

СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА СРБИЈЕ У XXI ВЕКУ



ЕКОНОМИЈА

ЗАПОСЛЕНОСТ

И РАД У СРБИЈИ У XXI ВЕКУ

ЗБОРНИК РАДОВА СА НАУЧНОГ СКУПА
ОДРЖАНОГ 4. И 5. XII 2017. У СРПСКОЈ АКАДЕМИЈИ НАУКА И УМЕТНОСТИ



СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

Фокус скупа „Економија: рад и запосленост у Србији у XXI веку“, а самим тим и радова у овом зборнику, није изабран случајно јер је управо у овим областима, не само у Србији, већ и у свету последњих деценија дошло до радикалних промена које су у току и које ће у наредним деценијама у потпуности изменити цивилизацијски амбијент. Ове промене резултат су убрзаног технолошког напретка али и глобалних кретања у којима традиционална схватања економије, културе, идентитета, државе, суверенитета у свим његовим видовима као да постају анахрона. Смисао ових промена често нисмо у стању у потпуности да разумемо, а још мање са поузданошћу да предвиђамо у ком правцу ће се оне одвијати. Стога су радови у овом зборнику покушај да се назначе кључне тачке у којима се наведене промене одигравају и да се да груба пројекција њиховог развоја у наредним деценијама како би се благовремено предузеле мере које би омогућиле Србији да им се прилагоди.

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ



SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXVI

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 41

ECONOMY
EMPLOYMENT AND WORK IN SERBIA
IN THE 21st CENTURY

PROCEEDINGS FROM THE SCIENTIFIC CONFERENCE
HELD ON DECEMBER 4th and 5th, 2017

Accepted for publication at the 7th Session of the Department of Social Sciences,
held on September 25th, 2018, after being reviewed by academician
Kosta Čavoški and Dejan Popović

EDITOR

Corresponding Member

ALEKSANDAR KOSTIĆ

BELGRADE 2018

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXVI

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 41

ЕКОНОМИЈА
ЗАПОСЛЕНОСТ И РАД У СРБИЈИ
У XXI ВЕКУ

ЗБОРНИК РАДОВА СА СИМПОЗИЈУМА
ОДРЖАНОГ 4. И 5. ДЕЦЕМБРА 2017. ГОДИНЕ

Прихваћено за објављивање на VII седници Одељења друштвених наука,
одржаној 25. септембра 2018. године, на основу реферата академика
Косте Чавошког и Дејана Поповића

УРЕДНИК

дописни члан

АЛЕКСАНДАР КОСТИЋ

БЕОГРАД 2018

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнез Михаилова 35

Лектор и коректор
Светлана Стојковић

Припрема за штампу
Досије студио, Београд

Тираж: 400 примерака

ISBN 978-86-7025-786-3

Штампа
Планета принт, Београд

САДРЖАЈ

- 9 | Реч уредника
- 11 | Реч Владимира С. Костића,
председника Српске академије наука и уметности
- 13 | Реч Славице Ђукић Дејановић,
министарке без портфеља у Влади Републике Србије задужене
за демографију и популациону политику
- 15 | Реч Бранислава Боричића,
декана Економског факултета Универзитета у Београду
- 17 | Михаил Арандаренко: *Изазови њржишића рада и
зайослености у Србији у XXI веку*
- 43 | Горан Пенев: *Демографски оквири неравношеже на њржишићу
рада из дуорочне ѡерсиективне*
- 73 | Мирјана Рашевић, Славица Ђукић Дејановић: *Полићички
одговор на демографске изазове*
- 93 | Шкорић и сарадници: *Персиективне развоја села
и ѡлоћоривреде у Србији до 2040. године*
- 143 | Дејан Б. Поповић: *Роботи и зайосленост у четвртој
индустријској револуцији*
- 155 | Горана Крстић: *Ефекти количине и квалитетна рада
на блаћосићење и неједнакост дохотка у Србији*
- 175 | Јелена Жарковић Ракић, Марко Владисављевић: *Неактивност
жена на њржишићу рада Србије: анализа узрока и ѡолићика
које би доћринеле расћу зайошљавања*
- 191 | Маја Јандрић, Драган Алексић: *Инстићуције и ѡолићике
њржишића рада*
- 227 | Иван Николић, Јуриј Бајец, Љиљана Пејин Стокић:
Зайосленост у свећилу бржећ економској развоја
- 253 | Драгана Марјановић: *Проблеми младих изван образовања
и зайослености*

- 273 | Марио Рељановић: Ајенције за привремено запошљавање: *прекарни рад или ефикасно држишће рада?*
- 293 | Милена Драгићевић Шешић, Рада Дрезгић: *Запошљавање и прекарни положај радника у креативном сектору – културни радници у трајању за самоодрживошћу*
- 321 | Зоран Стојиљковић: *Криза индустријских односа и (не)моћности ефективне дијалога*
- 343 | Слободан Цвејић: *Социјална предузећа у Србији*

РЕЧ УРЕДНИКА

Зборник који је пред нама садржи радове који су изложени на скупу под насловом „Економија: рад и запосленост у Србији у XXI веку“ који је одржан 4. и 5. децембра 2017. године у организацији Српске академије наука и уметности, Економског Факултета Универзитета у Београду и Комисије за демографију и популациона питања Владе Републике Србије. Поменути скуп део је циклуса под насловом „Стратешки правци развоја Србије у у XXI веку“ и до сада су, у организацији САНУ, одржани скупови посвећени образовању, науци и култури, а радови са ових скупова објављени су у посебним зборницима.

Четврти скуп у оквиру овог циклуса посвећен је економији, али је Програмском одбору било јасно да једним скупом није могуће обухватити овако широку област. Стога је одлучено да се скуп ограничи на један аспект економских проблема – проблеме рада и запослености у Србији у XXI веку.

Фокус на рад и запосленост није изабран случајно јер је управо у овим областима, не само у Србији, већ и у свету последњих деценија дошло до радикалних промена које су у току и које ће у наредним деценијама у потпуности изменити цивилизацијски амбијент. Ове промене су резултат убрзаног технолошког напретка али и глобалних кретања у којима традиционална схватања економије, културе, идентитета, државе, суверенитета у свим његовим видовима као да постају анахрона. Смисао ових промена често нисмо у стању у потпуности да разумемо, а још мање са поузданошћу да предвиђамо у ком правцу ће се оне одвијати.

Измењен цивилизацијски, а самим тим и економски амбијент који укључује рад и запошљавање подразумева и подразумеваће несатанак великог броја досадашњих послова чију сврсисходност до сада нисмо доводили у питање и потребе за пословима од којих су неки већ у овом тренутку доминантни, док неке, који ће бити доминантни у наредним деценијама, тек назиремо у свом заметку. То, са друге стране, подразумева не само економско престојавање већ и радикалне промене образовног система који би обезбедио компетентност за послове будућности, али и отварање могућности за преквалификацију запослених на „традиционалним“ пословима.

Када је реч о Србији, наведени проблеми су израженији имајући у виду и демографски пад са суморним пројекцијама у наредним деценијама. Пошто су промене о којима је реч глобалне и нису ограничене само на Србију, један од кључних изазова са којима се суочавамо у не тако далекој будућности биће компатибилност и конкурентност у новом хоризонту послова. Престројавање у том правцу би требало да почне одмах, захватајући све сегменте друштва – од образовања и науке до правне регулативе.

У уводном раду Зборника под насловом „Изазови тржишта рада и запослености у Србији у XXI веку“ Михаила Арандаренка дата је шира слика проблема са којима се суочава запосленост и тржите рада у Србији.

