

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

мр Братислав З. Петровић

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У
ПРОЦЕСУ РАЗВОЈА ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2012



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



мр Братислав З. Петровић

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У
ПРОЦЕСУ РАЗВОЈА ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:

Проф. др Срђан Голубовић

Ниш, 2012.

Аутор:

Братислав З. Петровић

Комисија:

- за писање извештаја о подобности за јавну одбрану докторске дисертације и
- за јавну одбрану докторске дисертације:

- 1) др Милорад Божић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу,
- 2) др Александар Петровић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу,
- 3) др Мијал Стојановић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици и
- 4) др Срђан Голубовић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу.

Научни допринос докторске дисертације:

Теоријско и практично сагледавање утицаја институционалних промена, индукованих тржишном трансформацијом, на положај запослених. Питања су врло значајна, обзиром да развој тржишне привреде суштински мења правни, економски и социјални положај запослених. У раду се указује на узрочно-последичну повезаност развоја нових институционалних оквира примерених тржишној привреди и процеса сужавања права и нивоа заштите запослених, као и на потребу њеног унапређења имплементацијом међународних и европских стандарда у национална радна законодавства ових земаља. Резултати произашли из истраживања, осим што указују на узроке погоршања правног и економског положаја запослених, могу бити од користи у даљој доградњи радног законодавства и увођења ефикаснијих механизма заштите запослених.

Напомена:

Рад одбраћен на Правном факултету Универзитета у Нишу, дана 05.11.2012.г.

СКРАЋЕНИЦЕ

УН	– Уједињене нације
UNCTAD	– Конференција Уједињених нација о трговини и развоју (United Nations Conference on Trade and Development)
ЕУ	– Европска унија
ЕЗУЧ	– Европска зајединца за угаљ и челик
ЕВРД	– Европска банка за обнову и развој (European Bank for Reconstruction and Development)
СЕФТА	– Централно-европско удружење слободне трговине
МОП	– Међународна организација рада
ММФ	– Међународни монетарни фонд
Eurostat	– Европски завод за статистику
САД (USA)	– Сједињене Америчке Државе
СССР	– Совјетски савез
СФРЈ	– Социјалистичка Федеративна Република Југославија
СРЈ	– Савезна Република Југославија
РС	– Република Србија
БиХ	– Босна и Херцеговина
ФБиХ	– Федерација Босне и Херцеговине
БД БиХ	– Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине
НБЈ	– Народна банка Југославије
НБС	– Народна банка Србије
БДП (<i>GDP</i>)	– Бруто домаћи производ (<i>Gross Domestic Product</i>)
СДИ	– Стране директне инвестиције
АРС	– Анкета о радној снази

САДРЖАЈ

УВОД	7
------------	---

І ДЕО

ТРАНЗИЦИЈА КАО ПРОЦЕС ИЗГРАДЊЕ ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ

1. Нужност преласка на тржишни начин привређивања	12
1.1. Основна обележја етатистичких привредних система	12
1.2. Положај радника (запослених) у етатистичким привредним системима	15
1.3. Специфичност југословенског самоуправног система.....	17
1.3.1. Економски аспект	19
1.3.2. Радноправни аспект.....	20
2. Циљеви и садржај транзиционог процеса.....	23
2.1. Изградња тржишне привреде.....	26
2.2. Стратегија транзиције.....	30
2.3. Структура и динамика промена.....	32
3. Контроверзе транзиције	37
3.1. Транзиција и глобализација	37
3.2. Економске неједнакости као последица транзиције.....	42
3.3. Миграције радне снаге.....	45
3.3.1. Савремена миграциона кретања.....	46
3.3.2. Миграције радника из Србије.....	50
4. Резултати транзиције	51
4.1. Приватизација.....	56
4.2. Промене у структури привреде.....	59
4.3. Конкурентност транзиционих привреда.....	64
4.4. Транзиција и регионални развој	68
4.4.1. Проблем регионалних разлика	69
4.4.2. Диспропорције у регионалном развоју Србије.....	71
4.5. Утицај транзиције на животни стандард и сиромаштво	74
4.6. Светска економска криза и њени ефекти.....	80
4.6.1. Узроци и последице светске економске кризе.....	81
4.6.2. Утицај светске економске кризе на привреду Србије.....	82

ІІ ДЕО

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРОМЕНЕ У ОБЛАСТИ РАДНИХ ОДНОСА

1. Институционална инфраструктура у процесу транзиције	85
1.1. Промене економских функција државе	86
1.2. Нови економски положај привредних субјеката и афирмација приватне својине.....	90

2. Институционалне промене и положај запослених	93
2.1. Развој тржишта рада и транзиција у сфери рада.....	94
2.2. Промене у структури радне снаге	99
2.3. Измењен положај и улога запослених.....	104
2.4. Место и улога синдиката у процесу реформи	107
2.5. Запослени и приватизација.....	111
2.5.1. Приватизација кроз призму запослених и синдиката	111
2.5.2. Запослени и приватизација у Србији.....	114
3. Реформа радног и социјалног законодавства	118
3.1. Промене у радном законодавству.....	121
3.1.1. Радно законодавство у одабраним балканским земљама у транзицији.....	123
3.1.2. Радно законодавство у Србији у транзиционом периоду.....	138
3.2. Реформа пензионих система и система здравственог осигурања	146
3.2.1. Реформа пензионих система.....	147
3.2.2. Пензиони систем у Србији (карактеристике и реформа).....	150
3.2.3. Реформа здравствених система	155

Ш ДЕО РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Европске интеграције	157
2. Институционални оквири Европске уније	159
3. Европски социјални модел	166
3.1. Основна обележја модела.....	166
3.2. Европски социјални модел у условима економске кризе	169
4. Положај запослених кроз призму европских стандарда	172
4.1. Стандари промовисани прописима Међународне организације рада (МОП).....	175
4.2. Промене радног законодавства у Европској унији.....	177
4.3. Реформе радног законодавства у одабраним пост-транзиционим земљама – чланицама ЕУ.....	181
4.3.1. Словенија.....	181
4.3.2. Пољска.....	182
4.3.3. Чешка и Словачка.....	184
5. Управљање људским потенцијалима (ресурсима) као услов успешног пословања привредних субјеката	186

IV ДЕО
ТЕХНОЛОШКИ ВИШАК И НЕЗАПОСЛЕНОСТ У
ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА

1. Технолошки вишак	191
1.1. Решавање проблема технолошког вишка – упоредноправни преглед у одабраним балканским земљама у транзицији	193
1.1.1. Црна Гора	194
1.1.2. Босна и Херцеговина	196
1.1.3. Хрватска	200
1.2. Проблем технолошког вишка у Србији	201
1.2.1. Позитивно правни приступ проблему	202
1.2.2. Технолошки вишак и стечај.....	207
2. Незапосленост	209
2.1. Повећање незапослености у процесу тржишне трансформације	213
2.2. Политика запошљавања (активне и пасивне мере)	219

V ДЕО
МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ У УСЛОВИМА
ТРЖИШНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

1. Заштита (не)запослених кроз нове форме	225
1.1. Социјални дијалог	225
1.1.1. Социјални дијалог у упоредном праву	228
1.1.2. Социјални дијалог у Србији	232
1.2. Флексибилизација радног законодавства	234
1.2.1. Флексибилни облици запошљавања	236
1.2.2. Флексибилност <i>vs.</i> Сигурност	238
2. Заштита права запослених	241
2.1. Мирно (вансудско, алтернативно) решавање радних спорова	242
2.2. Заштита права запослених пред судовима	249
2.3. Колективна акција запослених	253
ЗАКЉУЧАК	256
ЛИТЕРАТУРА	266
САЖЕТАК	281
SUMMARY	282

УВОД

Један од основних предуслова економског раста и развоја и побољшања положаја запослених јесу развијене институције. Институције, као основа на којој се заснива функционисање организације у општем смислу, могу се сагледавати са различитих аспеката (друштвеног, економског, политичког, итд.). Тржишно реструктурирање привреда, приватизација и реорганизација привредних субјеката трансформишу сам појам рада и дубоко задиру у правни, економски и социјални положај запослених. Изградња тржишне привреде, на подручју радних односа подразумева такве институционалне оквире који ће власнику капитала омогућити, између осталог, да слободно одлучује о ангажовању радника. Са друге стране, социјална правда, право на рад, заштита запослених, право на саодлучивање, захтевају да се власничка права у већој или мањој мери ограниче. Стога је темељни проблем за земље у транзицији да при конципирању институционалних оквира одреде меру до које прописима о раду могу наметнути ограничења права послодаваца и тиме побољшати положај запослених, а да она не буду такве врсте и интензитета да угрожавају саму суштину тог права, а самим тим и економску ефикасност укупног привредног система. Ово утолико пре што земље које се налазе у процесу развоја тржишне привреде карактерише са једне стране одсуство развијених института приватне својине, а са друге непостојање механизма ограничавања права послодаваца и заштите права запослених. Угрожавање тог, као и сваког другог темељног људског права, може имати далекосежне последице за постојање и функционисање целокупног друштвеног система.

Правно-економски систем једне земље, према владајућем мишљењу, може бити ефикасан и просперитетан само ако постоје добра, јасна и институционално утемељена правила понашања која ће важити за све субјекте. Институционалне промене морају водити успостављању јасних, али при том и поузданих, правила понашања која важе за све субјекте. Приликом конципирања институционалних решења, треба имати у виду садашњост, али она морају бити оријентисана и на будућност, јер добро успостављена решења резултате дају у дужем временском року. Истовремено, она воде правној сигурности. У супротном, правне сигурности

нема. Сигурности нема ни у условима честих институционалних промена. Коначно, показало се да модел „копирања” није исправан и врло често не води ефикасности, јер су различити друштвени, економски, историјски, географски и други услови.

Предмет и циљ истраживања. Предмет овог рада је сагледавање институционалних оквира положаја запослених у процесу развоја тржишне привреде. Положај запослених се не може разумети без познавања ширег друштвеног контекста. С тим у вези, проблемски ће бити обрађен широк спектар правних и економских питања везаних за положај запослених у транзиционим земљама, са посебним освртом на искуство Србије. Предмет ће бити истражен у својој теоријској и практичној димензији. Економске реформе у бившим социјалистичким земљама дале су различите резултате. То је и природно, с обзиром на то да су те земље имале различит приступ у решавању истих проблема, а уз то постојала су и одређена политичка ограничења. Циљ истраживања је да укаже на правце унапређења, односно реформе институционалних оквира положаја запослених у процесу развоја тржишне привреде.

Полазне хипотезе. Полазећи од дефинисаних оквира истраживања, докторска дисертација заснована је на испитивању основне истраживачке хипотезе да развој тржишне привреде суштински мења правни положај запослених. Главна хипотеза биће потпомогнута трима помоћним хипотезама, које се односе на то да тржишна трансформација бивших социјалистичких привреда подразумева имплементацију међународних и европских стандарда у национално радно законодавство, затим, да је у процесу развоја тржишне привреде неопходна афирмација нестандартних форми запошљавања и, најзад, да измењени положај запослених у процесу транзиције подразумева унапређење система заштите права запослених.

Структура дисертације прилагођена је предмету и циљу истраживања. Рад се састоји од увода, пет делова и закључка. У питању су следећи делови: 1) Транзиција као процес изградње тржишне привреде, 2) Институционалне промене у области радних односа, 3) Радноправни положај запослених у земљама Европске уније, 4) Технолошки вишак и незапосленост у транзиционим земљама и 5) Механизми заштите права запослених у условима тржишне трансформације.

Након увода, у првом делу сагледава се транзиција као процес изградње тржишне привреде, посебно ток и суштина транзиционог процеса. Питање преласка на тржишни начин привређивања подразумева претходно познавање карактера институција и њихових основних функција, извора промена, субјеката и правца промена. Због тога се у овом делу посебно указује на нужност преласка на тржишни начин привређивања, на смисао, садржај и циљеве транзиције, све то са посебним освртом и на контроверзе транзиције. Коначно, у оквиру овог дела, анализирају се резултати транзиције са економског аспекта, промене у структури привреде, (не)конкурентност транзиционих привреда, неравномеран регионални развој, утицај транзиције на животни стандард и сиромаштво, те светска економска криза у контексту узрока и последица. У оквиру ових питања, посебно се анализира стање у Србији.

Други део рада посвећен је институционалним променама у области радних односа. Ту се, када је реч о институционалној инфраструктури, анализирају промене економских функција државе, са посебним освртом на нову улогу државе у (пост)транзиционом периоду, а потом се указује и на нови економски положај привредних субјеката, као и на значај афирмације приватне својине. Након тога, сагледава се положај запослених кроз призму институционалних промена, у оквиру чега се акценат ставља на развој тржишта рада и транзицију у сфери рада, променама у структури радне снаге, изменама положаја и улоге запослених, затим месту и улози синдиката у процесу реформи те спроведеној приватизацији са аспекта запослених и синдиката. Коначно, посебно се указује на правце реформе радног и социјалног законодавства и редефинисање улоге радног права, у оквиру чега се анализирају промене у радном законодавству, са посебним освртом на одабране балканске земље у транзицији. Такође, анализира се и реформа пензионих система и система здравственог осигурања. Све ово са посебним освртом на стање у Србији.

Трећи део рада посвећен је анализи радноправног положаја запослених у земљама Европске уније. Посебна пажња посвећена је европском социјалном моделу, положају запослених у контексту важећих прописа и постављених стандарда дефинисаних разним актима, променама радног законодавства са

освртом на изабране постсоцијалистичке земље (сада чланице Европске уније). Коначно, у овом делу, указује се и на важност правилног управљања људским потенцијалима (ресурсима) као услова успешног пословања привредних субјеката.

Проблем технолошког вишка и незапослености у процесу транзиције обрађен је у четвртом делу. У том смислу, најпре се обрађују питања која се односе на технолошки вишак, потом се врши упоредни преглед решавања проблема технолошког вишка у изабраним транзиционим земљама Балкана, а посебан осврт се чини у анализи овог проблема на нивоу Србије. Након тога, обрађује се питање незапослености у процесу тржишне трансформације као и политика запошљавања.

Коначно, пети део рада, односи се на механизме заштите запослених у условима тржишне трансформације, у оквиру чега се обрађују питања социјалног дијалога и флексибилних облика запошљавања, да би се потом направио осврт на заштиту права запослених, кроз мирно решавање радних спорова, заштиту пред судовима те колективну акцију запослених.

Након петог дела, следе закључна разматрања, где се на сажет начин излажу резултати до којих се дошло у изучавању ове материје, заједно са предлозима решења која треба да унапреде положај запослених.

Положај запослених и процеси на тржишту рада у земљама у транзицији су у жижи интересовања научне и стручне јавности, будући да се кроз та питања прелама однос рада и капитала, од чијег решавања зависе дугорочно и бројни други друштвени односи. Око тих питања сучељавају се и различите теоријске концепције.

Значај и актуелност одабране теме, непостојање обимнијих систематизованих научних истраживања из ове области, савремени трендови у теорији када је у питању изградња институционалних оквира који детерминишу положај запослених, разлози су који су нас определили за избор ове теме.

У истраживању предмета дисертације коришћена је домаћа и страна литература, као и одговарајући домаћи и страни правни извори. Обрада теме подразумевала је примену различитих научних метода. Изучавање институционалних аранжмана подразумевало је примену правно-догматичког, правно-нормативног и упоредноправног метода. С друге стране, сагледавање

институционалних оквира положаја запослених у процесу развоја тржишне привреде није могуће проценити без примене метода економске науке, првенствено, статистичког метода. Наравно, обрада предмета истраживања подразумевала је употребу и универзалних научних метода, пре свега аналитичко-синтетичког, дедуктивно-индуктивног и историјског.

I ДЕО

ТРАНЗИЦИЈА КАО ПРОЦЕС ИЗГРАДЊЕ ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ

1. Нужност преласка на тржишни начин привређивања

Трансформација бивших социјалистичких привреда у тржишне привреде је историјски процес. Тај процес је дуготрајан и комплексан, с обзиром на то да подразумева потпуно напуштање дотадашњег система и његових институција. Земље са развијеним тржишним економијама и њихова искуства могле су и могу бити узор, али како је овај процес специфичан и на извешан начин аутентичан, просто копирање није могуће, због битно различитих услова у којима се одвијала (структурне диспропорције, одсуство већине институција својствених тржишној привреди, нејасна, а често и противуречна правна регулатива, социјални антагонизми, политичка нестабилност и др.). Пракса је то и показала.

Крајем осамдесетих година прошлог века, започела је трансформација привреда бивших социјалистичких земаља. Реч је о својеврсном подухвату који треба да омогући успостављање демократских система, чију основу чини модерна тржишна привреда изграђена по узору на модел афирмисан у индустријски развијеним земљама. У том смислу, процес трансформације, поред развоја демократских институција, обухвата власничку трансформацију (приватизацију), промену улоге државе, либерализацију економских односа са иностранством, реструктурирање предузећа, макроекономску стабилизацију и свеобухватну промену институционалног амбијента. Из система у коме је доминирао план и државна својина прелази се у тржишни систем чију основу чине приватна својина, интегрално тржиште и економске слободе.

1.1. Основна обележја етатистичких привредних система

Основне карактеристике социјалистичког друштва биле су државна (и друштвена у нас) својина, идеологија, колективистичка логика и снажна бирократија. Социјалистичко друштво је у својој сржи „развило патерналистичку

државу, државу која на појединце гледа као на недораслу децу коју треба водити кроз читав живот”.¹ Државна својина била је апсолутно доминантан облик својине, а бирократија, са атрибутом партијска, израсла је као посебан слој, која је своју снагу и моћ заснивала, између осталог, и на концепту државне својине. Уз то, понашање бирократије није контролисано, нити санкционисано. Послушност је, дакле, била основа доброг, грађанског и патриотског понашања.² Зато је трансформација односно транзиција имала и има карактер историјског процеса, јер без тога није било могуће успостављање принципа слободе.

Када је реч о економској сфери, бивше социјалистичке земље, у периоду социјализма, карактерисало је тзв. меко буџетско ограничење, национализација добитака, социјализација губитака, перманентна и патерналистичка улога државе, доминација политике над економијом, интервенција на свим нивоима, па чак и на микро-економском, врло низак степен аутономности предузећа, ниска ефикасност, те редистрибуција дохотка и његово усмеравање од успешних ка неуспешним предузећима.³ У том периоду, новац је често обезбеђиван кроз штампање и задуживање, што је дугорочно водило стварању монетарног вишка. Тренутно су постигани одређени позитивни резултати, али дугорочно, није се могао очекивати просперитет. Смањење трошкова није била преокупација власти, а такав став представља синоним за одрицање од економске ефикасности. Негативан резултат

¹ Веселин Вукотић, *Приватизација и развој тржишне привреде*, Институт друштвених наука – Центар за економска истраживања, Београд, 1993, 13.

² У социјалистичким земљама идеали попут суверености појединца, аутономије, приватне својине и приватног бизниса, политичке и интелектуалне слободе, институције демократије и владавина права, деценијама су затамњивани. Janos Kornai, *Пут у слободну привреду – напуштање социјалистичког система*, Економски институт, Београд 1980, 46-47.

³ „Кад једном узме маха, редистрибутивно понашање државе има тенденцију да се репродукује, јер на тај начин она обезбеђује себи подршку и увећава свој политички капитал и јер политичка моћ слојева на чију подршку рачуна није сразмерна њиховој економској моћи; стога се, по логици политичке аритметике, владајућој елити и исплати да доходак и богатство неекономским средствима прерасподељује између слојева и група. Политички губитак по основу узимања мањи је од добитка по основу давања. На економском плану на дуги рок сви губе, али то и јесте разлог због кога јака, арбитарна и неконтролисана власт упропаштава привреду и што се системи који се темеље на принуди пре или касније морају показати као далеко неефикаснији од продуктивно оријентисаних система који своје развојне импулсе црпу из мотивације. Власт, дакле, у једној тачки – ређе у неколико тачака – концентрише и оригинерну мотивацију за развој и крајње изворе надлежности за одлучивање. Зато је држава њен извршни инструментаријум, администрирање начин функционисања, а принуда основ по коме се разни субјекти наводе на потребне акције.” Љубомир Маџар, *Сутон социјалистичких привреда*, Економика и Институт економских наука, Београд 1990, 394-395.

огледао се у неспособности привреде да на датом нивоу развоја и уз расположиви производни потенцијал осигура објективно могући, и по међународним стандардима примерени, степен задовољавања друштвених потреба.⁴

Доминантан облик својине био је државна, са изузетком бивше СФРЈ где је примењен концепт друштвене својине. Такав облик својине подразумевао је доминацију колективног у односу на индивидуално. Подразумевао је друштвену производњу чији је циљ задовољење потреба свих чланова друштва, односно државе. Унапред су одређивани структура производње, њен обим, а претходили су им свеобухватни планови који су дефинисали потребе како по врсти, тако и по величини. По природи ствари и у контексту таквог планирања, разноврсност потреба била је мала.

Истина, у почетним фазама развоја овакав привредни систем имао је одређене позитивне резултате у развоју привреде (раст производње, повећање запослености, промене у структури привреде и висок степен социјалне сигурности). Међутим, у току свог развоја социјалистичке привреде све чешће су се суочавале са проблемима који су проистицали из ригидног система планског управљања. Покушаји да се реформама постојећег система превазиђу нарасле противуречности нису дали очекиване резултате. Пре свега, због тога што су се све реформе „сударале” са тржиштем, које у социјалистичким системима није имало адекватно место и значај, већ је било на маргинама тог система. Једноставно, социјалистички систем и тржиште били су међусобно супротстављени. Но, било је покушаја њиховог спајања (сетимо се концепта „тржишног социјализма” О. Лангеа), али такав концепт није могао заживети, нити дати резултате. У основи свих тих реформи била је и даље водилца – социјалистичка идеја, а сам систем тадашњи реформатори нису хтели нити желели да суштински промене.

⁴ „Искривљеност, десортираност и непоузданост понуде у макроекономском смислу ставља потрошаче у положај да многе потребе не могу правовремено или не могу уопште да задовоље. Несташнице намећу дуга трагања за потребним робама и услугама, а то подразумева огромни утрошак времена и енергије. Потрошачи формирају неубичајено високе залихе свега и свачега, излажући се трошковима чувања, калирања и застаревања, а у исто време, због сигурносних и спекулативних разлога, као и, поново, због несташница, држе неупоредиво веће износе ликвидних новчаних средстава него што би то био случај у нормалним привредама. Дисконтинуитети у функционисању имају своју застрашујућу цену и на нивоу појединаца и на нивоу друштва као целине, у економици појединаца једнако као и у економици народне привреде”, *Ibid*, 348-349.

Зато су корените реформе биле нужне. Неопходно је било напустити стари концепт, начин размишљања, систем вредности, недодирљиве атрибуте тог система, институције, јер сваки покушај реформе тог система и покушај везивања тржишта и демократије на дубоко нарушеним и са тим институтима неспојивим социјалистичким системом, значио је само даље губљење времена и продужавање агоније.

1.2. Положај радника (запослених) у етатистичким привредним системима

Социјалистичке привреде дугорочно нису оствариле пожељне резултате нити у макро, ни у микро смислу. Високе стопе раста друштвеног производа оствариване су на основу пораста капацитета производње, а не продуктивности рада. Запошљавање радне снаге представљало је најзначајнији извор привредног раста. Примена оваквог концепта резултирала је високим трошковима производње и водила високом учешћу радне снаге. Екстензиван привредни раст имао је за последицу да је продуктивност фактора производње била ниска.

Период социјализма карактерише привредно опстајање и оних предузећа (понекад и целих привредних грана), код којих су расходи увелико превазилазили приходе и која су се бавила производњом и пласманом робе за којом уопште није било довољно тражње. Таква појава се у стручној литератури означава термином структурне диспропорције. Међутим, како су ти привредни субјекти (обично се радило о тзв. гигантима) запошљавали велики број људи, држава их се није хтела одрећи, па је, иако неразумно и противно здравој логици, држава годинама помагала тим субјектима, не дозвољавајући им природни одлазак у стечај или ликвидацију, а губици су пребацивани на терет читавог друштва. Један од начина на који је држава санирала губитке тих предузећа било је повећано опорезивање успешних предузећа, чак и грађана, па су успешна предузећа временом због тога постајала мање успешна, а цео привредни систем је улазио у све већу кризу. На тај начин, игнорисана су основна начела успешног привредног пословања, а једно од њих свакако јесте да предузећа сопственим приходима покривају своје расходе.

Врло често, предузећа су се нерезонски задуживала како би се пошто-пото постигли позитивни резултати, али због тога су, у каснијем периоду, проблеми били још сложенији.

Иначе, у привредној структури, доминантно место заузимала су велика предузећа, а недостатак средњих и малих, из садашње перспективе, свакако се може оценити као структурни недостатак.

Посебно треба напоменути да је у периоду социјализма дошло до деаграризације. Велики број становника је прешао из пољопривредне у непољопривредне делатности, што је било праћено променом урбане структуре. Темпо напуштања села и пољопривредне делатности био је различит. Но, свакако је убрзано долазило до смањења удела пољопривредног становништва у укупном становништву и смањење удела активног пољопривредног у укупном активном становништву тих земаља.

Истовремено, период изградње социјализма карактерише убрзана индустријализација, што је подразумевало доминацију ове гране у односу на остале привредне гране. Самим тим, индустрија је заузимала све значајније место у укупној запослености.

Индустријализација и са тим повезана промена структуре привреде била је праћена процесом убрзане урбанизације. Дошло је до раста градског становништва, а тај процес је био стихијски и неконтролисан.

У радноправном положају радника, у том периоду, један од кључних принципа био је принцип егалитаризма.⁵ Међутим, та политика представља један од фактора тј. узрока економских и других проблема социјалистичких земаља. Власт је у оквиру „октроисане прерасподеле привредних резултата” узимала од оних који су, из раличитих разлога, продуктивнији и успешнији, и давала онима који то нису. У овом систему нису постојали воља, нити јасни критеријуми како би се утврдио економски допринос појединаца оствареним резултатима, па самим тим

⁵ „Укратко, политика егалитаризма као израз јавног опредељења за што мању или бар друштвено контролисану диференцијацију, иде против индивидуалних преференција и, на том нивоу и по основу наметања граница за дозвољене разлике, сужава слободу појединаца. Она *неједнаким* појединцима намеће *уједначен* или тек ограничено издиференциран образац расподеле и тако уноси дискрепанцу између укуса и актуелних исхода у свагда важну економску димензију живљења.” *Ibid* 59.

није постојала ни посебна разлика у награђивању. Међутим, без диференцијације у награђивању, последично је долазило и до демотивације радника. Тако, сасвим је логично да су радници који су остваривали натпросечне резултате једноставно губили мотив за појачаним радом и трошењем, јер нису видели ефекат таквог, интензивног, рада. Истовремено, радници који су остваривали испод просечне резултате, код таквог награђивања нису били мотивисани да се више ангажују, па чак ни да се изравнају са просеком. Управо таква политика, политика уједначавања дохотка, довела је до тога да се многе земље суоче са економском миграцијом.

1.3. Специфичност југословенског самоуправног система

СФР Југославија (и Србија у оквиру ње) се у периоду након Другог светског рата, све до 1950. године, развијала као централно-планска привреда са државном својином као доминантним својинским обликом.⁶ Од 1952. године Југославија чини заокрет у погледу организације привредног система, смањују се административна ограничења, предузећима се даје већа аутономија у доношењу економских одлука и почиње други период у привредном развоју који је познат као самоуправни модел. Често је називан моделом социјалистичке тржишне привреде, због промена у власничкој структури, одређене самосталности коју су добила предузећа, а која је у каснијем периоду и проширена, те због постојања и функционисања тржишта (истина само у одређеним сегментима). Примена и развој самоуправног модела остваривао се кроз две фазе – прва од 1950. године до средине шездесетих година, а други од средине шездесетих до краја осамдесетих година.

Основна обележја самоуправног социјалистичког модела била су:⁷

- 1) друштвена својина над средствима за производњу,
- 2) доходак као мотив привређивања основних привредних субјеката,

⁶ О стању привреде пре Другог светског рата, факторима развоја, државном привредном програму и јавној финансијској политици, видети: Новак Поповић и Душан Мишић, *Наша домаћа привреда – фактори, стање, унапређење*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1929.

⁷ Милорад Божић, *Економска политика*, ГИП Бона фидес, Ниш 2002, 153.

- 3) самоуправно одлучивање радника у привредним организацијама – привредним предузећима у првој и основним организацијама удруженог рада, у другој фази развоја,
- 4) постојање самоуправне робне производње и тржишта – које није подразумевало постојање тржишта капитала и тржишта рада и
- 5) специфичан начин макроекономског регулисања односа у друштвеној репродукцији путем самоуправног планирања, друштвеног договарања и самоуправног споразумевања.

Прелазак на самоуправни социјализам, посебно карактерише промена својинско-правних односа, па доминантан облик својине постаје друштвена својина. На овај начин предузећа су стекла извесну аутономију и самосталност, јер предузећем управљају и одлуке доносе радници који су и носиоци друштвене својине. Истовремено, то је било у складу са циљем деетатизације, па се држава „повукла” као власник средстава за производњу, а својина је прешла у руке запослених. Друштвена својина јесте такав облик својине код које су својинска овлашћења подељена између запослених у конкретном друштвеном предузећу, са једне, и државе, са друге стране. Својинска права стицала су се на основу рада, а осим подељености својинских овлашћења, још једно обележје било је непреносивост својинских овлашћења. Међутим, код друштвене својине било је немогуће одредити носиоце свих својинских права.

Још једна карактеристика нашег самоуправног привредног система била су и друштвена предузећа, која представљају привредне субјекте који послују средствима за производњу у друштвеној својини. Друштвена предузећа била су економски неефикасна, што је једним делом било условљено неодређеношћу стварних права, конкретно права својине.

Но, једна од предности увођења друштвене својине и самоуправљања, била је та што се у Југославији на тај начин започело са развијањем, додуше специфичног, облика мешовите привреде. Југословенска привреда у том периоду имала је елементе тржишне привреде али и елементе планске привреде. Истовремено су функционисали, у одређеном обиму, и тржиште и планирање, а уз

релативну самосталност предузећа.⁸ Поред тога што смо имали мешовит привредни систем како са атрибутима социјалистичке привреде, тако и са одређеним атрибутима тржишне привреде, начело спољне политике у виду „активне мирољубиве коегзистенције” омогућило је Југославији да буде партнер, у прилично јакој блоковској подели, земаља источног блока, али и земаља западног блока. То је даље довело и до повољних међународних кредита, али и стицања искустава у производњи и трговини са светом, што је свакако на почетку транзиције представљало нашу компаративну предност.

1.3.1. Економски аспект

У периоду између 1980-1988. године у југословенској привреди препознају се трендови успоравања економске активности, колебања раста око нулте стопе и на крају бележење негативних стопа раста. Када се томе дода висок спољни дуг, пораст незапослености и захуктавање инфлације, уз већ стално присутно опадање продуктивности рада, економски крах самоуправне привреде био је неминован. Овакво економско стање било је изазвано спољним и унутрашњим узроцима. Међу спољним узроцима свакако су најзначајнији скок цена нафте крајем осамдесетих година прошлог века, што је утицало на пораст трошкова производње, појава рецесије у најразвијенијим привредама и смањена расположивост иностраних кредита.⁹ С друге стране, унутрашњи узроци кризе везују се за неадекватну економску политику али и квалитет раста у претходним годинама који је оствариван услед екстензивног раста инвестиција и запослености. Ниска продуктивност утицала је на пад конкурентности домаћих предузећа и све веће кумулирање трговинског дефицита у билансу плаћања, који је подмириван

⁸ О институционалним оквирима економских односа СФРЈ са иностранством, видети: Оскар Ковач, *Отвореност Југославије према светској привреди*, Институт друштвених наука, Београд 1974, 59-73.

⁹ Може се закључити да су раст цена нафте и раст каматних стопа изазвали значајан спољни шок, на шта се надовезала и немогућност прилива страног капитала у Југославију. Два су ефекта проистекла из ових шокова: прво, потреба за обезбеђењем што већих девизних прихода како би се могли платити увећани трошкови увоза нафте и како би се успешно сервисирао спољни дуг, и друго, због већ описаног пада продуктивности дошло је до раста трошкова, и просечних и маргиналних. Небојша Савић, *Избављење из кризе – програм структурног прилагођавања југословенске привреде*, Београд 1989, 139.

повећањем задужености. Исцрпљивање потенцијала домаћег екстензивног развоја с једне, те ограничена доступност иностране акумулације с друге стране узроци су продубљивања економске кризе.

У истом периоду, тадашња Влада приступа изради програма са предлогом реформи, чији је циљ био изградња тржишта, јачање правне државе, „отварање” привреде и сл. Као шири циљеви, дефинисани су развој политичке демократије и повећање економске ефикасности. Крајем осамдесетих година прошлог века доноси се низ закона: Закон о предузећима, Закон о банкама и другим финансијским институцијама, Закон о НБЈ, Закон о задругама, Закон о рачуноводству, Закон о основним правима из радног односа, Закон о спољнотрговинском пословању, Закон о девизном пословању, Закон о слободним царинским зонама, Закон о хартијама од вредности, Закон о тржишту новца и капитала те Закон о страним улагањима. Иницирана је: 1) либерализација увоза (у циљу повећања конкуренције на домаћем тржишту), 2) либерализација цена (у циљу формирања цена на тржишту), 3) дерегулација (концептуалне измене у важећем законодавству – смањен број прописа и њихов садржај), 4) редулација јавне потрошње и смањење савезног буџета (у циљу растерећења привреде, 5) промоција предузећа као привредног субјекта (на који начин долази до напуштања концепта самоуправљања), 6) промоција својинског плурализма (напушта се концепт потпуне доминације друштвене својине и промовише концепт равноправности свих облика својине), те 7) увођење и развој тржишта капитала (што је довело до промене циља привредних субјеката, па је у први план стављена максимизација профита). Међутим, реформа самоуправног привредног система била је прекинута дезинтеграцијом савезне државе, која је започета осамостаљивањем федералних јединица.

1.3.2. Радноправни аспект

Радници у предузећу су, сходно тада важећим прописима из области својинскоправних односа, били носиоци овлашћења употребе ствари у друштвеној својини. Као што је напред речено, својинска овлашћења била су подељена између

запослених и државе, а радници су били носиоци права коришћења, а не власници. Поред тога, радници у предузећу одлучивали су о обиму производње, инвестицијама итд, а та своја права стицали су заснивањем радног односа. Права нису могли пренети на друга лица, а престанком радног односа губили су и права. Дакле, та права била су им везана за радни однос.

Радници у друштвеном предузећу, као носиоци права располагања, одлучивали су о дохотку основне организације. Управо је на том пољу видна разлика између предузећа у друштвеној својини и предузећа која послују у условима тржишне привреде. Тако, ови први су се неупоредиво лакше одлучивали да доходак „прелију” у њихове текуће зараде, док су пословодства ових других много мотивисанија за повећање акумулације, као извора инвестиција, а не текућих зарада. И на том пољу дошла је до изражаја погубна политика исказана у максими – замена будућности за садашњост.¹⁰ Пословодства друштвених предузећа и запослени у њима, нису се много обазирали на евентуалне губитке, јер је исте, кроз принцип социјализације губитака, подносило цело друштво, па економских санкција и последица у виду ликвидације или стечаја готово да није било. То није случај са предузећима која послују у условима тржишне привреде и тамо се озбиљно мора размишљати о пословању и резултатима пословања и то не само у садашњости, већ и у будућности, јер неликвидност, неконкурентност и лоша пословна политика сигурно воде ликвидацији и стечају.

Истовремено, друштвена предузећа су се у периоду самоуправног социјализма врло лако задуживала; узимала кредите, које, пак, врло често нису отплаћивала, па су на тај начин кроз нереално стечена средства опет тренутно исказивала боље резултате на штету будућих, а терет отплате је остајао за касније, што је неминовно водило економским проблемима друштвених предузећа.

Но, задржавање овлашћења располагања (као једног, и то најважнијег, овлашћења у корпусу права својине) на нивоу државе, те пренос овлашћења употребе на раднике у предузећу, нису се показала као најсрећније решење. Изостајала је мотивација, домаћинско понашање, а додатна, акцесорна и изведена

¹⁰ Због бројних проблема по овом питању и лаког узимања кредита, држава је у каснијој фази интервенисала прописима тако што је прописивала начин коришћења дохотка, односно који део дохотка се мора (ре)инвестирати.

овлашћења и промоција различитих носилаца тих овлашћења стварала су правну збрку на релацији надлежност/одговорност као и несигурност у правном саобраћају. Такође, политика расподеле дохотка и политика кредита били су, како је време и показало, економски неделотворни.

Када је реч о радноправном положају радника у периоду самоуправног социјализма, посебно треба напоменути да тржиште рада није постојало, јер самоуправна робна производња није подразумевала овај сегмент тржишта (као уосталом ни тржиште капитала). Положај радника наспрам послодавца био је врло специфичан и различит, зависно од тога да ли је радник у радном односу или не. Радник је пре заснивања радног односа био аутономан у располагању радном снагом, па у односу на потенцијалне послодавце он представља уговорну страну. Међутим, након заснивања радног односа тј. удруживањем рада,¹¹ он је постајао, у одређеном смислу, и послодавац, јер је стицао права у одлучивању. На тај начин улазило се у један зачарани круг где је радник истовремено и послодавац, па је било готово немогуће евентуално отпуштање тог радника. С правом се говорило да је постојао – монопол на радно место. Проблем је био готово нерешив у тренуцима продубљивања економске кризе када је постајало више него очигледно да предузећа имају вишак запослених и да су нужна одређена отпуштања. То је додатно оптерећивало финансијско пословање друштвених предузећа, јер су

¹¹ „Заснивањем радног односа у удруженом раду радник удружује свој рад са радом других радника у основној организацији односно радној заједници (даље: основна организација), ради остваривања свог права рада друштвеним средствима обављањем одређених послова односно радних задатака у радном процесу, уз право самоуправног уређивања међусобних односа као и појединачних и заједничких права, обавеза и одговорности које радник има у раду, у складу са законом. Према томе, заснивање радног односа у основној организацији представља за радне људе пут и начин да стицањем својства радника у удруженом раду остваре своје право рада друштвеним средствима као свој животни пут и циљ, а за раднике у основној организацији – ново удруживање рада с другим радницима које намећу потребе остваривања циљева ради којих је организована основна организација. Радни однос се заснива слободно, у складу с уставним начелима права на рад, слободе рада и слободе бирања свог занимања и запослења. С друге стране, престанак радног односа за радника значи престанак обављања послова и радних задатака у одређеној основној организацији и престанак међусобних односа, права и обавеза по том основу с радницима у основној организацији. Престанак радног односа у одређеној основној организацији представља за радника у исто време престанак својства радника у удруженом раду – кад му радни однос престаје због испуњења услова за личну пензију или због тога што је постао потпуно неспособан за рад или кад жели да самостално обавља делатност личним радом средствима рада у својини грађана или да самостално врши своју професионалну делатност. Престанак радног односа у основној организацији у начелу је, такође, слободан, у складу с наведеним уставним начелима, па против воље радника може престати само под условима и на начин који су утврђени законом.” Теодор Томић, *Заснивање и престанак радног односа радника у удруженом раду*, Привредно-правни приручник, Београд, 1984, 5-6.

радницима исплаћиване зараде, а истовремено су незапослена лица била спремна за рад и по нижим зарадама. Таква ситуација се готово не може срести у тржишним привредама, па је и то један од чинилаца који је дао допринос урушавању угледа друштвеног предузећа, финансијском посртању и неминовном исказивању негативних резултата.

Дакле, позитиван и прилично безбрижан положај радника се свакако не може окарактерисати (кроз призму радника) као лоше решење, међутим радници су били заштићени на штету предузећа (доминација социјалних над економским критеријумима), а због таквог положаја запослених и незапослени нису могли на прави начин реализовати своје право на рад.

2. Циљеви и садржај транзиционог процеса

Транзиција¹² бивших социјалистичких привреда је комплексан, мултидимензионалан и сложен процес преласка из једног друштвеног облика у други, који подразумева темељне друштвене промене.¹³ Но, како је процес транзиције у постсоцијалистичким земљама започет у врло тешким економским условима, то је управљање овим процесом врло сложен и тежак задатак.

Транзиција не представља само прелазак са планске на тржишну привреду, већ је, по свом обиму далеко шири и по значају далеко дубљи процес.¹⁴ Реч је, пре

¹² „Појам транзиције је настао и брзо “избачен” на друштвену сцену онда када је престао да постоји “реални социјализам” или пао Берлински зид у фигуративном смислу речи. Најпре, тај појам је трабало да значи изненађење нестанком комунизма али и велику неизвесност. Једно је завршило живот а за друго се није знало како ће заживети. Додуше, друштво које је себе различито називало – од “слободног друштва” до “западног друштва”, представљало је могући путоказ кретања земаља бившег “реалног социјализма”. Да није тако, појам транзиције као *прелаза* не би имао већег смисла. Требало је прећи неки пут и стићи до одређеног циља. А тај циљ је могло бити само поменуто друштво, чиме је транзиција добила смисао друштвеног кретања.” Владимир Милић, “Темељне промене друштва у транзицији” у: *Биланс транзиције – правни видици друштвених промена у Словенији и Србији у процесу транзиције* (ур. Silvo Devetak и Јовица Тркуља), Правни факултет у Марибору и Правни факултет у Београду, Марибор-Београд, 2004, 89.

¹³ „Нестанак реалсоцијалистичких система Источне Европе и Совјетског Савеза, обично се означава, у свакодневном говору, али и у стручној литератури, као “урушавање” тих система после чега наступа период транзиције. Иначе, у англосаксонској литератури користи се термин *implosion*, а у француској *effondrement*“. Бранислава Бујишић, “Транзиција – између политичке економије и институционалне економије” у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 31.

¹⁴ Интересантан је и следећи став о транзицији: “Транзиција није свестан, циљни избор било које друштвене групе. Она је производ нужде, коју на нивоу псеудоконкретности изазива, пре свега,

свега, о квалитативним променама у готово свим сегментима друштва. Почев од државе, њене улоге, њене надлежности, својинских односа, преко привредних субјеката, њиховог начина организовања и мотива пословања, до самих грађана и чланова друштва и њиховог места и положаја у таквом систему. У питању су фундаменталне правне, економске, социјалне, институционалне, културолошке и друге промене. Транзиција се не односи само на економску сферу, и не своди се на просто преписивање законске регулативе модерних тржишних привреда, већ у својим таласима поред економије и права, захвата и друге сегменте живота и рада. Управо због тога, транзиција изазива пажњу најшире научне јавности, у области права, економије и социологије, па и не чуди чињеница да су урађене бројне студије и анализе овог процеса.¹⁵ На пример, са аспекта права, овај процес је предмет интересовања грађанскоправних дисциплина (због питања својине, регулисања уговорних односа, судске заштите), затим кривичноправне науке (стопа криминалитета у процесу транзиције, нова кривична дела, ново дефинисање кривице и кривичне одговорности), управноправне (место, нова улога, надлежност и ингеренције државе). Исто тако, транзиција је врло занимљива и радноправној науци, јер спровођењем транзиције долази до квалитативне промене правног положаја запослених, послодаваца, синдиката и државе. Научна анализа и синтеза овог процеса иду још даље, па се са аспекта, на пример запослених, проучава њихов положај при заснивању радног односа, нови облици запошљавања, права и обавезе која проистичу из радног односа, судска и алтернативна заштита радника,

економска криза. То је спонтана рекација огромне масе становништва на егзистенцијалне проблеме и концентрисану моћ владајуће групе.”. Веселин Вукотић, “Спонтана и(ли) свјесна координација” у: *Економске теме – Економска стварност СР Југославије (Републике Србије)*, (ур.Божидар Раичевић и Данило Шуковић), Магна Агенда, Београд, 2002, 259.

¹⁵ „У теорији се разликују два типа модернизације: 1) демократска модернизација – робна привреда, слободно деловање тржишта, приватна својина, тржишна конкуренција, аутономија и слободно деловање привредних субјеката, ефикасна економија, приватно предузетништво, развијено грађанско (цивилно) друштво, грађанин, аутономија и функционална диференцијација друштва, политички плурализам, правна држава и владавина права, европски универзализам и 2) ауторитарна модернизација – планска привреда, анулирање закона тржишта, државна, колективна својина, договорна економија, државно-партијски апарат као носилац привредне делатности, диригована економија, структурни централизам, патријархално друштво, поданик као привесак колективитета, негација аутономије и доминација колективитета (нације, државе, партије), политички монизам, ауторитарна, партијска држава, национална ксенофобија.” Јовица Тркуља “Србија између ауторитаризма и демократије” у: *Биланс транзиције – правни видици друштвених промена у Словенији и Србији у процесу транзиције* (ур.Silvo Devetak и Јовица Тркуља), Правни факултет у Марибору и Правни факултет у Београду, Марибор-Београд, 2004, 112.

мобинг, положај незапослених, остваривање права на рад итд. у процесу транзиције, односно у условима изградње тржишне привреде.

Транзиција је процес којих захвата све сфере друштва – социјалну, правну, економску, законодавну, политичку, културну, а при чему све сфере трпе суштинске промене.¹⁶ Тако, транзиција подразумева прелазак са планске привреде на тржишну, прелазак са доминантне државне (у нас друштвене) својине на приватну, затим суштинску аутономију привредних субјеката, односно прелазак са доминантног државног предузетништва на доминантно приватно, прелазак са једнопартијског монизма у партијски плурализам, у сфери људских права прелазак од формалних права и слобода ка суштински признатим традиционалним основним грађанским правима и слободама, напуштање концепта партијске државе и развој државе на начелу владавине права, итд.

С обзиром на квантитет и квалитет промена, транзициони процес подразумева велики број активности, почев од дефинисања циљева, преко планирања средстава, инструмената и мера, као и редоследа потеза, све до истрајавања на том путу, који носи низ искушења за државу и друштво. Дужина тог процеса зависи од способности друштва (државе) да гради нове институције и развија нове односе.

Иначе, у економској сфери као најважније циљеве треба издвојити: развој тржишног начина привређивања, својинску трансформацију, редефинисање улоге државе у сфери привреде, другачија организација предузећа, другачији мотиви пословања, а у правној: изградња модерног и стабилног позитивноправног система, изградња правне државе уз поштовање свих њених атрибута, ефикасна судска заштита и поштовање начела поделе власти. На радноправном пољу, пак, уз све то и: поштовање принципа трипартизма (држава/послодавци/запослени), као и ефикасну радноправну (судску и алтернативну) заштиту.

¹⁶ О изградњи институционалне инфраструктуре, видети: Срђан Голубовић, Милорад Божић, „Развој институција тржишне привреде у земљама југоисточне Европе” у: *Квалитет међуетничких односа, свест о регионалном идентитету и могућности сарадње и интеграције на Балкану*, Институт за социологију Филозофског факултета у Нишу, Ниш, 2004, 147-156.

2.1. Изградња тржишне привреде

Транзиција представља процес замене једног економског система (планског) другим (системом тржишне привреде). Она није једнократан чин, већ претпоставља дужи период предузимања одговарајућих мера, чији је крајњи циљ успостављање тржишног система привређивања. Под тржишном привредном, начелно, подразумевамо такву економску структуру у којој се као основни регулациони механизам појављује тржиште.

Као основне карактеристике тржишне економије, издвајају се:

- приватна својина,
- тржишна алокација ресурса,
- конкуренција,
- профит као циљна функција,
- тржишно формирање цена,
- одређена активна регулаторна и интервенистичка улога државе,
- владавина права.

Савремене тржишне привреде карактерише и велики број произвођача и велики број потрошача који су аутономни у доношењу економских одлука. Међутим, осим ових основних карактеристика и обележја тржишно оријентисаних привреда, треба истаћи да сваки привредни систем има одређене вредности, институције и специфичности, које су условљене историјским, културним, друштвено-економским те националним детерминантама.

У досадашњој историји тржишног привређивања диференцирали су се различити модели и системи који нису међусобно потпуно идентични, иако сви носе заједнички именитељ – тржишни. Стога, може се говорити о различитим типовима савремених тржишних привреда између којих постоје разлике у важним елементима. Данас, савремене тржишне привреде, у основи, можемо сврстати у следеће типове: 1) социјално тржишни, 2) потрошачки и 3) административно усмеравани модел.¹⁷

¹⁷ Осим овакве класификације, у теорији сусрећемо и нешто другачије. Тако, Коста Јосифидис и Зора Прекајац, позивајући се на ауторе као што су: *Boyer, Groenewegen, Dallago*, наводе следеће:

1. Социјално тржишни тип, карактеристичан је за европске земље, а као посебни репрезенти издвајају се Немачка и скандинавске земље, пре свих Шведска. Овај тип назив је добио по јакој социјалној инфраструктури коју подржава држава. Као основне карактеристике овог типа, издвајају се:

- јака социјална инфраструктура,
- доминантан тржишни механизам и конкуренција,
- приватна својина као основни својински облик,
- држава је носилац одговорности за важне социјалне функције (здравствена заштита, програми против незапослености, део образовања, одређене помоћи и субвенције код решавања стамбених проблема итд.), а уз то држава се ангажује и на изградњи и модернизацији инфраструктурних објеката као и на заштити околине.

У оквиру овог типа, држава са својим функцијама не ограничава основна обележја конкурентског тржишног окружења. Стога се улога државе обавља паралелно са очувањем здраве монетарне и фискалне политике, као и са подстицањем конкуренције – на унутрашњем и спољном плану. То подразумева релативно либералан режим социјално-економских односа који „допуњује” домаћу конкуренцију и превентивно делује на могућа монополска понашања (можда једини изузетак представља подручје пољопривреде са снажним подстицајима за домаће произвођаче).¹⁸ Висок степен социјалне функције државе постигнут је на високом нивоу развоја. Њему претходи период штедње и одрицања у потрошњи.¹⁹

„Литерарно артикулисана палета капитализма сугерише да је мање-више успостављен консензус о четири паралелно егзистирајући типа капитализма: а) тржишно оријентисани (САД, Канада, В.Британија, Аустралија, Н.Зеланд), б) рајнски или корпоративистички (Немачка, Јапан), ц) државни (Француска, Италија) и д) социјалдемократски (Шведска, Аустрија). Друга варијација реферише: а) англо-амерички, затим две варијанте континентално европског система б) *social market* (Немачка, Шведска, Аустрија, Данска, Холандија), ц) *state capitalism* (Француска) и д) јапански *relational* тип. Трећа варијација разликује: а) конкуритивни менаџерски капитализам (*Anglo-Saxon*), концентрисани (*bank-centric*), немачки тип капитализма и ц) породични (*bargaining*) капитализам, или тзв.италијански тип капитализма. Коста Јосифидис и Зора Прекајац, “Осврт на политичко-економска и институционална обележја реформе у закаснелој транзицији” у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 72.

¹⁸ Божидар Церовић, *Економика транзиције-текстови*, Економски факултет у Београду, Београд, 2003, 62-63.

¹⁹ „Ово је од посебног интереса за земље у транзицији с обзиром на стагнацију привредних перформанси које оне треба да превазиђу. Као добар пример у том погледу и овде може послужити Немачка за коју се, условно, може рећи да подсећа на савремене земље у транзицији на завршетку 2.светског рата. Немачка је са ниског нивоа развијености ослањањем на тржишне механизме и

Коначно, треба напоменути да Шведска, као представник овог типа тржишне привреде, ипак има и своје економске специфичности које се, пре свега, огледају у томе да је одређен део бруто домаћег производа (до 60%) предмет редистрибуције, па се с правом код ове привреде може говорити о снажном елементу социјализације односно социјализоване структуре, с тим што се релативна социјална једнакост постиже на високом нивоу развијености.

2. Потрошачки тип, карактерише, пре свих, привреду САД. Овај тип назив је добио због приоритета потрошње над штедњом. Као основне карактеристике овог типа, издвајају се:

- тржишно прилагођавање као основни развојни механизам,
- минимална улога државе²⁰,
- предузетништво као друштвена вредност,
- приоритет потрошње над штедњом – „потрошачко друштво”,
- висока мобилност фактора производње, укључујући и рад,
- недовољне инвестиције у инфраструктуру.

Код оваквог модела тржишног привређивања присутна је неусклађеност између краткорочних и дугорочних циљева, пре свега краткорочне ефикасности и дугорочних интереса (имовинских, штедних или социјалних). Оваква оријентација производи примат потрошње над штедњом („потрошачко друштво”), што се не огледа само на индивидуалном нивоу (фирме и појединци) већ резултира и превеликим буџетским дефицитом. Буџетски дефицит се покрива емитовањем

подстицаје (трансформишући се из милитаризоване, ратне у тржишну привреду) постигла у релативно кратком року значајне развојне резултате. Тако, на пример, у периоду 1950-55. Немачка је остварила раст од 57% али уз незапосленост од око једног милиона људи. Отада, међутим, Немачка бележи стални пад незапослености и постаје велики увозник радне снаге. Супротно овако ригорозном акценту на подизању ефикасности налази се пример Енглеске која уз одржавање пуне запослености (стопа незапослености око 2%) остварује раст од само 13% и следеће две-три деценије има проблема са запошљавањем. Тај снажни почетни замах немачке привреде омогућио је подизање нивоа опште социјалне инфраструктуре и јачање социјалних функција овог модела привреде”. *Ibid.*, 63-65.

²⁰ „Иако се, генерално, настоји да се улога државе сведе на најмању могућу меру како не би ограничавала дејство тржишних сила, одређени облици регулације ипак постоје. Међутим, они су примарно усмерени на заштиту потрошача и његових права. У том смислу, критеријум ефикасности регулације и/или дерегулације јесте корист за потрошача, а не за произвођача. Тако на пример, антимонополски закони и активности одговарајућих тела превасходно узимају у обзир последице које ће потрошач имати од различитих врста припајања предузећа, продајних уговора или тржишних подела између фирми (тј. да ли ће то представљати могућност за повећање цена или смањење слободе избора за потрошаче итд.)” *Ibid.*, 65-66.

обвезница што утиче на пораст јавног дуга. При том се социјална инфраструктура готово потпуно измешта из функција државе. Елементи (за Европу) уобичајене социјалне политике (здравствено, социјално и пензијско осигурање, становање, образовање итд.) налазе се у домену приватне потрошње и тржишне регулације. То значи да су све ове функције, по правилу, предмет индивидуалних уговора између појединаца и одговарајућих приватних компанија и установа – болница, пензионих фондова, осигуравајућих компанија, школа итд. Таква политика може да доведе до значајних социјалних проблема с обзиром на уобичајене потрошачке преференције (млађи људи обично дају приоритет стамбеном решењу у односу на здравствено или друге видове осигурања што, у случају болести или несреће понекад ствара тешке социјалне последице).²¹

3. Административно усмеравани модел, карактеристичан је за Јапан и поједине далекоисточне земље, популарно прозване „азијски тигрови” (Кореја, Сингапур, Хонг Конг, Тајван, Малезија). Овај модел подразумева комбинацију тржишних елемената са одређеном улогом државе, а све то повезује се и са одређеним елементима традиције. Дугорочни циљеви, затим трајно повећање ефикасности и освајање светског тржишта, имају примат над краткорочним циљевима. Као основне карактеристике овог типа тржишне привреде издвајају се:

- јака улога државе,
- државна заштита,
- јака домаћа конкуренција,
- притисак на брзо постизање конкурентности на међународном тржишту,
- јак подстицај штедњи и повећани кредитни потенцијал,
- слаба мобилност фактора рада, али присутна интерна мобилност – промена посла и радних места у оквиру предузећа,
- јак подстицај штедњи и повећани кредитни потенцијал.

У оквиру овог типа, треба напоменути да је државна заштита домаћих произвођача усмерена на подстицање њихове конкурентске способности. Ако ефекти (квалитетан и јефтин производ конкурентан на међународном тржишту) изостану, престаје и државна заштита. Врло је карактеристична и тзв. верност

²¹ *Ibid.*, 66.

фирми, а то је тренд који је обосмеран. Наиме, радници су лојални фирми, али истовремено пословодства фирми настоје да задрже раднике. Радници често буду и награђивани бонусима, а у новије време и партиципирају у власништву. Коначно, на релацији држава – послодавци – синдикати, у много већем обиму постоји сарадња, а не преговарање.²²

2.2. Стратегија транзиције

Почетак транзиционог процеса обележила је полемика између присталица градуализма и заговорника шок терапије, која се водила око питања начина и брзине изградње тржишне привреде.

Присталице градуализма²³ сматрају да је облик и суштина затеченог привредног система таква да се не може брзо, односно тренутно променити. Зато је транзиција дугорочан процес, током кога се постепено и етапно превазилазе проблеми и наслеђе прошлости. Формална правила могу се променити преко ноћи, али неформална правила мењају се само постепено. Заговорници градуализма теоријско упориште имају у кејнсијанству и сматрају да држава треба да има активну улогу у транзицији. Пошто је тренутно реструктурирање могуће код малих предузећа са добром финансијском ситуацијом много је дубиозније питање реструктурирања великих предузећа.²⁴

Са друге стране, имамо „шок терапију” као приступ транзицији, чије се присталице залажу за брзе и одлучне промене у свим сферама друштва, посебно у области економије. Овај правац теоријско упориште има у монетаризму чија је

²² „Постоје нека искуства која могу помоћи земљама које улазе у транзицију. Тако, на пример, искуство Јапана показује да се и у условима релативно неразвијеног финансијског тржишта (делом због његове “плитке” почетне базе, делом због времена у коме се одиграва највећи раст јапанске привреде тј.50-е и 60-е године) може обезбедити очување ниске каматне стопе на дужи рок уз неколико важних услова. У те услове првенствено спада јак подстицај приватној (индивидуалној) штедњи која је омогућила да се успостави систем кредитирања развоја привреде. Међутим, још важније од тога јесте да је кредитни механизам доиста и функционисао као ефикасни кредитни механизам тј.да су уговор и строга финансијска дисциплина као и друге политике тврђих ограничења обезбедиле редовно сервисирање финансијских обавеза. Стабилне монетарна и фискална политика примењиване уз контролу стране валуте (Јапан је имао недостатак девизних средстава) чинили су овај систем довољно ефикасним и одрживим.” *Ibid.*, 67-69

²³ О аргументима у прилог градуализма, са једне стране, као и “шок терапије”, са друге стране, видети више: Коста Јосифидис и Зора Прекајац, *op.cit.*, 57-76.

²⁴ Бранислав Митровић, *Економика транзиције*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 56.

основна идеја у погледу транзиције: све, одмах, истовремено. Заговорници „шок терапије” сматрају да се само на тај начин може променити наслеђено економско понашање. Управо због брзине, „ретроградне снаге” старог система не би имале времена да успоравају транзициони процес. Нису, дакле, за споре, а у одређеним сегментима чак и спонтане, промене, већ за брзе и одлучне захвате у области својине, тржишта, економских односа са иностранством, али и у области културе, здравства, школства итд. Интересантно је да се присталице овог приступа транзицији не одричу мешања државе у привреду, али сматрају да то мешање мора имати смисао у економским стимулансима усмереним на повећање производне ефикасности и животног стандарда становништва.²⁵

Међутим, слободно се може рећи да је транзициони процес најцелисходније спороводити комбинацијом ових модела. Изричита примена било ког модела даће резултате у одређеним друштвеним и економским сегментима, али истовремено изостаће резултати на другим пољима. Осим тога, у свакој конкретној ситуацији, тј. свакој конкретној земљи, ваља уважити историјске, традиционалне вредности, али и културолошка, цивилизацијска, грађанска, правна и економска обележја конкретног друштва и државе.²⁶

²⁵ *Ibid*, 57.

²⁶ У већини транзиционих земаља започето је са применом “шок терапије”. Али, време је показало да стриктна примена овог метода није дала жељене резултате, па се започело и са другим методама. О свему томе, на врло садржајан начин пише Богдан Илић, па истиче: “Наиме, прихваћено је познато гесло “Капитализам је створио адекватан систем и ту не треба ништа измишљати”. Отуда је за основу овог преображаја прихваћена позната неолибералистичка концепција развоја, иако она у пракси нигде и никада није заживела. Као што је познато, основу ове доктрине чини “свето тројство”: приватизација свега постојећег, слободно тржиште и профит као једини циљ привређивања. Све ово треба, по том концепту, остварити брзо и одједном по принципу “шок терапије”. Овако научно-теоријски неутемељен концепт транзиције здушно су помогли неки западни економски теоретичари који су били економски саветници многих влада бивших социјалистичких земаља, као на пример Сакс и др., као и ММФ И Светска банка. Наведене две светске институције су свој неолибералистички концепт развоја земаља у транзицији изложиле у тзв.Вашингтонском консензусу донетом 1990.г. да би Поствашингтонским консензусом донетим 1997.г био подвргнут оштрој критици раније предложени економски неолиберализам. Вашингтонски консензус је проузроковао велике штете земљама у транзицији које се упоређују са штетама Велике економске кризе 1929-33.г., па и више од тога. Нажалост, неолибералистички концепт развоја земаља у транзицији садржан у Вашингтонском консензусу, прихваћен је од стране владајућих економско-политичких структура земаља у транзицији, као и од једног броја посленика економске науке и струке. Насупрот овоме, економска мисао на западу је подвргла веома оштрој критици наведени концепт развоја. Најрадикалнији у тој критици били су нобеловац Д.Норт, затим Ј.Стиглиц, Г.Колодко, Галбрајт, П.Дракер и др. Један од највећих критичара Вашингтонског консензуса је професор Варшавског универзитета и универзитета Јел у САД, као и сарадник Светске банке – Г.Колодко, који критикује “необолшевички” и либералистички концепт рушења свега

Дакле, може се закључити да је најоптималнији приступ транзицији садржан у комбиновању елемената „шок терапије” и градуализма. На пример, макроекономска стабилизација, смањивање стопе инфлације, уравнотежење буџета, могу да се заврше брзо. Али, изградња савремене тржишне инфраструктуре, конкурентске тржишне средине и повољних услова за развој предузетништва, не могу бити брзи, јер захтевају време и прилагођавање.

2.3. Структура и динамика промена

Када се говори о транзицији са аспекта структуре и динамике промена, те редоследа потеза, намеће се питање које су области које најпре морају бити реформисане, односно како, у ком правцу и којим интензитетом. Промене подразумевају изградњу тржишне привреде, а с тим у вези темељне промене у својинским односима, положају предузећа, макроекономском окружењу, тржишним институцијама и институцијама политичког система.²⁷ Главне компоненте преласка из нетржишног у тржишни систем су:

а) **Институционалне промене, изградња и јачање правне државе.** Под институционалним променама подразумевамо промену правне регулативе, почев од устава, преко закона, све до подзаконских аката и прилагођавање нормативне структуре једном сасвим другом економском систему. То питање није маргинално, јер правна правила морају бити основ и база новом привредном систему. Приликом измене Устава, као и системских закона, у обзир се мора узети шта се тим

постојећег у претходном систему, јер полази од тога да се из ништа, не може створити нешто. Затим наглашава велике штете које су у земљама у транзицији настале због институционалног вакуума “нити план, нити тржиште...” Компаративном анализом Вашингтонског и Поствашингтонског консензуса посебно се бавио вицепредседник и главни економиста Светске банке – Јозеф Стиглиц. Он истиче да је Вашингтонски консензус подржавао коришћење малог броја инструмената (укључујући макроекономску стабилност, либерализацију трговине и приватизацију) чиме се постиже релативно узак циљ: економски раст. Међутим, Поствашингтонски консензус предвиђа коришћење већег броја инструмената и има много шире циљеве. Он предвиђа повећање животног стандарда, укључујући побољшање здравља и образовања, а не само повећање бруто друштвеног производа. Захтева се обезбеђење одрживог развоја, што подразумева очување природних ресурса и очување здраве околине. Претпоставља се праведан развој, што подразумева бољи живот за све друштвене слојеве, а не само за оне на врху и тражи се демократски развој, где ће грађани на различите начине, учествовати у доношењу одлука које ће утицати на њихов живот...” Богдан Илић, *Информатичко друштво и нова економија*, СД Публик, Београд, 2003. 69-70.

²⁷ Jože Mencinger, „Deset let pozneje: tranzicija - uspeh, polom ali nekaj vmes“, *Gospodarska gibanja*, 317/2000, Ljubljana, 25-42.

променама жели остварити, односно тај нови правни оквир мора бити уподобљен суштини нових економских и привредних односа и понашања. При том, треба имати у виду решења демократских и развијених држава, али истовремено и традиционалне вредности једног народа и државе. Честа промена прописа води правној несигурности, али истовремено и истрајавање појединих западних земаља на прописима старим више деценија, па и векова, који се мењају амандманима, изменама и допунама, итд. такође не воде правној сигурности. Кроз транзицију се мора обезбедити стабилан и модеран правни оквир, пре свега у области својине, уговора, привредних друштава, банака, стечаја, спречавања монопола, али и заштите потрошача, поспешивања конкуренције и сл. Приликом израде и доношења нових прописа, носиоци транзиције, тј. носиоци власти, морали су пред собом имати јасно постављене циљеве. Ако се ти циљеви често мењају, то ће нужно довести и до правне неприменљивости донетих прописа, биће потребна измена прописа, а такво лутање и, слободно названо, губљење времена није интерес ни државе ни друштва.²⁸

Истовремено, спровођењем институционалних промена мора се истрајавати на изградњи и поштовању свих атрибута правне државе. То значи да начело владавине права, као основно обележје правне државе, представља темељно начело нове државе и граница власти, без обзира ко је носилац власти. Такође и опште прихваћено начело поделе власти на законодавну, извршну и судску мора се суштински поштовати. Формална, али пре свега фактичка, независност три гране власти је база модерног друштва. Јер, не могу уредбе, које доноси извршна власт, у хијерархији правних прописа имати примат над законом, односно, другим речима, не може извршна власт бити носилац законодавне активности. Такође, не може било ко од носилаца власти игнорисати позитивно право већ свако, без обзира на положај и функцију коју обавља, мора бити ограничен објективним правом. Поред тога, када се говори о правној држави, још један услов њеног функционисања јесте

²⁸ „Слабости институција прете успесима реформи земаља у транзицији. Последице слабог квалитета институција веома су се неповољно одразиле на транзиционе процесе, али је готово тек после десет година транзиције потреба за изградњом институција схваћена као *conditio sine qua non* за консолидацију претходних реформских достигнућа и подстицање даљих реформи”, Данило Шуковић, „Институције – кључна полуга реформи”, у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 26.

