zapošljavanja i rada, uključujući i uslove za pristup samozapošljavanju<sup>376</sup>. U ovom pogledu odredbe Zakona u skladu su sa standardima dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na mogućnosti za zapošljavanje. S druge strane, Zakonom se, u načelu, samo zaposlenima garantuje niz drugih prava (osim prava na zaštitu od uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i seksualnog ucenjivanja, koje se garantuje i

<sup>371</sup> Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine, Vlada Republike Srbije, str. 95.

<sup>372</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009 i 52/2021, čl. 16.

<sup>373</sup> Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *OJ L 303*, 2.12.2000, p. 16–22, čl. 3.

<sup>374</sup> Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS“ broj 52/2021, čl. 27, st. 1.

<sup>375</sup> *Ibid.*, st. 3-4.

<sup>376</sup> *Ibid.*, čl. 28.

drugim radno angažovanim licima): pravo na zaštitu od otkaza; pravo na zaštitu od rodne neravnopravnosti za vreme odsustva sa rada zbog trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta; pravo na jednaku platu za isti rad ili rad iste vrednosti<sup>377</sup>. Usled toga postoji neusaglašenost zakonskih normi sa standardima dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na jednake mogućnosti i pristup zaposlenosti. Primera radi, Konvencija o zaštiti materinstva br. 183 garantuje pravo na zaštitu od otkaza za vreme trudnoće i porodiljskog odsustva i pravo na porodiljsko odsustvo ne samo zaposlenim, već svim radno angažovanim ženama, uključujući i one koje rade u „atipičnim oblicima zavisnog rada“<sup>378</sup>, što se svakako proteže i na samozaposlene radnice koje su ekonomski zavisne od nalogodavca.

Poreski propisi kojima se regulišu prava i obaveze samozaposlenih lica u Srbiji primenjuju se na jednak način i u slučaju samozaposlenih žena. U pitanju su: Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara i Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti. Jedini izuzetak u ovom pogledu predstavlja odredba pomenute uredbe kojom se propisuju nešto povoljniji kriterijumi prilikom određivanja polazne osnovice za utvrđivanje visine paušalnog prihoda za obveznike koji odsustvuju duže od 90 dana zbog trudničkog bolovanja, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Naime, na ovu kategoriju preduzetnika paušalaca primenjuje se koeficijent od 0,85 tokom trajanja odsustva iz navedenih razloga<sup>379</sup>. Iako navedena odredba predstavlja iskorak u pravcu unapređenja položaja samozaposlenih lica u odnosu na rešenja iz prethodne uredbe, njome se ipak ne dostižu standardi dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na kombinovanje rada, porodice i privatnog života. Naime, Preporuka o radnicima sa porodičnim obavezama br. 165 (koja je doneta uz Konvenciju o radnicima sa porodičnim obavezama) preporučuje da poreske olakšice budu dostupne radnicima sa porodičnim obavezama<sup>380</sup>. S druge strane, odredba Uredbe propisuje da ovo pravo imaju samo oni obveznici koji odsustvuju duže od 90 dana zbog trudničkog bolovanja, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Dalje, prema Preporuci i socijalno osiguranje treba da bude dostupno radnicima sa porodičnim obavezama<sup>381</sup> (što znači da ono treba da bude finansirano iz javnih sredstava), ali to, prema našim propisima, nije slučaj kada je reč o preduzetnicima paušalcima, jer oni za vreme odsustva po nekom od navedenih osnova imaju obavezu da nastave da sami uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje. Konačno, može se staviti i jedna primedba na odredbu Uredbe sa aspekta zabrane diskriminacije. Naime, sasvim je opravdano smatrati diskriminativnim rešenje prema kojem je preduzetnik paušalac (a to su u praksi u najvećem broju upravo preduzetnice) oporezovan u periodu dok, vrlo verovatno, ne ostvaruje nikakve prihode (za vreme odsustva po nekom od navedenih osnova), jer se time preduzetnice stavljaju u nejednak položaj u odnosu na preduzetnike, koji su oporezovani uvek u periodu kada ostvaruju prihode. Ovakva ocena proizlazi kako iz odredaba Zakona o zabrani diskriminacije, tako i iz standarda dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na jednake mogućnosti i pristup zaposlenosti<sup>382</sup>.

Kada je reč o Zakonu o radu, njime samozaposlenim licima, uključujući i samozaposlene žene, nisu priznata osnovna prava koja pripadaju zaposlenima, poput prava na: odgovarajuću

---

<sup>377</sup> *Ibid.*, čl. 31-34.

<sup>378</sup> Maternity Protection Convention (No. 183), 2000, čl. 1.

<sup>379</sup> Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 94/2019, 96/2019 - ispr. i 156/2020, čl. 5.

<sup>380</sup> Workers with Family Responsibilities Recommendation (No. 165), 1981, stav 27.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> Definicija diskriminacije koju sadrži Konvencija koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja br. 111 obuhvata i „bilo kakvo pravljenje razlike, isključivanje ili davanje prvenstva“ koje se zasniva na polu, a koje dovodi do „poništenja ili smanjenja jednakosti mogućnosti ili tretmana u pogledu zapošljavanja ili zanimanja“. Izvor: Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111), 1958, čl. 1.

zaradu, bezbednost i zdravlje na radu, plaćeno odsustvo, posebnu zaštitu žene za vreme trudnoće i porođaja, zaštitu od diskriminacije, zaštitu od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, ograničeno radno vreme, odmori i odsustva, udruživanje i učešće u pregovorima za zaključivanje kolektivnih ugovora. To je u suprotnosti za standardima dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na: adekvatne prihode i produktivan rad; dostojanstveno radno vreme; kombinovanje rada, porodice i privatnog života; sigurno radno okruženje; socijalni dijalog, zastupanje radnika i poslodavaca<sup>383</sup>. Takođe, Zakon o radu nije usklađen ni sa relevantnim pravnim standardima EU koji se odnose na samozaposlena lica. Tako je Direktivom broj 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 7. jula 2010. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju van snage Direktive Saveta broj 86/613/EEZ samozaposlenim licima garantovano pravo na zaštitu od diskriminacije, što uključuje i pravo na zaštitu od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja<sup>384</sup>. Ono što je dodatno zabrinjavajuće je što se efekti diskriminacije samozaposlenih prisutna u Zakonu o radu „granaju“ kroz posebne propise kojima se uređuju druga pitanja od značaja za ostvarivanje socijalnih prava samozaposlenih.

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom propisuje da pravo na naknadu po osnovu rođenja deteta i nege deteta i posebne nege deteta mogu da ostvare i samozaposlene žene koje su u periodu od 18 meseci pre rođenja deteta ostvarivale prihode, i to: po osnovu samostalnog obavljanja delatnosti; kao nositeljke porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koje ima status lica koje samostalno obavlja delatnost; po osnovu statusa poljoprivrednog osiguranika u periodu od 18 meseci pre rođenja deteta<sup>385</sup>. Izmenama i dopunama ovog zakona usvojenim 2021. godine otklonjena je odredba koja je propisivala da poljoprivredne osiguranice mogu da ostvare ovo pravo pod uslovom da su taj status imale najmanje 24 meseca pre rođenja deteta. Prethodno je ova odredba Zakona ocenjena neustavnom od strane Ustavnog suda<sup>386</sup>. Međutim, samozaposlene žene su i dalje diskriminisane u odnosu na zaposlene u pogledu ostvarivanja ovog prava po Zakonu, a suštinski razlog toga leži u njegovoj (ne)usklađenosti sa Zakonom o radu (koji samozaposlenim ženama ne priznaje pravo na porodijsko odsustvo i pravo na odsustvo po osnovu rođenja deteta i nege deteta i posebne nege deteta). Diskriminacija postoji po nekoliko pitanja koje uređuje Zakon:

- samozaposlena ostvaruje pravo na naknadu u trajanju od godinu dana od dana rođenja deteta, dok zaposlena pravo na naknadu zarade ostvaruje od dana početka porodijskog odsustva;
- u slučaju zaposlene, pravo na naknadu zarade može ostvariti i otac deteta, kao i jedan od njegovih usvojitelja, hranitelja ili staratelja koji koriste odsustvo u skladu sa Zakonom o radu, dok u slučaju samozaposlene pravo na naknadu može ostvariti i otac deteta, ali samo ukoliko majka nije živa, ako je napustila dete ili ako je objektivno sprečena da direktno brine o detetu, kao i samozaposlena koja je usvojiteljka, hraniteljka ili starateljka deteta<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> Ovo je bilo predmet komentara UGS „Nezavisnost“ dostavljenih Komitetu eksperata za primenu konvencija i preporuka MOR, a prema kojima se Zakonom o radu zaštita materinstva pruža samo ženama koje su zaposlene po ugovoru o radu na neodređeno vreme, dok njihov broj čini manje od 10 odsto ukupnog broja radno angažovanih žena u Srbiji. Izvor: Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014) Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183) – Serbia.

<sup>384</sup> Directive 2010/41/EU of The European Parliament and of The Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC, OJ L 180, 15.7.2010, p. 1–6, čl. 4.

<sup>385</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS“, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 - odluka US, 51/2021 - odluka US, 53/2021 - odluka US, 66/2021 i 130/2021, čl. 17.

<sup>386</sup> *Saopštenje sa 17. sednice Ustavnog suda, održane 3. decembra 2020. godine, kojom je predsedavala Snežana Marković, predsednica Ustavnog suda*, izvor: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/80-102687/saopstenje-sa-17-sednice-ustavnog-suda-odrzane-3-decembra-2020-godine-kojom-je-predsedavala-snezana-markovic-predsednica-ustavnog-suda>.

<sup>387</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, čl. 12 st. 3 i čl. 17 st. 3 i 7.

- samozaposlene ostvaruju naknadu za porodijsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta, ali im se osnovica deli sa koeficijentom 1,5, pa tako primaju umanjenu naknadu u odnosu na zaposlene žene, u odnosu na koje plaćaju isti iznos poreza i doprinosa;
- zaposlene žene ostvaruju pravo na naknadu zarade za vreme odsustva sa rada radi nege deteta u trajanju od dve godine nakon rođenja trećeg deteta, dok samozaposlene ostvaruju pravo na naknadu samo godinu dana;
- ukoliko samozaposlena žena za vreme odsustva radi nege deteta ne ostvaruje prihode po nekom od zakonski propisanih osnova, a odluči se nakon rođenja deteta za novu trudnoću u kratkom roku, neće moći da ostvari pravo na naknadu po osnovu rođenja i nege drugog deteta.

Kako je i sama Vlada Republike Srbije ocenila u novoj strategiji rodne ravnopravnosti, „ovakve zakonske odredbe utiču na profesionalne izbore preduzetnica, smanjuju njihove preduzetničke šanse i prisiljavaju ih da budu zaposlene, a ne poslodavci“<sup>388</sup>. Pored toga, navedena zakonska rešenja odstupaju od standarda dostojanstvenog rada MOR koji se odnose na: adekvatne prihode i produktivan rad; kombinovanje rada, porodice i privatnog života; jednake mogućnosti i pristup zaposlenosti. Tako Konvencija o zaštiti materinstva br. 183 utvrđuje obavezu država da obezbede da iznos naknade za porodijsko odsustvo mora biti takav da omogući ženi i njenom detetu da budu dobrog zdravlja i da imaju odgovarajući životni standard<sup>389</sup>. Takođe, ova rešenja nisu u skladu ni sa relevantnim standardima prava EU. Tako Direktiva broj 2010/41/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 7. jula 2010. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju van snage Direktive Saveta broj 86/613/EEZ utvrđuje obavezu država članica da obezbede samozaposlenim radnicama, kao i suprugama i životnim partnerkama samozaposlenih radnika koje imaju status pomažućeg člana domaćinstva, da primaju dovoljnu naknadu za porodijsko odsustvo, koja im omogućava da prekinu rad zbog trudnoće ili rođenja deteta u trajanju od najmanje 14 nedelja<sup>390</sup>. Pritom, ova naknada će se smatrati dovoljnom ukoliko predstavlja prihod koji je barem iste visine kao: naknada na koju bi žena imala pravo u slučaju prekida rada zbog zdravstvenih razloga; prosečan gubitak prihoda ili dobiti u uporedivom prethodnom periodu; bilo koja druga naknada u slučaju porodičnih razloga utvrđena zakonom<sup>391</sup>. Jasno je da primena spornih odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ne obezbeđuje dostizanje navedenih međunarodnih standarda koji se odnose na adekvatnost naknada po osnovu rođenja deteta i nege deteta i posebne nege deteta. Dodatni negativni efekti po samozaposlene žene nastupaju kada se odredbe ovog zakona primene u sadejstvu sa odredbama uredbe o oporezivanju preduzetnika paušalaca. Naime, preduzetnice koje planiraju, odnosno očekuju trudnoću i rođenje deteta suočene su sa dvema podjednako nezahvalnim i diskriminatornim opcijama: da svoj preduzetnički status stave u mirovanje, kako bi ostvarile pun iznos naknade po osnovu rođenja deteta i nege deteta i posebne nege deteta (u kom slučaju ostaju bez zdravstvenog i socijalnog osiguranja sve dok traje status mirovanja) ili da taj status ostave aktivnim (kako ne bi ostale bez osiguranja), u kom slučaju će dobijati manju naknadu po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta, jer će morati istovremeno da nastave da iz sopstvenih sredstava plaćaju poreze i doprinose za zdravstveno i socijalno osiguranje<sup>392</sup>.

<sup>388</sup> Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine, Vlada Republike Srbije, str. 101.

<sup>389</sup> Maternity Protection Convention, čl. 6 st. 2.

<sup>390</sup> Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC, OJ L 180, 15.7.2010, p. 1–6, čl. 2 i čl. 8.

<sup>391</sup> *Ibid.*, čl. 8 st. 3.

<sup>392</sup> Više informacija o ovom pitanju kroz praktične primere dostupno je na internet stranici: *Žene i posao u Srbiji: Majka i vlasnica privatnog biznisa - „nije laka kombinacija“*, izvor: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-56040953>

### 6.3. Zaključci i preporuke

Težak socijalno-ekonomski položaj samozaposlenih žena u Srbiji proizlazi iz sistemskih nedostataka koji obuhvataju, pre svega, neusklađenost regulatornog okvira sa međunarodnim standardima ljudskih prava i nedostatak odgovarajućeg strateškog okvira. Ovo su osnovni uzroci sistemske diskriminacije samozaposlenih žena koje u privrednom životu i na tržištu rada u našoj zemlji i formalno i faktički imaju status aktera nižeg ranga u odnosu na samozaposlene muškarce, kao i na zaposlene žene. Diskriminatorne odredbe u ovom smislu sadržane su u svim propisima koji uređuju socijalna i ekonomska prava samozaposlenih žena, uključujući i: Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon o radu. Posebno zabrinjava to što se efekti diskriminacije samozaposlenih radnika u Zakonu o radu protežu i na posebne propise, a pre svega na Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je od presudnog značaja za opstanak samozaposlenih majki na tržištu rada.

Na osnovu navedenih zaključaka moguće je formulisati niz preporuka u cilju unapređenja socijalno-ekonomskog položaja samozaposlenih žena u Srbiji:

- Usklađivanje Zakona o zabrani diskriminacije sa Direktivom Saveta broj 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje prilikom zapošljavanja i na radu, kako bi odredbe Zakona koje se odnose na diskriminaciju u oblasti rada bile dopunjene odredbama o pristupu samozapošljavanju;
- Reformisanje radnog zakonodavstva i povezanih propisa (a posebno Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom) u cilju priznavanja statusa „zaposlenog“ svim vrstama radnika i radnica, uključujući i samozaposlene, i njihovog usklađivanja sa standardima dostojanstvenog rada MOR i relevantnim standardima EU (a naročito ukidanje odredaba kojima se onemogućava usklađivanje rada i porodičnih obaveza i ostvarivanje adekvatnog životnog standarda za vreme odsustva sa rada zbog rođenja i nege deteta);
- Reformisanje sistema poreskih propisa u cilju normiranja posebnih prava i olakšica osetljivim kategorijama samozaposlenih žena (npr. preduzeticama bez zaposlenih) i ukidanja diskriminacije preduzetnica u slučaju odsustva sa rada zbog rođenja i nege deteta;
- Izmena Zakona o obaveznim doprinosima za socijalno osiguranje kako bi se iz javnih sredstava obezbedili doprinosi za socijalno osiguranje preduzeticama koje odsustvuju sa rada zbog rođenja i nege deteta;
- Usvajanje nove strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva koja će sadržati poseban cilj i sveobuhvatne mere podrške unapređenju socijalno-ekonomskog položaja samozaposlenih žena i za čije sprovođenje će biti obezbeđena dodatna sredstva u budžetu Republike.

## 7. PROBLEM „LAŽNO SAMOZAPOSLENIH”

### 7.1. Definisane „lažnog samozapošljavanja”

U pravnim sistemima širom sveta, jednako i u onima kontinentalnog i anglosaksonke pravne tradicije poštuje se istorijska podela rada na zavisian i nezavisian - izgrađena oko koncepta „potčinjenosti“ i „autonomije“, to jeste da li lice radi za drugoga ili samostalno obavlja delatnost bez instrukcija i pod vlašću drugog.

