

KA EVROPSKOM DRUŠTVU
OGRANIČENJA I PERSPEKTIVE

IZDAVAČ

Institut društvenih nauka
Beograd, 2018

ZA IZDAVAČA

Dr Goran Bašić

UREDNICI

Dr Lilijana Čičkarić
Prof. dr Aleksandar Bošković

RECENZENTI

Prof. dr Mirjana Bobić
Prof. dr Slobodan Zečević
Dr Bojan Todosijević

LEKTURA

Anka Jakšić

GRAFIČKO OBLIKOVANJE

Milorad Mitić

ŠTAMPA

RIC grafičkog inženjerstva
Tehnološko-metalurškog fakulteta, Beograd

zbornici

KA EVROPSKOM DRUŠTVU

OGRANIČENJA I PERSPEKTIVE



INSTITUT
DRUŠTVENIH NAUKA
BEOGRAD
INSTITUTE
OF SOCIAL SCIENCES
BELGRADE

NADA G. NOVAKOVIĆ

Naučna saradnica u Centru za sociološka i antropološka istraživanja
Instituta društvenih nauka u Beogradu
novakovic.nada@gmail.com

Evropeizacija radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije¹

Apstrakt

Predmet rada je analiza i objašnjenje procesa evropeizacije radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije. To se čini na dva nivoa: normativnom i stvarnom. Sociološka analiza je usmerena na globalne i regionalne uzroke, činioce i posledice promena u tim oblastima, a potom se više bavi domaćim činiocima koji (ne)podstiču procese evropeizacije. U tekstu se istražuju dometi evropeizacije socijalne politike i porede sa onima u zemljama u okruženju. Potom se ukazuje na najvažnije subjekte koji (ne)podstiču evropeizaciju radnog zakonodavstva. Posebna pažnja usmerena je na ulogu sindikata, udruženja poslodavaca i države u implementaciji evropskog socijalnog modela. Polazna hipoteza jeste da najveći otpori stvarnim procesima evropeizacije socijalne politike i radnog zakonodavstva dolaze od političkih i sindikalnih elita i najpovlašćenijih delova kapitalističke klase.

Ključne reči: radno i socijalno zakonodavstvo, socio-ekonomska prava, socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje, tržište rada.

95

zbornici

Uvod

■ Predmet istraživanja jesu suština, karakteristike, dinamika, uzroci i posledice evropeizacije radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije. Sociološka analiza bavi se najvažnijim karakteristikama procesa evropeizacije srpskog društva u pomenutim oblastima i najvažnijim subjektima tog procesa. To se čini na dva nivoa: normativnom i empirijskom ili stvarnom. Na jednoj strani porede se norme i standardi u Evropskoj uniji (EU) i one norme i standardi koji se usvajaju u Srbiji. Na drugoj se opisuje, objašnjava i analizira praksa, tj. socijalne, političke i druge posledice nastale primenom tih zakona. Na

¹ Rad je napisan u okviru projekta Instituta društvenih nauka *Strukturne, društvene i istorijske promene srpskog društva u kontekstu evropskih integracija i globalizacije* (179039), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

marginama istraživanja su i poređenja s promenama koje su u ovim oblastima nastale u zemljama u regionu. Ovo ima smisla utoliko što se mogu sagledati osnovni pravci promena i najvažnije prepreke u društvu koje je istaklo da je ulazak u EU jedan od njegovih strateških ciljeva. Promene na globalnom svetskom nivou (ekonomske, političke, geostrateške) su bitne i za stanje u kojem se nalazi Unija, pa je usaglašavanje s njenim standardima različito u vremenu pre pojave svetske ekonomske krize 2008. godine i posle nje. Naročito je to važno za zemlje koje su na putu da joj se pridruže, a stvarno su po stepenu društveno-ekonomskog razvoja i političkoj i vojnoj moći na periferiji Evrope i EU. Po najvažnijim pokazateljima razvoja Srbija pripada takvim društvima.

Korišćenje *komparativnog metoda* je plodotvorno jer omogućava da se sagledaju ključne promene nastale u dužem periodu u EU, ali i u društvima koja su se u Uniju uključila i onima koja joj teže. Na taj način moguće je doći do saznanja koliko su slične ili različite socijalne politike i radno zakonodavstvo u zemljama koje su najrazvijenije, stare članice EU, potom onih koje su se priključile (2004, 2007 i 2013. godine) i zemalja koje nastoje da uđu u tu zajednicu. Upravo su ovo oblasti u kojima postoje vrlo različita normativna i praktična rešenja, i u ime kojih se Srbiji nameću i takva koja su ispod njihovih već dostignutih standarda. U ime „evropeizacije” društva usvajaju se i „harmonizuju” zakoni koji su često i ispod evropskih i civilizacijskih standarda. To se često – pod političkim pritiskom i interesima stranih i domaćih subjekata „evropeizacije” Srbije – čak proglašava modernim i demokratskim.