поштовање људских права и слобода. Она се не смеју само формално третирати, већ их власт треба суштински признати и омогућити њихово уживање, јер корпус људских права и слобода и њихово поштовање такође представљају границу власти. Коначно, правна држава мора бити ослобођена партијских стега тј. партијских ставова и партијског одлучивања. Институције парламентарне демократије не смеју бити подређене владајућим партијама, нити њихова продужена рука.

б) Приватизација. Приватизација јесте процес претварања државне и друштвене својине у приватну.²⁹ У питању је један од најважнијих елемената транзиционог процеса, од чијег успеха у великој мери зависи стабилност привредног система и економски успех у постприватизационом периоду. Основне разлоге за приватизацију предузећа у државној својини треба тражити у: неефикасности, немогућности ефикасног коришћења расположивих ресурса, огромним трошковима по јединици производа и др. Истовремено, циљ је: привлачење страних инвестиција, повећање конкурентности, „улазак” у светске економске токове и сл. Сам процес приватизације и трансфера својине из једног облика у други је сложен и обухвата више етапа. Но, како ће тај процес изгледати и које активности ће у оквиру њега држава и субјекти приватизације предузети зависи од изабраног модела приватизације. Наиме, у пракси је примењено више модела приватизације, међу којима постоје разлике како у самом поступку њиховог спровођења, тако и у оствареним ефектима и постприватизационој структури власништва.³⁰ Тако, приватизација се може вршити уз накнаду и без накнаде; затим у постприватизационој структури могу доминирати интерни, а могу и екстерни власници; могу се прво приватизовати мала предузећа, па потом велика (тзв. приватизација „одоздо”), или обрнуто – прво велика предузећа, па затим мала (тзв. приватизација „одозго”), итд. Иначе, процес приватизације није *differentia specifica* постсоцијалистичких друштава. То је процес који се среће и у развијеним тржишним привредама Западне Европе, али, у сасвим другачијим условима и са

²⁹ „Као што је процес стварања социјализма почео увођењем друштвене својине, тако је и процес његовог укидања почео доношењем закона којим је омогућена приватизација те својине.” Бранислава Бујишић, *op.cit.*, 33.

³⁰ Опширније о моделима приватизације видети: Paul R. Gregory, Robert C. Stuart, *Comparative Economic Systems*, Houghton Mifflin Company, 1999, 419-423.

другачијим интенцијама. Наиме, у развијеним тржишним привредама приватизацији се, углавном, приступа у циљу побољшања ефикасности оних државних предузећа која показују незадовољавајуће резултате у тржишној утакмици.³¹ У пракси, најчешће примењивани модели јесу: продаја, ваучерска приватизација, акционарство запослених, денационализација и национализација. Последња два модела и нису класични и чисти модели приватизације, јер подразумевају процес враћања имовине ранијим власницима (денационализација) односно превођење друштвене својине у државну својину (национализација).

в) Макроекономска стабилизација. Макроекономска стабилизација земаља у транзицији у основи имала је три димензије. Прво, то је елиминисање симптома економије несташице, која је настала као резултат ограничене понуде и хроничног вишка тражње. То, наравно, подразумева елиминисање принудно акумулиране финансијске имовине (*monetary overhang*), која је након извршене либерализације допринела да се прикривена инфлација претвори у отворену. Најзад, последња димензија односила се на успостављање економске стабилности. Стабилизациони програми конципирани су по препорукама Међународног монетарног фонда и Светске банке, познатим под називом Вашингтонски консензус, полазили су од претпоставке да је основни проблем транзиционих привреда вишак агрегатне тражње у односу на агрегатну понуду, што је подразумевало примену следећих мера: либерализацију цена и либерализацију економских односа са иностранством. Када је реч о либерализацији цена, мишљења стручне јавности су подељена о томе да ли је треба спровести одмах или накнадно тј. након извршене макроекономске стабилизације. Но, без обзира на одређене аргументе заступника накнадне либерализације цена, ценовну либерализацију је нужно извршити на самом почетку транзиције, најпре како би се избегли негативни фискални ефекти до којих долази због контроле цена, али и због тога што би накнадна либерализација, и то у условима несташице, свакако довела до скока цена и раста инфлације, па би таква либерализација имала обележје закаснеле, а уз то поништила би и (позитивне) ефекте који су остварени макроекономском и фискалном стабилизацијом. Дакле, ценовну либерализацију треба обавити брзо,

³¹ Бранислав Митровић, *op.cit.*, 76.

како би се, најпре, омогућило функционисање тржишног механизма алокације. Друго, она је ефикасан инструмент елиминације принудних несташница. Треће, ценовна либерализација је неопходан услов за елиминисање субвенција, односно пореских олакшица чиме се омогућава смањење буџетског дефицита. Четврто, без ценовне либерализације није могуће извршити праву приватизацију.³² Када је реч о либерализацији спољне трговине, мишљења су такође подељена у одговору на питање да ли је треба одмах спровести или накнадно. Присталице брзе спољнотрговинске либерализације сматрају да би накнадна либерализација довела до неефикасности, а негативно би се одразила и на цене. Но, иако конкуренција доноси низ позитивних ефеката, брзо отварање привреде може проузроковати више негативних ефеката, па је ипак за земље у транзицији, поготово оне у којима су услови неповољни, препоручљива постепена спољнотрговинска либерализација. Неке гране би у почетку биле субвенционирани или до одређеног степенаштићене од иностране конкуренције. При том, често се заборавља да и развијене тржишне привреде не успевају да обезбеде неке врсте добара и услуга, а бројна предузећа и у овим земљама производе уз помоћ субвенција и уживају заштиту државе. Поред тога, стандардни стабилизациони програм подразумевао је и рестриктивну фискалну и монетарну политику, либерализацију цена, фиксни девизни курс и контролу зарада у јавном сектору. Основни недостатак овог приступа је у неуважавању иницијалних услова који су се разликовали од земље до земље. Примена стабилизационог програма довела је до економске стабилности, али је њено успостављање било праћено трансформационом рецесијом.³³ Пад производње и запослености у овим земљама се суштински разликовао од цикличних криза својствених тржишним привредама, будући да је значајним делом био условљен самим концептом стабилизационе политике.

г) **Структурне промене у привреди транзиционих земаља.** Важну компоненту транзиционог процеса чине и структурне промене, које се односе на промене у структури привреде, запослености, спољне трговине итд. Наравно,

³² *Ibid.*, 66.

³³ Сам израз трансформациона рецесија употребио је мађарски економиста Јанош Корнаи, наглашавајући да је реч о рецесији *sui generis* која се битно разликује од рецесије проучаване у склопу теорије привредних циклуса. Janos Kornai, „Transformational Recession: The Main Causes“, *Journal of Comparative Economies*, 1/1994, 40.

преструктурирање не може бити одвојено од процеса приватизације, па чак ни од макроекономске стабилизације, будући да се индиректно или директно одражавају на квалитативне промене у привреди.

3. Контрoверзе транзиције

Процес трансформације бивших социјалистичких привреда покренуо је бројне теоријске и методолошке контрoверзе о смеру у коме ће се ове привреде у будућности развијати. У том смислу, у литератури се све више поставља питање крајњих домета транзиционих реформи и правца у ком усмеравају развој реформисаних привреда. Према владајућем мишљењу за успешну транзицију било је довољно што пре спровести приватизацију и извршити либерализацију. Ово утолико пре, што спровођење ових мера ствара добру основу за спонтани развој тржишне привреде, који се ослања на „новоформирана тржишта, страну штедњу тј. инвестиције и на увозно оријентисани раст потрошње као чиниоце економског напретка“.³⁴ Међутим, неолибералан концепт примењен у транзиционим земљама поред позитивних резултата није створио основу за дугорочан и одржив раст. У условима глобализације, за економски развој транзиционих земаља свакако су најзначајније структурне реформе и изградња институција.

3.1. Транзиција и глобализација

Развој тржишне привреде у транзиционим земљама није могуће целовито сагледати без осврта на процес глобализације, који прожима савремени свет. У најширем смислу под глобализацијом подразумевамо „међународну интеграцију“ добара, технологија, рада и капитала.³⁵ Захваљујући глобализацији свет постаје

³⁴ Божидар Церовић, Милица Увалић, *Контрoверзе економског развоја у транзицији*, Економски факултет у Београду, Београд 2011, 1.

³⁵ „Глобализација као процес појмовно је вишеструко одредива. За социологе глобализација значи глобалну цивилизацију и глобалну културу. За политичаре глобализација значи одбрамбене стратегије и савезништво као одраз економске моћи. За модерне економисте глобализација је уско повезана с повећањем међузависности путем технолошког прогреса, посебно у земљама које се развијају на информацијски заснованој економији. Глобализација је филозофија не само господарског развоја него и оперативног пословања 21.стољећа. Појам глобализације обично се везује уз тржиште, финансијски сустав, конкуренцију, корпорацијску стратегију. Од осамдесетих

јединствен систем, а светско тржиште доступно свима. Теоријску основу процеса глобализације који светско тржиште доводи до нивоа глобалног тржишта, чини класична теорија међународне трговине.³⁶

Глобализација представља трећу фазу интернационализације у светској привреди, која је започела осамдесетих година 20. века и остварује се под великим утицајем брзог развоја технике и технологије. У литератури се наводе бројни аспекти овог процеса.³⁷ Тако можемо говорити о економском аспекту глобализације који подразумева укидање свих препрека слободном кретању роба, услуга и капитала изван државних граница, чиме се стварају тзв. отворене привреде. Затим, глобализација има и политичко-правни аспект, који суштински мења концепт суверености националних држава и ствара глобални систем управљања. Најзад, свакако не треба занемарити утицај глобализације и на област културе где се тежи стварању универзалног културног обрасца.

Од свих наведених аспеката глобализације, најзначајнији је економски аспект. Економски и индустријски развијене земље, са брзим развојем и применом нових техничких и технолошких достигнућа, те великим обимом производње, имају интерес ширења тржишта.³⁸ Међутим, поред жеље за хоризонталним ширењем тржишта које свакако има своју границу, код носилаца овог таласа отвара се и нова димензија – вертикално ширење тржишта, што би подразумевало производњу нових производа, стварање нових навика, итд.

Неспорно је да глобализација као процес има вишеструко дејство. Како позитивно, тако и негативно. Једни глобализацији дају позитивну оцену, док је други сматрају негативном и деструктивном, јер ће иста довести до гашења

година интернационализација националних економија улази у фазу глобализације” Dražen Kalodera, „Globalizacija – izazov 21. stoljeća“, *Informator*, Zagreb, 4408/1996, 1-3.

³⁶ Више о томе: Милош Тодоровић, *Глобална равнотежа*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 47-48.

³⁷ Jelena Lončar, „Globalizacija kao nositelj suvremenih promjena u svijetu“, *Geodria*, Zadar, 1/2005, 96.

³⁸ Светска привреда се данас налази у својеврсном проблему, јер се налази између масовне производње, са једне стране, и новог производног процеса, са друге стране, а који се базира на развијеној инфраструктури, услугама, високо технолошким решењима што води високим информационо-теничким *input*-има, итд. Но, управо процес глобализације омогућава и даље функционисање економије на принципу „масовне производње”.

индивидуалности и суверенитета држава.³⁹ Тако, када се говори о позитивним странама истиче се да се смањењем и укидањем царинских ограничења и баријера интензивира спољнотрговинска размена. Потом, долази до „циркулације” финансијског капитала, што доводи до великих промена и на светском тржишту капитала. Развој технике и технологије омогућава невороватно брзе контакте, преговоре, закључење уговора, плаћања и др, па је пословање привредних субјеката из различитих држава, чак и континената, много лакше, брже, јефтиније, једноставније, па зато и интензивније. Наравно, то је омогућено проширењем и продубљивањем привредних интеграција, које се шире на све већа географска подручја, обухватајући како развијене, тако и мање развијене земље. Интензивирању интеграције националних привреда, знатно доприносе и мултинационалне компаније које сваким даном све више шире подручје своје активности не само на нове државе, већ и на нове континенте, а при том су такве економске снаге, која је већа од економске снаге појединих држава. Захваљујући моћи којом располажу, оне контролишу светске ресурсе, капитал и технологију и практично послују као да нема економских и политичких баријера.

Међутим, противници глобализације истичу следеће њене негативне ефекте:⁴⁰

- глобализација је у интересу економски развијених земаља, које располажу и највећом политичком моћи,
- глобализација перманентно повећава јаз између развијених и неразвијених земаља,
- међународне финансијске институције не поспешују, већ коче развој неразвијених земаља и земаља у развоју,
- неразвијене земље и земље у развоју још увек нису оствариле адекватно учешће у процесу глобализације, тако да је њихова позиција маргинална.⁴¹

³⁹ „Један од главних идеолога глобализма, Збигњев Бжежински, каже да ће глобализам представљати водећу идеологију тзв.новог светског поретка у 21.веку. Амерички социолог Ричард Сенет поводом надолazeћег глобализма каже да савремени свет стоји пред једним новим класним системом, који означава крај националне државе као такве, јер угрожава и гази њену индивидуалност и суверенитет.” Богдан Илић, *op.cit.*, 78.

⁴⁰ Бранислав Митровић, *op.cit.*, 137-138.

Транзиција и глобализација су међусобно повезане, иако на први поглед изгледају као различити и неповезани процеси. Транзиција у суштини подразумева прелазак у капитализам, као универзални и глобални систем. Постсоцијалистичке земље као један од циљева имају изградњу отворене тржишне привреде западног типа, а то подразумева њихово интегрисање у светске токове. Истовремено, очекују да од „глобализоване светске привреде” буду прихваћени, као и од светских и регионалних финансијских и трговинских организација.⁴² Искуство је показало да је један од важних фактора који доприносе успеху транзиционог процеса управо интегрисање транзиционих привреда у међународне привредне токове, пре свега у токове капитала и инвестиција. Страна средства и трансфер технологије јављају се као важан фактор и ресурс материјалног развоја, а то даље води уласку на међународно тржиште.

Улазак мултинационалних компанија кроз приватизацију и *green-field* инвестиције у привреде и економије транзиционих земаља, са једне стране представља саставни део глобализације, али истовремено, са друге стране, доприноси прилагођавању савременим захтевима и бржем укључивању у светске токове. Управо друга деценија транзиционог процеса у којој је у већем обиму дошло до трансфера нових технологија у транзиционе земље, технолошког прогреса тих земаља, интензивног привредног раста, пораста конкурентности тих привреда, повезаности са развијеним западним земљама, те уклапања у савремене глобалне токове, потврђују став да је транзиција, на посебан начин, саставни део глобализације. Истовремено, саставни део глобализације јесу и регионалне интеграције (нпр. проширење ЕУ, споразум ЦЕФТА, итд.).⁴³

⁴¹ „Процес глобализације конзервирао је постојећу поделу на земље “златне милијарде” и остали свет. Појам “златна милијарда” односи се на развијене земље Запада, чији идеолози сматрају да на Земљи постоје услови за благостање једне милијарде људи и да се благостање може одржавати једино ако остали становници планете не добију улазницу за такво друштво.” *Ibid.*, 139.

⁴² „Мада се говори о глобализацији светске привреде, њеној хармонизацији и уједињењу, она се углавном обавља у оквиру постојећих регионалних блокова окупљених око САД, ЕУ и Јапана. Земље Средње и Источне Европе било да се граниче или да се осећају делом Европске културе и економског простора окренуте су земљама ЕУ”. Катарина Станковић, *Савремене економске теорије*, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2004, 234.

⁴³ „Двадесети век је максимално искористио још један начин за хоризонтално ширење тржишта. То је стварање међународних економских интеграција. Још су колонијалне силе училе предности економске интеграције, па је тако 1917.г. створена Источноафричка заједница. (*East African Community – EAC*). Након формирања Европске економске заједнице (*EEC*) 1957.г., која ће почетком

Дакле, када се говори о транзицији, привредном развоју и интеграцији, као нужна претпоставка успеха тих процеса намеће се и питање глобализације, тим пре што је једна од карактеристика развоја савременог света све шира, дубља и израженија интеграција националних привреда.

Међутим, свестрана либерализација трговине, финансијског тржишта, бржи проток капитала, робе и радне снаге, те растућа интернационализација економских веза доносе транзиционим земљама и нове изазове. Таквом режиму морају се прилагодити националне привреде и микроекономски субјекти, како би могли опстати. Један од циљева макроекономских реформи и микроекономског реструктурирања у транзиционим земљама, свакако треба бити прилагођавање и укључивање у глобалне токове. Али, пребрза либерализација спољне трговине у земаљама у транзицији изложила их је иностраној конкуренцији, па је то довело и до гашења једног броја предузећа, те раста незапослености. С друге стране, примена рестриктивне монетарне политике утицала је на пораст каматне стопе, што је утицало на даљи пад производње и повећање незапослености. Ти фактори, заједно са нестанком социјалне бриге и заштите (карактеристичним за социјалистичко друштво), утицали су на успоравање, стагнацију, па и опадање привредног раста и развоја. Тако је почетни период укључивања у глобалне токове, уместо интензивног и снажног привредног раста, утицао на пораст сиромаштва. Уз све то, треба напоменути да су западне земље, под различитим оправдањима,

последње деценије двадесетог века прерасти у Европску унију (*EU*) и Европску монетарну унију (*EMU*) ће уследити талас формирања међународних економских интеграција различитих нивоа и облика, како у развијеним, тако и у неразвијеним земљама. У Европи ће се формирати Европско удружење слободне трговине (*EFTA*) 1959.г., Савет за узајамну економску помоћ – *CEB*, Централноевропско удружење слободне трговине (*CEFTA*). У Латинској Америци ће се формирати Латинамеричко удружење слободне трговине *LAFTA* 1960.г. које ће прерасти у Латинамерички интеграциони систем *LAIA* или *ALADI* – 1980.г., Латинамерички економски систем – *LAES* – 1976.г., Андска група, Заједничко тржиште Јужне америке 1991.г. У централној америци ће настати Централноамеричко заједничко тржиште *CACM* 1958.г., Карипско заједничко тржиште *CARICOM*, Источнокарипско заједничко тржиште *ECARICOM*. У Северној Америци ће 1993.г. САД, Мексико и Канада формирати Северноамеричко удружење слободне трговине - *NAFTA*. У Југоисточној Азији ће се 1967.г. формирати Удружење нација југоисточне Азије - *ASEAN*. Можда звучи иронично, али највећи број међународних економских интеграција је формирано на најмање развијеном континенту – Африци. Тако су настале: Економска заједница земаља Западне Африке *ECOWAS* 1975.г., Западноафричка економска заједница *WAEC*, Централноафричка царинска и економска унија – *UDEAC* 1959.г., Економска заједница земаља Великих језера *CEPGL*, итд. Један од основних циљева свих поменутих интеграција је хоризонтално ширење тржишта укидањем царинских и нецаринских баријера у међусобној трговини.” Милош Тодоровић, *op.cit.*, 35-36.

избегавале да потпуно отворе своја тржишта (а истовремено су то захтевале од транзиционих земаља), задржавајући различите облике квота и дозвола, што свакако онемогућава бржи развој земаља у транзицији и искоришћавање позитивних ефеката глобализације. Зато је једна од главних карактеристика транзиционих земаља коју је глобализација „произвела” да те земље имају перманентни дефицит платног биланса, пре свега због великог увоза из западних тј. развијених земаља и смањеног извоза.

На земље у транзицији снажно је утицала појава глобалне економске кризе крајем прве деценије 21. века. На примеру транзиционих земаља јасно се показало да кашњење у спровођењу институционалних и структурних реформи доводи у питање одрживост позитивних стопа привредног раста. Под утицајем економске кризе прекинут је процес номиналне и реалне конвергенције земаља у транзицији (сустизања развијених земаља), од којих су се поједине суочиле са двоцифреним негативним стопама. Глобална рецесија показала је да се привредни раст не може дугорочно заснивати на експанзији домаће потражње која перманентно генерише фундаменталне спољне и унутрашње неравнотеже и тиме повећава општу задуженост. Са избијањем кризе драстично се манифестују ограничени донети таквог модела раста и наглашава потреба спровођења структурних реформи и изградње институционалних оквира који подстичу раст и развој.

3.2. Економске неједнакости као последица транзиције

Транзициони процес је дуг и на том путу стоје бројна питања која треба решити, врло често и на непопуларан начин. У великом броју постсоцијалистичких привреда евидентно је разочарење, јер се од транзиције и „преласка” на тржишни начин привређивања, очекивало више⁴⁴. Истовремено, због спорости и

⁴⁴ „Имплозија социјализма и постсоцијалистичка транзиција у Србији имају специфичне карактеристике и токове. Прелаз од самоуправног социјалистичког модела друштвеног развоја ка друштву номенклатурног капитализма и либерално-демократском предузетничком моделу развоја – овде је праћен бројним противречностима и контроверзним деловањем друштвених актера у погледу избора концепције друштвеног развоја, дефинисања стратешких циљева, средстава и путева.” Љубиша Митровић, “Регионализација и евроинтеграција као кључне одреднице развојне стратегије Србије”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 81.

незадовољства резултатима, појачава се страх према новим реформама. С обзиром на то да је у социјалистичким земљама постојао висок ниво социјалне сигурности (сигурност запошљавања, бесплатно лечење, бесплатно школовање, итд.), то је већина становништва у постсоцијалистичким земљама од транзиције, у најмањој мери, очекивала изградњу шведског модела капитализма, који је назван: „капитализам са социјалистичким ликом”, управо због доминације социјално тржишних елемената. Али, земље које су у транзиционом процесу и налазе се у постсоцијалистичкој фази не могу одмах постати развијене капиталистичке земље. Истовремено, капитализам има свој ток, динамику, институције, фазе развоја, а и одређене специфичности, зависно од земље до земље, па због тога и постоје различити модели капитализма. Један од проблема је тај што се у постсоцијалистичким земљама лутало са врстом капитализма и односа који се у датим транзиционим земљама развијају, па је често присутан несклад између изабраног циља и модела са реалним условима у којима се то треба применити.⁴⁵

Али, већина земаља у транзицији, поготово у првој деценији транзиционог процеса, није постигла очекиване резултате. Испоставило се да стратегија, популарно названа „бежање у капитализам” није дала резултат. Напротив. Дошло је

⁴⁵ „Постоје многи узроци проблема и тешкоћа које трпе људи Централне Источне Европе. Тако, ниво развоја региона заостаје за Западом. То није нови феномен, тако је било вековима, а током социјалистичког периода тај релативан јаз се продубио још више. Многе негативне појаве, као што су сиромаштво, заостајање у технолошком развоју и оскудност расположивих ресурса за здравство, образовање и научно истраживање, могу бити објашњене првенствено чињеницом да је регион на средњем нивоу развоја. Део невоља је због чињенице да смо у транзицији. Производне структуре морају да се реорганизују, пошто су старе производне линије престале да постоје, а нове не могу да преузму њихово место одмах. Нови вакуум, нови изговори и одсуство регулација су се појавили усред институционалне трансформације. Други проблем произилази из природе система. Као и сваки систем, капитализам има одређене специфичне, негативне карактеристике. Мудре и конзистентне политике могу ублажити неке од генеричких мана капитализма, али их не могу потпуно елиминисати. озбиљнији подржаваоци капитализма прихватају те проблеме зато што, упркос недостацима, они сматрају да је укупан пакет профитабилнији него социјалистички систем. Исто може да се каже о демократији. Они су често иритирани честим јаловим вербалним тирадама у парламенту, заједничким оптужбама од стране различитих политичких партија које упућују једни другима, лажним обећањима... Ипак то нису аномалије које прате само младе демократије. Сличне појаве могу бити примећене у великим демократијама са дугом историјом. Но, поред свих својих мана, демократија је још увек бољи систем него била која форма тираније, без обзира како мудар, просвећен или напредан диктатор може бити. Осим наведеног, погрешне одлуке које доносе политичари или владе, владајуће партије или опозиција, могу створити невоље или погоршати већ постојеће тешкоће на спољним околностима. Осим наведених узрока за текуће проблеме (средњи ниво развоја, проблеми узроковани транзицијом, специфични проблеми капитализма и његове демократије и погрешне одлуке које доносе политичари), наравно да постоје и други.” Janos Kornai, „Velika transformacija Centralno-Istočne Evrope: uspon i pad – prvo objavljivanje”, *Montenegrin Journal of Economics* 4/2006, 24-25.

до пада животног стандарда, негативних стопа раста бруто домаћег производа, пораста незапослености, инфлације, повећања задужености, итд. Испоставило се да су бивше социјалистичке земље у транзиционом процесу платиле високу економску и социјалну цену. Истина, током друге деценије тог процеса дошло је до оживљавања привреде, бележења позитивних макроекономских показатеља, неке од тих земаља су ушле и у Европску унију итд, али генерално гледано, од транзиције се очекивало знатно више. Економске неједнакости су се повећале у свим земљама у транзицији. У неким је то повећање било готово драматично.

На почетку транзиције, бивше социјалистичке земље које су ушле у овај процес, имале су релативно низак степен социјалне неједнакости. Но, током транзиционог периода дошло је до социјалног раслојавања и до повећања неједнакости, пре свега у првој деценији тог процеса. Дошло је до великог богаћења мањине становништва, уз истовремено велико осиромашивање велике већине становника. Поједини теоретичари су ту појаву назвали „номенклатурна приватизација”. То је, свакако, довело до незадовољства и разочарања велике већине становништва. Због тога се велика нада у брзи економски и сваки други опоравак претворила у још веће разочарање. Радикални раскид са прошлошћу и рушење свега постојећег, те брзи заокрет ка нечем новом, ипак су већини становништва донели разочарање.

Но, степен неједнакости веома је неравномеран. Тако, неједнакости су највише повећане у земљама бившег Совјетског савеза, док је њихова промена знатно блажа у земљама Централне и Југоисточне Европе. При том, гледајући са регионалног аспекта, евидентно је да су региони транзиционих земаља, још у периоду социјализма, имали различиту привредну структуру, различиту оспособљеност и обученост радника и управљачког кадра, различит положај на тржишту, и сл, па су новонастали транзициони проблеми различито „распоређени” на регионе. Односно, нису сви региони, ни привредни субјекти, нити становништво, равномерно поднели терет транзиције. Због тога се, с правом, може констатовати да је дошло до небалансираног подношења транзиционог терета и кризе.

Мишљења су подељена када се говори о узроцима. По једном становишту, за неуспех одговорност носе недоследни програми и неконзистентне политике које су предузете у појединим земљама. По другом, недостаци се налазе у самој концепцији пројеката који су сугерисани појединим владама. Ти концепцијски промашаји огледају се у вештачки, насилно и по „школским рецептима” наметнутим пројектима брзе транзиције која, у суштини, није могућа или бар није могућа у сваком поједином случају. Постоји, наравно и трећа група ставова која се претежно заснива на политичким аргументима и испољава одређену идеолошку аверзију према транзицији, али она са стручног становишта није релевантна.⁴⁶

Неједнакост између оних најбогатијих и најсиромашнијих у Србији, нешто је већа од просека неких источноевропских земаља у транзицији. Тако, Словенија, Мађарска, Хрватска, Бугарска, Албанија и Босна и Херцеговина имају мању неједнакост између најбогатијих и најсиромашнијих у односу на Србију, док је у Румунији, са друге стране, та неједнакост израженија него у Србији.⁴⁷

3.3. Миграције радне снаге

Процес глобализације, који је обележио последње две деценије, иницирао је крупне промене у економији, култури али и у осталим сегментима друштва. Слободан проток роба и услуга, кретања капитала и савремене технологије, снажан развој информационе технологије само су неки од аспеката овог процеса. Глобалне промене су, истовремено, погодиле продубљивању неједнакости по полној, расној, етничкој, националној, класној и економској основи унутар и између држава, подривајући могућност правичног и одрживог развоја за све. Овакав правац развоја снажно је утицао на пораст миграција становништва, које спас из тешке економске и социјалне ситуације виде у промени места пребивалишта унутар једне државе или, пак, на територији других држава, где постоје веће могућности за запослење и вишу зараду, и бољи услови живота (тзв. земље дестинације). Миграционим кретањима посебно су погођене земље у транзицији,

⁴⁶ Божидар Церковић, *op.cit.*, 209.

⁴⁷ www.prsp.gov.rs

које се након уласка у трансформациону рецесију суочавају са повећањем незапослености. Када се томе додају ниске зараде и низак животни стандард разумљиво је што се процес миграције према индустријски развијеним земљама интензивира. Распрострањеност миграција у транзиционим земљама, демографска структура миграцијског контингента и, посебно, негативни миграцијски салдо имају негативне импликације на економски развој ових земаља.

3.3.1. Савремена миграциона кретања

Миграциона кретања условљена су бројним факторима. Они се могу груписати у две категорије: потисне (*push*) и привлачне (*pull*) факторе. Потисни фактори везују се за место пребивалишта и односе се на незапосленост, ниске зараде, политичке, расне, верске и етничке нетрпељивости, појаву ратова и природних катастрофа. С друге стране, привлачни фактори присутни су у земљама дестинације и обухватају веће могућности за запослење, веће зараде, животни стандард, политичку и расну толеранцију. Мада не треба занемарити утицај ни једног од ових фактора, ипак се незапосленост, ниске зараде и лоши услови живота издвајају као фактори који највише подстичу миграциона кретања. Овим питањем, бавила се и Међународна организација рада (МОП), која је донела више конвенција (Конвенција о миграцији ради запошљавања бр.97 из 1949. године, Конвенција о радницима мигрантима бр.143 из 1975. године, итд.) и препорука које се односе на „заштиту интереса радника када су запослени у другим, а не у својим земљама.”

Међународна организација за миграције извршила је класификацију међународних савремених миграција. Географско померање становништва са становишта земље порекла из које одлази становништво је емиграција, док са становишта земље пријема, у коју се усељава становништво, је имиграција. По типологији међународне организације за миграције, постоје следећи типови миграције:⁴⁸

⁴⁸ Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 105-106.

1) Миграција ради образовања – обухвата лица која економски још нису активна, али чије је мотив миграције економски. Најчећи пример код овог типа миграције је одлазак становништва из земаља у развоју у развијене земље, као што су САД, Канада, западно-европске земље, и сл;

2) Миграција ради усавршавања уз рад – јесте тип миграција који је скромнијег обима, међутим њихов економски значај много је већи и одвија се кроз пословне канале, све то ради стицања виших квалификација или упознавања са модерном технологијом;

3) Уговорна миграција – је савремени вид миграција, који је посебан значај имао за СФРЈ када је током шездесетих и седамдесетих година прошлог века преко милион радника отишло на рад у развијене земље запада (Намачка, Француска, Аустрија). То је, иначе, била велика миграција из мање развијених земаља у развијене земље Западне Европе, а радило се о неквалфикованој или полуквалфикованој радној снази;

4) Миграција ради усељења у земљу – представља класичан вид перманентне миграције ради усељавања у земље као што су Канада, Нови Зеланд, САД и Аустралија. Миграција ради усељења најчешће обухвата високо квалификовану радну снагу;

5) Миграције предузетника – јесу специфичан вид миграције којим развијене земље, као што су Канада, Сингапур, чланице ЕУ, САД и Аустралија, врше перманентно усељавање предузетника очекујући да ће почети бизнис или уложити свој новац;

6) Нерегуларна миграција – представља недозвољену миграцију, која се одвија путем илегалних улазака у одређене земље. Илегални мигранти тешко добијају регуларан посао и раде за врло ниске наднице.

Велике миграције, пре свега прекоокеанске, које су се десиле од средине 19. века до почетка Првог светског рата, а потом и након велике економске кризе (1929-1933.године), биле су последица усвојеног принципа о слободном кретању радне снаге.⁴⁹ До почетка 1960-их година, оне углавном имају карактер исељавања.

⁴⁹ „Слободно кретање радне снаге имало је за резултат велике прекоокеанске миграције становништва које су се десиле од средине 19.века до почетка I.светског рата. Биле су то миграције

Али, крајем 20-ог и почетком 21. века долази до промене емиграционе структуре, што је последица великог техничко технолошког прогреса.

Распад социјализма, планске привреде, рушење берлинског зида, улазак у транзицију, те подизање „гвоздене завесе” представљају почетак израженијих миграционих токова и проблема прекомерног одласка,⁵⁰ пре свега стручњака, у иностранство. Миграционе процесе у том периоду карактерише кретање становништва у смеру Исток – Запад, што је било последица велике разлике у животном стандарду.

Поред тога, на простору југоисточне Европе, а пре свега на подручју бивше СФРЈ, долази до крупних економских, политичких и друштвених промена, које остављају трајне последице, па је та, врло неповољна економска и друштвена, ситуација довела до великих миграционих кретања и у оквиру региона и миграционих токова ка развијеним земљама света. Наведени фактори умногоне су утицали не само на значајно повећање обима миграција, него и на усложњавање разлога који су били одлучујући за миграцију, нарочито када се говори о емиграционим кретањима ка развијеним прекоморским земљама.⁵¹

Земље Западне Европе, као и прекоокеанске земље, представљају значајну имиграциону дестинацију радне снаге са простора Балкана и Југоисточне Европе, с тиме што је обим миграција, пре свега на преласку из 20-ог у 21. век, знатно повећан. При том, разлози миграције, поред политичких, свакако јесу економски и социјални.⁵² Основни разлог миграционих кретања јесте незапосленост, која

радно активног становништва које је ишло у Сједињене Америчке Државе. У периоду 1901.г до 1910.г. у САД се уселило око девет милиона људи, а у периоду од 1920.г. до 1980.г. у САД је имигрирало око педесет милиона људи, од чега је највише било из Европе”, *Ibid.*, 107.

⁵⁰ О правном систему и положају украјинских радних миграната, видети: Sofija Lihovaja, Maksim Liskov, „The Legal Status of Ukrainian Labor Migrants and the State of Observation of Their Rights and Freedoms”, *Правни живот* 12/2009, 981-987.

⁵¹ Јелена Предојевић-Деспих, “Миграције становништва из Југоисточне Европе у САД на размеђу два века и место Србије у њима”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе* (ур. З. Аранђеловић), Економски факултет у Нишу, Ниш 2008, 273-274.

⁵² „Број лица са одобреним сталним боравком у САД који су рођени у Европи у последњих 15-ак година је варирао између 80 и 170 хиљада лица годишње и уз мања одступања чинило је око 15% од укупног броја лица са одобреном тзв.зеленом картом у САД. Број лица која су рођена у земљама југоисточне Европе које су узете у разматрање (земље бивше СФРЈ, Румунија, Бугарска и Албанија), а одобрен им је стални радни боравак у САД између 1992- и 2007.г. је износио нешто више од 418 хиљада, што је нешто мање од једне петине свих лица из ове категорије која су рођена у Европи. Земље бивше СФРЈ у посматраном периоду имају око 215 хиљада лица којима је одобрен стални радни статус у посматраном периоду. Од изабраних земаља, рођени у БиХ бележе убедљиво

представља највећи економски, социјални и развојни проблем са којим се суочавају земље у транзицији.

Питање миграционих кретања, а пре свега кретање високостручне радне снаге, врло је значајно како за емиграционе, тако и за имиграционе земље. Са једне стране, имиграционе земље имају потребу, самим тим и тражњу за радном снагом, пре свега квалификованом, образованом и стручном, па кроз имиграциону политику и прихваћене стандарде врше класификацију и селекцију имиграната, а истовремено подстицајним мерама привлаче младу и стручну радну снагу из транзиционих земаља и земаља у развоју. Са друге стране, емиграционе земље, иако и саме имају потребу за високостручном радном снагом, не могу задржати те кадрове, па долази до њиховог одласка. Зато се отвара питање коришћења и сарадње са том тзв. интелектуалном дијаспором. Посебна пажња се посвећује категорији „научници и инжењери” (*S&E – scientists and engineers*) која представља образовани људски ресурс са искуством у високо развијеним привредама. Када је реч о користи од „интелектуалне дијаспоре” истичу се опција повратка исељених стручњака у земљу порекла и опција дијаспоре тј. сарадња и, на известан начин, искоришћавање њиховог знања „на даљину”.

Као што је напоменуто, главни узрок миграције је незапосленост која због своје тешке структурне димензије (високо учешће дугорочно незапослених, младих, нестручних, жена, итд.) у транзиционом земљама представља тежак и дугорочан проблем.

Они који се баве „одливом” високо образованог становништва тврде да тај процес, нарочито ако је израженијег карактера, има негативне импликације по земље порекла. Јер, земља порекла је имала не само трошкове образовања већ и одгоја у непродуктивном добу. „Одлив мозга” може бити користан само ако иде у оба правца, иначе одлазак само према развијеним земљама доводи до тога да богате земље постају богатије, а сиромашне још сиромашније.⁵³

највиши број – скоро 124 хиљаде. Следи Румунија са 89 хиљада лица, док у односу на број становника Србија са Црном Гором бележи висок ниво (око 60 хиљада лица).” *Ibid.*, 275.

⁵³ Владимир Гречић, „Транзиција у сфери рада”, *Положај Србије и Црне Горе у савременим међународним економским процесима* (ур. В.Гречић), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2004, 287.

Поред тога, треба нагласити да је у порасту и међународна мобилност студената. Она је, са једне стране, последица глобализације и интернационализације образовног система, али са друге стране она је последица економских трендова. Наравно, смер кретања, затим очекивања и тражња за појединим профилима, разликују се од земље до земље, али се и у погледу миграције будућих академских грађана начелно може закључити да се као земље пријема јављају економски развијене земље, а да је у земљама у транзицији присутан тренд и жеља да се због различитих студентских погодности оде у развијене земље. То је за транзиционе земље забрињавајуће, јер се и по овом основу усложњава проблем „одлива мозга”. Тим пре, што су земље пријема, у циљу да задрже квалитетне студенте, приступиле либерализацији радноправног законодавства, па су омогућиле и страним студентима могућност легалног запослења.

3.3.2. Миграције радника из Србије

Тежак економски и политички положај Србије током деведесетих година прошлог века основни су разлог повећане миграције радне снаге. Промене у односу на ранији период тј. период седамдесетих и осамдесетих година, биле су те што је повећан обим миграција, затим што је дошло до промене структуре миграната, као и редоследа имиграционих земаља тј. земаља пријема. Поред разлога својствених транзиционим земљама, на овакав тренд у миграционим кретањима утицали су и специфични узроци који се везују за економске санкције и ратне сукобе који су се дешавали на простору бивше СФРЈ. Грубе процене показују да је током деведесетих година емигрирало из тадашње СРЈ између 200.000 до 500.000 људи углавном присилно, у комбинацији политичких, сигурносних и економских мотива за одлазак.⁵⁴ Најважније прекоокеанске земље пријема јесу Канада, потом САД и Аустралија. Одређен број грађана са наших простора је мигрирао и у земље ЕУ, али треба нагласити да земље чланице ЕУ нису класичне имиграционе земље, па је

⁵⁴ Оно што је њима својствено је крајње недефинисан статус, будући да није јасно да ли су то избеглице, азиланти, илегални или легални емигранти. Види: Стјепан Гредел, „Виртуелни повратак „четврте“ и „пете“ генерације миграната“, *Филозофија и друштво*, Београд, 1/2006, 82.

далеко мањи удео високообразованих грађана који су емигрирали у те земље.⁵⁵ Иако и ове земље подржавају принцип развоја „нове економије” тј. економије засноване на знању, чињеница је да су прекоокеанске земље биле далеко повољније и либералније за пријем наших високообразованих људи. Треба нагласити и то да је један део имиграната у водећим европским земљама пријема – Немачкој и Швајцарској овај статус добио по основу права азила.

Земље у транзицији, па самим тим и Србија, морају предузети одређене мере у циљу ублажавања овог проблема.⁵⁶ Да би се овај проблем ублажио, нужно је одредити инструменте и мере миграционе политике. Нужно је успоставити и одржавати сарадњу са дијаспором, оживети активности, пружити им информације и консултантске услуге о могућностима повратка и запослења, инвестирања, суинвестирања, презентирати им пројекте, па на тај начин и емиграцију подстаћи да додатно размишља о земљи порекла.

4. Резултати транзиције

Досадашње искуство транзиционих привреда указује на то да се изградња тржишне привреде и демократског друштва не може извести у кратком периоду. Такође, за успешан развој новог друштвеног, привредног, економског, правног и културног система неопходно је развијати и друге институције и тзв. тржишну инфраструктуру. Као што је напред и поменуто, нужно је на прави начин развити и гарантовати уговорно право, радно право, гарантовати поштовање права својине,

⁵⁵ „Канада је захваљујући свом концепту привредног развоја по коме се развој привреде ослања пре свега на знање (*knowledge – based economy*) привукла највећи број усељеника из СР Југославије и то са најповољнијом квалификационом структуром”. Владимир Гречић, *op.cit.*, 284.

⁵⁶ „Земље порекла из којих емигрира радна снага трпе вишеструке и углавном негативне последице. Ефекти спољних миграција на земље порекла одражавају се на демографска, економска и друштвена кретања. Емиграције имају за последицу, када су демографска кретања у питању за земљу порекла, смањење стопе раста становништва, због тога што становништво напушта земљу у доба фертилитета, а многи и трајно остају у земљи имиграције. Економски ефекти су вишеструки. Значајне су дознаке радника и то како за платни биланс, тако и за развој националне економије земље имиграната. Смањење незапослености је такође значајна позитивна последица емиграције, али је од непроцењиве штете одлив високообразоване радне снаге, јер су тако људски капитал као драгоцен ресурс расипа и наноси велику штету привреди и друштву. Са друштвеног становишта, мигранти кроз интеграцију у новој средини, губе идентитет и то са културолошког, политичког и лингвистичког аспекта”, Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 108-109.

развити антимонополско законодавство, радити на развоју конкуренције, дати подстицај развоју предузетништва итд. Међутим, иако су ови постулати готово као неспорни прихваћени, поставља се питање какви су резултати досадашњих реформи у постсоцијалистичким земљама.

Прва деценија транзиционог процеса није дала жељене резултате. Уместо брзог опоравка и снажног привредног раста, дошло је до велике рецесије. До 1999. године индекс просечног БДП-а за 25 земаља Источне Европе и бившег СССР-а износио је око 65% предтранзиционе производње, а у земљама бившег СССР-а пао је чак на 54%. На крају прве деценије транзиције (крај 1999.године) само су три земље достигле предтранзициони ниво производње – Пољска, Словенија и Словачка. Близу тог нивоа били су и Мађарска са 99,2% и Чешка са 94,7, док су далеко од тог нивоа били Румунија са 73%, Бугарска са 66,8%.⁵⁷

Ситуација у земљама бивше СФРЈ, била је у складу са трендовима нашег, балканског региона. Тако, у Хрватској је у 1999. године реални БДП, у односу на базну-1989.годину, износио 77,8%, док је у Савезној Републици Југославији он износио само 42,4%.⁵⁸

Пад индустријске производње, која је била водећа грана привреда земаља у транзицији, био је још драстичнији. Дошло је до процеса који су поједини теоретичари дефинисали као „форсирана деиндустријализација”. Тако, у периоду 1989-2000.године, пад бруто индустријске производње износио је око 33% за све земље у транзицији, а од појединих земаља највише је погођена била индустрија Савезне Републике Југославије (пад од 61%), Бугарске (пад од 53%), Хрватске (пад од 43%), Македоније и Румуније (пад од по 52%). У 2000. години ниво индустријске производње из 1989.године премашиле су само Мађарска и Пољска. У земљама бившег СССР ситуација је била још неповољнија. У Русији, индустријска производња је достигла највећи пад 1998. године (54%) у односу на базну 1989. годину, док је током 1999. године дошло до њеног благог опоравка.⁵⁹ Такође, број незапослених лица у свим земљама се у овом периоду знатно повећао.

⁵⁷ Више о томе: Богдан Илић, *op.cit.*, 85-86.

⁵⁸ Богдан Илић, Љубивоје Првуловић, „Основне карактеристике друге етапе транзиције у Руској федерацији” у: *Положај Србије и Црне Горе у савременим међународним економским процесима* (ур.В.Гречић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004, 260.

⁵⁹ *Ibid.*, 262.

Даље, висока инфлација је захватила готово све транзиционе земље. Коначно, евидентан је био и додатни пад, ионако ниског, животног стандарда.⁶⁰ Но, у том периоду, од позитивних ефеката, свакако треба издвојити резултате у погледу монетарне и фискалне стабилизације, повећања економске ефикасности, те стабилизације националних валута.

Међутим, у другој деценији дошло је до опоравка и бржег развоја привреда и економија тих земаља. Дошло је до раста производње, реалног раста БДП-а, повећања животног стандарда, технолошког прогреса, остварене су веће стране директне инвестиције, повећан обим спољнотрговинске размене, дошло је до успостављања институционалног тржишног уређења, у одређеној мери дошло је до уклапања у светске економске и привредне токове, а неке земље су постале пуноправни чланови ЕУ.

Али, без обзира на позитивне резултате друге деценије, присутан је и даље привредни и економски јаз између развијених и транзиционих земаља. Земље у транзицији данас свакако постају саставни део међународне поделе рада, која

⁶⁰ „На другој страни расподеле имамо пак трауматичне промене које је узроковало неколико разлога: -најважнија промена се догодила на тржишту рада. У зрелим социјалистичким економијама није било само пуне запослености, већ је постојала и хронична несташица радника. Незапосленост је стога била велики шок у друштву које није било навикнуто на овај мучни феномен. Неке су се жене добровољно повукле са тржишта рада те постале искључиво супруге и мајке које раде само у властитом домаћинству. Но, осим тог мањег дела добровољног повлачења са тржишта рада, несташица послова довела је до великог смањења у стопама запослености, а тиме и до великог повећања у регистрованој незапослености; -мноштво је појединаца на одређен начин “деградирано”, изгубили су своје некадашње високе позиције те су морали прихватити слабије плаћене послове; -првенствено након раздобља инфлација, стварна вредност пензија спустила се, па су милиони старијих људи утонули у дубоко сиромаштво; -сведочимо и о разним облицима дискриминације. Ионако номинално сви грађани у демократским земљама имају једнака права, Роми су дискриминисани. Постоје велике ромске мањине у Мађарској, Румунији, Словачкој и другим пост-социјалистичким земљама. Међу Ромима је удео незапослених пуно већи него у остатку становништва. Неколико је истраживача проучавало утицај пост-социјалистичке преобразбе на прерасподелу дохотка те стога о овој теми постоји богата емпиријска литература. Ниједан од тих радова не побија опште прихваћену тврдњу да се неједнакост значајно повећала. Повећање јаза између богатих и сиромашних делимично је узроковано процесом транзиције, брзим и радикалним кретањима, успонима и падовима друштва те се стога, могуће је, ради о привременом процесу. Но, међу каузалним чиниоцима налазе се и трајна обележја капиталистичког састава. Капитализам поседује инхерентну тенденцију стварања много већих доходних неједнакости него социјализам. Тврдња да је неједнакост обележје капитализма не значи да не можемо ништа учинити осим беспомоћно посматрати како састав функционише. Неједнакост се не може одстранити без збацивања самог састава, али може се до одређене мере преиначити. Владине активности могу смањити разлику неједнакости.” Janos Kornai, „Liberte, Egalite, Fraternite – Promišljanja o promjenama koje slijede nakon pada komunizma”, *Revija za socijalnu politiku* 1/2011, 82-83.

доживљава битну трансформацију.⁶¹ У великој мери, подела рада се одвија кроз унутаркомпанијску или интеркомпанијску међународну поделу рада, с обзиром на велики утицај и доминацију транснационалних компанија. То доводи до јачања развијених земаља, а истовремено и до јачања, али не довољног, и транзиционих земаља. Те земље суочавају се и са проблемом заштите националне привреде и очувања њене аутономије и идентитета, са једне стране, али и потребе за потпуним укључивањем у савремене економске токове, са друге стране. Продор страног капитала, вођен искључиво економским интересима улагача, врло често гуши аутономију, саморазвијање и идентитет националних привреда и спутава развој и очување аутентичности, па су врло чести сукоби интереса између страног капитала и интереса домаће привреде.

Анализирајући транзиционе резултате у бившим социјалистичким земљама изражене кретањем реалног бруто домаћег производа (табела бр. 1) можемо закључити да је опоравак ових земаља од последица транзиционе рецесије текао врло споро. Након двадесет година транзиције још увек има земаља које нису достигле, или су незнатно прешле ниво GDP-а из 1989. године. Најслабији резултати забележени су у земљама западног Балкана (са изузетком Албаније) у којима су изостале структурне промене и развој институција тржишне привреде, иначе кључне за привредни раст.

И поред позитивних стопа привредног раста 2001-2008. године економски опоравак ових земаља текао је врло споро са slabим изгледима сустизања нивоа развоја других земаља. И након двадесет година транзиције земље западног Балкана карактерише:

- недовољна искоришћеност производних капацитета;
- застарела технологија;
- неповољна привредна структура;
- неразвијена инфраструктура;
- монополски положај предузећа у јавном сектору;

⁶¹ О економијама балканских земаља, видети: Милорад Божић, Срђан Голубовић, Предраг Цветковић, "Економије балканских земаља у процесу регионалне и европске интеграције", *Културни и етнички односи на Балкану* (ур. Љ. Митровић), Институт за социологију Филозофског факултета у Нишу, Ниш, 2006, 17-55.

- висок одлив квалитетних кадрова у иностранство;
- велике регионалне разлике;
- неефикасност правне државе и
- корупција.

Табела бр. 1

**ИНДЕКС РЕАЛНОГ БРУТО ДОМАЋЕГ ПРОИЗВОДА У
ЗЕМЉАМА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ
1989. = 100**

	1998.	2001.	2004.	2007.	2008.	2009.	2011.
Албанија	87	116	131	152	163	165	180
Босна и Херцеговина	па	па	60	79	84	82	85
Бугарска	66	80	89	107	114	109	110
Естонија	77	90	112	150	147	125	137
Летонија	58	75	90	124	118	98	100
Литванија	63	72	89	116	120	105	112
Македонија	66	77	80	96	102	98	105
Мађарска	95	112	120	135	136	127	136
Пољска	118	129	142	169	178	181	190
Румунија	78	84	100	120	128	115	128
Словачка	100	110	121	154	164	155	170
Словенија	103	121	126	151	156	144	150
Србија	па	па	па	68	72	69	72
Хрватска	79	85	94	111	111	105	103
Црна Гора	па	па	па	85	92	88	90
Чешка	97	106	114	139	142	139	141

Извор: EBRD, www.ebrd.org

Такође, подаци показују да је економска криза из 2008. године имала јаке негативне ефекте на привредни раст транзиционих земаља (посебно у балтичким земљама које се суочавају са двоцифреним негативним стопама привредног раста). Транзициони резултати су још неповољнији када су у питању државе настале распадом СССР-а. У том смислу, индикативан је пример Русије где је до економског опоравка дошло тек од 1999. године, дакле након целе деценије стагнације и пада производње.⁶² Према подацима EBRD-а изразито негативни

⁶² О транзиционим кретањима у Русији, као и специфичностима тог процеса, видети детаљније: Богдан Илић, Љубивоје Првуловић, *op.cit.*, 257-276.

результати регистровани су у Грузији, Украјини и Молдавији које до 2007. године нису прешле индекс 60 у односу на бруто домаћи производ из 1989. године.

Развијене земље, које су се издвојиле снагом својих технолошких достигнућа и расположивог финансијског капитала, фактички управљају укупним развојним процесима у свету, чиме одређују темпо и процесе друштвено-економског развоја земаља у транзицији (бивших социјалистичких земаља). При томе, развијене земље различито преферирају сарадњу са осталим земљама, тако да је сарадња са неким од њих интензивнија (снабдевање сировинама и енергијом, јефтином радном снагом, коришћење апсорпционих могућности тржишта неразвијених земаља и сл.), као и обрнуто. Све то има за последицу повећање јаза у степену развијености земаља у светској привреди (пре 100 година распон између најбогатијих и најсиромашнијих земаља износио је 6:1, педесетих година 20. века повећао се на 18:1, а данас износи 35:1), презадужености земаља у развоју, демографску експлозију и велику незапосленост у тим земљама, као и нагомилавање еколошких проблема (извоз прљаве технологије и нуклеарног отпада у неразвијене земље).⁶³

4.1. Приватизација

Промена својинских односа – напуштање доминације државне својине у корист доминације приватне својине – има изузетну важност за развој тржишне привреде. Наравно, приватизацију не треба посматрати као циљ сам по себи. У ширем смислу, приватизација се тиче својинских односа у целини тако да се она види као средство које обезбеђује повећање удела приватног сектора све док не постане доминантан сектор. У том смислу, од приватизације се очекивало да омогући остваривање следећих циљева:

- стварање тржишне привреде,
- унапређење економске ефикасности,
- повећање државних прихода и смањење расхода,
- привлачење страног капитала,

⁶³ Богдан Илић, *Информатичко друштво и нова економија*, СД Публик, Београд, 2003, стр.79-80

- развој предузетништва,
- техничко-технолошко осавремењавање предузећа,
- смањење утицаја политике на предузећа,
- повећање индивидуалних слобода и демократије.

У протеклом периоду примењени су различити методи приватизације. И поред тога, могуће је издвојити следеће заједничке карактеристике приватизационог процеса:

а) Одсуство јасне стратегије приватизације. У земљама у транзицији није постојао консензус о методу приватизације. Готово све земље карактерише мањак конзистентности у избору метода приватизације. Индикативан је пример Бугарске где је у периоду од 1992. до 1999. године, значи за само седам година, закон о приватизацији био измењен више од 20 пута. Мада се сталне измене у законодавству делимично могу објаснити и настојањем да се створе услови који ће омогућити привлачење различитог круга инвеститора, овако честе измене јасно указују на одсуство конзистентности у спровођењу приватизације. То је резултирало применом различитих метода почев од откупа акција од стране менаџера и запослених, продаје путем иницијалне јавне понуде, приватизације путем реструктурирања, ваучерске приватизације, продаје стратешком инвеститору и сл;

б) Недефинисана улога државе током приватизације али и у постприватизационом процесу;

в) Спровођење приватизације у условима економске нестабилности и непостојање стабилних регулаторних оквира (нарочито институција потребних ради контроле овог процеса);

г) Значајна присутност страног капитала у процесу приватизације великих предузећа у области телекомуникација, фармацеутске и дуванске индустрије и сл;

д) Неразвијеност финансијског тржишта - услед чега власничка структура у приватизованим предузећима и даље рефлектује одабрани модел приватизације. Неразвијеност тржишта капитала утицала је на распршеност власништва између приватизацијских инвестиционих фондова, државних фондова, запослених, пензионера.

Стратегија уобразане приватизације, али и развој *de novo* приватног сектора, битно су променили својинску структуру транзиционих привреда. Подаци дати у табели бр. 2 показују да удео приватног сектора у бруто домаћем производу (*Gross domestic product - GDP*) у свим земљама у транзицији почев од средине деведесетих година прошлог века бележи сталан раст.

Табела бр. 2

**УДЕО ПРИВАТНОГ СЕКТОРА У У СТВАРАЊУ БРУТО ДОМАЋЕГ
ПРОИЗВОДА, у %**

	1995.	2003.	2010.
Балканске земље			
Албанија	60	75	75
Босна и Херцеговина	на	50	60
Бугарска	45	75	75
Македонија	40	60	70
Србија	на	45*	65
Хрватска	45	60	70
Црна Гора	на	45*	65
Централна Европа			
Чешка	70	80	80
Мађарска	60	80	80
Пољска	60	75	75
Словачка	60	80	80

*Подаци за 2003. годину односе се на државну заједницу Србије и Црне Горе
Извор: Economic data, EBRD, www.ebrd.org

Промена својинске структуре остварена је најпре у централноевропским земаљама, док се код балканских земаља у транзицији својинска структура спорије мењала. То се може објаснити кашњењем у процесу приватизације у односу на земље Централне Европе али и знатно споријим развојем нових приватних предузећа.

Кључно питање за све ове земље односи се на то да ли је приватизација довела до унапређења економских перформанси (раст друштвеног производа и

продуктивности, повећање запослености, извоза и сл.) и који су услови неопходни да би приватизација довела до очекиваних ефеката.

Искуство транзиционих земаља показује да утицај приватизације на економске перформансе не зависи толико од броја предузећа преведених из државне у приватну својину колико од метода који је коришћен у процесу приватизације. Са тог становишта искуство земаља у транзицији показује да је процес реструктурирања знатно успешнији у случају примене метода приватизације продајом. С друге стране, инсајдерска приватизација доводи до такве власничке структуре где постоје често сукобљени интереси и код које не постоје јаки подстицаји да се примене одговарајуће промене.

Емпиријска истраживања обављена крајем деведесетих година нам показују да се са становишта успешности пословања, предузећа у власништву запослених не разликују битно у односу на предузећа у државној својини.⁶⁴ Неefикасност дисперзираног власништва директан је резултат недостатка одговарајућег институционалног окружења. У условима непостојања адекватног институционалног оквира, они који су били у позицији да контролишу имовину предузећа имали су мало препрека које би их спречиле да ту имовину узурпирају.

Поред тога, лошим перформансама ових предузећа свакако је допринело и то што нови власници нису били у стању да обезбеде капитал за модернизацију предузећа, нису поседовали тржишно искуство да опстану у конкурентном окружењу, нити су имали визију како да спроведу радикално реструктурирање, које је неопходно за побољшање перформанси предузећа.

4.2. Промене у структури привреде

Привредни развој као укупност квантитативних и квалитативних промена у привреди једне земље није могуће пратити без проучавања њене привредне структуре. Са становишта структуре привреде, привредни развој неке националне економије остварује се кроз три стадијума. Најпре је то примарни стадијум са

⁶⁴ Roman Frydman, C.Gray, M. Hessel, A. Rapaczynski, „When Does Privatization Work? The Impact Of Private Ownership On Corporate Performance In The Transition Economies“, *Quarterly Journal of Economics* 4/1999, 1160-1165.

једноставном аграрном привредом, који у вишој фази развоја прераста у секундарни стадијум, са преовлађујућим производним делатностима, док у највишем стадијуму развоја преовлађујуће је учешће терцијарног сектора (тј. сектора услуга).

Тако, када посматрамо привредну структуру чланица Европске уније (табела бр. 3), може се уочити да у тросекторској привредној структури (пољопривреда/индустрија/услужни сектор), доминира управо терцијарни тј. услужни сектор.⁶⁵ Штавише, постоји и тенденција даљег пораста учешћа овог сектора у бруто домаћем производу тих земаља. У тако посматраној структури, на другом месту је индустрија, која има тенденцију пада, а на трећем пољопривреда чији удео је константан, мада је и ту присутна тенденција благог пада.

То је карактеристика свих земаља које су чланство у ЕУ стекле пре 2004. године (ЕУ-15), са изузетком Грчке и Шпаније које се одликују нешто већим учешћем пољопривреде у БДП-у у односу на остале земље чланице.

Табела бр. 3

**ПРИВРЕДНА СТРУКТУРА КРОЗ ТРОСЕКТОРСКИ МОДЕЛ
ИЗАБРАНИХ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕУ (БДП=100%)**

ЗЕМЉА	ГОДИНА	ПОЉОПРИВРЕДА	ИНДУСТРИЈА	СЕКТОР УСЛУГА
Аустрија	1990/1995/2000/2009	3,7/2,6/2,0/1,5	32,2/30,8/30,8/29,2	64,1/66,6/67,2/69,3
Франц.	1990/1995/2000/2009	3,8/3,3/2,8/1,7	26,6/24,6/22,9/18,8	69,6/72,1/74,3/79,5
Немачка	1990/1995/2000/2009	1,5/1,3/1,3/0,8	37,3/32,1/30,3/26,5	61,2/66,6/68,5/72,7
Грчка	1990/1995/2000/2009	9,3/8,9/6,6/3,2	25,9/21,5/21,0/17,9	64,8/69,6/72,5/78,9
Италија	1990/1995/2000/2009	3,5/3,3/2,8/1,9	32,1/30,3/28,4/25,5	64,4/66,4/68,8/72,7
Шпанија	1990/1995/2000/2009	5,5/4,5/4,4/2,6	33,0/29,4/29,2/26,1	61,5/66,1/66,4/71,3
Шведска	1990/1995/2000/2009	4,1/3,0/2,1/1,7	31,1/30,5/28,8/25,1	64,8/66,5/69,1/73,1

Извор: UNCTAD Handbook of Statistics, Geneva, 2011.

⁶⁵ Тросекторска теорија заснива се на идеји да трипартитност привреде (примарни, секундарни и терцијарни сектор) може да укаже на основни смер привредног раста и последице које он има на производне факторе (рад и капитал). Владислав Марјановић, „Значај и утицај привредне структуре на привредни развој“, *Економске теме* 3/2010, 371.

Иначе, ако се посматра просек за ЕУ-15 у 2009. години, учешће пољопривредног сектора у БДП-у износило је нешто испод 2%, индустријског око 24%, а сектора услуга приближно 66%. Но, и те земље, чланице ЕУ, имају одређене структурне проблеме, јер прилагођавање националних привреда, пре свега оних које су имале једнострано индустријско опредељење, није ишло глатко.

Када је, пак, реч о новопримљеним земљама (након 2000. године 12 држава је стекло својство чланице ЕУ) приметна је брза измена привредне структуре управо у корист услужног сектора. Само проширење се, иначе, одвијало у два таласа – најпре, пријемом 10 држава маја 2004.године, а затим пријемом Румуније и Бугарске почетком 2007. године.

У новопримљеним земљама је у предтранзиционом периоду индустрија доминирала у структури БДП, а уз то је било веће учешће пољопривредног сектора у односу на европски просек. Но, током транзиције дошло је до измене у привредној структури ових земаља, па је очигледан нагли пад учешћа индустрије у БДП-у, смањено је и учешће пољопривреде у тој структури, а истовремено евидентан је брз раст учешћа терцијарног сектора у привредама тих земаља. Анализом података (Табела бр. 4) може се закључити да се привредна структура транзиционих земаља разликује од европског просека, да је код балканских земаља та разлика још већа, али исто тако очигледно је да се промене крећу управо у правцу европских тенденција. Привредна структура Србије и других земаља балканског региона, још више одудара од европског просека. Подаци у табели бр. 4. нам говоре да је у Србији у 2009. години пољопривреда у БДП-у учествовала са 11,1%, индустрија са 27,7%, а услужни сектор са 61,2%. У Хрватској је, пак, исте године у БДП-у пољопривреда учествовала са 6,7%, индустрија са 27,1%, а услуге са 66,1%, у Босни и Херцеговини пољопривреда са 8,8% индустрија са 27,1%, а услуге са 66,1%, док је у Македонији пољопривредни сектор у истом периоду био заступљен са 11,4%, индустријски са 29,8%, а услужни са 58,8%.

Табела бр. 4

**ПРИВРЕДНА СТРУКТУРА КРОЗ ТРОСЕКТОРСКИ МОДЕЛ У НОВИМ
ЧЛАНИЦАМА ЕУ И БАЛКАНСКИМ ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ (БДП=100%)**

ЗЕМЉА	ГОДИНА	ПОЉОПРИВРЕДА	ИНДУСТРИЈА	СЕКТОР УСЛУГА
Албанија	1990/1995/2000/2009	40,2/54,6/25,5/18,9	43,8/22,0/16,1/24,4	16,0/23,4/58,5/56,6
Босна и Херцег.	1995/2000/2009	22/0,1/11,6/8,8	31,8/28,4/27,1	58,6/63,2/66,1
Бугарска	1990/1995/2000/2009	18,3/13,4/13,9/5,6	50,9/32,4/30,1/30,3	30,8/54,3/56,0/64,1
Мађар.	1990/1995/2000/2009	12,5/8,0/5,4/3,3	34,0/29,3/31,7/29,4	53,5/62,6/62,9/67,3
Естонија	1995/2000/2009	5,8/4,6/3,6	32,9/27,5/26,5	61,2/67,6/71,0
Летонија	1995/2000/2009	9,1/4,8/2,6	30,4/23,6/20,6	60,6/71,8/76,1
Литванија	1995/2000/2009	11,0/6,3/3,4	31,5/29,8/26,9	57,5/63,9/69,7
Макед.	/1995/2000/2009	12,4/11,7/11,4	32,0/32,9/29,8	55,6/55,4/58,8
Пољска	1990/1995/2000/2009	9,2/8,0/5,0/3,6	46,0/35,2/31,7/31,8	44,8/56,8/63,3/64,6
Румунија	1990/1995/2000/2009	23,6/21,0/12,1/7,0	47,6/40,4/34,4/37,3	28,8/38,6/53,6/55,7
Словен.	1995/2000/2009	4,3/3,3/2,4	35,4/35,8/31,1	60,2/60,9,3/66,5
Словач.	1995/2000/2009	5,9/4,5/3,9	37,8/36,2/35,2	56,3/59,3/60,9
Србија	2009	11,1	27,7	61,2
Хрватска	1995/2000/2009	9,7/8,4/6,7	31,6/28,4/27,1	58,6/63,2/66,1
Црна Гора	2009	9,5/	20,8/	69,7/
Чешка	1995/2000/2009	5,0/3,9/2,3	38,3/38,1/37,7	56,7/58,0/60,0

Извор: UNCTAD Handbook of Statistics, Geneva, 2011.

У привредној структури Србије у 2007. години доминира сектор малих и средњих предузећа (296.086 или 99,8%), од чега су 71,8% предузетници. Међутим, значајан утицај на привредну активност и ефикасност пословања Србије, још увек имају велики привредни системи, јер 598 великих предузећа (0,2% укупног броја привредних субјеката) стварају 1/3 укупног промета и запошљавају 1/3 запослених нефинансијског сектора Србије. При том, индустрија и трговина генеришу највећи део укупног промета (74,6%), бруто додате вредности (60,6%), профита (62,5%) и са учешћем од 63,3% у укупном броју запослених, гласни су генератори привредних активности.⁶⁶

⁶⁶ Извештај о развоју Србије у 2008.г, Републички завод за развој, Београд 2009, 20.