Ugovaranje rada stoga, grubo podeljeno, može biti urađeno na jedan od dva načina:

1. kroz komercijalni odnos/ugovor, između jednog klijenta i samozaposlenog lica ili preduzetnika
2. putem ugovora o radu, između poslodavca i radnika

Razlika u pravnom položaju je fundamentalna, i odnosi se na primenu principa i prava koji se odnose na zaposlene i samozaposlene. Vremenom, zahvaljujuću procesu napretka i razvitka društva pa samim tim i sredstvima rada, dihotomna podela na lica koja rade za drugog – zaposleni i ona koja su u svom radu nezavisna – samozaposleni, postajala je sve teža za striktno razlikovanje.

Ono što se koristilo za razlikovanje samozaposlenog radnika od zaposlenog jesu kriterijumi kao što podređenost (subordinacija), alokacija rizika rada i ekonomska (ne)zavisnost. Ipak, ovako postavljeno, razlikovanje postaje sve teže, jer dihotomni pogled na zaposlene naspram samozaposlenih zasnovan je na „lažnom jedinstvu” dva koncepta, što dovodi do „lažnog dualiteta“.<sup>393</sup> Indirektna pretpostavka o navedenoj binarnoj podeli ide u pravcu toga da su zaštitne odredbe zakona o radu zasnovane na potrebi zaštite zaposlenih, koji se smatraju slabijom stranom radnog odnosa u odnosu na poslodavca. Samozaposlena lica se, s druge strane, smatraju ravnopravnim sa drugom stranom sa kojom sklapaju ugovor i stoga nema posebne potrebe za njihovom zaštitom.

Međutim, u nastanku novih oblika rada, koji su sve češće vodili razvodnjavanju radnog odnosa u pogledu jasne podele na zaposlene i samozaposlene, došlo se do „sive zone“ kojom se opisuju one vrste poslova koji pokazuju karakteristike i jednog i drugog, odnosno i elemente radnog odnosa i samozapošljavanja, što otežava njihovo uklapanje u ranije pomenut dihotomni sistem. Ovo je uglavnom slučaj kada se lica zaključenjem različitih ugovora kojim 'ugovore' obavljanje aktivnosti i isporuku proizvoda/usluge (u svojstvu samozaposlenog) nađu u situaciji faktičke podređenosti i zavisnosti (*de facto* položaj zaposlenog). Tada, najčešće možemo razlikovati dve situacije u pogledu položaja ovih lica: „lažno samozaposleni“ i „ekonomski zavisni radnik“.<sup>394</sup>

Dok je prva rezultat namere da se zaobiđu propisi, drugu možemo posmatrati više kao činjenični opis situacije u kojoj se lice nalazi nego izričitoj nameri da se lice izuzme iz primene radnopravnih propisa od strane poslodavca. Takođe, naglašavamo, „siva zona“ odnosi se na sve vrste poslova koje naizgled, obavljaju samozaposlena lica, ali koja su, u stvari, zavisni radnici ili u pravom smislu podređeni zaposleni.<sup>395</sup>

Najšire posmatrano, „lažno samozapošljavanje“ predstavlja oblik rada kod kojeg se lica tretiraju/prikazuju kao samozaposleni. U najvećem broju slučajeva to mogu biti zaposlena lica kod poslodavca koja su otpuštena pa angažovana ponovo kao samozaposlena lica ili lica koja se prvi put angažuju od strane poslodavca kao samozaposlena.<sup>396</sup> U takvim okolnostima, iako zapravo ima mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa, poslodavac radi smanjenja troškova pre svega plaćanja obaveznih doprinosa po osnovu rada, sa licima zaključuje ugovore građanskog prava, kojima se ne zasniva radni odnos zaključenjem ugovora o radu. Na taj način lice se stavlja u „sivu zonu“ koja podrazumeva da ima zaključen ugovor kojim se ne zasniva radni odnos ali zapravo sve vreme radi sa jednim poslodavcem i ekonomski zavisni od njega ali ne potpada pod zaštitu koja bi bila obezbeđena u okviru radnog odnosa. Zapravo, u slučaju „lažno samozaposlenih lica“ jasno je da je reč o faktičkom radnom odnosu, koji se prikriva formalno poslovnim odnosom. Rad „lažno samozaposlenih“ se u teoriji označava i kao prividni nezavisni rad ili prikriveni radni odnos i čini se ozbiljan problem u mnogim državama širom sveta.

<sup>393</sup> Eurofound, *Fraudulent contracting of work: Bogus self-employment* (Czech Republic, Spain and UK), Dublin, 2017, str. 2.

<sup>394</sup> Ibid.

<sup>395</sup> René Böheim, Ulrike Mühlberger „Dependent self-employment: workers between employment and self-employment in the UK“, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research*, No. 92, Springer, str. 185.

<sup>396</sup> Senad Jašarević, Goran Obradović, „Aktuelnost radnog prava Srbije i novi izazovi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, br. 3/2021, str. 37, fn. 3-4.

Na osnovu iznetog možemo kvalifikovati nekoliko elementa koji mogu biti od koristi prilikom otkrivanja „lažno samozaposlenih lica“:

- Odsustvo ugovora o radu
- Prisustvo ugovora o angažovanju, odnosno pružanju usluga (ugovora poslovnog prava)
- Formalno postojanje poslovne veze a ne radnog odnosa (formalno samozaposleni)
- *De facto* odsustvo slobode u pogledu organizacije rada
- Lice radi samo za jednog poslodavca sve vreme – ekonomski zavisi samo od jednog poslodavca od kojeg ostvaruje prihode<sup>397</sup>

Dakle, ovako prikazano reč je o licima koja se nalaze u limbu između odrednica zavisnog i nezavisnog rada, kojih je sve više u vremenu pojave različitih fleksibilnih oblika rada<sup>398</sup>, ali ne zato što je u pitanju poseban vid organizacije rada, već zato što formalno ugovoren odnos ne odgovara pravom stanju stvari u realnosti. U ovakvom odnosu mogu se naći lica koja obavljaju različite delatnosti - novinari, lica zaposlena u oblasti građevine, hotelijerstva, turizma, umetnosti i drugo.

Nažalost, mnoga zakonodavstva, uključujući Republiku Srbiju nemaju odredbe koje bi se primenjivale posebno na „lažno samozaposlene“, niti upućivale na proširenu primenu zaštitnih odredaba radnog prava, s obzirom da „lažno samozaposleni“ nisu kategorija koja je prepoznata u domaćem zakonodavstvu. U teoriji i u praksi se ova lica diverzifikuju od zaposlenih, odnosno samozaposlenih lica te je samim tim potrebno urediti i treću kategoriju koja ne bi potpadala potpuno ni u jedno od važećih striktnih podela rada – zavisan i nezavisan rad.

Osnovni razlog za zaključivanje ugovora kojim se prikriva radni odnos, to jeste „simulovanog pravnog posla“, trebalo bi na prvom mestu tražiti u intenciji poslodavca da smanji troškove rada i poveća svoju konkurentnost na tržištu rada. Ovo proističe pre svega iz činjenice da poslodavac ne plaća porez i doprinose na zaradu samozaposlenog lica, već je ono dužno da to učini samostalno. Takođe, prilikom zaključenja ugovora o poslovnoj saradnji ne primenjuju se pravila radnog prava, pa tako samozaposleno lice dobija bruto iznos koji se ugovori (u apsolutnom iznosu ili prikazan u elementima plaćanja po radnom učinku) koji uključuje i sve troškove koje to lice ima povodom rada kao i njegovu celokupnu zaradu (ne postoje elementi njenog uvećanja, kao ni pravo na minimalnu zaradu). Troškove boravka na plaćenom odsustvu takođe pokriva samozaposleno lice, bez obzira na uzrok odsustvovanja sa rada.<sup>399</sup> Ovim zapravo poslodavac, sa stanovišta pozicije ekonomski jače strane koristi subordinisanost druge strane (radnika), ekonomski zavisne od prihoda koje ostvaruje po osnovu rada i izbegava da ispuni obaveze predviđene odredbama radnog i socijalnog zakonodavstva. U tom smislu, poslodavac odstupa od poštovanja mnogih pravila poput onih o ograničenom radnom vremenu, bezbednosti i zdravlju na radu i minimalnoj zaradi, pravila o zaštiti u slučaju otkaza, uplaćivanja doprinosa za socijalno osiguranje.<sup>400</sup>

Pored troškova skopčanih sa primenom radnog i socijalnog zakonodavstva, optiranje za rad pod velom nezavisnog rada može se objasniti i prethodno pomenutim nastojanjem poslodavaca da izbegnu troškove koji proizlaze iz primene poreskog zakonodavstva. U tom smislu, u Republici Srbiji se od 1. januara 2020. godine primenjuje takozvani test samostalnosti za preduzetnike kojim se nastoji otkriti postojanje radnog odnosa, odnosno sprečiti da lica koja zapravo rade za jednog

<sup>397</sup> OECD, *The partial renaissance of self-employment*, – *Employment Outlook*, 2000, str. 156.

<sup>398</sup> [Annalisa Murgia et al.](#), „Hybrid Areas of Work Between Employment and Self-Employment: Emerging Challenges and Future Research Directions“, Published online 2020 Jan 21. doi: [10.3389/fsoc.2019.00086](https://doi.org/10.3389/fsoc.2019.00086)

<sup>399</sup> Mario Reljanović, Jovana Misailović, „Radnopravni položaj digitalnih radnika - iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život*, br. 3/2021, str 419, fn. 8.

<sup>400</sup> Ljubinka Kovačević, *Pravna subordinacija u radnom odnosu i njene granice*, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013, str.



poslodavca i ispunjavaju određeni broj uslova sa liste testa samostalnosti budu izopšteni iz primena zaštitnih odredaba radnog prava.<sup>401</sup>

## 7.2. Problem zaštite „lažno samozaposlenih lica“

Na evropskom nivou još uvek nije dogovorena definicija lažnog samozapošljavanja. Na svetskom forumu OECD 2000. godine pokušano je da se uredi definicija, prema kojoj se lažna samozaposlenost odnosi na samozaposlene „koji se deklariraju (ili su deklarirani) kao samozaposleni samo da bi (se) smanjile poreske obaveze, ili odgovornosti poslodavaca“.<sup>402</sup> Uopšteno govoreći, u skladu sa prethodnim, osoba se smatra lažno samozaposlenom kada su karakteristike i delatnosti samozapošljavanja (autonomija, nadmetanje za različite klijente) ograničene ili pak nepostojeće. Dakle, i skladu sa ovom definicijom, lažno samozapošljavanje sadrži karakteristike podređenih radnih odnosa kao što su:

1. dugoročni angažman sa jednim izvođačem/naručiocem posla/poslodavcem
2. nedostatak kontrole ili autonomije nad organizacijom rada (radno vreme, mesto rada npr.)
3. nedostatak sopstvenih sredstava i opreme.

Međutim, lice koje zaključuje ugovor poslovnog prava umesto ugovora o radu ne uživa zaštitu i socijalna prava predviđena zakonom o radu. Lažno samozapošljavanje rezultira situacijom faktičke podređenosti i zavisnosti, što nije priznato pravno ili institucionalno u pogledu radnih i socijalnih prava, niti u pogledu odgovornosti poslodavaca prema svojim zaposlenima. Dakle, radnici moraju da pridržavaju radnih metoda poslodavaca, ali su lišeni raznih prava povezanih sa statusom zaposlenog (kao što je otpremnina u slučaju otpuštanja, pristup beneficijama za nezaposlene, zaštita zdravlja i bezbednosti na radu) i zbog toga trpe negativne posledice.

Osnovni problem zaštite lica koja obavljaju prividni nezavisni rad - lažno samozaposleni predstavlja pravna kvalifikacija ugovora na osnovu kojeg su angažovana da rade za drugog.

U međunarodnom radnom pravu, ovaj problem se rešava primenom „pravila o prevashodstvu stvarne u odnosu na deklarativno izraženu volju ugovornih strana, što je na nivou Međunarodne organizacije rada potvrđeno kao načelo činjeničnog prvenstva.“<sup>403</sup> Načelo činjeničnog prvenstva zapravo znači da se prilikom odlučivanja o postojanju radnog odnosa mora prvenstveno odlučivati u skladu sa postojećim činjeničnim stanjem, a ne nazivom odnosno formom koje su određenom pravnom odnosu dale njegove strane.

U mnogim evropskim zemljama koncept zaposlenog je bio redefinisano sa fokusom na kriterijume kao što su subordinacija, alokacija rizika i ekonomska nezavisnost. Evropski radni sudovi sve više primenjuju kriterijume u okviru indikacije grupisanog ili mešovitog testa, u pokušaju da uzmu u obzir sve relevantne okolnosti prilikom odlučivanja o postojanju radnog odnosa.<sup>404</sup> Ovaj postupak daje sudovima bolje razumevanje stvarnih okolnosti zaposlenja ili poslovnog odnosa, bez obzira na formalni status radnika, i omogućava prilagođavanje koncepta zaposlenog novim oblicima rada. Postojanje radnog odnosa, otud, ne zavisi od načina na koji su

---

<sup>401</sup> U skladu sa Zakonom o porezu na dohodak građana ("Sl. glasnik RS", br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn. - dalje: Zakon), koji je u primeni od 1. januara 2020. godine, uveden je nov način oporezivanja prihoda koji preduzetnici i preduzetnici paušalci ostvaruju od nalogodavca, u slučaju kada se utvrdi nesamostalnost preduzetnika u odnosu na tog nalogodavca.

<sup>402</sup> OECD, *op. cit.*, 156.

<sup>403</sup> Kovačević, *op. cit.*, str. 218.

<sup>404</sup> Böheim, Mühlberger, *op. cit.*, str. 185.

strane opisale svoj odnos, već od ispunjenosti određenih objektivnih uslova, tako da je u slučajevima zloupotrebe ovog pravnog instituta moguće utvrditi postojanje ugovora o radu i nevažnost pravnih dokumenata koji se koriste za njegovo prikrivanje. To znači da se odnosi ugovornih strana ostvaruju na osnovu ugovora o nezavisnom radu ako su one to izričito opredelile u nazivu i sadržaju svog ugovora, osim ako jedna strana dokaže da način primene nominalno zaključenog ugovora ne odgovara pravnim pravilima koja važe za ugovor o nezavisnom radu za drugog.<sup>405</sup>

U ovakvim okolnostima ono što posebno stvara nesigurnost jeste činjenica da se pitanju samozaposlenih lica ne posvećuje dovoljna pažnja, u Republici Srbiji toliko, da nije moguće pronaći ni zvaničnu definiciju, a zakonodavni okvir kojim bi se uredio položaj samozaposlenih lica još manje. U tom pogledu, u nedostatku boljeg, mogu se primeniti odredbe kojima se uređuje pravni položaj preduzetnika ali u tom slučaju pitanje je kako bi se položaj preduzetnika u odnosu na samozaposlena lica tretirao – s obzirom da isti može biti bliži položaju poslodavca nego zaposlenom. Zato je zaštiti i regulaciji položaja lažnih samozaposlenih potrebno pristupiti sa aspekta samozaposlenih lica koja su bliže položaju zaposlenih.

Lažno samozapošljavanje je značajna tema i u mnogo širem kontekstu s obzirom da se pitanja pojma zaposlenog lica prvenstveno tumači u pogledu ispunjenosti elementa subordinacije u radnom odnosu. U tom smislu, u pogledu zaštite jako je važno jasno utvrditi u kom položaju se lice nalazi prilikom postupka zapošljavanja s obzirom da celokupna prava koja može ostvariti zavise od radnog statusa. Ovo, jer primena prava i obaveza u pogledu zaštite pri zapošljavanju, socijalnog osiguranja i oporezivanja varira u različitim situacijama u zavisnosti od radnog statusa (samozaposlena lica su isključena iz dometa zaštitnog radnog zakonodavstva). Dakle, klasifikacija radnog statusa je važna ne samo sa stanovišta pravne perspektive u cilju sprečavanja zasnivanja simulovanih pravnih odnosa onda kada su zapravo ispunjeni svi uslovi za postojanje radnog odnosa, već i sa društvene tačke gledišta u cilju zaštite lica koja rade kao prikriveni zaposleni.