U radu se polazi od nekoliko teza. Prva je: procesi „evropeizacije” radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije pod najjačim su uticajem interesa domaćih i stranih institucija, koje ne moraju da vode računa ni o demokratskom odlučivanju niti o interesima većine građana koji trpe njihove posledice. Sadržaj, način usvajanja zakona, procedura koja se (ne)poštuje i način njihove primene na to nedvosmisleno ukazuju. Druga je teza: što su domaće vladajuće političke elite nemoćnije, a stvarno interesno i politički više povezane sa evropskim i svetskim centrima moći, to su i usvojena zakonska rešenja manje prilagođena potrebama domaćeg stanovništva. Pod brojnim finansijskim i političkim pritiscima donosioci odluka i zakonskih rešenja skloniji su da usvoje i nametnu zakonodavstvo koje nije usklađeno s dostignutim evropskim i svetskim standardima. Ona su

takva, po pravilu, da umanjuju već dostignuta prava građana u oblasti socijalne politike i rada. Treća teza se odnosi na Srbiju i region: domaće elite i zakonodavac nisu dovoljno koristili iskustva država koje su se priključile EU u periodu 2004–2013. godine. Poslednjih pet godina i u tim društvima se menja socijalna politika i socio-ekonomska prava zaposlenih, ali su mnoga njihova zakonska rešenja znatno povoljnija i više usklađena sa onima u starim članicama EU.

U istraživanju promena radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije uočljivo je nastojanje da se precizira pojam „evropeizacije”, a potom da se zakonska rešenja automatski ne kvalifikuju kao „moderna”, jer se pojam modernizacije ne može poistovetiti s procesom priključivanja EU. Pojedina zakonska rešenja i usvojeni standardi se porede s međunarodnim standardima (konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada su samo neka od njih) i praksom. Nužnim se nametnulo i poređenje suštine i karakteristika socijalne politike i radnog zakonodavstva u Srbiji *pre i na kraju* tranzicije društva, što se čini u kratkim crtama.

Dometi evropeizacije radnog zakonodavstva Srbije

Promene radnog i socijalnog zakonodavstva su deo širih procesa, čiji su pokretači i nosioci brojne institucije i pojedinci na globalnom, evropskom i nacionalnom nivou. Njihovi interesi su različiti, često i oprečni, a od odnosa moći zavisi pravac, dinamika i kvalitet izmena. One se najčešće definišu kao „reformе”, čiji je cilj dostizanje evropskih vrednosti i bržeg integrisanja Srbije u EU. Na jednoj strani su strani ili spoljni akteri promena. Oni su oličeni u brojnim zvaničnim međunarodnim i evropskim institucijama, s jedne strane, i domaćim institucijama, grupama i pojedincima i njihovim akcijama da se ovi procesi ubrzaju/uspore, s druge strane. Na javnoj ravni vidljive su, posebno kod izmena ovog zakonodavstva, finansijske institucije (kao što su Svetska banka, EBRD, MMF i drugi kreditori, Međunarodna organizacija rada), ali i institucije EU (Evropska komisija, Evropski savet i drugi). Njihove inicijative i interese tumače, podstiču i nameću brojne nevladine i strukovne organizacije, najčešće označene kao civilni sektor. U Srbiji su brojne institucije, grupe i pojedinci, koje su zadužene ili se samoinicijativno uključuju u ove procese, od formulisanja ciljeva

preko praćenja promena u tim oblastima tokom vremena. Što su ciljevi i interesi glavnih učesnika „reformi“ radnog i socijalnog zakonodavstva sličniji to su i pomenuti procesi brži i uspješniji

Promene radnog zakonodavstva Srbije tokom tranzicije su ubrzanе donošenjem Zakona o radu (ZOR) 2001. i njegovim izmenama 2005. godine. Suština tih promena jeste – raskid s dotadašnjim sistemom radnih odnosa i približavanje standardima u EU. U suštini, reč je o liberalizaciji radnog zakonodavstva i na njemu zasnovanih fleksibilnih radnih odnosa. Formalno je učinjen veliki napredak, a ZOR je nazvan „reformski“. Izmene i dopune su nastupile pod pritiskom stranih kreditora, a vladajuća politička elita je na taj način usaglašavala svoje interese s njihovim zahtevima. Nakon skoro jedne decenije donet je praktično nov zakon o radu, iako je zvanično reč o izmenama i dopunama ZOR-a iz 2005. godine². Zanimljivo je da je njegovo donošenje išlo po ubrzanom postupku, skraćenoj javnoj raspravi, uz mnoštvo nedoslednosti i sukoba države, sindikata i udruženja poslodavaca kao socijalnih partnera (Novaković 2017:253–257). Zakon o radu je samo jedan od najvažnijih sistemskih zakona koji se odnosi na zaposlene i njihova socio-ekonomska prava. Osim njega bitne su i odredbe Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o zdravlju i bezbednosti na radu, Zakon o doprinosima za obavezno penziono osiguranje, Zakon o inspekcijском radu, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakon o javnim službenicima i Zakon o dualnom obrazovanju (Reljanović et al 2016:41, 44, 85). U svakom od njih postoje odredbe koje se odnose na odstupanje od normi i prakse u razvijenim zemljama EU, a koje su najčešće na štetu zaposlenih i njihovih porodica. Ovom prilikom navodimo samo neke od najvažnijih pitanja, a koja nam služe kao pokazatelj približavanja evropskim i svetskim standardima uređivanja radnih odnosa i socio-ekonomskih prava zaposlenih radnika ili odstupanja od njih. Najpre navodimo karakteristike radnog zakonodavstva i prakse u EU i pojedinim članicama, a nakon toga poredimo postojeća zakonska rešenja u Srbiji s najvažnijim evropskim i svetskim standardima.