Већи део Зборника посвећен је социјалним аспектима промена које су у току и које предстоје, а детаљније су размотрени у радовима Гордане Крстић, Јелене Жарковић Ракић и Марка Владисављевића, Драгане Марјановић, Марија Рељановића, Милене Драгићевић Шешић и Раде Дрезгић, Зорана Стојиљковића и Слободана Цвејића.

Демографским аспектима рада и запошљавања посвећени су радови Горана Пенева, Мирјане Рашевић и Славице Ђукић Дејановић, и академика Драгана Шкорића који је са групом аутора приложио рад под насловом „Перспективе развоја села и пољопривреде у Србији до 2040. године“.

Институционалним проблемима везаним за тржиште рада посвећен је рад Маје Јандрић и Драгана Алексића. У раду Ивана Николића, Јурија Бајеца и Љиљане Пејин Стокић анализира се сценарио економског развоја до 2040. године, са нагласком на овладавању неопходним вештинама које захтева дигитализација, али и комплекснија организација рада. Прилагођавању промена које предстоје посвећен је и рад Дејана Б. Поповића у коме је посебна пажња посвећена роботизацији која ће за последицу имати губитак посла великог броја радника који ће морати да се преквалификују за нове послове.

Радови садржни у овом Зборнику дају јаснију слику проблема запослености са којима се већ сада суочавамо, а који ће у времену које пред нама постати акутни. Иако не дају недвосмислене препоруке, њихов значај је у систематској идентификацији проблема запослености у Србији у садашњем времену и времену које нам предстоји.

Александар Костић

РЕЧ ВЛАДИМИРА С. КОСТИЋА,
ПРЕДСЕДНИКА СРПСКЕ АКАДЕМИЈЕ
НАУКА И УМЕТНОСТИ

Поштовани чланови Српске академије наука и уметности, поштована госпођо Ђукић-Дејановић, поштовани господине Боричићу, драги учесници, даме и господо.

Ја бих ово своје излагање и поздрављање могао да завршим једноставном реченицом да ми је веома драго, да ми је искрено задовољство што данас држимо овај скуп. Као што видите, пред нама су три зборника који су посвећени образовању, науци, и овај последњи посвећен култури који је управо изашао испод штампарске пресе. Данас у том реду одржавамо четврти скуп посвећен економији, тачније проблему запошљавања у XXI веку у Србији. Реч је, дакле, о покушају антиципације проблема са којима се сусрећемо и са којима ћемо се тек сусретати, са идејом да у овом низу ускоро осване и четврти зборник са овог сакупа.

О чему је заправо реч? Наиме, у оквиру Одбора за филозофију и друштвену теорију којим руководи професор Костић, започет је циклус под насловом „Стратешки правци развоја Србије у XXI веку“ који је замишљен као понављање петогодишњих целина у оквиру којих се једном годишње обрађује по једна тема из пет кључних области: образовања, науке, културе, економије (као ове године) и државног уређења. Циљ је да иза ових скупова остану писани трагови у виду зборника који су пред вама. Када се циклус заврши све почиње из почетка. Тако да ће, ако не ми, онда неки други људи у годинама пред нама имати прилике да виде како су у размацама од по пет година озбиљни и забринути људи у Србији видели сваку од ових пет кључних тема, шта се мењало, шта се побољшавало или нажалост погоршавало.

Данашњи четврти скуп с овим амбициозним науком карактерише неколико детаља. Ја ћу се задржати само на најважнијем. У претходном периоду Српска академија наука и уметности је покушала да у оквиру мреже научних и уметничких институција са којима делује и сарађује омогући простор слободне и неусловљене комуникације за разматрање актуелних проблема, суочавање наше средине са низом цивилизацијских дилема и оним што је неопходно за предвиђање

цивилизацијских токова и промена да нас оне не би изнова и изнова изненађивале. Јавности је промакло да је САНУ барем у делу тих активности, поред стручне критике, градила и оставила мостове кроз предлоге за превазилажење уочених проблема. Колико је у томе успела не бих сада о тужним темама.

Данашњи састанак има три организатора, и то је кључно. Поред САНУ, то је Комисија за демографију и популациона питања Владе Републике Србије (поздрављам госпођу Славицу Ђукић-Дејановић која руководи овим активностима) са којом САНУ има не само потписан уговор о сарадњи већ за сада, истина, само краћи списак претходно одржаних активности. Међутим, посебно тежиште свог задовољства ја бих ставио на могућности да поздравим трећег организатора овог скупа – Економски факултет Универзитета у Београду са којим САНУ има уговор о сарадњи. Значај сарадње са овом институцијом на овом месту и у ово време не треба образлагати. Налазим за сходно да нагласим да је ова сарадња за САНУ од изузетног значаја.

Да завршим. Овај простор, барем док будемо могли да га контролишемо, остаје отворен за слободно и критично сучељавање мишљења, научно сагледавање феномена прошлости и садашњости, и да будем мало песимистичан, евентуалне будућности. Подсећам, мото претходног скупа који је био посвећен култури био је „Неслагање без љутње“. Данашњи скуп још увек нема свој мото, али чини ми се би се он могао наћи у некој успешнијој парафрази реченице „Иза сваког става, пре свега, одговорност.“

Хвала вам.

РЕЧ СЛАВИЦЕ ЂУКИЋ ДЕЈАНОВИЋ,
МИНИСТАРКЕ БЕЗ ПОРТФЕЉА У ВЛАДИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ ЗАДУЖЕНЕ ЗА ДЕМОГРАФИЈУ
И ПОПУЛАЦИОНУ ПОЛИТИКУ

Уважени председниче Српске академије наука и уметности, господине Костићу, уважени председавајући, поштовани академици, даме и господо, колегинице и колеге.

У име једног од суорганизатора и по редоследу и по значају у овом моменту заиста трећег, имам задовољство да констатујем да демографија налази своје место у овим просторима у Српској академији наука, по други пут у периоду од десет месеци. Та тема је уско везана са нашом данашњом темом – запосленост и рад у Србији у XXI веку. Нисам неко ко воли цитате, али ћу поменути Цицерона који је говорио да рад крепи младост, весели старост, краси срећу, а несрећи пружа утеху. Овај садржај може бити близак беби-бум генерацији, људима рођеним између 1945. и 1946. године који ће 2021. већ изаћи из оне групе наших суграђана који припадају радно активном становништву. Демографски индикатори и рад се преплићу, условљавају једни друге, а лоши демографски индикатори, нажалост, говоре о чињеници да нас је све мање и за рађање и потенцијално за рад. У том смислу Влада Републике Србије оцењује да је пре доношења било каквих одлука заиста важно чути шта каже струка и да почне то и на делу да примењује као принцип свог рада. Колико успешно, показате време.

Чињеница је да се Влада Републике Србије Агендом 2030 одрживог развоја Уједињених нација, документом који је ратификован у Скупштини, определила да кроз циљ под бројем један смањи сиромаштво, да кроз циљ под бројем осам ове агенде убрза процес запошљавања и створи услове да што већи број људи живи од свог рада и да води рачуна о достојанству рада да кроз циљ под бројем шеснаест, између осталог, ради на инклузивном друштву које ће укључити све у рад према својим способностима. Све ово говори у прилог томе да су трендови данашњег и сутрашњег рада постали предмет ангажовања великог броја учесника Владе Републике Србије, који са различитих аспеката раде на овим темама. Време ће показати колико успешно.