I većina evropskih zemalja suočava se sa problemom velikog broja lica koja rade pod velom lažne samozaposlenosti. Kao rezultat toga, mnogi radnici su isključeni iz sistema socijalnog osiguranja kao i iz zaštite radnog zakonodavstva. U teoriji se stoga tvrdi da su upravo lažni samozaposleni grupa radnika čiji je status u pogledu (ne)uređenosti najviše upitan.<sup>406</sup> Shodno tome, neke zemlje doneli su, samo delimično uspešno, zakone koji se bave oblicima rada koji se nalaze u ovoj „sivoj zoni“ - proširujući zaštitu i na ona lica koja se u pogledu pravnog statusa nalaze između zavisnog zaposlenja i samostalnog samozapošljavanja.<sup>407</sup>

U tom smislu izdvajamo da u zemljama bez zakonske definicije zavisnog zaposlenja (Irska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo), sudska praksa je najvažnija izvor procene. Druge zemlje (npr. Francuska, Nemačka, Austrija, Portugal, Grčka) su delimično proširile zaštitu rada zakonodavnom intervencijom bilo uvođenjem novih zakona za specifične oblike rada ili stvaranjem novih legalnih radnih statusa. Zanimljivo je da je Irska jedna od retkih primera zemalja koja je zahvaljujući socijalnom dijalogu proširila pravnu zaštitu i na radnike koji se nalaze u sivoj zoni.<sup>408</sup>

### 7.3. Usporedno pravni pregled uređivanja pravnog statusa i zaštite „lažno samozaposlenih“

---

<sup>405</sup> Eurofound, *op. cit.*, str. 28.

<sup>406</sup> Ibid.

<sup>407</sup> OECD, *op. cit.*, str. 156.

<sup>408</sup> Ibid.

U Francuskoj, u zakonodavnom okviru pravi se razlika na osnovu ranije izložene binarne podele na zaposlene sa jedne strane i nezavisne samozaposlene sa druge. Tako, u Zakonu o radu Francuske data je definicija *nezavisnog kontraktora* na sledeći način:

„nezavisni kontraktor je lice koje samostalno uređuje uslove svoga rada, ili ugovorom u saglasnosti sa drugom stranom - klijentom“.<sup>409</sup>

Sa druge strane, kao kriterijum razgraničenja postavlja se i preduslov da lice koje je registrovano u Agenciji za privredne registre nije zaposleni i da ne pruža usluge u subordiniranom odnosu. Navedeno posebno vredi, s obzirom da samozaposleni u najvećem broju slučajeva pružaju usluge više od jednog lica. S obzirom na to da je samozaposlenost podobna za obavljanje rzičitih vidova profesije, u Francuskoj je princip postavljen tako da se i posebnom zakonima uređuje položaj ovih lica – advokata, notara, arhitekata, medicinskih radnika.<sup>410</sup> Međutim ono što je važno jeste da se radnopravno zakonodavstvo ne primenjuje kao princip na samozaposlene, već se prepušta posebnim zakonima.

U Nemačkoj, zakon pravi veoma strogu razliku između zaposlenih i samozaposlenih lica. Odlučujući faktor je *de facto* ugovorni odnos, odnosno kakav je on zapravo, a mnogo manje je važno šta su se strane ugovora dogovorile prilikom zaključivanja istog. U tom smislu, ističemo kako se pravi razlika između zaposlenih i samozaposlenih, te je samim tim i mogućnost otkrivanja lažnih samozaposlenih izgledno veća.

Član 611a Nemačkog građanskog zakonika (BGB)<sup>411</sup> definiše zaposlenog kao: „svako lice koje je, na osnovu ugovora dužno da obavlja poslove u službi drugog lica u ličnoj zavisnosti prema uputstvima i pod kontrolom“.

To znači da je zaposleni integrisan u posao poslodavca i podređen njegovoj vlasti.

Zaposlenost (*employment* eng.) u smislu člana 7(1) Nemačkog socijalnog zakonika (SGB), knjiga IV je: „nesamostalan rad, posebno u okviru radnog odnosa. Indikacije zaposlenosti su: obavljanje rada prema uputstvima i integracija u organizaciju rada poslodavca“.<sup>412</sup>

Sa druge strane definicija samozaposlenog lica sadržana je u § 84 I2 Trgovačkog zakonika (HGB), prema kojoj je lice samozaposleno ako je suštinski slobodno da organizuje svoju delatnost i odredi svoje radno vreme. Samozaposleni mogu biti predmet određenih uputstava u okviru ugovora koje zaključuju, ali mogu sami odlučiti da li i pod kojim uslovima obavljaju određene zadatke, odnosno nisu lično zavisni (za razliku od zaposlenog). Ono što je posebno važno jeste da su nemački sudovi ustalili praksom da se postojanje odnosa zavisnosti ocenjuje na osnovu „činjeničnog prvenstva“, odnosno da činjenično stanje ima primat nad formalno uređenom pravnom odnosu.<sup>413</sup>

Ono što je posebno važno jeste da nemačko pravo poznaje i treću kategoriju – onu između zaposlenih i samozaposlenih lica – poznatijih kao lica slična zaposlenima, koja se razlikuju od pomenuta dva u pogledu ekonomske nezavisnosti. U Zakoniku o kolektivnom pregovaranju i kolektivnom ugovoru stoji sledeća definicija „lica slična zaposlenima“<sup>414</sup>:

---

<sup>409</sup> Code du Travail, čl. L.8221-6-1, dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006072050/>.

<sup>410</sup> Francis Kesler, „France“ in: *Collective Bargaining for Self Employed Workers in Europe* (Bernd Waas, Christina Heissl eds.), Wolters Kluwer International, The Netherlands, 2021, str. 105.

<sup>411</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 611a Arbeitsvertrag, [https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/\\_611a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_611a.html), 19.8.2022.

<sup>412</sup> Sozialgesetzbuch (SGB IV) Viertes Buch Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiv/1.html>, 19.8.2022.

<sup>413</sup> Rechtsprechung, BAG, 26.05.1999 - 5 AZR 469/98, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BAG&Datum=26.05.1999&Aktenzeichen=5%20AZR%20469/98>, 19.8.2022.

<sup>414</sup> Tarifvertragsgesetz (TVG), § 12a Arbeitnehmerähnliche Personen.

1. ekonomski zavisna i potrebna im je socijalna zaštita uporediva sa zaposlenima
2. rade za druga lica po osnovu ugovora o delu
3. obavljaju usluge lično
4. bez saradnje zaposlenih
5. rade uglavnom za jednu osobu ili
6. od jedne osobe ostvaruju više od polovine ukupne zarade. Za obračun je odlučujući period od poslednjih šest meseci.

Dakle, iz ovako postavljene definicije, lica slična zaposlenima su po svom pravnom statusu bliža samozaposlenima nego zaposlenima. Stoga, personalna nezavisnost je takođe kriterijum razgraničenja između zaposlenih i lica slična zaposlenima. Lica slična zaposlenima su personalno nezavisna – u smislu da mogu slobodno odlučivati sa kim će zaključiti ugovor i pružati svoje usluge, dok su ekonomski posmatrano zavisna u odnosu na naručioca posla jer većina zarade dolazi od jednog klijenta. Ovako posmatrano možemo reći da su lica slična zaposlenima prividno slična „lažnim samozaposlenima“ u okvirima u kojima se izbegava primena radnog prava u pogledu zaštite zaposlenog i odgovornosti poslodavca. Ali je ovakva pozicija „lica sličnih zaposlenima“ u nemačkom zakonodavstvu pravno uređena pa samim tim nema bojazni od prikrivanja i široke rasprostranjenosti simulovanih pravnih poslova.

U Španiji, važan izvor radnog zakonodavstva je Radnički statut (*Estatuto de los Trabajadores*), koji reguliše mnoge aspekte individualnog i kolektivnog radnog odnosa. Drugi zakoni, uredbe, dekreti bave se nizom srodnih pitanja, kao što su zdravlje i bezbednost, sindikalno organizovanje, pravo na štrajk, posebne vrste ugovora o radu i tome slično. Radnički statut se međutim ne primenjuje na određene kategorije radnika, koje su obuhvaćene posebnim zakonodavstvom: poput kućne posluge, profesionalnih sportista, glumaca, advokata.<sup>415</sup>

Kada je reč o statusu zaposlenog – samozaposlenog, u Španiji je izuzetno rano status zaposlenog i samozaposlenog regulisan posebnim aktima: Radničkim statutom (1980) i Statutom samozaposlenih radnika (2007), kojima se razgraničavaju položaji ovih lica i uređuje njihov pravni status. Kao osnovni kriterijum uzima se kriterijum podređenosti (*ajenidad* šp.) Statutom samozaposlenih radnika je takođe uveden i pravno priznat status „ekonomski zavisnog samozaposlenog“ (*trabajador autónomo económicamente dependiente* - TRADE). Najvažniji kriterijum kojim se utvrđuje da li radnik pada u kategoriju TRADE je ekonomska nezavisnost, pa se tako samostalnim radnikom smatra lice koje najmanje 75% ukupnog prihoda ostvaruje od jednog klijenta<sup>416</sup>. Dodatno, članom 11. stav 2. propisani su i drugi uslovi koji takođe moraju biti ispunjeni da bi lice bilo kvalifikovano kao TRADE: zabrana angažovanja ili podugovaranja sa trećim licima; posedovanje sopstvenih sredstava/opreme za rad, samostalna organizacija rada.<sup>417</sup> Zanimljivo je istaći da se u Španiji „lažno samozapošljavanje“ dovodi u vezu sa ekonomski zavisnim radom u smislu izvrgavanja postojanja ovakvog statusa, pa se okvirom „lažnog samozapošljavanja“ obuhvataju dve kategorije: prvo, ona lica koja su deklarirana kao samozaposleni, ali činjenične okolnosti su tipične za status zaposlenog i drugo radnici koji su

---

<sup>415</sup> Radnički statut i razni drugi statuti koji se odnose na zapošljavanje sakupljeni su, radi administrativne pogodnosti, u jednom Zakonu o radu i socijalnom osiguranju (Codigo Laboral i de la Seguridad Social). Izvan delokruga ovog Kodeksa, zakoni u oblastima kao što su jednakost/nediskriminacija i zaštita podataka/privatnost su takođe relevantni za radni odnos. Sudska praksa, posebno ona Vrhovnog suda, igra značajnu ulogu u tumačenju zakona koji se odnose na zapošljavanje. Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, „Spain“ in: *Collective Bargaining for Self Employed Workers in Europe* (Bernd Waas, Christina Heissl eds.), Wolters Kluwer International, The Netherlands, 2021, str. 232.

<sup>416</sup> Član 11. stav 1. Statuta samostalnih delatnosti, nav. prema: Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, op. cit., str. 232.

<sup>417</sup> [Joaquín Pérez Rey](#), *El régimen profesional del trabajo autónomo económicamente dependiente*, Albacete, Bomarzo, 2016, nav. prema: OECD, op.cit., str. 156.

deklarisani kao samozaposleni, ali čije činjenično stanje govori u prilog statusu TRADE. Međutim, „lažno samozapošljavanje“ nije pravno uređeno kao takvo već se primenjuju odredbe koje važe za TRADE.<sup>418</sup>

U Češkoj Republici, izdvajamo, kao primer dobre prakse u pogledu regulisanja problema „lažne samozaposlenosti“, činjenicu da Zakon o radu definiše 'zapošljavanje' kao 'radnu aktivnost koja se obavlja u okviru odnosa nadređenosti i podređenosti između poslodavca i zaposlenog'.<sup>419</sup> Zapošljavanje se tako, odnosi na lično obavljanje radne aktivnosti od strane zaposlenog u korist poslodavca, u skladu sa uputstvima potonjeg, u njegovo ime, i u zamenu za naknadu“. Osim toga rad se obavlja tokom određenog radnog vremena prethodno dogovorenog, u prostorijama poslodavca ili eventualno na drugom ugovorenom radnom mestu, na trošak poslodavca i na njegovu odgovornost.<sup>420</sup>

Detaljnim kriterijumima koji odnos kvalifikuju kao radni odnos, češki Zakon o radu daje vodič za određivanje šta treba smatrati radnopravnim odnosom i šta ne bi trebalo, a samim tim i šta bi se moglo okarakterisati kao „lažno samozapošljavanje“. Shodno tome, ako osoba obavlja aktivnost sa osobinama koje su tipične za radni odnos, onda njegov status mora biti uređen na osnovu ugovora o radu. Ako osoba obavlja radnu delatnost po osnovu poslovne veze (na osnovu ugovora kojim se ne zasniva radni odnos) kod poslodavca, a takav rad ispoljava karakteristike radnog odnosa, to bi smatrati oblikom „lažnog samozapošljavanja“<sup>421</sup>

\*\*\*\*

Da bi se problem lažnog samozapošljavanja adekvatno rešio neophodno je da se zakonodavnim okvirom jasno uredi šta se smatra zaposlenim licima, odnosno radnopravnim odnosom a koji su kriterijumi kojima se osoba kvalifikuje za položaj samozaposlenog lica.

U Republici Srbiji se, stoga, može govoriti o posebnom zakonu koji bi uređivao položaj samozaposlenih, a u okviru njih uredio i status drugih lica po ugledu na primere iz uporednog prava kojima bi se zaštita proširila i na lica koja nisu u potpunosti ispunila uslove za status zaposlenog ili samozaposlenog. U nedostatku istog imalo bi mesta predlogu o proširenju dometa zaštite Zakona o radu i na lica koja su *de facto* u statusu zaposlenog iako formalno uređenje pravnog odnosa sa drugom stranom - *de facto* poslodavcem nije definisano ugovorom o radu. U tom smislu, trebalo bi primeniti institut činjeničnog prvenstva koji poznaju nacionalna zakonodavstva iz uporednog prava.

Radi preglednosti, sledeći uslovi trebalo bi da kvalifikuju lice za subjekta radnopravne zaštite iako *de iure* nije reč o zaposlenom u kontekstu radnopravnog odnosa:

1. Ekonomska zavisnost: ako je lice ekonomski zavisno od jednog klijenta u smislu da ostvaruje većinski prihod ( na primer više od 70%) od strane jednog klijenta/naručioca posla/poslodavca.
2. Obaveza poštovanja uputstava: ako lice mora da prati uputstva prilikom rada, odnosno da radi pod kontrolom slično kao i zaposleni.
3. Eksterna kontrola: ako lice ne može da odredi sopstvene metode rada, već je integrisano u interne procese rada lica za koje obavlja posao.
4. Bez preduzetničkog statusa: ako lice ne obavlja posao kao registrovani preduzetnik.
5. Obavlja rad u prostorijama „poslodavca“.

<sup>418</sup> Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, *op. cit.*, str. 232.

<sup>419</sup> Član 4, stav 2, Zakon br. 262/2006 Coll, nav. prema: Eurofound, 2017, *op. cit.*, str. 3.

<sup>420</sup> Eurofound, 2017, *op. cit.*, str. 3.

<sup>421</sup> Ladislav Průša et al., *The Socio-economic Status of Self-employed Persons in Czech Society*, Research Institute for Labour and Social Affairs, Prague, 2019, [https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_293.pdf](https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_293.pdf), 19.8.2022.

## 8. PORESKI TRETMAN SAMOZAPOSLENIH

### 8.1. Pravni okvir – pregled glavnih elemenata

Osnovni propis koji uređuje poreski tretman samozaposlenih je Zakon o porezu na dohodak građana. Ovim zakonom regulisane su poreske stope koje se odnose na fizička lica koja ostvaruju dohodak po nekom od zakonski priznatih osnova. Kada su u pitanju lica koja su ovom analizom identifikovana kao samozaposlena, relevantne su odredbe ovog zakona koje se odnose na zarade (u slučaju lica koja rade samostalno u vlastitom privrednom društvu ili ustanovi i preduzetnika koji isplaćuje ličnu zaradu) i prihode od samostalne delatnosti (u slučaju preduzetnika, lica koja rade na poljoprivrednom imanju i lica koja obavljaju samostalnu profesionalnu delatnost ili neki drugi posao za sopstveni račun). Zaradom se smatraju oni prihodi koji se ostvare po osnovu radnog odnosa i obavljanja privremenih i povremenih poslova, uključujući i isplaćenu ličnu zaradu preduzetnika<sup>422</sup>. Poreska stopa po kojoj se zarade oporezuje iznosi 10 odsto, s tim što neoporezivi deo zarade iznosi 19.300 dinara mesečno za lica koje radi sa punim radnim vremenom<sup>423</sup>. Zakon predviđa brojna poreska oslobođenja i poreske olakšice, od kojih su najrelevantiji: oslobođenje od plaćanja poreza na zarade osnivača koji su zaposleni u privrednom društvu i lične zarade preduzetnika i preduzetnika poljoprivrednika u periodu od 12 meseci od dana osnivanja, odnosno registrovanja (pod uslovom da neto zarada ne prelazi 37 hiljada dinara mesečno)<sup>424</sup>; oslobođenje od plaćanja poreza na zarade osnivača koji su zaposleni u privrednom društvu koje obavlja inovacionu delatnost u periodu od 36 meseci od dana osnivanja (pod uslovom da zarada ne prelazi 150 hiljada dinara mesečno)<sup>425</sup>. Kada je reč o prihodu od samostalne delatnosti, poreska stopa takođe iznosi 10 odsto. Dopunama Zakona 2021. godine prihod koji ostvaruju tzv. frilenseri (radnici na internetu) prepoznat je kao jedan od prihoda koji po svojoj prirodi čine dohodak fizičkog lica<sup>426</sup>, čime je propisano da ovi prihodi podležu poreskoj stopi od 20 odsto. Prema odredbama Zakona, preduzetnicima je priznato pravo da porez plaćaju na paušalno utvrđen prihod<sup>427</sup>. Paušalno oporezivanje detaljnije je regulisano Uredbom o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti.