Komunitarni pravni standardi, ili Acquis Communautaire su najvažniji za sagledavanje ispunjenosti uslova određene zemlje za

² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu. 2014. *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.

članstvom EU. Sastoje se od tri elementa: komunitarnog prava evropskih zajednica, propisa o zajedničkoj spoljnoj i politici bezbednosti i regulacije u vezi sa saradnjom policije i pravosuđa (Jašarević 2014:156). U Sporazumu o funkcionisanju EU (Lisabon 2000. godine) preciznije su navedena pitanja važna za sve njene članice. To su, pored ostalih: regulisanje radnih uslova i bezbednosti na radu, pravo na informisanje i konsultovanje zaposlenih, zastupanje kolektivnih interesa zaposlenih, zaštita radnika u slučaju ostajanja bez posla, standardi o jednakosti muškaraca i žena na tržištu rada i na poslu, socijalna sigurnost i zaštita radnika i uslovi pod kojima se zapošljavaju građani iz država koje su van EU. Za tako nešto potrebna je modernizacija sistema socijalne zaštite i preduzimanje mera protiv socijalne isključenosti. Zanimljivo je da Lisabonski ugovor, a koji je u suštini Ustav EU, ne reguliše tri važna pitanja. To su odbijanje harmonizacije zakona o zaradama, štrajku, lokautu i socijalnoj politici. Oni su u nadležnosti nacionalnih država a ne institucija na nivou EU (čl. 153, stav 5, Lubarda). Evropske institucije se oslanjaju na Direktive Saveta Evrope i Evropske komisije, a značajnu ulogu imaju odluke Evropskog suda u Strazburu.

Drugo merilo za usklađenost domaćeg radnog zakonodavstva sa svetskim standardima su dokumenta Međunarodne organizacije rada (ILO), posebno konvencije i preporuke. One će se ovom prilikom pominjati pri oceni konkretnih rešenja u ZOR-u Srbije. Prema oceni Senada Jašarevića ZOR je više izmenjen u skladu s praksom nekih članica EU, nego s radnim zakonodavstvom EU. Taj Zakon predstavlja korak nazad u pogledu radničkih prava (Jašarević 2014:159). Posebna pažnja odnosi se na odredbe o pravu na sindikalno organizovanje, štrajk i lokaut, kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora, oblike zasnivanja radnih odnosa, naknade za rad u svetlu pojma dostojanstven rad, pravu radnika na konsultovanje i učešće u upravljanju i načinu rešavanja kolektivnih sporova. To su pitanja na kojima se može pokazati suština ZOR-a i dometi njegove harmonizacije s radnim zakonodavstvom EU.

Socijalni dijalog je važan elemenat evropskog socijalnog modela. On znači da su predstavnici radnika, poslodavaca i države zainteresovani da sporazumno rešavaju probleme u oblasti industrijskih odnosa. Oni tom pristupaju u dobroj veri, pregovaraju i zaključuju kolektivne ugovore na različitim nivoima (Kosanović, Paunović 2010). Država i radno pravo imaju ulogu da zaštite slabiju stranu u

tom odnosu, tj. radnike. Takvo zakonodavstvo i praksa su postojali sve do osamdesetih godina prošlog veka. Od tada nastupa liberalizacija ekonomije, deregulacija radnog prava i radnih odnosa, a mesto tripartizma zauzima sve slabije i neefikasnije kolektivno pregovaranje poslodavca i zaposlenih na sve nižim nivoima. Danas je situacija još teža za predstavnike zaposlenih (sindikate), jer su globalizacija i svetska ekonomska kriza 2008. uvećale moć poslodavaca. Njihove interese snažno štite država i međunarodne institucije, što dodatno vodi fragmentaciji sindikalne scene i smanjenju ekonomskih i socijalnih prava radnika. Na evropskom nivou postoji usklađivanje interesa predstavnika zaposlenih i poslodavaca i na taj način predupređuju se ozbiljniji industrijski sukobi. U međunarodnim organizacijama i u „briselskoj administraciji“ poslodavci, posebno moćnih korporacija, imaju brojne lobiste, koji utiču na zakonodavstvo i ključne odluke u ovoj oblasti.