Влади Републике Србије је част да сарадња са Српском академијом наука и уметности и Економским факултетом у Београду постаје реалност. У том смислу преносим поздраве чланова Владе и жељу да рад буде успешан.

Захваљујем.

АГЕНЦИЈЕ ЗА ПРИВРЕМЕНО ЗАПОШЉАВАЊЕ: ПРЕКАРНИ РАД ИЛИ ЕФИКАСНО ТРЖИШТЕ РАДА?

Марио Ређановић

Правни факултет Универзитета Унион у Београду

Сажетак. Агенције за уступање запослених су релативно нов феномен на тржишту рада. Стварањем специфичног односа између агенције, запосленог и послодавца-корисника гради се механизам који у многим аспектима може имати позитивне, али и негативне последице по остваривање права запосленог и његову рањивост на тржишту рада. Док са једне стране деловање агенција свакако може утицати на већу мобилност радне снаге и лакше запошљавање одређених образовних профила, истовремено може допринети лишавању тих запослених неких од основних права која им припадају по основу рада. Упоредна искуства у земљама са релативно дугом традицијом постојања ове врсте услуга на тржишту рада показују да је уступљене запослене потребно додатно заштитити, што је и учињено на нивоу Европске уније, као и низом ограничења која се налазе у националним законодавствима европских земаља. У Србији уступање запослених није регулисано, чак не постоји ни терминолошка доследност нити дефиниција ових услуга. То доводи до значајног кршења права лица која су ангажована преко такозваних „агенција за привремено запошљавање“ и пораста броја лица у прекарним облицима ангажовања. Аутор покушава да утврди основне параметре који могу променити овакво стање, пре свега кроз стварање нормативног оквира и ефикаснију контролу његове примене, као и решавање спорних питања која су се до сада појавила у пракси рада ових агенција.

Кључне речи: уступање запослених, привремено запошљавање, тржиште рада, права из радног односа, прекарни рад

Уводне напомене и појмовна одређења

Уступање радника специфична је и релативно нова појава на тржишту рада у многим државама света. Уступање претпоставља тространи однос између агенције која се бави уступањем радника, самог радника (запосленог лица) и послодавца који жели да користи услуге агенције, односно да радно ангажује лице.

У ситуацији када послодавац има потребу да радно ангажује извршиоца на одређеним пословима, услуге агенције може користити најмање из два разлога.

С једне стране, агенција обавља селекцију кандидата, одабир најбољег, као и административне послове који су везани за запошљавање. Послодавац добија „готов производ“, односно запосленог кога је спреман

да укључи у процес рада, а да за тако нешто не мора да ангажује своје административне и правне службе. Оваква ситуација се задржава и све време трајања учешћа запосленог у процесу рада, будући да он већину права по основу уложеног рада и статуса запосленог остварује код агенције, а не код послодавца код којег ради.

С друге стране, услуге агенције ће бити потребне када је реч о хитном укључењу нових запослених у процес рада, или о запослењу лица чија су занимања дефицитарна на тржишту рада. Уколико је послодавац суочен са изненадним повећањем обима посла или кратким роковима извршења, свакако ће му бити далеко лакше да користи услуге агенције него да троши драгоцено време на избор кандидата. Ово важи како за мање тако и за веће послодавце, будући да је релативно мали број послодаваца који имају довољно широку базу потенцијалних кандидата којима би се могли обратити у случају такве потребе. С друге стране, агенцијама је то основна делатност и може се очекивати да ће одреаговати далеко ефикасније и са тржишта рада обезбедити одговарајуће извршиоце. Слична ситуација постоји и код дефицитарних професија, када послодавац не може да рачуна да ће одређени профил извршиоца обезбедити у кратком временском периоду, па се обраћа агенцији (која је неретко специјализована за одређене образовне профиле, односно професионалне специјализације).

Оба случаја показују добре стране деловања агенција – лица која траже запослење могу се ангажовати у кратком временском периоду, док послодавци лако могу задовољити потражњу за радном снагом. Лица која су на овај начин ангажована често имају прилику да се, показујући добар квалитет рада и висок степен стручности и одговорности, ангажују код послодавца и на трајној бази.

Проблем међутим постоји код несавесних агенција и послодавца, који описане механизме користе само у сврхе прибављања рањиве и недовољно заштићене радне снаге. Наиме, специфичан однос који настаје између три стране није до краја регулисан. Уговоре закључују агенција за привремено запошљавање и послодавац који ће користити рад запосленог (уговор о уступању запосленог) и агенција са самим запосленим (по правилу мора бити реч о уговору о раду). Уговор између запосленог и послодавца-корисника не постоји, што у пракси значи да се рад остварује код лица са којим запослени има само посредну правну везу. У ситуацијама када су агенција за привремено запошљавање или послодавац-корисник (или оба ова актера) несавесни, такав правни положај запосленог може лоше утицати на обим и начин остваривања, односно заштите, његових основних права по основу рада. О овоме ће детаљније бити речи у наставку текста.

Појмови који се користе да би се описале релације у таквом тространом односу су углавном утврђени у упоредном праву и пракси. У Србији они међутим нису уједначени, а недостатак правне регулативе додатно отежава идентификацију појединих правних стања. Због тога на самом почетку анализе следи преглед оних појмова који ће се користити у овом раду, као и осврт на њихову садржину и алтернативне појмове на које се тренутно може наићи у стручној литератури и медијским извештавањима.

Упућивање запосленог је израз који је најприкладнији за означавање његовог положаја. У ранијим стручним текстовима, као и неким припремним текстовима будућег регулационог ове области, појављивао се термин „упућивање запосленог“, који није прихватљив из једноставног разлога што је такав институт већ дефинисан Законом о раду¹, и што он нема никаквих додирних тачака са феноменом уступања, како је описан у претходном тексту. Наиме, упућивање запосленог је могућност за послодавца у ситуацији када је за запосленог престала потреба за радом. Тада послодавац може да упути тог запосленог код другог послодавца, уместо да га отпусти као вишак запослених. Упућивање може да траје до годину дана, а дуже само уз сагласност запосленог који се упућује. Иако донекле сличне, ове ситуације су правно гледано потпуно различито регулисане. Код упућивања запосленог на рад код другог послодавца долази до мировања радног односа код матичног послодавца и до закључења уговора о раду на одређено време код другог послодавца. Такође, нови послодавац код којег је упућени запослени ангажован наступа у односу на запосленог и сва трећа лица као његов једини послодавац – код њега запослени остварује сва права, обавезе и одговорности. Матични послодавац није актуелан док упућивање траје и у односу на њега запослени нема нити једно право – осим да се врати на рад када уговор са послодавцем код којег је упућен истекне и када се запосленом активира радни однос код матичног послодавца. Имајући све ово у виду у стручној јавности се све чешће користи термин „устапање запосленог“ да би се описала делатност агенција, који је и нормативно и језичко-логички прихватљив. Ваљало би приметити и да се овај институт колоквијално назива „лизинг запослених“, што је израз који је прихваћен и у енглеском језику а који се често користи у

1 Према члану 174. ставу 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС и 113/2017): „Запослени може да буде привремено упућен на рад код другог послодавца на одговарајући посао ако је привремено престала потреба за његовим радом, дат у закуп пословни простор или закључен уговор о пословној сарадњи, док трају разлози за његово упућивање, а најдуже годину дана.“

погрдном тону, имајући пре свега у виду да наводи на чињеницу да се у односу између агенције и послодавца-корисника, запослени третира као ствар, а не као живо биће.²