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara propisuje nekoliko vrsta naknada za korišćenje javnih dobara čijem plaćanju podležu privredni subjekti, uključujući i preduzetnike.

---

<sup>422</sup> Zakon o porezu na dohodak građana, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 156/2020 - usklađeni din. izn., 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 132/2021 - usklađeni din. izn. i 10/2022 - usklađeni din. izn., čl. 13.

<sup>423</sup> *Ibid.*, čl. 16. i 15a.

<sup>424</sup> *Ibid.*, čl. 21d.

<sup>425</sup> *Ibid.*, čl. 21e.

<sup>426</sup> *Ibid.*, čl. 85 st. 1 tačka 18).

<sup>427</sup> *Ibid.*, čl. 40. Ovo pravo nije priznato nekim kategorijama preduzetnika i to onim: koji obavljaju delatnost iz oblasti reklamiranja i istraživanja tržišta, zatim trgovine na veliko i trgovine na malo i hotela i restorana (osim obveznika koji trgovinsku ili ugostiteljsku delatnost obavljaju u kiosku, prikolici ili sličnom montažnom ili pokretnom objektu), finansijskog posredovanja i aktivnosti u vezi s nekretninama; u čiju delatnost ulažu i druga lica; čiji je ukupan promet u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez, odnosno čiji je planirani promet kada počinje obavljanje delatnosti, veći od 6 miliona dinara; koji su evidentirani kao obveznici poreza na dodatu vrednost.

Najrelevantnija među njima je naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine (tzv. eko-taksa). Uredbom Vlade kojom se razrađuju odredbe pomenutog zakona za preduzetnike je utvrđena obaveza plaćanja iznosa od 20 hiljada dinara, 10 hiljada dinara, odnosno pet hiljada dinara u slučajevima velikog, srednjeg, odnosno malog uticaja njihove aktivnosti u okviru delatnosti na životnu sredinu<sup>428</sup>.

Kada je reč o dokumentima javnih politika Republike Srbije, u njima se pitanju poreskog tretmana samozaposlenih ne posvećuje posebna pažnja. Ni poreska strategija Vlade Srbije ni dokumenti koje je ona pripremila i usvojila u procesu pristupanja EU (na prvom mestu Program ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine) ne predviđaju posebne mere koje se odnose na oporezivanje prihoda i zarada samozaposlenih. Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine je istekla, a značajno je to što je ona sadržala dimenziju „Smanjenje poreskih i neporeskih obaveza privredi“<sup>429</sup>.

## 8.2. Pravni okvir – kritika pojedinih rešenja relevantnih za položaj samozaposlenih

Evropska komisija je u svom najnovijem izveštaju o napretku pozvala Srbiju da usvoji novu strategiju politike razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva<sup>430</sup>. Novom strategijom bi trebalo da budu predviđene mere kojima bi pojedine kategorije samozaposlenih imale povoljniji poreski tretman u odnosu na onaj prema pozitivnim propisima. Očigledna nesrazmera postoji u aktuelnim poreskim normama, posmatrano kako kroz ekonomsku snagu malih i velikih tržišnih aktera, tako i kroz aktuelne makroekonomske prilike. Naime, poreska stopa od 10 odsto kojoj podležu kako zarade, tako i prihodi samozaposlenih nepravilno je visoka u odnosu na stopu od 15 odsto kojom se oporezuje dobit privrednih društava. Pritom, poreska stopa kojoj podležu prihodi koje ostvaruju tzv. frilenseri iznosi čak 20 odsto. To je u suprotnosti sa standardima Međunarodne organizacije rada koja vladama država članica preporučuje pravično oporezivanje malih i srednjih preduzeća<sup>431</sup>. Ova nesrazmera u našem zakonodavstvu naročito dolazi do izražaja kada se uzme u obzir to da je stopa rizika od siromaštva kojoj su samozaposleni kod nas izloženi trostruko viša od one kod zaposlenih (18,8 odsto u odnosu na 6,2 odsto<sup>432</sup>). Takva situacija ukazuje na hitnost obezbeđivanja socijalne sigurnosti za samozaposlene, kao prioritetnog pitanja za ovu kategoriju radnika i radnica prema MOR<sup>433</sup>. Kada je reč o ostalim pitanjima koja bi trebalo da nađu svoje mesto u novoj strategiji, svakako bi bilo potrebno formulisati mere za dalje unapređenje poslovnog okruženja za samozaposlene (na prvom mestu za preduzetnike), u skladu sa *Think Small First*

---

<sup>428</sup> Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada, „Službeni glasnik RS“, br. 86/2019 i 89/2019.

<sup>429</sup> Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine, Vlada Republike Srbije, str. 20.

<sup>430</sup> Radni dokument Komisije, Republika Srbija – Izveštaj za 2021. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona „Saopštenje o politici proširenja EU za 2021. godinu“, str. 114.

<sup>431</sup> Vladama se naročito preporučuje da tokom trajanja ekonomskih kriza dužnu pažnju posvete formulisanoj javnih politika, uključujući i fiskalnu politiku. Izvor: Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189), International Labour Organization.

<sup>432</sup> *Relativno siromaštvo*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/relativno-siromastvo/>

<sup>433</sup> U nekim državama doprinosi za socijalno osiguranje samozaposlenih sa niskim prihodima sufinansiraju se iz javnih sredstava. Izvor: *Ensuring better social protection for self-employed workers*, International Labour Organization, Organization for Economic Co-operation and Development, 2020, str. 16.

načelom, jednim od stubova politike razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva EU<sup>434</sup>. To podrazumeva i omogućavanje njihovog elektronskog poslovanja u potpunosti, uključujući i takav način komuniciranja sa svim nadležnim organima, što i dalje nije slučaj u svim domenima koje to poslovanje zahteva.

Kada je reč o sistemu paušalnog oporezivanja, on je dugo vremena kritikovan kako od strane preduzetnika, tako i civilnog sektora kao previše složen, nepravičan i nepredvidljiv. Zbog toga je i samom prethodnom strategijom podrške malim i srednjim preduzećima bilo predviđeno usvajanje „jasne metodologije za oporezivanje prihoda preduzetnika koji porez na prihod od samostalne delatnosti plaćaju na paušalno utvrđen prihod“<sup>435</sup>. Njegovom reformom 2019. godine izvršena su određena poboljšanja, a na prvom mestu treba navesti to da je obveznicima poreza omogućeno da unapred izračunaju iznos koji treba da plate na ime poreza i doprinosa za socijalno osiguranje. Uredbom koja reguliše paušalno oporezivanje predviđa se i smanjene osnovice za utvrđivanje poreza za preduzetnike mlađe od 30 godina i one starije od 55 godina, kao i za preduzetnike u prvih 12, 24 i 36 meseci poslovanja<sup>436</sup>. Međutim, Uredba i dalje sadrži previše složene – i, u nekim slučajevima na nelogičnim i nejasnim kriterijumima zasnovane – formule za paušalno oporezivanje. Tako je propisano da se polazna osnovica za utvrđivanje visine paušalnog prihoda za zanatske, uslužne i zdravstvene delatnosti dobija množenjem polazne osnovice sa koeficijentom zone, a prema zonama utvrđenim za potrebe oporezivanja imovine<sup>437</sup>. To znači da usled povećanja prosečne cene nekretnina u određenoj zoni preduzetnik po automatizmu može pretrpeti povećanje poreza, iako mu se, istovremeno, prihodi možda nisu povećali. Takođe, za preduzetnike čija registrovana pretežna delatnost nije predviđena Uredbom propisano je da poreski organ utvrđuje koeficijent delatnosti, prema nekoj od predviđenih delatnosti, i to „polazeći od kriterijuma profitabilnosti i obima prometa“<sup>438</sup>. Na ovaj način se ponovo dodeljuje diskreciono pravo poreskim organima (iako je upravo u ovom pogledu prethodni sistem oporezivanja trpeo najveće kritike) da na osnovu nejasnih kriterijuma utvrđuju najznačajniju obavezu koju preduzetnici imaju prema državi.

U pogledu ekološke takse, EK je u svom najnovijem izveštaju o napretku kritikovala Srbiju zbog toga što je, nasuprot proklamovanoj nameri Vlade, ponovo povećan broj parafiskalnih nameta (recimo, uvođenjem ekološke takse) i to bez sprovedenih javnih konsultacija<sup>439</sup>. Takav način kreiranja javnih politika suprotan je načelima politike razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva EU prema kojima takva preduzeća moraju biti konsultovana u roku od najmanje osam nedelja pre formulisanja predloga javnih politika koji imaju uticaj na njihovo poslovanje<sup>440</sup>. Pored toga, iako su prema našim propisima iznosi ove takse za preduzetnike i dalje značajno manji u odnosu na one propisane za velika, srednja i mala pravna lica, oni nisu formulisani na osnovu načela „zagađivač plaća“, prema kojem se iznos naknade određuje srazmerno stepenu zagađenja životne sredine koji zagađivač izaziva. S druge strane, pozitivno je to što je od 2020. godine svim obveznicima ove takse omogućeno da prijave dostavljaju elektronskim putem.

---

<sup>434</sup> Prema ovom načelu, sve mere javnih politika da budu „prijateljske“ prema malim i srednjim preduzećima. Izvor: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - “Think Small First” - A “Small Business Act” for Europe.

<sup>435</sup> Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti, str. 45.

<sup>436</sup> Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 94/2019, 96/2019 - ispr. i 156/2020, čl. 5.

<sup>437</sup> *Ibid.*, čl. 5 st. 1 tačka 1).

<sup>438</sup> *Ibid.*, čl. 4 st. 5.

<sup>439</sup> *Radni dokument Komisije, Republika Srbija – Izveštaj za 2021. godinu*, str. 114.

<sup>440</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Think Small First” – A “Small Business Act” for Europe, str. 8.



### 8.3. Nepostojanje radnopravnog testa samostalnosti

Izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana usvojenim 2019. godine uveden je tzv. poreski test samostalnosti za preduzetnike koji rade pretežno ili isključivo za jednog nalogodavca, odnosno za neko lice koje je sa njim povezano. Kako je navedeno u obrazloženju predloga zakona, cilj ovih dopuna je suzbijanje „sive ekonomije“ kroz stvaranje uslova za „efikasnije suzbijanje nelegalnog rada fizičkih lica“<sup>441</sup>. Suština zakonskih rešenja odnosi se na uvođenje dodatnog oporezivanja prihoda koje preduzetnik ostvari od nalogodavca (ili od lica koje je sa njim povezano) u slučaju da je on ekonomski i/ili organizaciono zavisian od nalogodavca. Ova zavisnost postoji ukoliko je ispunjeno najmanje pet od propisanih devet kriterijuma: (1) nalogodavac preduzetniku određuje radno vreme, odnosno odmor i odsustva, a naknada mu se ne umanjuje za vreme provedeno na odmoru; (2) preduzetnik koristi prostorije poslodavca za poveren posao ili radi u mestu koje mu on odredi; (3) preduzetnik se stručno osposobljava ili usavršava direktno od strane ili u organizaciji nalogodavca; (4) nalogodavac je preduzetnika angažovao putem oglasa za rad fizičkih lica ili preko agencije koja posreduje u takvom angažovanju; (5) nalogodavac preduzetniku obezbeđuje alat, opremu ili druga sredstva za rad, odnosno rukovodi njegovim radom; (6) preduzetnik od nalogodavca ostvaruje najmanje 70 odsto svojih prihoda u periodu od 12 meseci; (7) ugovor o angažovanju preduzetnika ne sadrži klauzulu po kojoj on snosi uobičajeni poslovni rizik; (8) ugovor o angažovanju preduzetnika sadrži zabranu preduzetniku da radi za druge nalogodavce (osim kada je reč o njegovim direktnim konkurentima); (9) preduzetnik radi za nalogodavca neprekidno ili sa prekidima najmanje 130 radnih dana u periodu od 12 meseci<sup>442</sup>. Potrebno je naglasiti da se ovih 9 propisanih kriterijuma smatra zatvorenim skupom kriterijuma („*numerus clausus*“), pa njihovu primenu nije moguće dopuniti dodatnim ili drugačije definisanim uslovima. Prilikom utvrđivanja ovih kriterijuma kao dokazi se mogu upotrebiti: poreska prijava, poreski bilans, poslovne knjige i evidencije, računovodstveni iskazi, poslovna dokumentacija, iskazi svedoka, nalazi veštaka. Teret dokazivanja je na Poreskoj upravi, a ukoliko poreski službenik slobodnom ocenom dokaza utvrdi da je ispunjeno 5 od 9 kriterijuma, poreska stopa za prihode koje ostvari ovaj preduzetnik će iznositi 20 odsto, a poresku osnovicu čini njegov bruto prihod. Ispunjenost ovih kriterijuma se može utvrditi kako kontrolom preduzetnika, tako i kontrolom nalogodavca.

Rešenja iz poreskog testa samostalnosti odražavaju glavni pravac u pravnoj teoriji prema kojem se zavisnost samozaposlenih od nalogodavca utvrđuje procenjivanjem njihovog položaja prema ekonomskim i organizacionim kriterijumima. Ipak, kako je pojava zavisnih samozaposlenih relativno nova, tako je i određivanje jasnih kriterijuma – koji bi, pritom, bili prihvaćeni od strane relevantnih međunarodnih organizacija i njihovih država članica – još uvek na samom začetku. Neka od glavnih otvorenih pitanja u vezi sa određivanjem kriterijuma tiču se definisanja ekonomske zavisnosti u okviru organizacione zavisnosti, kao i njihovog međusobnog kombinovanja<sup>443</sup>. Relativno zaokružene i međusobno slične modele za utvrđivanje zavisnog položaja samozaposlenih izradile su dve organizacije Evropske unije – Evropska fondacija za unapređivanje uslova života i rada i Eurostat (statistički zavod EU). Prema prvom, zavisnost samozaposlenog postoji u slučaju nepostojanja ekonomske nezavisnosti, ili organizacione nezavisnosti, ili obe istovremeno<sup>444</sup>. Drugi set pak podrazumeva da je samozaposleni zavisian samo

<sup>441</sup> Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o porezu na dohodak građana, str. 13.

<sup>442</sup> Zakon o porezu na dohodak građana, čl. 85 stav 1, tačka 17).

<sup>443</sup> Rossella Bozzon, Annalisa Murgia, „Independent or Dependent? European Labour Statistics and Their (In)ability to Identify Forms of Dependency in Self-employment“, *Social Indicators Research*, 2022., str. 204.

<sup>444</sup> *Ibid.*, str. 205.

ukoliko istovremeno postoje i ekonomska i organizaciona zavisnost<sup>445</sup>. Razlike između ova dva modela postoje i na nivou definisanja pojedinačnih kriterijuma<sup>446</sup>.

Za razliku od uvođenja testa samostalnosti putem poreskih propisa, domaći zakonodavac se do sada nije bavio mogućnošću normiranja kriterijuma za utvrđivanje statusa zavisnih samozaposlenih u radnopravnom domenu, pa tako ishod poreskog testa samostalnosti neće uticati na kvalifikaciju odnosa između nalogodavca i preduzetnika u radnopravnom smislu, kao ni u smislu odredaba o zaštiti konkurencije. Pored toga, Inspektorat za rad u svojim godišnjim izveštajima o radu ne objavljuje podatke na osnovu izvršenih inspeksijskih nadzora o eventualnom broju lica koja posluju kao preduzetnici, a koja su, na osnovu kriterijuma poreskog testa samostalnosti, zapravo, ekonomski i organizaciono zavisna od nalogodavca. Ovi podaci se ne mogu pronaći ni u relevantnim statističkim istraživanjima koja sprovode domaće institucije ili u onima koja obuhvataju i našu zemlju. Glavni razlog za ovakvu situaciju kod nas leži u tome što Zakon o radu ne sadrži odredbe kojima se propisuju kriterijumi za utvrđivanje zavisnosti samozaposlenog od nalogodavca. Za formulaciju budućih odredbi Zakona o radu polazna osnova bi morao da bude postojeći test samostalnosti, pre svega, kako bi se ispoštovalo načelo pravne sigurnosti. U suprotnom, privredni subjekti koji podležu primeni normi dvaju različitih propisa bili bi u riziku da budu ocenjivani prema različitim – i, moguće, međusobno neusklađenim i suprotstavljenim – kriterijumima koji se primenjuju na istu faktičku situaciju. Alternativa ovom pristupu je da, istovremeno sa dopunama Zakona o radu, budu pripremljene i izmene i dopune Zakona o porezu na dohodak građana, kako bi se normiralo jedno celovito i koherentno pravno rešenje. Konačno, moguće je zamisliti i rešenje prema kojem bi postojeći test samostalnosti bio dopunjen odgovarajućim radnopravnim normama, dok bi, s druge strane, Zakon o radu bio dopunjen upućujućom normom na Zakon o porezu na dohodak građana. U ovom momentu jedini kriterijumi dati su u Uputstvu za tumačenje člana 85 Zakona o porezu na dohodak građana, koje je izdalo Ministarstvo finansija.