U Evropi postoji dominantno mišljenje da je *stalni radni odnos*, s punim radnim vremenom i zaradom od koje se može dostojanstveno živeti, jedan od uslova stabilnog razvoja privrede i društva. Novi ili „fleksibilni oblici rada“ su sve češći, ali ne preovlađuju u najrazvijenijim i najmnogoljudnijim članicama EU (Francuska, Nemačka). Globalizacija, nove tehnologije (IT), promene na političkoj mapi sveta – neki su od najvažnijih činilaca koji su doprineli i izmeni radnog zakonodavstva. U EU se pored radnog odnosa s punim radnim vremenom i na neodređeno vreme praktikuju i sledeći: rad na određeno vreme, rad s nepunim radnim vremenom, privremeni i povremeni poslovi, rad od kuće i na daljinu, honorarni rad, povremeni rad preko agencije, uslužni rad sa IT i drugi. Štaviše, novi oblici rada zahtevaju i novo zakonsko regulisanje, koje često kasni.

Pravo da se zastupaju kolektivni interesi zaposlenih je obično u EU protumačeno kao aktivnost sindikata. U radnom pravu pojedinih zemalja to je različito rešeno. Na jednoj strani su *saveti zaposlenih* i uopšte izabrani ili ovlašćeni predstavnici radnika. Na drugoj su samo sindikalni predstavnici, čija aktivnost ne mora da je suprotna delovanju prvih. Tu je i dodatni problem, a odnosi se na sindikate i njihovu reprezentativnost. Za sklapanje kolektivnih ugovora u manjim preduzećima, gde nema sindikata, moguće je uzeti u obzir stavove radničkih predstavnika. Tamo gde postoje i sindikati, po pravilu, pregovaraju s predstavnicima poslodavaca. Ima i slučajeva da se u svemu tome konsultuju i drugi sindikati, čime se osnažuje i socijalni

dijalog i štite interesi svih zaposlenih (Jovanović 2014:9, 17, 21). U vremenu globalizacije multinacionalne kompanije (MNK) koriste mogućnost brzog seljenja kapitala, autsorsinga (*outsourcing*) ili izmještanja poslovanja na mesta s nižim zaradama, sindikalnom i drugom zaštitom radnika. Pri tome im država u koju se sele „oprašta” kršenje nacionalnog zakonodavstva. Stoga su predstavnici kapitala zainteresovani za dalju deregulaciju radnih odnosa i regulisanje prava i obaveza na što nižim nivoima. U zemljama u tranziciji sve ovo je komplikovano, kako zakonski tako i praktično. Posebno je pogrešna pretpostavka da će „fleksibilni radni odnosi” povećati zaposlenost, smanjiti nezaposlenost i privući strane investitore (Reljanović 2017:80).

Pravo na sindikalno organizovanje jeste jedno od osnovnih prava zaposlenih. Ono je garantovano kako evropskim i međunarodnim propisima tako i Ustavom RS. Kriza sindikata u svetu se poklapa s jačanjem neoliberalnog kapitalizma zapadnog tipa. Svetska ekonomska kriza je to samo produbila i unela nove linije sukoba između zaposlenih u zemlji, regionu i šire. U većini članica EU ne postoje precizne odredbe o broju zaposlenih koji mogu da osnuju sindikat. Konvencije MOR-a br. 87 i 98 štite sindikalne slobode, ali one nemaju zakonske sankcije prema državama i poslodavcima koji ih krše (Kosanović 2011:247). U Srbiji i u regionu sumrak ili opadanje moći, ugleda i članstva sindikata traje već nekoliko decenija. Stoga su novi propisi o sindikatima dodatni činilac koji vodi daljoj fragmentaciji radnika i sindikata. To najviše odgovara poslodavcima i državi, koja je još uvek najveći poslodavac (i istovremeno zakonodavac). Poslednje izmene i dopune ZOR-a dozvoljavaju da sindikat osnuju najmanje tri zaposlena, što je daleko od konvencija ILO i prakse u razvijenim državama EU. Marginalizacija sindikata je i indirektno obavljena: isključivanjem iz uređivanja radnih odnosa, organizacije poslova i radnog vremena, utvrđivanja sistema zarada i sl.

Promene radnog zakonodavstva iz 2014. godine predstavljaju „korak nazad” kad je reč o *kolektivnom pregovaranju i kolektivnim ugovorima*. Socijalni dijalog se retko pominje, a kolektivni ugovori su sasvim marginalizovani. Štaviše, u prvom planu je pravilnik o radu, pojedinačni ugovor o radu, a u roku od šest meseci od stupanja na snagu ZOR-a suspendovani su svi ranije zaključeni kolektivni ugovori. U pripremi i usvajanju takvih rešenja učestvovala su i dve reprezentativne sindikalne centrale (SSSS i UGS „Nezavisnost”).