На неповољну привредну структуру балканских земаља у транзицији указује садашња индустријска структура која је неадекватна и заснована је на радно интензивним гранама, па су оне и даље са великим учешћем у структури бруто додате вредности и запослености. Доминантно место и даље заузимају традиционалне индустријске производње и низак ниво техничко-технолошке опремљености. Са постојећом привредном структуром, не може се обезбедити дугорочна конкурентност. При том, неповољна привредна структура одређује и неповољну извозну структуру. Тако, српска привреда скоро 60% извоза остварује на тржиште Европске уније. Но, иако извоз има тенденцију раста, структура извоза робе на тржиште ЕУ није прилагођена потребама тог тржишта.⁶⁷

Прихватање европских стандарда у погледу привредне структуре мора бити постепено, јер смањење пољопривредног сектора, као и убрзана деиндустријализација, које су неминовно допринеле смањењу запослености у тим секторима (пре свега индустријском), морају имати адекватан одговор у респектабилном, континуираном и стабилном развоју услужног сектора који би био у стању да апсорбује, односно преузме вишкове радника из прва два сектора. Управо због тога што није постојала стабилна и суштинска пропорција у расту услужног сектора у односу на умањење пољопривредног и индустријског сектора, транзиционе земље је заплуснуо талас незапослености. Но, у каснијем периоду транзиције у тим земљама је дошло до опоравка индустријске производње, до повећања продуктивности рада, до стабилног привредног раста, као и стабилног развоја услужног сектора, па је проблем незапослености у одређеној мери ублажен.

За успостављање адекватне привредне структуре највећи значај има структурна промена индустрије. Због тога, у будућности посебно место треба да заузму индустрије високе технологије и знања, што треба да омогући квалитативан и квантитативан раст. Међутим, те промене теку споро.

Како би се оствариле позитивне структурне реформе, нужно је завршити приватизацију; реструктурирати, а потом у одређеном обиму и приватизовати јавна

⁶⁷ „Реч је углавном о примарним и радно и ресурсно интензивним производима, са којима је Србија успела да се интегрише у тржиште ЕУ. Истовремено, ови производи представљају основни извор структурне неприлагођености српског извоза потребама ЕУ”, Конкурентност Србије 2008.г. (истраживање) *Републички завод за развој*

предузећа, наставити са привлачењем страних директних инвестиција; подстицати развој малих и средњих предузећа; те поспешити осавремењавање производних процеса и увођење нових техника и технологија.

4.3. Конкурентност транзиционих привреда

Развој светског тржишта као и процес глобализације свим земљама, а пре свега транзиционим, намећу питање опстанка на том тржишту. Због тога је повећање конкурентности привреде један од основних задатака транзиционих земаља и свакако национални интерес, јер конкурентна привреда, може да обезбеди привредни развој, економски раст и раст животног стандарда.

У отвореној тржишној утакмици успех ће свакако остварити оне земље које смањују трошкове, повећавају продуктивност, изграђују нове институције, а истовремено јачају капацитете старих, те инвестирају у образовање. Ниво конкурентности ових привреда, између осталог, одређује ефикасност тржишта рада.⁶⁸ С обзиром на то, постсоцијалистичке земље у процесу развоја тржишне привреде посебну пажњу посвећују националној конкуренцији. Суштина те активности јесте анализа потенцијала, савремених токова, конкурентских предности и недостатака, перспективе, реално одређивање циљева, инструмената и мера, све у функцији подизања конкурентности и бржег и ефикаснијег интегрисања националних привреда у глобалне међународне токове.

У економској теорији, постоје два схватања појма конкурентности: традиционално и савремено схватање. Традиционално схватање, наиме, под конкурентношћу сматра национално учешће на светском тржишту или светској трговини. Своју конкурентност и учешће на светском тржишту и у светској трговини држава може повећати једино на рачун друге земље. Сходно овом схватању, сматра се да јефтина радна снага и јефтина домаћа валута чине земљу конкурентнијом на светском тржишту. Са друге стране, код савременог схватања конкурентности, суштина је у проналажењу одговора на питање: шта је извор

⁶⁸ „Ефикасност самог тржишта рада подразумева његову флексибилност и постојање високог нивоа организовања и радних способности.” Божо Стојановић, *Тржишта рада и проблеми запослености у Европској Унији*, Институт за европске студије, Београд, 1997, 14-15.

односно шта је у основи националног просперитета? Ако се анализира понашање земаља у међународној тржишној утакмици, могу се уочити различите ситуације: 1) успешне индустријализоване земље се ослањају на сложен процес производње ради побољшања квалитета и смањења трошкова, а одликује их и примена савремених технологија; 2) земље у развоју се, пак, базирају на ниским трошковима радне снаге, подршци владе и стандардним технологијама. Развој информационо-комуникационе технологије свакако представља једну од најважнијих промена савременог света, која подстиче како привредни развој, тако и развој свих сегмената друштва. Применом нових технологија, знања, информатике у радним процесима значајно се повећава ефикасност и конкурентност.

По нивоу међународне конкурентности Европа доминира светском трговином, у којој има највеће тржишно учешће. Еуро зона је највећи светски извозник са $\frac{1}{4}$ учешћа у светској трговини (САД око 15%, Јапан око 9%, а Кина 7%). Међутим, Европа заостаје за САД и Јапаном у погледу технолошке конкурентности и у структурним факторима, међу којима јој је највећи проблем ригидност тржишта рада.⁶⁹ Европска комисија је почетком 2000.године направила компаративну анализу конкурентске позиције ЕУ са једне стране и САД и Јапана, са друге стране. Та анализа показала је да ЕУ заостаје у многим факторима који су основ привредног раста и развоја.⁷⁰ Резултати ове анализе директно су утицали на израду тзв. Лисабонске стратегије, која је одредила циљеве и мере за повећање конкурентности ЕУ и унапређење иновационих перформанси европских привреда. Ова стратегија је усвојена на састанку Савета Европе, марта месеца 2000.године. Након 4 године примене ове стратегије, уследила је анализа, али и тада резултати, и поред позитивних помака, нису били задовољавајући. Зато је у пролеће 2005. године усвојена „Измењена Лисабонска стратегија“.

⁶⁹ Небојша Савић, Марија Џунић, “Конкурентност Србије у региону”, *Милочерски економски форум 2008.г.*, Универзитет Сингидунум, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2008, 14.

⁷⁰ „*The European Innovation Scoreboard* дошао је до горког закључка: иновациони јаз између Европе, са једне стране и САД и Јапана, са друге стране, постоји и чак се повећава. Најбољи иновациони индекс има Јапан са 0,77 од максималних 1,00, па следе: Шведска и Финска са 0,75, САД са 0,70 и Немачка са 0,55, при чем је просек ЕУ-15 био 0,44.” *Ibid.*, 14.

Напредније постсоцијалистичке земље, када је реч о питању конкурентности,⁷¹ карактерише повећање продуктивности рада, смањење трошкова производње, раст производње, промена спољнотрговинске структуре у корист извоза, пораст удела производа више фазе финализације у структури извоза, висок ниво страних директних инвестиција, оптимална структура инвестиција, улагање у образовање, науку, смањење технолошког јаза. Извозну структуру напредне групе привреда у транзицији карактерише преструктурирање ка *medium-high tech* индустријама, што није случај са земљама југоистичне Европе. Напредна група остварује растућу извозну специјализацију у *medium-high tech* индустријама (углавном инжињерски производи и транспортна опрема) што их разликује од азијских привреда, које испољавају јачу оријентацију ка канцеларијској опреми и компјутерима. У оба случаја постоје индиције о високом степену међународне производне мреже унутар респективних индустријских група.⁷²

За разлику од ових земаља, конкурентност земаља југоисточне Европе није се битно променила, иако ове земље имају стратешки циљ да унапреде ниво конкурентности. Ниво развијености привреде није на високом нивоу. Напротив. При том, ове земље изложене су далеко јачем конкурентском притиску од оног који је раније постојао. Иако је доста тога започето на плану реформи и подизања конкурентности, у извештају о конкурентности 2011-2012.године земље југоисточне Европе забележиле су пад на листи конкурентности у односу на ранг који су оствариле 2008. године. Пад је настао услед појаве светске економске кризе 2008. године, која је утицала на погоршање конкурентности и у земљама које су до 2008. године оствариле напредак у нивоу конкурентности (Словенија, Хрватска). Према подацима датим у табели бр. 5. најлошију конкурентност имају Босна и Херцеговина и Србија.

⁷¹ О заштити конкуренције у земљама у транзицији, видети: Мирољуб Лабус, „Ефекти заштите конкуренције у земљама у транзицији” у: *Транзиција и после у региону некадашње Југославије*, Савез економиста Црне Горе и Савез економиста Србије, 2008, 171-191.

⁷² Небојша Савић, Марија Џунић, *op.cit.*, 14; Иначе, у *medium-high tech* се убрајају: хемија и хемијски производи, машинска опрема, електромашине и апарати, моторна возила и друга транспортна возила.

Табела бр. 5

КОНКУРЕНТНОСТ ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Индекс глобалне конкурентности

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Албанија	109	108	96	88	78
Босна и Херцеговина	106	107	109	102	100
Македонија	94	89	84	79	79
Словенија	39	42	37	45	57
Србија	91	85	93	96	95
Хрватска	57	61	72	77	76
Црна Гора	82	65	62	49	60

Извор: The Global Competitiveness Report 2007-2012.

Разлоге за то треба тражити у томе што су изостале свеобухватне, конзистентне и суштинске реформе. Низак ниво конкурентности њихових привреда, основно је ограничење ефикаснијег укључивања на међународно тржиште, с обзиром да домаћи производи углавном нису конкурентни ни са ценом, ни са квалитетом. Конкурентност ових земаља углавном се заснива на извозу кооперантских услуга (*outsourcing*), уз примену увозних технологија (лиценце, СДИ, копије, заједничко улагање – *joint venture*, итд.). Због ниских улагања у истраживање и развој, изостао је динамичнији развој капацитета сопствене технологије.

У циљу подизања конкурентности привреде неопходно је предузимање следећих мера:⁷³ 1) повећање издвајања за образовање, истраживање и развој; 2) прилагођавање образовних профила потребама привреде; 3) образовање и стручно усавршавање наставног кадра; 4) ефикасно спровођење антимонополске политике; 5) „сеча” административних прописа; 6) смањивање пореских обавеза; 7) увођење међународно признатих стандарда; 8) развој динамичких предузећа и газела; 9) повећање транспарентности пословања јавних предузећа; 10) јачање институционалних капацитета јавне управе и професионализам; 11) интернационализација МСП; 12) повећање доступности најновијих технологија; 13) развој кластера и повезивање са развијеним регионима.

Микро субјекти, у контексту подизања сопствене конкурентности, морају имати посебну активност. То подразумева праћење савремених трендова, развој

⁷³ Конкурентност Србије 2008.г. (истраживање) Републички завод за развој

интерне способности, развој иновативности, предузетничке културе, квалитативно развијање и усавршавање људског потенцијала, правилно управљање људским ресурсима (правилно управљање људским ресурсима јесте директан извор побољшања квалитета и продуктивности, па самим тим и конкурентности), модернизација лидерства итд. Такође, у правцу подизања конкурентности привреде као целине, али и самих микро субјеката, посебна пажња треба да буде усмерена ка њиховој узајамној сарадњи и интеграцији, односно различитим облицима кооперације.

Истовремено, неопходно је развијати привредну инфраструктуру (саобраћај, телекомуникације, енергетика и комунална инфраструктура), која има стратешки значај за развој националне привреде, јер представља основ развоја индустријског сектора, трговине итд, што све, последично, води и повећању конкурентности.

4.4. Транзиција и регионални развој

Проблем разлика у степену развијености појединих региона унутар једне државе постоји уколико одређено подручје одступа од националног просека и карактерише га: а) висока и трајна незапосленост; б) низак ниво и спор раст БДП *per capita*; в) висок степен зависности од уске индустријске базе; г) нагли пад производње; д) неодговарајућа опремљеност инфраструктуром; е) велике миграције изван региона итд.⁷⁴

Тржишна трансформација бивших социјалистичких привреда продубила је проблем регионалних разлика. Доминација неолибералног концепта у стратегији транзиције, која је нагласак стављала на брзу приватизацију, либерализацију и макроекономску стабилизацију, утицала је на занемаривање регионалног развоја. Претежна или искључиво тржишна алокација ресурса утицала је на даљу дивергенцију у степену привредног развоја.⁷⁵ Друга важна последица непостојања,

⁷⁴ Vladimir Čavrak, Regionalni razvoj i regionalna politika Hrvatske, *Hrvatski gospodarski razvoj* (ur. I. Družić), Zagreb 2003, 123.

⁷⁵ Зато државна интервенција у области регионализације и регионалног развоја, треба да делује као коректив тржишно начина привређивања. Тиме се у суштини иправљају његови недостаци, поготову на кратак и средњи рок. Види: Милорад Божић, „Регионалне неједнакости у условима

односно неспровођења политике регионалног развоја је тренд изразите централизације економских функција (моноцентрични развој) у једном центру земаља у транзицији.

4.4.1. Проблем регионалних разлика

Једна од чињеница са којом су суочене земље у транзицији јесте да постоје очигледни диспаритети у развијености региона унутар земаља, па са једне стране имамо центре које одликује виши ниво привредног развоја, брз привредни раст, висока запосленост, ниска стопа незапослености; а са друге стране су региони (тзв. периферије) које карактерише лоша привредна структура, спор привредни раст, висока незапосленост. Дакле, то су проблеми на релацији центри/периферија, који су у извесној мери присутни и у Европској унији.

Истина, постоје знатне регионалне разлике и унутар Европске уније. Процес интеграције који је био децидно апострофиран Уговором о оснивању заједничког европског тржишта из 1958. године имао је скроман утицај на смањивање економских и социјалних диспропорција на овом простору.⁷⁶ Као и у многим другим ситуацијама, централни региони имали су далеко веће користи у односу на регионе са периферије. Регионалну неуједначеност могуће је пратити на основу разлике у доходу међу регионима Европске уније, као и кроз значајне проблеме у вези са запошљавањем. Најновијим проширењем Европске уније разлике у развијености су повећане.⁷⁷

тржишног начина привређивања“, *Регионализам – нови друштвени оквир* (ур. Ј. Живковић), Ниш 2007, 108.

⁷⁶ Слободан Цветановић, Душанка Јововић, Игор Младеновић, *Стратегијске политике Европских интеграција*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 157.

⁷⁷ Разлози за постојање разлика у доходу су многоструки: “периферни положај, недостатак капитала у производњи, недовољна инфраструктура за предузећа и домаћинства, низак ниво опште и стручне квалификације становништва, неповољна привредна структура снажно усмерена на пољопривреду и висок степен незапослености играју битну улогу. Уз проблеме регионалне заосталости, у ЕУ постоје и посебне тешкоће у областима које су раније спадале у богате, а које морају да прођу кроз процес реструктурирања индустрија које су у стању пропадања, као што је индустрија угља, челика, бродоградње и текстила а које треба да постану перспективне привредне гране индустрије и услужних делатности. Ово прилагођавање доноси посебне тешкоће, пре свега, тамо где је привреда била јако усредсређена на ову проблематику. У области ЕУ које су угрожене пропадањем индустрије спадају, пре свега, стари индустријски региони у Великој Британији, северној Француској, северној Шпанији и Белгији, приморски региони северне Италије, поједини

Регионалне разлике које су постојале у балканским земљама и даље се повећавају, а томе доприносе бројни узроци: мали обим и једнострана структура инвестиција у неразвијеним регионима, неповољна структура индустријске производње тако што примарне фазе производње учествују са око 75%, а више фазе производње са 25% (док је у развијеним регионима дошло до значајне диверзификације производне структуре), изостанак комплексног гранско-регионалног приступа, итд.⁷⁸

Ти проблеми регионалног развоја у транзиционим земљама су због економске кризе потиснути у други план, тако да су се они у процесу транзиције продубили.

У протеклом периоду балканске земље у транзицији нису имале конзистентну и целовиту стратегију, концепцију и политику регионалног развоја.⁷⁹ Политика подстицаја бржег развоја недовољно развијених подручја била је неефикасна, јер је била краткорочна и селективна. Најчешће се сводила само на расподелу средстава неразвијеним подручјима, док се употреба тих средстава није ослањала на економске и тржишне критеријуме ефикасног инвестирања. Уместо тога, одлуке о инвестирању доношене су аутархично, што је ограничавало складнији регионални развој тих земаља.⁸⁰

Зато се посебна пажња у привредном развоју мора дати смањивању ових разлика. Истовремено, такав процес у транзиционим земљама је значајан и самој ЕУ, која тим процесима даје подршку, пре свега финансијску, а на тај начин се умањују и ризици од диспропорција и привредног јаза на релацији центар/периферија.

региони у западној Немачкој, и велики делови нових немачких савезних покрајина. Види: Verner Vajdenfeld, Wolfgang Vesels, *Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, 298.

⁷⁸ Више о узроцима ширења регионалних разлика: Мирослав Ђођевић, „Актуелни проблеми у регионалном развоју земаља Западног Балкана”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 74-77.

⁷⁹ О значају и политици регионалног развоја у Словенији, видети: Robert Vodopivec, “Regional development in Slovenia”, у: *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 151-161. за Бугарску, видети: Росен Иванов Кирилов, “National strategy of regional development in Bulgaria 2007-2015.”, *Ibid.*, 37-45.

⁸⁰ Мирослав Ђођевић, *op.cit.*, 69.

4.4.2. Диспропорције у регионалном развоју Србије

У Србији је, као у осталом и у другим балканским земљама, јако изражен проблем регионалног развоја.⁸¹ Са аспекта регионалне развијености, постоји висок степен поларизације. Неразвијена подручја карактерише и лоша привредна и комунална инфраструктура, неповољна структура радне снаге, лош социјални и економски амбијент, незаинтересованост младих за останак, висока зависност од центара моћи, итд. Тако неповољна ситуација утиче и на незаинтересованост економски јаким предузећа да улажу у недовољно развијена подручја.⁸²

Анализом статистичких података, долази се до закључка да су регионалне диспропорције у степену развијености у Републици Србији највише у Европи и из године у годину се повећавају. Регионалне разлике, посматране на нивоу округа, мерене индексом развојне угрожености износе 1:7, док однос најразвијеније и најнеразвијеније општине износи 1:15 у 2005. години. Иначе, током транзиционог процеса разлике у регионалној развијености још више су продубљене, дошло је до

⁸¹ „И поред тога што је у политици регионалног развоја проблематика развоја недовољно развијених подручја имала доминантно место, и ту су испољене одређене једностраности. Узмимо само за пример чињеницу да у оквиру политике развоја недовољно развијених подручја није постојала једна заједничка разрађена концепција која би почивала на динамичким компаративним предностима региона и која би водила рачуна о основним карактеристикама структуре производње у овим подручјима. Регионална неравномерност представља дугорочну стварност а недовољна развијеност великог дела територије Републике Србије, структурни несклад материјалних, институционалних и других услова на једној страни и расположивих природних, људских и других ресурса на другој страни, представљају основно обележје регионалног развоја и после 2000.године”. Илија Росић, “Одсуство гранско-регионалног и равномерног развоја у Србији” у: *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 30-31.

⁸² У 2005.години, највећи удео у укупном приходу привреде остварио је град Београд са 45,2%. Са високим уделом у укупном приходу још се издваја само Јужнобачки округ са 18,1%, док остали окрузи бележе удео испод 3%. Забрињавајуће учешће у укупном приходу остварују Јабланички, Пиротски и Топлички округ, чији су удели у укупном приходу испод 1%. Компаративна анализа нивоа развијености сектора малих и средњих предузећа (МСП) по окрузима указује на изражене регионалне диспропорције. На основу резултата МСП у 2005.г. најразвијенији је град Београд, а најнеразвијенији Топлички округ. У граду Београду послује 83 пута више МСП који запошљавају 40 пута више радника, остварују 125 пута већи укупан приход, 109 пута већу добит и 58 пута већи губитак него МСП Топличког округа. Према Индексу развоја МСП сектора брз прогрес, осим града Београда имају и: Јужнобачки, Севернобачки и Јужнобанатски округ. Окрузи са најнижом вредношћу индекса развоја МСП, осим Топличког округа, јесу: Пчињски и Јабланички.

Генерално посматрано, најнеразвијенија подручја јесу југ Србије и подручје Старог Раса. По свим основним показатељима и димензијама достигнутог развоја, ова два подручја (која чине 12,2% територије и 9,4% становништва Републике Србије) су деценијама најнеразвијенија подручја у Републици Србији, али дошло је и до појаве нових, неразвијених подручја. Наиме, транзициони период, утицао је на појаву нове групације општина – тзв.општине “транзиционог сиромаштва” (бивши индустријски центри – гиганти српске привреде).

додатног заостајања традиционално неразвијених подручја (југ Србије и подручје Старог Раса), а истовремено појавила су се нова подручја неразвијености (Источна Србија, делови Централне Србије, регионални центри рударства и традиционалне индустрије).

С правом се може констатовати да економска политика којом се економски брже развија град Београд и која води пренасељености те регије, уз истовремено запостављање осталих регија, није добра. У неразвијеним регионима тржиште рада је на врло ниском нивоу. Млади и образовани људи немају перспективу, зато су и окренути Београду.

Због тога се и јавља дилема: да ли држава треба дати примат инвестирању у већ развијена подручја, што би довело и до бржег економског раста, или пак примат дати инвестирању у мање развијене регионе што би водило социјалној једнакости?

Код такве дилеме, може се прихватити став да економски мотиви не треба да буду једини критеријум, већ се морају узети у обзир и социјални, што ће на дужи рок свакако дати резултат. Јер позитивни економски резултати улагања у развијена подручја, биће плаћени на други начин – кроз територијалну диференцијацију, још неповољнија демографска кретања те додатне социјалне диференцијације.⁸³

Истовремено, када је реч о инвестицијама, једно од питања свакако јесте да ли примат дати инвестирању у инфраструктуру или у производњу. У томе, такође, треба тежити оптимуму и направити баланс, јер једно без другог не иде. Наиме, добра инфраструктура је основ позитивних производних резултата и индустријског развоја, али инфраструктура сама по себи није довољна. Истовремено, производња без добре инфраструктуре не може бити довољно ефикасна.

⁸³ „Циљеви и стратешки правци регионалног развоја Србије морају да изражавају одређену скалу друштвених вредности и да воде рачуна не само о економском него и о социјалним, политичким и другим критеријумима, и о рационалностима које нису само економске природе. Ако се селективном концентрацијом производње у развијеним регионима долази до већих економских резултата, а по цену појачаних територијалних диференцијација, онда се поставља питање колико на другој страни, друштво губи одрицањем од плодова што их у смислу веће социјалне хомогености може да пружи егалитарнија расподела извора. Принципи једнакости и друштвене солидарности имају, у сваком случају, веома значајну улогу у повезивању различитих делова националне територије у јединствену целину. При чему је одговор на ово питање нешто више значајан за неразвијена подручја.” Илија Росић, *op.cit.*, 34.

Зато је нужно започети и процес реиндустријализације мање развијених региона како би се створила могућност запошљавања у тим срединама, али исто тако подигао квалитет живота у њима. Истовремено, потребно је младим људима, који су вољни да се врате у те мање средине, понудити разне привредне, пореске и друге олакшице. Додатна помоћ и подстицаји пољопривреди такође могу дати резултате и у одређеном проценту допринети смањењу незапослености.

Због великог значаја овог питања, Влада Републике Србије је усвојила Стратегију регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године.⁸⁴ То је први стратешки развојни документ из области регионалног развоја који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне приоритете регионалног развоја земље и начине њиховог остваривања у наредним годинама.⁸⁵

Дакле, смањење регионалне неравномерности, уз подизање регионалне конкурентности и изградњу институционалне регионалне инфраструктуре, један је од веома важних циљева, тим пре што процес транзиције још увек није окончан. Врло је важно да се политика регионалног развоја на прави начин конципира и да свака промена власти не доноси и измене на овом пољу. При том, тежња ка равномернијем развоју не значи да би требало да сви региони буду једнако развијени или, пак, да имају исту производну структуру, већ ово треба схватити као динамичан процес друштвено-економских промена, у којем долази до смањивања разлика нивоа регионалне развијености, оптималног коришћења свих расположивих потенцијала у датом простору (региону) и, с тим у вези, пораста укупне ефикасности привређивања.⁸⁶

⁸⁴ Стратегија регионалног развоја Републике Србије за периоду од 2007 до 2012.године, *Службени гласник Републике Србије* бр.21/07.

⁸⁵ „Основни мотив за ангажовање државе у овој области су огромни унутаррегионални и међурегионални несклади који спутавају развој, а иницирају миграционе токове. Велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени. Истовремено, у развијеним центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. У новој регионалној политици улога државе своди се на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој. То се нарочито односи на помоћ подручјима са посебним развојним проблемима, кроз инвестиције и стимулсање прилива капитала, како би та подручја компензирала своје структурне слабости. Да би подршка државе била ефикасна, неопходно је обезбедити њен континуитет и одржати интензитет подршке на дужи период.” *Ibid.*

⁸⁶ „Циљеви политике регионалног развоја не морају се увек подударати са циљевима политике бржег развоја неразвијених подручја. Наиме, циљеви политике бржег развоја привредно недовољно

4.5. Утицај транзиције на животни стандард и сиромаштво

Излазак из транзиционе рецесије означио је смањење незапослености и сиромаштва, уз истовремено побољшање животног стандарда у највећем броју земаља у транзицији. Међутим, ти резултати нису били онакви какви су се на почетку транзиционог периода очекивали. Дошло је до смањења апсолутног сиромаштва, пре свега у руралним и мешовитим срединама, али су задржане значајне разлике на релацији урбано/рурално сиромаштво. Иначе, анализа сиромаштва зависи од дефиниције линије сиромаштва. Тако, сиромашним се сматра свако лице чији је доходак испод неког егзистенцијалног минимума (линије сиромаштва), неопходног за задовољавање минималних животних потреба. Егзистенцијалне потребе једног појединца или породице могу бити дефинисане на различитим нивоима, па је линија сиромаштва релативно арбитрарна категорија која зависи од времена и простора за који се дефинише.⁸⁷

Постоје две врсте линије сиромаштва: апсолутна и релативна. Апсолутна линија сиромаштва одређује апсолутни минимум животног стандарда и обично се базира на фиксној потрошачкој корпи хране неопходној за задовољавање минималних потреба за одређеном количином и структуром калорија, која је увећана за износ осталих издатака, као што су одевање, хигијена, огрев, осветљење и сл. Овако дефинисана апсолутна линија сиромаштва разликује се по земљама у зависности од структуре потрошачке корпе и, ради међународне упоредивости, прерачунава се у *USA* доларе исте куповне снаге. Релативна линија сиромаштва

развијених подручја по правилу нису базирани само на економским критеријумима, већ овде често имају превагу неки други циљеви и фактори у односу на чисто економску логику (нпр: задржавање становништва на подручју на коме живи, спречавање великих миграционих токова, поступно стварање једнаких услова живота и рада становништва независно од територије на којој живе, итд). Због тога и приступ политици регионалног развоја (просторном размештају производње) треба да се разликује од политике бржег развоја привредно недовољно развијених подручја ради смањења јаза економске развијености између развијених и неразвијених”. Вељко Радовановић, *op.cit*, 213.

⁸⁷ Биљана Богићевић, Горана Крстић, Бошко Мијатовић, *Сиромаштво у Србији и реформа државне помоћи сиромашнима*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002, 12.

дефиниште сиромаштво у односу на национални ниво животног стандарда и користи се за међународна поређења карактеристика сиромашних.⁸⁸

Другим речима, коришћење различитих критеријума даје свакако и различите резултате.⁸⁹ Анализирајући кроз призму сиромаштва као вишедимензионалног феномена транзиционе земље, може се закључити да је након периода транзиционе кризе било позитивних резултата, јер је дошло до повећања прихода потребних за задовољење животних потреба. Али, ти резултати су свакако испод очекиваних, јер је код великог броја људи и даље евидентна оскудица материјалних добара за нормално задовољење најважнијих потреба, у процесу приватизације и рационализације остајали су без посла, а уз то погоршан је приступ социјалној заштити и образовним услугама. Зато се у једном делу теорије говори и о тзв. новом сиромаштву које обухвата губитнике приватизације, реструктурирања, рационализације, односно транзиције уопште. То су најчешће средовечни и старији људи, припадници некадашњег тзв. средњег слоја, који су остали без посла, немају довољно средстава за покретање сопственог бизниса, смањена им је могућност запошљања у државним институцијама, а због година, недовољног познавања нових информационих технологија (компјутери и сл.) и страних језика нису конкурентни на тржишту рада.

⁸⁸ Европска унија, тј. државе чланице мере релативно сиромаштво (релативна линија сиромаштва одређује се као 60% медијане просечне потрошње по потрошачкој јединици), а на основу методологије ЕУРОСТАТ-а (Анкета о приходима и условима живота – СИЛЦ). Процент становништва које живи у ризику од сиромаштва у земљама чланицама ЕУ варира између 10-23%, по подацима из 2008.г. Најнижа стопа сиромаштва је у Холандији, а највећи ризик од сиромаштва бележи се у Летонији. Ризик од сиромаштва висок је и у медитеранским и балтичким земљама. – www.prsp.gov.rs

⁸⁹ Тако, на основу једног истраживања спроведеног у Хрватској, дошло се до сазнања о постојању четири групе грађана код којих је ризик сиромаштва значајно изнад националног просека, и то: „1) за оне који живе у кућанствима којима је глава обитељи незапослена или неактивна особа, постоји око три пута већа вјеројатност да буду сиромашни, а тај је ризик још већи код незапослених особа с малом дјецом; 2) за оне који живе у кућанствима у којима глава обитељи има основношколско или још ниже образовање постоји око два пута већа вјеројатност да живе у сиромаштву; 3) старије особе које не примају мировину имају око три пута већу вјеројатност него просечна особа да буду сиромашне. Стопе сиромаштва посебно су високе за особе у старијој доби (70 и више година). Многе сиромашне старије особе биле су тијekom радног вијека запослене у пољопривреди; 4) за оне који живе на руралном подручју Славоније или средишње Хрватске ризик сиромаштва је два пута већи од просјека.” Zoran Malenica, “Распрострањеност и борба против сиромаштва у Republici Hrvatskoj”, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* god.44, br.2 (85), Split, 2007, 205.

Када је, пак, реч о животном стандарду, исти се може мерити кроз један од два критеријума: кроз потрошњу домаћинства или доходак.⁹⁰ Евидентно је код одређене групе становника његово побољшање, јер не само што је повећан доходак, већ је повећана и потрошња, а при том је у позитивном правцу измењена и структура потрошње, па се да закључити да је у транзиционом периоду у бившим социјалистичким земљама дошло до побољшања животног стандарда. Међутим, са друге стране, напред поменути губитници транзиције и статистички, али и реално, бележе погоршање животног стандарда.

У Србији је током деведесетих година прошлог века нагло погоршан животни стандард, а одређен број становника је упознао сиромаштво у његовом најгорем облику. Наиме, распад државе праћен ратом, међународном изолацијом и санкцијама, разарањем привредних ресурса, губитком тржишта, избеглицама, драматичним падом БДП-а и дохотка, хиперинфлацијом и сл. утицали су на смањење животног стандарда уз знатно повећање сиромаштва. Тешко економско и социјално стање отежано је великим приливом расељених лица чији је број у појединим годинама достигао и до 10% укупног становништва – око 750.000. Данас, број расељених лица је смањен, али је и даље врло висок – око 480.000. Због важности питања, Влада Републике Србије је 2003. године усвојила Стратегију за смањење сиромаштва.⁹¹

Од 2000-те године, дошло је до оживљавања економских активности па су у одређеној мери, са аспекта сиромаштва и животног стандарда, побољшани

⁹⁰ „Постоји неколико разлога за коришћење потрошње домаћинства, као адекватнијег агрегата за мерење животног стандарда, односно сиромаштва. Први разлог је што је потрошња домаћинства равномернија у односу на доходак, будући да је у многим земљама у транзицији постојала или још увек постоји нередовност у исплати плата. Други и можда важнији разлог, јесте што испитаници у анкети обично настоје да прикрију доходак који потиче од нелегалних или полулегалних активности, али не и потрошњу која потиче од тако стеченог дохотка. Велики обим сиве економије у земљама у транзицији квалификује потрошњу као адекватнију меру сиромаштва. Трећи разлог је што је натурална потрошња, посебно у руралним срединама, важна компонента у исхрани становништва, а то није стандардна компонента дохотка израженог у новцу.” Биљана Богићевић, Горана Крстић, Бошко Мијатовић, *op.cit.*, 10-11.

⁹¹ У Србији је сиромаштво дефинисано као вишедимензионалан феномен који, поред недовољних прихода за задовољење животних потреба, подразумева и немогућност запошљавања, неодговарајуће стамбене услове и неадекватан приступ социјалној заштити, здравственим, образовним и комуналним услугама. У остале кључне аспекте сиромаштва убројени су и неостваривање права на здраву животну средину и природна богатства, пре свега чисту воду и ваздух.

результати. Према Анкети о животном стандарду 2007. године,⁹² у Србији је 6,6% становника задржало статус сиромашних (490.000 лица), с обзиром да је њихова потрошња по потрошачкој јединици била у просеку нижа од линије сиромаштва.⁹³ Укупан број сиромашних преполовљен је у односу на 2002. годину (када је око милион становника имало статус сиромашних). Такође, смањени су и дубина (јаз) као и оштрина (интензитет) сиромаштва.

Табела бр. 6

ОСНОВНИ ИНДИКАТОРИ СИРОМАШТВА У СРБИЈИ 2002-2007.

	2002.	2007.
Апсолутна линија сиромаштва по потрошачкој јединици (у динарима)	5.234	8.883
Процент сиромашних	14,0	6,6
Дубина (јаз) сиромаштва	3,0	1,3
Оштрина (интензитет) сиромаштва	1,0	0,4

Извор: Републички завод за статистику, Анкета о животном стандарду, Србија 2000-2007.

У 2007. години сиромаштво у Србији било је најизраженије код незапослених (19,7%), затим код лица без основне школе (18,7%), особа старијих од 65 година (9,6%), деце узраста између 9 и 14 година (9,5%) и млађих од 5 година (8,7%). И даље су изражене разлике у сиромаштву урбаних (4,3%) и руралних подручја (9,8%).

При том, посебно забрињава веома изражена регионална димензија сиромаштва, јер су и даље изражене велике регионалне разлике у распрострањености и стопама сиромаштва. Осим тога, атрибуте сиромаштва су,

⁹² Поред наведене Анкете о животном стандарду, користи се и други метод путем кога се рачуна проценат сиромашних као и животни стандард, а то је Анкета о потрошњи домаћинства. Пошто су различити критеријуми, као и предмет посматрања, то су и различити резултати који се односе на животни стандард, као и проценат сиромашних.

⁹³ Интересантно је, поређења ради, указати да је Државни статистички уред Словеније објавио да је 2008.г. испод прага сиромаштва у тој земљи живело 12,3% људи. Месечни праг сиромаштва за једночлану породицу се повећао са 495 евра на 545 евра, а годишње на 6.535 евра.

поред традиционално сиромашних крајева, стекла и доскора релативно развијена подручја.

Током 2008. године, а пре свега у другој половини те године, као и током 2009. године⁹⁴, дакле у периоду изражених преливања негативних ефеката светске економске кризе и пада запослености, у Србији је први пут после 2000.године повећан број људи који живе испод линије сиромаштва и то за око 80.000 људи, на 6,9% укупног становништва.⁹⁵

Табела бр.7

РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТ СИРОМАШТВА

	Индекс (стопа) сиромаштва (%)		Структура сиромашних (%)		Структура укупног становништва (%)	
	2002.г.	2007.г.	2002.г.	2007.г.	2002.г.	2007.г.
Београд	10,8	3,1	16,3	10,4	21,1	22,3
АП Војводина	12,4	6,1	23,9	26,3	27,1	28,3
Централна Србија	16,2	8,4	59,9	63,4	51,8	49,5
Западна Србија	16,5	8,4	13,2	13,4	11,2	10,5
Шумадија и Поморавље	13,8	3,7	17,0	9,4	17,3	16,8
Источна Србија	12,9	10,1	8,6	13,2	9,3	8,6
Југоисточна Србија	21,2	13,3	21,2	27,3	14,0	13,5
УКУПНО	14,0	6,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Извор: Републички завод за статистику, Анкета о животном стандарду, Србија 2000-2007.

Међутим, истовремено постоји и друга група теоретичара и практичара која не оспоравајући статистичке резултате, указује на то да је сиромаштво у Србији још израженије, а да се овако презентирани подаци односе на екстремно

⁹⁴ У 2009.г. у Републици Србији, просечна месечна расположива средства по домаћинству (сва домаћинства) износила су 47.639 динара. Домаћинства са градског подручја су у 2009.г. просечно месечно располагала са 50.326 динара, а домаћинства са осталог подручја са 43.785 динара. Од тога, издаци за личну потрошњу домаћинства (сва домаћинства) су износила 42.548 динара, од чега је највећи удео издатака за храну и безалкохолна пића – 41,2%. Издаци за личну потрошњу домаћинства са градског подручја износили су 44.478 динара (39,8% за храну и безалкохолна пића), а домаћинства са осталог подручја 39.779 динара (43,5% за храну и безалкохолна пића). Саопштење ЈП 11 бр.78 од 31.03.2010.г, Републички завод за статистику; Према Анкети о потрошњи домаћинства, дакле другом начину рачунања сиромаштва, испод апсолутне линије сиромаштва у 2008.г. је живело 7,9% становника. www.prsp.gov.rs

⁹⁵ И даље су под већим ризиком од сиромаштва – деца и млади, особе старије од 65 година, а посебно они који немају завршену основно школу, Роми, инвалиди, избеглице и расељена лица.

сиромашан слој становништва.⁹⁶ Овакав став треба прихватити, јер је линија сиромаштва (и по Анкети о потрошњи домаћинства, и по Анкети о животном стандарду) постављена врло ниско, не уважавајући неке основне животне потребе и атрибуте пристојног живота.

У односу на друге транзиционе земље као и земље западног Балкана, може се истаћи да се Србија, иако је у значајној мери осиромашила у претходном периоду (пре свега последњој деценији 20.ог века), и даље налази у категорији средње развијених земаља, али на нижој лествици него пре 90-их година. Тако, на територији западног Балкана, сиромаштво је најмање присутно у Хрватској, а највише у Албанији где преко 25% укупне популације живи испод званичне линије сиромаштва. Сиромаштво у Србији је, у поређењу са другим транзиционим земљама, на нивоу мањем него у Албанији, већем него у Бугарској, а на сличном нивоу као у Румунији. По структури, слично је као и у другим земљама.

С обзиром на напред изнето, нужно је (а то представља и обавезу у процесу прикључивања Европској унији) наставити са проналажењем нових програма за смањење сиромаштва, а један од њих свакако јесте оснивање тзв. социјалних предузећа (предузећа са социјалним циљевима),⁹⁷ каква већ одавно постоје у Европи, што свакако представља један од атрибута социјално одговорне економије уз истовремено повећање социјалне и друштвене укључености.⁹⁸

⁹⁶ С тим у вези, треба нагласити да је октобра месеца 2009.г. председница Одбора Народне Скупштине Републике Србије за смањење сиромаштва Снежана Стојановић-Плавшић навела да “Србија током 2008.г. и 2009.г. бележи пораст стопе сиромаштва која је према неким показатељима за протеклих девет месеци премашила проценат од 9%”, и да се тај проценат односи на екстремно сиромашан слој становништва, па би, уколико би се граница померила на горе, износио дупло више, око 18% ! При том је подсетила да је проценат сиромашних 2002.г. износио 14%, а да је 2007.г. када је постојала макроекономска стабилност проценат сиромашних смањен и износио је нешто преко 6%.

⁹⁷ Више о томе: Марија Парун Колин и Невена Петрушић, *Социјална предузећа и улога алтернативне економије у процесима европских интеграција*, Европски покрет у Србији, Београд, 2008.

⁹⁸ „Један од важних задатака Србије, у процесу придруживања ЕУ, јесте да узме учешће у европском процесу социјалне укључености. Овај задатак подразумева развој и усавршавање институционалног оквира и методологије за праћење стања у погледу социјалне укључености појединаца и друштвених група у специфичном контексту друштвених промена у Србији. Методологија праћења треба истовремено да обезбеди упоредивост основних показатеља стања социјалне укључености чланица ЕУ, као и оних које се налазе у процесу приступања ЕУ, али и да обезбеди увид у специфичности проблема социјалне укључености који проистичу из особености транзиционог пута Србије. Друштвена укљученост је дефинисана као процес који омогућује да они који су у ризику од сиромаштва и друштвене искључености добију могућност и средства која су

4.6. Светска економска криза и њени ефекти

Светска економска криза настала 2008. године у потпуности је разоткрила све слабости модела развоја примењиваног у земљама у транзицији. Настала најпре као финансијска криза, она је брзо попримила глобални карактер и пренела се на све делове света. За земље у транзицији то је значило пад тражње и, истовремено, смањење прилива капитала. Оваква кретања водила су негативним стопама раста, у неким земљама чак двоцифреним (балтичке земље) и порасту незапослености. Према извештају EBRD пад производње у овим земљама може се објаснити колапсом извоза током 2009. године, чињеницом да је привредни бум у неким земљама у транзицији достигнут пре ерупције кризе и макроекономским неравнотежама које су акумулиране у претходном периоду.⁹⁹

Управо због ових дебаланса потребе за финансијским средствима транзиционих привреда су много веће у односу на друге земље са тржиштима у настајању, што је значило да чак и релативно умерени нето капитални одлив за ове земље је имао велики значај. Захваљујући разликама у дубини макроекономских неравнотежа може се објаснити појава да су се неке земље суочиле са већим, односно мањим последицама економске кризе. У том смислу, земље које су свој развој заснивале на обилатој употреби иностране акумулације (земље са високом стопом задужености) суочиле су се са већим падом производње и запослености. Глобална финансијска и економска криза имала је снажан утицај на привреду земаља у транзицији, посебно на тржиште рада. Тежина кризе која је захватила транзиционе земље утицала је на преиспитивање до тада важеће доктрине о спонтаном развоју и наметнула потребу дефинисања нових модела раста за те привреде.

потребна за пуно укључење у економском, друштвеном и културном животу и постизању животног стандарда и благостања који се сматрају нормалним у друштву у којем живе. Она осигурава њихову већу партиципацију у доношењу одлука што утиче на њихове животе и остварење основних права.” *Council of the EU*, 2004:8; – www.prsp.gov.rs

⁹⁹ Transition report 2009, „Transition in crisis“, EBRD, 2009.

4.6.1. Узроци и последице светске економске кризе

Светска економска криза, највећа у последњих неколико деценија, јавила се у САД-у. Најпре је дошло до проблема на тржишту некретнина, а временом како се криза на тржишту некретнина продубљивала, постепено се преносила и на финансијски сектор, као и на реални сектор. Како у глобалном финансијском систему националне границе немају велику улогу, настала криза није остала изолована у границама САД,¹⁰⁰ већ се путем тзв. домино ефекта, проширила на друге делове света. Такво ширење кризе било је очекивано, јер је глобализација довела до великих трансфера капитала између земаља, мултинационалних компанија и финансијских институција, чиме је потпомогнуто ширење кризе на остатак света. Тако се проблем који је настао у једном делу финансијског сектора једне земље претворио у глобални проблем.

Са хипотекарног тржишта, криза се већ почетком 2008. године пренела на тржиште акција и обвезница. Септембра месеца 2008. године, долази до ескалације финансијске кризе и правог суноврата америчких финансијских гиганата. Финансијска криза се попут домино ефекта пренела прво на земље које имају сличан механизам хипотекарног кредитирања (Велика Британија и неке азијске земље), да би убрзо затим преплављивала светске берзе и довела до пада вредности и ликвидности базних хартија од вредности. Берзанску панику, заменила је банкарска паника са убрзаним повлачењем депозита и растом каматних стопа.

Механизам преношења кризе са финансијског на реални сектор огледао се у томе да је дошло до мањка капитала и поштравања услова задуживања односно до повећања камата и скраћивања рокова отплате кредита. Банке нису више имале средства за пласирање реалном сектору у виду кредита као у време пре кризе, док

¹⁰⁰ „Прве озбиљне назнаке које би показале да привреда САД улази у фазу успоравања и рецесије могле су се уочити у четвртном кварталу 2007.г., када је привреда САД забележила реалан пад од 0,2%. Реалан пад наступио је након раста у другом и трећем кварталу 2007.г., када су стопе раста износиле 4,8% у оба квартала. У 2008.г. привреда САД је и званично ушла у рецесију како је у два узастопна квартала бележила реалан пад привредне активности проузроковане кризом на тржишту некретнина и преношењем кризе на финансијски сектор земље. У трећем кварталу 2008.г реалан пад износио је 0,5%, а у четвртном кварталу 6,2%.” Стеван Драгутиновић, *et.al.*, *Светска економска криза и последице по привреду Србије*, Студије и истраживања бр.11/2009, Институт Факултета за економију, финансије и администрацију, Београд 2009, 32-33.

су се истовремено компаније из реалног сектора сусретале са све већим проблемом наплате својих потраживања. То је последично водило паду производње, извоза, као и успоравању привредног раста.¹⁰¹

Како су економије свих европских земаља међусобно комплементарне, криза се пренела и на земље Европе које нису чланице Европске уније. У земљама Европске уније током 2007. године дошло је до успоравања привредне активности, а током 2009. године услед последица економске кризе, дошло је и до реалног пада економске активности и до драстичног пораста стопе незапослености.

4.6.2. Утицај светске економске кризе на привреду Србије

Србија, као и друге транзиционе земље, није осетила директне ефекте кризе, већ је истој изложена индиректно. Тако, погођен је најпре финансијски сектор, умањен је капацитет финансијских институција, дошло је до пада ликвидности, а потом су се негативни ефекти прелили и на реални сектор, па је дошло до пада привредне активности. Прве ефекте кризе у финансијском сектору Србија је осетила на берзама. Индекси берзе у Београду губили су вредност много брже него индекси на развијеним тржиштима. Банкарски сектор, такође, осетио је утицај кризе, што се могло закључити на основу раста каматних стопа банака. Како се криза продубљивала, слободног капитала било је све мање, па је узимање нових кредита, али и сервисирање постојећих финансијских обавеза према банкама постајало знатно скупље.¹⁰²

Убрзо је дошло до преливања негативних ефеката кризе са финансијског на реални сектор. Финансијска средства постала су теже доступна, а дошло је и до повлачења капитала из привреде. Самим тим, услед недостатка капитала, као

¹⁰¹ *Ibid.*, 31.

¹⁰² Према извештају Народне банке Србије, финансијски систем у Републици Србији је остао стабилан све до октобра 2008. године када је започело интензивније преливање ефеката финансијске кризе на Србију. Од тада, озбиљно су погоршани макроекономски показатељи. Поред пада економске активности, платно билансна позиција је погоршана, јер је неповољна међународна ликвидност отежавала финансирање дефицита текућих трансакција. Банкарски сектор, такође, суочен је са проблемима ликвидности и квалитета портфеља, док се небанкарске финансијске институције, и поред позитивних резултата из ранијег периода, суочавају са бележењем негативних резултата. Проблем са сервисирањем финансијских обавеза је увећан и у сектору становништва. Извештај о стању у финансијском систему, *Народна банка Србије*, мај 2009.

логична последица дошло је до пораста цене капитала, па је финансирање привредних субјеката из кредита постало ограничено и свакако скупље. Недостатак капитала водио је смањењу производње и успоравању економског раста.¹⁰³

У реалном сектору, проблем са ликвидношћу постаје све израженији. Основни узроци проблема ликвидности реалног сектора су осетно смањење домаће и иностране тражње, проблеми у наплати потраживања, мања доступност нових извора средстава, али и неадекватна структура финансирања у претходним годинама.

Табела бр. 8

**ПРИЛИВ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У БАЛКАНСКИМ
ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ**

Земља	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Албанија	264	325	656	988	979	1.097
Босна и Херцеговина	613	766	2.080	932	246	63
Македонија	96	433	693	586	201	293
Србија	1.577	4.256	3.439	2.955	1.959	1.329
Хрватска	1.825	3.473	5.035	6.179	2.911	583
Црна Гора	501	622	934	960	1527	760

Извор: UNCTAD World Investment Report 2011.

Глобална економска криза 2008-2009. разоткрила је многе недостатке модела развоја земаља у транзицији, па и Србије. То се првенствено односи на финансирање раста порастом кредита и спољним задужењем, неадекватне структурне промене, посебно занемаривање значаја реструктурирања предузећа и индустријских капацитета и недовољно стварање и развој нових приватних предузећа. Када се томе дода значајно смањење прилива страних директних

¹⁰³ „У периоду заоштравања финансијске кризе банкама је отежано задуживање у иностранству, па су кредити постајали све неприступачнији због повећаног систематског ризика, повећаних трошкова и опште несташице капитала у свету што је довело до смањења броја издатих кредита. Смањено се и број издатих *cross-border* кредита, кредита које су правна лица у Србији узимала директно из иностранства од централа пословних банака у Србији. Пословне банке у Србији гарантовале су својим матичним банкама измирење обавеза насталих по основу *cross-border* кредита. Управо матичне банке, односно централе банака, један су од катализатора преливања финансијске нестабилности на транзиционе земље, међу којима је и Србија. Несташница капитала која је произвела кризу ликвидности тих институција, пренела се на њене институције у Србији или директно на кориснике њених услуга.” С. Драгутиновић, *et.al, op.cit.*, 44-45.

инвестиција у 2009. и 2010. години (табела бр. 8), разумљиво је што су се ове земље суочиле са значајним падом производње и запослености. Уз то, ни домаћа средства, која су врло скромног обима, услед страха и неизвесности, нису у овом периоду у већој мери пласирана у инвестиције.

Економска криза је довела до гашења великог броја компанија, што је довело до раста незапослености и осиромашења грађана, а то је даље довело до знатног умањивања тражње за скоро свим врстама роба и услуга. Посматрано кроз призму статистичких података, током 2009. године, забележени су негативни резултати у свим макроекономским показатељима. У 2009. години негативна стопа раста забележена је у Србији (-3,1%), али и у другим земљама из окружења (Црна Гора -5,7%, Хрватска -5,8%, Босна и Херцеговина -2,8%).¹⁰⁴ И поред неких наговешаја опоравка српске привреде од последица кризе, за убрзање развоја у будућности је неопходно предузимање крупнијих промена у привреди Србије.¹⁰⁵ То се пре свега односи на индустријску политику, ефикаснију политику запошљавања, активну политику истраживања и развоја и унапређење квалитета институција.

¹⁰⁴ Подаци European Bank for Reconstruction and Development, www.ebrd.org

¹⁰⁵ Индустријска политика је потребна ради стимулесања инвестиција у одређене секторе, подстицања иновација, истраживања и развоја, бржег раста малих фирми, заштите стандарда и остваривања других мера које доприносе јачању конкурентности, у складу са савременим концептом индустријске политике Европске уније како је она дефинисана од Мастрихтшког уговора до садашње стратегије Европа 2020. Милица Увалић, „Проблеми досадашњег модела развоја Србије“, *Нова стратегија развоја привреде Србије* (ур. Ј. Бајец, М. Јакшић), Београд 2011, 73.

II ДЕО

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРОМЕНЕ У ОБЛАСТИ РАДНИХ ОДНОСА

1. Институционална инфраструктура у процесу транзиције

Транзиција бивших социјалистичких земаља у тржишне привреде, подразумева промену институционалног амбијента. С тим у вези, треба напоменути да се институције односе на друштвене односе и могу се дефинисати као правила игре у друштву, односно као скуп ограничења која се односе на политичку, економску и социјалну интеракцију.¹⁰⁶

Институционални поредак обухвата формалне и неформалне институције. Формалне институције тј. формална правила обухватају устав, законе, подзаконске акте, обичајно право и др. При том, формалне институције опредељују политички систем (структуру власти, грађанска права, управљачку структуру), економску структуру (својинска права, уговоре), механизам и систем принуде, односно институције које обезбеђују њихово поштовање (судство, полиција). Неформалне институције, пак, проистичу из искуства, историјског наслеђа, традиционалних вредности, и исказују се кроз кроз одређене моралне и традиционалне вредности, обичаје, религијска веровања и сл.

Битно је да формална правила буду усклађена са неформалним, јер предуслов привредне, а шире и друштвене, функционалности јесте да институционална инфраструктура буде тако конципирана да представља усклађену целину.

¹⁰⁶ „Институције су, дакле, оквир унутар кога се одвијају устаљене интеракције између људи. Њихова основна улога је да смање неизвесност и омогуће предвидивост одлука привредних актера успостављањем стабилне (мада не нужно и ефикасније) структуре људских интеракција... Уколико се пође од улоге институција у друштвеном и економском развоју, могуће је и њихово инфраструктурно поимање. Институционална инфраструктура обухвата правила понашања настала из одлука трајног карактера, вредносних и других опредељења која на трајан, стабилан и предвидив начин мобилишу и алоцирају ресурсе, координирају одлуке привредних субјеката, те усмеравају привредни развој и стабилизују текућу економску активност.” Срђан Голубовић, “Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији”, *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (ред.Љубиша Митровић), Центар за балканске студије, Ниш 2002, 71.

Самим тим, успех транзиционог процеса у доброј мери зависи од институционалног поретка, с обзиром на то да се промене уколико нису извршене у одређеним институционалним оквирима и подржане својеврсним институционалним аранжманима, завршавају неуспешно.¹⁰⁷ Искуство постсоцијалистичких земаља то показује. Промене институционалне инфраструктуре транзиционих земаља и прихватање тржишно-привредне инфраструктуре мора бити постепено и прилагођено традицији, историјском и културном наслеђу, обичајима, навикама конкретног друштва. Посебно је важно да нова формална правила која се доносе од носилаца власти не буду у великом раскораку са неформалним институцијама.¹⁰⁸

Као најважније институције привредног система, обично се наводе тржиште, својина, држава као носилац економске политике, банкарски систем, и др.

1.1. Промене економских функција државе

У модерној тржишној привреди, улога државе јесте значајно другачија у односу на ону коју је имала у социјалистичком систему. Међутим, то не значи да држава губи све економске функције, већ своје функционисање прилагођава новим условима, пре свега чињеници да тржиште функционише са својим законитостима, да постоји конкуренција, да је приватна својина доминантан облик својине. Зато је неопходна промена улоге државе и редефинисање њених функција, јер држава треба да помаже стварању нових могућности – да подстиче и развија, а не да забрањује и спутава. Држава мора, како би се рекло општеприхваћеним термином – дефинисати правила игре, контролисати њихово поштовање, те обезбедити заштиту социјалних циљева друштва. Улога државе мора се мењати и стално прилагођавати

¹⁰⁷ „Брзо и некритичко преузимање решења из развијених привреда доноси више штете него користи, са врло неповољним импликацијама на дугорочни привредни и друштвени развој... Радикална промена формалних правила, по правилу, никада не доводи до потпуно новог институционалног поретка. *Natura non facit saltum*. Нова формална правила суочавају се са неформалним институцијама које су резултат старих вредности и навика и одраз прошлости.” *Ibid.*, 74.

¹⁰⁸ Неформалне институције укључују традиције, обичаје, моралне вредности, религијска веровања и све друге норме понашања усвојене током времена. Ivana Barković, Nataša Lucić, „Uloga institucija u ekonomskom razvoju: prirodni (povijesni) eksperimenti“, *Pravni Vjesnik*, Osijek, 2/2010, 74.

трендовима и тенденцијама у светској привреди, те конкретним променама на националном нивоу и новонасталим ситуацијама, све то у циљу стварања и одржавања повољног амбијента за несметано функционисање тржишне привреде и успостављања ефикасне и просперитетне привредне структуре. Улога државе мора бити са једне стране нормативна,¹⁰⁹ а са друге стране интервентна.

Држава, у оквиру нормативне улоге мора, пре свега, да обезбеди ред у привредној активности у циљу стабилности привредног система и економског поретка, другим речима - регулисан и уређен амбијент привређивања. У том смислу, неопходно је да се обезбеди равноправност привредних субјеката, затим да прописи подједнако важе за све привредне субјекте, чиме се обезбеђује правна сигурност за све економске актере. За стабилност економског поретка посебну важност имају прописи који регулишу:

- својинске односе (с тим у вези, прописи морају јасно дефинисати својину и овлашћења која из права својине проистичу, гаранције и неприкосновеност тог права, равноправност свих облика својине, те лако преношење права власништва);
- уговоре (који заузимају централно место облигационог права, а са аспекта нове улоге државе нужно је да буду стабилним законом дефинисани, и да је обезбеђена потпуна судска заштита у случају њиховог непоштовања);
- статусна питања привредних субјеката – њихово оснивање, положај, могућност и облике повезивања, као и стечај (такође врло значајна област која мора бити прецизно регулисана у циљу стабилног правног и привредног саобраћаја и правне сигурности. С тим у вези, важно је да држава истраје на принципу чврстог буџетског ограничења, како би се избегле ситуације из ранијег периода да дуго година опстају губиташи чији се дугови на различите начине санирају).

¹⁰⁹ О значају прописа и њиховој повезаности са процесом изградње тржишне привреде, видети: Katharina Pistor, „Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies”, *Assessing the Value of Law in Transition Economies* (ed. Peter Murrell), The University of Michigan Press, 2001, 249-284.

Затим, држава својом улогом, активношћу и прописима треба да доприноси развоју тржишних институција, спречавању монопола, развоју конкуренције, побољшању инфраструктуре, те развоју политичких и економских права и слобода.

Поред тога, треба истаћи да је држава главни субјект економске политике, а као главни стубови те политике јављају се монетарно-кредитна и фискална политика. Монетарно – кредитна политика мора бити вођена у правцу стабилности цена и курса националне валуте, па иако се превасходно односи на количину новца у оптицају као и кредите, има далеко шири значај, јер се њоме утиче на:

- активирање развојних потенцијала земље,
- обезбеђење нормалног тока материјалне репродукције друштва и
- стварање општег амбијента пословања и развоја привреде.¹¹⁰

Фискална политика, пак, има шири значај од питања јавних прихода и јавних расхода, јер осим обезбеђења средстава за задовољавање јавних потреба друштва, инструментима и мерама фискалне политике држава утиче на привреду и њен развој. Фискални приходи морају бити стабилни, међутим никако не и превисоки, јер један од циљева јесте привлачење страних инвестиција, а у том правцу мора се водити рачуна о висини пореских стопа (код нпр. пореза на добит корпорација).

Поред нормативне улоге, држава, како је напред наведено, мора имати и дозирану интервентну улогу. Разматрајући положај и улогу државе у савременој привреди, поједини теоретичари истичу да држава преко својих органа треба да буде опрезна приликом интервенција у привреди и ограничавању слободног деловања тржишта. При том, истичу се следећи разлози за државну интервенцију:¹¹¹

- исправљање тржишних недостатака (као што су монополи и производња јавних добара),
- контрола екстерних ефеката, попут загађења,
- повећање правичности, ублажавањем неједнакости у расподели доходака
- и подстицање привредног раста и стабилности привреде.

¹¹⁰ Милорад Божић, *Економска политика*, ГИП Бона фидес, Ниш, 2002, 197.

¹¹¹ Paul Samuelson, William Nordhaus, *Economics*, 14 th ed, McGraw-Hill Book, 1992, 35-37.

Дакле, улога државе у савременој тржишној привреди је значајна, али концептуално сасвим другачија него у социјализму. Улога је редефинисана, а обухвата нормативну и интервентну. Модерна тржишна привреда подразумева јаку државу и ефикасну регулативу. Најразвијеније тржишне привреде представљају комбинацију тржишта и свесно наметнутих облика државне интервенције.¹¹²

Коначно, врло је важно да држава обезбеди пуну ефикасност, владавину права, правну сигурност и функционисање свих сегмената (судство, стечај, пореска полиција и сл.).¹¹³ Уз све то, држава мора обезбедити и развој инфраструктуре, јер добра инфраструктура јесте претпоставка друштвеног и привредно-економског развоја.

Посебно место и улогу држава има када су у питању јавна добра.¹¹⁴ Као основни примери јавних добара, код ужег схватања овог института, наводе се: војска, полиција, јавне површине, заштита животне средине, итд, док код ширег схватања овај сектор обухвата и део производних делатности, као што су: електропривреда, ПТТ, железница, информационе технологије, водопривреда, путна инфраструктура, и др. Имајући у виду дефинисање и суштину јавних добара, управо се шире тумачење претежно прихвата и примењује у пракси. Овако схваћен јавни сектор обухвата производе и услуге које су од примарног значаја за стандард широких слојева становништва и социјални статус уопште. Због тога, јавни сектор има и посебно место у процесу транзиције. Јер, пословање овог сектора на чисто тржишним условима и законитостима, не би обезбедило, на праведан начин, задовољење тих потреба од стране ширих друштвених слојева.

¹¹² „Зато за савремене привреде кажемо да су то мешовите привреде подразумевајући под тим економску слободу појединца и предузећа и активну улогу државе у регулисању и усмеравању економског живота”, Милорад Божић, *op.cit.*, стр.153.

¹¹³ О реформи законодавства у пост-совјетској Русији (усмереној захтевима тржишта) у последњој деценији 20. века, новим институцијама и реафирмацији судских институција, видети: Kathryn Hendley, Peter Murrell, Randi Ryterman, “Law Works in Russia: the Role of Law in Interenterprise Transactions”, у: *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, (ed.Peter Murrell), The University of Michigan Press, 2001, 58.

¹¹⁴ „Јавни сектор представљају делатности и службе чији производи и услуге служе заједничкој односно колективној потрошњи, која се по правилу не може индивидуализирати. За разлику од приватних добара код којих се искључује истовремено коришћење (ривали у потрошњи), јавна добра су доступна истовременој потрошњи већег броја корисника (неравилитет у потрошњи). Код јавних добара нема ексклузивности потрошње, тј.искључивања одређених потрошача из коришћења јавног добра.” Слободан Максимовић, “Третман јавног сектора у транзицији” у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 77-78.

Овај сектор је врло специфичан, с обзиром на то да се треба са једне стране обезбедити стабилност и континуитет у пружању услуга и производа, али истовремено, са друге стране, морају се поштовати и економски принципи у пословању, пре свега рентабилност и продуктивност. Оптимална алокација укупно расположивих средстава између јавног и приватног сектора може се дефинисати и на посредан начин ако се каже да држава не сме радити ништа што боље може урадити тржиште.¹¹⁵ Улагања у делатности које обухвата јавни сектор морају пре свега бити друштвено оправдана, а код појединих делатности и економски исплатива. Та улагања морају перспективно донети друштвено економски развој, подићи општи ниво животног стандарда, запосленост, заштиту животне средине, те стварање бољег општег амбијента привређивања.

Уз све то, треба додати да савремени трендови глобализације и приватизације воде и преласку већег дела јавног сектора у приватне руке. Но, у томе треба бити више него опрезан, јер лако и брзо одрицање државе од овог привредног сегмента и његово препуштање приватном интересу, односно приватизација, дерегулација, општа либерализација и прелазак на тржишни механизам пословања, могу довести у питање друштвени стандард, јер овај сектор има посебну важност за стандард и благостање једног друштва.

1.2. Нови економски положај привредних субјеката и афирмација приватне својине

У процесу транзиције долази до либерализације економског живота, до афирмације приватне својине и изградње различитих институција које имају за циљ да омогуће функционисање тржишне привреде. Дакле, кроз транзициони процес долази до замене државне (у нас друштвене) својине, приватном. То последично води и промени мотивације пословања привредних друштава и њиховом новом економском положају.

Период пре транзиције, карактерисали су: доминација државне својине, доминација политике над економијом, постојање само тржишта робе, доминација

¹¹⁵ Видети: Pero Jurković, *Javne finansije*, Zagreb, 2002, 37.

дужника над повериоцима у финансијским односима. Социјалистичка предузећа је карактерисало нерационално понашање и подређеност државно-партијском администрацији. Тако, максимирани су заради, на штету нових инвестиција, постојало је тзв. меко буџетирање, вршена је социјализација губитака и национализација добитака, односно вршена је редистрибуција дохотка и његово усмеравање од успешних ка неуспешним предузећима. Другим речима, вршена је својеврсна замена будућности за садашњост. Мотив привређивања предузећа није било остваривање профита, већ извршавање планских задатака, па се успешност оцењивала кроз призму остварених планова који су наметнути од стране државе, без посебне анализе њихове економске оправданости и целисходности. Такође, предузећа нису могла самостално да одлучују и да располажу средствима за проширену репродукцију, већ су путем одређених инструмената расподеле та средства прелазила у државне фондове.

Поред тога, предузећа нису водила рачуна о трошковима, што је такође водило економској неефикасности. Такође, изједначавање свих запослених, без обзира на остварени лични резултат, водило је демотивацији. Коначно, гледано кроз призму својине, држава се није показала као добар власник. Радници који су пословали тим средствима, нису имали мотив да их чувају, а санкције за немарно понашање нису биле адекватне.