Kakav god pristup bio zauzet u odnosu na buduće izmene domaćeg zakonodavstva, osmišljavanje radnopravnog testa samostalnosti bi svakako moralo da bude zasnovano na rezultatima uporednopravne analize. Ipak, ni u ovom pogledu ne treba imati posebno visoka očekivanja, jer, kako primećuje Međunarodna organizacija rada, svega nekoliko država svojim propisima definiše zavisne samozaposlene<sup>447</sup>, dok samo retke države poput Slovačke objavljuju statističke podatke o „lažnom samozapošljavanju“<sup>448</sup>. Najobuhvatnije kriterijume za procenu zavisnosti samozaposlenih sadrže nemački propisi. Zakon o unapređenju samozaposlenosti, usvojen 1999. godine, utvrđuje da je ekonomski zavisan radnik onaj koji ispuni najmanje tri od sledećih pet kriterijuma: ne zapošljava radnike koji su u obavezi da budu socijalno osigurani; uobičajeno radi samo za jednog nalogodavca; obavlja istu vrstu posla koji obavljaju zaposleni kod

---

<sup>445</sup> *Ibid.*

<sup>446</sup> Tako oba modela mere ekonomsku zavisnost, ali dok prvi podrazumeva da ona postoji ukoliko samozaposleni ima samo jednog klijenta ili ukoliko ostvaruje više od 75 odsto prihoda od glavnog klijenta, prema drugom samozaposleni mora imati samo jednog klijenta ili dominantnog klijenta (onog koji obezbeđuje najmanje 75 odsto prihoda samozaposlenog) u proteklih 12 meseci. Dalje, oba modela mere vremensku zavisnost, ali tako što prema prvom ona postoji ukoliko je radno vreme samozaposlenog određeno od strane klijenta ili ukoliko samozaposleni ima izbor ili može da se prilagodi u okviru određenih ograničenja, dok prema drugom o radnom vremenu samozaposlenog *mora odlučivati klijent ili bilo koja druga strana*. Zatim, oba modela mere zavisnost u obavljanju zadataka, ali tako što prema prvom ona postoji ukoliko samozaposleni ne može da utiče na redosled ili metod rada, dok prema drugom samozaposleni mora biti u poziciji da ne može da utiče na *sadržaj* ili redosled zadataka u okviru glavnog posla. Na kraju, samo prvi model meri tzv. funkcionalnu zavisnost (Eng. *Operational dependency*) i podrazumeva da ona postoji ukoliko samozaposleni nema pravo da zapošljava ili otpušta radnike ili da donosi najvažnije odluke o tome kako da posluje. *Ibid.*, str. 206.

<sup>447</sup> *Ensuring better social protection for self-employed workers*, International Labour Organization & Organization for Economic Co-operation and Development, 2020, str. 13.

<sup>448</sup> *Nestandardno zapošljavanje širom svijeta*, International Labour Organization, str. 14.

nalogodavca; obavljao je isti posao kao zaposleni kod nalogodavca pre sadašnjeg posla; ne može da pruži dokaz o preduzetničkoj aktivnosti<sup>449</sup>. Dodatni set kriterijuma nastao je na osnovu sudske prakse i formulisan je od strane Saveznog radnog suda. Na osnovu njega, ekonomski zavisnim zaposlenim će se smatrati onaj koji zavisi od instrukcija nalogodavca u pogledu mesta rada, ili radnog vremena ili sadržaja rada, odnosno onaj koji je deo organizacione strukture nalogodavca ili koristi njegovu opremu (ne mora biti ispunjeno svih pet kriterijuma, već sud u svakom konkretnom slučaju procenjuje njihovu ispunjenost)<sup>450</sup>. Drugi primer zakonodavstva koje sadrži kriterijume za utvrđivanje statusa ekonomski zavisnog samozaposlenog je zakonodavstvo Kraljevine Španije. Prema španskom Zakonu o autonomnom radu, taj status će imati samozaposleni koji najmanje 75 odsto svojih prihoda ostvaruje od jednog klijenta i koji kumulativno ispunjava sledeće kriterijume: ne zapošljava radnike i ne vrši podugovaranje da bi obavio ugovoreni posao za klijenta; ne obavlja svoju aktivnost u ime klijenta na nespecificiran način putem radnika koji pružaju usluge; ima sopstvenu infrastrukturu za proizvodnju i materijale, neophodne za obavljanje aktivnosti koji su nezavisni od onih koje poseduje klijent; obavlja svoju aktivnost prema sopstvenim organizacionim kriterijumima, bez uticaja na tehnička uputstva koja prima od klijenta; ostvaruje ekonomsku naknadu zasnovanu na rezultatu svoje aktivnosti, u skladu sa ugovorom sa klijentom i preuzimajući poslovni rizik tog posla<sup>451</sup>.

#### 8.4. Poreski tretman samostalnih umetnika

Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje definiše da je samostalni umetnik osiguranik – fizičko lice koje samostalno, u vidu zanimanja, obavlja umetničku delatnost i kome je reprezentativno udruženje u kulturi utvrdilo status lica koje samostalno obavlja umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast kulture, ako nije osigurano po drugom osnovu<sup>452</sup>. Isti zakon ih definiše kao obveznike plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i zdravstveno osiguranje<sup>453</sup>.

Zakon o kulturi propisuje da po zahtevima lica za utvrđivanje statusa lica koje samostalno obavlja umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture, reprezentativna udruženja donose rešenja za kulturno područje za koje su upisana u registar reprezentativnih udruženja u kulturi<sup>454</sup>, a Registar reprezentativnih udruženja u kulturi uspostavlja i vodi ministarstvo nadležno za poslove kulture kao jedinstvenu, centralizovanu i javno dostupnu evidenciju u elektronskom obliku<sup>455</sup>.

Zakon o porezu na dohodak građana definiše da se na prihode od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine, porez plaća po stopi od 20 odsto na osnovicu koju čini razlika između bruto prihoda i troškova (stvarnih i normiranih) koje je obveznik imao pri ostvarivanju i očuvanju prihoda<sup>456</sup>. Normirani troškovi se priznaju obvezniku – autoru, odnosno nosiocu srodnog prava u

<sup>449</sup> Germany: *Self-employed workers*, Eurofound, 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/germany-self-employed-workers>

<sup>450</sup> *Ibid.*

<sup>451</sup> Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, “Boletín Oficial del Estado” núm. 166, de 12/07/2007, čl. 11., st. 2-3.

<sup>452</sup> Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, „Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021 i 10/2022 - usklađeni din. izn., čl. 6. st. 1 tačka 16).

<sup>453</sup> *Ibid.*, čl. 8. st. 1 tačka 9).

<sup>454</sup> Zakon o kulturi, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 13/2016, 30/2016 - ispr., 6/2020, 47/2021 i 78/2021, čl. 62. st. 1.

<sup>455</sup> *Ibid.*, čl. 56. st. 3.

<sup>456</sup> Zakon o porezu na dohodak građana, čl. 55. i 58.

visini koja je opredeljena vrstom autorskog dela. Na ove prihode porez se plaća po odbitku, što znači da je isplatalac prihoda kao poreski platac, dužan da porez obračuna, obustavi i uplati na propisane račune u momentu isplate prihoda u skladu sa propisima koji važe na dan isplate prihoda. Što se tiče obračuna za plaćanje doprinosa, osnovica doprinosa za samostalne umetnike je oporezivi prihod po osnovu obavljanja umetničke delatnosti na koji se plaća porez na dohodak građana, po zakonu koji uređuje porez na dohodak građana, ostvaren u godini za koju se utvrđuju i plaćaju doprinosi<sup>457</sup>. Do konačnog utvrđivanja oporezivog prihoda, samostalni umetnici plaćaju tromesečno akontaciju doprinosa na osnovicu koju, u zavisnosti od visine očekivanih prihoda u tekućoj godini, opredele u jednom od sledećih iznosa pomnoženim koeficijentom tri: 1) najniža osnovica doprinosa iz člana 38. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje; 2) prosečna mesečna zarada u Republici isplaćena po zaposlenom u prethodnoj godini; 3) dvostruka prosečna mesečna zarada u Republici isplaćena po zaposlenom u prethodnoj godini; 4) četverostruka prosečna mesečna zarada u Republici isplaćena po zaposlenom u prethodnoj godini<sup>458</sup>. Utvrđivanje obaveze doprinosa za samostalne umetnike vrši Poreska uprava rešenjem. Samostalni umetnici su dužni da plaćaju akontaciju doprinosa na osnovu rešenja Poreske uprave kojim se utvrđuje godišnja i tromesečna akontaciona obaveza doprinosa, a konačna obaveza doprinosa za samostalne umetnike utvrđuje se po isteku kalendarske godine u kojoj su ostvarili prihod<sup>459</sup>. Radi utvrđivanja konačne obaveze doprinosa za prethodnu godinu, samostalni umetnici podnose nadležnoj organizacionoj jedinici Poreske uprave prijavu sa podacima i dokazima o ostvarenim oporezivim prihodima na koje se plaća porez na dohodak građana po zakonu koji uređuje porez na dohodak građana<sup>460</sup>. Razliku između uplaćenih akontacija doprinosa i iznosa konačne obaveze doprinosa utvrđene za prethodnu godinu rešenjem Poreske uprave, samostalni umetnici dužni su da plate u roku od 15 dana od dana dostavljanja prvostepenog rešenja o utvrđivanju konačne obaveze<sup>461</sup>.

Zakon o kulturi u čl. 70. propisuje da se doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje i doprinosi za zdravstveno osiguranje za samostalne umetnike obezbeđuju u budžetu jedinica lokalne samouprave. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u članu 64a propisuje da doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i doprinos za zdravstveno osiguranje za samostalne umetnike može plaćati jedinica lokalne samouprave, jedinica teritorijalne autonomije, Republika Srbija ili ustanova iz oblasti kulture čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, jedinica teritorijalne autonomije ili Republika Srbija. Preporuka je Udruženja likovnih umetnika Srbije da se prilikom izbora osnovice za obračun doprinosa zaokruži najniža osnovica, jer se iz budžeta lokalne samouprave finansira akontacija po najnižoj osnovici. U praksi, jedinice lokalne samouprave često kasne sa uplatama ili se desi da se zbog komplikovanosti procedure propusti uplata određenom umetniku, pa on ne može da overi zdravstvenu knjižicu i da koristi prava iz zdravstvenog osiguranja.

S obzirom na to da se status samostalnog umetnika može priznati i umetnicima koji imaju prebivalište u inostranstvu, a uslov je da svojim umetničkim i profesionalnim radom doprinose afirmaciji naše umetnosti i kulture<sup>41</sup>, u Carinskom zakonu postoje određene olakšice koje se odnose na umetnike. Naučnici, književnici i umetnici oslobođeni su od plaćanja uvoznih dažbina

---

<sup>457</sup> Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, čl. 25. st. 1.

<sup>458</sup> *Ibid.*, st. 2.

<sup>459</sup> *Ibid.*, čl. 58a, st. 2. i 3.

<sup>460</sup> *Ibid.*, st. 4.

<sup>461</sup> *Ibid.*, čl. 59a, st. 3.<sup>41</sup> Pravilnik o bližim uslovima, merilima i kriterijumima, kao i postupku po zahtevima lica za utvrđivanje statusa lica koja samostalno obavljaju umetničku ili drugu delatnost u oblasti kulture, „Sl. glasnik RS“, br. 9/17, 96/19 (Prečišćen tekst zaključno sa izmenama iz „Sl. glasnika RS“ broj 96/19 koje su u primeni od 08.01.2020.

<sup>42</sup> Carinski zakon, „Sl. glasnik RS“, br. 95/2018, 91/2019 - dr. zakon, 144/2020 i 118/2021, čl. 245. st. 1 tačka 8).

na sopstvena dela koja unesu iz inostranstva<sup>42</sup>. Ova lica dužna su da podnesu carinarnici pismenu izjavu da su predmeti koje unose njihova stvaralačka dela.

Zbog prirode posla koji obavljaju moglo bi se reći da su samostalni umetnici najugroženija kategorija samozaposlenih lica, pogotovo od početka pandemije zarazne bolesti Covid 19. Pozorišta su prva bila zatvorena, a zatim i ostale institucije u oblasti kulture. Imajući to u vidu, izmene domaćeg zakonodavstva trebalo bi da donesu obavezu finansijske pomoći države umetnicima za vreme socijalno-ekonomskih kriza, kao i smanjenje poreske stope na prihode od autorskih prava.

## 8.5. Zaključci i preporuke

U Srbiji se danas odsustvo brige od strane javnih vlasti za usvajanje evropskih standarda i unapređenje položaja siromašnih vidi i u odsustvu interesovanja za razvoj preduzetništva i, naročito, pravičnog poreskog tretmana samozaposlenih. U našoj zemlji samozaposleni podležu poreskoj stopi od 10 odsto (a neke kategorije poput frilensera stopi od čak 20 odsto), bilo da ostvaruju pravo na zaradu ili pak imaju prihode od samostalne delatnosti. To je stopa veoma slična onoj kojom se oporezuje dobit privrednih društava, a koja iznosi svega 15 odsto, iako su samozaposleni u trostruko višem riziku od siromaštva u odnosu na zaposlene koji rade u tim privrednim društvima i javnim institucijama. Preduzetnici koji ostvaruju manje prihode imaju pravo da budu oporezovani putem paušalnog oporezivanja. Ovaj sistem je reformisan 2019. godine, uz značajna unapređenja, uključujući i povlastice za početnike u poslovanju i osetljive kategorije. Međutim, ostala su pojedina nelogična i nejasna rešenja koja uzrokuju neopravdano visoko poresko opterećenje preduzetnika u nekim slučajevima, kao što je ono kojim se visina poreza vezuje za prosečnu cenu nekretnina u zoni u kojoj posluju. Kada je reč o parafiskalnim nametima, njihov broj se i dalje povećava i to najčešće bez konsultacija sa javnošću. Ekološka taksa se i dalje ne određuje srazmerno stepenu zagađenja životne sredine koji zagađivač izaziva (načelo „zagađivač plaća“). Iako ima pomaka kada je reč o elektronskom poslovanju i komunikaciji (npr. podnošenje prijave za ekološku taksu elektronskim putem), potrebna su dalja unapređenja u ovom pogledu kada je reč o načinu rada državnih organa u domenu poreskih propisa. Na kraju, iza uvođenja tzv. poreskog testa samostalnosti za preduzetnike koji su ekonomski zavisni od nalogodavca stajali su isključivo motivi u domenu fiskalne politike, pa slične odredbe još uvek nisu uvedene i Zakonom o radu. Položaj ekonomski zavisnih samozaposlenih nije ni u fokusu rada Inspektorata za rad i zvanične statistike.

Na osnovu navedenih zaključaka mogu se formulisati odgovarajuće preporuke, i to:

- 1) Sa aspekta načela umerenosti poreskog opterećenja -
  - Smanjenje osnovne poreske stope na zaradu i na prihod od samostalne delatnosti na 8 odsto;
  - Dalji razvoj sistema elektronskog poslovanja i komunikacije sa državnim organima u oblasti naplate poreza;
- 2) Sa aspekta načela ravnornosti poreza -
  - Uvođenje progresivnog poreskog oporezivanja za osetljive kategorije samozaposlenih lica (npr. preduzetnici bez zaposlenih i samostalni umetnici) u rasponu od 5-8 odsto poreske stope na zaradu i na prihod od samostalne delatnosti i od autorskih prava i povećanje neoporezivog dela zarade za ova lica koja ostvaruju pravo na zaradu;
  - Dodatno unapređenje kriterijuma za paušalno oporezivanje u cilju povećanja predvidljivosti, pravičnosti i transparentnosti sistema paušalnog oporezivanja;
- 3) Iz ugla standarda dostojanstvenog rada MOR -

- Uvođenje radnopravnog testa samostalnosti preduzetnika putem izmena i dopuna Zakona o radu, uz istovremeno međusobno usklađivanje sa odredbama Zakona o porezu na dohodak građana (tzv. poreski test samostalnosti preduzetnika);
- Unapređenje položaja tzv. ekonomski zavisnih samozaposlenih proširenjem nadležnosti Inspekcije rada, kako bi obuhvatila i sprovođenje radnopravnog testa samostalnosti u okviru inspeksijskih nadzora, kao i proširenjem obuhvata statističkih istraživanja koje sprovodi Republički zavod za statistiku.
- Targetirana novčana davanja države najugroženijim kategorijama samozaposlenih lica tokom socijalno-ekonomskih kriza (npr. pandemija).

Na kraju, važno je napomenuti to da navedene preporuke treba da budu sastavni deo sveobuhvatne reforme sistema poreskih propisa, sa osnovnim ciljem povećanja njegove pravičnosti, a u skladu sa očekivanom novom strategijom za podršku razvoja preduzetništva i malih i srednjih preduzeća. Pored toga, sve javne politike i propisi koji iz njih budu proizašli treba da budu rezultat javne rasprave sprovedene u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i preporukama Evropske komisije i drugih nadležnih tela međunarodnih organizacija sa kojima Srbija sarađuje i u čijem radu učestvuje.