Rad predstavlja osnov egzistencije zaposlenih i naknada koja se za to dobija treba da omogući materijalnu i socijalnu sigurnost njih i njihovih porodica. Novi oblici zapošljavanja sve to značajno dovode u pitanje. „Fleksibilni oblici rada” sa sobom nose nesigurnost, zarade koje su povremene, nesigurne, bez prava na zdravstveno osiguranje, plaćeno bolovanje, obuku i usavršavanje o trošku preduzeća. Trend „prekarizacije” zahvata kako manje obrazovane, tako i najobrazovanije kadrove. Prvi su masovniji, češći gubitnici posla (zbog ekonomske krize i novih tehnologija). Drugi su još uvek manji na ukupnoj radnoj snazi, spremni na nove oblike radnog angažovanja i bez potrebe da se sindikalno, profesionalno i na drugi način organizuju.

Dostojanstven rad je bitna kategorija koja se u radnom zakonodavstvu Srbije sistematski obesmišljava. Najvažniji elementi dostojanstvenog rada jesu: mogućnost zaposlenja, produktivan rad i zarada od koje može da se normalno živi, prihvatljivo radno vreme, stabilno i sigurno poslovanje, jednakost mogućnosti, bezbedni uslovi rada, socijalna sigurnost i socijalni dijalog (Bradaš 2017:2). U ZOR-u su mnogi od ovih elemenata dostojanstvenog rada marginalizovani ili poništeni. Promenjeni su kriterijumi za utvrđivanje zarade, smanjeni dodaci vezani za prethodni radni staž (“minuli” rad), povećan prostor za neplaćanje noćnog, prekovremenog i rada za vreme državnih praznika.

U većini članica EU ne postoje posebni zakoni o štrajku, a u nekima koje su se kasnije priključile, ZOR delimično reguliše i ovo pitanje. U Srbiji su na snazi pravne norme koje ograničavaju *slobodu udruživanja zaposlenih, a naročito štrajk*. Restrikcije se odnose kako na prava štrajkača gde i kako da štrajkuju, tako i na mogućnost da poslodavac i članove sindikata uključi u proces rada. Posebno od međunarodnog prava odstupaju odredbe o „minimumu procesa rada” u javnim preduzećima i službama, koje obesmišljavaju suštinu ove industrijske akcije. Zakonodavac je u celini dao prednost interesima poslodavca, a smanjio prava štrajkača tokom i posle štrajka. Istraživanja radničkih štrajkova, protesta i blokada javnih prostora u Srbiji poslednjih 25 godina potvrdila su besmislenost zakona o štrajku i svu nemoć štrajkača u odnosu na poslodavce i državne organe. Na kraju privatizacije društvene svojine i tranzicije najveći broj štrajkova u Srbiji bili su pseudo-štrajkovi. U mnogima od njih zahtevi su bili pokretanje proizvodnje, traženje kupca koji je uništio

preduzeće, isplata zarada, sredstava socijalnog programa, doprinosa za penzijsko i socijalno osiguranje i overa zdravstvenih knjižica (Novaković 2017:250, 251).

Posebno restriktivne odredbe ZOR-a su u segmentima: regulisanja prestanka radnog odnosa i *disciplinskim merama* prema radnicima. Poslodavac tu ima sva prava da procenjuje kad je radnik prekršio radnu disciplinu, kad za njegovim radom prestaje potreba, kad je napravio krivični prekršaj i kažnjen otkazom (Reljanović 2016:51). Ovo je u suprotnosti sa Ustavom, krivičnim zakonom i konvencijama i preporukama ILO. *Diskriminacija pojedinih kategorija* radnika je ozakonjena. Takav je slučaj s radom mladih, mlađih od 18 godina, žena i njihovih naknada za vreme trudnoćkog i porodijskog bolovanja.

Ukratko rečeno, ZOR je deo šireg skupa zakona koji se odnose na ekonomska i socijalna prava zaposlenih građana. Upadljiva je i diskriminacija invalida rada, kako kod pooštavanja uslova za odlazak u penziju, tako i kod visine i trajanja materijalnih naknada kada ostanu bez posla. Uostalom, država je iskazala posebno nehuman odnos prema štrajkačima-invalidima rada u preduzećima čiji je većinski vlasnik (DES Šumadija iz Kragujevca, na primer). Oni su mesecima bili bez zarada, overenih zdravstvenih knjižica, nepovezanog radnog staža i često se odlučivali na štrajk glađu. To je suprotno i principima Svetske zdravstvene organizacije i konvencijama ILO (Novaković 2017:246).

Radno zakonodavstvo Srbije je podstaklo „trku ka dnu” – i kad je reč o minimalnim i ostalim zaradama. Jedino tripartitno telo SES na nacionalnom nivou u stvarnom odlučivanju o minimalnoj ceni rada godinama nije konsenzusom odlučivalo o njegovoj visini. Po pravilu je to odlučivala izvršna vlast, uz slab i nedovoljan otpor sindikalnih predstavnika. U stvarnosti je „minimalac” postao uobičajena zarada za stotine hiljada radnika U privatnom sektoru njega prima većina najamne radne snage, pa i najobrazovaniji stručnjaci. To ih vodi direktno među siromašne građane Srbije: „Minimalnu zaradu u Srbiji dobija oko 350.000 radnika i oni će u 2018. godini primati za oko 2.202 dinara više nego lane, odnosno mesečno 24.882 dinara. Činjenica je, s druge strane, da povećanje minimalne cene rada za oko 10 odsto ni blizu ne može da pokrije ni troškove minimalne potrošačke korpe koja je krajem oktobra prošle godine iznosila 36.369,35, a kamoli prosečne od 69.943,28 dinara” (Petrović-Stojanović 2008).