Уколико се прихвати претходна термилошка анализа, било би логично да се агенције које се баве овом делатношћу називају „ајенције за усћуиане зайослених“. Ово међутим није случај, па се најчешће наилази на израз „ајенције за йривремено зайошљавање“. Иако није најпрецизнији, чини се да ће овај израз бити прихваћен и у новом законском решењу, ако је судити према доступним радним верзијама закона. До термилошке збрке је овога пута дошло из два разлога. Први је што је при изради будућег закона коришћен хрватски превод Директиве Европске уније која се бави овом тематиком.³ Наиме, хрватски превод енглеског израза „*temporary employment*“ управо је такав каквог су га прихватили и стручњаци на српском језику. Међутим, сам израз није у складу са садржином Директиве – баш напротив, упућује на претпоставку да је овде искључиво реч о привременом радном ангажовању (односно запошљавању) лица, што није тачно. Сама Директива, о којој ће детаљније бити речи у даљем тексту, предвиђа могућност закључења уговора о раду између агенције и запосленог како на одређено тако и на неодређено време. Постоји дакле јасна намера твораца прописа да оставе временски оквир ангажовања отвореним. Временски ограничен је само период уступања запосленог послодавцу-кориснику. На тај механизам се мисли када се користи поменути израз у називу Директиве, и нема разлога да он буде схваћен тако да агенције буду окарактерисане само као сервиси за привремено запошљавање. Напротив, запошљавање може бити и трајног карактера, а само је уступање искључиво привремено. До ове термилошке збрке је сасвим сигурно у хрватском преводу дошло због широког и не сасвим прецизног значења израза „*employment*“, које је српска стручна јавност некритички прихватила. Такође, чињеница да у законодавству Србије постоји специфична, можда чак и јединствена, диференцијација врста радног ангажовања на рад у радном односу и рад ван радног односа, при чему радно ангажована лица ван радног односа не могу да остваре готово ниједно право из радног односа, доприноси томе да се енглески израз који означава свако радно ангажовање, а не само запошљавање, схвати далеко уже него што би требало. Отуда ћемо највероватније прихватити израз „ајенције

2 Лизинг (енгл. *leasing*) упућује на „изнајмљивање запосленог“ послодавцу-кориснику, чиме се он своди на најобичније оруђе за рад, деперсонализовану и обесправљену ствар.

3 Директива 2008/104/ЕЗ Европског парламента и Савета о раду преко предузећа за привремено запошљавање, Службени гласник ЕУ Л327/9 од 05.12.2008. године.

за привремено запошљавање“ као званичан нормативни појам, иако он не одговара у целини институту који би требало да опише. У даљем тексту ће бити равноправно коришћени изрази „агенције за уступање запослених“ и „агенције за привремено запошљавање“.

Послодавац-корисник је лице које користи услуге агенције за уступање запослених, односно рад *уступљеној* *зайосленој*. Његово разликовање је од значаја будући да се у односу агенција–запослени–послодавац агенција појављује као послодавац запосленог, па је нужно имати посебан термин за послодавца-корисника.

Уговор о уступљању зайосленој регулише односе између агенције и послодавца-корисника. Њиме се агенција обавезује да ће уступити једног или више запослених послодавцу-кориснику, док обе стране уговарају услове тог уступања. Ваљало би напоменути да, иако постоји слобода уговарања, две стране у овој ситуацији нису у потпуности слободне да услове рада уговоре према својим преференцијама. Ово због тога што запослени који долазе на рад преко агенције морају имати исте услове рада као запослени који већ раде код послодавца на истим, односно истоврсним пословима (такозвани *ујоредни зайослени*). Сваки дискриминаторни третман уступљених запослених сматра се недозвољеним, како у праву Европске уније тако и у упоредноправним решењима.

Уговор о раду између агенције и зайосленој регулише односе између агенције која уступа запосленог и уступљеног запосленог. Овде је реч о уговору који би морао имати све елементе класичног уговора о раду, али и неке које се односи на специфичан положај запосленог – пре свега везане за одговорности запосленог и агенције за штету која настане, превремени престанак уговора запосленог, као и за заштиту запосленог у оним ситуацијама које се односе на процес рада који ће се одвијати код послодавца-корисника (на пример, заштиту од злостављања на раду и дискриминације). Осим тога, основна права запосленог која остварује код агенције као послодавца, као што је право на зараду, морају бити уређена тако да не зависе од испуњења обавеза послодавца-корисника.

Утицај агенција за привремено запошљавање на тржиште рада

Ефекат института уступања запосленог није могуће унапред окарактерисати као позитиван или негативан по тржиште рада. Основна разлика која се мора правити приликом ове процене јесте стање на тржишту рада, као и компетенције незапосленог лица које закључује уговор са агенцијом, а које практично диктирају услове запошљавања тог лица.

На тржишти рада са ниском степеном незапослености и израженом флексибилношћу запослених, уступање запослених може користити како послодавцима, тако и запосленима. Када је реч о послодавцима, већ су описани случајеви ургентне потребе или дефицитарних занимања, у којима би се овакви механизми сматрали добродошлим. Када је реч о запосленима, односно лицима која траже запослење, у државама које су познате по високом степену заштите права радно ангажованих лица и већим процентима учешћа краткорочних радних ангажовања лица према њиховом личном избору а не због недостатка понуде послова на тржишту рада, ангажовање преко ове врсте агенција доноси очигледне предности. Ова лица, која због породичних прилика, образовања или усавршавања, као и из било којег другог разлога, не желе да буду у радном односу на неодређено време, далеко лакше могу да се снађу у модалитетима ангажовања које нуде агенције. Она при томе нису угрожена јер државе у којима обављају рад пружају висок степен социјалне сигурности у случајевима губитка запослења, или су њихова приходовања у месецима у којима раде довољна да себи могу да дозволе дуже периоде без зараде. Овакви радни аранжмани су често склопљени на обострану корист послодавца-корисника и запосленог, у ситуацијама када послодавац има сезонску потребу за повећањем радника. Запослени с друге стране немају изражен страх од губитка посла, будући да је стање на тржишту рада такво да други посао могу наћи релативно лако (користећи услуге агенција, или самостално). Правни оквир и надзор над применом прописа у овим државама су по правилу веома прецизни, односно ригорозни, тако да је простор за злоупотребе минималан, а судска и друга заштита запосленог функционишу веома ефикасно.

Тржиште рада са високом степеном незапослености и неконтролисаним флексибилизацијом радног ангажовања на ширејој квалитетној осовини ангажованих лица пружа сасвим другачији увид у механизме уступања запослених, од претходно описаног. Флексибилизација модалитета радног ангажовања лица, без истовремено пратеће радне и социјалне сигурности, може довести до прекарнизације тржишта рада, што се дешава у многим другим државама Европе и света. У таквим приликама, које су по правилу праћене и слабљењем механизма надзора над применом прописа и заштите запослених, уступање запослених може добити негативну конотацију. По правилу, тамо где постоје услови за злоупотребу овог института негативне последице су доминантне. До изражаја нарочито долази недовољно регулисање односа између послодавца-корисника и запослених, као и неразјашњено разграничење одговорности послодавца-корисника и агенција као послодавца за штету коју начине запосленима. Ово јесте случај у Србији, што ће бити детаљније изложено у даљем тексту.

Директива Европске уније и пракса европских држава

Домашај уступања запослених може се нарочито добро сагледати кроз анализу Директиве 2008/104/ЕЗ Европског парламента и Савета о раду преко предузећа за привремено запошљавање⁴ (у даљем тексту: Директива).