У транзиционом периоду неопходно је уклонити оне привредне субјекте који су „губиташи”, који негативно и нерентабилно послују, што треба да допринесе оздрављењу привреде као целине. Нужно је прекинути праксу „прерасподеле дохотка” односно да успешни издржавају неуспешне. Поред тога, предузећа се морају прилагодити новим техникама, технологијама, производним линијама итд. Кроз процес приватизације, предузећа прелазе из руку партијских чиновника у руке приватних власника који имају више подстицаја да добро раде и унапређују пословање фирме. Коначно тржиште почиње да врши своју селективну функцију. Такође, реформише се привредна регулатива, мења се улога директора, а истовремено јача улога органа управљања. Посебна пажња посвећује се корпоративном управљању, које се најчешће дефинише као „систем којим су

компаније управљане и надзиране”, односно као скуп механизма кроз које фирма функционише када је својина одвојена од управљања.¹¹⁶

У процесу развоја тржишне привреде, посебно место заузима афирмација приватне својине.¹¹⁷ Она је нераскидиво везана за тржиште. Зато својинска трансформација заузима кључно место у процесу транзиције и изградње тржишног модела привреде. Чак од успеха у својинској трансформацији зависе и неки други аспекти транзиције.

Доминантан облик својине представља обележје одређеног привредног система и свакако утиче на карактер тог система. У социјалистичком периоду, приватна својина била је на маргинама. Била је подржављена, односно подруштвљена и непримерена тада доминантном колективизму. Претварање приватне својине у државну кроз национализацију представљало је доказ победе социјалистичке револуције. Монизму државне својине, одговарао је партијски монизам у политичком животу, те монизам и униформизам у економској пракси. Међутим, такав концепт није могао дугорочно опстати. Време је показало да је такав облик својине неефикасан, па су привреде социјалистичких земаља због тога, између осталог, биле суочене са бројним проблемима.¹¹⁸

Данас, приватна својина¹¹⁹ у бившим социјалистичким земљама представља доминантан својински облик. О значају приватне својине, њеним основним

¹¹⁶ Више о томе, видети: Борис Беговић *et.al.*, *Корпоративно управљање – пет година касније*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008.

¹¹⁷ „Заправо, без плурализације својине и доминације приватне својине није ни могуће отворити процес изградње новог система тржишне економије и парламентарне демократије. Свесни да су истинске промене у друштву могуће само онда када дође до промена облика својине, противници реформи у социјализму су рушили те реформе у оном моменту када су оне задрале у својинске односе. И заиста, све реформе у социјализму пале су на немогућности да промене облик својине. Тако су, мање-више, све реформе имале “медицински карактер”, биле покушај да се убаци што више нових елемената, како би се ревитализовао стари систем.” Веселин Вукотић, *Приватизација и развој тржишне привреде*, Институт друштвених наука – Центар за економска истраживања, Београд, 1993, 24.

¹¹⁸ О анализи својине и власништва са филозофског аспекта, видети: Слободан Вукићевић, „Транзиција, својина, власништво”, у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 123-138.

¹¹⁹ „Немогуће је у економском контексту говорити о слободи, а да се првенствено и понајвише не говори о својини. Економске слободе су својим највећим и функционално најзначајнијим делом институционално изражене и оперативно оваплоћене у својини. Својина прекрива гро економских слобода, а за оне које евентуално не обухвата сигурно представља незаменљив предуслов оживотворења и делотворног коришћења.” Љубомир Маџар, “Функционална вредност и економски

атрибутима, обележјима, писано је много студија, па се слободно може рећи да је она традиционална вредност и значајан фактор и услов опстанка тржишног модела привреде. Поједини аутори, у објашњавању њеног значаја, ишли су толико далеко да су о својини говорили као духовном и материјалном начелу и описивали везу између својине и личности, потомака и предака, објашњавајући при том духовне основе својине и одређујући је при том као спону између човека као биолошког бића и човека као друштвеног бића. Иначе, тржиште и демократија, нераскидиво су повезани и са личним правима – политичким и економским, и чине једну целину.

Носилац производње код приватне својине је појединац. Истовремено, циљ производње тог појединца као носиоца јесте да свој производ прода уз што већу зараду. Како ти производи имају карактер робе, нужна претпоставка за такво функционисање јесте постојање тржишта које подразумева конкуренцију. А, како је говорио Андрија Гамс, конкуренција је енергија приватне својине.¹²⁰ На тржиште свако има слободан приступ, а купци су ти који су носиоци објективне оцене производа, јер врше избор производа (у зависности од куповне могућности, потреба, жеља и сл.). Зато се произвођачи такмиче да произведу што бољи производ уз што нижу цену, па је у том правцу нужна већа специјализација и подела рада. Јер циљ производње јесте продаја и максимирање профита. Дакле, циљ није задовољење потреба другог лица и колектива, као што је то случај код државне и друштвене својине.

2. Институционалне промене и положај запослених

Промена институционалних оквира у земљама у транзицији суштински мења положај запослених. Спровођење процеса транзиције у складу са принципима неолибералне доктрине подразумевала је, између осталог, успостављање нових равнотежних односа између рада и капитала. Рад се третира као и сваки други фактор производње. Наиме, тржишно реструктурирање привреда, приватизација и реорганизација привредних субјеката трансформишу сам појам рада и дубоко

учинци слободе; са посебним освртом на улогу својине” у: *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002, 103.

¹²⁰ Више о томе: Андрија Гамс, *Својина*, Центар за филозофију и друштвену теорију, Београд, 1987.

задиру у правни, економски и социјални положај запослених. Изградња тржишне привреде, на подручју радних односа подразумева такве институционалне оквире који ће власнику капитала омогућити, између осталог, да слободно одлучује о ангажовању радника. Са друге стране, социјална правда, право на рад, заштита запослених, право на саодлучивање, захтевају да се власничка права у већој или мањој мери ограниче. Стога је темељни проблем за земље у транзицији да при конципирању институционалних оквира одреде меру до које прописима о раду могу наметнути ограничења права послодаваца и тиме побољшати положај запослених, а да она не буду такве врсте и интензитета да угрожавају саму суштину тог права, а самим тим и економску ефикасност укупног привредног система.

2.1. Развој тржишта рада и транзиција у сфери рада

Постоје три тржишта на којима привредни субјекти делују, обављајући своју привредну активност: то су тржиште капитала, тржиште роба и тржиште рада. Са институционалног аспекта тржиште рада је институционално уређен амбијент на коме се обавља процес размене рада.¹²¹ Због природе самог рада као фактора производње и специфичности његове понуде и тражње, тржиште рада је специфично и много комплексније од тржишта роба и тржишта капитала.

Најзначајнији производни фактор је свакако рад. Јер, од рада све почиње: рад учествује у производњи машина, у коришћењу тих машина и самом процесу производње, а радом се стичу и знања и вештине. Но, и на овом пољу, последњих деценија долази до великих промена, јер је након периода индустријализације и увођења машина, наступио период развоја и примене информатичке технологије, који додатно утиче на нужност транзиције у сфери рада.

Задатак тржишта рада је да обезбеди оптималну алокацију рада, у циљу његовог рационалног коришћења. Ово тржиште представља врло важан сегмент тржишног привређивања, а специфичност овог фактора илуструју речи Пола Самјуелсона (*Paul Samuelson*): “Човек је много више него што је роба. Ипак је

¹²¹ Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 31.

тачно да људи изнајмљују своје услуге за цену. Ова цена је стопа најамнине, и од свих цена далеко најважнија. За претежну већину становништва, најамнина је једина детерминанта породичног дохотка.”¹²²

На овом тржишту, као главни субјекти се јављају радници, са једне стране, и предузећа односно послодавци, са друге стране. Међутим, незаобилазни субјекти су и синдикати, а такође и владе, као носиоци извршне власти, који утицај остварују кроз колективно преговарање, али и кроз једностране мере (нпр. субвенције за одређена занимања).

Тржиште рада у бившим социјалистичким привредама карактерисао је административни начин регулисања. Суштина овог система била је у томе да је он административним путем водио рачуна о „пуној запослености”, односно, другим речима, вештачким путем је смањивао незапосленост. Радни односи су били регулисани сложеним законима о раду. Делатност синдиката није била класична, већ прилагођена времену и условима. Исто тако, послодавци нису имали своја удружења. Коначно, зараде су биле под контролом државе.

Због тога, након пада Берлинског зида који је означио крах социјализма, у бившим социјалистичким земљама дошло је, и у делу тржишта рада, до бројних промена. Те земље биле су суочене са великим тешкоћама у прилагођавању тржишта рада тржишним условима привређивања. Истовремено, успостављање и развој тржишта рада дефинисани су као врло важни чиниоци развоја тржишне привреде.

Дакле, процес транзиције, изградње и развоја тржишне привреде, свакако је имао јак утицај и на тржиште рада.¹²³ Да би исто могло функционисати, нужно је

¹²² *Ibid.*

¹²³ Врло је интересантно следеће размишљање: “С чисто тржишног аспекта посматрано, рад је роба, а надница цена, као и свака друга. Међутим, услови који окружују ову размену су битно другачији него услови у којима се одвија размена било које робе. Трансакција размене рада изгледа другачије са становишта обе заинтересоване стране. Радник не добија само новац, као у случају размене роба, него и “посао” са свим што то подразумева у смислу статуса, услова рада, контаката и сл. зато се он одриче могућности алтернативног коришћења свога времена. Он не продаје само рад, он продаје живот, односно право да организује најмање један део свог живота. Осам сати рада дневно радник је на располагању послодавцу. Значи он продаје осам сати своје слободе и за то добија надницу и одговарајући статус. Послодавац, са друге стране, ову трансакцију посматра као размену новца за реална добра која су производ рада. Имајући у виду ова веома специфична својства рада, Kenneth E. Boulding каже: “Рад је нешто више од робе”. Ово значи да је рад много више од робе, мада је такође и роба, јер односи у процесу рада истовремено укључују личне и социјалне проблеме на које

било изградити посебне институције, од којих се свакако издваја колективно преговарање.

Током транзиционог периода, а поготово у првој деценији, тржиште рада у бившим социјалистичким земљама бележило је нагли пад запослености, при чему је веће учешће у томе имала тзв. женска радна снага. Највећи пад запослености био је у првој половини деведестих година.¹²⁴

У Србији, пак, основне карактеристике формалног тржишта рада, с почетка 21. века, биле су:¹²⁵

- релативно низак ниво радне ангажованости становништва,
- високе стопе незапослености и њихов континуиран раст,
- велика прикривена незапосленост, односно вишак запослених,
- ниско учешће запослености у приватном сектору и
- ниска мобилност радне снаге.

У периоду транзиције је измењен, у већој мери, ниво али и структура запослености. Усклађивање образовања са потребама тржишта рада представља врло важно, чак стратешко питање.¹²⁶ У периоду развоја тржишне привреде, долази до раста тражње за високообразованим лицима, јер знање, уз коришћење нових

се обично не наилази у условима обичне размене. Због тога је “чисто тржишна солуција” по којој се рад третира само као роба потпуно непривлачна. Она занемарује комплексност односа која се огледа у потреби радника за статусом и сигурношћу у послу, као и потребу послодавца за одговарајућим врстама комуникација са својим радницима.” *Ibid.*, стр.22-23

¹²⁴ „Пад запослености је био најдубљи у првој половини деведесетих година, када је бруто домаћи производ нагло смањен и када су земље у транзицији спровеле привредне реформе и оштре мере за стабилизацију привреде. У исто време, пад запослености жена био је већи него у случају мушкараца у већини земаља у транзицији. Разлике у процентима кретале су се од 2 до 5 процентних поена у Јерменији, Македонији или Естонији до близу 10 до 13 процентних поена у Албанији, Литванији и Русији. Значајан полни раскорак у паду запослености, исто тако, забележен је и у Казахстану, Словенији и Украјини. У току 1995-1998.г. асиметричан пад у запослености настављен је у балтичким земљама (изузимајући Естонију), свим земљама ЗНД, као и у Албанији, Мађарској и Словенији.” Владимир Гречић, “Транзиција у сфери рада” у: *Положај Србије и Црне Горе у савременим међународним економским процесима* (ур.В.Гречић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004, 277-278.

¹²⁵ Божо Стојановић, “Формално тржиште рада” у: *Економске теме – Економска стварност СР Југославије (Републике Србије)*, (ур.Божидар Раичевић и Данило Шуковић), Магна Агенда, Београд, 2002,41.

¹²⁶ „Један од најважнијих фактора за смањење незапослености и сиромаштва јесте образовање. Између ових детерминанти постоји висок степен корелације, а нарочито између сиромаштва и образовања. Због тога, у циљу смањења незапослености и сиромаштва се мора инсистирати на сталном усавршавању или “доживотном образовању” “. Снежана Грк, “Анализа српске економије и њена перспектива у Европским интеграцијама” у: *Привреда Србије у процесу Европских интеграција* (ур.Снежана Грк), Институт друштвених наука, Београд, 2007, 17.

техника и технологија, представља основ општег напретка. И сам процес глобализације доводи до транснационализације високог образовања и настајања глобалног тржишта високог образовања.¹²⁷ Зато је и дошло до пораста удела виших квалификационих нивоа (пре свега високог образовања), уз истовремено смањивање удела свих врста радничких занимања (од неквалификованих до висококвалификованих).

Даље, карактеристично за овај период јесте прелазак радне снаге, односно запослених, из јавног сектора у приватни сектор. То се објашњава чињеницом да је у транзиционом процесу дошло до приватизације државне имовине, до смањења јавног сектора, па је и логично било да се запослени „крећу” из јавног у приватни сектор. Процес транзиције и развоја тржишне привреде, карактерише, са аспекта тржишта рада, и чињеница да је дошло до раста неформалног сектора.

Затим, евидентан је прелазак са формалних и чвршћих уговора о раду на флексибилније облике не само уговора о раду, већ и на флексибилније форме запошљавања. То јесте тенденција у савременом свету, тенденција која одговара послодавцима, носиоцима капитала, па је било очекивано да ће се таква форма из развијених земаља, пресликати и у бившим социјалистичким земљама.¹²⁸

Коначно, у овом периоду дошло је до значајних промена и у делу зарада, делу који посебан значај има за обичног радника. Наиме, у овом периоду дошло је до знатног раслојавања, па је знатно повећан распон плата. Уз то, први период (период транзиционе кризе) карактерисало је и реално смањење зарада, док је у

¹²⁷ „Транснационално образовање и образовање без граница представља физичко и виртуелно кретање студената, запослених, наставника, знања и академских програма и искустава из једне земље у другу. Висока корелација између степена образовања и сиромаштва посебно је изражена код запослених где је положај и статус у запослењу детерминисан нивоом образовања.” Даница Јовановић *et.al.* (ур.Едвард Јакопин, Соња Радосављевић, Даница Јовановић), *Извештај о развоју Србије у 2008.г.*, Републички завод за развој, Београд 2009,130.

¹²⁸ „Дошао је крај радној сигурности. То се догодило у време када је живот постао нестабилан на безброј фронтва. У социјалистичким друштвима, која нису улазила у ризичну политичку активност, били су релативно солидни и предвидиви услови стабилних прихода за живот. Сада је сваког часа све у покрету и ништа се не зна унапред. Раније је предузеће постојало за вечна времена, а данас се оно формира и пропада у року од 2 дана. Пре су потрошачке цене били фиксирани на дуги временски рок, а сада су оне у сталном кретању. Просечан грађанин не може имати осећај колике су каматне стопе...” Janos Kornai, «The great transformation of Central-Eastern Europe: success and disappointment – first published» ~ (Velika transformacija Centralno-Istočne Evrope: uspon i pad – prvo objavljivanje, prevod sa engleskog: Rada Radović, Rade Jovović), *Montenegrin Journal of Economics* No.4, 22.

каснијем периоду, периоду привредног опоравка и привредног раста, дошло до реалног повећања зарада, али тренд повећања распона зарада је настављен.¹²⁹

Међутим, за разлику од прве етапе транзиције када је дошло до пада производње који је условио и пад броја запослених (што је било очекивано), у другом делу (дакле зрелијој фази транзиције и развоја тржишне привреде) дошло је до привредног опоравка, бележене су високе стопе привредног раста, дошло је до „уласка” свежег капитала, итд, али раст запослености је био скроман.

Скоро све земље централне и источне Европе које су приступиле Европској унији, са изузетком Чешке Републике¹³⁰, имале су ниже нивое запослености приликом приступања ЕУ у односу на период пре почетка процеса транзиције и у односу на земље чланице ЕУ.¹³¹

Табела бр. 9

СТОПЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2008.	2009.	2010.
Србија	12,1	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8	20,9	13,6	16,1	19,2
Црна Гора	na	na	na	na	27,7	30,3	na	17,2	19,3	19,6
Македонија	32,2	30,5	31,9	36,7	37,2	37,3	36,0	33,8	32,2	32,0
БиХ	39,4	39,9	42,7	44,0	na	na	na	23,4	24,1	27,2
Хрватска	16,1	15,8	14,8	14,3	13,8	12,7	11,1	8,4	9,1	11,8
Албанија	16,8	16,4	15,8	15,0	14,4	14,1	13,8	13,0	13,8	13,7
Бугарска	16,4	19,5	18,1	13,7	12,0	10,1	9,0	5,6	6,8	10,2
Румунија	7,2	6,6	8,4	7,0	8,1	7,2	7,1	5,8	6,9	7,3

Извор: EBRD, www. ebrd.org за податке до 2006. The Viena Institute for International Economic Studies

¹²⁹ У Србији је, на пример, била врло изражена неусклађеност кретања реалних зарада у односу на продуктивност рада. Другим речима, реалне зараде имале су знатно бржи раст од продуктивности рада. Тако, статистика каже да је током 2007.г. стопа раста реалних зарада износила 14,1%, док је стопа раста продуктивности рада износила 8,8%. Такође, реални раст зарада премашивао је и стопу раста бруто домаћег производа.

¹³⁰ Тржиште рада у Чешкој углавном је било стабилно, услед привредног просперитета и великих страних инвестиција у производњу. Стране инвестиције допринеле су и већој продуктивности, што је, на изванредан начин, тржиште рада поделило на извозну мануфактуру (аутомобилска индустрија) и заостала предузећа на периферији. У новије време, инострана улагања су усмерена технолошким центрима и пословним услужним сервисима. Релативно ниска стопа незапослености настоји се смањити мерама које мотивишу на рад, а мање стварају зависност од социјалних давања. Више о томе: Jiri Večerník, *Czech society in the 2000s: A report on socio-economic policies and structures*, Academia, Prague, 2009.

¹³¹ Barr, N. (editor), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe, The Accession and Beyond*, The World Bank, Washington, D.C.2005., 61., Према: Драган Балтовски “Проблем незапослености у Србији и другим земљама у транзицији” у: *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008, 281-282.

Дакле, економски раст није истовремено претворен и у раст запослености. Истина, дошло је до повећања продуктивности, па је тако осим рационализације броја запослених, инвестирано у нове технологије, побољшаване су организационе структуре пословања, менаџмента, итд. Повећање продуктивности је, у условима изостанка нових радних места, утицало и на повећање зарада. Економски раст праћен растом продуктивности довео је до повећања конкурентности.

Међутим, повећање продуктивности имало је своју цену – далеко спорија динамика повећања обима запослености у односу на економски раст.

Но, чињеница је да је тржиште рада у земљама у транзицији још увек у развоју и да још увек није довољно ефикасно, јер не реагује брзо на промене. Тако, мобилност радника између занимања је врло ограничена, за преквалификацију и доквалификацију су потребни време, новац и воља, чега обично нема, па повећана тражња за одређеним профилима бива задовољена уз, обично, велику доцњу. Поред тога, и поред савремених средстава комуникације и могућности информисања, радници често нису довољно информисани о свим слободним радним местима. Коначно, чињеница је и да се средовечни радници са ових простора из различитих разлога (трошкови пресељења, проблеми у адаптацији на нову средину и др.) ретко опредељују на промену боравишта, осим када се као будуће боравиште јављају главни градови.

2.2. Промене у структури радне снаге

Средином осамдесетих година двадесетог века, а нарочито у последњој деценији, као и током прве деценије 21. века, долази до снажног таласа техничко-технолошког развоја, који је донео и велике промене на тржишту радне снаге. Истовремено, то је подразумевало и већу покретљивост радне снаге и прилагодљивост променама које је диктирао привредни развој развијених земаља. То је свакако довело и до промене природе емиграционих кретања из транзиционих земаља. Развој нових технологија је свакако утицао на измену структуре рада.

Зато, једна од институционалних претпоставки успеха транзиционих реформи јесте развој и примена нових техника и технологија. То је услов повећања конкурентности, пораста животног стандарда и равноправног укључивања у међународне економске токове. Но, развојем и применом нових технологија долази и до промена у начину и стилу живота, рада, а самим тим и у структури радне снаге. То је неминовност, јер долази до формирања нових привредних сегмената, пре свега производних и услужних делатности, а истовремено и до унапређења постојећих делатности које добијају нову физиономију.

Дакле, промене у привредној структури, технолошки и технички прогрес, примена нових решења, укључивање у међународне привредне и економске токове, демографска кретања, итд, по природи ствари воде промени структуре радне снаге.

Један од циљева који су транзиционе земље поставиле у процесу развоја тржишних привреда јесте изградња тзв. друштва заснованог на знању и одрживом развоју. Основ тога јесте улагање у образовање, истраживање, научне пројекте, затим примена резултата истраживања, развоја и примена нових технологија, пре свега информacionих и комуникационих. Потпуно је природно и очекивано да промене у структури привреде мењају и карактеристике тражње за радом. Еволуција рада је динамична, а технолошки развој доводи до промена у врстама радова. Долази до пораста потреба и тражње за новим занимањима и радом у новим секторима, а истовремено до смањења тражње за радом у појединим секторима, као и за радом застарелих квалификација. Некада су производни радници били најтраженији, али данас у ери доминације информатичке технологије и увођења компјутера у производњу смањена је тражња за њима. Садашња фаза развоја представља степену изнад некада доминантне индустријализације, а за опис новог поретка користе се разни термини, као што су: нова економија, економија знања, постиндустријско друштво, и сл. Нова економија, односно економија знања и друштво засновано на знању, подразумева виши степен знања и образовања, јер за разлику од ранијег периода када су радници у већој мери били ангажовани у производњи, данас су све више ангажовани ван производње.

У питању је тренд са којим су суочене и земље у транзицији, а међу њима и Србија.¹³² Но, интересантно је то да је евидентна велика понуда радне снаге, а да је и тражња за радом све већа. Међутим, иако је логично да то води паду стопе незапослености, у пракси се дешава да се та стопа не смањује, јер велики број незапослених лица не поседује неопходна знања и потребне вештине, већ располаже знањима и вештинама који су превазиђени.¹³³ Управо та чињеница, уз слаб раст привредне активности, утиче да се стопа незапослености споро смањује.

Један од начина за превазилажење овог проблема свакако јесте суштинска реформа образовања у циљу прилагођавања понуде радне снаге тражњи. Истовремено, улагање у истраживање и развој, као и практична примена резултата истраживања, такође представљају корак ка економији знања.

На пример, у Србији је, поред изостанка ефикасне политике развоја, један од основних узрока заостајања нефункционално образовање, као и недовољно улагање у истраживање и развој. Тако, просечни образовни ниво становништва Србије је још увек низак: 3,4% укупног становништва је потпуно неписмено, 21,8% нема завршену основну школу, 23,9% становништва има само основно образовање, 41,1% средње, 4,5% више и 6,5% високо образовање. У 2008. години запослени са високим образовањем учествовали су са 19,6% (у 2007. години са 18,5%),¹³⁴ вишим са 8,1% (у 2007. години са 8,0%), средњим са 31,6% (у 2007. години са 30,8%) у укупном становништву.¹³⁵

¹³² „Исподпросечна динамика остварених позитивних промена у областима образовања, квалификационе структуре запослених, коришћења информационих и комуникационих технологија, основни су узрок заостајања Србије ка успостављању друштва заснованог на знању у односу на земље ЕУ”, Даница Јовановић *et.al.*(ур.Едвард Јакопин, Соња Радосављевић, Даница Јовановић), *op.cit.*, 33.

¹³³ „Промене у производној структури изазване технолошким иновацијама имају директан утицај на број запослених и слободних радних места и стварају регионални или неки други “mismatch”. Појам “mismatch” се може дефинисати као постојање неравнотеже, односно неусклађености или неспојивости између понуде и потражње рада. “Mismatch” заправо указује на немогућност повезивања незапослених и слободних радних места на одређеном дезагрегираном нивоу.” Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 34.

¹³⁴ У развијеним земљама ситуација је сасвим другачија. Тако, “између 1995. и 2000.г. у ЕУ је креирано 1,5 милиона нових радних места у сектору високих технологија и 5,5 милиона радних места која захтевају радну снагу са квалификацијама на нивоу високог образовања. Радна места за висококвалификовану радну снагу чине 60% свих креираних места.” Извештај Европске комисије, Према: Снежана Грк, *op.cit.*, 17.

¹³⁵ Више о томе: Даница Јовановић *et.al.*(ур.Едвард Јакопин, Соња Радосављевић, Даница Јовановић), *op.cit.*, 33. и 130-132.

Са учешћем ученика и студената у укупном становништву (15,5%), Србија је знатно испод просека ЕУ-27 који износи 18,9%. Истина, у Србији је ово учешће веће него у појединим земљама региона: Бугарској (15,6%), Хрватској (16,5%), Румунији (17,8%) и Македонији (17,9%).¹³⁶

Осим суштинске реформе образовања, једна од институционалних претпоставки успеха транзиционих реформи је развој и примена нових, а пре свега информационо-комуникационих технологија.¹³⁷ То је услов повећања конкурентности, пораста животног стандарда и равноправног укључивања у међународне економске токове. Због тога развојна политика мора у основи подржавати развој и примену нових техника и технологија. Дакле, развојем нових технологија, пре свега информационих и комуникационих, долази и до трансформације начина и стила живота, рада, пословања.

Улагање у истраживање и развој је нужно. Наиме, циљ ЕУ у истраживању и развоју је постављен у Лисабонској стратегији којом је било предвиђено да издвајања за истраживање и развој до 2010.године износе најмање 3% БДП ЕУ, као и да две трећине тих средстава финансира приватни сектор. До сада су једино Шведска и Финска успеле да достигну циљеве постављене Лисабонском стратегијом са издацима 3,63% и 3,47%, а приватни сектор је доминантан финансијер и учествује са 72% трошкова. Трошкови истраживања и развоја у Србији, изражени кроз проценат учешћа у БДП-у, смањени су са 0,54% у 2001.години на 0,50% у 2007.години. Србија је на нивоу учешћа Бугарске и Словачке и не разликује се значајно од учешћа Румуније и Пољске. Више од Србије издвајају Хрватска и Мађарска (два пута), Чешка и Словенија (три пута), док је просечно учешће трошкова истраживања и развоја у БДП-у ЕУ-27 износило 1,83% у 2007.години. У транзиционим земљама приватни сектор има знатно мање учешће

¹³⁶ *Ibid.*, 33. и 132-133

¹³⁷ Према подацима ЕУРОСТАТА Србија заостаје и у погледу коришћења интернета. Поређења ради, у Србији је у 2008.г. 36% појединаца користило интернет (у ЕУ-27 то је 64%) и 33% домаћинства (у ЕУ-27 чак 60%). *Ibid.*, 134-135.

у овим трошковима. Тако, у Бугарској учествује са 31,2%, Хрватској са 40,9%, Мађарској са 50,5%, а Македонији са свега 14,3%.¹³⁸, ¹³⁹

Дакле, развојем и применом нових технологија, пре свега информационих и комуникационих, долази до трансформације начина и стила живота, рада, пословања. „Нова економија” доприноси стварању нових индустријских сегмената и производа као и нових услужних делатности, а при том унапређује постојеће делатности и мења њихову физиономију. Промене у структури рада су само последица тога, јер се више не поставља питање да ли ће, рецимо, опстати *on-line* начин пословања, већ је питање шта ће остати од традиционалног начина пословања, јер развој информационих технологија иде даље. Због тога, технолошка стратегија мора бити саставни део укупне развојне стратегије једне земље.

Мада, за земље у транзицији, једна од реалнијих стратегија технолошког развоја јесте процес трансфера технологије тј. процес преношења технолошких знања, који свакако доприноси убрзању привредног развоја многих земаља, а значајан је као стратегија поготово у условима недовољне развијености.¹⁴⁰

Дакле, квалитетна реформа образовања и прилагођавање овог сегмента савременим захтевима, затим улагање у истраживање и развој, практична примена резултата истраживања, те повећање коришћења информационих и комуникационих технологија, представљају услове који се морају испунити како би

¹³⁸ Иначе, “под истраживањем и развојем се сматра креативан рад спроведен на систематски начин, са циљем повећања стопа знања појединаца и друштва као целине, као и употреба тих знања у новим ситуацијама.”, *Ibid.* 136-137.

¹³⁹ Компарације ради, треба указати на податке да је 1970.г. тадашња Југославија издвајала 4,3% БДП-а за образовање, а 1,0% за науку, затим Аустрија исте године је издвајала 4,0% за образовање и 1,6% БДП-а за науку, Немачка 3,8% за образовање и 2,0% за науку, Француска 4,2% за образовање и 2,0% БДП-а за науку, а тадашњи СССР 6,5% за образовање и 3,0% за науку. Б.Шефер, *Социјални развој у самоуправном друштву*, ИПС ФПН, Београд, 1971, 243., Према: Нада Новаковић, *(Дез)интеграција радничке класе друге Југославије*, Институт друштвених наука, Београд, 2008, 91.

¹⁴⁰ „За земље у транзицији, убрзање технолошког развоја представља један од основних предуслова јачања њихове конкурентске позиције. Међутим, управо у овој сфери настају тешкоће. Наиме, убрзање технолошког развоја подразумева одговарајуће финансијске, материјалне и кадровске ресурсе, којима ова група земаља, по правилу, не располаже у довољној мери. С друге стране, процеси глобализације доводе до интензивирања веза између земаља и њихових економских субјеката, па се трансфер готових технолошких решења јавља као нужан метод прибављања потребних технологија. У том смислу, приликом трансфера и дифузије технологије требало би формулисати адекватне програме који се заснивају на доброј пракси у овој области.” Гордана Кокеза, “Избор оптималне развојне стратегије у функцији успешног завршетка приватизације”, у: *Како завршити приватизацију у Србији*, Економски факултет у Београду, Београд, 2007, 153.

се економије транзиционих земаља усмериле у друштва заснована на знању и како би се квалитетно унапредио положај запослених.

2.3. Измењен положај и улога запослених

Бивше социјалистичке земље су током транзиционог периода уложиле доста напора у правцу формирања законског оквира који се односи на област рада и радних односа, а да је при том компатибилан прихваћеном концепту тржишне привреде. Усвајање ових закона обично су пратили бројни компромиси, амандмани, дуги периоди усвајања. Присутна је била тенденција да се прихвати западноевропски модел радних односа у делу слободe удруживања, права на штрајк, и сл. Истовремено, прву деценију транзиције карактерише и процес стварања, дефинисања, редефинисања, трансформација и сл. како синдикалних организација тако и организација послодаваца.¹⁴¹

Сам концепт напуштања социјалистичког модела привређивања и економски и привредни окрет ка капитализму, значио је и промену положаја запослених. Избор правца развоја и тржишног модела, утицао је на различит положај радника у бившим социјалистичким земљама. При том, треба признати да земље у транзицији, врло често, нису биле у могућности да саме бирају модел развоја, већ им је наметан од стране економски најдоминантнијих земаља или, пак, међународних финансијских институција, светских и регионалних (ММФ, Светска банка, и др.).

¹⁴¹ Након прве деценије транзиције, у једној студији земље у транзицији су класификоване у четири групе: 1) Компетитивне демократије (висок ниво политичких права, екстензивни ниво цивилних слобода – Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Пољска и Словенија); 2) Концентрисани политички режими (вишестраначки избори, са повременим смањивањем пуних права или ограниченом политичком конкуренцијом путем сужавања цивилних слобода, што је за последицу имало концентрацију политичке моћи, посебно у извршним државним органима у оквиру вишепартијског електоралног система – Бугарска, Хрватска, Киргиска Република, Македонија, Молдавија, Румунија, Русија, Словачка и Украјина); 3) *War-torn* режими, са пролонгираним ратовима и цивилним конфликтима, карактеришу се етничким и територијалним поделами, губитком политичког реда и контроле и озбиљним слабостима у обезбеђењу основних јавних добара (Албанија, Јерменија, Босна и Херцеговина, Грузија и Таџикистан); 4) Некомпетитивни политички режими ограничавају настанак потенцијалних опозиционих партија и електорални процес и драстично смањују политичку партиципацију путем цивилних слобода (Белорусија, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан). The World Bank, *Transition The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and Former Soviet Union*, Washington, 2002, 97-102., Према: Коста Јосифидис и Зора Прекајац, *op.cit.*, 74.

Утицај „великих” земаља уз прихватање савремених трендова (либерализација, дерегулација, глобализација, итд.), били су са једне стране нужни и обезбедили су, у одређеној мери, економски раст, као и раст животног стандарда. Међутим, са друге стране, то је водило угрожавању националног, пре свега економског, идентитета.

Положај запослених у том процесу, али и након тога, јесте различит, а зависи управо од изабраног модела и приватизационог пута. Јер, нови систем који се ствара може бити више оријентисан тј. окренут капиталу или, пак, више окренут раду односно запосленима. Први систем, који је више окренут капиталу, предузетницима и послодавцима, је традиционални капитализам који се назива капитализмом деснице. Заснован је на теорији понуде, а неки га називају и „Тачеризам” и „Реганомика”, јер су пионери његове промоције били Маргарет Тачер, некадашњи премијер британске владе и Роналд Реган, некадашњи председник САД. Суштина оваквог система јесте подршка капиталу ради већих улагања у нове инвестиције, нову производњу. До тога, између осталог, долази смањивањем социјалних давања. У таквом систему запослени су у другом плану.¹⁴² Но, други систем назива се системом социјал-демократске оријентације (или другачије, капитализмом левице) и он је више окренут радницима и свакако прихватљивији за њих. Коначно, постоји и трећа политичка солуција која јесте компромисна и налази се на средини, тј. интереса радника и синдиката са једне стране и капитала и послодаваца са друге стране. Та солуција назива се солуцијом центра. Али, у постсоцијалистичким земљама проблем је управо у томе што нема довољно организованих ни предузетника, ни капитала, али ни радника, па ни снага тзв. центра. Уз то, програми политичких странака, као и носиоца власти, нису довољно јасни, па се правац кретања тих система не може јасно одредити, нити усталити.

Приватизација, промена својинске структуре, нова економска улога државе, измењен положај привредних субјеката и другачији мотив пословања су, сасвим логично, довели и до промене положаја запослених.

¹⁴² Зато је, са аспекта запослених, врло важно да у таквом систему буду удружени преко синдиката у преговорима са државом и послодавцима и истрајни у својим захтевима.

Кроз процес приватизације и бројних модела који су у пракси примењивани, запослени су, врло често, постајали и сами акционари, односно у мањој или већој мери, власници привредних субјеката. На тај начин настају специфични односи. Тако, поседовањем акција, они не раскидају своју функционалну и радноправну везу коју су и до тада имали са самим привредним друштвом, већ су и даље у радном односу и као запослени-радници са истим правима и обавезама. Међутим, самим поседовањем акција они стичу имовинска и корпорацијска права. Акцијама доказују да поседују одређени удео у имовини тог друштва (власници су дела имовине), што последично води и стицању права на учешће у добити тог привредног друштва и права на управљање друштвом, сразмерно номиналној вредности акција које поседују.¹⁴³

Дакле, кроз стицање акција привредног друштва у коме раде, запослени постају специфичан тип акционара са двоструком улогом, како унутар привредног друштва, тако и ван њега. Јер, они су са једне стране власници средстава у акционарском друштву са свим особинама које тај статус даје власнику, па је за њих, као власнике, интерес пун успех привредног друштва, а са друге стране, као запослени, заинтересовани су за што већу зараду, за боље услове рада и друге погодности.¹⁴⁴ Очигледно је да се преко запослених преламају различити интереси који врло често нису сагласни. Но, запослени, иако у једном делу и сами власници привредног друштва, носиоци су свих права и обавеза које стичу по основу рада, а не на основу чињенице да поседују акције. Јер, они су у радноправном односу, као добровољној вези, са привредним друштвом, а не са собом као акционаром. Такође, у извршавању радних задатака потчињени су овлашћеном органу, а за повреде радних обавеза могу и дисциплински да одговарају. Истовремено, имају могућност

¹⁴³ Партиципација запослених се углавном своди на три облика: 1) партиципација запослених у управљању тј. одлучивању (*decision-making*), 2) партиципација запослених у расподели добити (*profit-sharing*) и 3) партиципација запослених у својини (*stock-ownership*).

¹⁴⁴ „У исто време, синдикат који у свом чланству буде имао знатан број чланова са значајним уделом у капиталу сопственог предузећа, може бити у специфичној улози не само у току преговарања о зарадама и другим условима рада, већ и у погледу евентуалног заступања власничких интереса свог чланства (уколико радници-акционари повере свом синдикату да их заступа у скупштини акционара, и евентуално другим органима предузећа) што га доводи на одређен начин у интересну позицију послодавца”, Бранко Лубарда, “Утицај приватизације на колективна права запослених и послодавца” у: *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур. Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999, 142.

да се за било које питање обратe синдикату, инспекцијским органима, суду или, пак, да захтевају заштиту права пред органима самог привредног друштва. Такође, носиоци су и права на штрајк ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада.

У свим тим случајевима, запослени остварују своја права по основу рада, а не по основу власништва над привредним друштвом.

Дакле, стицањем акција привредног друштва у коме су запослени, правни положај тих лица постаје специфичан, јер су на једној страни као акционари власници средстава у привредном друштву, а на другој су као запослени у радном односу са свим правима, обавезама и одговорностима које тај однос производи.

2.4. Место и улога синдиката у процесу реформи

Када се говори о радноправним аспектима транзиције и процеса развоја тржишне привреде у постсоцијалистичким земљама, свакако се намеће питање места и улоге синдиката у процесу тих реформи. Јер кроз призму масовности и активности синдиката, може се посматрати и положај и социјална сигурност самих запослених.

Синдикати у земљама у транзицији суочени су са бројним проблемима. Тако, уместо либерализације, дерегулације, скраћења радног времена и сл. отворена су питања приватизације предузећа, а с тим у вези и проблеми са којима су радници и синдикати суочени у постприватизационој фази. Са друге стране, синдикати развијених земаља у претходном периоду нису имали ове проблеме, већ је њихова активност довела до знатног побољшања услова рада и заштите и безбедности на раду, а развојем и применом нових техничко-технолошких решења, почело је и са гашењем оних послова који су и довели до настајања синдиката (нпр. рад са отровним испарењима, на високим температурама, и сл.). Дакле, место и улога синдиката у транзиционим земљама су сасвим другачији од њихове улоге и места у развијеним земљама. Остваривање синдикалних функција у осиромашеном и недовољно уређеном друштву далеко је теже, па су зато синдикати у постсоцијалистичким земљама на посебном искушењу.

Иначе, позиција синдиката је, сама по себи, врло специфична. Тако, синдикати немају за циљ да непосредно врше политичку власт. Међутим, синдикати имају правни и социјални интерес да утичу на актере политичког живота друштва, а свој однос према њима граде на основу њиховог односа према социјално-економским питањима која су предмет синдикалног деловања, са једне стране, као и на основу њиховог односа према самим синдикатима, са друге стране.

У периодима пуне запослености, када је тржиште рада активно, осећај инфериорности према послодавцу је знатно мањи, јер ако се неке не свиђа један посао може лако добити други. Међутим, у периодима велике незапослености губитак посла се много теже подноси и запослени тада осећају супериорну позицију послодавца. Тада они своју заштиту виде у активностима синдиката, који се боре за изграђивање чистог система индустријске демократије која подразумева развој уређених и прихватљивих процедура запошљавања, отпуштања и регулисања односа на релацији послодавац – запослени.¹⁴⁵

На погоршање положаја синдиката и самих запослених у транзиционим земљама утицала је чињеница да се положај запослених усклађује са принципима тржишне економије, што подразумева да држава више не гарантује запосленост и материјални положај запослених. Тако, предузећа која су у периоду социјализма имала, између осталог, и социјалну функцију, сада то функцију више немају. Проблем је сложенији, јер синдикати, суочени и са унутрашњом реформом, нису били у могућности да заштите запослене на најповољнији начин.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 26.

¹⁴⁶ У вези са социјалном политиком и одговарајућом улогом синдиката, интересантно је поређење између Пољске и Чешке Републике. Упоредити управо ове две земље са ових аспеката је целесходно из неколико разлога. Прво, у ове две земље су још 1990.г. покренути процеси економске транзиције и то по моделу нео-либералне, “шок-терапије”. Реч је о програмима које су водили *Leszek Balcerowicz* у Пољској и *Vaclav Klaus* у Чешкој (који је изјавио да је присталица “гачеризма”). Друго, те две земље су у погледу постигнутих резултата у економској транзицији и у процесима демократизације у самом врху земаља транзиције. Треће, резултати транзиције на социјалном плану у те две земље су веома различити. Тако, боље резултате је остварила Чешка у односу на Пољску. С тим у вези, поставља се једно значајно питање. Наиме, у Пољској је стварањем синдиката “Солидарност” почетком 1980.г. и развојем тога синдиката током 1980-их година остварена, како оцењују моги релевантни аналитичари, највећа аутономна радничка револуција у свету после Другог светског рата. Та револуција је покренула десет милиона радника, организованих у синдикату “Солидарност” у борби за своја права и била је главни чинилац обарања политичког режима реалног социјализма у Пољској. Али, како је дошло до тога да тако масован аутентичан синдикални покрет није допринео смањењу социјалне цене економске транзиције, а како је било

Даље, државе су у транзиционом периоду редуковале социјалну функцију коју су раније вршиле, а изостала је нова и јасна социјална политика. Поред тога, у једном броју земаља Централне и Источне Европе, прве године транзиције биле су конципиране у неолибералном духу, уз примену тзв. шок терапије. Тај приступ је, првих година, донео пад бруто домаћег производа, пад индустријске производње, пад зарада, пораст незапослености итд. што је врло неповољно утицало на масовност и активност синдиката. Процес приватизације, који је врло често имао атрибуте „дивља“, пратиле су и разноврсне злоупотребе, корупција, нагло и прекомерно богаћење итд. У таквим условима, велике су препреке у развоју и остваривању самосталне и независне улоге синдиката као социјалног партнера.

Као главни разлози одсуства борбености синдиката у земљама у транзицији, наводе се: незадовољавајућа масовност синдиката, разједињеност синдикалног покрета, организационе слабости синдиката итд. Неповољном положају и ослабљеном утицају синдиката доприноси и ограничавајуће радно и социјално законодавство, али и расцепканост и уситњеност синдикалног покрета, као и одсуство заједничке стратегије и тактике у процесу приватизације и економске транзиције уопште. Уз све то, синдикати су у неким земљама у транзицији још увек

могуће да у Чешкој, у којој уопште није било неког нобог масовног синдикалног покрета, буду остварени далеко позитивнији резултати на социјалном плану него у Пољској? Тако, после победе на изборима 1990.г. *Lech Walesa* изјављује “победили смо” и то бива мање-више схваћено као да је синдикат “Солидарност” завршио своју историјску мисију. После тријумфа на изборима политичко крило “Солидарности” формира владу, а синдикат “Солидарност” подржава “своју” владу безрезервно и тако губи битна обележја независне аутономне организације. План “шок терапије” који износи *Balcerowicz* бива једногласно прихваћен у парламенту. Синдикат “Солидарност” није учествовао у изради тога плана, нити је заострио питање социјалне димензије економске транзиције. Реагујући на процес погоршања егзистенцијалног положаја радног становништва, бивши мање, више реформисани синдикат и синдикат “Солидарност 80” (групација синдиката која се издвојила из “Солидарности”) организују 1992.г. прве масовније штрајкове са захтевом за повећање најамнине. Коначно, 1993.г. и синдикат “Солидарност” под притиском чланства почиње да организује штрајкове. Долази до смене једне гарнитуре владе политичких лидера “Солидарности”, другом гарнитуром, да би на парламентарним изборима 1993.г. власт освојила Социјалистичка партија реформисаних комуниста. У Пољској се тек 1994.г. уводи институција трипартитног колективног преговарања. Од 1993.г. у синдикату “Солидарност” јача популизам и клерикализам, а јављају се и неки знаци национализма. На парламентарним изборима 1997.г., “Солидарност”, поново осваја власт. У Чешкој, пак, у склопу реализације нео-либералне стратегије економске транзиције, *Vaclav Klaus*, посебну пажњу поклања социјалној димензији транзиције. Он прихвата програм социјалне политике, који су предложили, између осталих, и синдикати. Трипартитно преговарање установљава се већ 1990.г. Реформисани бивши синдиката, делују од 1990.г. надаље као независни” Милош Николић, “Неколико хипотетичких оцена које се тичу неких карактеристика осам година транзиције ка модерној тржишној привреди у Централној и Источној Европи” у: *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур.Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999, 235-237.

изложени репресивним мерама власти, па је присутан и страх запослених да не буду отпуштени са посла.

Слабом друштвеном утицају синдиката, допринела је и чињеница, идеолошког карактера, да је део интелектуалне и политичке елите у Централној и Источној Европи у великој мери под утицајем економског неолиберализма, па није ни заинтересован за неку делотворнију социјалну политику.

Посебан проблем и парадокс са којим се сусрећемо у готово свим транзиционим земљама јесте тај да су у процесу приватизације врло често нови власници фирми постајали бивши директори па и припадници раније политичке номенклатуре, трансформишући се при том у утицајне економске субјекте. Истовремено, иста та лица постављала су знатне препреке у деловању синдиката, па су прокламације о синдикализму, синдикалном плурализму, често биле без стварне подршке.

Синдикални покрет и у бившим југословенским републикама, током транзиције, карактерисала је неорганизованост, расцепканост, беспарица, безидејност, инфериорност. Последице, улога синдиката у колективним преговорима је знатно ослабљена. Дакле, синдикати нису на најбољи начин одговорили потребама радника. Истина, изузетак је Словенија, где синдикати и нису имали велика искушења као у другим републикама, управо због солидне економске развијености и брзог приближавања Европској унији.

Када је, пак, реч о Србији, треба истаћи да је улога синдиката као социјалних партнера остала до данас релативно скромна.¹⁴⁷ Поред тога што су се суочили са смањењем броја чланова, синдикати у Србији су често били подељени што их је спречавало да предузму обимније, заједничке акције. Тако су спорови око репрезентативности синдиката, као и расподела синдикалне имовине из претходног, социјалистичког времена, у великој мери скренули пажњу са важнијих

¹⁴⁷ Став синдиката по питању приватизације, као најзначајнијег сегмента транзиције, врло често је ишао за тим да брани државну, а у нас друштвену својину. У добром броју случајева, а код нас посебно током деведесетих година прошлог века, владала је свест да радници и синдикати требају штитити државну својину, јер је то њихов интерес. Након тога, када је ипак превладала свест о нужности приватизације, онда се у радништву и синдикатима, формирао став о неопходности примене модела инсајдерске приватизације. Основ овог става, огледао се у ставу да радници, који су до приватизације имали статус квази-власника, кроз бесплатну поделу капитала и(ли) откуп акција по повољним ценама постану власници тих истих привредних субјеката.

питања, питања радничких права. Непримерено лоша комуникација и заоштрени односи, допринели су томе да ставови репрезентативних синдиката по неким важним питањима у периоду транзиције буду различити, а врло често и двосмислени.

Међутим, уз уважавање свих проблема са којима су синдикати током транзиционог периода били суочени, треба напоменути да је на страни синдикалних лидера ипак изостала израженија воља и снага у остваривању и заштити права запослених и самих синдиката, а изостала је и активност на пољу ширења знања и свести о изазовима које период изградње тржишне привреде доноси.

2.5. Запослени и приватизација

Са процесом приватизације суштински се мења положај запослених. Свакако најзначајнија промена односи се на редуковање дотадашњих права запослених.¹⁴⁸ Један од најзначајнијих циљева приватизације је повећање економске ефикасности предузећа. Са тог становишта, постоји конфликт између настојања да се побољша положаја запослених (нпр. повећање минималних зарада) и жеље власника да максимизирају профит. Неолиберални програм економских промена, у коме приватизацији припада централно место, водио је институционалним решењима која су била на штету радника, а у корист послодавца (власника капитала). Упоредо са приватизацијом остварена је и либерализација тржишта капитала која такође јача „преговарачку моћ“ капитала.

2.5.1. Приватизација кроз призму запослених и синдиката

Приватизација која у суштини представља процес трансформације друштвене и државне својине у приватну, може се вршити са накнадом или без накнаде. Приватизација није сама себи циљ, већ је интегрални део економских,

¹⁴⁸ Период након Другог светског рата обележио је тренд раста зарада и права из радног односа.

привредних, социјалних и демократских реформи и процеса изградње и развоја одговарајућег модела тржишне економије.

Постоји више модела приватизације који се међусобно прилично разликују, са једне стране према поступку и техникама спровођења, а са друге стране по тзв. постприватизационој структури власништва и начину функционисања приватизованих привредних субјеката. Различити модели приватизације дају и различите ефекте.¹⁴⁹ Постоји велики број ставова, аргумената и контрааргумената о значају, могућностима и ефектима појединих модела приватизације. Но, поједини модели примењени у одређеном броју земаља дали су позитивне ефекте, али истовремено ти исти модели у другим земљама нису дали очекиване резултате.

Приватизација није лак, једноставан и опште прихватљив процес. Пре свега зато што, поред свог основног – економског и развојног, она има и сложена и бројна – правна, социјална, политичка, чак и морална и филозофска значења и последице. У њиховој основи је чињеница да свака власничка трансформација, а тиме и приватизација, директно задире у постојеће интересе и односе моћи, односно иде у прилог једних и истовремено погађа интересе других друштвених група.¹⁵⁰

Али, како спроведена приватизација изгледа кроз призму запослених у, појединим, бившим социјалистичким земљама?

На пример, Мађарска је једина земља Средње и Источне Европе, код које је апсолутно доминантан модел приватизације била продаја државних предузећа по тржишним ценама (модел јавне продаје). Страним купцима је био дозвољен приступ и најзначајнијим предузећима. Такав модел дао је позитивне ефекте са

¹⁴⁹ На пример, у Републици Чешкој, 1849 компанија је приватизовано у програму масовне приватизације. У просеку, више од 80% укупног броја акција је било понуђено у масовној приватизацији, а само је релативно мали део задржала држава. Ипак, знатан број компанија је продат стратешким инвеститорима. У овим случајевима, само је мали део њихових акција укључен у масовну приватизацију, уколико их је уопште било. У случају Мађарске, висока концентрација власништва је доследна стратегији приватизације којој се тежи у овој земљи. Узимајући у обзир највеће не-финансијске компаније у Мађарској и искључујући оне у којима је држава највећи акционар, просечан удео највећих акционара је 50,3%, а просечан удео три највећа акционара је 56,9%. У Пољској је приватизација одлагана много година, иако је обављен одређени број продаја стратешким инвеститорима, као и откупљивање од стране управе/запослених. Програм масовне приватизације је обухватио 512 компанија, тј. мање од трећине компанија које су биле обухваћене масовном приватизацијом у Чешкој. Katharina Pistor, *op.cit.*, 264-266.

¹⁵⁰ Зоран Стојиљковић, “Приватизација као игра интереса и моћи” у: *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур.Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999, стр.275.

становишта приватизационих прихода, али са аспекта запослених није био повољан с обзиром на то да је подразумевао отпуштање вишка радне снаге. При том, треба нагласити да су практично сви синдикати у Мађарској прихватили потребу за приватизацијом, знајући који су проблеми наслеђени из социјалитичке прошлости. Али, радници и синдикати нису били потписници, нити учесници у закључивању уговора о продаји фирми. Као продавац држава је била више заинтересована за повећање буџетских прихода, а неупоредиво мање за заштиту радних места и ново запошљавање. У каснијем периоду, позиција запослених, као и синдиката, знатно је побољшана.

У Чешкој је, пак, коришћен ваучерски модел приватизације. Основна идеја сводила се на следеће: пошто грађани не располажу довољним капиталом да би учествовали у приватизацији и пошто велики број државних предузећа није довољно атрактиван онима који такав капитал имају, онда држава штампа приватизациони новац – ваучере, бесплатно их дели грађанима и продаје акције државних предузећа, путем централизованих лицитација, за тај приватизациони новац. Приватизација у Чешкој уживала је велику подршку како запослених, тако и целокупног становништва. Такође, ниједна значајна политичка партија није била против приватизације, мада је било дебата о брзини и опсегу приватизације, институционалним структурама и улози запослених у том процесу.¹⁵¹ При том, синдикати нису успели у својим захтевима да и они одлучују у поступку приватизације, па је њихов предлог од стране парламента одбијен. Но, истовремено, понуђен им је нови акт о колективном уговарању који је уобличио и промовисао конкретна правила за активност синдиката.

Приватизација у Словенији, пак, спровођена је упоредо са реструктурирањем привреде и то је био концепт који је економију оживљавао спорије, али је, са аспекта запослених, тај процес био мање болан, јер није дошло до масовног отпуштања радника. Поред тога, када је реч о великим предузећима, долазило је до њихове декомпозиције и децентрализације, па је створено више

¹⁵¹ Грађани нису могли трговати ваучерима, али су их могли предати инвестиционим фондовима. Интересантно је то да су синдикати имали могућност, као и сви други, да се придруже “игри приватизације”, оснивајући инвестициони фонд како би имали, преко власништва деоница, утицаја на доношење одлука у предузећу. Но, синдикати нису искористили ову прилику.

мањих фирми. Оваква форма је имала значај и за саме запослене, јер је таква промена облика омогућила флексибилније понашање и пословно прилагођавање ових привредних субјеката и без већих инвестиција.

2.5.2. Запослени и приватизација у Србији

У Србији је приватизација у пуној мери започета тек применом Закона о приватизацији из 2001. године, па се у овом делу анализирају, кроз призму запослених, ефекти примене овог закона.

Запослени и њихови синдикати у великом броју предузећа уопште нису учествовали у процесу приватизације (пре свега у аукцијским процедурама), а у једном броју уопште нису били ни информисани о отпочињању приватизације. Пословодства субјеката приватизације су врло често вршила опструкцију и онемогућавала учешће синдиката у самом процесу, и то кроз претње, уцене, а врло често и сами синдикати нису имали довољну јачину да се изборе за своје место у том процесу.¹⁵²

Даље, за било коју тендерску продају, састав тендерске комисије одређивала је држава, па чак и финансијског саветника. Чак ни то није довољно, већ Агенција за приватизацију даје предлог тендерској комисији како да изврши избор тј. рангира понуде. Дакле, држава је преко својих органа преузела превелика овлашћења у процесу приватизације, али границе одговорности нису јасно утврђене.

Затим, једна често присутна карактеристика начина приватизације је нетранспарентност. Тако, о бројним продајама јавност није на адекватан начин обавештавана, већ само путем разних саопштења, без конкретних података. Даље, уговори о купопродаји нису објављивани, одбијани су захтеви синдиката да изврше увид у документацију, запослени су ускраћивани за прецизне податке итд.

¹⁵² Да је и сам законодавац умањио улогу запослених и синдиката у поступку приватизације, најбоље се види у одредби чл.16 Закона о приватизацији, где стоји да се иницијатива за приватизацију “доставља” синдикалним организацијама, а запослени се “обавештавају на уобичајен начин”. И у једном и у другом случају, законодавац не прописује обавезност повратне информације.

У одређеном броју субјеката приватизације након продаје долазило је до афера и нерегуларности. Тако, нови власници врло брзо су, својим понашањем, показали само заинтересованост за извлачење користи из предузећа. Мотиви за непоштовање уговора били су различити: од личних интереса или интереса конкурентских предузећа, до неспособности, несналажљивости и лоше организованости самих купаца.

Уговорне одредбе нису поштоване, пре свега у делу који се односи на обавезу инвестирања, поштовања колективних уговора, отпремнина, зарада. Због тога су запослени предузимали и различите активности, од формалноправних – захтева за контролу и раскид уговора, штрајкова, до врло радикалних (блокада инфраструктурних објеката, физичко спречавање нових власника да преузму предузећа, итд.). У ситуацијама када је и долазило до усвајања захтева радника, те раскида купопродајних уговора (а процедура раскида је постала лакша тек од измена Закона о приватизацији из 2005. године) и пребацивања капитала предузећа Акцијском фонду (који именује привременог заступника до поновне приватизације), губитници су опет били сами запослени и приватизована предузећа, јер су до тренутка раскида додатно економски исцрпљена.

У одређеном броју продаја, пак, мотив куповине нису били нити предузеће, нити бренд, нити лиценце, нити производња, већ само право коришћења градског грађевинског земљишта, што је неминовно довело до гашења производње и самих привредних субјеката (или, у бољем случају – дислоцирања на друго место), а самим тим и до останка без посла. То се врло често дешавало одмах након истека обавезе из купопродајних уговора да се делатност задржи у одређеном периоду (до 5 година).¹⁵³ На тај начин куповина предузећа постаје вишеструко исплатива, али са огромним последицама по запослене.

Права запослених, кршена су на најразличитије начине. Као карактеристична, издвајају се следећа:

¹⁵³ Суштина се огледа у томе да се купују фабрике на атрактивним локацијама које су предвиђене за друге намене. Онда се предлаже измена плана детаљне регулације и његово прилагођавање генералном, а када истекну уговорне обавезе и стекну се урбанистички услови, гаси се производња (или у бољем случају – дислоцира се на друго место), а грађевинско земљиште из индустријског прелази у режим комерцијалног, па фабрике бивају замењене стамбено-пословним зградама.

- Непријављивање радника. Проблем је вишедимензионалан, јер инспекцијске службе и судови нису брзи и ефикасни у проналажењу, кажњавању и сузбијању ове негативне појаве, а често се и сами радници не одлучују да пријаве ову појаву, управо због страха од губитка и таквог посла, самим тим страха за своју егзистенцију. Тешко је тачно утврдити колико људи ради „на црно”, јер су облици таквог рада бројни, али према неким проценама тај број се креће око 200.000. На овај начин су права запослених на озбиљан начин угрожена;

- Неуплаћивање доприноса. У питању је, такође негативна појава како са аспекта запослених, тако и са аспекта државе, јер се запосленима компликује остваривање права пред фондом пензијско-инвалидског осигурања са једне стране, а држава, са друге стране, остаје без прихода што отежава редовну исплату пензија. Поред тога, врло често се дешава да су запослени пријављени на тзв. минималне износе, како би послодавац држави платио дажбине у што мањем износу. То, у пракси, значи да запослени формално примају минималан износ, па се на тај износ врше обрачуни и плаћања пореза и доприноса, а разлику до стварно договорене зараде примају на руке. И на овај начин, држава остаје ускраћена за приходе, а радници без стварне основице код сутрашњег обрачуна пензије;

- Разбијање синдиката. Како су нови власници, у добром броју предузећа, имали негативан став према синдикатима, то су на различите начине утицали на њихово разбијање, па је дошло до тога да у неким привредним субјектима синдикати више и не постоје, а у другим су поједини изгубили репрезентативност;

- Ускраћивање права на бесплатне акције. У појединим приватизованим предузећима бесплатне акције нису ни подељене, иако је обавеза установљена самим Законом о приватизацији,¹⁵⁴ па су запослени принуђени да путем тужби остварују своја права;

¹⁵⁴ Право на стицање акција без накнаде не остварује се у субјектима приватизације у којима није продато више од 50% друштвеног капитала, нити у субјектима приватизације у којима се спроводи реструктурирање. Капитал за стицање акција без накнаде у поступку продаје капитала јавном аукцијом не може бити већи од 30% капитала који се приватизује, односно 15% уколико се примењује метод јавног тендера. Запослени, иначе, имају право на стицање акција без накнаде чија је укупна номинална вредност 200 еура (у динарској противвредности) за сваку пуну годину радног стажа, с тиме што ће се сразмерно смањити право за стицање акција без накнаде уколико је вредност капитала за стицање акција без накнаде мања од укупне номиналне вредности акција које запослени требају стећи без накнаде.

- Кршење права мањинских акционара. У појединим приватизованим предузећима права мањинских акционара су на различите начине кршена и ускраћивана, па смо сведоци неравноправног положаја мањинских акционара са већинским власником. Уз то, удружења малих акционара у неким предузећима чак нису ни формирана, а њиховом другоразредном положају допринели су и сами акционари због слабе едукованости и информисаности, а не ретко и уплашености.

Због тога, не чуди незадовољство и разочарање великог броја запослених резултатима приватизације. Деценијама уназад, радници су кроз пароле и слогане, попут „фабрике радницима”, убеђивани да су они власници средстава за производњу. Интереси радника били су максимално заштићени. Зато су запостављање и елиминисање запослених из процеса приватизације, као и бројни проблеми у постприватизационој фази, неминовно довели до конфликта и социјалне напетости. Јер њихова права кроз бесплатну поделу акција су ограничена.

Поред тога, током приватизације велики број запослених је остао без посла. Без посла су махом остајали средовечни радници који немају неку перспективу у погледу новог запослења, па је приватизација додатно увећала проблем незапослености. Тенденција повећања броја незапослених лица настављена је и након 2001. године, односно након почетка примене Закона о приватизацији. Тако се повећање незапослености директно јавља као последица економских реформи, приватизације и реструктурирања.¹⁵⁵

У самом процесу реструктурирања дошла је до изражаја тзв. прикривена незапосленост. У питању је она група радника која формално-правно јесте запослена, али фактички, имајући у виду суштинске потребе привредног субјекта, представља вишак. У приватизованим предузећима, пак, дошло је до смањења

¹⁵⁵ „Приватизација има свој тзв. приватизациони трошак. Директни микроекономски трошкови (са којима се држава суочава) имплицирају: 1) припрему фирми за продају, 2) финансијске трошкове реструктурирања, 3) трошкове физичке рехабилитације, 4) трошкове решавања захтева запослених. Индиректни микроекономски трошкови су: 1) губитак потенцијалних зарада и 2) трошкови корупције и дослуха између приватних инвеститора и јавних агената. Макроекономски трошкови, као последица приватизације, укључују: 1) непосредне трошкове планирања и имплементирања укупног програма приватизације, 2) посредне трошкове узроковане могућим последицама приватизације у изразу незапослености, ниске агрегатне тражње, губитка буџетских прихода, 3) трошкове реорганизовања и евентуално ниске ефикасности државне политике.” Коста Јосифидис и Зора Прекајац, *op.cit.*, стр.65-66.

броја запослених. Због тога што је, са једне стране, у ранијем периоду у друштвеним предузећима запошљаван велики број људи иако за то реално није имало потребе, а са друге стране и због тога што се уводе нове технологије и технике које захтевају мањи број извршилаца. Како нови власници не желе вишак запослених, то питање решавају на различите начине – социјални програми, премештај на друга радна места итд. При том, нови послодавци, неретко, и злоупотребљавају одређена позитивноправна решења, па се радници, суочени са тим, пријављују за тзв. социјални програм и „добровољно” напуштају предузећа.

Конечно, процес реструктурирања и приватизације свакако забрињава и запослене у јавном сектору, јер је овај сектор ушао у процес рационализације и смањења броја радника.

3. Реформа радног и социјалног законодавства

Питање регулисања радних односа, а шире гледано и места и улоге радног права у систему права, има посебно место у процесу развоја тржишне привреде.¹⁵⁶ Талас реформи није заобишао ни радно право, па смо сведоци његовог редефинисања и реафирмације класичног радног права. Редфинисање радног права врши се у националним оквирима, како би и ова грана права била комплементарна тржишном начину привређивања. Али, радно право не само да се редфинише како би одговорило захтевима савремене тржишне привреде, већ и да би се уподобило са регионалним, а пре свега са универзалним правним актима из ове области. Идеје водиле садржане су у конвенцијама и препорукама Међународне организације рада, али и у правним актима Европске уније. Међутим, изазов је већи, јер свака земља у овом погледу има и своју традицију и своје специфичности.¹⁵⁷

¹⁵⁶ У радноправној теорији и пракси радни однос се најчешће дефинише као добровољан, самосталан, правно допуштен правни однос који има одређене специфичности које се, пре свега, односе на садржину, каузу, субјекте и заштиту права. У питању је сегмент радног права, као самосталне гране права.

¹⁵⁷ Компарације ради, Немачка која свакако спада у ред развијених земаља, има велики број прописа који регулишу радноправну материју. Прописи из области радног права јесу разуђени, а при том савремени. Но, прописи који се односе на основне грађанско-правне односе, а који се између

Процес прилагођавања радног права тржишном начину привређивања је сложен задатак. У том поступку треба наћи прихватљиво и компромисно решење и омогућити заштиту запослених, са једне стране, уз уважавање економске ефикасности и тржишног начина функционисања у свим сегментима, на другој страни. Ранији концепт у коме је био врло изражен и заштићен положај радника, мења се концептом у коме се јављају социјални партнери који уређују међусобне односе, услове рада и запошљавања. Тако, радно законодавство које одговара савременим економским и социјалним изазовима, а посебно тржишном начину привређивања, треба да:¹⁵⁸

- успостави правни оквир који ће омогућити продуктивне индивидуалне и колективне радне односе;
- буде важан инструмент социјалног дијалога обезбеђујући адекватан оквир за послодавце, раднике и њихове представнике у остваривању међусобне интеракције на радном месту, односно оквир за сарадњу између власти, капитала и рада;
- представља нормативни израз социјално-правне државе.

Када је реч о индивидуалном радном праву, може се прихватити став да се као неспорни елементи тржишног начина привређивања, а који се рефлектују на овај сегмент, појављују:¹⁵⁹

- субординација (обављање послова радног места под контролом и налозима послодавца),
- непостојање монопола на радно место,
- услови који утемељују конкуренцију знања и способности,
- афирмација принципа да зарада представља израз квалитета и квантитета рада, уз доследно поштовање радне и технолошке дисциплине.

Уз то, треба нагласити да у условима тржишног начина привређивања, запослени нису заштићени од негативних ефеката тржишних законитости и да државна заштита запослених остаје реликт прошлости.

осталог тичу и радног права (закључивање уговора о раду, отказу, зарадама и сл.) регулисани су Грађанским закоником, донетим још с краја 19. века.