Karakteristike socijalne politike u Srbiji

Socijalno zakonodavstvo i socijalna politika u članicama Evropske unije nisu jednoobrazni. Ta je oblast prepuštena nacionalnim državama. Na nivou EU daju se opšte smernice i direktive koje ove procese usklađuju. Pošlo se od pretpostavke da će nacionalne politike u ovoj sferi više doprineti privrednom rastu i blagostanju građana. *Evropski socijalni model*, čiji je deo i socijalna politika, tek je u nastajanju. Brzina i način na koji nastaje zavisi od brojnih činilaca. Među njima ističu se stvaranje EU kao političke zajednice i procesi globalizacije kojima je i ona zahvaćena. Glavni pravni instrumenti koje koriste nadnacionalne institucije ove regionalne zajednice su Evropska socijalna povelja, Lisabonski sporazum iz 2000. godine i Direktive Evropskog saveta. Prema oceni Nevene Petrušić: "[...] evropski 'regionalni' model je takva šema koja se uobičajeno odlikuje ekstenzivnom socijalnom zaštitom, obuhvatnim i zakonski sankcionisanim institucijama na tržištu rada, kao i rešavanjem konflikata sporazumom i demokratskim sredstvima" (Petrušić 2009: 181). Razvija se od Drugog svetskog rata do danas.

Postoje različite *klasifikacije modela socijalne sigurnosti* ("države blagostanja") u svetu i u Evropi. Najčešće je navođena šema švedskog sociologa Gosta Esping-Andersona (Gøsta Esping-Andersen 1990). Klasifikacija je zasnovana na tipu kapitalizma u pojedinim zemljama. Prema ovom autoru postoje tri modela: anglosaksonski, kontinentalni i nordijski. Drugi autori su ovome dodali i južnoevropski i istočnoevropski (Petrušić 2009:186) Svaki od njih se razlikuje po načinu prikupljanja i raspodele sredstava, uslovima za dobijanje socijalne zaštite, ciljnim grupama kojima je namenjena pomoć i efikasnosti u otklanjanju siromaštva korisnika ovih usluga i sredstava.

Anglosaksonski model je primenjen u Velikoj Britaniji, SAD i Irskoj. Novom Zelandu i Kanadi. Država daje sredstva siromašnim građanima. Kriteriji za ta socijalna prava su strogi i zasnivaju se na proveri dohotka i imovine. Zaposleni građani su najviše zavisni od tržišnih zakona. Sredstva za socijalnu pomoć su relativno mala, pa su milioni Amerikanaca izvan sistema zdravstvene zaštite, na primer. U zdravstvu i sistemu socijalne zaštite usluge obavljaju i privatnici.

Skandinavski (Švedska, Finska, Danska, Holandija) model zasnovan je na javnim programima namenjenim svim građanima. Postoji osnovni dohodak, a državne službe u zdravstvu, školstvu i

socijalnoj zaštiti pružaju različite usluge i subvencije građanima. U oblasti zapošljavanja sprovode se aktivne mere. To daje dobre rezultate, jer je razvijena solidarnost u društvu. Sredstva se prikupljaju visokim porezima (Kolin et al. 2006:7; Petrušić 2009:185; Supić et al. 2010:15). Visok je nivo javnih usluga, a namenjene su svim građanima. (Gøsta Esping-Andersen 1990:28). U novije vreme, pod uticajem masovnih migracija u Evropu, skandinavski model socijalne sigurnosti se menja. Pooštravaju se kriteriji sticanja socijalnih prava i pomoći od strane države, ali ostaje suština samog modela.

Kontinentalni ili korporativistički model socijalne zaštite i sigurnosti (Nemačka, Austrija, Francuska, Belgija, Italija) uslovljava pomoć statusom na tržištu rada, tj. zaposlenosti. Sredstva se ubiraju porezom na zarade zaposlenih i poslodavaca. Izrazite su nejednakosti u društvu. Visina novčane pomoći zavisi od ranijih prihoda pojedinca. Najčešće ciljne grupe socijalne pomoći su nezaposleni mladi i žene.