Основна два начела на којима Директива успоставља овај режим рада јесу начело заснивања радног односа и начело недискриминације уступљеног запосленог.

Начело заснивања радног односа јасно је усмерено на остваривање правне сигурности и квалитетнијих услова рада уступљеног лица. Директивом не само да се поставља правило нужности заснивања радног односа између агенције и лица које се уступа⁵ већ је нарочито наглашено и да је радни однос на неодређено време *правило њриликом радној анијажовања*⁶ и да се у том смислу агенцијско запошљавање мора сматрати изузетком, да се мора водити рачуна о посебној заштити уступљеног лица, као и да је држава дужна да обезбеди ефикасне механизме надзора над применом прописа и заштите права запослених у овом режиму рада⁷.

Начело недискриминације подразумева да уступљени запослени има иста права, обавезе и одговорности на раду код послодавца-корисника као остали запослени које је послодавац-корисник запослио директно, не користећи услуге агенције. Ово је веома важно правило којим се спречавају злоупотребе везане за повећане трошкове послодавца-корисника у односу на уступљеног запосленог. Наиме, уступљени запослени је увек скупљи за послодавца који користи његов рад због тога што, осим зараде и других припадајућих новчаних давања, послодавац-корисник плаћа и услуге агенције. Због тога је у пракси било примера да су уступљени запослени били плаћани мање за свој рад од осталих запослених, како би се ови трошкови агенцијске услуге компензовали на штету уступљеног запосленог. Принцип недискриминације свако такво поступање чини незаконитим, а Директивом је јасно наглашено да се према уступљеном запосленом мора применити потпуно исти третман као према осталим запосленим на истим, односно истоврсним пословима – како у погледу зараде и новчаних при-

4 Коришћен је хрватски превод назива Директиве (у оригиналу: *Direktiva o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje*), о чијем је квалитету и терминолошким недоумицама у односу на вокабулар српског језика већ било речи у претходном тексту.

5 Члан 1, члан 3. став 1. тачка ц) Директиве.

6 Преамбула, алинеја 15) Директиве.

7 Преамбула, алинеја 21) Директиве.

мања, тако и у погледу осталих права које запослени може остварити код тог послодавца применом закона, колективних уговора и општих аката послодавца.⁸

Остала нормативна решења у Директиви такође су усмерена на афирмацију и реализацију ова два принципа. Тако се уступљеним запосленима гарантују и поједина колективна права која уживају остали запослени, као и шанса да се након истека периода уступања трајно запосле код послодавца-корисника, ако за то постоји потреба у процесу рада. Сам смисао ових одредби, као и прописа у целини, јесте да се значајно ограничи простор за злоупотребе положаја уступљеног запосленог, како од стране послодавца-корисника, тако од стране агенције као (формалног) послодавца. Ипак, Директива не даје конкретна решења на нека питања која се тичу остваривања свих колективних права запослених, између осталих и права на удруживање, односно на оснивање, чланство и активности у оквиру синдикалних организација. Ова питања остављена су на детаљније уређивање државама-чланицама Европске уније, пре свега имајући у виду шареноликост правних традиција, историјско наслеђе и економско-социјалне специфичности тих земаља.

Упоредна искуства су различита, али се чини да је већина држава прихватила рестриктивне моделе потенцијалне употребе механизма уступања запослених, користећи слободу коју је Директива оставила за детаљније регулисање. Тако се на пример у Француској уступање може вршити само у законом изричито наведеним случајевима, који се своде на замену одсутних радника, привремено повећање обима посла код послодавца и сезонски рад. Изричито је забрањено уступање запослених у медицинским професијама, као замена за раднике који штрајкују, као и за обављање опасних послова. Укупан лимит трајања привремености уступања је 18 месеци и не може се продужити, док је послодавцима забрањено да ангажују путем агенција запослене на оним пословима на којима су у претходних шест месеци отпустили раднике због тога што је престала потреба за њиховим радом (осим ангажовања до три месеца на основу конкретног повећања обима посла).⁹ Италијанско законодавство познаје још већи број ограничења, од којих су нека заједничка са наведеним примерима из Француске (замена радника у случају штрајка, замена запослених који су отпуштени као вишак

8 Члан 5. Директиве.

9 Наведено према: Нина Баковник и Горан Лукич, Студија случаја Француске, Италије и Словеније, Компаративна анализа примене Директиве 2008/104/ЕЦ са препорукама за политику Србије, у: С. Михајловић (ур.), *Агенције за привремено запошљавање*, Центар за развој синдикализма, Београд, 2017, стр. 11–12.

запослених у претходних шест месеци). Поред тога постоји низ других ограничења којима се ефикасно ограничава домашај уступања запослених. На пример, јасно је изражен карактер привремености уступања тиме што је могућност неограниченог ангажовања радника путем агенција за обављање одређених послова сведена на законом дефинисан минимум, уз евентуалну могућност проширења домашаја посебним колективним уговором. Важно је напоменути да постоји могућност да се колективним уговором за сваку делатност (послодавца) квантитативно ограничи број запослених ангажованих на овај начин, у односу на укупан број радника код послодавца-корисника. У јавном сектору није дозвољено да се трајно ангажује агенција за уступање запослених, без обзира на природу посла.¹⁰ Сва ова ограничења показују да је уступање запослених прихваћено као нужност савремених токова на тржишту рада, али да су државе веома опрезне када је реч о постављању граница коришћења овакве врсте услуга, да агенцијско запошљавање не би постало доминантан облик и да би се задржало у границама реалних потреба тржишта, уз минимализовање шанси за злоупотребу овог механизма, а посебно за изигравање неких других радноправних решења (права на штрајк, рада на одређено време, запошљавања лица у јавном сектору и слично).

Велика пажња у нормативним решењима је такође посвећена условима за оснивање агенција за уступање запослених, па тако у Француској агенција на почетку рада мора положити депозит од 119.014 евра, а касније депозит у висини 8% годишњег промета; у Италији су услови још ригорознији тако да агенција мора да делује најмање у четири региона уз депозит од 350.000 до 600.000 евра, и низ других обавеза. У Словенији банкарска гаранција агенције износи 30.000 евра. И у Италији и у Словенији, уступање запослених мора бити главна делатност агенције.¹¹ Ова решења, као и нека друга која су актуелна, показују да држава не жели да се лиши могућности позитивног утицаја рада агенција за уступање запослених на тржиште рада у специфичним случајевима, али да се овом делатношћу могу бавити само она правна лица која су фокусирана на ову делатност и имају довољне материјалне, финансијске и људске капацитете да је обављају у складу са прописима и са гаранцијама да ће права запослених бити у потпуности поштована, односно да ће својом имовином гарантовати обештећење запосленима у случајевима предвиђеним законом.

10 Ibidem, стр. 12.

11 Ibidem, стр. 11-13.

Нормативни оквир и пракса у Републици Србији

Уступање запослених у Републици Србији представља нерегулисану делатност. Оваква ситуација траје пуних десет година, што је изузетно неуобичајено када је реч о функционисању правног система и регулацији тржишта рада, и углавном резултира кршењем права уступљених запослених.