## 9. SOCIJALNO OSIGURANJE SAMOZAPOSLENIH LICA – UPOREDNO PRAVNI PRIKAZ

### 9.1. Uvod

U mnogim zemljama širom sveta sistemi socijalnog osiguranja postavljeni su prvenstveno tako da su usmereni na pokrivanje zaposlenih, dok su samozaposleni u potpunosti isključeni iz domena primene ili su samo delimično pokriveni. Kao rezultat, razne kategorije samozaposlenih suočavaju se sa poteškoćama u pristupu socijalnom osiguranju. Sa druge strane postoje i svetli primeri dobrih rešenja, gde su ne samo samozaposleni već i druge kategorije radnika koje ne rade za drugog već se nalaze u nekom od nestandardnih oblika rada, pokriveni posebnim sistemima socijalnog osiguranja u okviru socijalne zaštite koju svaka država garantuje nacionalnim zakonodavstvom.

Nedostaci u pogledu socijalne zaštite samozaposlenih kao šireg aspekta u odnosu na socijalno osiguranje stvaraju izazove ne samo za ostvarivanje njihovog ljudskog prava na socijalnu sigurnost već i za društveni i ekonomski razvoj u kontekstu postizanja Ciljeva održivog razvoja, a posebno cilj 1.3 posvećen sistemima socijalne zaštite.<sup>462</sup> S obzirom na to da samozaposleni, uključujući i lica poput „lažnih samozaposlenih“ ili „ekonomski zavisnih samozaposlenih“ sve više nalaze svoje mesto na tržištu rada i čiji broj raste, a posebno u duhu novih i fleksibilnih oblika rada, zatvaranje izrazitih jazova u pogledu dometa odredaba socijalnog osiguranja je izuzetno značajno.

Vredi napomenuti, međutim, da su mnoge zemlje, preduzele napore da se proširi socijalna zaštita na samozaposlene i radnike koji rade u tzv. neformalnom sektoru ekonomija. Ipak,

<sup>462</sup> ILO, *Extending social security to self-employed workers -Lessons from international experience*, March 2021, str. 2, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55726>, 17.8.2022.

pokrivenost socijalnom zaštitom ostaje izuzetno niska u zemljama sa najvišom stopom siromaštva.<sup>463</sup>

Iako su razlike u pogledu pravnog statusa zaposlenih i samozaposlenih sa stanovišta organizacije rada i ostvarivanja prava po osnovu rada neupitna, ipak, ono što posebno dovodi samozaposlene u položaj izrazite osetljivosti jeste pitanje njihovog pristupa socijalnoj zaštiti.. Samozaposleni se tako suočavaju sa preprekama prilikom ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu i određena prava u pogledu inkluzije na tržište rada. Razlog tome leži u činjenici da najveći broj sistema socijalne zaštite ne tretira samozaposlene u kontekstu lica koja obavljaju rad za drugoga već češće kao lica koja su u mogućnosti da sama sebe obezbede – te se smatraju sličnija poslodavcima, pa se posledično praznine u vidu izuzimanja od primene socijalne zaštite opravdavaju time da su ista obezbeđena za lica koja rade u odnosu zavisnosti, to jeste za drugog, pa samim tim za prava po osnovu radnog odnosa.

U mnogim zemljama širom sveta izmena sistema socijalne zaštite ide u pravcu proširenja i na lica van zaposlenih u smislu rada po osnovu ugovora o radu. Tako, u nekim zemljama se prave razlike između grupa samozaposlenih u smislu rizika kojima su isti pokriveni. Na evropskom nivou, pitanje socijalne zaštite samozaposlenih razmatra se u kontekstu Evropskog stuba socijalnih prava.<sup>464</sup> U tom smislu, unutar Evropske Unije (EU) izgrađeni su sistemi socijalne zaštite prema dve glavne filozofije:

1. Prva ima za cilj održavanje prihoda radnika u slučaju ostvarivanja *socijalnih rizika*, pri čemu je polazna tačka radni odnos;
2. Druga je usmerena ka obezbeđivanju adekvatnog, ujednačenog prihoda za sve građane u *slučaju određenih rizika*. Ovaj zamenski prihod može biti univerzalan i visok u nekim slučajevima ili ograničen i/ili u vezi sa imovinskim stanjem lica, odnosno mogućnost ostvarivanja prava vezuje se samo u slučaju prelaska praga u pogledu imovinskog stanja.

Svi sistemi socijalne zaštite u EU su zapravo mešavina navedena dva, ali osnovne razlike u osnovnim filozofije su i dalje vidljive i utiču na određene elemente socijalne zaštite. Kako su sistemi socijalne zaštite evoluirali tokom vremena, većina njih uključuje elemente koji su univerzalni dok se manji broj vezuje za postojanje radnog odnosa.<sup>465</sup>

U skladu sa pomenutim hibridnim modelima sistema socijalne zaštite možemo razlikovati četiri koja su po svojim karakteristikama pogodna za svrstavanje u neku od posebnih grupa, pri čemu valja imati u vidu da se dodatne podele mogu praviti i unutar svake od ovih grupa. Tako, u zavisnosti od toga koji model je usvojen možemo razlikovati sisteme socijalne zaštite (u okviru kojih je posebna pažnja prilikom podele stavljena na socijalno osiguranje) koji se primenjuju u pogledu samozaposlenih lica na sledeći način:

- Inkluzivni sistemi socijalnog osiguranja, odnosno sistemi prema kojima i zaposleni i samozaposleni ostvaruju gotovo identična prava
- Sistemi socijalnog osiguranja posebno predviđeni za samozaposlena lica
- Sistemi socijalnog osiguranja u kojima su predviđeni univerzalni rizici kojima su pokriveni i zaposleni i samozaposleni ali bez posebnog sistema za samozaposlena lica
- Sistemi socijalnog osiguranja kojima su predviđena ograničena univerzalna prava iz socijalnog osiguranja koja ostvaruju samozaposleni

---

<sup>463</sup> Na primer, zemlje Azije, koje broje veliki broj stanovnika poput Kine i Tajlanda uvele su univerzalnu penziju i zdravstveno osiguranje, dok je Mongolija usvojila univerzalne šeme isplate dečjih dodataka. Kao rezultat, oko 63 odnosno 72 odsto stanovništva u Kini i Mongoliji je pokriveno nekim oblikom socijalne zaštite. A u Indiji je manje od petine stanovništva pokriveno nekim oblikom socijalne zaštite. *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, International Labour Office, Geneva, 2019, str. 47.

<sup>464</sup> Slavina Spasova *et al.*, „Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe”. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, Brussels, 2017, str. 48.

<sup>465</sup> Ibid.

## 9.2. Inkluzivni sistemi

Najbolji primeri inkluzivnih sistema mogu se pronaći u zemljama Skandinavije – Danskoj, Finskoj i Švedskoj gde samozaposleni imaju pravo na socijalnu zaštitu isto kao i zaposleni.

U Švedskoj, sistem socijalnog osiguranja je u osnovi zasnovan na principu jednakog za sva lica, pa samim tim ne pravi se velika razlika između zaposlenih i samozaposlenih. U Švedskoj se pored poreza na zaradu plaćaju i doprinosi za zdravstveno osiguranje, bolovanje, penziju, porodične penzije, roditeljsko odsustvo, povrede na radu i naknade na tržištu rada (*labour market fees* eng.). Naknada u slučaju bolovanja i roditeljskog odsustva se obračunava na osnovu godišnjeg prihoda.<sup>466</sup> Samozaposleni se mogu prijaviti za osiguranje za slučaj nezaposlenosti (*unemployment insurance* eng.), koja im može poslužiti kao podrška da započnu sa radom, ali im isto ne isključuje pravo na naknadu za nezaposlene (*unemployment benefit* eng.). Visinu prihoda koju samozaposleno lice ostvaruje po osnovu nezaposlenosti odeđuje Nacionalna služba za zapošljavanje.<sup>467</sup>

U Finskoj je formalno sistem osiguranja samozaposlenih isti kao za zaposlene, ali samozaposleni mogu odrediti koje socijalne rizike žele da pokriju plaćanjem doprinosa jednako kao i visinu doprinosa.<sup>468</sup>

U Danskoj je takođe, sistem socijalnog osiguranja isti za samozaposlene i zaposlene, ali su određeni elementi dobrovoljni, odnosno samozaposlena lica mogu izabrati da li će doprinosima pokrivati i rizike kao što su nezgoda na radu i nezaposlenost. Valja naglasiti da je u 2018. godini Danska sprovela reformu osmišljenu da se obezbede naknade za nezaposlena lica koje su pristupačne i samozaposlenima ali i drugim radnicima koji rade u nekom fleksibilnih oblika rada van radnog odnosa. Pre reforme, samozaposleni su morali da prilože dokumentaciju ne samo o zaradi, već i prijave prihoda i poreza, dok je za zaposlene bilo potrebno da dokažu da ispunjavaju uslove za minimalnu zaradu kako bi bili osigurani za slučaj nezaposlenosti, pa je samim tim ostvarivanje prava bilo manje predvidljivo za samozaposlene nego za zaposlene. Takođe, pre reforme lice je moglo biti osigurano samo kao zaposleni ili samozaposleni, što otežalo je onima koji se nalaze u prostoru između zaposlenog i samozaposlenog.<sup>469</sup>

## 9.3. Specijalni sistemi socijalnog osiguranja

U nizu zemalja postoje specifični sistemi socijalnog osiguranja za samozaposlene. Među njima su: Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Luksemburg, Holandija, Španija i Portugal.

U Austriji postoje posebne šeme za različite grupe samozaposlenih. Međutim, od 2005. godine pojedini segmenti su usklađeni za sve poput penzionog sistema (osim za poljoprivrednike, koji i dalje imaju poseban fond). Davanja po osnovu zdravstvenog osiguranja, porodijskog odsustva, tuđe nege i brige, invalidske i porodične penzije su slične onima koje ostvaruju

---

<sup>466</sup> Employment, Social Affairs & Inclusion Your social security rights in Sweden, [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Sweden\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Sweden_en.pdf), 17.8.2022.

<sup>467</sup> Antonia Asenjoa, Clemente Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, International Labour Office, 2019, str. 14.

<sup>468</sup> Slavina Spasova *et al.*, *op. cit.*, str. 48.

<sup>469</sup> Jon Kvist, *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report, No. 2017/45.



zaposleni. Postoje ograničenja u pogledu visine iznosa naknade za slučaj bolovanja, ali je u tom slučaju moguće da samozaposleni ostvari pun iznos (dakle kao i zaposleni) samo na osnovu dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. U pogledu osiguranja za slučaj nezaposlenosti uveden je poseban režim za samozaposlene. Sa druge strane valja naglasiti, da se u Austriji pravi razlika između samozaposlenih i ekonomski zavisnih radnika, pa tako, potonji imaju u određenim situacijama pristup sistemu socijalne zaštite jednako kao i zaposleni.<sup>470</sup>

U Belgiji samozaposleni imaju poseban sistem socijalnog osiguranja i pokriveni su u slučaju svih rizika kao i zaposleni, ali najčešće za kraći period u odnosu na zaposlene. Izuzetak je osiguranje za slučaj nezaposlenosti i povrede na radu, koje nije posebno predviđeno za samozaposlene.<sup>471</sup>

U Francuskoj, postoje specifični sistemi socijalnog osiguranja za različite grupe samozaposlenih. Od kasnih 1970-ih, tretman socijalne zaštite samozaposlenih postepeno je usklađivan sa opštim sistemom: porodične penzije za samozaposlene uključene su u opštu šemu 1978. godine; davanja iz zdravstvenog osiguranja usklađena su sa opštim sistemom 2000. godine, a zatim i naknade za bolovanje 2016. godine. Takođe, penzijski sistem se u izvesnoj meri ujedinio sa opštim sistemom, posebno za samozaposlene zanatlije i trgovce na malo, ali i za druge slobodne profesije. Tako, danas, zdravstvena zaštita, penzije i porodične naknade su deo šeme socijalnog osiguranja za sve radnike, ali obračun naknada za navedeno se odvija na različite načine – pravo na naknadu u slučaju bolovanja i invalidnosti se može ostvariti nakon godinu dana osiguranja, ali uz određena ograničenja u pogledu vremenskog perioda bolovanja koje je pokriveno osiguranjem. Naknada u slučaju porodijskog odsustva se obično obračunava paušalno. Samozaposleni mogu biti dobrovoljno osigurani u slučaju povreda na radu, dok nemaju pravo na osiguranje za slučaj nezaposlenosti.<sup>472</sup>

U Nemačkoj postoje razlike između samozaposlenih u pogledu pokrivenosti socijalnom zaštitom. Sa druge strane, određeni elementi socijalne zaštite su univerzalni za sve radnike, poput zdravstvenog osiguranja i naknada koje po osnovu socijalnog osiguranja mogu ostvarivati članovi porodice osiguranika (*family benefits eng.*). Međutim, samozaposlenima je dozvoljeno da se opredele pored obaveznog zdravstvenog osiguranja i za dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Osiguranje u slučaju bolesti (bolovanje), invalidnosti i povrede na radu je obavezno za sve grupe samozaposlenih, osim poljoprivrednika koji ne ostvaruju naknadu u slučaju bolesti – odnosno naknadu u slučaju bolovanja. Penzijsko osiguranje je obavezno za većinu samozaposlenih osim za one, kao što su slobodne profesije, koji imaju posebne šeme za ostvarivanje prava po osnovu socijalnog osiguranja, pa tako umetnici i pisci pokriveni su šemama zdravstvenog i penzionog osiguranja koje funkcionišu na isti način kao i one za zaposlene, uz određena odstupanja prilagođena ovim profesijama.<sup>473</sup> Osiguranje za slučaj nezaposlenosti je dobrovoljno i samozaposleni mogu ostvariti prava po osnovu nezaposlenosti nakon 12 meseci dobrovoljne uplate doprinosa za slučaj nezaposlenosti, dok su poljoprivrednici u potpunosti isključeni.<sup>474</sup>

U Holandiji, socijalna zaštita od nebezbednih ili nezdravih uslova rada je ista za zaposlene i samozaposlene. U pogledu drugih rizika, sistem socijalne zaštite za samozaposlene je drugačiji jer ugovor na osnovu kojeg samozaposlena lica „rade“ po zakonu nije ugovor o radu. Kao rezultat

---

<sup>470</sup> OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers*, OECD Publishing, Paris, 2018, str. 48.

<sup>471</sup> Ibid.

<sup>472</sup> Pierre Cahuc, “Social protection for the self-employed“, in: *The Future of Social Protection What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, Paris, 2018, str. 102.

<sup>473</sup> Charnim Park, „Social Security for the Self-employed: With a Focus on the European Countries“, \*\*\*, str. 10.

<sup>474</sup> Uwe Fachinger Anna Frankus, “Self-Employment and the Insurance against Social Risks” in: *The Handbook of Research on Freelancing and Self-Employment*, Senate Hall Academic Publishing, 2015, str. 135-146; Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, str. 49.

toga, odredbe zakona o radu, uključujući i aspekte socijalnog osiguranja koji se vezuju za radni odnos se ne primenjuje. To znači da samozaposleni nije osiguran od rizika nezaposlenosti, invalidnosti ili bolesti i nema pravo na minimalnu zaradu. Sa druge strane, samozaposleni ostvaruju prava po osnovu materinstva u zavisnosti od visine ranije prijavljenih prihoda. Pored toga, postoji Zakon o socijalnoj pomoći posebno za samozaposlene (*Besluit bijstandverlening zelfstandigen, Bbz*). Samozaposleni koji ostvaruje privremeni manjak prihoda može ostvariti pravo na socijalnu pomoć za dopunu prihoda (do nivoa redovne socijalne pomoći ukoliko su prijavljeni prihodi niži). Takođe je moguće dobiti kredit sa nultom kamatnom stopom umesto socijalne pomoći. Uslovi koji su predviđeni da bi lice bilo subjekat prava na socijalnu pomoć za samozaposlene podrazumeva sledeće: da je gubitak prihoda privremen, sa očekivanjem da će samozaposleno lice u budućnosti povratiti dovoljan nivo prihoda, da je lice provelo najmanje određen broj sati (1.225) sati godišnje radeći u sopstvenoj kompaniji i nije ostvarivalo prihode radeći za drugo lice. Maksimum trajanje ove pomoći je 12 meseci, ali se može produžiti na dodatni period 24 meseca ako je potrebno.<sup>475</sup> Najzad, za starije samozaposlene sa niskim primanjima postoji još jedan poseban zakon - Zakon o beneficijama (*Vet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gevezene zelfstandigen, IOAZ*). Ovim Zakonom se obezbeđuje dodatak na prihod samozaposlenima koji su stariji od 55 godina, ali još uvek nisu navršili uslove za starosnu penziju (65).<sup>476</sup>

U Španiji, samozaposleni su uključeni u opšti režim socijalnog osiguranja u skladu sa Ustavom, tačnije članom 41, prema kojem svi građani - dakle nezavisno od toga da li su zaposleni ili ne a koji obavljaju profesionalnu, odnosno lukrativnu aktivnost imaju pravo na socijalnu sigurnost.<sup>477</sup> Ali, u okviru sistema socijalne sigurnosti, samozaposleni su predmet posebnog režima socijalnog osiguranja koji je uređen Dekretom 2530/1970, kojim su obuhvaćena i lica koja nisu samozaposleni u pravom smislu već se kategorišu kao nezavisni radnici. Ova grupa radnika, može biti subjekt prava na socijalno osiguranje i pod posebnim zakonodavnim okvirom ukoliko je reč o profesijama za koje su predviđeni posebni uslovi u pogledu ostvarivanja prava na socijalno osiguranje. Specijalan režim socijalnog osiguranja za posebnu kategoriju radnika – nezavisne radnike, su u velikoj meri slične sistemu socijalnog osiguranja predviđenog za zaposlene – opšti režim u skladu sa pomenutim Dekretom 2530/1970 koji u članu 1 upućuje na primenu opšteg režima socijalnog osiguranja za određenu kategoriju nezavisnih radnika. Dodatno, drugi zakoni poput zakona kojim se obezbeđuje bezbednost i zdravlje na radu prošireni su na samozaposlene. Posebno je važno istaći da nadležnost radnih sudova obuhvata i rešavanje sporova nastalih povodom ugovora koje zaključuju „ekonomski zavisni samozaposleni“ (*trabajador autónomo económicamente dependiente* - TRADE) kao i na pitanje utvrđivanja njihovog statusa.<sup>478</sup>

#### 9.4. Sistemi socijalnog osiguranja u kojima su predviđeni univerzalni rizici kojima su pokriveni i zaposleni i samozaposleni ali bez posebnog sistema za samozaposlena lica

U mnogim zemljama uključujući Kipar, Češku, Estoniju, Mađarsku, Letoniju, Litvaniju, Maltu, Poljsku, Rumuniju, Slovačku, Sloveniju, postoje univerzalni aspekti socijalne zaštite za samozaposlene i zaposlene, npr kao što su pristup zdravstvenoj zaštiti, ostvarivanje prava na

<sup>475</sup> OECD, *op. cit.*, str. 22.