Dva su procesa značajna u najnovijoj fazi razvoja kapitalizma na Zapadu. Prvi je *deinstitucionalizacija*, a drugi *decentralizacija socijalne politike*. Politika štednje vodi ka smanjenju sredstava i kvaliteta usluga, smanjenju zarada zaposlenih u institucijama socijalnih službi i gubitku radnih mesta. Država se povlači iz ove sfere, a ulaze novi privatni i drugi akteri. Postojeće institucije u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj zaštiti potiskuju se na margine društva, a jača uticaj privatnih aktera i tzv. neprofitnog sektora. Posebno su bitne aktivne mere politike zapošljavanja i „aktivacija” korisnika socijalne zaštite. Urušava se postojeći sistem institucija socijalne zaštite i brige o pojedincu i porodici. Nastupaju različito kombinovani privatni i javni interesi i sasvim novi „pružaoci usluga”, čije delovanje ne vodi nužno i boljim rešenjima u ovoj oblasti. Tamo gde je uređenija država, ranije stečena socijalna prava se sporije urušavaju. Osim toga, važno je podsetiti na to da Lisabonski ugovor (član 153, stav 2) i Evropska povelja (revidirana) uopšte ne predviđaju harmonizaciju zakona i u oblasti socijalne politike (Lubarda 2009). Ovo se pravda kao mera da se spreči tzv. „socijalni damping”, podstaknut razlikama u socijalnim davanjima u različitim članicama EU.

Osvrt na karakteristike „države blagostanja” u socijalističkoj Jugoslaviji navodi na zaključak da su građani Jugoslavije imali viši standard u pružanju zdravstvenih, obrazovnih, usluga socijalne zaštite i brige o pojedincu i porodici nego u Zapadnoj Evropi. Takozvanoj

javnoj potrošnji pripadala je i stambena politika. Ona je imala klasna obeležja, ali nejednakosti između klasa i slojeva nisu bile izrazite kao na Zapadu. Neka od merila na osnovu kojih je moguća komparacija socijalne politike i politike zapošljavanja zemalja Zapadnog Balkana jesu udeo ovih delatnosti i usluga u BDP-u, obuhvat stanovništva na koje se odnosilo, način raspodele sredstava, kvalitet usluga i njihova dostupnost građanima (Godišnjak socijalne politike 1989:493–615; Novaković 2008: 88–117, 189–194). Tokom tranzicije Srbija je ostvarila BDP niži nego pre 1990. nezaposlenost je ostala masovna, a siromaštvo je pogodilo zaposleno i ostalo stanovništvo. Masovan gubitak radnih mesta najvećim delom je posledica privatizacije društvene svojine i združenog delovanja vladajuće političke elite i stranog kapitala. Svoj doprinos prilikama na tržištu rada i promenama socijalne politike dala je i svetska ekonomska kriza.

Trka „ka dnu” se nastavlja, kako u pogledu sve lošijih uslova lečenja, obrazovanja, penzionisanja, tako i brige i zaštite pojedinca u vreme nezaposlenosti, gubitka posla, bolesti, rađanja i podizanja dece. Pored „klasičnih” građana u stanju socijalne potrebe tu su i „novi”. Oni su masovni gubitnici tranzicije – osiromašeni penzioneri i oni koji ne mogu steći penziju, zaposleni a nisko ili nikako plaćeni radnici, zaposleni u privatnom sektoru i svojoj ekonomiji, stariji radnici bez posla i građani koji nemaju nikakve stalne izvore prihoda i sl.

Najveći ekonomski i socijalni problemi u Srbiji i regionu jesu: nizak nivo rasta BDP i produktivnosti rada, visoka spoljna zaduženost zemlje, masovna nezaposlenost, rast ekonomskih i socijalnih nejednakosti uopšte i masovno siromaštvo građana. Životni standard građana je 25% niži od proseka EU, a socijalna politika neadekvatna da pomogne najugroženije društvene grupe. Gordana Matković zaključuje da su sredstva za socijalnu zaštitu nedovoljna, a njihova raspodela slabo efikasna (Matković 2017:20,34,38). Ona nisu doprinela da se poboljša materijalni položaj najugroženijih građana³. Siromašni su češće stanovnici ruralnih nego urbanih područja, žene, stariji s niskim ili nikakvim prihodima, nezaposlena omladina, pripadnici manjinskih grupa (Matković 2016:114). Ovi su rezultati komplementarni nalazima istraživanja o nejednakostima među siromašnim građanima Srbije u dužem periodu. Pokazalo se

³ O reformama penzijskog sistema i socijalne zaštite u Srbiji i svetu detaljno je pisao Rajko Kosanović u *Socijalno pravo*, 2011. Beograd: Fridrich Ebert Stiftung.

da se siromaštvo u Srbiji od 2006. do 2016. godine nije značajno smanjilo. Ono je relativno visoko, posebno rizik od siromaštva, a u velikoj meri zavisi od položaja pojedinca na tržištu rada (Mladenović 2017:9,11,15). Promene u zdravstvu, penzionom sistemu, obrazovanju i stanovanju dodatno pogoršavaju kvalitet usluga i dostupnost najsiromašnijim slojevima društva. Nekada „jaka“ socijalna država ustupila je mesto „slaboj“, koja ne može da ublaži i otkloni sistemski uslovljene nejednakosti i siromaštvo građana.