Још 2010. године Уредбом о класификацији делатности¹², која је и данас на снази, предвиђена је специфична делатност 78.20 у оквиру делатности у области запошљавања, под називом „делатност агенција за привремено запошљавање“. Ова делатност описана је на следећи начин: „Обухвата обезбеђивање радника клијентима за одређени период, као допуну или привремену замену радне снаге клијента, где су запослени појединци стално запослени у јединицама за привремено пружање услуга. Јединице које се сврставају у ову групу не врше директан надзор над својим запосленима који раде на радним местима на које их распоређује клијент-послодавац.“

Већ на први поглед, дефиниција садржи низ нелогичности и практично је неупотребљива. Израз „обезбеђивање радника клијентима“ није познат у правном систему Србије, и нормативно посматрано не значи ништа. У дефиницији се употребљавају потпуно равноправно изрази „радник“ и „запослени“. Израз „радник“ нема своје правно значење, док израз „запослени“ подразумева лице које се налази у радном односу. Такође се појављује колоквијални израз „радна снага“, док се користи и израз „радно место“ уместо израза „послови“, који је предвиђен Законом о раду. Чини се да је у терминолошком смислу ова дефиниција изузетно алкава, непрецизна и нестручно сачињена, и да се на основу ње тешко може доћи до суштине значења делатности која је описана. Иако се помиње делатност агенција за привремено запошљавање у самом називу делатности, није јасно да ли је дефиницијом обухваћен овај облик делатности у смислу анализираних Директиве Европске уније. Израз „јединице“ који у самој дефиницији мења израз „агенције за привремено запошљавање“ такође није јасан. И за послодавца-корисника се употребљава специфичан, радном праву непознат израз, „клијент-послодавац“. Нема никаквог покушаја да се тространи однос појасни, као ни да се ближе дефинишу уговорни (или фактички) односи који настају између трију страна – на пример, констатација да „јединице“ не врше надзор над запосленим у току процеса рада у којем учествује отвара низ нормативних и практичних питања на која се не може наћи одговор у оквиру Уредбе.

12 „Службени гласник РС“, бр. 54/2010.

Уредба познаје још једну делатност, под шифром 78.30, под називом „остало уступање људских ресурса“, која је дефинисана на следећи начин: „Обухвата обезбеђивање људских ресурса за потребе клијената. Јединице које се сврставају у ову групу представљају послодавце запослених у вези са исплатом зарада, опорезивањем, осталим фискалним питањима и питањима у вези са људским ресурсима, али нису одговорне за управљање и надзор над запосленима. Обезбеђивање људских ресурса обично се обавља на дугорочној основи. Овде сврстане јединице обављају велики број задатака који се односе на управљање људским ресурсима. Не обухвата: обезбеђивање радне снаге заједно са надзором или вођењем послова; обезбеђивање људских ресурса за привремену замену или као додатни ресурс за потребе клијената, дел. 78.20.“ Није јасно шта ова делатност обухвата. Изричито искључује уступање запослених, али истовремено дефинише нешто што у правном систему Србије не постоји – баш као ни делатност 78.20. Терминологија која је употребљена (радна снага, обезбеђивање људских ресурса, јединице, задаци управљања људским ресурсима, и тако даље) није правно релевантна. Готово надреално звучи и одредница из дефиниције да се на овај (неодређени) начин могу обезбедити људски ресурси „обично на дугорочној основи“ – нити је дугорочна основа правни појам, нити је било где ближе дефинисана, нити се на овај начин могу занемарити правила Закона о раду, о радном односу на одређено време. Остаје потпуно нејасно шта се желело постићи увођењем ове делатности у класификацију, као и да ли се агенције, или друга правна и физичка лица, тренутно могу њоме бавити. У тренутку доношења Уредбе није постојао законски основ да се било која од ових двеју делатности предвиди у правном систему Републике Србије, будући да је у том тренутку, баш као и данас, била у питању област која је у потпуности нерегулисана.

Три године након доношења Уредбе, Република Србија приступила је Конвенцији 181 о приватним агенцијама за запошљавање Међународне организације рада, којом је предвиђена и ова врста делатности.¹³ Ни овај документ међутим не садржи конкретна решења, напротив, државама се оставља у задатак да Конвенцију транспонују и омогуће њено имплементирање кроз домаћа законска и подзаконска решења. Србија до данас није испунила ту обавезу, тако да област уступања запослених остаје без нормативног оквира.

Описана ситуација није међутим спречила настанак, развој и рад агенција за уступање запослених. Напротив, нерегулисаност је довела до њиховог несметаног напредовања, често ван оквира и основних

13 „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 2/2013.

стандарда постављених правом Европске уније и упоредноправном праксом, што је довело до тога да се у режиму уступања нађе неколико десетина хиљада људи који имају различита практична искуства са радом агенција, али деле изузетно незавидан правно незаштићен положај на тржишту рада.

Будући да не постоје критеријуми за бављење делатношћу уступања запослених, свако правно или физичко лице може у оквирима бављења неком делатношћу да региструје и делатности 78.20 и 78.30. Ово је омогућено и Законом о привредним друштвима, који је дозволио да се свако лице може бавити било којом делатношћу која није забрањена, у складу са правилима прописаним посебним законом.¹⁴ Посебних прописа нема, па је довољно да се у општим актима констатује бављење овом делатношћу да би регистрација делатности била могућа. Ни Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености¹⁵ не садржи релевантне одредбе, јер не познаје уступање запослених као посебну делатност. То значи да се неко физичко или правно лице може регистровати за бављење посредовањем у запошљавању, а при томе може обављати и услуге уступања запослених. Међутим, неко лице се може бавити потпуно разнородном делатношћу и такође се регистровати за делатности 78.20 и 78.30. Тако се може догодити да се као „агенција“ појаве, на пример, радње за продају брзе хране, факултети, или грађевинска предузећа – практично свако ко је регистрован за обављање било које основне делатности (укључујући и јавна предузећа и државне установе). Евиденција лица која се баве уступањем запослених не постоји јер не постоји обавеза пријављивања у регистар, не постоје услови које неко мора да испуни да би се регистровао за тако нешто, нити било који други механизам који би гарантовао могућност надзора над обављањем ове делатности. Отуда су и све процене броја „агенција“ које се баве уступањем запослених произвољне, а подаци из Централног регистра обавезног социјалног осигурања могу само донекле открити број лица која су ангажована на овај начин.

Положај лица која се уступају је, сходно описаној ситуацији, правно гледано комплексан, а фактички веома тежак. Она се засигурно налазе у посебно рањивом положају, који послодавац-корисник или агенција могу да користе како би смањили трошкове рада тих лица, односно повећали сопствене профите. Отуда је положај уступљених за-

14 Члан 4. Закона о привредним друштвима, „Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.

15 „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 – др. закон.

послених у Србији у десетак година, колико ова делатност фактички постоји углавном веома сличан поменутом пежоративном називу делатности – „лизингу радне снаге“. Постоји неколико карактеристичних проблема који се у пракси јављају у већем броју случајева. Послодавци прибегавају коришћењу услуга агенција из више разлога. Осим оних који на овај начин користе описане предности и једноставност долажења до нових запослених без административних потешкоћа, постоји одређени број послодаваца који се уступањем запослених служи искључиво ради изигравања законских решења, по правилу на штету радно ангажованих лица.