¹⁵⁸ Jasminka Gradašević-Sijerčić, "Aktuelna pitanja radnog zakonodavstva BiH" u: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* XLVII 2004, Sarajevo, 2004, 120-121.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 123-124.

На пољу колективног радног права нужно је извршити демократизацију синдикалног удруживања, демократизацију колективног преговарања и развијати социјални дијалог.

Тако, уподобљавајући колективно радно право условима тржишне привреде, период транзиције карактерише демократизација синдикалног удруживања и увођење синдикалног плурализма. Синдикални монизам, који је био карактеристичан у периоду социјализма, напушта се као концепт, па смо сведоци умножавања синдикалних организација у свим земљама у транзицији. Специфичност синдикалног плурализма у почетној фази транзиције је у томе што на сцени постоји више врста синдиката: тзв. стари („државни”) синдикати са превазиђеном организационом и кадровском структуром, затим синдикати који су имали епитет „државних” али су постепено, а негде чак и радикално реформисани, као и новоформирани који се често декларишу као „независни”, „самостални” или „слободни” синдикати. Али, синдикална демократизација, иако доноси низ предности, у појединим земљама донела је и одређене проблеме, јер је дошло до конфронтације појединих синдиката, међусобних оптужби које је „идеолошки” а које „независан”, затим покушаја мањих синдиката да изборе своје место на синдикалној сцени често и на непримерен начин, уз истовремену активност већих синдиката у циљу маргинализације мањих, итд. Супротно томе, у условима транзиције и изградње тржишне привреде важно је да синдикална сарадња буде на вишем нивоу, јер на тај начин јача улога синдиката као социјалних партнера, пре свега као преговарача. Уз све то, синдикално удруживање и активност треба да остану изван политике и политичких циљева, иако се у упоредноправном прегледу могу наћи земље, додуше оне које спадају у ред развијених, које омогућавају синдикатима и одређено политичко деловање тј. постављање одређених „политичких циљева”.

Демократизација колективног преговарања такође представља важан сегмент у процесу развоја и осавремењивања односа у области рада. Суштина је у ограничавању моћи појединих актера, уз развој међусобног поштовања. Истина, у

упоредној пракси могу се уочити различити приступи улози и значају послодаваца и синдиката у периодима просперитета и кризе.¹⁶⁰

Коначно, развијање социјалног дијалога као институционалне форме за разговоре представља, такође, врло важан сегмент редефинисања садржајних елемената и самог радног права у транзиционом периоду. Развој института социјалног дијалога треба да допринесе смањивању разлика у моћи између социјалних партнера, као и поспешивању улоге и значаја самог социјалног дијалога. Међутим у условима синдикалног нејединства, позиција државе је изразито јача од позиције синдиката и послодаваца, што умањује демократичност овог института. Иначе, социјални дијалог као платформу треба реализовати на свим нивоима – почев од највишег, државног, па до оног најнижег – до предузећа тј. микро субјеката.

3.1. Промене у радном законодавству

Радно законодавство транзиционих земаља којима је као приоритет одређена изградња тржишног начина привређивања, трпи корените промене. Нови радноправни прописи својим решењима доносе радикалне промене и раскид са социјалистичким периодом у коме је радник имао посебно место и био посебно заштићен. За разлику од ранијег периода када су права радника утемељена у тада

¹⁶⁰ „На пример, амерички модел преговарања, у условима просперитета и раста надница, доминантну улогу обезбеђује представницима капитала – послодавцима. Међутим, почетком осамдесетих година долази до наглог успона Јапана, као светске економске велесиле, који почиње да конкурише америчкој привреди. Томе је претходила и тзв. велика нафтна криза. То доводи, са једне стране, до постеченог интензивирања рада у Америци и, са друге стране, до ограничавања раста надница. Последица је опасност од угрожавања социјалног мира. У таквим условима мења се логика колективног преговарања. Јача позиција синдиката нарочито на вишим нивоима и они наступају грански и јединствено, што даље води побољшању позиције запослених. На другој страни, скандинавски модел колективног преговарања у условима просперитета карактерише централизовано преговарање које значајно смањује варијације у положају запослених на том нивоу, што је све у духу „социјалног капитализма”. Међутим, кризни услови након осамдесетих година мењају традицију, али у супротном смеру од онога који се одвија код америчког модела. Наиме, након осамдесетих година и из истих разлога као и у Америци, јачају процеси децентрализације колективног преговарања и афирмисања локалног и компанијског преговарања. Ово даље рађа разлике у примањима и условима рада, заоштрава конкуренцију међу послодавцима и међу запосленима, итд. све у свему, слаби ранија снага и преговарачка моћ запослених, односно синдиката.” Предраг Јовановић, “Оквири и правци демократизације односа у области рада” у: *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004, 31-33.

важећим прописима била квантитативно и квалитативно тако широка да се говорило о државном заштитном законодавству радника, у постсоцијалистичком периоду долази до редукције тих права. Концепт „првог и јединог запослења” постао је прошлост, а флексибилност радног односа, несигурност радног места и потреба за сталним учењем и стицањем нових знања постала је реалност у постсоцијалистичким земљама.

У ком правцу иду промене? Начелно, у новом радном законодавству, радни однос има наглашенији уговорни карактер, уз задржавање одређених јавноправних обележја, затим промовише се слобода колективног преговарања, слобода удруживања, достојанство на раду, забрана дискриминације¹⁶¹, партиципација запослених у одлучивању, непостојање монопола на радно место, потреба за једнаким тј. јединственим уређењем радног односа без обзира да ли је послодавац физичко или правно лице, могућност мирног решења радних спорова, право на штрајк, итд.

Посебну промоцију доживљава социјално партнерство, које, као институт, мора бити таквог капацитета и такве способности да социјални партнери различитим врстама дијалога и споразума уређују, осим међусобних односа, и услове рада, запошљавања, положаја, итд. Изазов је велики, јер треба наћи праву меру између социјалне сигурности са једне стране и економске ефикасности, са друге стране.¹⁶² Треба спречити злоупотребе и треба обезбедити ваљану заштиту права на раду и у вези са радом, тим пре што у тржишном начину привређивања радно законодавство не штити запослене од тржишних законитости, неефикасног пословања и негативних ефеката кризе.

¹⁶¹ Као могући облици дискриминација (врсте дискриминације) издвајају се: дискриминација према полу; дискриминација по основу брачног и породичног статуса; дискриминација по основу расе, боје коже, етничког порекла и националне припадности; дискриминација по основу старосног доба; дискриминација по основу политичке, синдикалне, идеолошке или верске припадности и дискриминација због инвалидности, односно опште здравственог стања. Више о томе: Марио Рељановић, Марина Матић и Горан Илић, *Приручник за примену антидискриминационог законодавства*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, 15-26.

¹⁶² „Без обзира на различите моделе и традиције радног законодавства у свим земљама са тржишним начином привређивања, трага се за проналажењем прихватљивог и стабилног односа између функција радног законодавства везаних за социјалну заштиту и једнакост тј. заштиту послопримаца и уважавање економске ефикасности у контексту привредно развојних реалитета времена” Јасминка Градашчевић-Сијерчић, “Aktuelna pitanja radnog zakonodavstva BiH” u: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XLVII 2004*, Sarajevo, 2004, str.121.

Уз све то, изградња новог модела радног законодавства доноси и дилему да ли примат дати економским мотивима који имају основ у слободи уговарања, флексибилном тржишту рада и сл, или социјалним чија су обележја: државна регулација радних односа, заштита запослених радника и др. Послодавци су, наравно, заинтересовани за либералнији концепт – за слободу уговарања, једноставност у заснивању, али и прекиду радног односа, што мање издатке, док запосленима одговара други концепт, који је оличен у сигурности запослења, државној регулацији радних односа, стабилности зарада, итд. Либералнији концепт доноси виши ниво запослености, али са друге стране и несигурност радног места.

3.1.1. Радно законодавство у одабраним балканским земљама у транзицији

Балканске земље у другој фази транзиције приступају измени радног законодавства. Нови законодавни оквири успостављају се као одговор на неефикасност правне државе, испољене током деведесетих година прошлог века, која је у условима убрзане трансформације и приватизације резултирала таласом стечајева, неефикасном производњом и растом стопе незапослености.

Промене радног законодавства одражавају тенденције модернизације и демократизације радних односа. Други правац промена односи се на флексибилизацију, односно поједностављање регулације радних односа.¹⁶³ Најзад, трећи разлог реформе радног законодавства условљен је потребом даљег усаглашавања регулације система радних односа са европским стандардима.

¹⁶³ Појава флексибилизације настаје као одговор на кризу запослености и промена у понашању послодаваца који су поставили захтеве да се правила која уређују радне односе и услове рада прилагоде захтевима тржишта, односно да ослаби интервенција државе у те односе. Циљ је био утицати на то да се омогуће прилагодљиви услови и регулација рада, те смање трошкови рада. Viktor Gotovac, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, 4/2003, 418-419.

а) Црна Гора

У последњој деценији 20. века, у поступку транзиције и изградње тржишне привреде, у Црној Гори донета су 2 закона о раду. Најпре 2003.године¹⁶⁴ (у периоду постојања заједничке државе са Србијом), а потом 2008.године¹⁶⁵ када је Црна Гора постала самостална држава. Кроз ове законе, радно законодавство је, као и у другим земљама региона, претрпело веће промене. Напуштена су стара решења и концепт у коме је запослени имао положај „заштићеног субјекта” и био носилац врло широких и бројних права. Насупрот томе, промовисан је концепт зависног рада, субординације, непостојања монопола на радно место и незаштићеност од деловања тржишних законитости. При том, запосленима је признато право на синдикално организовање, право на штрајк, колективно преговарање, итд.

Приликом доношења Закона о раду 2003.године, у образложењу предлога, као циљеви су одређени: трансформација радног односа у уговорни однос између послодавца и запосленог, што би одговарало условима рада у различитим својинским облицима као и потребама тржишне привреде, правне претпоставке за већу покретљивост радне снаге према потребама процеса рада и разбијању монопола над радним местом, иста права, обавезе и одговорности из радног односа за све запослене и послодавце у свим обележјима организовања рада, без обзира на својинске односе, већа овлашћења директора приликом одлучивања о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених у организовању процеса рада, решавање спорних питања између запосленог и послодавца мирним путем (арбитража), ефикасније колективно договарање, итд.

И овај закон, као и већина таквих, имао је систематизацију од посебног ка општем (закон садржи најпре одредбе о Уговору о раду, а знатно касније одредбе о Колективном уговору), што поједини теоретичари критикују, износећи став да ове

¹⁶⁴ Закон о раду – објављен је у *Службеном листу Републике Црне Горе* бр.43/03, 79/04 и 25/06. Престао је да важи 23.08.2008.г. Има 157 чланова, а обухвата следеће главе: 1) Основне одредбе, 2) Уговор о раду, 3) Права запослених, 4) Заштита запослених, 5) Одговорност запослених, 6) Престанак радног односа, 7) Престанак потребе за радом запослених, 8) Заштита права запослених, 9) Колективни уговори, 10) Услови за рад синдиката, 11) Посебне врсте уговора о раду, 12) Радна књижица, 13) Надзор, 14) Казнене одредбе и 15) Прелазне и завршне одредбе.

¹⁶⁵ Закон о раду, *Службени лист Црне Горе*, бр.49/08 и 26/09.

законе треба обрнуто систематизовати (од општег ка посебном). Даље, изостало је правилно и потпуно нормирање и дефинисање социјалног дијалога. Истакнут је принцип јединствености и једнообразности правила из радног односа, како за запослене тако и за послодавце. Међутим, законско „форсирање” овог начела, истовремено је створило одређене противречности.¹⁶⁶ Затим, промовисан је принцип трансформације радног односа у уговорни однос. Но, то није изведено на највештији начин обзиром да је текст овог закона преоптерећен нормама, па је самим тим сужена слобода уговарања. Коначно, тежња за ефикаснијим одлучивањем о правима, обавезама и одговорностима на раду и у вези са радом, довела су до тога да се укине начело двостепености одлучивања, што је свакако на штету запослених.

Током 2008.године донет је нови Закон о раду. Овај закон има 180 чланова и ширу систематику.¹⁶⁷ Закон у одредби чл.22 прописује да се уговор о раду закључује у писаној форми, пре ступања на рад. Но, уколико послодавац са запосленим не закључи уговор, а запослени при том ступи на рад, сматраће се да је запослени засновао радни однос на неодређено време и то даном ступања на рад, под условом да запослени прихвати запослење. У том случају, послодавац је дужан да у року од три дана од дана ступања на рад закључи уговор о раду са запосленим, и то на неодређено време. Код уговора о раду на одређено време, закон има општу формулацију, да се такав уговор закључује на време чије је трајања унапред одређено. Међутим, уколико запослени настави да ради по истеку рока за који је

¹⁶⁶ „У којој је мери Закон о раду Републике Црне Горе успео да оствари прокламовани принцип јединствености и једнообразности радног односа, довољно говори и податак да на више места у наведеном Закону се помиње формулација “да овај принцип или право важи “у оној мери”, ако другим законом није другојачије регулисано. На овај начин законодавац наведеног Закона је често долазио у извесну дихотомију, односно противречност и јаз који није могао премостити, без на начин фикције и наведене декларације. Тим методом и начином, не могу се задовољавати универзални правни стандарди, који важе у савременим радно-правним законодавствима развијених држава, како у радно-правном смислу, тако и у економском значењу” Бранко Михаиловић, “Критички осврт на Закон о раду Републике Црне Горе” у: *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004, 298-299.

¹⁶⁷ Тако, глава I обухвата основне одредбе, затим глава II се односи на уговор о раду, глава III – права и обавезе запослених, глава IV – престанак потребе за радом запослених, V – заштита запослених у случају стечајног поступка, VI – заштита запослених, VII – заштита права запослених, VIII – одговорност запослених, IX – престанак радног односа, X – колективни уговори, XI – организације запослених и послодавца, XII – посебне врсте уговора о раду, XIII – радна књижица, XIV – надзор, XV – казнене одредбе и XVI – прелазне и завршне одредбе.

закључен уговор о раду, онда је послодавац дужан, сходно одредби чл.26 Закона, да уговор о раду на одређено време трансформише у уговор о раду на неодређено време, наравно ако запослени пристане на такво запослење.

И овај закон, сходно тенденцији у радном законодавству, прописује обавезу послодавца да омогући запосленом образовање, стручно оспособљавање и усавршавање, с тим што то везује за потребу процеса рада, увођење новог начина организације рада, а посебно приликом усвајања и примене нових метода у организацији и технологији рада.

Закон, такође, јамчи запосленима слободу синдикалног организовања и деловања, без претходног одобрења. Синдикална организација самостално одлучује о начину њеног заступања код послодавца. Послодавац има обавезу да информише и обавештава синдикалну организацију о одређеним питањима (резултати пословања, развојни планови итд.). Интересантно је да је закон приликом доношења садржао и одредбу о репрезентативности синдиката,¹⁶⁸ која је ступањем на снагу Закона о репрезентативности синдиката¹⁶⁹ престала да важи.

Даље, у овом, као и у претходном закону, посебно су издвојене норме о престанку потребе за радом запослених. Ове норме нису систематизоване у делу који се односи на заштиту запослених, већ у посебној, IV глави. Такође, пажњу заслужују и одредбе главе VIII (одговорност запослених), где су кроз чл. 125 као мере за повреду радних обавеза прописане новчана казна и престанак радног

¹⁶⁸ Члан 156 је прописивао: „Репрезентативна организација синдиката, у смислу овог закона, је синдикална организација која има највећи број чланова и која је као таква регистрована код министарства.”

¹⁶⁹ Закон о репрезентативности синдиката, *Службени лист Црне Горе*, бр.26/10; Закон након општих одредби садржи одредбе о условима за утврђивање репрезентативности синдиката, поступку за утврђивање репрезентативности, преиспитивању утврђене репрезентативности те прелазне и завршне одредбе. Синдикатом се сматра синдикат организован код послодавца, синдикат организован у грани делатности, групи односно подгрупи делатности и синдикат организован на нивоу Црне Горе. Репрезентативност синдиката утврђује се на основу општих и посебних услова прописаних овим законом. Општи услови су: да је синдикат уписан у регистар; да је независан од државних органа, послодавца и политичких партија и да се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора. Посебан услов за утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца је да синдикат чини најмање 20% запослених од укупног броја запослених код послодавца. Синдикат на нивоу гране делатности, групе односно подгрупе делатности је репрезентативан ако, поред општих услова, има најмање 15% запослених од укупног броја запослених у грани делатности, групи односно подгрупи делатности. Синдикат на нивоу Црне Горе је репрезентативан ако је, осим општих услова, у тај синдикат удружено најмање пет синдиката на нивоу гране делатности, групе односно подгрупе делатности и ако тај синдикат чини најмање 10% запослених од укупног броја запослених у Црној Гори.

односа. Дакле, постоје само две мере, обе у виду казне, а кроз призму поступности и каскадне одговорности изостаје бар још једна мера (као санкција у ширем смислу), у виду опомене. Исто тако, има одређених термилошких слабости. Тако, други и трећи став овог члана имају недостатак у том смислу што је прописано да се „новчана казна може изрећи за лакше повреде радних обавеза...”, као и „престанак радног односа може се изрећи...”, што кроз призму језичког тумачења значи да се и за најтежу повреду не мора изрећи ова мера, јер се не користи императивни облик, већ се оставља могућност („може”).

Даље, важећи Закон о раду проширује границе начела забране дискриминације.¹⁷⁰ Овим законом, потврђује се и шири принцип промовисан још Универзалном декларацијом о људским правима Организације уједињених нација – да су сви људи једнаки у правима и пред законом. Тако, одредбом чл.5 прописано је да је забрањена непосредна¹⁷¹ и посредна¹⁷² дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, веру, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националност, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовно стање, чланство у политичким и синдикалним организацијама или неко друго лично својство. Дискриминација је забрањена у односу на: услове запошљавања и избор кандидата за обављање одређеног посла; услове рада и сва права из радног односа; образовање, оспособљавање и усавршавање; напредовање на послу; отказ уговора о раду. Истовремено, закон прописује да су ништаве одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од прописаних основа. Закон, такође, изричито забрањује

¹⁷⁰ “У пракси Европског суда за људска права у Стразбуру, дискриминација је дефинисана као:

- „различито третирање без разумног оправдања особа у битно сличној ситуацији”, случајеви *Fredin v.Švedska*, *Zarb Adami v.Malta*;

- „појам дискриминације укључује случајеве где је особа или група третирана без правног оправдања, неповољније од других, па макар и Конвенција не предвиђа повољнији третман” случај: *Abdulaziz, Balandali v.U.K.*”, *Jasminka Gradašćević-Sijerčić*, “*Jednakost i diskriminacija u radnom zakonodavstvu BiH*”, у: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* ЛП 2009, Сарајево, 2009, 129.

¹⁷¹ Непосредна дискриминација, у смислу овог закона, јесте свако поступање узроковано неким од основа из члана 5 овог закона којим се лице које тражи запослење, као и запослени ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији.

¹⁷² Посредна дискриминација, у смислу овог закона, постоји када одређена одредба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друга лица, лице које тражи запослење као и запослено лице, због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења.

узнемиравање¹⁷³ и сексуално узнемиравање¹⁷⁴ на раду и у вези са радом. При том, дискриминацијом се не сматра прављање разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са неким од основа дискриминације, представљају стварни и одлучујући услов обављања посла и да је сврха која се тиме жели постићи оправдана. Такође, дискриминацијом се не сматрају ни одредбе закона, колективног уговора и уговора о раду које се односе на посебну заштиту и помоћ одређеним категоријама запослених (инвалида, жена за време трудноће и породилског одсуства, и сл.).

У случајевима дискриминације, лице које тражи запослење, као и запослени, могу покренути поступак пред надлежним судом, у складу са законом.

б) Босна и Херцеговина – БиХ (Федерација БиХ, Република Српска, Брчко Дистрикт БиХ)

Законодавство Босне и Херцеговине је специфично, јер БиХ, као држава, обухвата два ентитета (Републику Српску и Федерацију БиХ). Као посебан, пак, постоји Брчко Дистрикт БиХ. Самим тим, радно законодавство БиХ чине прописи који се доносе и примењују како на нивоу БиХ, тако и на нивоу ФБиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта БиХ.¹⁷⁵

¹⁷³ Узнемиравање, у смислу овог закона, јесте свако нежељено понашање узроковано неким од основа из чл.5 и 6 овог закона, као и узнемиравање путем аудио и видео надзора, које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.

¹⁷⁴ Сексуално узнемиравање, у смислу овог закона, јесте свако нежељено вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог лица у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће, неугодно, агресивно или понижавајуће или увредљиво окружење.

¹⁷⁵ „Значајан недостатак за заштиту људских права у овој области уопште заправо је недостатак Закона о раду на разини државе Босне и Херцеговине, чије би се одредбе односиле на цијели териториј, а којим би се регулирали темељни постулати из ове области као и пратећи инструментариј којим би се осигурала provedба овог закона и то како за органе управе тако и за судске органе, ипак то није једини, а нити највећи проблем. Голем раскорак између правне регулативе и друштвених увјета за остваривање норми међународног и домаћег радног права представља највећу тешкоћу на подручју рада и радних односа.” Ivo Rozić, “Pravni i faktički okviri kolektivnih ugovora u BiH”, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru XIX*, Mostar, 2006, 127-128.

Сходно Уставу БиХ (Анекс IV Дејтонског мировног споразума),¹⁷⁶ област радног и социјалног права у овој држави је у искључивој надлежности ентитета, па с обзиром на то не постоји јединствен закон о раду на нивоу целе државе. Радни односи су, дакле, регулисани законима ентитета, и то: Законом о раду Републике Српске¹⁷⁷ и Законом о раду ФБиХ¹⁷⁸. У Брчко Дистрикту, на снази је посебан и независан Закон о раду¹⁷⁹. Истовремено, радни односи у државним институцијама, на свим нивоима, регулисани су посебним законима, уз опште прихваћено правило да се одредбе Закона о раду примењују уколико конкретно питање није регулисано тим, посебним, законима.

Устав БиХ има приоритет над законским одредбама државе, али и над законским одредбама ентитета, па се област радног права мора уређивати уз поштовање стандарда утврђених Уставом. С тим у вези, треба рећи да су стандарди заштите радничких права који се примењују у БиХ, дефинисани међународним документима, пре свих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, Конвенцијама Међународне организације рада, те Европском социјалном повељом.

Тако, одредбом чл. II.2 Устава, прописано је да се „права и слободе предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно примењују у БиХ.” Одредбом II.3 путем метода позитивне еnumerације набројана су права и слободе која сва лица на територији БиХ уживају.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Устав Босне и Херцеговине је највиши акт те државе. Он је саставни део Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, познатијег под називом Дејтонски мировни споразум који је парафиран 22.11.1995.г. у америчком граду Дејтону, а потписан 14.12.1995.г. у Паризу и којим су договорена основна начела државно-правног и политичког уређења Босне и Херцеговине.

¹⁷⁷ Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр.55/07 (пречишћен текст)

¹⁷⁸ Закон о раду, *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине*, бр.43/99, 32/00 и 29/03

¹⁷⁹ Закон о раду, *Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине*, бр.19/06 (пречишћен текст), 19/07 и 25/08.

¹⁸⁰ То су: право на живот, право да не буду подвргнути мучењу или нехуманом и понижавајућем поступку или казни; право да не буду држана у ропству или потчињености или на принудном или обавезном раду; право на личну слободу и безбедност; право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком, право на приватни и породични живот, дом и преписку, слобода мисли, савести и вероисповести, слобода изражавања, слобода мирног окупљања и слобода удруживања, право на брак и заснивање породице, право на имовину, право на образовање, право на слободу кретања и пребивалишта.

Анексом I Устава БиХ, наведени су међународни акти и споразуми о људским правима који се директно примењују у БиХ.¹⁸¹

Европска конвенција о људским правима и основним слободама директно је инкорпорисана у домаћи правни систем и представља правни основ права и слобода. Одредбе конвенције примарно штите грађанска и политичка права, а нешто мање економска и социјална.¹⁸² У смислу позитивних ефеката, треба указати на одредбу чл. 6. Конвенције, која кроз призму права на правично суђење и права на приступ суду има широку примену у заштити радничких права.

Даље, поред наведене Конвенције, на територији БиХ се, сходно одредбама Устава, примењује и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Најзначајнији део пакта са аспекта положаја запослених, радничких права и радног права јесу одредбе које се односе на право на рад, повољније и праведне услове рада, право на социјално осигурање, право на адекватан животни стандард, право сваког да ужива највећу могућу меру телесног и психичког здравља, право на образовање и усавршавање, итд. Истовремено, држава је дужна и одговорна да успостави механизме заштите економских, социјалних и културних права, те одговарајућим мерама спречи послодавце у кршењу наведених права. Правни систем БиХ кроз овај пакт промовише следеће: једнака права мушкарца и жене, забрану дискриминације, право на рад, право на праведне и повољне услове за рад, право на синдикално удруживање, социјалну сигурност, заштиту породице итд.

Међутим, међународни документи, иако формално на снази, фактички своју примену у БиХ још увек нису нашли. Обавеза државе да успостави механизме који ће обезбедити примену међународно-правних аката и прихваћених стандарда,

¹⁸¹ То су: Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида (из 1948.г.); Женевске конвенције I-IV о заштити жртава рата (1949.г.) и њихови допунски протоколи I-II (1977.г.); Конвенција о статусу избеглица (1951.г.) и Протокол (1966.г.); Конвенција о држављанству удатих жена (1957.г.); Конвенција о смањењу броја лица без држављанства (1961.г.); Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације (1965.г.); Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966.г.) и опциони протоколи (1966.г. и 1989.г.); Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966.г.); Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979.г.), Конвенција против мучења и других сурових, нехуманих и понижавајућих поступака или кажњавања (1984.г.); Европска конвенција о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих поступака или кажњавања (1987.г.); Конвенција о правима детета (1989.г.); Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица (1990.г.); Европска повеља за регионалне и мањинске језике (1992.г.); Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1994.г.).

¹⁸² Више о томе: www.vasaprava.org

ефикасну заштиту права радника и сл., још увек није испуњена. Осим тога, како су у ентитетима на снази различита законска решења, то постоји и различита судска пракса. При том, радноправни прописи су у значајном делу нејасни, недоречени, неусклађени са међународних стандардима (или се ти стандарди не примењују), а поступци који се воде код послодаваца, органа управе и судова, у вези права из радног односа, јесу спори и неефикасни.

Највећи проблеми и најчешћа кршења права запослених, према истраживањима,¹⁸³ огледају се у областима престанка радног односа због економских, техничких и организацијских разлога, исплата зарађених а неисплаћених плата и у области исплате отпремнина.¹⁸⁴

Код престанка радног односа због економских, техничких и организацијских проблема, законске одредбе су доста широко и непрецизно постављене, па остављају простора за тзв. широким тумачењем, а самим тим и за злоупотребе од стране послодаваца.¹⁸⁵

Даље, у пракси се често дешава да послодавци не исплаћују редовно запосленима зарађене плате, као и новчане накнаде за време привремене спречености за рад.¹⁸⁶ Осим тога, одређени број послодаваца исплаћује нижу плату од најниже прописане. Једина могућност заштите јесте покретање судског поступка. Но, ту се јављају други проблеми – спорост правосуђа¹⁸⁷, доказивање

¹⁸³ Више о томе: “Анализа прописа и стања у области радног права”, Удружење Ваша права Босне и Херцеговине, Сарајево, 2006, www.vasaprava.org

¹⁸⁴ Осим тога, запослени се суочавају са проблемима приликом остваривања материјалних права и реализацији правне заштите. Проблеми су евидентни и у поступцима пријема у радни однос, поступцима који се воде ради отказа уговора о раду, дисциплинским поступцима, уплатама доприноса, давања отказа због економских, техничких или финансијских разлога, итд. Такође, присутне су тешкоће и нефункционисање система приликом извршења одлука које су донете после, врло често, дугих поступака тј. радних спорова, када се актуелизује питање реализације правноснажних и извршних одлука којима је на позитиван начин решено одређеном праву из корпуса радничких права. И у овом сегменту, долази до пуног изражаја неефикасност државе.

¹⁸⁵ Тако, одредбом чл.87 Закона о раду ФБиХ прописано је да послодавац може отказати уговор о раду запосленом уз прописани отказни рок ако: 1) је такав отказ оправдан из економских, техничких или организацијских разлога или 2) запосленик није у могућности да извршава своје обавезе из радног односа. Ту се управо и јавља проблем, јер није прописано шта је то “оправдани отказ”, па послодавци користе ову непрецизност да различите ситуације подведу под овај правни стандард.

¹⁸⁶ Одредбом чл.90 Закона о раду Републике Српске и чл.68 Закона о раду ФБиХ прописано је да запослени остварује право на плату које се утврђује Колективним уговором, Правилником о раду и Уговором о раду.

¹⁸⁷ Иако је у процесном законодавству прописана хитност у поступању, ови спорови трају знатно дуже од предвиђених рокова.

тужбених навода, трошкови поступка (таксе, вештачења и сл.) који у коначном падају на терет послодавца, али их тужиоци, у овом случају запослени, морају претходно сносити, итд.

Права запослених се крше и код исплата отпремнина, које се исплаћују запосленим лицима: 1) у случају отказа уговора о раду од стране послодавца, без кривице запосленог;¹⁸⁸ 2) приликом одласка у пензију¹⁸⁹, а у ранијем периоду проблеми су забележени и приликом исплате отпремнина које су се вршиле у складу са одредбама чл.143 Закона о раду ФБиХ и чл.182 Закона о раду Републике Српске¹⁹⁰.

Осим тога, један од израженијих радноправних проблема у ФБиХ у претходном периоду био је институт „радник на чекању”. Одредбом чл.143 Закона о раду ФБиХ, прописано је да „запослени који се на дан ступања на снагу овог закона затекао на чекању посла, остаће у том статусу најдуже 6 месеци од дана ступања на снагу закона, ако послодавац пре истека овог рока не позове запосленог на рад.” Статус радника на „чекању посла” имају и они запослени који су се затекли у радном односу на дан 31.12.1991.године и који су се у року од три месеца од дана ступања на снагу закона писмено или непосредно обратили послодавцу ради успостављања радно-правног статуса, а у међувремену нису засновали радни однос код другог послодавца. Ставом трећим истог члана прописано је да за време чекања посла запослени имају право на накнаду плате у висини коју одреди послодавац, што даје широко овлашћење послодавцу. Ако запослени „на чекању посла” у прописаном року не буде позван на рад, престаје му радни однос уз право на отпремнину. Уз то, по одредбама закона запослени и послодавац уместо

¹⁸⁸ Тако, приликом отказа уговора о раду послодавци врло често не исплаћују отпремнине, па су радници принуђени да и ово своје право остварују преко суда, а право је лакше остварити ако постоји писани отказ уговора о раду и споразум о висини и начину исплате отпремнине. С тим у вези, треба истаћи да су евидентирани случајеви у којима послодавци, мимо закона, отказ уговора о раду не уручују у писаној форми и уз детаљно образложење, већ запосленог обавештавају усменим путем или достављањем одлуке која не садржи правну поуку. Због тога радници не могу остварити нека друга права (из области ПИО, здравственог осигурања, итд.).

¹⁸⁹ Код отпремнина које се исплаћују приликом одласка у пензију, позитивни прописи ФБиХ, као и Републике Српске, доста су непрецизни, па послодавцу остављају на вољу како и колико ће исплатити на име овог основа.

¹⁹⁰ У питању је специфичан вид отпремнине предвиђен како Законом о раду ФБиХ, тако Законом о раду Републике Српске и односи се на запослене који су на дан 31.12.1991.г. били у сталном радном односу код послодавца.

отпремнине „изузетно могу договорити други вид накнаде”, што такође ствара простор послодавцима за злоупотребу и притисак да запослени пристану на неадекватну накнаду.

Такође, треба указати и на одредбу чл.72 ст.3 Закона о раду ФБиХ где је прописано да запослени има право на накнаду плате за време прекида рада до којег је дошло због околности за које запослени није крив (виша сила, привремена застоја у производњи и сл.), у складу са колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Суштина проблема је у томе да у пракси ово питање, врло често,¹⁹¹ није регулисано, па износ накнаде плате одређује сам послодавац игноришући економску стварност и минималне егзистенцијалне потребе запослених.

Када је, пак, реч о антидискриминацијским нормама, треба рећи да Закони о раду у БиХ не садрже општу дефиницију дискриминације, односно једино Закон о раду Републике Српске у последњим изменама из 2007.године дефинише два облика дискриминације: непосредну и посредну.¹⁹² Према статистичким показатељима који обрађују кршење људских права, повреде су у највећем броју случајева везане за посредну дискриминацију.¹⁹³ Осим тога, за сада само Закон о раду Републике Српске као остале облике дискриминације дефинише узнемиравање, сексуално узнемиравање и мобинг.

У Брчко Дистрикту БиХ, као што је напред поменуто, на снази је независан Закон о раду који је донет 2000. године, а касније је претрпео одређене измене и допуне – 2003, 2004, 2005, те 2007. и 2008. године. Поред општих карактеристика и

¹⁹¹ Више о томе: “Анализа прописа и стања у области радног права”, Удружење Ваша права Босне и Херцеговине, Сарајево, 2006.г, www.vasaprava.org

¹⁹² Одредбом чл.107 ст.2 и 3 прописано је:

- Непосредна дискриминација, у смислу овог закона, јесте свако поступање узроковано неким од основа из чл.5 овог закона (*због расе, етничке припадности, боје коже, пола, језика, религије, политичког или другог мишљења и убеђења, социјалног порекла, имовног стања, чланства или нечланства у синдикату или политичкој организацији, телесног и душевног здравља и других обележја која нису у непосредној вези са природом радног односа*) којим се лице које тражи запослење као и радник ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији.

- Посредна дискриминација, у смислу овог закона, постоји када одређена наизглед неутрална одредба, правило или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друга лица – лице које тражи запослење, као и радника, због одређене особине, статуса, опредељења или убеђења из чл.5 овог закона.

¹⁹³ Jasminka Gradašević-Sijerčić, “Jednakost i diskriminacija u radnom zakonodavstvu BiH”, u: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* LI 2009, Sarajevo, 2009, 146-148.

проблема који су у овој области слични са проблемима у осталом делу БиХ, посебно треба истаћи одредбе главе XI које се односе на престанак радног односа. Тако, одредбом чл.72 прописано је да уговор о раду, између осталог, престаје отказом или оставком запосленика. Одредбом чл.73, пак, прописано је да послодавац може отказати уговор о раду уз прописани отказни рок, ако је послодавац писмено обавестио запосленог о настанку једне од следећих околности: 1) да су наступиле привредне или техничке околности које су се негативно одразиле на тог послодавца и да због тих околности није могуће расподелити запосленика на друго радно место или га обучити за друге послове или 2) да запослени више није у могућности да извршава своје обавезе из радног односа. Овако формулисане одредбе нису довољно јасне и прецизне, већ стварају могућност послодавцу за ширим тумачењем, и то на штету запослених. Осим тога, одредбом чл.74 прописано је да послодавац може отказати уговор о раду запосленом и без поштовања отказног рока, између осталог, и ако је у питању запослење такве природе да не би било разумно очекивати од послодавца да настави радни однос са запосленим. При том, остало је недоречено и непрецизно шта се подразумева под формулацијом „запослење такве природе”. Исто се односи и на чл.75 где је прописана могућност запосленог да под тим условима („запослење такве природе...”) откаже уговор о раду.

Такође, треба указати и на одредбу чл. 76. Закона, која прописује да је приликом давања отказа запосленом послодавац дужан омогућити запосленом да изнесе своју одбрану, осим ако постоје околности због којих није оправдано то очекивати. Које су то околности, није наведено.

Проблем се јавља и у домену отпремнина. Наиме, одредбом чл.85 прописано је да се отпремина која се исплаћује запосленом коме је послодавац отказао уговор о раду, у износу који не може бити мањи од 1/3 просечне месечне плате исплаћене запосленом у последња три месеца пре престанка уговора о раду, за сваку навршену годину рада код тог послодавца, а да се уместо отпремнине, послодавац и запослени могу договорити и о другом виду накнаде. Дакле, закон прописује само минималан износ отпремнине, а одредбом о алтернативном решавању овог проблема ствара могућност послодавцима да на мање погодан начин по запослене,

реше ово питање. Уз све то, треба указати и на одредбу чл.81 која кроз други став, између осталог, прописује да ако суд утврди да је отказ незаконит, може послодавца обавезати да врати запосленог на послове на којима је радио, ако запослени тако захтева и суд сматра да би то било изводљиво, а дужност је суда да пронађе праведно решење. Језичким тумачењем ових одредби, може се закључити да уколико суд утврди да је отказ незаконит, запосленог одмах неће вратити на посао, иако је тужбени захтев у том правцу био формулисан, већ ће трагати за „праведним решењем”, те утврдити да ли је то „изводљиво”, што све додатно отежава положај запосленог.

в) Хрватска

Закон о раду, први који је значајно раскид са наслеђеним институтима и старим поимањем и регулацијом радних односа, донет је 1995. године.¹⁹⁴ Приликом доношења, као и каснијих измена, апострофирана је правна тековина Европске уније као идеја водила. Овај закон, свакако је окренут тржишном концепту организације привреде. Но, крајем 2009. године донет је нови Закон о раду,¹⁹⁵ који је у доброј мери наследио концепт старог закона (поделу на индивидуалне и колективне радне односе, надзор над применом прописа о раду, и сл), па је један део правне теорије и праксе поставио питање целисходности његовог доношења, сматрајући да он није нужан, да је и стари закон усклађен са опште прихваћеним стандардима, те да нови закон уноси беспотребну правну несигурност. Али, као један од основних аргумената законодавца и законописаца у контексту нужности доношења новог закона, наведена је потреба даљег усклађивања прописа, а у контексту приступних преговора са Европском унијом. Кроз одредбу чл.297, Закон

¹⁹⁴ Закон о раду, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br.38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, 123/03, 142/03, 30/04 и 68/05 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

¹⁹⁵ Закон о раду, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br.149/09. Сходно одредбама чл.297-301, Закон је ступио на снагу 01.01.2010.г, осим одредби о европској радничкој партиципацији (XVII глава, поглавља 4 – Европско радничко веће, 5 – Представник радника у органу Европског друштва, 6 – Суделовање радника у одлучивању у Европској задрузи и 7 – Суделовање радника у одлучивању код прекограничног припајања или спајања послодаваца), одредби о прекршајима послодаваца у вези наведене партиципације. Истовремено, даном приступања Европској унији престају да важе одредбе о радној књижици.

је прописао да ће се поступци остваривања и заштите права радника који су започети пре ступања на снагу овог закона, довршити по одредбама старог закона о раду, осим ако новим Законом одређено право није за радника повољније уређено.

Новим Законом о раду, смањен је број одредби које имају тзв. антидискриминациони карактер. Образложење таквог става је једноставно, јер је у претходном периоду донет већи број закона који се односе на спречавање дискриминације по различитим основама, па је логично било смањити број таквих норми у Закону о раду. Но, треба истаћи да овај закон, на одређен начин, промовише нове забране дискриминације – најпре кроз одредбу чл.11, којом прописује да је послодавац дужан раднику који је код њега запослен на темељу уговора о раду на одређено време, осигурати исте услове рада као и раднику који је са истим послодавцем склопио уговор о раду на неодређено време, а потом и кроз одредбу чл.43 ст.5 којом је суштински прописано да је послодавац дужан и раднику који ради са непуним радним временом, обезбедити исте услове рада као и раднику који ради са пуним радним временом.¹⁹⁶

Даље, закон доноси новине у делу који се односи на трајање радног односа на одређено време. Тако, одредбом чл.10 закона, прописано је да се изузетно уговор о раду може склопити на одређено време, за заснивање радног односа чији је престанак унапред утврђен објективним разлозима који су оправдани роком, извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја. Ставом другим прописано је да послодавац не сме склопити један или више узастопних уговора о раду на одређено време, на темељу којих се радни однос са истим радником заснива за непрекинуто раздобље дуже од три године. Ставом трећим предвиђен је изузетак од правила, а ставом четвртим прописано је да се прекид краћи од два месеца не сматра прекидом раздобља од три године, док је ставом петим, између осталог, прописано да ако радник настави радити код послодавца и након истека

¹⁹⁶ „Међутим, раздвајањем антидискриминацијског права у више закона, поступак његове примјене постаје изнимно сложен и захтјеван. С тим у вези, лошом значајком сматрамо испуштање изричите забране дискриминације по основу нечланства у удрузи радника или послодавца. Како слобода удруживања обухваћа и слободу да се без било каквих правних посљедица не буде члан удруге, таква промјена не би смјела имати никакво суштинско значење.” Ivana Vukorepa, “Novi Zakon o radu”, u: *Revija za socijalnu politiku*, svezak 17 br.2, Zagreb, 2010, 334.

времена за које је уговор склопљен, сматра се да је склопљен на неодређено време.¹⁹⁷

Новост у радном законодавству је и забрана запошљавања малолетника који су навршили 15 година, али још увек нису довршили обавезно основно школовање. Тако, одредба чл.17 закона прописује да се особа млађа од 15 година или особа са 15, и старија од 15 а млађа од 18 година која похађа обавезно основно образовање, не сме запослити.

Када је реч о отказима, треба напоменути да у ситуацији када код послодавца није формирано радничко веће, а код неког радника буде утврђена професионална неспособност за рад или непосредна опасност од настанка инвалидности, закон прописује сагласност синдикалног повереника.¹⁹⁸

Затим услови и поступак збрињавања вишка радника доста су строжи и компликовани, поступак је усложњен, а самим тим повећани и трошкови спровођења поступка.

Када је, пак, реч о колективним радним односима, посебно треба напоменути да је Закон о раду, као новину, увео правну ситуацију да на мишљење радничког већа приликом саветовања са послодавцем, послодавац има обавезу одржавања састанака ради додатних одговора и образложења. Такође, новина је и чињеница да су радници са инвалидитетом сврстани у групу запослених којима је уговор о раду могуће отказати само уз сагласност радничког већа.¹⁹⁹

¹⁹⁷ „Оваква строжа одредба није нужна посљедица усклађивања са прописима ЕУ-а, већ је мотивирана повећањем социјалне сигурности радника запослених на одређено вријеме. Међутим, упитно је да ли у увјетима господарске кризе, када подузетништву треба потицај, уистину томе доприноси. Наиме, ново круто рјешење може довести до повећања флукуације радника између различитих послодаваца те до повећања трошкова рада услијед повећања трошкова образловања радне снаге при увођењу у рад. Надаље, дестимулативно може дјеловати и на укупну ризину запослености те смањити склоност послодавац новом запошљавању, што свакако није у опћем интересу” *Ibid.*, 334-335.

¹⁹⁸ „Код тога истичемо новину према којој судска или арбитражна одлука надомјешта сугласност радничког вијећа, односно синдикалног повјереника чак и ако њих код послодавца уопће нема. То отвара проблем пасивне легитимације, па је правило практички неповредиво у парничном и арбитражном поступку (евентуално га је могуће примјенити у изванпарничном поступку).” *Ibid.*, 335.

¹⁹⁹ „Особито су важне и корисне промјене правила о проширењу примјене колективних уговора. Отклоњена је могућност проширења колективних уговора које су склопиле нерепрезентативне удруге те је у поступак проширења сада укључено и Господарско-социјално вијеће. Нажалост, у вези са колективним уговорима и даље не постоје јасни законски критерији нити поступци према којима се одређује подручје за које се склапа колективни уговор, нити постоје правила о критеријима по којима се у случају конкуренције двају или више колективних уговора одређује

У коначном, нови Закон о раду, у односу на претходни, није донео револуционарне промене. Истина, нешто је, барем нормативно, побољшана улога запослених и синдиката, што формално води повећању социјалне сигурности радника, као и подстицају новог запошљавања. Међутим, због сложености појединих одредби и института, остаје отворено да ли ће и у којој мери овај закон довести до смањења незапослености.

3.1.2. Радно законодавство у Србији у транзиционом периоду

У Србији су све до децембра 2001. године као матични закони у радноправној области важили савезни Закон о основама радних односа и републички Закон о радним односима.²⁰⁰ Ови закони су представљали правни оквир радног законодавства, били су доста детаљни, а поједине одредбе савезног закона чак су и „дуплиране” тј. понављане у републичком. Иначе, током деведесетих година, у материји радног законодавства извршене су одређене реформе, али више формалне него суштинске. Као пример, издваја се формално увођење колективног преговарања, али суштински ово преговарање није имало посебан значај и „специфичну тежину” јер је у знатној мери контролисано од стране државе. По тада важећим прописима, пријем радника био је врло компликован, подразумевао је одређену форму и процедуру. Са друге стране, отпуштање радника из економских разлога било је готово немогуће. Истина, закон је садржао одредбе и могућност отпуштања услед организационих, економских или технолошких разлога, али те су одредбе биле практично непримењиве, због важења подзаконских аката о забрани отпуштања радника за време санкција Уједињених нација против Србије. Осим тога, трошкови отпуштања, оличени у једнократној отпремнини која је била прописана законом (24-36 зараде), били су превисоки. Такав правни оквир, водио је суштинској немогућности отпуштања вишка запослених. Предузећа су имала висок вишак запослених, а неке процене указују да

колективни уговор који ће се примјенити на одређени радни однос (нпр.у случају да послодавац обавља више дјелатности за које постоје склопљени колективни уговори).” *Ibid.*, 336.

²⁰⁰ Закон о основама радних односа, *Службени лист Савезне Републике Југославије* бр.29/96; Закон о радним односима, *Службени гласник Републике Србије* бр.55/96, 28/01.

се тај вишак кретао између 1/3 и 1/2 броја запослених. Осим тога, предузећа која су желела да ангажују нову радну снагу, често су прибегавала ангажовању радника „на црно” или преко омладинских задруга и сл. како би избегла компликовану процедуру код евентуалног отпуштања. Дакле, положај запослених био је далеко повољнији, радни однос на неодређено време готово се подразумевао, а флексибилне форме запошљавања биле су изузетак.

Након октобарских догађаја 2000. године, промене власти и „уласка” у транзицију, децембра 2001. године, донет је нови Закон о раду²⁰¹. Овај закон је донео бројне промене и представљао је заокрет у дотадашњем радном законодавству. Неупоредиво је либералнији, са поједностављеним начином запошљавања, једноставнијим начином отпуштања, уз промоцију флексибилних облика запошљавања и слободнијег и ширег колективног преговарања.

Тако, прописани поступак запошљавања био је знатно лакши и једноставнији у односу на ранија решења. Даље, флексибилни облици запошљавања добијају на значају и формално нису више изузетак.

Код отпуштања радника дошло је, такође, до промене прописа, па је послодавцима у одређеној мери олакшано отпуштање. Но, задржан је принцип да послодавац може са запосленим раскинути радни однос само уколико за то има оправдан разлог. Разлози за отпуштање сврстани су у три групе – кршење правила (за разлику од ранијих законских решења, по овом закону није потребно претходно вођење дисциплинског, као посебног, поступка), неостваривање резултата рада и не поседовање потребних знања и способности (у овој ситуацији послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину, али она је знатно нижа него по ранијим прописима) и, као трећи, технолошке, економске или организационе промене (при том закон прописује различит поступак у зависности да ли се отпушта мање или више од 10% запослених, све то уз обавезну исплату отпремнине).²⁰²

²⁰¹ Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.70/01, 73/01.

²⁰² „Основна слабост овог закона произилази из његове тежње ка политичком компромису. Наиме, иако у одређеној мери либералан, овај Закон о раду прави, ради политичког компромиса, уступке на начелном плану: не промовише идеју слободних уговорних односа између запослених и послодавца, већ прихвата филозофију државне регулације радних односа ради заштите запослених, а онда покушава да ту регулацију ублажи у детаљима. На пример, он прописује обавезност колективног преговарања, иако не и обавезност постизања споразума. Или, прописује да послодавац може да отпусти запосленог само из оправданог разлога, а онда флексибилним формулацијама

Но, на редовном заседању Народне скупштине – марта 2005.године, усвојен је нови Закон о раду²⁰³ који је, уз одређене измене и допуне, и сада на снази. Одредбама овог, сада важећег закона прописује се општи режим радних односа и он важи за све послодавце и запослене, осим ако посебним законима²⁰⁴ није другачије прописано, јер се одредбе посебних закона примарно примењују, а у тим ситуацијама се Закон о раду примењује супсидијарно.²⁰⁵ Дакле, Закон о раду као матични закон у области рада има велики значај, јер се његове одредбе, било директно било супсидијарно, примењују готово у свим радним срединама.

Сходно важећим прописима, прописи из области рада морају бити усклађени са ратификованим међународним конвенцијама.

Нови Закон о раду проширује границе начела забране дискриминације. За разлику од ранијег прописа, који је само „промовисао” забрану дискриминације као принцип, одредбама овог закона учињен је корак даље, па је овај принцип садржински добио разраду. Тако, одредбом чл.18 прописано је да је забрањена непосредна²⁰⁶ и посредна²⁰⁷ дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже старост, трудноћу,

покушава да прошири слободу коју је мало пре ограничио. Такав, наводно прагматичан приступ – где се прихвати погрешна филозофија ради компромиса, а онда се тај компромис дерогира наводно вештом тактиком – тешко да може дати дугорочно добре резултате. Јер, погрешна филозофија кад-тад дође до изражаја, на пример тако што парламент поправи техничке слабости закона и обезбеди да се испоштује владајућа филозофија”. Бошко Мијатовић, “Реформа радних односа и тржишта рада у: *Четири године транзиције у Србији* (ред.Борис Беговић, Бошко Мијатовић), Центар за либерално демократске студије, Београд, 2005, 311-312.

²⁰³ Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије* бр.24/05, 61/05.

²⁰⁴ Овде се, пре свега, мисли на Закон о државним службеницима (*Службени гласник Републике Србије* бр.79/05, Закон о радним односима у државним органима (*Службени гласник Републике Србије* бр.48/91, 61/92, 44/98, 39/01 и 39/02), Закон о високом образовању (*Службени гласник Републике Србије* бр.76/05), итд., односно на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, појединим јавним службама.

²⁰⁵ Овде се примењује правило – *Lex specialis derogat legi generalis*. Другим речима, посебан закон, као специјалан закон, има јачу правну снагу од Закона о раду, као матичног, па самим тим дерогира његове одредбе. Но, у ситуацији да специјални закон не садржи одређену одредбу, онда се, као супститут, примењује одредба матичног Закона о раду.

²⁰⁶ Непосредна дискриминација, у смислу закона, јесте свако поступање којим се лице које тражи запослење, као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији. Непосредном дискриминацијом, која може бити изражена у чињењу или, пак, нечињењу, на директан и несумњив начин нарушава се својство, статус, опредељење или уверење неког лица.

²⁰⁷ Посредна дискриминација, као посебан вид и суптилнији облик, пак, постоји када одређена наизглед неутрална одреба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друга лица – лице које тражи запослење, као и запосленог, а због одређеног својства, статуса, опредељења или уверења.

здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство. Дискриминација²⁰⁸ је забрањена у односу на: услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; услове рада и сва права из радног односа; образовање, оспособљавање и усавршавање; напредовање на послу и отказ уговора о раду. Одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од основа, ништаве су (као и у ситуацијама када се утврђују неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом и у ситуацији ако се заснивају на нетачном обавештењу од стране послодавца о поједним правима, обавезама и одговорностима из радног односа).

Истовремено, закон забрањује узнемиравање²⁰⁹ и сексуално узнемиравање.²¹⁰ Закон, такође, прописује шта се не сматра дискриминацијом. Тако, не сматра се дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане с неким од основа из чл.18 овог закона представљају стварни и одлучујући услов обављања посла, и да је

²⁰⁸ У Србији је донето више закона који чине тзв. сет антидискриминационог законодавства. Тако, донет је Закон о забрани дискриминације (*Службени гласник Републике Србије* бр.22/09) као општи, “кровни”, законски акт који забрањује све видове и облике дискриминације, обухватајући и дискриминацију везану за остваривање права на рад. Такође, донет је Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (*Службени гласник Републике Србије* бр.33/06), Закон о заштити слобода и права националних мањина (*Службени лист Савезне Републике Југославије* бр.11/02 и 57/02), Закон о равноправности полова (*Службени гласник Републике Србије* бр.104/09), те Закон о спречавању злостављања на раду (*Службени гласник Републике Србије* бр.36/10). Осим тога, Закон о раду из 2005.г, проширио је границе принципа забране дискриминације, а начела забране дискриминације потврђена су и у Уставу из 2006.г.

Међутим, закони из антидискриминационе области доношени су несистематично, јер је најпре требало донети “кровни” тј.општи Закон о забрани дискриминације, па тек после посебне, а не обрнуто, како је код нас учињено. Због такве, погрешне хронологије у доношењу прописа, дошло је и до различитих законских (материјалних и процесних) решења појединих важних питања, што последично ствара проблеме у практичној примени прописа.

²⁰⁹ Узнемиравање, кроз призму дискриминације, јесте свако нежељено понашање (дакле, мотивисано непосредном или посредном дискриминацијом) које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.

²¹⁰ Сексуалним узнемиравањем (за које законодавац не тражи дискриминациону мотивацију), сматра се свако вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.

сврха која се тиме жели постићи оправдана. Другим речима, ако је посао такве природе, деликатан, сложен, па га може обавити само лице посебних својстава, вештина и способности, онда прављење разлике није дискриминација. Дискриминацијом се, такође, не сматрају ни одредбе закона, општег акта и уговора о раду које се односе на посебну заштиту и помоћ одређених категорија запослених, а посебно оне о заштити инвалидних лица, жена за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета, посебне неге детета, као и одредбе које се односе на посебна права родитеља, усвојитеља, старатеља и хранитеља. Коначно, када је реч о дискриминацији, закон прописује да запослени и лица која траже запослење, у случајевима дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања, могу покренути спор пред надлежним судом, ради накнаде штете.

Када је реч о заснивању радног односа, важећи Закон о раду поједностављује поступак заснивања радног односа. Тако, јавно оглашавање више није интегрални део тог поступка.²¹¹ Уговор о раду, у већој мери, добио је облигационо правни карактер. При том, има двоструки карактер – као акт заснивања радног односа, где долази до изражаја карактер појединачног акта, и као акт којим се уређује радни однос, где, пак, долази до изражаја нормативни карактер овог акта.

Новина у важећем Закону о раду јесте и одредба чл.49 која прописује дужност послодавца да запосленом омогући образовање, стручно оспособљавање и усавршавање када то захтева потреба процеса рада и увођење новог начина и организације рада, а истовремено и дужност запосленог да се у току рада образује, стручно оспособљава и усавршава за рад.

²¹¹ „Закон о раду поједностављује поступак заснивања радног односа. Јавно оглашавање и облигатно посредовање више нису интегрални делови тог поступка. Али, тржиште рада не губи у значају. Кома је потребно, користиће механизам посредовања. Кома није, неће. Ипак, послодавци остају у обавези да организацији за посредовање пријаве потребу за запошљавањем. Она је предвиђена чл.100 тач.1 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, али не као део процедуре заснивања радног односа, већ као обавеза према тржишту рада које мора да функционише у свакој организованој држави. Повреда те обавезе је, чланом 151 ст.1 тач.1 поменутог закона, санкционисана као прекршај, али не утиче на валидност радног односа који опстаје упркос прекршају. То говори да је јавно оглашавање изгубило ексклузивни правни и добило превасходно тржишни, економски смисао.” Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007, 109.

Закон прописује и право запосленог на безбедност и заштиту живота и здравља на раду, у складу са законом. С тим у вези, донет је Закон о безбедности и здрављу на раду²¹² који представља матични закон у области заштите запослених.

У посебном одељку Закона о раду, издвојене су одредбе о правима запослених код промене послодавца, које имају посебан значај имајући у виду актуелност процеса транзиције и још увек незавршен процес приватизације привредних субјеката. Закон, кроз одредбе чл.147-152, прописује да у случају статусне промене, односно промене послодавца, као и у случају промене власништва над капиталом привредног субјекта, послодавац следбеник преузима од послодавца претходника општи акт и све уговоре о раду који важе на дан промене послодавца. Послодавац претходник је дужан да о преношењу уговора о раду на послодавца следбеника, писменим путем обавести запослене чији се уговор о раду преноси. Ако запослени одбије пренос уговора о раду или се не изјасни у року од пет радних дана о дана достављања обавештења, послодавац претходник може запосленом да откаже уговор о раду. Послодавац следбеник, пак, дужан је да примењује општи акт послодавца претходника најмање годину дана од дана промене послодавца, осим ако пре истека тог рока истекне време на које је закључен колективни уговор код послодавца претходника, или код послодавца следбеника буде закључен нови колективни уговор.

Када је, пак, реч о престанку радног односа, у одељку који носи исти наслов наведени су разлози за престанак радног односа, као и сам поступак. Између осталог, закон у одредби чл.187 прописује посебну заштиту од отказа уговора о раду за време трудноће, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета. При том, запосленом који је засновао радни однос на одређено време, може да престане радни однос по истеку рока на који је заснован. Дакле, запосленима „на одређено” без обзира на чињеницу трудноће, неге детета и сл. радни однос може престати. Но, језичко тумачење ове одредбе и термина „може” води закључку да радни однос не мора да престане, и да запослени на одређено време може бити корисник права и заштите, по овом основу, као и запослени на неодређено време. Такође, послодавац не може да откаже

²¹² Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.101/05.

уговор о раду нити на други начин да стави у неповољан положај представника запослених за време обављања функције и годину дана по престанку функције, ако представник запослених поступа у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Осим наведеног, закон прописује и посебне одредбе које се односе на рад ван радног односа (врши се на основу: уговора о обављању привремених и повремених послова, уговора о делу, уговора о заступању или посредовању, уговора о стручном оспособљавању и усавршавању и уговора о допунском раду), самозапошљавање и радну књижицу.

Напоследку, треба поменути мобинг (злостављање на раду и у вези са радом)²¹³, као врло актуелан институт радног права који привлачи пажњу како правничке тако и шире научне и опште јавности. На нашим просторима, мобинг²¹⁴ је најпре у Републици Српској уведен у законске оквире, кроз измене и допуне

²¹³ У литератури се сусрећу различити термини који се односе на злостављање на раду. Термин „*mobbing*“ најчешће се користи у шведској, немачкој и италијанској литератури, док се на англосаксонском подручју често сусрећу термини „*bullying*“ (претежно у Енглеској), односно „*work abuse*“ и „*employee abuse*“ (најчешће у САД). Поред тога, у страном литератури се употребљавају и појмови морално напастовање (*moral harassment*), насиље или агресивност на радном месту (*workplace violence or aggression*), злостављање на радном месту (*workplace bullying*), виктимизација на послу (*victimization at work*) или психолошки терор или напастовање (*psychological terror or harassment, violenza psicologica*). На нашем говорном подручју, такође се користе различити термини и кованице којима се објашњава овај феномен (институт). Тако, сусрећемо термине: психичко злостављање, психичко малтретирање, морално злостављање и малтретирање, злостављање на раду и у вези са радом, итд.

²¹⁴ „Разликовање мобинга и дискриминације често није могуће, будући да и једно и друго поступање имају истоветне последице. Оно по чему постоји јасна дистинкција у теорији јесте субјективни осећај починиоца, односно мотив за недозвољено поступање. Код дискриминације при запошљавању, на раду и у вези са радом, мотив за нетолерантно понашање се налази у схватању припадника поједних група као мање способних, мање интелигентних или једноставно мање пожељних за одређене послове. Дискриминисани појединац поседује одређено лично својство које га чини „неподобним“. Код мобинга, разлог за недозвољено поступање јесте лични анимозитет према жртви, без обзира да ли се он схвата као емотивни или стратешки однос (да ли постоји неки лични разлог за нетрпељивост или је разлог пословне природе – на пример елиминисање конкуренције за унапређење на вишу позицију код послодавца). Жртва може имати и одређено лично својство, али то ономе ко чини мобинг није битно. Међутим, док је забрана дискриминације општеприхваћена, мобинг још увек није познат многим законодавствима, тако да теоријска расправа да ли је неко понашање злостављање или дискриминација може имати веома практичне последице – да ли ће бити кажњиво или не. Чини се да у овом погледу још увек нема јасних стандарда поступања и да је пракса једини могући репер за будућност. Посебан проблем били би случајеви где постоји лични однос нетрпељивости према кандидату али и дискриминишуће понашање с обзиром на његово лично својство. Да ли кажњавање за дискриминацију обухвата и кажњавање за злостављање, или обрнуто? Да ли се онда може говорити о “кумулятивним казнама”? Ово су такође недоумице које ће се нужно појављивати у пракси.” Више о томе: Марио Рељановић, Марина Матић и Горан Илић, *op.cit.*, стр.15-26.

Закона о раду из 2007.године.²¹⁵ У Републици Србији је све до доношења Закона о спречавању злостављања на раду овај проблем третиран индиректно, кроз: право запосленог на заштиту личног интегритета (чл. 12 ст.1 Закона о раду), забрану дискриминације (чл. 18. истог закона), забрану узнемиравања и сексуалног узнемиравања (чл. 21), право на безбедност и заштиту здравља на раду, те заштиту личних података.²¹⁶

Али, доношењем Закона о спречавању злостављања на раду, овај институт је добио директан законодавни третман. Наш законодавац, дакле, употребљава израз злостављање на раду. У оквиру основних одредби и то конкретно чл.6, одређен је појам института. Злостављање, у смислу овог закона, јесте свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор. Злостављање у смислу овог закона јесте и подстицање или навођење других на понашање дефинисано као злостављање. Извршиоцем злостављања сматра се послодавац са својством физичког лица или одговорно лице код послодавца са својством правног лица, запослени или група запослених код послодавца.

Појам је дат доста широко, наративно и за праксу ће бити тешко да се повежу сви његови елементи (састојци) и истовремено утврди постојање злостављања. Из самог појма могу се извући четири основна елемента: а) одређено

²¹⁵ Закон о раду Републике Српске у чл.111 ст.1 прописује да није дозвољено узнемиравање и сексуално узнемиравање, затим насиље по основу пола, као ни систематско злостављање радника од послодавца и других запослених (мобинг), док у ст.5 истог члана прописује да је мобинг специфичан облик понашања на радном месту, којим једно или више лица систематски, у дужем временском периоду, психички злоставља или понижава друго лице с циљем угрожавања његовог угледа, части, људског достојанства и интегритета. Дакле, законодавац издваја мобинг као институт од других облика узнемиравања и злостављања, пре свега од сексуалног узнемиравања, насиља по основу пола као и узнемиравања тј. нежељеног понашања узрокованог одређеним околностима (вероисповест, етничка припадност, политичка припадност и др.).

²¹⁶ Више о томе: Предраг Јовановић “Нормативни оквири мобинга” у: *Социјална права и достојанство на раду*, бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008, 60-62.

понашање послодавца према запосленом или групи запослених, б) субјекти у злостављању, в) циљ злостављања и г) последице злостављања.²¹⁷

3.2. Реформа пензионих система и система здравственог осигурања

Под социјалном сигурношћу подразумевамо скуп (систем) социјално политичких мера, које друштво (држава) предузима са циљем да своје чланове осигура од социјалних ризика (болест, материнство, незапосленост, инвалидност, старост, сиромаштво и сл.) и превазиђе стање несигурности.²¹⁸ Систем социјалне сигурности земаља у транзицији, самим тим и Србије, налази се пред великим изазовима.²¹⁹ Реформа представља врло важно, али истовремено и врло болно

²¹⁷ Мирослав Миљковић, *Коментар Закона о спречавању злостављања на раду*, Пословни биро, Београд, 2010, 16.

²¹⁸ „Треба истаћи да је врло тешка тачна квалификација система пензијског осигурања. Међутим, уколико занемаримо поједине специфичности могли бисмо системе социјалне сигурности разврстати у две групе: 1) на системе који важе за целокупно становништво и 2) на системе који важе за целокупно или бар већину активног становништва. Системи пензијског осигурања који обухватају целокупно становништво одређене земље без обзира на положај или активност сваког појединца, карактеристични су за земље британске сфере утицаја (Енглеска, Аустралија, Нови Зеланд, Канада), за земље Северне Европе (Данска, Шведска, Норвешка, Финска, Исланд) као и за Малту и Холандију (за старосну пензију) и за Швајцарску. У тим системима основна пензија не зависи од примања заинтересованог постигнута у време активног рада. Но, неке од наведених земаља увеле су систем допунских пензија, које се утврђују пропорционално од плата и зарада постигнутих у време радне активности (Шведска, Енглеска, Финска, Норвешка, Канада). Друга велика група обухвата припаднике активне популације које карактерише одређени економски положај. То су најчешће лица у радном односу, уколико нису осигурана у оквиру посебног професионалног осигурања. Ову групу означавамо системом пензијског социјалног осигурања. У већини система се у њиховом оквиру налазе и лица која обављају самосталну професионалну делатност. У начелу се код ових система не јављају разлике између лица различитих професија односно делатности иако и за ова лица понегде постоје посебна осигурања – за пољопривреднике, занатлије, и сл. Посебни системи постоје за физичке и интелектуалне раднике у Немачкој, Аустрији, Белгији, Луксембургу. Међутим, овде се не ради о садржини права већ о организацији. Понегде постоје посебни системи за интелектуалне раднике чији доходи превазилазе одређене границе; међутим и ови системи постепено нестају.” Александар Петровић, “Тенденције у развоју пензијских система” у: *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству бр.1-6/2004*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004, 88-89.

²¹⁹ „Иначе, систем социјалне сигурности у Србији састоји се од :1) система социјалног осигурања, 2) система друштвене бриге о деци, 3) система друштвене заштите бораца, војних инвалида и цивилних инвалида рата и 4) система социјалне заштите. Систем социјалног осигурања (које представља вид социјалне сигурности којим се осигураним лицима на принципима обавезности, узajамности и солидарности обезбеђује здравствена заштита и материјална давања у случају настанка појединих социјалних ризика као што су болест, старост, инвалидност, смрт и незапосленост) обухвата: 1) пензијско-инвалидско осигурање, 2) здравствено осигурање и 3) осигурање за случај незапослености.” Рајко Косановић и Сања Пауновић, “Реформа пензијског система у Србији” у:

питање транзиције, јер се том реформом задире у стечена права. Због тога је потребна чврста политичка воља владе али и широка подршка послодаваца и синдиката. Али, то није лако обезбедити.