<sup>476</sup> *Ibid.*, str. 23.

<sup>477</sup> The Spanish Constitution Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, dostupno na: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, 18.8.2022.

<sup>478</sup> Manuel Antonio Garcia-Munoz Alhambra, „Spain“ in: *Collective Bargaining for Self Employed Workers in Europe* (Bernd Waas, Christina Heissl eds.), Wolters Kluwer International, The Netherlands, 2021, str. 235-236.

penziju, dok drugi aspekti obavezne socijalne zaštite nisu prošireni na samozaposlene ili su ostavljeni na nivou dobrovoljnog socijalnog osiguranja.

Na Kipru, samozaposleni su deo opšteg sistema socijalnog osiguranja. Visine njihovih doprinosa, određene su minimalnim iznosima u zavisnosti od zanimanja/profesije, ali samozaposleni može odlučiti da plaća veće doprinose, do određenog maksimuma. Rizicima poput bolesti, materinstva, starosti, smrti člana porodice su jednako obuhvaćeni i zaposleni i samozaposleni. U pogledu ostvarivanja prava na naknadu u slučaju bolesti (bolovanje) neophodno je da je samozaposleni prethodno radio minimum devet dana, ali se navedeni uslov ne primenjuje u slučaju hospitalizacije. Samozaposleni nisu obuhvaćeni osiguranjem za slučaj nezaposlenosti kao ni u slučaju povrede na radu.<sup>479</sup>

U Češkoj, zdravstvena zaštita, ostvarivanje prava na penziju, uključujući i invalidsku i porodičnu penziju, su ista za zaposlene i samozaposlene, dok je osiguranje za slučaj bolesti, porodijskog odsustva i osiguranje za slučaj nezaposlenosti predviđeno na dobrovoljnoj osnovi za samozaposlene. Ne postoji osiguranje za slučaj povrede na radu za samozaposlene.<sup>480</sup>

U Mađarskoj su samozaposleni u pogledu socijalne zaštite identično zaštićeni kao zaposleni. Porodične beneficije na osnovu socijalnog osiguranja su univerzalne za sve građane. Doprinosi koje samozaposleni uplaćuju se obračunavaju na osnovu prijave prihoda, a najmanje u iznosu koji odgovara visini minimalne zarade.<sup>481</sup>

U Letoniji i Litvaniji samozaposleni su obavezno osigurani kao zaposleni, ukoliko su platili doprinose i ako njihova primanja prelaze određeni prag. Oni su, međutim, isključeni iz naknade koju ostvaruju zaposleni u slučaju nezaposlenosti i, u slučaju Letonije, iz osiguranja od povrede na radu, dok u Litvaniji oni nisu pokriveni obaveznim socijalnim osiguranjem u slučaju bolovanja i povrede na radu. U članu 4 Zakona o socijalnom osiguranju Litvanije ukazano je jasno da su lica koja primaju prihod na osnovu ugovora o autorskim pravima od osiguravača, litvanskog entiteta, pokrivena socijalnim osiguranjem u pogledu penzija, bolesti i materinstva, osim ako se takav prihod ostvaruje po osnovu obavljanja delatnosti - to jeste ukoliko je tako ugovoreno između strana ugovora.<sup>482</sup>

Na Malti su i zaposleni i samozaposleni obuhvaćeni istom šemom socijalne zaštite. Postoji univerzalni sistem zdravstvene zaštite, a druga prava po osnovu socijalnog osiguranja su dostupna samozaposlenima, bilo na isti način kao i zaposlenima (kao što su penzije i osiguranje u slučaju invalidnosti), ili pod određenim uslovima u slučaju ostvarivanja prava na naknadu u slučaju bolesti i osiguranja u slučaju povrede na radu, gde se zahteva određeni vremenski period u pogledu trajanja rada. Obično je iznos doprinosa koji se zahteva od samozaposlenih viši od onih koji je predviđen za zaposlene. Samozaposleni su isključeni iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti.<sup>483</sup>

U Poljskoj je sistem zdravstvene zaštite univerzalan, dok su samozaposleni obuhvaćeni opštim režimom socijalnog osiguranja u pogledu penzija i povreda na radu. Dodatno, oni mogu dobrovoljno da se osiguraju za slučaj bolesti i porodijskog odsustva. Socijalno osiguranje u slučaju nezaposlenosti u Poljskoj je obavezno za sve i zaposlene i samozaposlene, s tim da samozaposleni plaćaju doprinose samostalno dok se doprinosi zaposlenih u potpunosti uplaćuju od strane poslodavaca. Da bi samozaposleni mogli da ostvare prava po osnovu nezaposlenosti neophodno je da njihova mesečna primanja budu najmanje jednaka minimalnoj zaradi.<sup>484</sup>

---

<sup>479</sup> OECD, *op. cit.*, str. 59.

<sup>480</sup> Ibid.

<sup>481</sup> Eurofound, *Hungary: Self-employed workers*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/hungary-self-employed-workers>, 18.8.2022.

<sup>482</sup> Social insurance contributions, <https://socmin.lrv.lt/en/activities/social-insurance-1/social-insurance-contributions>, 18.8.2022.

<sup>483</sup> OECD, *op. cit.*, str. 59.

<sup>484</sup> *Employment, Social Affairs & Inclusion - Your social security rights in Poland*, European Commission, 2013, str. 27; OECD, *op. cit.*, str. 60.

U Rumuniji, je svako bez obzira da li je zaposlen ili samozaposlen uključen u opšti sistem socijalne zaštite koji obuhvata obavezno osiguranje od rizika bolesti, materinstva, invaliditeta, starosti i smrti. Osiguranje protiv povreda na radu, profesionalnih oboljenja i u slučaju nezaposlenosti su dobrovoljni za samozaposlene. Treba napomenuti da su samozaposleni pokriveni osiguranjem u slučaju ostvarenja rizika invalidnosti, starosti i smrti člana porodice pod uslovom da njihov prosečni mesečni neto prihod prelazi 35% prosečne bruto zarade utvrđene za prethodnu godinu. Paralelno sa opštim sistemom socijalnog osiguranja, postoje posebne šeme socijalnog osiguranja namenjene notarima i advokatima.<sup>485</sup>

#### 9.5. Sistemi socijalnog osiguranja kojima su predviđena ograničena univerzalna prava iz socijalnog osiguranja koja ostvaruju samozaposleni

Primere sistema socijalnog osiguranja formiranih tako da samozaposleni ostvaruju samo pojedina prava po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja možemo pronaći u Bugarskoj, i zemljama anglosaksonske pravne tradicije poput Irske i Velike Britanije.

U Bugarskoj, samoosigurana lica u smislu Zakonika o socijalnom osiguranju su: lica registrovana kao *freelancer* -i i/ili zanatlije, lica koja obavljaju poslovnu delatnost, trgovci pojedinci, vlasnici ili ortaci u privrednim društvima i fizička lica - članovi udruženja, registrovani poljoprivrednici i uzgajivači duvana. U pogledu sistema socijalne zaštite samozaposleni su obuhvaćeni samo obaveznim socijalnim osiguranjem u slučaju rizika starosti i invalidnosti i pojedinih opštih bolesti. Za drugo, kao što je šira zdravstvena zaštita i materinstvo, samozaposleni mogu biti osigurani samo kroz uplatu doprinosa za dobrovoljno osiguranje.<sup>486</sup>

U Irskoj i Velikoj Britaniji postoje veoma ograničena univerzalna prava iz socijalnog osiguranja koja su dostupna za samozaposlene, a koja su uglavnom usko vezano za imovinsko stanje u pogledu visine do koje obavezno socijalno osiguranje pokriva štetu nastalu usled osiguranog rizika. Ako lice želi da ima osiguranje koje pokriva veći broj rizika ili u većoj visini, to mora ostvariti kroz dobrovoljno, to jeste privatno osiguranje, koje izlazi iz okvira državnog sistema socijalne zaštite.

U Irskoj, opšti sistem zdravstvene zaštite postavljen je tako da je visina pokrivača određena prihodima. Kao posledica, dolazi do veoma niskih državnih penzija, porodičnih i naknada za porodijsko odsustvo, kako za samozaposlene tako i za zaposlene. Osiguranje u slučaju bolovanja nije obezbeđeno za samozaposlene.<sup>487</sup> Prema irskom zakonodavstvu ne postoje posebni programi socijalnog osiguranja za bilo koje posebne kategorije radnika, te su zaposleni i samozaposleni osiguranici po sistemu opšteg socijalnog osiguranja.<sup>488</sup>

U Velikoj Britaniji, državni sistemi socijalnog osiguranja su veoma slični irskom sistemu i ne pravi se razlika između zaposlenih i samozaposlenih. Pri čemu, pojedina lica čiji se prihodi nalaze ispod određenog minimuma su oslobođena plaćanja doprinosa. Zdravstvena zaštita je dostupna svim građanima a državna minimalna penzija je ista za sve. Samozaposleni mogu dobrovoljno da se odluče za plaćanje naknade za slučaj bolovanja i invalidnosti, a nisu pokriveni osiguranjem u slučaju nesreće na radu i porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta. Ne postoje naknade za nezaposlene – osiguranje za slučaj nezaposlenosti, ali se može tražiti naknada

<sup>485</sup> Who contributes to social security in Romania?, <https://www.lpg-roumanie.ro/en/publications/social/social-security-expenses>, 18.8.2022.

<sup>486</sup> Social security contributions by self-insured persons in Bulgaria, <https://law.eu/bulgaria/article/social-security-contributions-self-insured-persons.html>, 19.8.2022.

<sup>487</sup> OECD, *op. cit.*, str. 50.

<sup>488</sup> Employment, Social Affairs & Inclusion - Your social security rights in Ireland, [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Ireland\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Ireland_en.pdf), 19.8.2022., str. 5.

ukoliko se lice nalazi u stanju potrage za poslom (*job seeker* eng.) na osnovu provere imovinskog stanja.<sup>489</sup>

## 10. SOCIJALNO OSIGURANJE ZA SAMOZAPOSLENE

### 10.1. Uvod

Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje uređuju se doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, obveznici doprinosa, osnovice doprinosa, stope doprinosa, način obračunavanja i plaćanja doprinosa, kao i druga pitanja od značaja za utvrđivanje i plaćanje doprinosa. Institut doprinosa za obavezno socijalno osiguranje uređen je jedinstveno ovim zakonom i odnosi se na sve vrste radnih angažovanja, između ostalog i na samozaposlene. Doprinosi, u smislu ovog zakona, jesu:

- 1) za penzijsko i invalidsko osiguranje: (1) doprinos za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje; (2) dodatni doprinos za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem u skladu sa zakonom; (3) doprinos za slučaj invalidnosti i telesnog oštećenja po osnovu povrede na radu i profesionalne bolesti u slučajevima utvrđenim zakonom;
- 2) za zdravstveno osiguranje: (1) doprinos za obavezno zdravstveno osiguranje; (2) doprinos za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti u slučajevima utvrđenim zakonom;
- 3) za osiguranje za slučaj nezaposlenosti - doprinos za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Nabrojane vrste osiguranja detaljno su regulisane Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Zakonom o osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Nisu sve vrste doprinosa obavezne za sve kategorije samozaposlenih lica, što će detaljno biti izloženo u narednom tekstu.

### 10.2. Socijalno osiguranje za preduzetnike

Preduzetnici su obveznici doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, doprinosa za zdravstveno osiguranje i doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti<sup>490</sup>. Osnovica doprinosa za preduzetnike koji porez na dohodak plaćaju na stvarni prihod je mesečni iznos lične zarade u smislu zakona koji uređuje porez na dohodak građana ili oporeziva dobit ako preduzetnik ne isplaćuje ličnu zaradu. Za preduzetnike koji porez plaćaju na paušalno utvrđeni prihod osnovica doprinosa je paušalno utvrđeni prihod u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana i Uredbom o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti. Paušalni prihod utvrđuje se rešenjem nadležnog poreskog organa.<sup>491</sup> Najveći broj preduzetnika doprinose plaća na paušalno utvrđeni prihod.

Preduzetnik je takođe obveznik dodatnog doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem, a koji kao osiguranik ostvaruje u skladu sa zakonom. Staž osiguranja sa uvećanim trajanjem se računa osiguraniku koji radi na naročito

---

<sup>489</sup> OECD, *op. cit.*, str. 51.

<sup>490</sup> Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Sl. glasnik RS br. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14 - dr. zakon, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21, 118/21).

<sup>491</sup> Zakon o porezu na dohodak građana (Sl. glasnik RS br. 24/01, 80/02 - dr. zakon, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 - ispravka, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - US, 93/12, 114/12 - US, 47/13, 48/13 - ispravka, 108/13, 57/14, 68/14 - dr. zakon, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21, 118/21).

teškim, opasnim i po zdravlje štetnim poslovima, odnosno poslovima na kojima posle navršenja određenih godina života ne može uspešno obavljati svoju profesionalnu delatnost.<sup>492</sup> Stepen uvećanja staža osiguranja zavisi od težine, opasnosti i štetnosti rada, odnosno od prirode posla, a može iznositi najviše 50%. Postupak i način za utvrđivanje radnih mesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem propisan je Pravilnikom o radnim mestima, odnosno poslovima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. Član 45g Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju daje mogućnost oslobađanja od plaćanja doprinosa na teret zaposlenog i na teret poslodavca novoosnovanom preduzetniku po osnovu lične zarade preduzetnika. Pravo na oslobođenje od plaćanja doprinosa preduzetnik može da ostvari u periodu od 12 meseci od dana kada je registrovan, ukoliko neto iznos koji isplaćuje u tom periodu ne prelazi 37.000 dinara. Uslov za ostvarenje ovog oslobođenja je da je preduzetnik prijavljen na obavezno socijalno osiguranje u Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, kao i da je u periodu od najmanje šest meseci neprekidno pre dana registrovanja bio prijavljen kao nezaposlen kod Nacionalne službe za zapošljavanje ili da je u periodu od 12 meseci pre dana registrovanja stekao srednje, više ili visoko obrazovanje. Oslobođenje može da ostvari preduzetnik koji je registrovan zaključno sa 31. decembrom 2020. godine. Dakle, iako je ovaj član i dalje važeći, ne odnosi se na preduzetnike koji su se registrovali posle decembra 2020. godine. Za preduzetnike za koje je primenjeno ovo oslobođenje doprinosi su isplaćeni iz budžeta Republike na iznos najniže mesečne osnovice doprinosa. Odredbe o oslobođenju od plaćanja doprinosa se odnose na preduzetnika, preduzetnika paušalca i preduzetnika poljoprivrednika. Preduzetniku koji prekine obavljanje delatnosti u skladu sa zakonom, obaveza plaćanja doprinosa miruje u periodu u kojem ne obavlja delatnost npr. za vreme bolovanja ili za žene preduzetnice za vreme porodijskog odsustva. Tokom trajanja porodijskog odsustva žena preduzetnica ima dve opcije. Prva opcija je da radnju privremeno zatvori i odjavi se sa osiguranja, u kom slučaju joj miruje obaveza plaćanja doprinosa i u tom periodu će primati naknadu za porodijsko odsustvo, ali neće imati uplaćen staž za taj period.<sup>493</sup> Druga opcija je da se žena preduzetnica ne odjavljuje sa osiguranja kao osiguranik samostalnih delatnosti, tj. radnja i dalje nastavlja sa radom preko ovlašćenog poslovođe i ostvaruje dobit, pa s tim u vezi i postoji obaveza uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje po tom osnovu, čime naknada za porodijsko odsustvo postaje bespredmetna jer će takoreći cela otići na uplatu doprinosa. Žena preduzetnica na taj način bira da li će se odreći naknade za porodijsko odsustvo ili staža osiguranja u trajanju od 12 meseci. Shodno članu 52a Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje preduzetnik, koji se opredelio na ličnu zaradu, dužan je da sam obračuna i plati doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Osnovicu za plaćanje doprinosa čini iznos lične zarade - novčani iznos, koji preduzetnik isplati i evidentira u poslovnim knjigama kao svoje mesečno lično primanje, uvećan za pripadajuće obaveze iz zarade. Preduzetnik kome je osnovica doprinosa oporeziva dobit, dužan je da obračuna i plati doprinose na način propisan za obračunavanje i plaćanje poreza na prihode od samostalne delatnosti na oporezivu dobit, po zakonu kojim se uređuje porez na dohodak građana.