Zaključak

Proces evropeizacije radnog i socijalnog zakonodavstva Srbije je dug i složen. Otpočeo je nakon 2000. godine i daleko je od harmonizacije s najvažnijim evropskim i međunarodnim standardima. Najvažniji subjekti su međunarodne političke, finansijske, profesionalne i nevladine organizacije (EBRD; Svetska Banka; STO, OECD, MOR, institucije EU). Domaće političke elite na vlasti su na te promene primorane od strane stranih činilaca, a pre svega kreditora. One u suštini još nisu zainteresovane da ubrzaju evropeizaciju ovog zakonodavstva. U dosadašnjim promenama usvojena su rešenja od kojih su mnoga ispod standarda EU i prakse razvijenih kapitalističkih zemalja. Izmene i dopune Zakona o radu su fleksibilizovale tržište rada, smanjile dostignuta ekonomska i socijalna prava radnika i s drugim zakonima ugrozila socijalnu sigurnost zaposlenih. Reforme socijalnog zakonodavstva su obavljene na štetu većine građana. Usluge službi socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja su sve skuplje, manje dostupne nižim klasama i slojevima i privlače privatni kapital. Uslovi života i rada građana Srbije su daleko ispod nivoa pre tranzicije i većine članica EU.

LITERATURA

- Bradaš Sarita. 2017. *Statistika i dostojanstven rad – Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- Esping-Andersen Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Jašarević Senad. 2014. Zakon o radu i komunitarni pravni standardi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 48 (3) 153–169.

- Jovanović Predrag. 2014. Otvorena pitanja kod kolektivnih prava zaposlenih u svetlu aktuelnih promena u radnom zakonodavstvu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 23 (4) 9–23.
- Kolin Marija, Jasna Krga, Jelena Milovanović, Zoran Stojiljković. 2006. *Socijalni dijalog i socijalna politika u Srbiji u procesu evrointegracija*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji. Fridrih Ebert Stiftung.
- Kosanović Rajko. 2011. *Socijalno pravo*. Beograd. Fridrih Ebert Stiftung
- Kosanović Rajko, Paunović Sanja. 2010. *Kolektivno pregovaranje – Collective Bargaining*. Beograd. Fridrich Ebert Stiftung.
- Lubarda Branko. 2009. *Revidirana socijalna povelja: obaveze država i uloga socijalnih partnera posle ratifikacije*. Beograd: Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije: Swiss Labour Assistance.
- Matković Gordana. 2017. *Država blagostanja u zemljama Zapadnog Balkana – izazovi i opcije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku.
- Matković Gordana. 2016. Mirovinski sustav Srbije u svijetlu krize. *Revija za socijalnu politiku*. 23 (1) 99–116.
- Mladenović Biljana. 2017. *Siromaštvo u Republici Srbiji 2006–2016. godine: revidirani i novi podaci*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i borbu protiv siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Novaković Nada. 2008. *(Dez)integracija radničke klase druge Jugoslavije*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Novaković Nada. 2017. *Radnički štrajkovi i tranzicija u Srbiji od 1990. do 2015. godine*. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung. Institut društvenih nauka.
- Petrović–Stojanović Jasna. 2018. Minimalna zarada i dalje ispod minimalne potrošačke korpe, *Politika* 07.01.2018, <http://www.politika.rs/sr/clanak/395896/Minimalna-zarada-i-dalje-ispod-minimalne-potrosacke-korpe>, 15.07.2018.
- Petrušić Nevena. 2009. Položaj i perspektive istočnoevropskog socijalnog modela u procesima evropskih integracija – komparativni prikaz, u: *Konsolidacija demokratije: 20 godina nakon pada Berlinskog zida*. Vujačić Ilija et al (ur.). Beograd: Fakultet političkih nauka. Konrad Adenauer Stiftung.
- Reljanović Mario, Bojana Ružić i Aleksandar Petrović. 2016. *Analiza efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju. *Godišnjak socijalne politike*. 1(1). Beograd: Jugoslovenska konferencija za socijalne delatnosti.
- Supić Novica, Kosta Josifidis i Alpar Lošonc. 2010. *Eseji o državi blagostanja*. Novi Sad: Futura publikacije.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu. 2014. *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.

Nada G. Novaković

EUROPEANIZATION OF LABOR AND SOCIAL LEGISLATION OF SERBIA

Abstract

The paper will examine the process of Europeanisation of labor law and social legislation of Serbia. The process is conducted on two levels: the first one is normative and the second one is real. The sociological analysis focuses on the global and regional causes, factors and consequences of changes in these areas, following the accentuated domestic factors that (not) stimulate the processes of Europeanisation. This

article discusses the domains of the Europeanisation of social policy while comparing to those in the neighbouring countries. In the text that follow, it will be examined the role of trade unions, employers' and state associations in the implementation of the European social model. The underlying hypothesis is: the greatest resistance to the real processes of Europeanisation of social policy and labor legislation comes from political and trade union elites and most prominent parts of capitalist class.

Key words: Labor Law and Social Legislation, Socio-Economic Rights, Social Dialogue and Collective Bargaining, Labor Market.