3.2.1. Реформа пензионих система

Најбитнији део система социјалног осигурања представља пензионо осигурање. У већини земаља у свету, пензиони системи су засновани на систему текућег финансирања (*pay-as-you-go system*),²²⁰ а пензије представљају значајну социјалну, финансијску и економску категорију.

Први обавезни државни систем текућег финансирања оформио је немачки канцелар Ото фон Бизмарк током девете деценије 19. века. Касније се ова идеја проширила Европом, Америком и осталим земљама. Пензијска шема је таква да садашња генерација запослених кроз доприносе издваја средства која су потребна за финансирање садашњих пензионера. Синоними који се користе као назив овог система јесу: Бизмарков систем, као и систем „из руке у уста”.

Дакле, суштина овог система јесте у томе да запослени преко доприноса плаћају тј. финансирају пензије. Међутим, оваква солидарност није одржива у дужем периоду. Најпре због неповољних демографских кретања и све већег учешћа старијег становништва у укупном броју становника. Тај систем дугорочно води великом притиску на запослене који финансирају пензије. Због тога је неопходна реформа пензионих система већине земаља. Истовремено, на нужност реформи

Радно и социјално право – Остваривање и заштита социјалних права, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010, 387.

²²⁰ „Пензијски системи могу се класификовати према три основна критеријума и то према: 1) критеријуму типа власништва, 2) критеријуму начина финансирања и 3) критеријуму начина одређивања пензије. Према типу власништва, пензијски системи могу се класификовати на: а) јавне (државне) системе и б) приватне системе. Према начину финансирања, разликујемо пензијске системе: а) који се финансирају из текућих прихода, односно *PAYG (pay-as-you-go)* системе и б) фондиране пензијске системе. Према начину одређивања пензије, разликујемо пензијске системе засноване на: а) прописаној исплати и б) прописаном доприносу. У свету данас, полазећи од више могућих комбинација типова пензијских система, о којима је претходно било речи, постоје четири врсте пензијског осигурања, и то: 1) Јавни фонд, *PAYG* (текуће финансирање), прописана исплата; 2) Јавни фонд, *PAYG* и стварање капиталних резерви пензијског система, прописана исплата; 3) Приватни фонд, фондиран, по запослењу, прописана исплата; 4) Приватни фонд, фондиран, индивидуални рачуни, прописани доприноси. Поред наведене четири врсте пензијског осигурања, можемо навести и пету врсту коју би чинио *PAYG* са прописаним доприносом.“ *Ibid.*, 388.

утицај има и глобализација и тежња регионалним интеграцијама. То је очигледно у земљама у транзицији, које теже уласку у Европску унију. Те земље, између осталог, морају смањити фискалне дефиците, смањити буџетска улагања у пензионе фондове, односно смањити трошкове пензионог осигурања и смањити доприносе.

Осим система текућег финансирања, треба поменути и други, чист систем, а то је систем акумулације капитала (*funded system*). Он се базира на идеји да средства од наплаћених доприноса треба инвестирати тако да дају одговарајући принос (камату, дивиденду, и сл.). Запослени кроз овај систем штеде за своју старост, и њихови доприноси не служе финансирању пензија других лица.

Мишљења су подељена када је реч о питању који је систем бољи и ефикаснији. Чињеница је да и један а и други систем имају како предности тако и недостатке, па се отворило питање како уклопити ова два система у један и искористити само предности и позитивне стране оба система.

Светска банка је 1994. године објавила извештај под називом „Спречавање кризе старог доба: политика заштите старих и промовисање развоја” у којима се истичу негативни ефекти постојећих пензионих система и сугерише њихова реформа.²²¹ Према овом извештају најбољи начин да земље управљају својим пензионим трошковима јесте да створе тзв. тростубни систем:

- Први стуб би представљао свеобухватно, обавезно и јавно пензијско осигурање засновано на систему текућег финансирања. Овај систем, финансиран из доприноса, обезбедио би минималне бенефиције онима који су најзахтевнији и то је тзв. мрежа друштвене сигурности. Упоредо са тим, поштрили би се услови за стицање права на пензију како би се обезбедила финансијска стабилност система;
- Други стуб би представљало свеобухватно, обавезно, али приватно пензијско осигурање засновано на систему акумулације капитала. Ово осигурање обезбедило би се преко пензионих фондова који су у режиму

²²¹ Више о томе: Александар Илић, *Реформа пензионог система*, Српски економски форум, Београд, 2006, 13-15.

приватне својине. Део доприноса би се уплаћивао у приватне фондове, који би онда инвестирали на финансијским тржиштима;

- Трећи стуб би представљао добровољно пензијско осигурање, а заснивало би се на добровољним уплатама премија осигурања (било послодаваца у корист својих запослених, било самих запослених) у приватне пензионе фондове. То би, уствари, било допунско осигурање.

Међутим, иако је тзв. тростубни пензиони систем бољи и ефикаснији од система текућег финансирања, већина земаља и даље има само елементе система текућег финансирања. Одговор лежи у чињеници да су транзициони трошкови преласка из једног у други пензиони систем прилично велики, а да се ефекти могу очекивати тек у будућности, а не и садашњости, што посматрано из угла политичара и потенцијалних реформатора доноси губитак политичких поена и, вероватни силазак са власти.

Све веће учешће старог становништва у укупном броју становника указује на то да је нужно реформисати систем текућег финансирања. Другим речима, нужно је реформисати систем у коме запослени, чији број варира, кроз доприносе финансира све већи број пензионера. С тим у вези, треба указати и на чињеницу да се рапидно смањује стопа фертилитета, односно рађања. Истовремено, напретком медицине, услова и квалитета живота, дошло је до пораста просечног животног века. Коначно, стопа запослености варира, па често и стагнира, поготово у условима кризе. Томе доприносе и нови трендови у оквиру којих се примат даје повећању продуктивности, а не повећању запослености. При том, сасвим су реална очекивања да ће се ови трендови наставити и у будућности.

Уз све то, потребу за реформама пензионог система намеће проблем одрживости фискалног система, јер због већег броја пензионера, повећава се учешће исплаћених пензија у бруто домаћем производу. Већи издаци државе доводе до повећања пореза и доприноса што, пак, води смањењу конкурентности привреде. Тако, у оквиру земаља Европске уније, највеће учешће пензија у 2003. години у бруто домаћем производу имали су Италија са 15,1%, Пољска са 14,3%,

Немачка са 13,4%, Француска са 13,0 % те Грчка са 12,9%, а најмање Ирска са 3,9%, Естонија за 6,3% и Литванија са 6,8%.²²²

Осим тога, земље у транзицији имају додатни проблем – испуњавања услова за улазак у Европску унију. Један од услова јесте смањење фискалних дефицита на 3% бруто домаћег производа, а управо дефицити пензионих фондова представљају генератор фискалних дефицита. Због тога се, такође, реформа пензионих система намеће као нужност.

Реформе пензионих система у земљама у транзицији, ишле су у једном од следећа два правца:

1) Задржавање постојећег система (система текућег финансирања), али уз велике измене у оквиру њега које се тичу промена потребних година за одлазак у пензију, промена формуле на основу које се обрачунавају пензије, промена третмана појединих категорија радника, промена система прикупљања доприноса. Неке земље су упоредо са овим увеле и доборовољно пензионо осигурање. У ову категорију спадају: Чешка, Словенија, Летонија, Србија, Црна Гора, БиХ, Албанија и земље настале распадом бившег СССР, осим Русије чија реформа има више примеса тростубног пензионог система;

2) Увођење тростубног пензионог система – Мађарска (1998. године), Пољска (1999. године), Летонија (2001. године), Естонија (2002. године), Словачка (2003. године), Бугарска (2000. године), Хрватска (2002. године)²²³ и Македонија (2005. године).

3.2.2. Пензиони систем у Србији (карактеристике и реформа)

Још почетком деведесетих година прошлог века, када је дошло до распада државе, рата, увођења санкција, губитка тржишта, озбиљне привредне и економске кризе, смањења броја запослених, процвата сиве економије, зачетка тренда неплаћања доприноса, било је очигледно да овај систем улази у озбиљне проблеме.

²²² *Ibid.*, 17-18.

²²³ О пензионом систему у Хрватској, видети: Mihovil Rismondo, "Hrvatski sustav mirovinskog osiguranja i europski socijalni model" u: *Revija za socijalnu politiku*, svezak 17, br.1, Zagreb, 2010, 89-112.

Премошћавања су вршена на различите начине: неисплаћивањем свих 12 пензија за календарску годину, (не)законитим смањењем пензија, давањем бонова за струју уместо доспелих пензија, обезвређивањем кроз инфлацију итд. У том периоду је и настао велики дуг државе према пензионерима.

Но, проблеми у оквиру овог система евидентни су и данас, јер постоји озбиљан раскорак између прихода и расхода, у том смислу што су приходи далеко мањи.²²⁴ Иначе, овим системом нису задовољни ни запослени, ни пензионери, с обзиром на то да систем, са једне стране оптерећује субјекте који га финансирају, док са друге стране корисницима доноси пензије, за које управо ти корисници сматрају да нису довољне и адекватне уложеном.

Систем пензијског и инвалидског осигурања Србије регулисан је, пре свега, одредбама Закона о пензијско инвалидском осигурању.²²⁵ Систем обухвата осигурање од више врста ризика: 1) за случај старости (право на старосну пензију), 2) за случај инвалидности (право на инвалидску пензију), 3) за случај смрти осигураника (право на породичну пензију и право на накнаду погребних трошкова). Осим тога, истом одредбом чл.18. Закона прописано је и право за 4) случај телесног оштећења проузрокованог повредом на раду или професионалном болешћу (право на новчану накнаду за телесно оштећење).

Систем у Србији је заснован на текућем финансирању (*pay as you go*). Осигурањем су обухваћене три категорије, и то: 1) запослени, 2) samozапослени (самосталне делатности) и 3) пољопривредници. Иначе, до краја 2007.године, обзиром на наведене категорије, постојала су и три одвојена државна фонда, но од 01.01.2008. године дошло је до њиховог спајања.

Према врсти пензија, у Србији доминирају старосни пензионери са учешћем од 55,71%, док инвалидски пензионери имају учешће од 22,33%, а корисници породичних пензија 21,96% (табела бр.10).

²²⁴ „Укупни расходи државног пензијског система, односно Фонда пензијског и инвалидског осигурања, последњих година износе око 14% бруто друштвеног производа (БДП), а око 45% укупних прихода обезбеђује се из републичког буџета.”, Рајко Косановић и Сања Пауновић, *op.cit.*, 387.

²²⁵ Закон о пензијско-инвалидском осигурању, *Службени гласник Републике Србије* бр.34/03, 85/05, 5/09, 107/09 и 101/10.

Табела бр. 10

БРОЈ ПЕНЗИОНЕРА ПРЕМА ВРСТИ ПЕНЗИЈА
(укупан број и удео у %)

Пензионери	Укупно
Укупно	1.603.668
Старосне пензије	893.332 (55,71%)
Инвалидске пензије	358.115 (22,33%)
Породичне пензије	352.221 (21,96%)

Извор: Рајко Косановић и Сања Пауновић, „Реформа пензијског система у Србији“, *Остваривање и заштита социјалних права*, Београд 2010, 389-390.

У укупном броју пензионера од 1.603.668 доминантно учешће имају корисници који су из групе „запослених” са бројем од 1.324.338, односно 82,58%, потом корисници који су били осигурани као „пољопривредници” са учешћем од 224.880, односно 14,02%, и коначно samozапослени са учешћем од 54.450 односно 3,40%.²²⁶

У 2008. години расходи Фонда ПИО износили су 398 милијарди динара или 14,3% БДП-а. Од тога, расходи за пензије износили су 333,1 милијарду динара или 11,9% БДП-а.²²⁷

Фактори који имају негативан утицај на пензијски систем у нашој земљи, свакако су:

- смањење броја запослених. Број запослених од уласка у транзицију, смањен је за преко 400.000;
- неповољан однос броја запослених и броја пензионера. Овај однос у Србији је само 1,6:1 што значи да једног пензионера финансира само 1,6 запослених. За лакше финансирање пензија требало би да је однос од 3:1 или више;

²²⁶ У децембру месецу 2009.г. просечна пензија корисника из категорије „запослени” била је 21.726 динара или 217 еура (њено учешће у просечној нето заради износило је 59,1%), затим корисника из категорије “самозапослени” износила је 21.291 динар (учешће 57,8%) а корисника из категорије “пољопривредници” само 8.148 динара што представља 22,2% учешћа у просечној нето заради.

²²⁷ Рајко Косановић и Сања Пауновић, *op.cit.*, 391.

- неповољна демографска кретања. Дугорочно посматрано, у питању је врло негативан фактор обзиром да је константно старење становништва односно све мање учешће млађих генерација у укупном становништву;
- висок дефицит пензионог фонда. Тако, око 45% потребних средстава обезбеђује се из републичког буџета;
- високо учешће расхода ПИО система у БДП-у, од око 12%;
- велики број радника који раде „на црно”. Напред је већ поменуто да поједине процене указују на то да преко 200.000 људи ради у сивој зони тј. на црно,
- неуплаћивање доприноса за пензијско осигурање. Главни дуг по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, према подацима Министарства финансија, половином 2009.године износио је преко 38 милијарди динара.

Осим тога, као факторе који утичу на пензијски систем треба издвојити висину старосне границе за одлазак у пензију²²⁸ (рестриктивна политика води повећању старосне границе за пензионисање жена и изјадначавању са мушкарцима. То је тенденција и у свету и у нашем окружењу – нпр.Словенија), затим висину стопе пензијског доприноса (њено повећање доводи до поскупљења радне снаге, дестимулисања запошљавања, избегавања плаћања доприноса и преласка из формалне у сиву економију, а самим тим и погоршању конкурентности и инвестиционе привлачности), а коначно и индексацију, јер будућност пензијског система у доброј мери зависи од модела индексације. Што је индексација повољнија по пензионере, то је неповољнија по пензијски систем, јер доноси већи притисак на буџет, и обрнуто.

²²⁸ „Код одређивања које су то године живота у којима осигураник стиче право на старосну пензију увек се има у виду следеће: повећање удела старијег становништва, пораст трошкова овог осигурања, дужина коришћења пензије, незапосленост, тешкоће старијих радника на тржишту радне снаге и др. На утврђивање старосне границе у свакој земљи, поред набројаних фактора, утичу и: достигнути степен индустријализације и економског развоја земље, дужина животног и радног века, структура становништва, стање на тржишту радне снаге, степен урбанизације, учешће становништва у појединим категоријама занимања и др. На ово питање, свакако, утиче и политика сваке земље у погледу стимулисања осигураника да раније иду у пензију, или да дуже остану у радном односу.” Александар Петровић, *op.cit.*, 95-96.

Даља реформа пензионог система је нужна. Али, у ком правцу кренути? Није спорно да је циљ обезбедити ефикасно прикупљање доприноса, заштитити стандард садашњих, али и будућих пензионера, те обезбедити стабилност и самоодрживост система. Спорно је на који начин то остварити, јер постоји више опција.²²⁹

Србија, бар за сада, није прихватила реформу тј. модел Светске банке, који подразумева пензијски систем састављен од 3 стуба: државни (нефундиран) заснован на текућем финансирању (скроман по обиму, као обезбеђење минималног дохотка у старости); обавезан приватни (фундиран капиталом), заснован на индивидуалним штедним рачунима и добровољни приватни. Осим првог, уведен је и трећи, док други стуб још увек није уведен.²³⁰ Конструкција пензијског система по овом моделу подразумева велики транзициони трошак, јер једна генерација запослених треба, у суштини, да плаћа две пензије – садашњих пензионера и своју будућу, кроз штедњу. При том, није поуздано да би овако конципиран пензијски систем донео добит пензионерима и решио проблеме државе.

Међутим, једна од опција реформе пензијског система која заслужује посебну пажњу јесте капитализација постојећег система тј. стварање финансијске резерве из које би се могле, бар у одређеном обиму, финансирати будуће, а при том све веће, обавезе према пензионерима. Основна институција у том смислу био би нови инвестициони фонд. Средства за фонд обезбедила би држава углавном из капитала јавних предузећа и акција преосталих по приватизацији и она би доносила приносе од улагања (акције, обвезнице, итд), а фонд би у тренутку када се то оцени опортуним почео да (су)финансира пензијске обавезе ПИО фонда. Значи из једног допунског капиталног фонда могуће је на лакши начин финансирати будуће пензије него без њега. Овакав фонд поседују многе земље. У више развијених земаља он функционише врло успешно (Канада, Ирска, Француска, Нови Зеланд,

²²⁹ О предлозима Светске банке, затим ММФ-а, као и залагањима синдиката, видети: Рајко Косановић и Сања Пауновић, *op.cit.*, стр.400-403. О другим, могућим опцијама, видети: Михаил Арандаренко *et.al.*, (ред.Бошко Мијатовић), *Реформе у Србији: достигнућа и изазови*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008, 85-91.

²³⁰ О добровољном пензијском осигурању, видети: Јелена Кочовић, Татјана Ракоњац-Антић и Марија Јововић, „Могућности и ограничења развоја добровољног пензијског осигурања у Србији” у: *Радно и социјално право*, бр.1/2011, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2011, 1-11.

Шпанија, Холандија, Норвешка, итд), а на основу професионалног управљања и постављања искључиво комерцијалног циља приликом инвестирања – максимизације приноса. За Србију је пресудно питање да ли се могу обезбедити (1) новац за фонд, а у конкуренцији разних облика потрошње и (2) добро управљање фондом, што значи професионално и без утицаја државе.²³¹

3.2.3. Реформа здравствених система

Данашњи системи здравствене заштите у Европи у доброј мери подсећају на пензијске, с тим што доминацију још увек има државни (јавни) систем који је допуњен добровољним здравственим осигурањем (допунским и приватним). Добровољним здравственим осигурањем баве се, углавном, осигуравајуће куће, а у транзиционим земљама и државни заводи за здравствено осигурање. У развијеним земљама ова врста осигурања законски је врло утемељена за разлику од земаља у транзицији где таква регулатива готово и да не постоји.²³²

Када је реч о системима здравственог осигурања, може се констатовати да су и ови системи у кризи. При том, разлози који су довели до кризе у функционисању пензијских система важе, уз одређене специфичности, и за кризе здравствених система. То су, дакле, промене у демографској структури, смањен обим уплате доприноса, економски проблеми, промене у врстама и обиму болести, шири спектар медицинског деловања итд.

Мишљења су подељена када је реч о приватизацији у овој области. С једне стране, заговара се интензивна приватизација и смањење учешћа државе па се као оправдање истиче да социјална сигурност грађана није само ствар државе него и грађана, послодаваца, синдиката који треба да имају учешће у овом систему (партиципирање у здравственој заштити, чиме преузимају део одговорности). Но, са друге стране, постоје велики отпори када је приватизација здравственог система у питању, јер се сматра да је социјална заштита грађана вредност коју треба

²³¹ Михаил Арандаренко, *et.al.*, *op.cit.*, 85-91.

²³² Гордана Маринковић, “Реформа пензијског и здравственог осигурања у Србији – императив за улазак у ЕУ” у: *Осигурање у сусрет процесу придруживања Србије и Црне Горе Европској унији*, Удружење за право осигурања Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд-Палић, 2006, 15.

бранити као интегрални део људских права, па у прилог тој чињеници често се наводи пример Енглеске која је претераном приватизацијом уништила један од најстабилнијих здравствених система у Европи.²³³

Земље у транзицији такође имају проблема у сегменту здравственог осигурања. Велики је обим права, високи трошкови па је и финансирање овог система неодрживо. Због тога реформа овог система иде у правцу смањивања обима права, уз повећање учешћа грађана. Такви закони, примера ради, донети су у Хрватској и Словенији, који су дали одређене позитивне резултате. Тако, Словенија је на добром путу да дугорочно стабилизује финансирање трошкова здравствене заштите својих грађана, задржавши при томе висок степен учешћа државе од 75% и одредивши се за варијанту социјалне сигурности, а не приватизације здравственог система.

Када је реч о Србији, реформа здравственог осигурања такође је нужна, јер систем у коме 2 милиона грађана плаћа доприносе, а 7,5 милиона грађана има право на здравствену заштиту, свакако дугорочно не може опстати без реформе. У реформу се закорачило доношењем Закона о здравственом осигурању 2005. године, којим је утврђен стриктан обим основног здравственог осигурања, уведена обавезна партиципација, смањена права код накнада за боловања, те онемогућене исплате у случају да доприноси нису уплаћени. Но, без обзира на то, државно здравствено осигурање и даље покрива око 90% здравствених услуга, док 10% плаћају корисници здравствених услуга.

²³³ *Ibid.*

III ДЕО

РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЗАПОСЛЕНИХ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Европске интеграције

Међународна заједница је појам који заокупља пажњу међународног права и међународних односа, али истовремено представља термин са којим се сусрећемо у свакодневном говору. У складу са значењем појма „заједница” у класичној социологији овај назив подразумева постојање вредности и интереса који су заједнички свим припадницима заједнице, тј. изванредан степен оданости чланова заједници.²³⁴

Европске интеграције, не представљају нов феномен. Историјски посматрано, било је много покушаја, више или мање успешних, у реализацији међународних интеграционих процеса. У новијој историји, након Маршаловог плана²³⁵, долази до формирања Европске заједнице за угљ и челик, Европске заједнице за атомску енергију и Европске економске заједнице. Касније, долази до формирања Европске уније, која у међународним односима има посебан значај.

Европска заједница за угљ и челик (ЕЗУЧ) је формирана потписивањем Уговора у Паризу 18.априла 1951. године, а као циљеви ове заједнице, садржани у преамбули Уговора, издвојени су:²³⁶

- обустављање традиционалног немачко-француског непријатељства,
- неутралисање наводне угрожености Француске од стране Немачке и

²³⁴ „Иначе, теоретичари који прихватају овај назив разликују се у погледу одређивања субјеката који су чланови заједнице и у начину доказивања лојалности према њој.” Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *Међународни односи*, НИУ “Сл.лист СРЈ”, Београд, 1996, 364.

²³⁵ „Државни секретар САД Џорџ Маршал је у јуну 1947.г. најавио Европски програм обнове и спремност Америке да помогне у реконструкцији свих европских земаља под два услова: европске земље морају заједнички да припреме програм обнове и потребно је да се оне дговоре о обиму пакета финансијске помоћи, као и у о уделу сваке земље у њему. Нешто касније, 16 западноевропских земаља је основало Комитет за европску економску сарадњу који је припремио програм и поднео Влади САД, која је у априлу 1948.г. формално одобрила Европски програм обнове – Маршалов план.” Слободан Цветановић, Душанка Јововић и Игор Младеновић, *op.cit.*, 11-12.

²³⁶ Лазар Вркатић, Борис Кршев, *Историја правних и економске односа модерне Европе*, Факултет за услужни бизнис, Нови Сад, 2004, 201.

- обезбеђивање учешћа Француске у немачким резервама угља.

Истовремено, посебан значај даје се подстицању привредног развоја земаља чланица, што последично треба довести и до пораста запослености.

Овај уговор је потписан од стране Француске и Немачке, али и од стране Италије и земаља Бенелукса (Холандије, Белгије и Луксембурга). Посебан значај има због тога што су угаљ и челик били основ производње, а самим тим и привредног раста у том периоду.

Даље, Европска заједница за атомску енергију, такође значајна европска заједница, формирана је дана 25.марта 1957. године у Риму, потписивањем Уговора од стране истих међународних субјеката као и Европска заједница за угаљ и челик, са следећим циљевима: стварање услова за убрзан раст грана атомске енергије у мирнодопске сврхе, унапређивање истраживања и развоја у тој области, олакшице при улагању, успостављање јединствених стандарда заштите и сигурности, примена права својине у погледу специјалних фосилних материјала, омогућавање редовног снабдевања рудама и нуклеарним горивом, стварање заједничког тржишта специјализованог материјала и опреме и развијање програма за употребу атомске енергије у мирнодопске сврхе.²³⁷

Европска економска заједница (*European Economic Community*) формирана је када и Европска заједница за атомску енергију – 25.марта 1957. године у Риму, потписивањем уговора од стране Француске, Немачке, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга.²³⁸ Касније, кроз неколико проширења, Европској економској заједници су приступили и Велика Британија, Ирска, Данска, Грчка, Шпанија и Португал. Временом, дошло је до значајне политичке, социјалне и економске повезаности земаља Европске економске заједнице, па су проширени и циљеви у

²³⁷ Ненад Аврамовић, *Право Европске уније*, Правни факултет за привреду и правосуђе Нови Сад и Привредна академија, Нови Сад, 2009, 133-134.

²³⁸ "Позитивна искуства у функционисању Европске заједнице за угаљ и челик, али и царинске уније земаља Бенелукса (Белгије, Холандије и Луксембура), који постоји још од 1948.г., били су разлог за иницијативу о проширењу интеграционих процеса Европе шесторице на трговинску сарадњу, саобраћај и атомску енергију. Специјална међународна комисија којом је руководио белгијски министар иностраних послова Спак је после низа усаглашавања и неуспелих разговора са Великом Британијом о укључивању у пројекат уједињења сачинила извештај на основу кога је дошло до закључења уговора о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Велика Британија се залагала за концепт зоне слободне трговине, али у оквиру Организације за европску економску сарадњу, што је за земље ЕЗУЧ било неприхватљиво, па је овај покушај прикључења Велике Британије "шесторици" пропао.", *Ibid.*, 34.

погледу интеграција. Као последица тога, дошло је до потписивања оснивачког уговора Европске уније у Мастрихту, фебруара 1992. године (од стране дванаест држава чланица Европске економске заједнице). На овај начин, дошло је до надградње те заједнице, што је на изванредан начин представљало логичну последицу, јер је процес реформи Европских заједница континуирано текао, као и процес продубљивања економских, привредних, политичких и других односа земаља чланица.²³⁹

Европска унија данас представља организацију која окупља 27 држава са око 500 милиона становника и површином од око 4,5 милиона квадратних километара. Око ¼ укупне светске трговине одвија се у оквиру Европске уније, тако да уз Америку и Јапан, Европска унија представља економску силу. Истовремено, Европска унија има све већи значај у међународним односима и у политичком смислу.

2. Институционални оквири Европске уније

Најзначајнији део примарног права Европске уније јесу оснивачки уговори заједница.²⁴⁰ Са друге стране, велики број општих правних аката донетих у форми

²³⁹ „Успостављање економске и монетарне уније (ЕМУ) и увођење евра као заједнице валуте држава чланица представља круну интеграционог процеса унутар Европске уније. Одговорност за вођење монетарне политике поверена је Европском систему централних банака (ESCB), као институционалном оквиру који обезбеђује “органску везу” између Европске централне банке, као институције формиране примарним правом Европске уније и националних централних банака, чији су корени у националном законодавству, али чине део система постављеног комунитарним правом” Срђан Голубовић, Наташа Голубовић, “Регулаторна улога Европске централне банке” у: *Правни живот*, 12/2008, Београд, 2008, 751.

²⁴⁰ „Извори права се деле на примарне и секундарне. Примарни извори права су: 1) уговори којима су основане Европска унија и Европске заједнице, 2) други међународни уговори које су закључиле државе чланице које регулишу односе унутар домена ЕЗ и њеног институционалног механизма, 3) међународни уговори које су државе закључиле са трећим државама или међународним организацијама, 4) међународни уговори које је закључила ЕЗ или ЕЗ и државе чланице са трећом државом или међународном организацијом. Примарни извори права су надређени секундарним актима и чине конституционални основ Европске уније. Секундарни извори права су акти које доносе органи ЕЗ. Европска унија доноси 15 различитих аката у зависности од области, односно стуба, сарадње коју тај акт регулише. Само акти који се доносе у оквиру I. стуба чине право Европске заједнице, односно *Acquis communautaire*. Правни акти у оквиру I. стуба ЕУ су дефинисани чл.249 Уговора о ЕЗ. Правна акта која доноси Заједница су: 1) уредбе (*regulations*), 2) упутства (*directives*), 3) одлуке (*decisions*), 4) препоруке (*recommendations*) и мишљења (*opinions*). Основна подела је на правно обавезујуће и правно необавезујуће. У обавезујуће акте спадају: уредбе, упутства и одлуке, а у необавезујуће: препоруке и мишљења. Битно је напоменути да не

уредби, директива и одлука органа ЕУ, представљају тзв. секундарно право Европске уније. При том, треба напоменути да се читав скуп важећих прописа на којима постоји и функционише Европска унија назива *Acquis communautaire*, или правна тековина ЕУ. У питању је преко 80.000 страница правних аката.

Одредбама основних уговора, постављени су темељи данашње уније и сваки од њих носи одређену тежину и начела која су данас основ уније.

Тако, одредбама Уговора о оснивању Европске економске заједнице закљученог у Риму 1957. године, а који је ступио на снагу 01.01.1958. године,²⁴¹ установљене су четири велике слободе које представљају основ изградње заједничког тржишта, а то су:

- слобода кретања роба,
- слобода кретања капитала,
- слобода кретања услуга,
- слобода кретања људи.²⁴²

Даље, оснивачки уговор Европске уније,²⁴³ потписан у Мастрихту фебруара 1992. године од стране дванаест држава чланица Европске заједнице, садржи 53 члана, а као циљеве оснивања уније, одредбама чл.2 (*ex* члан Б) уговор из Мастрихта, између осталог, предвиђа:²⁴⁴

- подстицање уравнотеженог и трајног привредног и друштвеног развоја и раст запослености, посебно стварањем простора без унутрашњих граница, јачањем привредне и друштвене кохезије и успостављањем економске и монетарне уније,

постоји хијерархија између секундарних правних аката каква постоји у националном законодавству. Врста акта који ће бити донесен зависи од материје коју регулише.” Група аутора “Основе права Европске уније – за припрему правосуђа за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању”, Правни форум, Београд, 2006, 23-24.

²⁴¹ Пречишћен текст Уговора о оснивању Европске економске заједнице, допуњен свим каснијим изменама, обухвата 314 чланова. О Уговору, видети више: *Уговори Европске уније*, (приредио Душко Лопандић), Канцеларија СЦГ за придруживање Европској унији и Европски покрет у Србији, Београд, 2004, 33-165.

²⁴² О пракси Европског суда правде у директној примени четири основне слободе, видети више: Гордана Илић-Попов, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004, 27-57.

²⁴³ Одредбом чл.1 ст.3 (*ex* члан А) прописано је да се Унија заснива на Европским заједницама допуњеним политикама и облицима сарадње утврђеним овим Уговором. Њен задатак је да организује на усклађен и солидаран начин односе између држава чланица и између њихових народа.

²⁴⁴ “Уговори Европске уније”, (приредио Душко Лопандић), *op.cit.*, 10.

- потврђивање идентитета на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што обухвата и постепено стварање заједничке одбрамбене политике,
- јачање заштите права и интереса држављана својих држава чланица успостављањем права грађанства Уније,
- одржај и јачање Уније као простора слободе, безбедности и правде, на коме је слободно кретање лица обезбеђено уз паралелно усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције и борбе против криминала,
- очување и даљи развој тековина заједнице.

Осим тога, овим уговором је установљена структура три основна стуба на којима почива Европска унија²⁴⁵, установљен евро као јединствена национална валута, ојачана је улога Европског парламента, образован је регионални комитет, као саветодавно тело које обезбеђује заступљеност регионалних и локалних тела у поступку одлучивања у ЕУ, уведен принцип супсидијарности. Коначно, овај уговор представља нову етапу у процесу стварања чвршћег јединства унутар ЕУ.²⁴⁶

Копенхашки критеријуми, пак, део су програма о проширењу Европске уније. Тако, Европски Савет је у Копенхагену 1993. године дефинисао услове које

²⁴⁵ „Израз Европска економска заједница датира из Уговора о Риму. Коришћење израза “Европска заједница” датира из резолуције Европског парламента од 1975.г. када је одлучено да се избаци термин “економска” јер је било очигледно да се од заједнице очекивао већи степен интеграције у различитим областима, а не само у чисто економској сфери. Према Уговору из Мастрихта ова заједница је ојачана са још два стуба и тако настала творевина која је позната под називом “Европска унија”. I стуб – Европска заједница (Економска и монетарна унија, структурни фондови, заједничка трговинска, пољопривредна, политика конкуренције, итд. II стуб – Заједничка спољна и безбедоносна политика; III стуб – Правосудни и унутрашњи послови.” Слободан Цветановић, Душанка Јововић и Игор Младеновић, *op.cit.*, 35-36.

²⁴⁶ „Један од циљева формулисаних у Уговору о оснивању ЕУ представља успостављање јединственог тржишта, које је праћено постепеним усклађивањем економских политика земаља – чланица. Јединствено тржиште подразумева слободно кретање добара, услуга, људи и капитала у условима конкуренције. С обзиром на то да разлике у пореским системима земаља чланица ЕУ, као и у националним пореским политикама које оне воде изазивају дискриминацију у погледу инвестиција између земаља – чланица, одређена пореска хармонизација постала је неопходан услов функционисања јединственог тржишта Уније. У њеном одсуству, тржиште би се фрагментизовало дуж националних граница. Пореска хармонизација није, међутим, увек “хармоничан” процес, пошто искуства показују да је није лако спровести у пракси. Она представља врло сложен и комплексан процес. Једна од тешкоћа је и у томе што често није до краја потпуно јасно шта се подразумева под овим термином”, Гордана Илић-Попов, *op.cit.*, 15-16.

земље кандидати за улазак у Европску унију морају испунити. Ти услови, познати су под називом Копенхашки критеријуми или „критеријуми чланства”.

Ови критеријуми се разврставају на правне, политичке и економске. Правним предвиђено је да земље, кандидати за пријем у ЕУ, морају постићи одређене стандарде на пољу функционисања правне државе и остварити хармонизацију домаћих закона са законима ЕУ.²⁴⁷ Политички критеријуми прописују стандарде на пољу стабилних институција, демократског поретка и поштовања људских и мањинских права. Коначно, економски критеријуми односе се на постојање функционалне тржишне привреде, отворене границе, отворену привреду и способност за конкуренцију.

Затим, Уговор који је потписан у Амстердаму 1997.године, такође има значај за развој уније, и базиран је на Европским заједницама. Амстердамским уговором постављена су три основна циља: 1) приближити Унију њеним грађанима; 2) повећати њену демократичност и делотворност и 3) ојачати њену способност за деловање на међународном плану.²⁴⁸

Даље, уговор закључен у Ници децембра 2000. године²⁴⁹, садржи већи број амандмана на Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању Европских заједница. Значај овог уговора се огледа у томе да је прилагодио правила која се односе на проширење Уније. Последња земља која је на референдуму подржала овај Уговор и омогућила његово ступање на снагу, била је Ирска и то тек из другог покушаја, јер је први референдум, одржан 2001. године, био неуспешан. Ступањем на снагу овог уговора, омогућено је проширење ЕУ (на 25 земаља чланица од маја месеца 2004. године, односно 27 од јануара 2007. године), али овим уговором је извршена и

²⁴⁷ О искуствима Бугарске у поступку пријема у Европску унију, видети: Natov Nikolay, “Моје искуство у хармонизацији бугарског права са принципима и стандарима ЕУ” у: *Страни правни живот*, бр.1, Институт за упоредно право, Београд, 2010, 85-93; Павлица Бранко, “Бугарска на путу ка Европској унији – о измени бугарског Устава од 24.септембра 2003.г.”, у: *Страни правни живот*, бр.1, Институт за упоредно право, Београд, 2010, 95-104.

²⁴⁸ Више о томе: Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008, 33-39.

²⁴⁹ Крајем деведесетих, тачније 1998.г. започели су преговори о пријему са првом групом централних и источноевропских земаља (Чешка, Естонија, Мађарска, Пољска и Словенија) и Кипром. Ово је иницирало обезбеђивање институционалних предуслова за проширење ЕУ. Речју, био је неопходан документ којим би се извршила расподела моћи и утицаја у проширеној ЕУ. Ово је учињено на састанку Европског савета у Ници децембра 2000.г. и потписивањем Уговора из Нице 26.02.2001.

(пре)расподела моћи у проширеној Унији у корист великих земаља. Но, врло брзо и овај уговор је проглашен недовољним кораком, јер није донео посебне промене, осим што је омогућио проширење Уније.

У оквиру институционалних реформи и процеса трансформације Европске уније, Европски савет је на седници у Лакену, поред Брисела, децембра 2001. године, формирао Комитет са задатком да напише Устав Европске уније, чија би примена уследила након ратификације од стране држава чланица.

Коначан текст је усвојен у јуну 2004. године у Бриселу, а сам акт је свечано потписан крајем октобра исте године у Риму. Овај Устав је по својој правној природи више био међународни уговор него устав. Предлог је био прилично обиман, садржао је четири целине, са око 400 чланова. Устав је требао имати највише место у хијерархији прописа уније. Међутим, овај Устав никада није ступио на снагу. Наиме, сам текст Устава је прописивао да је нужна ратификација текста од стране свих држава чланица. Међутим, на референдуму у Француској, одржаном у мају 2005. године, већина изашлих гласала је против усвајања Устава. Такође, на референдуму у Холандији јуна исте године, већина гласача била је против Устава. Пошто је ратификација Устава²⁵⁰ била *conditio sine qua non*, овај Устав никада није ни ступио на снагу.

Након тога, шефови држава и влада држава чланица Уније, решени да превазиђу неуспех који је пратио процес доношења и ступања на снагу Устава, 13. децембра 2007. године потписали су у Лисабону тзв. Лисабонски уговор (познатији као Реформски уговор) чији је службени назив: Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (*Мастрихтског уговора*) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (*Римског уговора*).²⁵¹ Истовремено, путем Лисабонског уговора, преименован је Уговор о стварању Европске економске заједнице у Уговор о функционисању Европске уније, па је 2010. године званично објављена и консолидована, спојена верзија овог уговора као и Уговора о стварању

²⁵⁰ О томе шта је Устав прописивао, видети више: Ненад Аврамовић, *op.cit.*, 110-113.

²⁵¹ Објављен у: *Official Journal of the European Union* C 306/07 – 17.12.2007., под називом: “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”.

Европске уније.²⁵² Ранији уговори се путем Лисабонског уговора не замењују, већ се врши само њихова допуна.

Предвиђено је било да се ратификација Лисабонског уговора заврши до почетка 2009. године, након чега је требало да ступи на снагу. Међутим, и ратификацију овог уговора пратили су одређени проблеми. Тако, на референдуму у Ирској, одржаном јуна 2008. године уговор је одбачен. Како би се превазишла поновна криза, Европска унија је учинила одређене уступке Ирској (у вези војне неутралности, абортуса, пореских стопа и броја комесара у Европској комисији), па се на поновљеном референдуму, почетком октобра 2009. године, већина позитивно изјаснила о Лисабонском уговору. Даље, октобра 2009. године тадашњи председник Пољске, Лех Качински, потписао је Лисабонски уговор, након што је и Пољска успела да у своју корист реши одређена питања. Коначно, уступци су учињени и Чешкој, па је Чешка била последња држава чланица Европске уније која је ратификовала уговор. Након тога, 01. децембра 2009. године, Лисабонски уговор је ступио на снагу.

Лисабонским уговором најпре је отклоњена једна врло важна дилема, која се односила на питање правног субјективитета саме Уније. Наиме, овим уговором, Европска унија је формалноправно добила статус правног лица, што свакако води подизању политичког, правног и економског капацитета саме Уније. При том, Уговор не садржи одредбе о симболима Уније.

Лисабонски уговор нема за циљ стварање сложене државе, већ је усмерен ка реформи заједнице више држава. Тако, државе чланице Уније задржавају овлашћења која нису поверена Унији (на пример, националну безбедност, што не искључује сарадњу као елемент заједничке спољне и безбедоносне политике).

Даље, Лисабонски уговор садржи одредбе о институционалној инфраструктури. Тако, предвиђа Европски парламент²⁵³, Европски савет, Савет

²⁵² „Consolidated versions of the Treaty of European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, објављено у: *Official Journal of the European Union* C 83/10 – 30.03.2010.

²⁵³ Лисабонски уговор прописује минималан број представника једне земље у Европском парламенту који износи 6, као и максималан број који износи 96 посланика. Када је реч о парламенту, треба додати и то да Лисабонски уговор повећава број политичких подручја на којима ће Европски парламент имати право саодлучивања заједно са земљама чланицама (правосуђе, сигурност и имиграција), с тиме што се прописује и то да национални парламенти добијају могућност да изнесу свој став и мишљење при доношењу европских закона, па ако трећина

(досадашњи Савет министара)²⁵⁴, Комисију²⁵⁵, Председника²⁵⁶, Суд, Европску централну банку, Високог представника²⁵⁷, и др. Треба напоменути да Лисабонски уговор промовише институт тзв. двоструког држављанства, што значи да грађани држава чланица Европске уније, са једне стране задржавају држављанство матичне државе, али при том стичу и држављанство Европске уније, на основу чега остварују одређена права: активно и пасивно бирачко право на изборима за Европски парламент, право слободног кретања на подручју Уније, право на жалбу Европском омбудсману и право на петицију Европском парламенту. Уговор уводи могућност да било која земља чланица може напустити Европску унију, а у питању је тзв. „излазна клаузула”.

Лисабонским уговором је превазиђена институционална криза Европске уније и отворен је пут за ефикасније функционисање њених органа, самим тим и за њену израженију улогу у међународним оквирима. Међутим, економски проблеми појединих држава (пре свих Грчке), отворили су нова питања и просто указали да ствари у Унији нису идеалне. Тако, већ је предложена измена Лисабонског уговора, с обзиром на то да су се челници земаља ЕУ сложили у ставу да је потребно

националних парламената буде имала приговор, тада се он враћа Комисији на ревизију. Овај приговор, жаргонски је назван “норанцасти картон”.

²⁵⁴ Када је реч о гласању у Савету, овим актом је предвиђен институт тзв. двоструке већине. То значи да се одлука може донети ако се за њено доношење изјасни 55% представника земаља чланица, а који истовремено представљају 65% укупног становништва ЕУ. Но, прописано је да се овај систем гласања односно одлучивања примењује од 2014.г., са прелазним периодом до 2017.г.

²⁵⁵ Уговором је најпре била прописана другачија организација и број чланова Комисије односно комесара. Тако, првим текстом, било је прописано да се комесари бирају на основу равноправног система ротације, који пак утврђује Европски савет. За разлику од садашњег система који предвиђа да Комисија има 27 чланова, колико има држава чланица, по одредбама Уговора најпре је било предвиђено да број комесара не може прећи 2/3 броја држава чланица (у овом тренутку са 27 држава чланица, то је број 18). У питању би било, дакле, значајно смањење броја комесара, а ове одредбе требале су се примењивати почев од 2014.г. Међутим, након првог, неуспешног, референдума одржаног у Ирској, Ирци су пре одржавања другог референдума, тражили, између осталог, да у Европској комисији и надаље свака држава има свог представника, који захтев им је испуњен, па ће Европска комисија до даљњег (тј. до следећег проширења Уније) имати 27 чланова.

²⁵⁶ Председника Уније бирају шефови држава и влада држава чланица, бира се на период од 2,5 године (30 месеци) и представља новину и напуштање досадашњег концепта ротирања који је подразумевао да се на месту председавајућег сваких шест месеци смењују државе чланице по утврђеном редоследу.

²⁵⁷ У питању је нова функција, која представља комбинацију досадашњих функција: високог представника за спољну политику и безбедности и комесара за спољне послове Европске комисије. Та функција је, према Уставу који никада није ступио на снагу, требала носити назив министар спољних послова ЕУ, али се на захтев Британије одустало од назива министар.

успоставити стални механизам за решавање криза у евро зони, што свакако подразумева промену Лисабонског уговора.

3. Европски социјални модел

Важан део европског процеса интеграције представља развијање тзв. европског социјалног модела. Према чл. 3. (3) Уговора о ЕУ један од циљева Уније је да се бори против социјалне искључености и дискриминације и за унапређење правде и социјалне заштите, једнакости између жена и мушкараца, солидарности између генерација и заштите права деце. Када говоримо о овом моделу морамо имати у виду да међу европским државама постоје значајне разлике о социјалном моделу који развијају. Међутим, и поред тих разлика, могуће је издвојити једну заједничку карактеристику: свест да социјална правда и социјална равнотежа имају позитиван утицај на економски развој, као и што економски развој позитивно утиче на социјалну равнотежу.²⁵⁸ С обзиром на то, европски социјални модел представља укупност акција које су усмерене на то да свим грађанима омогуће подмиривање основних материјалних потреба, друштвено ангажовање и социјалну кохезију.

3.1. Основна обележја модела

Европски социјални модел не представља тачно одређен и стриктно дефинисан оквир права, делатности и институција, већ његов садржај чини низ обележја, па се, због тога, он може посматрати са различитих аспеката.²⁵⁹ Суштина

²⁵⁸ „У свету ОЕЦД-а постоје најразличитији модели благостања, као што је англосаксонски (либерални), нордијски (универзалистички), континентално-европски (корпорацијски) или медитерански модел (корпорацијски, ослоњен на традицију и породицу).” , Lotar Vite, „Утицаји Европске Уније на европски социјални модел и социјалну кохезију“, Фондација Фридрих Еберт, Београд 2006, 2.

²⁵⁹ „Првотном, унутар Европске уније постојале су три концепције за тзв.социјалну Европу. Прва се темељила на униформираним приступу и нормирању националних законодавстава (“одозго према доле” или “одоздо према горе”), са сврхом јединственог уређивања института и односа у појединим државама чланицама. Други приступ био је темељен на децентрализацији и одбацивао је свако уређивање социјалног законодавства на разини Уније, док је трећи приступ био заправо мешовите нарави и укључивао је уређивање социјалне сигурности дијелом на разини Уније, а дијелом споразумијевањем између социјалних партнера (Richiez, 1994., 82-83). У расправама у Унији прихваћена је трећа (компромисна концепција. Због тога се данас у Европској унији инзисира на

европског социјалног модела²⁶⁰ огледа се у афирмацији основних социјалних права и корекцији расподеле коју врши тржиште. Европски социјални модел, у суштини, промовише модел социјалне тржишне привреде који је супротан либералној тржишној економији доминантној у англосаксонском подручју. Основ овог модела свакако представљају: висок степен демократије, политички и својински плурализам, социјални дијалог, висок ниво поштовања људских права (у оквиру којих се свакако убрајају и социјална права) као и поштовање тековина правне државе.

За разлику од либералног приступа, који карактеришу флексибилни облици запошљавања, тзв. несигурност запослења и изражена одговорност запослених тј. појединаца за сопствену економску и социјалну сигурност, што даље води подстицају развоја тзв. трећег стуба пензионог система (приватно, добровољно осигурање), европски социјални модел пружа социјалну сигурност, већу сигурност запослења и одговорност како појединца, тако и државе. При том, треба нагласити да овај модел не подразумева да се социјално супротставља економском, већ да се социјалне политике схватају као средство побољшања економија држава чланица, укључујући и одржив економски раст.²⁶¹

Основни атрибути европског социјалног модела јесу: висок ниво признатих и гарантованих основних људских права²⁶² (грађанских, политичких, економских,

дијалогу и споразумијевању социјалних партнера на свим разинама, у Унији и у националним оквирима. Такође, ако се погледа садржај основних аката о уређењу Европске уније, онда се може запазити да је чл.2 Уговора из Мастрихта, као један од циљева Уније назначено “јачање економске и социјалне кохезије” (Ciriello, 2001, 13)”, Mihovil Rimondo, *op.cit.*, стр.89-112.

²⁶⁰ „Филозофија изградње европског социјалног модела заснива се на нужним социјалним корекцијама функционисања тржишне економије, у условима политичког плурализма, владавине права, што је водило афирмисању основних социјалних права, као садржају европског социјалног модела.” Бранко Лубарда, “Социјална права и достојанство на раду”, у: *Правни живот* бр.12/2008, Београд, 2008.,447.

²⁶¹ „У томе је, такође, особеност европског социјалног модела у односу на амерички или у Азији. При свему томе, треба имати у виду да европски социјални модел, упркос разликама унутар држава чланица у основи карактерише: солидност, добро функционисање јавних служби, доступних свим грађанима, у којима се обезбеђује достојанство на раду широког круга запослених (млади, старији, високообразовани, стално запослени или на привременим пословима).” Бранко Лубарда, “Социјална права и економска криза”, у: *Правни живот* бр.12/2009, Београд, 2009, 962.

²⁶² О људским правима у Европској унији и пракси суда, видети: Vesna Crnić-Grotić i Nataša Sgardeli Car, “Ljudska prava u Europskoj uniji i praksi Europskog suda u Luksemburgu”, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* br.5, Zagreb, 2010, 971-993.

социјалних и културних)²⁶³, висок степен свих облика социјалне заштите, ефективно сузбијање свих облика дискриминације (по основу порекла, генетских карактеристика, брачног статуса, здравственог стања, полу,²⁶⁴ инвалидности, политичког мишљења, верског опредељења, и сл.), различити облици партиципације запослених у одлучивању, унапређење радних стандарда, висок степен безбедности на раду, спречавање и сузбијање мобинга, висок ниво запослености, развијен социјални дијалог. Другим речима, широк спектар социјалног прогреса и развоја културе социјалних права, а све то у синтези са примереним и интензивним економским растом. При том, треба нагласити да иако

²⁶³ „Социјално-економска права настала су нешто касније од грађанских и политичких права, те се због тога називају “правима друге генерације”. Идејним творцем социјално-економских права сматра се немачки социолог права Хуго Синзимер (Hugo Sinzheimer), а појавила су се први пут систематизовано у немачком – “Вајмарском уставу” из 1919.г. Разлог каснијег настанка и нешто неповољнијег третмана социјално-економских права од стране правних теоретичара налази се у њиховој специфичности, релативној неодређености и тешком спровођењу. Док је код класичних, грађанских и политичких права углавном довољно да се та права само формално прокламују и директно не угрожавају, многа социјално-економска права се не могу остварити без интензивне и дугогодишње активности државе. У пракси, социјално-економска права омогућавају да појединци уживају тековине цивилизацијског развоја друштва, односно да грађани остваре приступ материјалним и духовним добрима заједнице. Зато их називамо и субстантивним правима, за разлику од грађанских и политичких права за које кажу да су процедурална и институционализована. Док се код грађанских и политичких права очекује неуплитање државе (зато се каже да су “негативна”), овде је обрнуто – код социјалних права је неопходно уплитање државе у приватну сферу. Могуће су различите класификације социјално-економских права. Уобичајена је подела према броју субјеката на: индивидуална и колективна права, а према обухватности, могућа је подела на: 1) права целокупног становништва (општа права), 2) права запослених, 3) права осетљивих категорија (мајки, деце, хендикепираних, миграната, старих особа). Коначно, ова права се могу поделити на основна (базична) и изведена.” Сенад Јашаревић, “Социјално-економска права у вези са радом у међународним и Европским стандардима” у: *Радно и социјално право – социјална права и достојанство на раду* бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008, 177-182.

²⁶⁴ „Потребно је ојачати легислативу која препознаје и признаје посебне потребе жена у погледу њихове промицбе и заштите на тржишту рада. Посебну важност у борби против дискриминације треба признати колективном преговарању, без којег би једнакост међу споловима запрјечена у правним актима остала само формална, те се управо позитивном акцијом социјалних партнера формална једнакост претвара у актуалну и стварну. Иако су жене масовно ушле на тржиште рада још у шездесетим годинама прошлог столећа радно право није успјело у потпуности уклонити дискриминацију у погледу запошљавања и конзумације радноправних односа, које произилази из сполне сегрегације свјета рада и подјеле улога и одговорности у домаћинству. Како би се формална једнакост сполова на радном мјесту трансформирала у стварну једнакост нужно би било подузети неке мјере: - појачати покушаје постизања формалне једнакости мушкараца и жена на сва подручја у којима је та једнакост недовољно заступљена; - подржати заштиту у оним ситуацијама у којима су посебице погођене жене (посебице у погледу трајне неједнакости у расподијели кућанских обвеза и то на начин осигуравања породилног допушта, сталности запослења успркос прекидима и сл); - могућност заступања жена на раду и свези рада у погледу њихових интереса кроз колективно преговарање.” Андријана Билић, “Дискриминација у Европском радном праву” у: *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, god.44, br.3-4/2007, Split, 2007, 570-571.

постоји изражена солидарност између држава (пре свега Европске уније), као и тежња за имплементацијом заједнички промовисаних социјалних стандарда, државе у основи имају могућност да саме креирају одређене радне и социјалне стандарде, примерене привреди и традицији конкретне државе.

Спровођење Европске стратегије запошљавања, почива на четири стуба²⁶⁵:

- Способност запошљавања. У питању је први стуб политике запошљавања, који се заснива на осигуравању могућности запошљавања, у оквиру чега је примарна борба против дугорочне незапослености, затим борба против незапослености младих људи, итд. Као мере, најчешће се примењују: програм доживотног учења, субвенције плата у почетном периоду рада, спречавање дискриминације при запошљавању, итд.
- Предузетништво. У циљу отварања нових радних места, пружа се помоћ новим иницијативама и новим могућностима запошљавања.
- Адаптабилност. Подразумева прилагођавање привредних субјеката новим захтевима тржишта, кроз усвајање нових техника и технологија, модернизацију производње и менаџмента, итд.
- Једнаке могућности за све. Овај стуб, пак, подразумева сузбијање полне дискриминације, кроз прописе о заштити жена за време трудничког и породилског боловања, лакше укључивање жена у радни процес, развој установа за бригу о деци, итд.

3.2. Европски социјални модел у условима економске кризе

Последњих година, услед либерализације европског тржишта рада, дошло је, у једном таласу, до смањења значаја стандардног облика запошљавања (уговор о раду на неодређено време са пуним радним временом), а за разлику од тога постали

²⁶⁵ Дарко Маринковић, Владимир Маринковић, “Пут Србије ка Европском социјалном моделу – стање и перспективе” у: *Радно и социјално право – Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд 2010, 288-289.

су израженији флексибилни облици запошљавања.²⁶⁶ Напуштање концепта сигурности запослења, водило је и напуштању сложеног поступка и високих трошкова колективног отпуштања, измени правила о отказном року будући да флексибилност подразумева повећање несигурности запослења, мањи квалитет радних услова, социјалну неизвесност, итд. Конкурентност предузећа је основни, мада не и једини, циљ флексибилног уређивања рада.²⁶⁷

Поред тога, неповољна демографска кретања (старење становништва, промењена структура породице), представљају велики изазов за европски социјални модел, односно за његову финансијску одрживост. Томе, свакако, доприноси и актуелна економска криза услед чега је дошло до осетног повећања опште стопе незапослености, али и до умањења могућности за запослење пре свега угрожених категорија (дуже незапослена лица, лица са инвалидитетом, старија лица и др.). Сведоци смо снижавања или „замрзавања” зарада, добровољног и недобровољног отпуштања радника, исплате у виду акција (уместо зарада), и сл. Негативне (или ниске) стопе привредног раста, угрожавају принцип сигурности запослења и функционисање овог модела.²⁶⁸ У таквим условима, отежано је

²⁶⁶ „Позиција државе благостања уздрмана је не само новим изазовима које носи модерно доба, већ се доводи у питање њена основна функција. Да ли она стварно доприноси интеграцији друштва и смањењу сиромаштва? Ово питање се поставља због тога што је друштво све више дезинтегрисано, на што указује појављивање и ширење поткласе, а сиромаштво се не умањује. Због тога држави благостања не само да се приписује неефикасност већ се она сматра једним од главних узрока сиромаштва. Амерички сициолог Чарлс Морет, сматра да је развој државе благостања створио поткултуру која подрива личну амбицију и способност за самопомоћ. Уместо да се оријентишу ка будућности и постизању бољег живота, зависници од социјалне помоћи задовољавају се оним што им држава удели. Заправо, социјална помоћ уништава мотивацију за рад. Модерно доба није изазвало само промене у концепцији државе благостања, већ је исто тако наметнуло потребу да се преиспита и суштина појма сиромаштва. То је имало за последицу појаву новог поимања сиромаштва кроз феномен друштвене изопштености (*social exclusion*).” Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 169.

²⁶⁷ „У праву Европске уније, непосредно су уређена три атипична облика радног односа: радни однос са непуним радним временом, радни однос на одређено време и рад на даљину. Одговарајући комунитарноправни прописи успостављају правни оквир за лакше закључивање атипичних уговора о раду, будући да је због природе производног процеса и промена на тржишту рада неопходна флексибилизација организација рада.” Љубинка Ковачевић, “Комунитарноправна начела заштите запослених са атипичним радним односом” у: *Право и привреда* бр.5-8/2009, Удружење правника у привреди Србије, Београд, 2009, 675.

²⁶⁸ „У условима економске кризе отежава се остваривање и низа других индивидуалних права запослених, пошто због потребе за смањивањем трошкова пословања долази до замрзавања или смањења зарада (плата у државној управи), увођења флексибилног (распореда) радног времена, одсуства (плаћеног и неплаћеног), колективног отпуштања – (не)добровољног, а ако предузећа (послодавци) у економским тешкоћама затраже државну (финансијску) помоћ за превазилажење тешкоћа у пословању, она се по правилу условљава постигнутим споразумом социјалних партнера

остваривање индивидуалних и колективних права, а заштита социјалних права постаје комплекснија. Кризом је погођен првенствено приватни сектор (индустрија, а пре свега терцијални сектор привреде), али она погађа и јавни сектор, јер различити облици финансијских субвенција, донација, бесповратних средстава оптерећују буџет, па се нужно актуелизује питање реформе јавног сектора.

Због тога је, у јавним службама, све актуелније питање реформе у смислу развијања јавно-приватног партнерства (*PPP – Public Private Partnership*), а реafirмишу се и уговори о концесији.²⁶⁹ Како положај запослених заузима важно место у оквиру свих реформи, то и у овом случају социјални дијалог представља важан фактор ширег прихватања реформи.

Имајући у виду обележја модела флексибилности, који је супротан традиционалном европском социјалном моделу, у следећем таласу јавила се потреба за развијањем механизма којима би се осигурала заштита радних односа, као атрибута европског социјалног модела, што у извесном смислу представља противтежу флексибилности. Наравно, промене у домену радних односа подразумевају и трансформацију европског социјалног модела. На том таласу су и два документа Европске комисије: Зелена књига о модернизацији радног права у сусрет изазовима 21. века из 2006.године (*Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*) и Саопштење о заједничким начелима којима се обједињује начело флексибилности и сигурности (из 2007.године). На овај начин је промовисан принцип флексигурности (флексибилност+сигурност)²⁷⁰, који представља модернизацију европског социјалног модела и његово прилагођавање савременим изазовима. Овај концепт омогућава флексибилност (у запошљавању и

на нивоу предузећа о прихватању социјалног мира (клаузула социјалног мира – апсолутна или релативна), као клаузула облигационог дела колективног уговора о раду. Посебно је изражен ризик по остваривање права на заштиту здравља и безбедности на раду, пошто се, на жалост, криза одражава и на улагање у заштиту здравља и безбедности на раду, што води повећању ризика од несрећа на раду.” Бранко Лубарда, “Социјална права и економска криза”, у: *Правни живот* 12/2009, Београд 2009, 963.

²⁶⁹ *Ibid.*, 961.

²⁷⁰ „Напетост која постоји између захтева за већом флексибилношћу и захтева сигурности решава се на начин да се паралелно са повећањем флексибилности рада обезбеђује довољан ниво заштите запослених који раде са флексибилним облицима рада. Таква настојања обједињује појам “*flexsecurity*” који се у правнообавезујућим изворима права ЕУ не помиње изричито, док је у *soft law* изворима афирмисан као важан циљ заједничке политике запошљавања” Љубинка Ковачевић, *op.cit.*, 677-678.

на раду) и афирмацију нестандартних облика запошљавања, са једне стране, а са друге стране омогућава сигурност зарада, релативну стабилност запослења, пристојне услове рада, социјалну сигурност,²⁷¹ итд. На тај начин, истовремено, промовише константно побољшавање професионалних способности (концепт доживотног учења), све то у циљу повећања способности у проналажењу и задржавању посла.

4. Положај запослених кроз призму европских стандарда

Као кључни економско-социјални циљеви развоја тржишних привреда земаља Европске уније, наводе се следећи:

- раст производње материјалних добара и услуга,
- репродукција становништва, уз што већи ниво запослености, образовања и иновационих способности,
- раст економске ефикасности привређивања,
- одржавање стабилног нивоа цена,
- постојање економских слобода,
- обезбеђење што праведније расподеле дохотка,
- гарантовање економско-социјалне сигурности, итд.²⁷²

Када се говори о положају запослених у земљама Европске уније, треба истаћи да основ тог положаја чине и опредељују четири слободе које су као основна начела признате још Римским уговором и која су у потпуности преузета и призната и Уговором о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*), као делом Лисабонског уговора.

За раднике су, поред општих одредби о забрани дискриминације²⁷³, значајне, пре свих, слобода кретања људи и слобода кретања тј. пружања услуга. Тако,

²⁷¹ Бранко Лубарда, “Социјална права и економска криза”, у: *Правни живот* бр.12/2009, Београд 2009, 951.

²⁷² Слободан Цветановић, Душанка Јововић и Игор Младеновић, *Стратегијске политике европских интеграција*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007, 54-55.

²⁷³ Чл.18 (ex 12) и чл.19 (ex 13) Уговора о функционисању ЕУ, између осталог, прописују: У оквирима делокруга примене овог Уговора, а без предрасуда према било којој посебној одредби која је у уговору садржана, било каква дискриминација на основу националности биће забрањена. Европски парламент и Савет могу усвојити правила формирана тако да забране било какву

слобода кретања радне снаге,²⁷⁴ као начело и део права ЕУ, обухвата неколико овлашћења радника. Пре свих, слободу да се под једнаким условима, без директне или индиректне (посредне) дискриминације, конкурише за понуђена радна места, затим, слободу боравка, једнак положај са радницима конкретне државе у погледу правних прописа, а коначно и право на рад без радне дозволе (осим за раднике из нових држава чланица).²⁷⁵ Истовремено, ову слободу карактерише и узајамно признање диплома стечених у некој другој држави чланици. Коначно, права по основу социјалног осигурања остварена у једној држави чланици, признају се и у другој без условљавања и оспоравања.

Слобода кретања лица²⁷⁶ подразумева и слободу кретања радника и слободу кретања предузетника, дакле samozапослених лица, што значи да правна лица на територији једне државе могу да оснивају држављани друге државе чланице.²⁷⁷ При том се, наравно, морају поштовати законодавна правила државе у којој се оснива

дискриминацију. Савет може предузети одговарајуће мере не били се борио против дискриминације засноване на полној, расној или етничкој основи, религији или вери, инвалидитету, годишту и сексуалном опредељењу.

²⁷⁴ „То је један видљив доказ за обичне људе да европска интеграција функционише. С тога је 1985.г. у малом луксембуршком месту Шенген, већина земаља ЕУ потписала један споразум о слободном циркулисању људи (споразум је обновљен 1990.г.). Суштина Шенгенског споразума била је да се пасошка контрола помери са унутрашњих граница на спољашње границе ЕУ, да се одреди јединствена политика виза, да се повећа сарадња између националних органа који се баве овим питањима, као и да се ускладе политике за давање азила. Када једном уђу у земље потписнице Шенгенског споразума, све особе могу у њима да се слободно крећу. Међутим, држављани који нису из земаља чланица ЕУ могу да раде само у оној земљи која им је одобрила визу.” Мирослав Јовановић, *Европске економске интеграције*, Економски факултет у Београду, Београд 2006, 622-623.

²⁷⁵ Чл.45 (ex 39) Уговора о функционисању гарантује слободу кретања радницима унутар Европске уније. Таква слобода кретања повлачи са собом укидање било какве дискриминације засноване на националној основи међу радницима држава чланица што се тиче запослења, награда, одштета и других услова рада и запослења. То са собом повлачи и право, у зависности од ограничења оправданих на основу јавне политике, јавне безбедности или јавног здравља: да се прихвате понуде за посао, да се слободно креће унутар територије држава чланица у ову сврху, да се остане у одређеној држави чланици због запослења, да се остане на територији те државе чланице након добијања запослења у тој држави. Коначно, овом одредбом је прописано да се овај члан неће примењивати на запослене у јавном сервису.

²⁷⁶ Чл.21 (ex 18) Уговора о функционисању ЕУ, између осталог, прописује да сваки грађанин Европске уније имаће право да се креће и настани слободно унутар територије држава чланица, у зависности од ограничења и услова наложених уговором и усвојеним мерама.

²⁷⁷ Чл.49 (ex 43) Уговора о функционисању ЕУ, прописује да ће бити забрањена ограничења слободе на оснивање фирми држављана неке државе чланице на територији неке друге државе чланице. Таква забрана ће се примењивати на ограничења приликом оснивања агенција, огранака или филијала од стране држављана било које државе чланице смештеног на територији било које друге државе чланице. Слобода оснивања ће укључивати право да се започне и спроводи активност самозапошљавања и да се оснује и води предузеће, под условима важећим и за сопствене држављане по закону те земље где се оснивање спроводи.

правно лице (услови под којима се врши оснивање, регистрација, потребни акти, новчани цензуси, форме привредних друштава, итд.).

Посебно, пак, треба нагласити да за послове као што су судије, тужиоци, војници, полицајци, право ЕУ прописује да се они обављају у јавном интересу, што значи да државе чланице за та занимања имају овлашћење да пропишу као услов за пријем на та радна места и држављанство. Такве одредбе, по ставу важећих прописа, немају дискриминаторски карактер.