Најпре, *раднојравни сѝаѝус лица*¹⁶ која су уступљена најчешће није у складу са упоредним стандардима. Ова лица се често налазе у режиму рада на основу уговора о привременим и повременим пословима, а не уговора о раду који би требало да буде једини модел ангажовања (чак и претходно критикована дефиниција из Уредбе користи појам „запослени“, што значи да је радни однос једини облик ангажовања лица да би се оно могло даље уступати). Недостатак изричите законске одредбе доводи до тога да не постоји надзор над радом агенција за привремено запошљавање, које се често отварају и као предузећа „три у једном“: студентске задруге, агенције за посредовање у запошљавању и агенције за уступање запослених. Ово доводи до низа последица када је реч о радноправном статусу уступљених лица и квалитету услова рада. На уговор о привременим и повременим пословима се не односи ниједно право које је гарантовано лицима у радном односу. Због тога лица на привременим и повременим пословима често раде дуже, плаћена су значајно мање, а не остварују ни нека основна права

16 Према подацима из једног од ретких истраживања које се бавило положајем уступљених запослених у Србији, агенције за привремено запошљавање учествују са око 2% у укупном броју запослених, што је више него у највећем броју земаља Европске уније. Када је реч о правима ових лица, закључци истраживача су да се на овај начин ангажују нискоквалификовани мануелни радници у класичним прекарним облицима ангажовања (на одређено време, сезонски и повремени послови) и да та лица имају значајне проблеме када је реч о остваривању неких основних права на основу рада. Учешће запослених са минималном зарадом у укупном броју запослених преко агенција веће је него учешће запослених који нису уступљени. Истовремено, тешко материјално стање у домаћинству и немогућност налажења квалитетнијег посла, доминантни су разлози зашто се уступљени запослени уопште одлучују да користе услуге агенција. Видети: Маја Јандрић, Данило Кривокапић, *Профил запослених преко агенција за привремено запошљавање*, Београд, 2017, стр. 56–57. Сви ови индикатори говоре о томе да је на тржишту рада у Србији присутно уступање запослених искључиво као последица огромног вишка понуде одређених радних профила на тржишту рада, што се користи за наметање лоших услова рада запосленима.

као што су плаћени годишњи одмор или право на минималну зараду. Уговор о привременим и повременим пословима може да се откаже у сваком тренутку без експлицитног разлога и посебних формалности, што представља одличан уцењивачки потенцијал како би лица која су ангажована на тај начин остваривала рад испод сваког минимума достојанства. Такође, ова лица немају колективна права из радног односа, па се не могу удруживати у синдикате, колективно преговарати, или покренути штрајк. Њихов положај на тржишту рада је у том смислу такав да је у појединим аспектима и гори од рада без правног основа (фактички рад, рад на црно). Док се ова друга категорија лица може поуздати у заштиту инспектора рада и суда, лица на привременим и повременим пословима најчешће остају незаштићена јер је њихов положај резултат законских недостатака и системске нерегулисаности.

Злоупотреба устиујања зайослених у јавним предузећима заснива се на томе да се уступљеним запосленима нуде или краткорочни уговори о раду са знатно нижим примањима него осталим запосленима, или уговор о привременим и повременим пословима, да би обављали исте систематизоване послове као други запослени. На тај начин се провизија агенција директно плаћа из разлике између средстава која предузеће буџетира за зараде запослених и стварних примања лица ангажованих преко агенција (и често износи највећи део пројектованих расхода предузећа за обављање тих конкретних послова). Овакве злоупотребе везују се и за рад преко студентских задруга, по истом механизму уступања.

Постоје послодавци који немају ниједној зайосленој, односно најчешће имају само директора, док су сви остали запослени уступљени путем агенције. На овај начин не само да не постоји могућност примене стандарда упоредног запосленог него уступљена лица фактички не могу да остваре своја колективна права из радног односа (без обзира на чињеницу да ли су код послодавца-корисника доспели из исте, или из различитих агенција). Такви запослени имају право на синдикално удруживање и деловање само у оквиру матичног послодавца – агенције. Исто се односи и на право на колективно преговарање и на штрајк. У том случају, послодавац-корисник практично добија гаранتيју да ангажовањем запослених преко агенције уступљени запослени неће имати ни формално право, односно могућност да се удружују у покушају да унапреде услове рада. Такви запослени не могу да оснују синдикат код послодавца-корисника, нити да се баве синдикалном делатношћу која је везана за рад тог послодавца. Док би, по правилу, уступљени запослени морао потпадати под одредбе колективног уговора који је закључен код послодавца-корисника (на њега се мора применити тај

колективни уговор како би имао иста права као остали запослени код тог послодавца), у овој ситуацији то неће бити могуће јер нико неће моћи да колективно преговара, па је самим тим и постојање колективног уговора практично искључено. Због оваквих и сличних ситуација, све државе у којима постоји уступање запослених познају значајна и прецизна ограничења коришћења услуга агенција.

Одредбе о ограничењу радног односа на одређено време могу се ефикасно изићи коришћењем уступања запослених, и то се чини у пракси. Наиме, Законом о раду ограничен је, у оквирима измена и допуна из 2014. године, рад на одређено време као изузетак, на 24 месеца без прекида или са прекидима, код једног послодавца.¹⁷ На овај начин је спречена пракса злоупотреба која је постојала када су послодавци фингирали послове на којима су ангажовали запослене на одређено време, па су они радили значајно дуже од законског максимума. Сада се законска норма не везује за врсту послова, већ за послодавца, што значи да једно лице не може ни под којим условима (осим уколико не спада у неки од изричитих законских изузетака) провести код истог послодавца дуже од 24 месеца на раду на одређено време. Код уступања запослених, послодавац је агенција. Међутим, у пракси се дешава да агенције међу собом „размењују“ запослене по истеку 24 месеца, тако да уступљени запослени формално промени послодавца (агенцију), док послодавац-корисник остаје исто лице. Дешава се чак и да иста физичка лица оснују више правних лица која региструју за делатност 78.20 и да онда „размењују“ запослене између тих лица. Иако су у питању исти власници правних лица, која имају седиште на истој адреси и практично иста основна средства за рад, у недостатку законске регулативе о агенцијама за уступање запослених оваква пракса је могућа, тешко утврдива и практично некажњива.

Из наведеног прегледа може се јасно видети да је стање у Србији у овој области хаотично и потпуно неуређено. У тренутку настанка овог текста, прошле су тачно две године од формирања радне групе за израду законског текста којим би област уступања запослених била уређена. Радна група је имала неколико радних верзија будућег закона, које су се нашле на стручним расправама у току 2017. године. Ова

17 Члан 37. ставови 1. и 2. Закона о раду: „Уговор о раду може да се закључи на одређено време, за заснивање радног односа чије је трајање унапред одређено објективним разлозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба. Послодавац може закључити један или више уговора из става 1. овог члана на основу којих се радни однос са истим запосленим заснива за период који са прекидима или без прекида не може бити дужи од 24 месеца.“

питања побудила су велику пажњу стручне јавности, која је до сада дала релативно мали допринос кроз стручне текстове и конкретне предлоге. Текст закона садржаће решења из Директиве, и то је несумњиво велики квалитативни искорак напред када је реч о регулисању ове осетљиве области. Треба међутим имати на уму да транспозиција Директиве није довољна за уређење свих питања и проблема који се стварају у пракси, тако да ће се морати изнаћи одговарајући одговори на многа додатна значајна питања.

Закључна разматрања

Извесно је да модерно обликовање тржишта рада зависи од фактора који се пре свега везују за мобилност радне снаге и значајно веће флукуације послова него што је то био случај пре неколико деценија. Другим речима, идеја о једном послу (радном месту) за цео радни век, практично је напуштена. Уместо тога се форсирају различити облици флексибилних радних ангажовања, уз појачани степен социјалне сигурности запослених који зависе од турбуленција у односу понуде и потражње за радом – тако се дошло до концепта флексиурности, који је актуелан у многим европским државама.