### 10.3. Socijalno osiguranje za frilensere

Frilenser kao samozaposleni u smislu obaveza iz socijalnog osiguranja je osiguranik samostalnih delatnosti koji radi na teritoriji Republike Srbije za stranog poslodavca, koji poslodavac nema registrovano predstavništvo u Republici Srbiji, kod koga za obavljen posao

<sup>492</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl. glasnik RS br. 34/03, 64/04 - US, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 - US, 86/19, 62/21).

<sup>493</sup> Zakon o obaveznom socijalnom osiguranju član 65b.

ostvaruje naknadu, a nije osiguran po drugom osnovu. Pojam filenser se koristi i za one koji su zaposleni, a ujedno obavljaju posao za stranog poslodavca, ali se ovde njima nećemo baviti, već samo onima koji nisu ujedno i zaposleni. Članom 51 stav 5 Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju propisano je da je obveznik koji ostvaruje zaradu ili naknadu kod lica koje nije u obavezi da obračunava i plaća doprinose po odbitku dužan da sam obračuna i plati doprinose po stopama iz člana 44 Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju. Članom 5[s15] Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana propisano je da poreski organ rešenjem utvrđuje porez na prihode po osnovu ugovorene naknade od autorskih i srodnih prava i ugovorene naknade za izvršeni rad, na koje se porez plaća samooporezivanjem, ostvarene u periodu počev od 1. januara 2015. godine zaključno sa 31. decembrom 2022. godine, ukoliko nije: nastupila zastarelost utvrđivanja poreske obaveze u skladu sa propisima koji su bili na snazi u momentu ostvarivanja prihoda, ili pravosnažno okončan postupak utvrđivanja poreske obaveze, ili pre stupanja na snagu ovog zakona plaćena poreska obaveza u skladu sa propisima koji su bili na snazi na dan nastanka poreske obaveze. Ne plaća se porez na dohodak građana na prihode iz stava 1. ovog člana ostvarene u kalendarskoj godini u visini do 384.000 dinara godišnje. Normirani troškovi za prihode iz stava 1. ovog člana na koje se plaća porez na dohodak građana, priznaju se u visini 50% od ostvarenih prihoda iz stava 1. ovog člana. Porez utvrđen rešenjem iz stava 1. ovog člana plaća se u 120 jednakih mesečnih iznosa, s tim da prvi iznos dospeva za plaćanje 15. u mesecu koji sledi mesecu koji je naredni u odnosu na mesec u kome je doneto rešenje poreskog organa. Način evidentiranja i obaveštavanja nadležnih organa o javnim приходima koji se utvrđuju i plaćaju saglasno st. 1-4. ovog člana bliže uređuje ministar finansija. Kada se sumiraju sve navedene odredbe dolazi se do kratkog zaključka - da je i u 2022. godini neoporezivi iznos 384.000 dinara na godišnjem nivou, dok će normirani troškovi činiti 50% ostvarenih prihoda. S obzirom da su frilenseri u obavezi da plaćaju doprinose za PIO, kao i zdravstveno osiguranje, oni će iznositi za PIO 25,5%, a za zdravstveno osiguranje 10,3%. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti frilenseri nisu u obavezi da plaćaju.

#### 10.4. Socijalno osiguranje za samostalne umetnike

Pitanje doprinosa za samostalne umetnike detaljno je obrađeno u poglavlju koje se odnosi na poreski tretman samozaposlenih – u delu u kome se obrađuje tema poreskog tretmana samostalnih umetnika. U tom delu su takođe dati zaključak i preporuke vezano za doprinose samostalnih umetnika.

#### 10.5. Socijalno osiguranje za poljoprivrednike

Poljoprivrednici su obveznici doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i zdravstveno osiguranje, dok nisu obveznici doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Poljoprivrednici koji su osigurani po nekom drugom osnovu (radni odnos, samostalna delatnost, ugovori) su isključeni iz obaveze plaćanja doprinosa po osnovu poljoprivredne delatnosti.<sup>494</sup>

Osnovica doprinosa za poljoprivrednike koji su u skladu sa zakonom koji uređuje porez na dohodak građana obveznici poreza na prihode od samostalne delatnosti je: mesečni iznos lične zarade u smislu zakona koji uređuje porez na dohodak građana ili oporeziva dobit ako poljoprivrednik ne isplaćuje ličnu zaradu. Osnovica doprinosa za poljoprivrednike kojima osnovica nije lična zarada ili oporeziva dobit je najniža osnovica koja predstavlja 35% prosečne

---

<sup>494</sup> Zakon o obaveznom socijalnom osiguranju čl. 12.

mesečne zarade u Republici isplaćene, odnosno ostvarene u periodu za prethodnih 12 meseci počev od meseca septembra u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuju i plaćaju doprinosi, prema objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. Poljoprivredniku kome miruje svojstvo osiguranika poljoprivrednika, u skladu sa zakonom koji uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, za taj period miruje obaveza plaćanja doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje. Poljoprivrednik je dužan da sam obračuna i plati doprinose.

## 10.6. Zaključci i preporuke

Iako su samozaposlena lica u znatno nepovoljnijem položaju od zaposlenih lica, kako zbog toga što se sami moraju snaći za pronalaženje posla na poprilično monopolizovanom tržištu rada, moraju brinuti sami o svim aspektima poslovanja, od administracije, obavljanja delatnosti do naplate, to se iz propisa Srbije ne može zaključiti. Samozaposlena lica nisu pošteđena ni u jednom smislu kada su u pitanju visine osnovica za doprinose i stope doprinosa. Ne samo da nisu pošteđeni, nego su u mnogim aspektima diskriminisani. To se posebno odnosi na samozaposlene žene preduzetnice koje su u obavezi prema državi da plate sve doprinose iz obaveznog socijalnog osiguranja, ali nisu u mogućnosti da koriste prava iz tog osiguranja u punom obimu. Ovo se naročito odnosi na gore pomenuto porodijsko odsustvo kada preduzetnici država neće uplatiti staž osiguranja ukoliko odluči da sama ne uplaćuje doprinose u tom periodu, jer objektivno nije u mogućnosti da radi i da za iste zaradi. Regulativa koja se odnosi na frilensere je nedovoljno jasna i unosi zabunu oko toga kako bi neko ko prima naknadu iz inostranstva trebalo da obračuna i plati porez i doprinose. Mnogi poljoprivrednici duguju državi za doprinose, najviše iz razloga jer nisu ni svesni da su u obavezi plaćanja, pa bi stoga trebalo napraviti program za obuku poljoprivrednika kojima možda fale kompetencije za samostalno vođenje posla.

Na osnovu iznetih zaključaka preporuke su :

- Unapređenje kriterijuma za razvrstavanje kategorija samozaposlenih lica i shodno tome kriterijuma za utvrđenje osnovica i stopa za doprinose različitih kategorija samozaposlenih;
- Izmena seta propisa koji dovode žene preduzetnice u situaciju da su diskriminisane tokom osetljivog perioda porodijskog odsustva i to tako što bi po pitanju ostvarenja prava imale jednak status kao zaposlene žene;
- Uvođenje frilensera u jasne zakonske okvire kao posebne kategorije samozaposlenih lica;
- Olakšice ili oslobođenja od plaćanja doprinosa poljoprivrednika, u određenim situacijama, jer im dohodak više nego u bilo kojoj delatnosti zavisi od niza faktora koji nemaju veze sa njihovim zalaganjem u obavljanju delatnosti.

Napomena: Preporuka za samostalne umetnike data je u delu koji se odnosi na poreski tretman samozaposlenih.

## 11. DRŽAVNI PODSTICAJI ZA SAMOZAPOSLENA LICA

### 11.1. Podsticaji za preduzetnike

Učešće samozaposlenih lica u domaćoj privredi je veliko, pa je samim tim njihov opstanak i razvoj od presudnog značaja za funkcionisanje srpske privrede.<sup>495</sup> Početkom 2022.

<sup>495</sup> Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine.



godine u APR-u je bilo registrovano nešto više od 290.000 preduzetnika, što čini više od 50% svih privrednih subjekata u Republici Srbiji.<sup>496</sup> Vlada Republike Srbije je u martu 2015. godine usvojila Strategiju za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015 do 2020. godine, sa Akcionim planom. Pre ove strategije Vlada je usvojila Strategiju razvoja konkurentnih i inovativnih malih preduzeća za period od 2008 do 2013. godine, a trenutno je u pripremi Strategija za razvoj mikro, makro i srednjih preduzeća i preduzetnika sa Akcionim planom čije se donošenje očekuje na jesen 2022. godine. Upoređivanjem plana strategije iz 2008 i pregleda sprovođenja strategije može se zaključiti da je odnos predviđenih finansijskih podsticaja i sprovednih u delu 50:50. Jedna od važnijih mera, koja se odnosi na unapređenje poreskog sistema, a bila je u okviru Operativnog plana, nije sprovedena kroz godišnje akcione planove, dok su start-up krediti Fonda za razvoj Republike Srbije, subvencije za samozapošljavanje Nacionalne službe za zapošljavanje, kao i bespovratna sredstva za početnike u poslovanju realizovana i dodeljena u iznosu od blizu 12 milijardi dinara. Strategijom je bio predviđen razvoj ženskog preduzetništva, program je sproveo Fond za razvoj kroz kreditnu liniju za žensko preduzetništvo, a u te svrhe je realizovano 59 miliona dinara. Dati su podsticaji za ulaganje u razvoj i nabavku opreme, kao i bespovratna sredstva za inovativna mala preduzeća i preduzetnike u iznosu od 190,6 miliona dinara.

### 11.2. Podsticaji za poljoprivrednike

Na osnovu člana 4. stav 3. Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>497</sup> Vlada Republike Srbije je 2014. godine donela Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024.godine, u kojoj je jedan od ciljeva obezbeđivanje stabilnog dohotka i poslovnog okruženja za poljoprivrednike i druge preduzetnike. Predviđeni operativni ciljevi za dostizanje stabilnijeg poljoprivrednog dohotka su: 1.1. obezbeđivanje jednakih konkurentnih uslova za domaće proizvođače u skladu sa predviđenim rešenjima sadržanim u spoljnotrgovinskim sporazumima Republike Srbije; 1.2. podrška za regulisanje tržišta u periodu poremećaja na tržištu (safety net measures – „bezbednosna mreža“). Dva temeljna mehanizma za ostvarivanja navedenih ciljeva koji će se primenjivati su: različiti oblici direktne i indirektno podrške dohotku poljoprivrednim proizvođačima (direktna plaćanja) i tržišne intervencije. Mere tržišno-cenovne podrške usmerene su na stabilizaciju cena i dohotka u vreme poremećaja na tržištu (pad ili prekomerno dizanje cena). Svake godine donose se pravilnici za različite oblasti poljoprivrede sa propisanim uslovima za ostarivanje podsticaja (za mehanizaciju, zasade, opremu). Većinu državnih podsticaja poljoprivrednici ostvaruju preko Uprave za agrarna plaćanja.<sup>498</sup> Pravo na podsticaje ostvaruju fizička lica – nosioci komercijalnih porodičnih poljoprivrednih gazdinstva, preduzetnici, privredna društva, zemljoradničke zadruge i dr.

### 11.3. Podsticaji za radnike u kulturi

Na osnovu člana 76. stav 13. Zakona o kulturi<sup>499</sup> Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave. Finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi obavlja se u skladu sa propisima kojima se uređuje kontrola državne pomoći, u skladu sa zakonom. Pojedinačne opštine u skladu sa ovom Uredbom i Zakonom o kulturi donose odluke o kriterijumima za dodelu sredstava iz budžeta, pa tako na

<sup>496</sup> Podatak sa sajta Agencije za privredne registre.

<sup>497</sup> Službeni glasnik RS", br. 41/09 i 10/13 - dr. zakon.

<sup>498</sup> Podatak sa zvaničnog sajta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprava za agrarna plaćanja.

<sup>499</sup> Službeni glasnik RS", br. 72/09, 13/16 i 30/16 – ispravka.

primer u skladu sa članom 15 Odluke o kriterijumima , merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Gradske opštine Stari Grad pravo učešća na konkursu imaju ustanove, umetnička i druga udruženja registrovana za obavljanje delatnosti kulture, pojedinci (umetnici, saradnici, odnosno stručnjaci u kulturi), kao i drugi subjekti u kulturi, a koji projekat realizuju na teritoriji Gradske opštine u cilju promocije i unapređenja kulturnih delatnosti Gradske opštine.

#### 11. 4. Podsticaji za samozapošljavanje za nezaposlena lica

Nacionalna služba za zapošljavanje u ovoj godini donosi odluke o odobravanju subvencije za samozapošljavanje, pa ukoliko odobri subvenciju dodeljuje jednokratno bespovratni iznos od 300.000 dinara ili 330.000 za nezaposlena lica sa invaliditetom.<sup>500</sup> Za navedenu subvenciju sredstva su obezbeđena Finansijskim planom Nacionalne službe za zapošljavanje za 2022. godinu. Ukupan iznos za realizaciju svih mera aktivne politike zapošljavanja iznosi 6.000.000.000,00 dinara. Subvencija za samozapošljavanje namenjena je nezaposlenima koji se vode na evidenciji kod Nacionalne službe za zapošljavanje i imaju završenu obuku za razvoj preduzetništva. Pravo na dodelu subvencije za samozapošljavanje nezaposleno lice može da ostvari pod uslovom da je: prijavljeno na evidenciju nezaposlenih Nacionalne službe; završilo obuku za razvoj preduzetništva po planu i programu obuke u organizaciji Nacionalne službe ili druge odgovarajuće organizacije; ispunilo ranije obaveze i izmirilo sva dugovanja prema Nacionalnoj službi, u dozvoljenom okviru opredeljenog iznosa za de minimis državnu pomoć u tekućoj fiskalnoj godini i prethodne dve fiskalne godine, u skladu sa propisima za dodelu državne pomoći.

#### 11.5. Zaključci i preporuke

Zajednički imenitelj za sve nabrojane propise je nepostojanje specifičnih oblika pomoći isključivo za kategoriju osetljivih samozaposlenih lica. Preduzetnik koji ne zapošljava druge radnike je u ravni sa ostalim preduzetnicima, malim i srednjim preduzećima, individualni poljoprivrednik sa privrednim društvima, zemljoradničkim zadrugama, a umetnik pojedinac sa ustanovama i udruženjima. Država, dakle čak ni na papiru ne prepoznaje tu kategoriju kao izuzetno ranjivu kojoj je potrebna dodatna zaštita. Strategijama je predviđeno da se domaća regulativa uskladi sa međunarodnim standardima, ali niti su u strategijama predviđeni svi međunarodni standardi, niti su strategije realizovane do kraja u periodu važenja istih. Iako je Strategijom iz 2008. godine bila predviđena izmena poreskog tretmana samozaposlenih lica do danas ništa nije urađeno po tom pitanju koje je ključno, jer su poreski nameti za samozaposlene nesrazmerni i mnoge dovode na rub siromaštva. Finansijsko tržište odlikuje manjak mogućnosti zaduživanja radi započinjanja ili proširivanja posla. Srbija je na 132 mestu od ukupno 144 zemlje u odnosu na pristup kreditima i raspoloživosti preduzetnog kapitala.

Na osnovu iznetih zaključaka preporuke su:

- Uvođenje u zakonske okvire novčanih davanja za najugroženije kategorije samozaposlenih i jasna zakonska definicija osetljivih kategorija samozaposlenih;
- Smanjenje osnovne poreske stope na zaradu i na prihod od samostalne delatnosti i uvođenje progresivnog poreskog oporezivanja za osetljive kategorije samozaposlenih lica;
- Olakšavanje pristupa kapitalu kroz plasiranje kreditnih linija obezbeđenih uz garanciju države.

<sup>500</sup> Finansijski plan Nacionalne službe za zapošljavanje za 2022. godinu od 29.10.2021. godine.