Уз све то, треба поменути и начело слободе кретања робе²⁷⁸ и слободу кретања тј. промета услуга, које обухвата активну и пасивну слободу вршења услуга.²⁷⁹

Када се говори о важећим прописима, посебно треба указати на Повељу о основним правима у Европској унији из 2000. године,²⁸⁰ која представља и саставни део Лисабонског уговора, и која почива на шест фундаменталних права, у оквиру којих је за запослене нарочито значајна група права у оквиру четврте главе –

²⁷⁸ Чл.26 (ex 14) Уговора о функционисању ЕУ прописује да ће Европска унија усвојити мере у циљу утврђивања и обезбеђивања функционисања унутрашњег тржишта, а да унутрашње тржиште обухвата област без унутрашњих граница у оквиру којих је слободно кретање робе, људи, услуга и капитала гарантовано у складу са одредбама Уговора. Чл.28 (ex 23), пак, прописује да Европска унија укључује и царинску унију која ће покривати сваку трговину робом и која ће обухватати забрану између држава чланица на царинске обавезе на увоз и извоз и свих трошкова који имају еквивалентан утицај, а усвајање заједничке царинске тарифе у односу на треће земље.

²⁷⁹ „Активна слобода вршења услуга подразумева ситуацију да лице, а под њима подразумевамо поред правих и физичких лица и категорију samozапослених лица, које живи у једној држави чланице, путује у другу државу чланицу ради привременог вршења услуга. Остварење активне слободе вршења услуга има за претпоставку функционисање слободе кретања лица, па и права настањивања и права на оснивање предузећа на територији државе корисника услуге. Пасивна слобода вршења услуга постоји у случају када корисник услуге са пребивалиштем у једној држави чланице путује у земљу чланицу Заједнице, даваоца услуге, ради коришћења услуге.” Ненад Аврамовић, *op.cit.*, стр.144-145

²⁸⁰ „У складу са одлукама донетим на састанцима Европског савета у Келну и Тампереу током 1999.г, израда Повеље о основним правима поверена је посебном телу код називом Конвенција. Састав и начин рада Конвенције представљали су значајну новину у поређењу са дотадашњим међувладиним конференцијама за ревизију. Она је била састављена од 15 представника шефова држава и влада чланица Уније, једног представника председника Комисије, 16 посланика Европског парламента, као и по два члана националних парламената држава чланица. Суд правде, Економски и социјални комитет, Комитет региона, Омбудсман и Савет Европе, имали су своје представнике са статусом посматрача, а право на учешће у раду дато је и организацијама цивилног друштва и државама кандидатима за чланство у Унији. Конвенција је први састанак одржала крајем 1999.г. Њен рад је завршен почетком октобра 2000.г. усвајањем нацрта Повеље о основним правима. Овај текст једногласно је прихваћен на самиту Европског савета у Бијарицу (Француска) 14.октобра исте године. Европски парламента је на тај нацрт дао сагласност 14.ноцембра, а Комисија 6.децембра 2000.г. Председници Савета, Европског парламента и Комисије свечано су потписали и прокламовали текст Повеље 7.децембра 2000. у Ници.” Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић-Предић, *op.cit.*, 52-53.

„солидарност”.²⁸¹ То су: право радника на информисаност и консултовање у предузећу (чл.27), право на колективно преговарање и деловање (акцију) (чл.28), право на приступ служби за запошљавање (чл.29), заштита у случају неоправданог отказа (чл.30), право на праведне и коректне услове рада (чл.31), заштита дечјег рада и младих на раду (чл.32), „помирење” породичног и професионалног живота (чл.33), право на социјалну сигурност и социјалну помоћ (чл.34), заштита здравља (чл.35). Уз наведена, у Повељи се помињу и следећа социјална права: заштита од ропства и принудног рада (чл.5), слобода окупљања и удруживања (чл.12), право на образовање (чл.14), слобода избора занимања и право на рад (чл.15), заштита од дискриминације (чл.21), једнакост полова (чл.23), права (заштита) деце (чл.24), права (заштита) старијих особа (чл.25), као и право на интеграцију особа са хендикепом (чл.26).

Такође, треба поменути из Европску социјалну повељу Савета Европе, усвојену 1961. године, ревидирану 1996. године, која садржи 31 право, од којих се осам сматра основним (тзв.тврдо језгро Повеље), а то су: право на рад (чл.1), право на организовање (чл.5), право на колективно преговарање (чл.6), право деце и омладине на заштиту (чл.7), право на социјалну сигурност (чл.12), право на социјалну и медицинску помоћ (чл.13), право породице на социјалну, правну и економску заштиту (чл.16) и право радника-миграната и њихових породица на заштиту и помоћ (чл.19).²⁸²

4.1. Стандарди промовисани прописима Међународне организације рада (МОП)

Када се говори о стандардима постављеним од стране Међународне организације рада (МОП), треба указати на то да су циљеви и начела обухваћени Уставом МОП-а, Филадельфијском декларацијом из 1944. године, те новијим

²⁸¹ Глава 1 – Достојанство, Глава 2 – Слободе, Глава 3 – Једнакост, Глава 4 – Солидарност, Глава 5 – Држављанство, Глава 6 – Правда, Глава 7 – Опште одредбе. Више о томе: Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009, стр.371-382 (текст декларације).

²⁸² Сенад Јашаревић, “Социјално-економска права у вези са радом у међународним и Европским стандардима” у: *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду* бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008, 182-183.

документима од којих се посебно издвајају две декларације: Декларација о фундаменталним (основним) принципима и правима на раду из 1998. године, као и Декларација о социјалној правди у циљу праведне глобализације из 2008. године. Ове декларације имају веома велики значај и њима је дефинисана улога МОП-а у глобалним токовима и уобличавању правних оквира.²⁸³

Тако, јуна месеца 1998.године од стране МОП-а је усвојена Декларација о фундаменталним (основним) принципима и правима на раду заједно, са Прилогом о примени и праћењу. Овом Декларацијом је, између осталог, прописано да све чланице МОП-а имају обавезу да поштују, унапређују и остварују, у доброј намери и у складу са Уставом, принципе који се тичу основних права која су предмет ових Конвенција:

- слободу удруживања и ефикасност признавања права на колективно преговарање,
- укидање свих облика обавезног или принудног рада,
- делотворно укидање дечјег рада и
- елиминацију дискриминације у односу на запошљавање и занимање.²⁸⁴

Декларацијом је прописано да конвенције које се тичу слободе удруживања, колективног преговарања, принудног рада, једнаких могућности и једнакости полова при запошљавању и дечјег рада представљају основне принципе и права која се на директан или индиректан начин прописују Уставом МОП-а. Она, дакле, садржи скуп стандарда којима се признаје приоритетни карактер будући да су они израз основних права из области рада; ради се о стандардима рада које су све државе чланице МОП-а у обавези да поштују, како би такви стандарди имали апсолутну вредност.

Важан извор међународних стандарда представља Декларација о социјалној правди усвојена на општој конференцији МОП-а, јуна 2008.године. Декларација

²⁸³ „Од посебног значаја је синергија међународних радних стандарда у погледу фундаменталних права (осам фундаменталних конвенција МОП-а: 87, 98, 29, 105, 139, 182, 100, 111) што је потврђено доношењем МОП-ове Декларације о основним начелима и правима на раду 1998.г. Устав МОП-а, уз Филаделфијску деларацију (1944.г.) и наведене декларације из 1998.г и 2008.г. чини целину циљева и начела” Бранко Лубарда, “Социјална права и економска криза” у: *Правни живот* бр.12/2009, Београд, 2009, 946-947.

²⁸⁴ Александар Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009, стр.91-92. и 335-340. (текст декларације)

долази у критичном политичком тренутку и одражава широки консензус у погледу потребе за јаком социјалном димензијом глобализације, како би се постигли бољи и праведнији резултати за све. Декларација изражава универзалност Агенде достајанственог рада: све чланице Организације морају следити политике засноване на стратешким циљевима – запошљавање, социјална заштита, социјални дијалог и социјална правда. Истовремено, она наглашава да су ови циљеви „неодвојиви, међусобно повезани и међусобно подрживи”, обезбеђујући међународним стандардима рада улогу битног инструмента за њихову примену. Декларација долази у време широко распрострањене неизвесности у свету рада, злоупотребе људских права, растуће забринутости коју доноси глобализација и потребе да међународне организације много више раде заједно на овим питањима. Стога, она позива на развијање нових партнерстава са недржавним субјектима и економским актерима, као што су мултинационалне компаније и синдикати основани на глобалном нивоу, како би се ојачала ефикасност оперативних програма и активности МОП-а.²⁸⁵

Поред овог, својеврсног правног оквира, када се говори о основним правима радника, треба издвојити Конвенцију 111 (из 1958. године), којом се прописује забрана различитих видова дискриминације (раса, пол, боја коже, религија, национално и социјално порекло, политичка убеђења) при запошљавању, затим Конвенција бр.100 (из 1951. године) о једнаком плаћању мушког и женског рада исте врсте, Конвенције бр.87 (из 1948. године) и 98 (из 1949. године) којима се промовишу синдикалне слободе и колективно договарање услова рада. Коначно, конвенције којима се забрањује принудни рад, и то Конвенција бр.29 (из 1930. године), а поготово Конвенција бр.105 (из 1957. године) која прописује безрезервну забрану и укидање овакве врсте рада.

4.2. Промене радног законодавства у Европској унији

Остваривање циљева који се односе на пуну запосленост, продуктивност рада и друштвену кохезију, подразумева модернизацију радноправног

²⁸⁵ *Ibid.*, стр.94-95. и 341-347. (текст декларације)

законодавства. У том правцу су и захтеви Савета Европе о мобилизацији свих релевантних националних ресурса и ресурса ЕУ, те промовисање стручне, образовне и прилагодљиве радне снаге и тржишта рада који иду у корак са изазовима који произилазе из заједничког утицаја глобализације и старења европских друштава.²⁸⁶

Европска тржишта рада суочавају се са изазовом, јер су са једне стране све гласнији захтеви да се повећа флексибилност, док са друге стране стоје захтеви да се обезбеди сигурност радних места.²⁸⁷ Тежња ка флексибилности довела је до разноврсности на пољу уговорних облика запошљавања, који се могу значајно разликовати (у погледу услова рада, сигурности прихода итд.) од стандардног и класичног уговора о раду.²⁸⁸ Већа флексибилност треба да обезбеди спречавање алтернативних облика запошљавања, пре свега рада на црно. У том смислу, радна група формирана од стране европске Комисије је још 2003. године сугерисала земљама чланицама да повећају ниво флексибилности и да националне прописе треба либерализовати, између осталог, и у погледу отказа, трошкова који прате отказе, итд.

Но, имајући у виду обележја модела флексибилности, који је супротан традиционалном европском социјалном моделу, у следећем таласу јавила се потреба за развијањем механизма којима би се осигурала заштита радних односа, као атрибута европског социјалног модела, што у извесном смислу представља

²⁸⁶ Green Paper, „Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century“, Commission of the European Communities, Brussels, 2006, 3.

²⁸⁷ У годишњем извештају Комисије о напредовању раста и радних места из 2006.г, стоји да повећање брзине одговора (реакције) европских тржишта рада јесте од суштинског значаја за промовисање економских активности и високе продуктивности.

²⁸⁸ Брз технолошки напредак, повећана конкуренција настала услед глобализације, нови захтеви потрошача, показали су да постоји потреба за повећаном флексибилношћу. Ширење информационих и комуникационих технологија, недостатак инвестиција, повећана променљивост потражње, утицали су да се предузећа организују на флексибилној бази, кроз различите облике организације рада, радног времена, зараде и величине радне снаге у различитим фазама производног циклуса. Ове промене су довеле до потребе за већом разноликошћу уговорног запошљавања. Може се догодити да традиционални модел односа у оквиру запошљавања не одговара свим радницима запосленим по уговору на неодређено време, који се суочавају са изазовом прилагођавања променама и искоришћавањем прилика које нуди глобализација. Услови који су превише заштитнички могу одвратити послодавце од запошљавања. Алтернативни модели уговорних односа могу побољшати могућност пословних подухвата да подстичу креативност целокупне радне снаге како би се искористила предност повећане конкуренције. Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, Commission of the European Communities, Brussels, 2006, 5.

противтежу флексибилности. На овај начин је промовисан принцип флексигурности (флексибилност+сигурност).

Основно опредељење усвојених смерница била је промоција флексибилности у комбинацији са сигурношћу радног места (тако је и настала кованица „флексигурност”), и поспешивању социјалног дијалога. Овај концепт омогућава флексибилност (у запошљавању и на раду) и афирмацију нестандартних облика запошљавања, са једне стране, а са друге стране омогућава сигурност зарада, релативну стабилност запослења, пристојне услове рада, социјалну сигурност.

У том смислу, *Green paper* и остали документи Европске комисије разматрају овај концепт као оптималну комбинацију флексибилних мера и традиционалних заштитних мера. Флексигурност се појављује као свеобухватан појам, одговарајући за прилагођавање актуелним реформама тржишта рада, с обзиром на достизање европских циљева, али такође и политике везане за реструктурирање компанија.²⁸⁹

Уважавање начела флексибилности и сигурности остварује се и кроз концепт доживотног учења који омогућава људима да „иду у корак” са новим захтевима и потребама, затим кроз политику активног тржишта рада која треба охрабрити незапослене и неактивне, те кроз флексибилнија правила социјалне сигурности. У циљу развоја концепта постављени су и одређени захтеви:

- идентификација кључних изазова, те смањење разлике између законских и уговорних норми са једне стране и животне реалности, са друге стране,
- укључивање влада држава чланица, социјалних партнера и других релевантних учесника у отворену дебату о томе како закони о раду могу да помогну у промовисању флексибилности у комбинацији са сигурношћу радног места, без обзира на форму уговора, доприносећи на тај начин повећању запослености и смањењу незапослености,
- стимулација дискусије о томе како различите врсте уговорних односа, заједно са правима о запошљавању која су применљива за све раднике,

²⁸⁹ Silvana Sciarra, *Modernization of labour law: a current european debate*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2007, 4.

могу да олакшају отварање нових радних места и помогну како запосленима, тако и привредним субјектима, да олакшају процес транзиције на тржишту рада помагањем тзв. доживотног учења и подстицањем креативности целокупне радне снаге,

- допринос програму бољих прописа, те промовисање модернизације радноправног законодавства.

На нивоу Европске уније учињени су значајни напори како би се утврдило како се флексибилнији облици рада²⁹⁰ могу комбиновати са социјалним правима радника. У том смислу, донете су и одређене директиве које су биле усмерене ка изједначавању услова и тзв. подједнаком третману радника са непуним радним временом са радницима са пуним радним временом.²⁹¹

Одговорност за сигурне услове рада и побољшање квалитета рада у земљама чланицама првенствено лежи на националним законодавствима која треба да обезбеде и ефикасну примену законских норми и функционисање одређених контролних мера. На нивоу Европске уније, социјални *acquis* подржава и допуњује поступке земаља чланица у овој области.

²⁹⁰ „Удео запослених са непуним радним временом у укупној запослености се повећао са 13% на 18% у претходних 15 година. Рад са непуним радним временом остаје претежно карактеристика запошљавања жена – са приближно једном трећином жена које су запослене са непуним радним временом у поређењу са 7% мушкараца. За разлику од других облика, рад по уговору са фиксним условима не показује значајне родне разлике... Међутим, постоје и докази неких штетних ефеката који се везују за све већу разноликост пословних уговора. Постоји ризик да део радне снаге упадне у замку низа краткорочних послова лошег квалитета са неодговарајућом социјалном заштитом остављајући их у рањивом положају.” Green Paper, *Op. cit.*, 7-8.

²⁹¹ У већини земаља, отказни рок и отпремнина (уколико је има) се повећавају са дужином радног односа. Ово у пракси значи да су млади људи, чији је радни однос краћи од радног односа осталих запослених, мање заштићени. Правила важности по положају такође имају, вероватно различит утицај зависно од старосног доба и доприносе порасту вероватноће отпуштања младих радника. Како су поједине групе превише заступљене међу привремено запосленима, јасно је да прописи у овој области такође имају различит утицај међу радницима, чак иако законодавство експлицитно не третира ове групе различито. Док привремени посао може бити одскочна даска за стално запослење, такође постоји и ризик од стварања двојног тржишта рада, са главним делом који чине стално запослени који имају релативно сигурна радна места и велике групе радника који круже између привремених послова и период незапослености. Радници са уговорима на одређено време обично имају мању заштиту радног места од сталног запослених. Per Skedinger, *Employment Consequences of Employment Protection Legislation* Research Institute of Industrial Economics Stockholm, Sweden, 2011, 10.

4.3. Реформе радног законодавства у одабраним пост-транзиционим земљама – чланицама ЕУ

Највидљивија промена у транзиционом периоду дошла је до изражаја у подручју рада и запослености. Промене које се остварују усмерене су на повећање флексибилности и либерализације, што је заједничка карактеристика свих земаља у транзицији. Мада постоје значајне разлике између појединих земаља, променама радног законодавства спроводи се дерегулација и сужава ниво интервенције државе у области радних односа. Истовремено, усвајањем нових законодавних оквира хармонизује се систем радних односа са стандардима Европске уније. У наставку ће се анализирати правац промена радног законодавства у Словенији, Пољској, Чешкој и Словачкој, као земљама које су биле успешне у процесу транзиције и, у међувремену, стекле својство пуноправних чланица Европске уније.

4.3.1. Словенија

Словенија је у периоду од 1995-2005. године учинила значајне кораке и реформе у радноправној области. Све су оне биле у оквиру стандарда Европске уније, конвенција Међународне организације рада, као и прописа донетих од стране Савета Европе. Посебно је значајан Закон о односима при запошљавању²⁹² из 2002. године, који је донет у оквиру смерница Европске комисије, због озакоњивања концепта радног односа као „билатералног уговорног односа”, као и подржавања захтева за већом флексибилношћу. Реформе су вршене у правцу прилагођавања новим друштвено-економским односима и трагању за неопходном равнотежом између економског и социјалног, као и колективног и индивидуалног. Наведени период карактерише и изражени трипартитни социјални дијалог.

Осим тога, велика пажња посвећена је ситуацији на тржишту рада. У овом контексту треба поменути увођење различитих активних мера политике

²⁹² Више о томе: Polonca Končar, “The evolution of labour law in Slovenia”, у: *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008, 459-494.

запошљавања, развој система образовања и обучавања, као и поспешивање запошљавања осетљивих група (посебно особа са посебним потребама).

Реформе Закона о раду у последњој деценији 20. века засноване су на следећим принципима:

- увођење билатералних уговорних односа у области запошљавања,
- имплементација правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*) у национални закон о раду,
- усклађивање радног законодавства са новим социјалним и економским окружењем.

Као основне карактеристике словеначког закона о раду издвајамо:²⁹³

- развој колективних радних односа (колективно преговарање на различитим нивоима, тространи социјални дијалог, увођење двојног канала заступања радника на нивоу предузећа),
- Законом о раду конкретизују се уставне одредбе да је Словенија држава са социјалном одговорношћу, као и принцип да се промене врше у складу са прихваћеним међународним инструментима о људским правима и основним слободама,
- повећан број лица која обављају свој посао према уговорима о грађанском праву.²⁹⁴

4.3.2. Пољска

У Пољској је, у области рада, након Другог светског рата напуштен концепт и достигнућа предратног законодавства – тзв. друге Републике Пољске (1918-1939.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Што се тиче формалног рада, законска основа на основу које се овакав рад одвија може да варира. Рад се може обављати на основу уговора о запошљавању или на основу уговора о грађанском праву. Појаван нових активности, као што су увођење нових технологија, промене у организацији производње и рада, интернационализација економије, покушаји послодаваца да смање трошкове рада и побољшају конкурентност избегавањем заштите предвиђене законом о раду, пораст незапослености – сви ови фактори су довели не само до повећања разноврсности облика рада који се, из перспективе Закона о раду сматрају нестандартним и атипичним облицима пословних односа, већ и до пораста самосталног рада. Уговори на основу грађанског закона се користе за рад који обављају лица која раде самостално и такође се користе да рад осталих лица за које би уговор о раду био прикладнији, добије покриће.” *Ibid.*, 489.

године), па је изграђен нов систем прилагођен новим друштвеним односима. То ново законодавство је имало карактеристике релативно високог степена права запослених, а истовремено извршена је маргинализација не-државног законодавства (нпр. колективни уговори). Законик о раду из јуна 1974. године, иако позитивно оцењен од стране бројних стручњака, након промена 1989. године и „уласка” у транзицију претрпео је бројне промене. Осим промена Законика о раду, у периоду након 1989. године донети су бројни подзаконски акти који су на својеврстан начин подржавали промене које је сам законик прописивао.

Период транзиције карактерисала је интензивна законодавна активност, између осталог, и у радноправној области.²⁹⁵ То је, с једне стране последица развоја тржишног начина функционисања са доминантним учешћем приватног сектора у структури привреде, а са друге стране било условљено евроинтеграционим процесом (који је окончан 01.05.2004. године укључивањем Пољске у ЕУ). Осим тога, дошло је до притиска послодаваца који су захтевали ниже цене рада како би повећали конкурентност привредних субјеката, што је довело до повећане флексибилности и рационализације радноправне регулативе.

У оквиру промена радног законодавства, посебно треба нагласити промене прописа о колективним уговорима. Током 1991. године донети су прописи који су били основа „вођењу” колективних уговора у радно законодавство. Посебан део Законика о раду односи се управо на колективне уговоре, а значајне промене ове области извршене су током 1994. године, док промене током 2000. године нису донеле промене основних принципа када је реч о колективним уговорима. Остали део Законика о раду, пре свега онај који се односи на индивидуалне радне односе, значајно је измењен током 1996. године, када су промене вршене у правцу прихватања стандарда постављених Европском социјалном повељом и актима Међународне организације рада са једне стране, као и потребама тржишног начина привређивања, уз истовремено поштовање основних права запослених, са друге стране. Иначе законодавац је у посебном делу прописао одредбе о одговорности за повреду права запослених. Треба издвојити и промене из јула 2002. године, као и

²⁹⁵ Више о томе: Jerzy Wratny, Monika Latos-Milkowska, “The evolution of labour law in Poland”, u: *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008, 361-406.

новембра 2003. године, када су на одређени начин ревидирана права запослених. Намера законодавца је била да направи прописе који ће повећати флексибилност и смањити трошкове рада, све то са циљем да се смањи незапосленост.

Приликом новелирања Законика о раду, поштоване су смернице Европске уније. У том смислу су, између осталог, измењене одредбе о радном времену, породилском одсуству, проширене су одредбе о забрани и спречавању дискриминације, забрани сексуалног узнемиравања и мобинга (дефинисаног као активност која је усмерена или која резултира повредом личног достојанства или понижењем запосленог).

Осим наведеног, у транзиционом периоду су, као нови и оригинални, донети прописи који се односе на престанак радног односа без воље запосленог, затим прописи који дефинишу политику запошљавања, те прописи који дају подршку незапосленима и особама које траже посао.²⁹⁶

4.3.3. Чешка и Словачка

Након „уласка” у транзицију, крајем осамдесетих година 20. века, Чешка и Словачка су започеле, најпре заједнички у оквиру Чехословачке, а потом и свака земља посебно, прилагођавање правних оквира захтевима тржишне привреде. Након раздвајања, у првом периоду у радноправном законодавству уочљивије су биле промене у Чешкој. Између осталог, дошло је до прилагођавања терминологије принципима тржишне економије и формирања тржишта рада. С тим у вези, термини „запослени” и „послодавац” заменили су термине „радник” и „организација”, који су до тада били у употреби. Осим тога, интересантне су биле промене у погледу права, обавеза и надлежности страна у радном односу, избора,

²⁹⁶ Тако, децембра 1989.године донет је Закон о посебним правилима за престанак радног односа запослених из разлога који се односе на послодавца, да би марта 2003.године замењен Законом о посебним правилима за престанак радног односа из разлога који се не односе на запослене. Даље, Закон о заштити права запослених у случају инсолвентности послодавца донет је 1993.године те замењен новим јула 2006.године, а Закон о запошљавању и сузбијању незапослености донет је децембра 1994.године а замењен априла 2004.године Законом о унапређивању запошљавања и институција тржишта рада. *Ibid.*, 367.

постављења, као и других начина на који се може засновати радни однос.²⁹⁷ Одмах за тим, сличне промене су извршене и у Словачкој.

Током последњих година 20. века, обе земље су се интензивно припремале за приступање Европској унији (што се догодило 01.05.2004.године), па су законодавне промене ишле у правцу прилагођавања захтевима *acquis communautaire*. Кључне области којиме је било потребно усклађивање у области закона о раду, биле су:

- колективни радни односи,
- заштита на раду,
- радно време,
- антидискриминациони прописи,
- заштита запослених у случају несолвентности послодавца и масовног отпуштања,
- „једнаке шансе” за све,
- увођење радничких већа, итд.

У Републици Чешкој су релевантне европске смернице које се односе на напред наведене области имплементиране променама закона из 2000.године, које су назване „амандмани хармонизације”.²⁹⁸

Прелазом у нови миленијум иницирана је важна фаза у развоју радноправног законодавства у Словачкој. У овом периоду, завршен је рад на новом Закону о раду, који је и донет 2001.године, па је на овај начин словачко законодавство у најважнијим аспектима ове области било усклађено са прописима Европске уније. Новине су биле у области заштите од масовног отпуштања, заштите од несолвентности послодавца, прописи везани за радно време, итд. Осим тога, током 2001. године донети су и прописи који су се односили на запослене у државној служби. Под притиском послодаваца Закон о раду измењен је већ 2002. године, а након тога и 2003. године. Те промене су утицале на либерализацију тржишта рада и радних односа и на смањење заштите запослених. Међутим, непосредно пре придруживања Словачке Европској унији, донет је нови Закон о

²⁹⁷ Kristina Koldinska, “The evolution of labour law in the Czech Republic and in the Slovak Republic”, u: *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008, 79.

²⁹⁸ *Ibid.*, 80-81.

запошљавању који је прописао модерне инструменте политике запошљавања, а посебно инструменте активне политике запошљавања. Осим наведеног, треба навести да је у Словачкој још током 2000. године донет Закон о инспекцији рада (у Чешкој је донет тек 2005. године), као и антидискриминациони прописи.²⁹⁹

Коначно, након приступања Европској унији, Чешки и Словачки закони су *de facto* били усклађени са прописима Европске уније. Но, за разлику од Чешке која је, ипак, задржала постојећи правац, концепт и усвојене стандарде, Република Словачка је отишла путем либерализације тржишта рада, уз смањење заштите запослених.

5. Управљање људским потенцијалима (ресурсима) као услов успешног пословања привредних субјеката

Појам „људски ресурси” је релативно нова језичка кованица, јер је почео да се користи седамдесетих година 20. века, најпре у Сједињеним Америчким Државама, касније и у осталим земљама, а код нас од последње деценије прошлог века.³⁰⁰ При том, постоји спор – да ли је термин „људски ресурси” адекватан или

²⁹⁹ Ограничење укупног трајања радног односа заснованог на уговору са одређеним роком у Републици Чешкој, са одређеним изузецима, уведено је 2004.г. У Словачкој се ограничење од три године на запошљавање на одређено време не примењује на послодавца са двадесет и мање запослених, као и у неким другим случајевима. Одредбе у Чешкој и Словачкој су озбиљније када се упореди дужина минималне паузе у оквиру које се радни однос може сматрати непрекидним, а која износи шест месеци. У Словенији такође постоји општа граница од три године, која је 2007.г. смањена на две за послодавце са више од десет запослених, а 2010.г. за послодавце са десет или мање запослених. Имплицитно, чак у појединим случајевима веома непрецизно и не строго одређено, ограничење трајања радног односа на одређено време такође постоји у земљама као што су Бугарска, Литванија и Естонија, где се ограничења трајања појединачних уговора комбинују са ограничењима која се односе на њихово обнављање. Mirco Tonin, „Employment protection legislation in central and east European countries”, *South-East Europe Review* 4/2009, 486-487.

³⁰⁰ „За релативно кратко време, речи људски ресурси постају прихватљиве за све шири круг интелектуалаца, а временом и за друге категорије грађана. Захваљујући томе, поједини традиционални појмови постају “превазиђени” и добијају “савременије” називе. На пример, кадровска служба постаје служба за људске ресурсе, референт за кадровска питања – менаџер за људске ресурсе и сл. Упоредо с тим, одвија се и процес постепеног “преображаја” традиционалне дисциплине познате под називом управљање кадровима у менаџмет људских ресурса, који готово преко ноћи постаје веома популарна и цењена теоријско-научна и наставна дисциплина” Живко Кулић, Игор Вукоњански и Мирослав Радуловић, “Како су запослени постали људски ресурси и оправданост таквог ословљавања”, у: *Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010, 72.

треба користити неки други.³⁰¹ С тим у вези, прихватљивији је и упутнији став да се користи термин „људски потенцијали”. На овај начин се избегава изједначавање људских вредности са материјалним ресурсима, а уз то, овакво одређење је корак напред у превазилажењу односа подређености/надређености и управљено је ка изградњи хуманијег друштва.

Људски потенцијали су укупна знања, вештине, способности, креативне могућности, мотивација и оданост којом располаже нека организација (или друштво). То је укупна интелектуална и психичка енергија коју организација може ангажовати за остваривање циљева и развоја пословања.³⁰² Дакле, људске потенцијале једног привредног друштва чине сви запослени, са свим својим индивидуалним и колективним знањима и способностима. Они та знања и способности претварају у дела која доприносе стварању материјалних и нематеријалних вредности, као што је, пре свега профит, али исто тако и бољи имиџ, боља организација, итд.³⁰³

³⁰¹ „И једни и други износе врло конкретне и снажне разлоге за своје ставове. Критичари полазе од претпоставке да је такво ословљавање људи, односно запослених понижавајуће, јер их поистовећује са објектима управљачког процеса и своди на ниво додатка машини, односно на средство свакодневног економског искоришћавања и немилосрдног експлоатисања. По том мишљењу, наведени приступ води у прошлост, а не у будућност, јер се њиме игноришу основне људске вредности, својствене људској природи и времену у којем живимо. На другој страни, присталице појма “људски ресурси” истичу да се њиме коначно спречава наставак праксе према којој су материјални, финансијски и други ресурси организације, вековима повољније третирали него запослени. Речима “људски ресурси” не означавају се само запослени него и њихова знања, способности, вештине, карактеристике њихове личности, њихова искуства и други њихови умни и физички потенцијали.” *Ibid.*, 75-76.

³⁰² F.Bahtijarević-Šiber, “Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima”, *Slobodno poduzetništvo* 7/98, Zagreb, str.121, Према: Ines Jambrek i Ivan Ivica Penić, “Upravljanje ljudskim potencijalima u poduzećima – ljudski faktor, motivacija zaposlenika kao najbitniji čimbenici uspjehnosti poslovanja poduzeća” u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol.29, br.2, Rijeka, 2008, 1190.

³⁰³ „У стручној литератури, појам интелектуални капитал користи се као синоним за неопипљиву имовину (неопипљиве факторе пословања) радне организације, која значајно утиче на успех пословања, али која није експлицитно изражена у билансима. Израз “интелектуални” означава да је извор тог капитала интелект тј. знање у различитим облицима, а срећу се његова два појавна облика: 1) материјални: у виду планова, нацрта, патената, лиценци, итд. односно видљиво знање (*explicit knowledge*); 2) нематеријални: онај који је у главама запослених (знање, визије, способност делања, решавања проблема, култура, искуство), а у литератури се назива скривено знање (*tacit knowledge*). Осим знања запослених (људски капитал), теорија интелектуалног капитала заснива се и на структуралном капиталу, оном који је створен радом људског капитала у прошлости и њега чине патенти, концепти, модели, мреже, системи и култура организације.” Милоје Стојиљковић, “Савремени концепт управљања људским ресурсима” у: *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе* (ред.Зоран Аранђеловић), бр.13, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008, 230.

Због тога, управљање људским потенцијалима представља врло важну пословну функцију.³⁰⁴ Са аспекта послодавца значајно је да, са једне стране, запослени поседују знање, искуство и способност, а са друге стране, да то знање и способност валоризују, односно да кроз своје понашање, активности, ангажовање и рад допринесу увећању материјалне и нематеријалне вредности. У противном, знање и способности, сами по себи, остаће неискоришћени. Задатак менаџера је, између осталог, брига о запосленима, у смислу обезбеђења довољног броја и квалитетне структуре запослених, поспешивању њиховог даљег усавршавања, мотивације, итд, а све то како би они били продуктивнији. Због тога, управљање људским потенцијалима подразумева низ активности менаџера и менаџмента уопште.³⁰⁵ Иначе, како људски фактор све више добија на важности као фактор привредног развоја, то је све чешће предмет изучавања различитих научних дисциплина (права, економије, али и социологије и психологије).

У савременим западним тржишним привредама, велика пажња придаје се овом питању, јер су „људски потенцијали” врло битни за привредно друштво и у директној су вези (узрочно-последичној) са резултатима пословања друштва. Сматра се да ће у будућности ово питање бити још значајније и још израженији услов ефикасног пословања привредних субјеката. У управљању људским потенцијалима, мора се водити брига о потребама запослених, међуљудским односима, условима рада, али и шире – њиховом социјалном и економском положају, квалитету живота, итд. Другим речима, рад не може имати карактер хуманог рада уколико су запослени незадовољни. Управо је задатак послодавца да dobrим условима рада поспешу мотивацију и учинак на раду као и жељу запосленог да прошири и примени своја знања. Да би запослени били максимално

³⁰⁴ „Управљање људским потенцијалима означава знанствену дисциплину, функцију управљања у организацијама и праксу те однос према људима у организацији” Ines Jambrek i Ivan Ivica Penić, *op.cit.*, 1186.

³⁰⁵ „Темељне активности и задаци, односно специфичне (под)функције које обухвата менаџмент људских ресурса су: планирање потребног броја и структуре запослених; анализирање и обликовање послова и радних места; обезбеђење, избор, вођење и распоређивање особља; праћење и оцењивање успешности; мотивација и награђивање; образовање и развој запослених; информисање запослених, стварање адекватне организацијске климе и културе; социјална и здравствена заштита; информисање запослених; различите услуге запосленима” Петар Ивановић, “Значај менаџмента људских ресурса” у: *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци* бр. XXVII-XXVIII, Бања Лука, 2006, 252-253.

ангажовани, морају имати и позитиван став према послу који обављају. Зато се говори о потреби „задовољства послом и на послу” као фактору у валоризацији знања и способности. То су циљеви управљања људским потенцијалима.³⁰⁶ Дакле, реч је о стратешкој функцији³⁰⁷ у привредном субјекту, јер знање и људски капитал представљају релевантан економски и развојни ресурс савремене економије чији је незаобилазан сегмент економија знања. Треба додати и то да правилно управљање људским потенцијалима подразумева и стални мониторинг, односно стално праћење основних потреба и атрибута, радних и животних, запосленог, како би се у правом тренутку деловало правим подстицајем. Истовремено, циљ таквог, правилног, управљања јесте и потпуна интеграција запосленог у организацију субјекта чији је он члан, прихватање вредности које тај субјект промовише те формирање позитивних ставова према субјекту коме припада.

У свему томе, посебно треба поменути значај радноправних прописа, који дају институционални оквир положаја, права и обавеза послодаваца и запослених кроз одредбе о начину заснивања радног односа, отпуштања, безбедности и здравља на раду, итд.

Модел управљања људским потенцијалима у Европској унији је још у изградњи, и варира од земље до земље. Са развојем идеје о европској интеграцији, расте и везаност за овај модел. Менаџмент људских потенцијала у Европи карактерише: радноправни оквир, организациони циљеви и социјална брига о људима као кључним ресурсима, ефикасност у пословању, унионизам, повезивање

³⁰⁶ Неопходно је најпре запосленом прићи као индивидуи и извршити својеврстан мониторинг, те идентификовати потребе појединца (нпр. већа зарада, или жеља за додатним образовањем, могућност испољавања иницијатива, потенцијалних решења, итд.). Али, након доброг упознавања самог запосленог његовог квалитета и начина живота и потреба, ваља кроз одговарајући систем мотивисања (материјалних и нематеријалних подстицаја) створити услове да то лице кроз радно ангажовање максимално пружи од свог знања и способности.

³⁰⁷ „Стратешки менаџмент људских ресурса има задатак да омогући стварање одговарајуће културе унутар организације и упозна запослене са програмима који одражавају, подржавају и развијају основне вредности организације, те тако осигуравају њен успех, делујући проактивно. Основна карактеристика савременог менаџмента људских ресурса је да се он заснива на обликовању људског понашања према потребама и циљевима радне организације, а запосленом се приступа као индивидуи.” Милоје Стојиљковић, *op.cit.*, 234.

по линији специјалности и, свакако, разумевање различитости, толеранција и флексибилност.³⁰⁸

Но, како не постоји јединствен оквир и образац правца развоја менаџмента људских потенцијала, то се овом питању прилази на различит начин (друштвено, историјско, правно и културно наслеђе свакако имају утицај), што има за последицу да поједине земље, за разлику од других, стављају јачи нагласак на развој овог менаџмента.

³⁰⁸ Маријана Максимовић, “Управљање људским ресурсима: Европски модел” у: *Привреда Србије у процесу Европских интеграција*, Институт друштвених наука, Београд, 2007, 112.

IV ДЕО

ТЕХНОЛОШКИ ВИШАК И НЕЗАПОСЛЕНОСТ У ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА

1. Технолошки вишак

У савременим условима, питање престанка радног односа регулисано је законом, чиме се намећу одређене обавезе и послодавцу и раднику независно од њихове воље. То је стварна основа радноправног начела: „законитост престанка радног односа”. По том начелу, добровољно засновани радни однос може и престати по вољи својих субјеката, билатералној или унилатералној, али само на начин, под условима и са учинком који су прописани законом.³⁰⁹

Због тога су врло важни прописи који су усмерени на онемогућавање послодавца да се неконтролисано користи овим правом.³¹⁰ С тим у вези, важне су одредбе које забрањују давање отказа у одређеним случајевима, или пак ограничавају то право, затим одредбе које прописују поступак отказа, могућност вансудске и судске заштите, итд.

Технолошки вишак, односно вишак запослених, јавља се као директна последица транзиције, привредних и структурних промена. Откази уговора о раду од стране послодавца у транзиционим земљама утичу на повећање стопа незапослености, што за запослене и њихове породице представља социјални и

³⁰⁹ „Добровољни двострани радни однос најчешће се раскида путем отказа кога, начелно посматрано, може дати радник послодавцу, али га још знатно чешће даје послодавац раднику с позивом баш на технолошки вишак под који појам се, у најширем смислу речи, подводи престанак радног односа због технолошких, економских, структуралних или сличних разлога.” Душан Паравина, “Престанак радног односа по основу технолошког вишка нарочито према стандардима Међународне организације рада”, *Престанак радног односа и технолошки вишак, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање* бр.4-7/2000, Београд, 2000, 15.

³¹⁰ „Прописи о вишку запослених користе се и да би се постигли неки други циљеви (на пример, одстранили одређени радници из радне средине) а не зато што је дошло до технолошких, економских и организационих промена. У таквим случајевима, ваља захтевати да суд испита да ли је код послодавца одиста дошло до структурних промена технолошке, економске или организационе нарави, које једино могу бити узрок престанку потребе за радом радника. Ако тог узрока нема, не може бити ни вишка релевантног за примену прописа о којима је реч” Зоран Ивошевић, “Вишак запослених и судска заштита” у: *Извори, остваривање и заштита права из радног односа* (ред.Зоран Ивошевић), Глосаријум, Београд, 2009, 186.

економски проблем, а с друге стране тиче се и државе, будући да се повећава незапосленост, а тиме и социјална давања, односно социјално обезбеђење незапослених. Осим тога, на тај начин се ствара додатни притисак ради отварања нових радних места.

Због великог значаја, овим питањем бави се и Међународна организација рада (МОП), па је с тим у вези донета Конвенција бр.158 – престанак радног односа на иницијативу послодавца, која се односи на разлоге за престанак радног односа и заштиту радника у поступку престанка радног односа. Сходно одредби чл.4 Конвенције, да би послодавац могао да откаже радни однос раднику морају да постоје „ваљани разлози” (било је предлога за замену израза „ваљани разлози” у смислу релативизације овог израза). Ваљани разлози односе се на: 1) способност радника (стручну, односно способност за обављање посла); 2) понашање радника тј.извршавање радних обавеза – дисциплину рада (и евентуално дисциплину понашања); 3) оперативне потребе предузећа, установе или службе (за потребе процеса рада). Ова правила се тумаче према садржини законодавстава држава чланица и других прописа и аката уколико нису у супротности са одредбама Конвенције.^{311, 312} Конвенцијом се не прописују таксативно разлози за престанак радног односа, али се у чл.5 напомињу разлози који се неће сматрати ваљаним разлозима за престанак радног односа (на пример: чланство у синдикату, учешће у активностима синдиката, подношење жалбе против одлуке послодавца или учешће у поступку против послодавца, раса, боја, пол, брачно стање, трудноћа, вероисповест, политичко мишљење, национално и социјално порекло,

³¹¹ Више о томе: Влајко Брајић, “Садржина прописа и концепције престанка радног односа против воље радника” у: *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 1-13.

³¹² „Питање заштите запослених у вези престанка радног односа по основу вишка запослених регулише и Директива Савета Европске заједнице бр.75/129, која је модификована 1992.г. Директивом бр.92/56. Ова директива је основ за уједначавање националних законодавстава по питању утврђивања вишкова и отпуштања радника по том основу. Ради се о колективним отпуштањима радника који нису условљени разлозима који су у вези са радницима (способност или понашање радника). Директива посебно указује на потребу хармонизације националних законодавстава земаља чланица Европске уније по питању успостављања процедуре преходног консултовања (партиципације) представника запослених по питању колективних вишкова. Поред тога, утврђена је и обавеза послодавца да о колективним вишковима и отпуштању радника обавештавају и надлежне органе власти, у складу са националним законодавством и праксом” Параскева Михајловић, “Отказ уговора о раду због престанка потребе за радом запосленог” у: *Правни информатор*, бр.11, Интермекс, Београд, 2010, 47.

одсуствовање са посла за време породилског одсуства, одсуство са посла због болести или повреде).

Иначе, избор критеријума и мерила за одређивање вишка запослених спада у ред врло важних, али и деликатних питања, поготово у транзиционим условима. При том, треба постићи равнотежу између радно-професионалних и социјалних критеријума и мерила, између интереса запослених и интереса послодаваца итд. Закон не може да да одговор на сва питања. У упоредном праву не постоји јединствен и униформни концепт критеријума који се користе за одређивање вишка запослених. Преовлађујући концепт јесте концепт који комбинује два радно-професионална мерила: резултате рада и верност послодавцу, односно радни стаж. Овај концепт се исказује у колективним уговорима о раду у контексту система старешинства (*Seniority system*), који садржи правила од значаја за остваривање и других права запослених – нпр. права на напредовање у току рада. Концепт система старешинства је прихваћен у шведском, британском и америчком праву. У мањем броју земаља прихваћен је концепт који комбинује радно-професионална мерила: резултате рада и радни стаж, са једне, и социјална мерила: имовно стање и породичну ситуацију запослених, са друге стране. Овај концепт је прихваћен нпр. у немачком (аутономном) радном праву.³¹³

1.1. Решавање проблема технолошког вишка – упоредноправни преглед у одабраним балканским земљама у транзицији

Спровођење структурних реформи у земљама у транзицији у фокус ставља проблем технолошког вишка. У склопу законодавних реформи регулише се и положај запослених за чијим радом је престала потреба. Међутим, признавањем одређених права радницима проглашеним за технолошки вишак суштински се не решава проблем незапослености. Код балканских земаља у транзицији овај проблем је посебно изражен будући да се у њима споро одвија тржишно

³¹³ Више о свему томе: Бранко Лубарда, “Мерила за одређивање вишка запослених *de lege lata* и *de lege ferenda*”, у: *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 69-70.

реструктурирање. Успешно решавање проблема вишка запослених могуће је само стварањем нових радних места.

1.1.1. Црна Гора

Закон о раду Републике Црне Горе прописује у IX глави, кроз одредбе чл.143 ст.1 тач.8, 9 и 10 да послодавац може отказати уговор о раду запосленом ако за то постоји оправдани разлог, који се односи на радну способност запосленог, његово понашање и потребе послодавца и то ако запосленом обезбеди једно од права по основу вишка запослених; ако запослени одбије једно од права које му послодавац понуди по основу вишка запослених; када се запосленом исплати отпремнина по основу вишка запослених.

Пре ових одредби, у глави IV, закон садржи одредбе које се односе на престанак потребе за радом запослених. Тако, одредбом чл.92 закона, прописана је обавеза послодавца да одмах обавести синдикат, односно представнике запослених и Завод за запошљавање Црне Горе, уколико ће због технолошких, економских и структурних промена у периоду од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време и то за најмање: 1) 10 запослених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време; 2) 10% запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време; 3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време. Обавештење је дужан доставити и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у периоду од 90 дана, без обзира на укупан број запослених.

Обавештење садржи: 1) разлоге за престанак потребе за радом запослених; 2) број и категорију запослених који су запослени на неодређено време; 3) критеријуме за утврђивање запослених за чијим је радом престала потреба;³¹⁴ 4) број и категорију запослених за чијим је радом престала потреба; 5) период у коме

³¹⁴ „Поред критеријума за утврђивање престанка потреба за радом радника (технолошки вишак) утврђених колективним уговором и општим актом, послодавац је дужан да цијени и критеријуме утврђене законом” Пресуда Врховног суда Републике Црне Горе, Рев.бр.565/03 од 19.04.2006.

ће се спровести мере за запошљавање; б) критеријуме за израчунавање висине отпремнине. У вези предметног обавештења, синдикат, односно представници запослених и Завод за запошљавање достављају послодавцу своје мишљење у прописаном року.

Послодавац је, сходно одредби чл. 93. закона, дужан да по прибављеном мишљењу донесе програм мера за решавање вишка запослених који садржи: 1) разлоге престанка потребе за радом запослених; 2) критеријуме за утврђивање запослених за чијим је радом престала потреба; 3) укупан број запослених за чијим радом престаје потреба; 4) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених за чијим радом престаје потреба и послове које обављају; 5) мере за запошљавање: распоред на друге послове код истог послодавца у степену стручне спреме запосленог, са пуним или непуним радним временом, распоред код другог послодавца у степену стручне спреме запосленог, са пуним или непуним радним временом; стручног оспособљавања, преквалификације или доквалификације за рад на друго радно место код истог или другог послодавца и друге мере у складу са колективним уговором или уговором о раду. Закон прописује и да критеријуми не могу бити у супротности са одредбама овог закона које се односе на забрану дискриминације запослених.

Закон даље прописује да је послодавац дужан да исплати отпремнину запосленом који је проглашен вишком, а није му обезбеђено неко од наведених права предвиђених програмом. Отпремнина не може бити мања од шест просечних зарада у Црној Гори. Право на већу отпремнину имају лица са инвалидитетом. Запосленим лицима која су остварила право на отпремнину, уговор о раду се отказује даном када је исплата извршена. Ова лица остварују право на новчану накнаду и право на пензијско-инвалидско осигурање, као и здравствену заштиту у складу са посебним прописима.

Коначно, треба истаћи да закон у оквиру ових одредби прописује и могућност да послодавац запосленог за чијим је радом престала потреба ангажује ради обављања послова који одговарају његовој стручној спреми, односно нивоу образовања и занимања, док му не обезбеди једно од права утврђених овим

законом, или га привремено распореди на рад код другог послодавца, до остваривања неког од права по основу престанка потребе за радом.

1.1.2. Босна и Херцеговина

Федерација БиХ. Када је реч о престанку радног односа због економских, техничких и организацијских проблема, треба рећи да су законске одредбе у овој области доста широко и непрецизно постављене, те остављају простор за тзв. широко тумачење, а самим тим простор за злоупотребе овог института од стране послодаваца.

Тако, одредбом чл. 87. Закона о раду ФБиХ прописано је да послодавац може отказати уговор о раду запосленом уз прописани отказни рок ако: 1) је такав отказ оправдан из економских, техничких или организацијских разлога или 2) запосленик није у могућности да извршава своје обавезе из радног односа.³¹⁵ Ставом другим прописано је да послодавац може отказати уговор о раду у овим случајевима ако се, с обзиром на величину, капацитет и економско стање послодавца и могућности запосленика, не може основано очекивати од послодавца да запосли запосленог на друге послове или да га образује односно оспособи за рад на другим пословима.

Одредбама чл.98 и 99 Закона о раду ФБиХ које прописују програм збрињавања, предвиђено је да послодавац који запошљава више од 15 запослених, а који у периоду од наредна три месеца има намеру да због економских, техничких или организацијских разлога за више од 10% запослених откаже уговоре о раду, али најмање петорици запослених, дужан је консултовати се са већем запосленика, а ако код послодавца није формирано ово веће, са синдикатом који представља најмање 10% запослених. Обавеза консултовања заснива се на акту у писменој форми који је припремио послодавац и започиње најмање 30 дана пре давања обавештења о отказу запосленима на које се односи. Акт се доставља већу

³¹⁵ У ставу другом истог члана прописано је да послодавац може отказати уговор о раду у случајевима из ст.1 ако се, с обзиром на величину, капацитет и економско стање послодавца и могућности запосленика, не може основано очекивати од послодавца да запосли запосленика на друге послове или да га образује односно оспособи за рад на другим пословима.

запосленика или синдикату пре почетка консултовања, а садржи нарочито следеће: разлоге за предвиђено отказивање уговора о раду; број и категорију запослених за чије је уговоре предвиђен отказ; мере за које послодавац сматра да се помоћу њих могу избећи неки или сви предвиђени откази (нпр. распоређивање запослених на друго радно место код истог послодавца, преквалификација где је то потребно, привремено скраћивање радног времена); мере за које послодавац сматра да би могле помоћи запосленима да нађу запослење код другог послодавца; мере за које послодавац сматра да се могу предузети у циљу преквалификације запослених ради запошљавања код другог послодавца.

Коначно, ако послодавац у периоду од једне године од отказивања уговора о раду по овом основу намерава да запосли лице са истим квалификацијама и степеном стручне спреме, пре запошљавања других лица понудиће запослење оним лицима чији су уговори о раду отказани.

Одредбом чл.100 Закона, прописано је да запослени коме послодавац отказује уговор о раду након најмање две године непрекидног рада, има право на отпремнину у износу који се одређује у зависности од дужине претходног непрекидног трајања радног односа са тим послодавцем, утврђује се колективним уговором, правилником о раду или уговором о раду, с тим да се не може утврдити у износу мањем од једне трећине пресечне месечне плате исплаћене запосленом у последња три месеца пре престанка уговора о раду за сваку навршену годину рада код тог послодавца. Изузетно, уместо отпремнине, послодавац и запослени могу се договорити и о другом виду накнаде.

Но, коришћењем правних празнина, али и злоупотребама и директним кршењем јасно прописаних одредби (недоношењем програма, избегавањем консултација, и сл), послодавци по овом основу отказују уговоре о раду запосленима, па на незаконит начин смањују број запослених.³¹⁶

Република Српска. Готово идентична законска решења, а исто такве и проблеме у пракси по овом питању, има Република Српска. Одредбе о престанку

³¹⁶ Више о томе: "Анализа прописа и стања у области радног права", Удружење Ваша права Босне и Херцеговине, Сарајево, 2006, доступно на www.vasaprava.org

радног односа због економских, организационих и технолошких разлога садржане су у глави XII Закона. Тако, одредбом чл.126 Закона, прописано је да послодавац може отказати уговор о раду раднику³¹⁷, између осталог, ако се из економских, организационих и технолошких разлога укаже потреба за престанком рада радника као и ако радник, с обзиром на своје стручне и радне способности, не може успешно извршавати радне обавезе из уговора о раду. Отказ уговора о раду по овом основу, послодавац може дати ако, с обзиром на своје економско стање, производне и друге радне капацитете и организацију рада, као и радне способности радника, не може раднику обезбедити други одговарајући посао. Када је реч о програму збрињавања вишка радника, и у Републици Српској, као и ФБиХ, прописано је да послодавац који запошљава више од 15 радника, а који у периоду од наредна три месеца има намеру да због смањења обима посла и других економских, технолошких и организационих разлога откаже уговор о раду најмање 10% од укупног броја запослених, али не мање од 5 радника, дужан је да се о томе консултује са саветом радника, а ако исти није успостављен, са синдикатима који представљају најмање 10% радника. Осим тога, у циљу спровођења консултација, послодавац је дужан да у писменој форми најкасније 30 дана пре намераваног отказивања уговора о раду радницима, обавести савет радника, односно синдикат о разлозима за престанак рада; броју и квалификацијама радника којима треба да престане радни однос; мерама којима би се могло избећи отказивање уговора о раду свим или одређеном броју радника (путем распоређивања одређеног броја радника на друга радна места, преквалификације, скраћивање радног времена и др), те мерама којима би се омогућило запошљавање радника код других послодаваца.

Коначно, прописано је да ако послодавац у року од једне године од дана престанка радног односа радницима по овом основу, намерава да запосли одређени број радника са истим стручним квалификацијама које имају радници којима је престао радни однос, дужан је да пре заснивања радног односа са другим лицима, понуди запослење радницима којима је отказан уговор о раду.

³¹⁷ За разлику од Закона о раду ФБиХ и Закона о раду Брчко Дистрикта БиХ који користе термин “запосленик”, Закон о раду Републике Српске, користи термин “радник”.

Када је реч о питању најмањег износа отпремнине, оно је регулисано је на исти начин као и у ФБиХ.

Брчко Дистрикт. Закон о раду Брчко Дистрикта БиХ, пак, у одредби чл.73 прописује да послодавац може отказати уговор о раду запосленом уз отказни рок, ако је послодавац писмено обавестио запосленог о настанку једне од следећих околности: 1) да су наступиле привредне или техничке околности које су се негативно одразиле на тог послодавца и да због тих околности није могуће распоредити запосленог на друго радно место или га обучити за друге послове или 2) да запослени више није у могућности да извршава своје обавезе из радног односа. Програм збрињавања вишка запослених, прописан је одредбама чл.83 и 84 закона, где стоји да послодавац који запошљава више од 15 запослених, а који у периоду дужем од три месеца има намеру да због економских, техничких или организационих разлога за више од 20% запослених откаже уговоре о раду, дужан је консултовати се са већем запосленика, а ако истог нема, са сваким синдикатом који заступа 10% или више запослених тог послодавца. Консултације су обавезне, заснивају се на акту у писаној форми коју је припремио послодавац и започињу најмање месец дана пре давања обавештења запосленима о отказивању. Акт мора садржати и податке прописане одредбом чл. 84. Закона.

Коначно, ако послодавац у року од једне године од отказивања уговора о раду запосленима у смислу чл.83 Закона, намерава да запосли лица са истим квалификацијама и степеном стручне спреме, онда ће пре запошљавања других лица понудити запослење оним лицима чији су уговори о раду отказани.

Када је реч о отпремнини, формула утврђивања најмањег износа иста је као и по законима ФБиХ и Републике Српске, али за разлику од тих закона који прописују да се висина отпремнине утврђује колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, то се начин, услови и рокови исплате отпремнине по Закону о раду Брчко Дистрикта, утврђују писменим договором између запосленог и послодавца.

1.1.3. Хрватска

Закон о раду Републике Хрватске у глави XIV садржи одредбе о начину и условима престанка радног односа. Одредбе о технолошком вишку се налазе у оквиру ове главе. Тако, одредбом чл.107 ст.1 тач.1 закона прописано је да послодавац може отказати уговор о раду уз прописани или уговорени отказни рок, ако за то има оправдани разлог и ако престане потреба за обављањем одређеног посла због господарских, техничких или организационих разлога. У питању је пословно условљени (увјетовани) отказ.

Код послодавца који запошљава више од двадесет радника, отказ је допуштен само ако послодавац не може запослити радника на неким другим пословима и ако послодавац не може образовати или оспособити радника за рад на неким другим пословима, односно ако постоје околности због којих није оправдано очекивати од послодавца да образује или оспособи радника за рад на неким другим пословима.

Након отказа, послодавац наредних шест месеци не сме на истим пословима запослити другог, а ако настане потреба за запошљавањем, послодавац је дужан да понуди склапање уговора о раду раднику коме је раније отказао уговор о раду.

Послодавац који утврди вишак од најмање двадесет радника којима ће, независно од начина престанка уговора о раду, у раздобљу од двадесет дана престати уговор о раду, а од тога ће најмање петорици радника отказати уговоре о раду тзв. пословно условљеним отказом, дужан је да на начин и под условима прописаним тим законом саветовати се са радничким већем у циљу отклањања потребе за отказивањем. Послодавац је дужан да у писаној форми достави радничком већу одговарајуће податке о разлозима за отказе, броју укупно запослених радника, затим броју, старости, полу, звању и радном месту радника који би могли бити вишак, року, критеријумима, те износу и начину обрачуна отпремнине и других давања. Послодавац који и након саветовања о збрињавању вишка радника намерава отказати уговоре о раду пословно условљеним отказом, дужан је израдити програм збрињавања вишка радника. Програм, између осталог, мора садржати: могућност промена у технологији и организацији рада у циљу

збрињавања вишка радника, могућност запошљавања радника на другим пословима, могућност проналажења запослења код другог послодавца, могућност рада у непуном радном времену те могућност преквалификације или доквалификације радника. Истовремено, послодавац је дужан да се приликом израде програма збрињавања вишка радника изјасни о примедбама и предлозима радничког већа, посебно о мерама које треба предузети да се спрече или на најмању меру ограничи очекивани откази, као и мерама ради ублажавања штетних последица отказа уговора о раду. Послодавац је, такође, дужан да надлежној јавној служби запошљавања и радничком већу достави програм збрињавања вишка радника, који могу изнети своје примедбе.

Послодавац, сходно одредби чл.122 ст.4 закона, не може спровести отказивање за које је израђен програм збрињавања у року краћем од 30 дана од дана доставе програма надлежној јавној служби. С тим у вези, интересантна је са аспекта радника одредба става петог истог члана која прописује да јавна служба запошљавања може, додуше изузетно, наложити одлагање спровођења отказивања свим или појединим радницима за које је израђен програм збрињавања вишка радника, за најдуже три месеца ако за то постоје оправдано важни привредни или социјални разлози или ако ће се у том периоду на радника применити мере активне политике запошљавања.

1.2. Проблем технолошког вишка у Србији

У Републици Србији је током деведесетих година претходног века и важења савезног и републичког закона који су регулисали радноправну област, отпуштање радника из економских разлога било готово немогуће. Истина, тадашњи Закон о правима радника за чијим је радом престала потреба³¹⁸ садржао је одредбе о

³¹⁸ Закон о правима радника за чијим је радом престала потреба, *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије* бр.16/89 Одредбом чл.5 било је прописано следеће: Раднику не може да престане радни однос док му се не обезбеди једно од следећих права: 1) заснивање радног односа у другој организацији, на пословима и радним задацима који одгоравају његовој стручној спреми, односно радној способности; 2) стручно оспособљавање, доквалификација или преквалификација и после тога заснивање радног односа у другој организацији; 3) докуп пензијског стажа ради остваривања права на пензију; 4) једнократна новчана накнада. Ставом другим, било је прописано да радник коме

отпуштању услед технолошких и других унапређења којима се доприноси већем успеху у раду и пословању, али те су одредбе биле практично непримењиве, због важења подзаконских аката о забрани отпуштања радника за време санкција Уједињених нација против Србије. Осим тога, трошкови отпуштања, оличени у једнократној отпремнини која је била прописана законом (24-36 зараде), били су превисоки. Такав правни оквир, водио је суштинској немогућности отпуштања вишка запослених, иако су при том предузећа имала значајан вишак запослених, а неке процене указују да се тај вишак кретао између 1/3 и 1/2 броја запослених.

Закон о раду из 2001.године донео је промене у овој области, па је послодавцима у одређеној мери олакшано отпуштање. Један од разлога за отпуштање јесу технолошке, економске или организационе промене. При том, закон је прописивао различит поступак, у зависности да ли се отпуштало мање или више од 10% запослених. Била је прописана, такође, исплата отпремнине.³¹⁹

1.2.1. Позитивно правни приступ проблему

Важећи Закон о раду из 2005.године одредбом чл.179 тач.9 прописује да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла. При том, закон садржи у посебној глави (XI) одредбе о вишку запослених. Тако, одредбом чл.153 је прописано да је послодавац дужан да донесе програм решавања вишка запослених ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у

организација није могла да обезбеди ни једно од претходно наведених права, може да се упуту на одсуство уз накнаду личног дохотка (плаћено одсуство).

³¹⁹ Осим наведеног, треба поменути и Закон о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава (*Службени гласник Републике Србије* бр.33/99) који је донет након бомбардовања СР Југославије од стране НАТО пакта, које је изазвало огромну штету, између осталог и у области запошљавања. Закон је прописивао више видова за решавање статуса запослених код послодавца који су претрпели штету услед ратних дејстава: 1) преузимање запослених; 2) новчана накнада; 3) запошљавање путем кредитирања (иначе, закон је престао да важи 25.05.2001.г. доношењем Закона о престанку важења закона – *Службени гласник Републике Србије* бр.29/01). О свему томе, видети више: Мијал Стојановић, “Престанак радног односа запослених код послодавца који су претрпели штету услед ратних дејстава” у: *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 110-126.

оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време, и то за најмање:

- 1) 10 запослених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време;
- 2) 10% запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време;
- 3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време.³²⁰

Програм је дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, из напред наведених разлога, без обзира на укупан број запослених код послодавца.³²¹

Дакле, као узрок за отпуштање вишка запослених законодавац предвиђа структурне промене (технолошке, економске или организационе)³²², а решавање

³²⁰ Тумачећи ове одредбе методом *argumentum a contrario* закључује се да обавезу доношења програма нема послодавац чији вишак запослених износи од 1 до 9 запослених (у првој ситуацији); затим послодавац чији вишак запослених износи до 9% (у другој ситуацији); као и послодавац чији вишак износи 1-29 запослених (у трећој ситуацији). Обавезу доношења програма, такође, нема ни послодавац који одреди дужи рок за отпуштање вишка запослених. Дакле, у овим ситуацијама послодавац се може “решити” вишка запослених и без доношења програма, па су те групе запослених аутоматски у неповољнијем положају. С тим у вези, отвара се питање правичности оваквог законског решења, а истовремено намеће и констатација да такво решење представља један облик дискриминације, јер се запослени ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој ситуацији.

³²¹ „Уколико послодавац нема обавезу да донесе програм решавања вишка запослених, онда нема ни обавезу спровођења прописаних мера за запошљавање (прописаних одредбом чл.155 ст.1 тач.5 Закона о раду).” Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж.І бр.123/10 од 29.06.2010.г (*Билтен Апелационог суда у Крагујевцу, бр.2/2010., Интермекс, Београд, 2010.*)

³²² „Појам технолошког вишка не може се везивати само за укидање одређеног радног места или смањење броја извршилаца на тачно одређеном радном месту. Правилник о систематизацији радних места, који формалноправно доноси послодавац, омогућује послодавцу да за технолошки вишак прогласи оне раднике као извршиоце на оним пословима који нису систематизовани, као и оне раднике које према њиховој стручној спреми не може да распореди на одговарајуће радно место, а након распоређивања затечених радника у складу са новом систематизацијом и организацијом рада” Решење Врховног суда Србије, Рев.бр.576/05 од 01.03.2006.г.

„Радник коме је престао радни однос због технолошких, економских или организационих промена, има орочену предност у запошљавању код истог, али не и код другог послодавца” Пресуда Врховног суда Србије, Рев.бр.130/04 од 29.10.2004.г.

„Основни услов за отказ уговора о раду запосленом вишку је да послодавац нема могућности да запослено распореди на друге послове који одговарају његовој стручној спреми.” Пресуда Врховног касационог суда Србије Рев.ІІ бр.404/10 од 18.03.2010.г (*Билтен Апелационог суда у Београду бр.1/10, Интермекс, Београд, 2010.*)

проблема вишка запослених започиње доношењем програма.³²³ Послодавац је дужан да пре доношења програма у сарадњи са репрезентативним синдикатом код послодавца и републичком организацијом надлежном за запошљавање³²⁴ предузме одговарајуће мере за ново запошљавање вишка запослених. При том, синдикат је дужан да достави мишљење на предлог програма у року од 15 дана о дана достављања предлога. У истом року, Републичка организација надлежна за запошљавање дужна је да достави послодавцу предлог мера како би се спречио или на најмању меру свео број отказа уговора о раду, односно обезбедила преквалификација, доквалификација, самозапошљавање и друге мере за ново запошљавање вишка запослених. Након тога, послодавац је дужан да размотри предлоге републичке организације надлежне за запошљавање и мишљење синдиката и да их обавести о свом ставу у року од осам дана.

Пре отказа уговора о раду по овом основу, послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом (у питању су, сходно одредби чл.8 ст.1 Закона о раду – колективни уговор и правилник о раду) или уговором о раду, а отпремнина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих 10 година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу.³²⁵ Дакле, услов за примену овог отказног разлога јесте исплата

³²³ Одредбом чл.155 Закона, прописано је да програм нарочито садржи: 1) разлоге престанка потребе за радом запослених; 2) укупан број запослених код послодавца; 3) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених који су вишак и послове које обављају; 4) критеријуме за утврђивање вишка запослених; 5) мере за запошљавање: премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификација или доквалификација, непuno радно време али не краће од половине пуног радног времена и друге мере; 6) средства за решавање социјално-економског положаја вишка запослених; 7) рок у коме ће бити отказан уговор о раду. Послодавац је дужан да предлог програма достави репрезентативном синдикату код послодавца и републичкој организацији надлежној за запошљавање, најкасније осам дана од дана утврђивања предлога програма, ради давања мишљења. Програм доноси управни одбор, а код послодавца код кога није образован управни одбор - директор, односно предузетник. Уз све то, треба истаћи да критеријум за утврђивање вишка запослених не може да буде одсуствовање запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породилског одсуства, неге детета и посебне неге детета.