Такозвано „агенцијско запошљавање“, односно рад агенција за уступање запослених, логична је последица оваквих трендова. У нарастајућем интензитету индустријске производње и обављања услуга, који је праћен и условљен електронским комуникацијама и разменом информација без преседана у људској историји, уступање запослених има двоструки утицај на тржиште рада: омогућава припадницима дефицитарних професија релаксирани радни распоред, док онима који су изненадно остали без посла и/или припадају теже запошљивим групама омогућава лакши приступ већем броју потенцијалних послодаваца. Сврха коришћења услуга агенција код ове две групе је потпуно различита: док једни користе своју тражену специјализацију да раде само током једног дела године а да константно приходују, други у агенцијском запошљавању виде краткорочно решење социјалног статуса, али и прилику да се својим радом наметну послодавцу и евентуално себи осигурају статус запосленог на дужи рок. Овако сагледане, агенције одиста делују позитивно на запошљавање и кретања на тржишту рада.

Све речено, међутим, може добити другачију конотацију уколико агенције пласирају своје услуге на тржишту рада на којем постоји велика незапосленост и дисбаланс између значајно веће понуде одређених професија и потражње за њиховим коришћењем у процесу рада. Тада се по правилу јавља експлоатација, јер незапослена лица значај-

но снижавају своје критеријуме, како када је реч о условима рада на које пристају, тако и када је реч о раду без правног основа (раду на црно), односно другим механизмима злоупотребе њиховог рада, као и рада испод законског минимума. Управо у таквој атмосфери и условима на тржишту рада, различити механизми уступања запослених могу служити за прекарнизацију положаја запослених. Корективно деловање државе, односно ефикасан надзор над применом законског оквира, као и поштравање законских услова за одређене модалитете радних ангажовања у којима су запослени у ризику од израбљивања, међу којима се свакако налази и уступање запослених, једина су решења да се наведени ризици смање.

У Србији постоје значајни проблеми на тржишту рада. Они нису ограничени само на непостојање законских правила рада агенција за привремено запошљавање. Напротив, радноправни оквир у којима се одвија општи режим рада и радних односа дуго година уназад пати од системских недостатака, којима могу бити незадовољни и запослени и послодавци. Неки од таквих недостатака се с временом не поправљају, већ се напротив продубљују. Постојећи механизми запошљавања и радног ангажовања свакако спадају у значајно лоше регулисане области.

Најпре, Закон о задругама¹⁸, иако је донет релативно скоро и иако се на основу примене претходног закона могло видети да одређени механизми рада студентских задруга једноставно не функционишу, задржао је исти режим који је постојао и у претходном закону. Тако су студентске задруге остале синоними за лоше услове рада, лош квалитет послова, чак и за неке друге активности које превазилазе радноправни и улазе у кривичноправни домен кршења закона. Иако је постојало изузетно негативно искуство са ангажовањем преко студентских задруга путем уговора о привременим и повременим пословима, управо је словом закона тај уговор остао једини могућ који пунолетна лица могу закључити са студентском задругом. Студентске задруге су тако фактички наставиле да функционишу као „квaziагенције“ за уступање запослених, што је веома значајно имајући у виду да ће се, када се нормира уступање запослених и самим тим оно ограничи на радни однос, многи власници агенција управо преоријентисати на рад преко студентских задруга код којих ће уговор о привременим и повременим пословима остати актуелно средство радног ангажовања. Већ је описано да је на овај начин могуће значајно погоршати положај уступљеног запосленог и остварити профит само на основу кршења његових основних радних права.

18 „Службени гласник РС“, бр. 112/2015.

Систем, дакле, не само што није заокружен већ мора бити и измењен уколико се желе успоставити европски и међународни стандарди када је реч о квалитету права уступљених запослених. Сама регулација рада агенција за привремено запошљавање и уступања запослених морала би обухватити нека питања која су од изузетног значаја, а која се не помињу директно у Директиви, односно која су остављена државама на детаљније уређење. Тако је нужно регулисати не само услове за отварање и рад агенција, односно стварање јединственог регистра лица која се баве пружањем ових услуга, већ се мора имати у виду и систем континуиране контроле квалитета њиховог рада. Питање о којем није до сада било ни слова у различитим радним верзијама будућег закона јесте утицај струке на надзор у раду, односно могућности стварања струковних удружења и њихова партиципација у поменутих механизмима контроле. Даље, питања која завређују пажњу, а која такође нису довољно била у фокусу радних група до сада, јесу она која се тичу недостатака у уговорним односима три стране и правима сваке од страна у случају превременог престанка неког од два уговора – уговора о раду између агенције и запосленог или уговора о уступању између агенције и послодавца-корисника. Свакако је у таквим ситуацијама најважније заштитити запосленог без чије кривице дође до престанка или кршења неког од ових уговора. Неке друге теме су биле предмет разматрања радних група, али се не може рећи да су досадашњи резултати били задовољавајући када је реч о њиховом нормирању. То су пре свега питања која се тичу домашаја уступања запослених, односно ограничења у уступању, о којима је већ било речи, као и питања која су везана за безбедност и здравље на раду уступљеног запосленог и међусобне односе трију страна у случајевима накнаде штете. У питању су изузетно комплексни правни проблеми јер се уступањем запослених стварају односи у којима најчешће није могуће применити опште принципе којима су наведене области регулисане. Посебан изазов за синдикате ће бити да у изради законског текста обезбеде што бољи положај уступљених запослених када је реч о остваривању њихових колективних права. У односу на ова права, уступљени запослени се налазе у веома незавидној позицији јер су запослени код агенције, а рад остварују код послодавца-корисника.

Извесно је да је рад агенција за привремено запошљавање реалност у Србији, као и у многим другим државама. Прецизном регулативом и строгим надзором над поштовањем прописа могло би се обезбедити да ова врста услуга заиста допринесе већој ефикасности при запошљавању и створи позитивне трендове на тржишту рада. У супротном,

рад агенција остаће синоним за прекаризацију и лоше услове рада уз значајна кршења права запослених, као и за коришћење недостатка регулативе за квазилегално и високопрофитабилно пружање услуга на искључиву корист агенција и послодаваца-корисника.

AGENCIES FOR TEMPORARY EMPLOYMENT:
PRECARIAT LABOR OR EFFICIENT LABOR MARKET?

Mario Reljanović

Faculty of Law, Union University, Belgrade

Summary. Agencies for temporary employment are relatively new phenomenon at labour market. By creating a specific relationship between agency, employee and employer-user, a mechanism is being developed that in many respects can have positive and negative consequences for exercising the rights of the employee and his/her vulnerability in the labor market. While on the one hand the agency's activities can certainly influence more labour mobility and easier employment of certain educational profiles, at the same time it can contribute to the deprivation of employees of some of their basic labour rights. Comparative experiences in countries with a relatively long tradition of existence of this type of services in the labour market show that employees have to be additionally protected, as was done at the level of the European Union as well as in national legislations of European countries, by introducing a number of constraints. Transfer of employees is not regulated in Serbia, there is not even a terminological consistency or definition of these services. This leads to a significant violation of the rights of persons engaged through the so-called "temporary employment agencies" and an increase in the number of persons in precarious forms of labour engagement. The author tries to determine the basic parameters that can change this state of affairs, first of all through the creation of a normative framework and more efficient control of its application, as well as solving the controversial issues that have so far appeared in the practice of such agencies.

Key words: transfer of employees, temporary employment, labour market, employee rights, precarious work