³²⁴ У питању је Национална служба за запошљавање.

³²⁵ „Овде се може *lege ferenda* основано приговорити из разлога: 1) на овај начин се врши посредна дискриминација у погледу права на отпремнину запослених који су провели у радном односу више од 10 година у односу на запослене који су се нашли у истој ситуацији али имају мање од 10 година проведених у радном односу, јер се без разлога узима мања вредност зараде код одређивања основице за обрачун отпремнине ове категорије запослених за период преко 10 година проведених у

отпремнине.³²⁶ Након тога (исплатом отпремнине³²⁷ и отказом уговора о раду) запосленом престају права из радног односа. Но, уколико испуњава услове, може остварити одређена права из социјалног осигурања: право на новчану накнаду, пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту, све то у складу са прописима о запошљавању, конкретније у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености.³²⁸

Конечно, ако откаже уговор о раду запосленом по овом основу, послодавац не може на истим пословима да запосли друго лице у року од шест месеци од дана престанка радног односа. Ако пре истека тог рока настане потреба за обављањем истим послова, предност за закључивање уговора о раду има запослени коме је престао радни однос.

Осим тога, треба напоменути да је у Републици Србији током 2005.године усвојен „Програм за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију”³²⁹ којим се одређују носиоци активности на утврђивању вишка запослених и уређује начин решавања вишка

радном односу; 2) то је противно и једнаким правима по основу истог рада и под истим условима, а запослени који има дуже време трајања радног односа по правилу је својим радом дао и већи допринос повећању добити послодавца, али и у погледу друштвене репродукције.” Боривоје Живковић, “Право на отпремнину запосленог вишка и престанак обавезе” у: *Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010, 107.

³²⁶ „Исплата отпремнине је услов пуноважности решења о отказу уговора о раду запосленом вишку, а запослени се не може унапред одрећи тог права без спровођења поступка утврђивања оправданости оваквих промена (*пре доношења одлуке о технолошким, економским или организационим променама због којих је престала потреба за радом запослених код послодавца*) од стране послодавца.” Пресуда Врховног касационог суда Рев.П бр.1481/10 од 23.06.2010.г (*Билтен Апелационог суда у Београду, бр.1/10, Интермекс, Београд, 2010*).

По овом питању, интересантно правно схватање је заузело Грађанско одељење ранијег Врховног суда Србије на седницама 30.11.2004. и 31.01.2005.г.: “Исплата отпремнине је услов престанка радног односа због престанка потребе за радом запослених. Али, решење о престанку радног односа неће бити ништаво ако је исплата извршена после датума означеног као моменат престанка радног односа и то: због грешке у обрачуну зараде; ако је исплата извршена касније као резултат споразума између послодавца и запосленог; ако је запослени примио отпремнину пре поднете тужбе за поништај решења о престанку радног односа само из овог разлога.” Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007, 29.

³²⁷ „Чињеница да је запослени корисник пензије, не утиче на обавезу послодавца који га утврђује као вишак да му исплати отпремнину по основу престанка потребе за његовим радом у складу са одредбама чл.158 Закона о раду, односно за укупно време које је запослени провео у радном односу” Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр.011-00-98/2011-02 од 10.02.2011.г.

³²⁸ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Републике Србије* бр.36/09 и 88/10.

³²⁹ Програм за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију, *Службени гласник Републике Србије*, бр.64/05.

запослених, мере и активности за решавање вишка запослених, извори и начин одобравања средстава, са циљем рационализације броја запослених кроз: 1) стварање економских услова за профитабилно пословање и раст продуктивности кроз пословну консолидацију привредних друштава и јавних предузећа и ефикасно и економично обављање делатности установа; 2) решавање радноправног статуса вишка запослених у смислу обезбеђења средстава за улагање у ново запошљавање – samozapošljavanje, повећање могућности за ново запошљавање или за превазилажење проблема у периоду тражења новог запослења кроз активно тражење посла. Програм се примењује на: 1) привредна друштва у процесу реструктурирања и припреме за приватизацију и привредна друштва, односно предузећа за запошљавање и радно оспособљавње инвалида у процесу реструктурирања и припреме за приватизацију; 2) јавна предузећа чији је оснивач Република Србија у процесу реструктурирања; 3) установе из области здравства, културе, образовања и друге установе чији је оснивач Република Србија у процесу рационализације броја запослених. Програм се може примењивати и на јавна предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе утврђена као девастирано подручје (општина), Одлуком о одређивању девастираних подручја (општина) Републике Србије³³⁰ уколико се обезбеде средства за његово спровођење.

Иначе, пре овог програма, на снази је био „Социјални програм за запослене којима престаје радни однос у процесу реструктурирања предузећа и припреме за приватизацију, стечај и ликвидацију”.³³¹ Програм је садржао одредбе о утврђивању вишка запослених, начину решавања социјално-економског положаја вишка запослених, мерама за запошљавање, обиму и изворима средстава, корисницима средстава, условима за коришћење средстава из програма, коришћењу средстава, мерама и подстицајима за запошљавање.

³³⁰ Одлука о одређивању девастираних подручја (општина) Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр.63/04.

³³¹ Социјални програм за запослене којима престаје радни однос у процесу реструктурирања предузећа и припреме за приватизацију, стечаја и ликвидације, *Службени гласник Републике Србије*, бр.12/02.

1.2.2. Технолошки вишак и стечај

Стечај, као институт, доводи до гашења неуспешних привредних субјеката. По својој природи, садржи како правна тако и економска обележја. У питању је својеврсна санкција коју трпи одређени привредни субјект.³³² Међутим, последице трпе и други привредни субјекти – пре свега, повериоци стечајног дужника. Уз то, долази до поремећаја на тржишту. Коначно, како стечај води престанку правног лица, ту се као нужне јављају и радноправне последице – престанак радног односа.

Дакле, стечај производи бројне последице. У свим земљама се пре стечаја покушава економско оздрављење конкретног привредног субјекта (стечајног дужника), кроз различите форме – санација, принудно поравнање, итд. Међутим, помоћ стечајном дужнику мора бити ограничена. Помоћ мора бити оправдана и рационална. Да би се то проценило, у сваком конкретном случају је потребна квалитетна анализа. Јер, ако се пређе „граница”, долази до нерезонског трошења средстава. То је економски неоправдано, јер вештачко одржавање у правном животу одређеног привредног субјекта не сме бити безгранично.

Крајем 2009. године, у Србији је донет нови Закон о стечају. Овим законом се уређују услови и начин покретања и спровођења стечаја над правним лицима. Стечај се, у смислу овог закона, спроводи банкротством или реорганизацијом. Под банкротством се подразумева намирење поверилаца продајом целокупне имовине стечајног дужника, односно стечајног дужника као правног лица. Под реорганизацијом се подразумева намирење поверилаца према усвојеном плану реорганизације и то редефинисањем дужничко-поверилачких односа, статусним променама дужника или на други начин који је предвиђен планом организације. Циљ стечаја јесте најповољније колективно намирење стечајних поверилаца остваривањем највеће могуће вредности стечајног дужника, односно његове имовине. Стечајни поступак се отвара када се утврди постојање најмање једног стечајног разлога. Стечајни разлози су: 1) трајнија неспособност плаћања; 2) претећа неспособност плаћања; 3) презадуженост; 4) непоступање по усвојеном

³³² „Стечај је институт колективног намирења поверилаца генералним извршењем на имовини стечајног дужника, чиме он престаје да постоји као правни субјект.” Мирко Васиљевић, *Пословно право*, Савремена администрација, Београд, 1999, 319.

плану реорганизације и ако је план реорганизације издејствован на преваран или незаконит начин.³³³

Када се говори о разлозима који доводе привредне субјекте до економских проблема, а потом и до самог стечаја, треба истаћи да су ти разлози бројни. Но, један од њих свакако јесте игнорисање проблема технолошког вишка, односно таква економска и социјална политика која не признаје презапосленост. То је најчешће био случај у великим привредним субјектима у бившим социјалистичким земљама. У Србији, такође. На овај начин, прикриван је проблем технолошког вишка. Међутим, очување социјалног мира прикривањем проблема технолошког вишка, дугорочно не даје позитивне резултате. Осим тога, на овај начин се угрожавају и успешни привредни субјекти, као повериоци.

Отварање стечајног поступка производи одређене последице. Једна од њих јесте престанак радног односа.

Тако, српски Закон о стечају у одредби чл.77 прописује да је отварање стечајног поступка разлог за отказ уговора о раду који је стечајни дужник закључио са запосленима. Стечајни управник одлучује о отказу уговора о раду и о отказу обавештава одговарајући орган односно организацију за запошљавање на чијој територији се налази седиште стечајног дужника. Истовремено, стечајни управник може, поред запослених којима није дат отказ уговора о раду, да ангажује потребан број лица ради окончања започетих послова или ради вођења стечајног поступка уз сагласност стечајног судије.³³⁴

³³³ Црна Гора је нови Закон о стечају донела почетком 2011.г (*Службени лист Црне Горе* бр.1/11). Овај закон, такође, уређује услове, начин покретања и спровођења стечаја. Стечај се, у смислу овог закона, спроводи банкротством и реорганизацијом. Под банкротством се подразумева намирење поверилаца продајом имовине стечајног дужника и продајом стечајног дужника као правног лица. Под реорганизацијом се подразумева намирење поверилаца продајом имовине стечајног дужника и продајом дужника као правног лица. Стечај се отвара у случајевима стечајних разлога који су, сходно одредбама чл.12 закона: 1) трајнија неспособност плаћања и 2) презадуженост.

³³⁴ Са друге стране, важећи Закон о стечају Црне Горе прописује у одредби чл.79 да се отварањем стечајног поступка отказују уговори о раду које је стечајни дужник закључио са запосленима. Одлуку о отказу уговора о раду доноси стечајни управник који може, уз сагласност стечајног судије, да ангажује потребан број лица ради окончања започетих послова или ради вођења стечајног поступка.

При том, Закон о раду Србије садржи посебне одредбе о заштити запослених у случају стечајног поступка. У питању је глава IX – Потраживања запослених у случају стечајног поступка.³³⁵

Имајући у виду напред наведено, правилно регулисање питања стечаја је од врло великог значаја за све транзиционе земље. Јер, са једне стране у бројним привредним субјектима су евидентни вишкови запослених, а са друге стране ионако је висока стопа незапослености. Но, осим прихватања реалног стања у одређеним привредним субјектима – презапослености, нужно је обезбеђивање хуманог поступања тј. доношење социјално прихватљивих прописа у односу на запослене који представљају технолошки вишак. Због тога су социјална помоћ и давања врло важна категорија. Међутим, и код овог института нужно је наћи меру: обезбедити егзистенцију (али истовремено решавати овај проблем кроз обезбеђивање преквалификације, доквалификације, савладавање нових техничко-технолошких решења), стимулисати предузетништво, итд.³³⁶ С тим у вези, врло је важан додатни капитал, пре свега страни, као и стимулативна кредитна политика.

2. Незапосленост

Један од најактуелнијих друштвено-економских проблема савременог света јесте незапосленост. У питању је не само национални, него и глобални проблем.

³³⁵ Закон о раду Црне Горе у глави V регулише заштиту запослених у случају стечајног поступка.

³³⁶ „У сваком случају и у свим комбинацијама треба спречити да стечај постане облик преваре. Треба такође проширити и круг санкција и овлашћења стручних органа и експерата у погледу превентивне контроле. Као најчешћа лица која могу и јесу крива за стечај су управа предузећа и оснивачи а они се код нас најчешће и не кажњавају и ствара се један слој неспособних директора, који могу уништавати неограничено све привредне субјекте без казни, и који се најчешће нажалост, касније преквалификују у стечајне управнике, и тај круг професионалних стечајних управника мора бити под много већом друштвеном и привредном контролом, јер судови не могу да обаве те функције. У пракси јављају се случајеви да се бивши директор одреди за стечајног управника, а он је најчешће крив за проузроковање стечаја. Исто тако стечајни управник не би могао да буде лице које је било члан управе предузећа које је пало под стечај” Славко Царић, “Стечај и технолошки вишак” у: *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 144.

Нови српски Закон о стечају у одредби чл.21 прописао је да за стечајног управника не може бити именовано лице које је, између осталог, било директор или члан органа управљања или надзорног органа стечајног дужника у последње две године пре отварања стечајног поступка, као ни лице које је у истом периоду било запослено код стечајног дужника или радило као саветних стечајног дужника у пословима везаним за имовину стечајног дужника.

Међутим, нису све земље једнако оптерећене овим проблемом. Осим тога, и у оквиру исте државе, постоје поједини региони који економски заостају у односу на друге регионе, па самим тим бележе и знатно веће стопе незапослености. Историјски посматрано, незапосленост је увек постојала у већој или мањој мери, узрокована различитим факторима, различита по структури.³³⁷

Незапосленост најпре и највише погађа оне који живе од рада и при том производи бројне последице: нижи животни стандард у садашњости, бригу за будућност, губитак самопоуздања и самопоштовања, итд. Последице могу бити и здравствене.³³⁸

Постоје бројне дефиниције незапослености, па је врло тешко постићи консензус о томе ко се сматра незапосленим лицем. Да би се превазишле несугласице око појма незапослености, Међународна организација рада је незапосленост дефинисала тако што се незапосленим сматрају појединци који немају посао, који су у стању да ступе на ново радно место у року од две недеље и који су претходног месеца покушавали да нађу посао.³³⁹

Мерење незапослености, иако на први поглед делује једноставно, у пракси је врло сложено. Обично постоје два извора података о незапослености. Прво, то су подаци које прикупљају, обрађују и објављују националне службе за запошљавање.

³³⁷ „Незапосленост је у 20. веку имала велике осцилације. Највеће стопе незапослености забележене су за време велике економске кризе 30-их година, када су у развијеним земљама Запада достигле ниво између 20-30%. Све до седамдесетих година, економска политика западних земаља је стратегију против незапослености базирала на идејама Џона Кејнза да се незапосленост јавља као последица смањења куповне моћи, због чега нема стимуланса за производњу, па долази до отпуштања радника. Код таквог стања ствари, Кејнз је предлагао државну интервенцију за повећање нивоа тражње у привреди, што би требало да доведе до отварања нових радних места. Дакле, суштина овог става огледала се у државној интервенцији и државном управљању привредом, што је последично требало да допринесе смањењу стопе незапослености. Због тога је “пуна запосленост” била један од приоритета државне политике. Таква политика је све до 1970.г. и била успешна. Но, у периоду 1970-1980.г. показало се да је тешко контролисати стопу незапослености, па су многи напустили “кејнзијанизам” као начин регулисања привредне активности.” Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 74-75.

³³⁸ „Налази досадашњих компаративних и лонгитудиналних истраживања више указују на то да постоји значајна веза између незапослености и менталног здравља, него да су ове две варијабиле потпуно независне. На пример, компаративна истраживања показују да незапоселни показују виши ниво депресије (Branthwaite & Garcia, 1985; Feather & O' Brien, 1986), више анксиозности и стреса (Henwood & Miles, 1987; Ullah, Banks & Warr, 1985) и нижи ниво општег благостања (Winfield, 1995) у односу на запослене особе.” Зорица Марић, “Ментално здравље и незапосленост: предикција симптома депресије код незапослених особа”, у: *Психологија*, 2005, Волумен 38 (1), доступно на: www.doiserbia.nb.rs

³³⁹ Данило Шуковић, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006, 73.

Друго, то су подаци из анкете о радној снази (АРС), коју обично примењују национални заводи за статистику, чија је методологија усклађена са правилима и упутствима Међународне организације рада и Европског завода за статистику (*Eurostat*). За компаративне анализе, обично се користе ови други подаци, чиме се, због исте методологије, осигурава упоредивост.

Незапосленост се испољава као фиктивна, структурна и циклична. Фиктивна незапосленост јесте привремена и не подразумева значајније промене односа броја запослених и незапослених. Ради се о запосленима који напуштају стари посао у намери тражења новог, па је у питању тзв. нормални обрт радне снаге. У ову врсту незапослености спада и сезонска незапосленост која је, такође, краткорочна. Структурна незапосленост, пак, настаје због неравнотеже у структури понуде и тражње за радном снагом. На њу утичу техничке и технолошке промене, које доводе до раста тражње за радницима нових профила, а истовремено се појављује група запослених за чијим је радом престала потреба, па остају без посла и постају незапослени. Структурна незапосленост обухвата и регионалну неравнотежу између понуде и тражње за радном снагом. Коначно, цикличну незапосленост узрокују циклична кретања у привреди. Тако, када дође до пада привредног раста долази до отпуштања одређеног броја запослених, и обрнуто – израженији привредни раст проузрокује и пораст запослености односно смањење броја незапослених.³⁴⁰

Осим наведеног, постоји и тзв. прикривена незапосленост, која произилази из недовољног искоришћавања радне снаге, што значи облик незапослености унутар постојеће запослености.³⁴¹

Једно од значајних питања и проблема Европске уније и земаља чланица јесте питање (не)запослености. Због тога, Европска унија у домену тржишта рада води активну политику, па су као стални циљеви одређени: смањење незапослености и повећање обима тј. стопе запослености. Међутим, овај проблем варира од државе до државе и од региона до региона. У појединим земљама, као и регијама, у питању је хроничан проблем, док у другим он има само акутан

³⁴⁰ *Ibid.*, 75-76.

³⁴¹ Predrag Bejaković, "Financijska teorija i praksa", (27) 4, Zagreb, 2003, 659-661, доступно на: www.ijf.hr/pojmovnik

карактер. Због тога се и стопе запослености и незапослености крећу у широком распону.

Просечна стопа запослености³⁴² у ЕУ – 27 (мерено у односу на број становника старосне групе 15-64 године) у 2009. години износила је 64,6%. Током периода од 2000-2008. године стопа запослености је расла, али током 2009. године услед економске кризе дошло је до пада економске активности земаља чланица, па је и дошло до пада стопе запослености за 1,3% у односу на 2008. годину. Посматрано по појединим чланицама, најдинамичнију стопу раста у овом периоду бележила је Бугарска (тако, ако се стопа запослености ЕУ 27 узме као 100,0%, ниво запослености у Бугарској је 2000. године био 81,0%, а 2009.године 96,9%). Иначе, највеће стопе запослености у оквиру ЕУ имају Холандија (77,0%) и Данска (75,7%). Са друге стране, најниже стопе запослености имају Малта (54,9%) и Мађарска (55,4%).

Табела бр. 11

УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД КРЕТАЊА ЗАПОСЛЕНОСТИ У ИЗАБРАНИМ ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ, (лица старости од 15-64 г.), у %

Држава	2000.	2003.	2006.	2007.	2008.	2009.
Немачка	65,6	65,0	67,5	69,4	70,7	70,9
Француска	62,1	64,0	63,7	64,3	64,9	64,2
Данска	76,3	75,1	77,4	77,1	78,1	75,7
Холандија	72,9	73,6	74,3	76,0	77,2	77,0
Чешка	65,0	64,7	65,3	66,1	66,6	65,4
Мађарска	56,3	57,0	57,3	57,3	56,7	55,4
Словачка	56,8	57,7	59,4	60,7	62,3	60,2
Словенија	62,8	62,6	66,6	67,8	68,6	67,5
Пољска	55,0	51,2	54,5	57,0	59,2	59,3
Бугарска	50,4	52,5	58,6	61,7	64,0	62,6

Извор: [http://: epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

Истовремено, просечна незапосленост у ЕУ – 27 (посматрајући тзв. радни потенцијал који се рачуна као збир броја запослених и незапослених старосне доби од 15-74 године) у 2009. години је износила 8,9% и она је, због светске економске

³⁴² Вељко Радовановић и Маријана Максимовић, “Тржишта рада и (не)запосленост у Европској унији и Србији”, у Зборнику радова Географског института “Јован Цвијић” - САНУ, књига 60 бр.2, Београд, 2010, 63-65.

кризе, већа у односу на 2008. годину када је износила 7,0%. Посматрано по земљама чланицама, највеће стопе у периоду 2000-2009. година бележиле су Шпанија, Словачка, Мађарска и Грчка. Бугарска, која је почетком овог миленијума припадала овој групи, успела је да сведе незапосленост на 6,8%. Најнижу стопу незапослености у 2009. години имала је Холандија са свега 3,4%, а највишу Шпанија са 18,0%. При том, најугроженијим групама незапослених сматрају се млади људи, неквалификовани радници, као и мигранти – досељеници.

Табела бр. 12

**УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД КРЕТАЊА НЕЗАПОСЛЕНОСТИ
У ИЗАБРАНИМ ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ, у %**

Држава	2003.	2006.	2007.	2008.	2009.
Немачка	9,3	9,8	8,4	7,3	7,5
Француска	9,0	9,2	8,4	7,8	9,5
Данска	5,4	3,9	3,8	3,3	6,0
Холандија	3,7	3,9	3,2	2,8	3,4
Шпанија	11,1	8,5	8,3	11,3	18,0
Чешка	7,8	7,2	5,3	4,4	6,7
Мађарска	5,9	7,5	7,4	7,8	10,0
Словачка	17,6	13,4	11,1	9,5	12,0
Словенија	6,7	6,0	4,9	4,4	5,9
Пољска	19,7	13,9	9,6	7,1	8,2
Бугарска	13,7	9,0	6,9	5,6	6,8

Извор: [http://: epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

2.1. Повећање незапослености у процесу тржишне трансформације

Стање и трендови у сектору запослености односно незапослености радне снаге, условљени су економским токовима сваке земље, али истовремено изражавају и садржај економско-политичких мера које се предузимају како у области привреде тако и у политици запошљавања радне снаге.³⁴³ Из угла

³⁴³ Уколико погледамо еволуцију незапослености у Сједињеним Америчким Државама, са једне стране, и у великим континенталним европским земљама (Француској, Немачкој и Италији) са друге стране, разлике су моментално уочљиве. У Сједињеним Државама незапосленост почиње на вишем

економског развоја, незапослена радна снага представља неискоришћени економски потенцијал који треба искористити применом различитих мера развојне политике. Са друге стране, незапосленост радне снаге, нарочито ако је висока, проузрокује бројне социјалне, демографске и политичке последице о којима свако друштво мора водити рачуна. Зато, решавање проблема незапослености има различите аспекте: економски, социјални, демографски, политички, и др.³⁴⁴

У постсоцијалистичким земљама је у првом периоду транзиционог процеса дошло до пада запослености и раста незапослености. Чак и каснији привредни раст у другој фази транзиције, није у свим земљама праћен исто таквим повећањем стопе запослености односно пада стопе незапослености. Слабији пораст запослености у односу на привредни раст, најчешће се објашњава тежњом тих земаља да повећају продуктивност. Раст продуктивности омогућио је раст производње без повећања запослености, што је резултирало већом конкурентношћу. Због тога повећана економска активност и израженији привредни раст нису били праћени значајнијим повећањем броја запослених. Овако, и поред позитивних економских резултата, у појединим земљама су остале високе стопе незапослености, уз ниже стопе партиципације.

нивоу него у другим земљама у првој половини 1960-их година. Незапосленост на кратко опада у другој половини 1960-их, а затим равномерно расте до раних 1980-их када достиже врхунац. Од тада, константно опада до касних 1990-их, када се враћа на ниже нивое него на почетку овог периода. У континенталним земљама, незапосленост такође упадљиво расте у 1970-им годинама. Међутим, уместо да достигне врхунац или опада, она наставља да расте дуго након раних 1980-их, и на крају 1990-их не само да има већу стопу него Сједињене Државе, већ је већа од *OECD* средње вредности. Овај контраст између динамизма Сједињених Држава и европске тромости је изазвао низ коментара, како у популарној штампи тако и у универзитетској литератури која се концентрисала на крутоност европског тржишта рада – посебно на велики број синдиката и колективно преговарање које је држало плате изнад нивоа; на строге одредбе заштите запослења које су ограничавале могућности послодавца да запошљава и отпушта по својој вољи; као и на великодушне системе за незапосленост који су смањивали подстицаје за незапослене и плате онима који су у том тренутку запослени. Идеја да би реформа европских тржишта рада до нивоа који су упоредиви са Сједињеним Државама довела до прилично великог смањења стопе незапослености је имплицитна и понекад експлицитна у овим анализама. Чак и на први поглед, међутим, постоје бројни проблеми са овом дијагнозом... Не би било мудро правити генерализације за Европу у целини на основу искустава највећих континенталних земаља, тим пре што су поједине европске земље успеле да поново смање своје стопе незапослености. Lucio Vaccaro, Diego Rei, *Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?* International Organization, Vol. 61, No. 3 (Published by: Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation), 529-531.

³⁴⁴ Милорад Божић и Срђан Голубовић, “Незапосленост радне снаге у Србији као развојни проблем” у: *Теме* бр.4, Ниш, 2008, 882.

Осим тога, присутна је и дугорочна незапосленост као додатна негативна карактеристика, јер води сиромаштву, социјалној изолацији, што даље, води смањењу могућности запошљавања.³⁴⁵ Са социјалног и психолошког аспекта, сматра се да је стопа дугорочне незапослености важнија од стопе укупне незапослености, јер повећава ризик од западања у стање безизлазности, доводи до социјалне искључености и обесхрабрује лица да уопште траже запослење.

Земље у транзицији су током транзиционог периода предузимале бројне и разноврсне мере у циљу смањења проблема незапослености. Систематизацијом свих мера које се преузимају на тржишту рада, идентификоване су четири основне области вођења политике смањења незапослености:³⁴⁶

- мере за подстицање економског раста и развоја,
- мере за повећање флексибилности тржишта рада,
- мере за подизање нивоа квалификованости и
- мере за обезбеђење ефикасније социјалне заштите.

Када је, пак, реч о анализираним транзиционим земљама региона – бившим републикама чланицама Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, треба рећи да незапосленост представља озбиљан проблем. При том, проблем је најизраженији у Македонији и Босни и Херцеговини. Међутим, ни остале посматране земље региона нису поштеђене овог проблема. Напротив.³⁴⁷

³⁴⁵ О дуготрајној незапослености као одредници социјалне искључености, са освртом на стање у Хрватској, видети: “Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj*, gl.ur.Nenad Starc, Zagreb, 2006, 38-47.

³⁴⁶ Драган Балтовски, “Проблем незапослености у Србији и другим земљама у транзицији”, у: *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе* (ред.Зоран Аранђеловић), бр.13, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008, 288-289

³⁴⁷ „Што се тиче Југославије, у њеном развоју након 2.светског рата, проблеми у вези вишкова запослених јављају се практично након привредне реформе у 1965.г. После привредне реформе долази до радикалних промена у политици запошљавања. Прелази се са политике екстензивног запошљавања на политику интензивног запошљавања. Политика екстензивног запошљавања није у пуној мери уважавала економске критеријуме. Она је резултирала превазилажењу незапослености као такве и многих социјалних проблема са тим у вези. У највећем броју социјалистичких земаља тога времена, официјелни подаци су говорили да у њима нема незапослених или да их има у занемарљивом броју. Дакле, проблем незапослености на тај начин сматрао се решеним. Али, овај начин запошљавања рађао је проблеме друге врсте (латентна незапосленост). Проблему латентне (скривене) незапослености није се посвећивала одговарајућа пажња. Тај проблем је тада био врло изражен. Његове последице се вероватно чак и данас осећају (пролонгирана пракса екстензивног запошљавања). Политика интензивног запошљавања подразумева запошљавање у складу са објективним потребама и могућностима процеса рада и укупне друштвене економије и организације рада. То је запошљавање које има преваходно своју економску оправданост. Према томе, када смо

Иначе, кретања у секторима запослености односно незапослености радне снаге у задњој деценији нису била у складу са привредним растом и развојем и нису у потпуности изразили његове трендове.

Табела бр. 13.

**СТОПА ЗАПОСЛЕНОСТИ И СТОПА НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У ЗЕМЉАМА
ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У 2011. ГОДИНИ**

Земља	Стопа запослености (15-64) у %	Стопа незапослености у %
Албанија	46,0	12,7
Босна и Херцеговина	31,9	27,6
Македонија	37,0	31,2
Србија	37,9	23,7
Хрватска	54,0	17,9
Црна Гора	40,3	19,7

Извор: Албанија <http://www.instat.gov.al/>; БиХ www.bhas.ba; Македонија www.stat.gov.mk; Србија www.stat.gov.rs; Хрватска www.dzs.hr; Црна Гора www.monstat.org.

Осим тога, током транзиције дошло је до промене у структури незапослених према ранијем статусу. Тако, повећан је удео особа које су изгубиле посао у поређењу са новозапосленима, па међу незапосленим лицима са радним искуством, велики проценат представљају она лица која су отпуштена као вишкови или су,

1965.г кренули логиком политике интензивног запошљавања, неминовно је у први план избио проблем вишкова запослених и незапослености уопште. Јер, прво, дошло је до отпуштања са посла оних радника који су били у позицији “латентно незапослених”. Друго, привреда, друштвене и друге делатности су сузиле путеве дотадашњег екстензивног запошљавања тако да је апсорпциона моћ радног ангажовања друштва знатно опала. Проблем незапослености је толико нарастао да су се “сигурносни вентили” у решавању тог проблема видели у отварању државних граница емиграционим токовима ка радном ангажовању у иностранству. Тадашњи Основни закон о радним односима (“Сл.лист СФРЈ” бр.17/65) предвиђао је могућност престанка радног односа радника ако је његово радно место укинуто или ако је смањен обим пословања. Касније се отишло у другу крајност. Имали смо таква решења која су предвиђала апсолутну заштиту од престанка радног односа против воље радника у случају када престане потреба за његовим радом услед технолошких и других унапређења процеса рада. Таква решења су установљена уставним амандманима из 1971.г. на Устав из 1963.г. (Амандмани од XX-XLII, “Сл.лист СФРЈ” бр.29/71), Законом о међусобним односима радника у удруженом раду (“Сл.лист СФРЈ” бр.22/73), Уставом из 1974.г (“Сл.лист СФРЈ” бр.9/74) и Законом о удруженом раду из 1976.г (“Сл.лист СФРЈ” бр.53/76). Најкраће речено, према Уставу СФРЈ из 1974.г (чл.32 ст.4) радник док му се не обезбеди друго радно место које одговара његовим способностима и квалификацијама, не може да изгуби својство радника основне организације удруженог рада, ако услед технолошких или других унапређења којима се доприноси повећању продуктивности рада и већем успеху организације престане потреба за његовим радом у тој организацији.” Предраг Јовановић, “Стабилност радног односа у условима техничко-технолошких, организационих и других промена у процесу рада” у: *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 29-31.

пак, њихови послодавци престали да раде. Осим тога, структура незапослених по полу је такође неповољна.

У Заједничком меморандуму о приоритетима политике запошљавања Републике Хрватске (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia – JAP*), идентификовани су главни изазови: стопа запослености у Републици Хрватској је знатно нижа од просека ЕУ; ниске стопе запослености су резултат ниских стопа привредног раста и високих стопа незапослености; дуготрајна незапосленост трајно је на врло високом нивоу у Хрватској; незапосленост младих представља још један значајан изазов за хрватско тржиште рада јер је на врло високом нивоу; постојање несклада између структуре вештина у понуди радне снаге и структуре вештина тражене радне снаге; ризик „флексибилности на маргини” (сегментација тржишта рада); неке националне мањине и даље се суочавају с потешкоћама у образовању и на тржишту рада; и остале рањиве групе се сусрећу са потешкоћама на тржишту рада; знатне регионалне разлике.³⁴⁸

У Републици Србији, незапосленост представља озбиљан проблем. Висока је стопа незапослености, број незапослених лица је у порасту. Стопа незапослености је далеко виша у односу на стопу незапослености у Европској унији. Висока стопа незапослености јесте, са једне стране, последица отпуштања радника из приватизованих предузећа, али са друге стране представља и својеврсну заоставштину из претходног периода. У процесу приватизације и реструктурирања, јасно је дошла до изражаја тзв. прикривена незапосленост.

Незапосленост је дугорочни развојни проблем који се посебном жестином испољава задњих година. Овај проблем је у тесној вези са развојним проблемима српске привреде, али и са садржајем процеса транзиције. У периоду после 2000. године, незапосленост радне снаге се увећава под дејством текућих развојних токова и реформских промена. Међутим, кретања у секторима запослености, односно незапослености радне снаге у задњој деценији нису у складу са

³⁴⁸ „Nacionalni plan Republike Hrvatske za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012.godinu”

привредним растом и развојем и не изражавају у потпуности његове трендове.³⁴⁹ Али, треба указати и то да кретања у сектору запослености односно незапослености радне снаге у последњој деценији прошлог века нису била у складу са тадашњим стањем и дешавањима у привреди. Јер, у периоду економске блокаде, распада земље, бомбардовања, високе инфлације итд. када је дошло до драстичног пада производње и економске активности, није дошло до значајнијег пораста стопе незапослености. Међутим, разлози за то леже у социјалним и политичким одлукама, и жељи да се задржавањем великог броја (прекомерно) запослених ублажи пад стандарда, те свакако нису последица економско-привредних дешавања. Но, са друге стране, то је утицало на значајан пад продуктивности, велики раст тзв. прикривене незапослености, пад зарада, као и знатан раст обима сиве економије и неформалног тржишта рада.

У процесу приватизације, дошло је до масовног отпуштања запослених из приватизованих привредних субјеката, чешће се отварају и спроводе стечајни поступци, а приступило се и реструктурирању, као предприватизационој фази, одређеног броја предузећа. Све то је довело до повећања незапослености. Истовремено, те својинске промене и стране инвестиције нису створиле услове за прихват вишка радне снаге. Бројни нови власници нису улагали у купљена предузећа, па не само да нису запошљавали нове раднике, већ су без посла остајали и постојећи радници. Тако се приватизација јавила као генератор незапослености. Такође, није дошло ни до значајнијег развоја предузетништва што би такође омогућило ново запошљавање. Процене су, очигледно, биле погрешне, па се незапосленост, као проблем, показала знатно сложенијим.

Анализирајући статистику која се односи на сектор незапослености радне снаге, може се рећи да незапосленост у Србији има карактер масовне друштвене појаве, са доминантним атрибутима дугорочне незапослености, висока је стопа незапослених из групе младих (15-24 год), неповољна је квалификациона и полна структура незапослених, неповољна је демографска испољеност, а при том је економско-привредни амбијент, у коме се незапосленост исказује, знатно

³⁴⁹ Милорад Божић и Срђан Голубовић, "Незапосленост радне снаге у Србији као развојни проблем" у: *Теме* бр.4, Ниш, 2008, 882.

неповољнији у односу на онај од пре 30-ак година. Због свега тога, незапосленост има карактер депресивне незапослености.³⁵⁰ Међутим, проблем би био још израженији да је прираштај становништва био већи и да велики број, нарочито младих људи, у задњих 20-ак година није емигрирао у иностранство.³⁵¹

2.2. Политика запошљавања (активне и пасивне мере)

Активне и пасивне мере политике запошљавања,³⁵² најчешће се спроводе преко националних служби надлежних за тржиште рада, које, између осталог, треба да учествују у обезбеђивању услова за запошљавање незапослених лица, да врше посредовање и сл. односно да усклађују понуду и потражњу на тржишту рада. Због тога је организација (техничка, технолошка, кадровска, финансијска) тих служби врло значајна.

Активне мере политике запошљавања обухватају различите подстицаје – омогућавање преквалификације, доквалификације, стручног оспособљавања, организационе и стручне услуге незапосленим лицима, нове програме запошљавања, програме samozapošljavanja, програме за запошљавање хендикепираних лица итд. док пасивне мере обухватају субвенције незапосленима. Укупна издвајања за спровођење ових мера на тржишту рада у развијеним земљама су 3-5% бруто домаћег производа, док је код нас тај износ вишеструко мањи. При

³⁵⁰ Опасност је већа, јер међународно искуство показује да се вероватноћа налажења запослења смањује пропорционално дужини незапослености.

³⁵¹ „Истовремено, у Србији је нашло свој други дом и неколико стотина хиљада избеглица из Хрватске, Босне и Херцеговине, Косова и Метохије, међу којима је велики број радно способног становништва које је тражило запослење. Сви ти проблеми су чинили проблем незапослености већим и сложенијим за решавање.” Милорад Божић и Срђан Голубовић, “Незапосленост радне снаге у Србији као развојни проблем” у: *Теме* бр.4, Ниш, 2008, 888.

³⁵² „Активна политика запошљавања или активна политика тржишта рада (АПТР) обухвата низ мера чији је циљ запошљавање незапослених или повећање њихове запошљивости. Активним мерама политике запошљавања – образовањем, преквалификацијом, доквалификацијом, стручним оспособљавањем побољшава се квалификациона структура тражилаца посла, чиме се поспешује и њихова професионална покретљивост и могућност запошљавања. Уједно, школовањем се помаже незапосленима да што сврсисходније искористе време незапослености те да сачувају отпре стечена знања и способности. Прикладним образовним програмима покушава се спречити могућа незапосленост, односно додатно ускладити понуду и потражњу посла. Осим професионалног усавршавања, у многим се земљама предузимају и разноврсне социјално-психолошке мере да би се смањиле тешкоће које узрокује дуготрајна незапосленост, која је посебно опасна јер често условљава сиромаштво и социјалну искљученост”. Predrag Bejaković, *op.cit.*, 659-661.

том, активни подстицај не значи инсистирање на томе да држава преузима улогу предузетника (*direct job creation*): да отвара фирме и тако ствара нова радна места или да делимично учествује у финансирању отварања нових радних места у приватном сектору. Такво понашање не би било решење проблема.³⁵³

У Хрватској³⁵⁴ је у априлу 2008. године Влада прихватила Заједнички меморандум о приоритетима политике запошљавања Републике Хрватске (*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia – JAP*), који је припремљен у оквиру предприступне стратегије Европске уније за Хрватску, а настао је сарадњом Европске комисије (Опште управе за запошљавање, социјална питања и једнаке могућности) и Владе Републике Хрватске (Министарства привреде, рада и предузетништва). У јулу 2008. године у Бриселу су *JAP* потписали представници Европске комисије и Владе Хрватске. Овај документ анализира стање у привреди и стање на тржишту рада, као и хрватску политику запошљавања, те на тој основи утврђује изазове запошљавања и приоритете деловања.³⁵⁵

Усвајањем овог меморандума, започео је и нови циклус активних мера запошљавања, па је на основу овог документа донет Национални план за подстицање запошљавања.³⁵⁶ Као циљеви, одређени су: повећање запослености и стопе партиципације жена примарне старосне групе (посебно оних са ниским или неодговарајућим вештинама) на тржишту рада; повећање запослености и стопе

³⁵³ Горана Крстић и Божо Стојановић, *Основе реформе тржишта рада у Србији*, Центар за либерално-демократске студије и Економски институт, Београд, 2001, 71.

³⁵⁴ „Nacionalni plan Republike Hrvatske za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu”

³⁵⁵ Приоритети деловања: привући и задржати више људи у статусу запослености, повећати понуду радне снаге и модернизовати саставе социјалне заштите; побољшати прилагодљивост радника и предузећа; повећати улагања у људски капитал кроз боље образовање и вештине; промовишући начела доброг управљања укључити социјалне партнере у имплементацију Меморандума. *Ibid.*

³⁵⁶ Једна од интересантних мера активне политике запошљавања у Хрватској у периоду од 2002-2003.г. била је усмерена на особе до 27 година старости са завршеним факултетом, у просечном року за дотични факултет. Суштина се огледа у следећем: “Они постају носитељи ваучера и могу га користити у пет различитих програма. Први је програм “двојчеки” за запошљавање у јавном сектору. Сваки запосленик којему требају двије године до умировљења може добит својег “двојчека” из редова носитеља ваучера. Циљ ове мјере био је осигурати континуитет у јавним предузећима, подмлађивање тог сектора и унапређење квалификацијске структуре. Јавно предузеће треба доказати да радно мјесто на које се поставља носитељ ваучера није исказано као вишак, да су планирана додатна средства за плаће и да старији близанац стварно одлази у мировину у наредне двије године. На тај се начин и обавља контрола запошљавања у јавном сектору, с обзиром да све захтеве треба одобрити Влади координирајући друштвене делатности. Вриједност ваучера је фиксна и непреносива и једанпут кад је утврђено право на ваучер, више не постоје временска ограничења на његово активирање”. Sanja Crnković Pozaić, *Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja na tržištu rada: iskustva iz Hrvatske*, Међународна организација рада, 2006, 45.

партиципације старијих особа на тржишту рада; повећање запослености и стопе партиципације младих људи на тржишту рада; решавање проблема дуготрајне незапослености; смањење несразмера вештина (неусклађеност знања и вештина радне снаге са потребама тржишта рада) те повећање улагања у људски потенцијал кроз боље образовање и вештине; побољшање прилагодљивости радника и предузећа; добро управљање; изградња административних капацитета.³⁵⁷

Српски Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености уређује послове и носиоце запошљавања; права и обавезе незапосленог и послодавца; активну политику запошљавања; осигурање за случај незапослености и друга питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у Србији. Дакле, овим законом се регулише, између осталог, активна политика запошљавања, која сходно одредби чл.36 закона представља систем планова, програма и мера усмерених ка повећању запослености и смањењу незапослености. Основни инструмент активне политике запошљавања јесте Национални акциони план запошљавања (Акциони план)³⁵⁸, који се усваја на годишњем нивоу³⁵⁹ и који мора бити усаглашен са Националном стратегијом

³⁵⁷ „Nacionalni plan Republike Hrvatske za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu”

³⁵⁸ Сходно одредби чл.39 закона, акциони план садржи: 1) макроекономски оквир за стварање и примену политике запошљавања; 2) стање и токове на тржишту рада, детаљно за наредну и оквирно за наредне три године; 3) циљеве и приоритете политике запошљавања; 4) програме и мере активне политике запошљавања за наредну годину, са одговорностима за њихово спровођење и потребним средствима; 5) финансијски оквир за политику запошљавања и изворе финансирања; 6) носиоце послова реализације Акционог плана; 7) категорије теже запошљивих лица које имају приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања; 8) индикаторе успешности реализације програма и мера из тачке 4. овог става; 9) друге елементе.

³⁵⁹ Национални акциони план запошљавања за 2011.г. *Службени гласник Републике Србије* бр.55/10. У уводу овог плана, наведено је да он представља основни инструмент спровођења активне политике запошљавања у 2011.г. Њиме се дефинишу циљеви и приоритети политике запошљавања и утврђују програми и мере који ће се реализовати, како би се достигли постављени циљеви и омогућило одрживо повећање запослености. Правни основ за утврђивање НАПЗ-а представља Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености којим је дефинисано спровођење активне политике запошљавања и утврђена обавеза израде Националног акционог плана. При изради НАПЗ-а за 2011.г. узети су у обзир циљеви, приоритети и смернице европске стратегије 2020. које се односе на запошљавање и којом паметан, одржив и инклузиван раст економије ствара могућност за висок ниво запослености, продуктивности, социјалну и територијалну кохезију, као и циљеви, приоритети и планиране активности усвојених националних стратегија и развојних докумената. У дефинисање и израду НАПЗ-а укључени су социјални партнери, релевантне институције и актери, како би се различитим приступима омогућило свестрано сагледавање и приликом реализације планираних програма и мера остварили резултати са додатном вредношћу.

запошљавања.³⁶⁰ Припремом и спровођењем управља министарство које усмерава и надгледа рад свих субјеката који учествују у његовом спровођењу. Мере активне политике запошљавања, сходно закону, јесу активности усмерене ка унапређењу запослености, и то: 1) у посредовању у запошљавању лица која траже запослење;³⁶¹ 2) у професионалној оријентацији и саветовању о планирању каријере;³⁶² 3) субвенције за запошљавање;³⁶³ 4) подршка samozapošljavanju;³⁶⁴ 5) додатно образовање и обука;³⁶⁵ 6) подстицаји за кориснике новчане накнаде;³⁶⁶ 7)

³⁶⁰ Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020.г. донета је од стране Владе Републике Србије и објављена у “Службеном гласнику РС” бр.37/11. Стратегијом из 2011.г. су утврђени: стратегија запошљавања у односу на Европски оквир 2010-2010.г, затим стратешки правци и приоритети (подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалне и локалне политике запошљавања, унапређење људског капитала и веће социјално укључивање, унапређење институција и развој тржишта рада, редуковање дуалности на тржишту рада), циљеви и план активности (општи циљ – повећање запослености, појединачни циљеви – подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалних и локалних политика запошљавања, унапређење квалитета људског капитала, развој институционалних капацитета и експанзија програма активне политике запошљавања, итд), те индикатори успеха и праћење примене стратегије. Иначе, пре ове стратегије, на снази је била Национална Стратегија за период од 2005-2010.г. током ког периода су настављени негативни трендови из деведесетих година 20.века, па је дошло до пада запослености и раста незапослености. При том, у годинама највећег привредног раста, није дошло до раста запослености, већ су се користи економског раста прелили на раст зарада, а не запослености.

³⁶¹ Посредовање у запошљавању обухвата послове повезивања лица које тражи запослење са послодавцем ради заснивања радног односа или другог радног ангажовања. Посредовање обухвата, пре свега, повезивање понуде и тражње на тржишту рада, прелиминарну селекцију лица која траже запослење, саветовање, утврђивање индивидуалног плана запошљавања, итд. У поступку посредовања, незапослено лице има предност над лицем које тражи промену запослења.

³⁶² Професионалном оријентацијом и саветовањем о планирању каријере, сходно закону, сматрају се послови којима се пружа помоћ лицима која траже запослење и другим лицима са потребом планирања каријере. Послови обухватају: пружање одређених информација, професионално усмеравање лица које тражи запослење и других лица, развијање способности, саветодавне активности, итд.

³⁶³ Субвенције за запошљавање, сходно одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, јесу средства која послодавац може да оствари за запошљавање незапослених и то: на новоотвореним местима, на упражњеним радним местима ако се ради о лицима која припадају категорији теже запошљивих лица, као и у другим случајевима утврђеним Акционим планом.

³⁶⁴ Подршка samozapošljavanju обухвата средства и стручну помоћ коју може да оствари незапослени који се samozapošljavaju (оснивање радње, задруге, пољопривредног газдинства или другог облика предузетништва).

³⁶⁵ Додатним образовањем и обуком, сходно закону, сматрају се активности којима се назапосленом и запосленом за чијим је радом престала потреба код послодавца, а коме није могуће обезбедити одговарајуће запослење, пружа могућност да кроз процес теоријског и практичног оспособљавања стекне нова знања и вештине ради запошљавања, односно стварања могућности за запошљавање и samozapošljavanje. Незапослени је дужан да прихвати одговарајуће додатно образовање и обуку на коју га Национална служба упуту у циљу запошљавања или повећања могућности за запошљавање.

³⁶⁶ Одредбом чл.55 Закона, прописано је да незапослено лице, које је корисник новчане накнаде за случај незапослености најмање три месеца од момента признавања права, а заснује радни однос на неодређено време, има право на једнократни подстицај за запошљавање у висини од 30% од укупног износа новчане накнаде, без доприноса за обавезно социјално осигурање, која би му била исплаћена за преостало време до истека права на новчану накнаду.

запошљавање на јавним радовима;³⁶⁷ 8) друге мере усмерене ка запошљавању лица која траже запослење.

Програми и мере активне политике запошљавања, финансирају се из буџета Републике Србије; средстава територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе; поклона, донација, легата, кредита, камата и других средстава, у складу са законом; доприноса за случај незапослености; других извора, у складу са законом.

Табела бр. 14

**ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА НАМЕЊЕНА ЗА АКТИВНЕ И ПАСИВНЕ
МЕРЕ ЗАПОШЉАВАЊА У СРБИЈИ 2000-2007.**

	Накнаде у случају незапослености, просечан број корисника	Укупни трошкови накнаде за случај незапослености у милионима динара, по текућим ценама	Активне мере запошљавања у милионима динара, по текућим ценама	Накнаде за незапосленост као % програмске потрошње НСЗ	Активна политика тржишта рада као % програмске потрошње НСЗ
2000.	47.393	758	521	59,3	40,7
2001.	51.156	2.429	1.057	70,2	29,8
2002.	69.566	4.716	1.306	78,3	21,7
2003.	90.995	7.891	881	90,0	10,0
2004.	76.584	11.404	410	96,5	3,5
2005.	63.295	12.639	1.545	89,1	10,9
2006.	75.059	15.054	1.540	90,7	9,3
2007.	71.334	17.920	2.165	89,2	10,8

Извор: Финансијски извештаји Националне службе за запошљавање

Када је, пак, реч о новчаним субвенцијама, треба указати да је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, регулисано, између осталог, осигурање за случај незапослености, као део система обавезног социјалног осигурања грађана којим се обезбеђују права за случај незапослености на начелима обавезности, узајамности и солидарности. Обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или с

³⁶⁷ Јавним радовима, у смислу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, сматрају се радови који се организују у циљу запошљавања, очувања и унапређења радних способности незапослених, као и ради остваривања одређеног друштвеног интереса. Јавне радове спроводи послодавац извођач јавног рада, кога одређује Национална служба, на основу јавног конкурса. Послодавац који спроводи јавне радове закључује са незапосленим уговор о раду на одређено време. Национална служба на јавне радове првенствено укључује теже запошљивог незапосленог и незапосленог у стању социјалне потребе.

прекидима у последњих 18 месеци. Сходно одредби чл.67 Закона, незапослени има право на накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, између осталог, и по основу престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду, и то:

- ако услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, у складу са законом, осим лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију, својевољно определила за новчану накнаду или посебну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду,

- ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради.

Основица за утврђивање висине новчане накнаде јесте просечна зарада, односно плата или накнада зараде незапосленог у складу са законом у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос односно осигурање. Новчана накнада се утврђује у висини од 50% основице. Новчана накнада не може бити виша од 160% нити нижа од 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец у којем се врши исплата новчане накнаде. Новчана накнада исплаћује се незапосленом: 1) три месеца, ако има стаж осигурања од једне до пет година; 2) шест месеци, ако има стаж осигурања од пет до 15 година; 3) девет месеци, ако има стаж осигурања од 15 до 25 година; 4) дванаест месеци, ако има стаж осигурања дужи од 25 година. Изузетно, новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца, уколико незапосленом до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године. Корисник новчане накнаде има право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање за време остваривања права на новчану накнаду. Доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање су садржани у новчаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану накнаду. Чланови породице корисника новчане накнаде имају право на здравствено осигурање ако нису здравствено осигурани по другом основу.

V ДЕО

МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ У УСЛОВИМА ТРЖИШНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

1. Заштита (не)запослених кроз нове форме

Флексибилизација, односно поједностављење регулације радних односа мотивисано је притиском послодаваца (власника капитала) да се ограничавањем права запослених смање трошкови рада и на тај начин повећа конкурентност њихових предузећа. Ригидност радног законодавства се доживљавала као штетна за послодавце и њихове резултате. Окружење у коме се појављује флексибилизација и дерегулација увек је окружење коме прете потенцијални сукоби: сукоб акционара и менаџмента, послодаваца и синдиката, власти и социјалних партнера.³⁶⁸ То намеће потребу развијања механизма који би помирили интересе власника, радне снаге као партнера и државе као механизма надзора и на тај начин ублажили конфликти.

1.1. Социјални дијалог

Социјални дијалог јесте демократска тековина и кроз његову примену, партнерство и равноправни положај учесника, долази до даље демократизације друштва. Представља својеврсну слику менталитета једног народа и дели судбину осталих облика дијалога у друштву. Обично, није развијенији од политичког дијалога, али развијен политички дијалог представља добру основу развоју социјалног дијалога.

Приликом решавања економских, привредних и социјалних проблема, социјални дијалог треба да представља основ од кога се полази. Његова примена је нужна како на локалном и регионалном, тако и на националном нивоу.³⁶⁹ Могућ је као бипартитни или мултипартитни.

³⁶⁸ Viktor Gotovac, *op. cit.*, 420.

³⁶⁹ „Већ идентификација социјалних партнера доводи до прве потешкоће, јер је очито да њих не веже љубав, а није лако ни препознати око којих би се то они заједничких интереса

Но, решавање проблема незапослености и активна (позитивна) политика запошљавања, подразумевају трипартитни социјални дијалог у оквиру кога се јача равноправност учесника тј. партнера. Трипартитни састав обезбеђује висок институционални ауторитет ставовима таквих тела, што доприноси изградњи и развоју радно-социјалног законодавства; очувању радно-социјалног мира – посебно промовисањем мирних метода решавања колективних радних спорова; стабилности и развоју колективних радних односа – посебно подстицањем закључивања колективних уговора о раду (индустријских односа уопште); као и унапређењу социјалне (индустријске) демократије на националном, (покрајинском) и локалном нивоу.³⁷⁰

Успех и позитивни резултати социјалног дијалога позитивно утичу и на социјалну политику. У оквиру овог дијалога, као социјални партнери јављају се синдикати, послодавци и органи управе (различитог нивоа, у зависности од нивоа на коме се обавља дијалог).

Социјално партнерство и социјални дијалог добијају своју законску димензију, кроз већи број прописа којима се регулишу економска и социјална питања. Тенденција је да се све већи број питања³⁷¹ која се тичу различитих социјалних група решавају у оквиру трипартитног дијалога између представника Владе, представника репрезентативних синдиката и представника

споразумијевали, јер сам пословни однос раднике и послодавце поставља у врло неравноправан почетни положај. Но, да би неки однос уопће функционирао, он мора, барем у савременом друштву, почивати на неким правилима, односу који (у потпуности или делимично) задовољава обе стране, неовисно о њиховој објективној различитој позицији. Овдје је, заправо, ријеч о класичној социологијској двојби функционирања савременог – функцијама, интересима и вриједностима – изразито размрвљеног друштва. Ова двојба чини окосницу рада *Emila Durkheima* који је, врло поједностављено, сматрао да индустријско друштво разара преиндустријску заједницу у којој су чланови били повезани сличним вриједностима и једнаким улогама различитих чланова заједнице. Идеја о заједници и колективитету у преиндустријском друштву доминира над појединцима и њиховом индивидуалном свешћу (*Durkheim, 1972.*)” Siniša Zrinščak “Teškoće socijalnog partnerstva: europska i hrvatska iskustva”, u: *Revija za socijalnu politiku*, svezak 12, br.2, Zagreb, 2005, 176.

³⁷⁰ Бранко Лубарда, “Социјална права и достојанство на раду”, у: *Правни живот*, бр.12/2008, том 4, Удружење правника Србије, Београд, 2008, 451.

³⁷¹ Разлика између развијених европских држава и земаља у транзицији, огледа се и у погледу питања која су предмет решавања. Тако, у европских земљама социјална структура “указује” на одређене социјалне проблеме чије решавање временом постаје и циљ социјалне политике, док у земљама у транзицији логика је обрнута – краткорочне мере социјалне политике више се баве појавним облицима, а мање узроцима социјалних проблема, па могу довести до нежељених промена социјалне структуре и произвести нове проблеме. Више о свему томе, видети: Jiri Večernik, *Czech society in the 2000s: A report on socio-economic policies and structures*, Academia, Prague, 2009.

репрезентативних асоцијација послодаваца.³⁷² Посебно, приликом доношења системских закона из области радно-социјалног законодавства, нужно је остварити равноправан однос партнера, компромис и уважавање различитих интереса учесника дијалога. Интереси носилаца капитала не смеју имати примат и доминацију у односу на интересе запослених, без обзира колико капитал и профит имали значај у посттранзиционом периоду. Истина, у пракси се због бројних тешкоћа врло тешко обезбеђује равноправност. То и јесте проблем транзиционих земаља, јер су радници и њихови синдикати у подређеном положају у односу на државу и послодавце. Али, дужност је свих субјеката да раде на јачању капацитета запослених, њихових асоцијација и на заштити њихових интереса.

Дакле, за успех социјалног дијалога и социјалног споразума, неопходна су одговарајућа „технологија” и култура преговарања.³⁷³ Наравно, та „технологија” и култура подразумевају да је пређен праг егзистенцијалних потреба запослених, јер људи чија је егзистенција угрожена не могу преговарати, већ својим захтевима за задовољење основних потреба дају карактер императивних. Да би социјални дијалог имао ефекта и довео до споразума, неопходно је искључити нереалне и максималне захтеве и одустати од логике „све или ништа”. Истовремено, треба сагледати суштину питања која су извор сукоба или спора. Преговори, иако немају карактер „нежних”, не смеју се претворити у извор нових сукоба и спорова.

Социјални дијалог своју институционализацију најчешће добија кроз форму социјално економских савета који су у западноевропским земљама почели да се оснивају од средине 20. века, док је њихово оснивање у постсоцијалистичким земљама започело тек уласком у транзицију тј. задње деценије истог века. Суштинска реализација социјалног дијалога и решавање важних питања из социјално економске области јесте циљ оснивања и постојања ових савета.

³⁷² О улози државе постоје и супротна мишљења. На пример: “Трипартизам подразумева наглашену улогу државе у овим процесима. Наше мишљење је нешто другачије. Ми сматрамо да је учешће државе у овим активностима потребно свести на минимум, будући да би њен већи ангажман у постојећим околностима деловао контрапродуктивно. Дакле, уместо да делује стабилизационо држава би само увећала проблеме.” Горана Крстић, Божо Стојановић, *Основе реформе тржишта рада у Србији*, Центар за либерално-демократске студије и Економски институт, Београд, 2001, 61.

³⁷³ Зоран Видојевић, “Институционални неред и реформе друштва” у: *Транзиција и институције*, Институт друштвених наука, Београд, 2002, 165-166.

1.1.1. Социјални дијалог у упоредном праву

Француска. У Француској је прво трипартитно тело основано још 1925.године под називом *Conseil National Economique*, док је Економски и социјални савет (*Conseil Economique et Social*) формиран 1958.године. Савет има преко 200 чланова (у структури има представника власти, синдиката, удружења из области индустрије, трговине, уметности, заната, пољопривреде, независних експерата итд.), а основни задатак Савета је: припрема предлога за Владу, јачање дијалога различитих социјално-економских група, обезбеђивање потребних информација у вези социјално-економских питања. Савет, такође, даје препоруке, извештаје и студије намењене највишим органима власти које се публикују у службеном гласилу – *Journal Officiel*.³⁷⁴

Холандија. Социјални и економски савет Холандије (*Social and Economic Council of the Netherlands – SER*) је основан 1950. године, има 33 члана (по 11 представника синдиката, удружења предузетника и независних експерата из различитих научних области које поставља Круна и они нису чланови Владе). Представници Владе нису чланови савета, али присуствују седницама у улози посматрача. Основни задаци савета јесу: давање савета Влади и законодавном телу по питањима из области социјалне и економске политике, давање подршке законима из истих области, праћење рада одбора који репрезентују интересе посебних грана индустрије, надзор над процесима удруживања у привреди и сл.³⁷⁵

Данска. Дански економски савет (*Danish Economic Council*) је основан 1962. године, има 29 чланова (представника синдиката, послодаваца, Владе, Централне банке и независних експерата). Задаци савета су следећи: праћење економије у циљу обезбеђивања дугорочног економског развоја, праћење односа економије и животне средине, унапређивање координације различитих економских интереса данског друштва, учествовање у јавним расправама око питања економске политике у земљи. Савет се састаје два пута годишње, усваја извештаје који садрже економске анализе и оцене економске политике владе, као и процену економских

³⁷⁴ www.socijalnisavet.rs

³⁷⁵ *Ibid.*

догађања у наредне 2-3 године. Неке од тема којима се Савет бавио у периоду 2001-2006.године су: јавни трансфери и држава благостања, политика конкуренције, образовање, тржиште рада, национални ресурси (вода и окружење), порески систем, стамбено тржиште, иновације и нови послови.³⁷⁶

Португал. Економски и социјални савет Португала (*Conselho Economico e Social – CES*) основан је 1991. године, сачињавају га по 8 представника синдиката, удружења послодаваца и представника Владе, а у његов састав улазе и представници других институција, организација и удружења. Основни задатаци Савета јесу: омогућавање социјалног дијалога, давање мишљења и предлога о питањима из економско-социјалне области, мишљења и предлози о нацртима закона итд. У оквиру Савета постоји посебно тело: Стални комитет за социјални дијалог, чија је основна активност усмерена ка бипартитним и трипартитним преговорима и споразумима.³⁷⁷

Бугарска. У Бугарској је током 1993.године формиран Национални савет за трипартитну сарадњу Бугарске (*National Council for Tripartite Partnership*) док је Економски и социјални савет Бугарске (*Economic and Social Council*) основан 2003.године. Савет има 36 чланова (представника синдиката, послодаваца и удружења пољопривредника, потрошача, организација за равноправност жена, еколошких организација и других организација и удружења). Основни задатак Савета је обезбеђивање социјалног дијалога различитих друштвених структура око питања из социјално-економске области. Између осталог, Савет је 2006.године учествовао у потписивању Економског и социјалног пакта о развоју Бугарске.³⁷⁸

Румунија. Економски и социјални савет Румуније (*Economic and Social Council*) основан је 1997. године. Има 27 чланова (представника Владе, представника послодаваца изабраних споразумом националних удружења послодаваца и представника синдиката, изабраних споразумом националних синдикалних удружења), а основни задаци савета јесу: промоција и развој социјалног дијалога, саветодавна улога у изради стратегија економске и социјалне

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.*

политике и медијаторска улога у случајевима сукоба између социјалних партнера на националном нивоу.³⁷⁹

Словенија. Економско-социјални савет Републике Словеније (*Ekonomsko-socijalni svet – ESS*) основан је 1994. године. Савет има 15 чланова и то 5 представника синдиката, 5 представника послодаваца и 5 владиних представника. Савет у оквиру делокруга рада разматра питања везана за синдикална права, социјална права, колективно договарање, социјалне споразуме, економску политику земље, партиципацију запослених у одлучивању итд. Савет је током транзиције и економско-социјалних реформи активно учествовао и дао знатан допринос социјалном дијалогу, промоцији и ефикасној заштити основних социјалних права.³⁸⁰

Хрватска. Институционални оквир социјалног дијалога у Хрватској започиње 1994. године, формирањем Господарско-социјалног вијећа и одређивањем његових надлежности, учествовањем социјалних партнера у управљању изворно трипартитним организацијама, као што су заводи за пензијско и инвалидско осигурање, те запошљавање. Током неколико следећих година, социјални дијалог се готово у потпуности исцрпљује на нивоу формално-декларативног деловања без икаквих озбиљнијих помака у садржају и облицима рада.³⁸¹ Нови Закон о раду Републике Хрватске³⁸² кроз главу XXI прописује овлашћења и састав овог већа. Тако, одредба чл.285 Закона прописује да се Господарско-социјално веће може основати ради утврђивања и остваривања усклађених делатности у циљу заштите привредних и социјалних права односно интереса радника и послодаваца, вођења усклађене привредне, социјалне и развојне политике, склапања и примене колективних уговора и њиховог усклађивања са мерама привредне, социјалне и развојне политике. Делатност овог већа темељи се на идеји тростране сарадње Владе Републике Хрватске, синдиката и удружења послодаваца на решавању привредних и социјалних питања и проблема.

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ Siniša Zrinščak, *op.cit.*, 184-186.

³⁸² Из 2009. године

Ово веће прати, изучава и оцењује утицај привредне политике и мера привредне политике на социјалну стабилност и развој, затим утицај социјалне политике и мера социјалне политике на привредну стабилност и развој, утицај промена цена и зарада на привредну стабилност и развој, даје образложено мишљење министру о свим проблемима везаним уз склапање и примену колективних уговора те процену учинка проширења колективног уговора, подстиче мирно решавање колективних радних спорова, подстиче идеју трипартидне сарадње, даје мишљење о предлозима закона из области рада и социјалне сигурности итд.

Црна Гора. Економски и социјални савет Црне Горе основан је 01.02.2001.године (прва конститутивна седница Савета одржана је почетком 2002.године).³⁸³ Данас, у позитивном праву Црне Горе постоји посебан закон – Закон о Социјалном савјету.³⁸⁴ Закон у основним одредбама прописује да се социјални савет оснива за територију Црне Горе, а може се основати и за подручје општина. У заједничким одредбама о социјалном савету, као циљеви, прописани су – успостављање и развој социјалног дијалога о питањима од значаја за остваривање економског и социјалног положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развој културе дијалога, подстицање мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова и других питања која произилазе из међународних докумената, а односе се на економски и социјални положај запослених и послодаваца. У оквиру делокруга рада, социјални савет разматра и заузима ставове о питањима: развоја и унапређивања колективног преговарања, утицаја економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност политике запошљавања, зарада и цена, конкуренције и продуктивности, приватизације и других питања структурног прилагођавања, заштите радне и животне средине, образовања и професионалне обуке, здравствене и социјалне заштите и сигурности, демографских кретања, а разматра и друга питања значајна за остваривање и унапређивање економске и социјалне политике.

³⁸³ www.socijalnisavet.rs

³⁸⁴ Закон о социјалном савјету, *Службени лист Црне Горе* бр.16/07 и 20/11.

Законом се истовремено оснива социјални савет Црне Горе (управо за територију целе Републике), као посебно правно лице које, у складу са идејом и начелом трипартизма, чине по 11 представника Владе, репрезентативне организације синдиката Црне Горе и репрезентативног удружења послодаваца у Црној Гори. Поред надлежности из делокруга рада прописаног у заједничким одредбама, Социјални савет Црне Горе посебно разматра и даје мишљења о нацртима и предлозима закона и других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и разматра годишњи извештај о раду инспекције рада.

1.1.2. Социјални дијалог у Србији

Први Социјално-економски савет Републике Србије основан је 2001. године, на основу споразума закљученог између представника републичке Владе, Уније послодаваца и представника синдиката. Законодавни оквир, пак, савет је добио доношењем Закона о социјално економском савету.³⁸⁵ У уводним одредбама, прописано је да се социјално-економски савет оснива у циљу успостављања и развоја социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода и права човека, материјалног, социјалног и економског положаја запослених и послодаваца и услова њиховог живота и рада, развоја културе преговарања, подстицања мирног решавања колективних радних спорова, итд. Прописано је, такође, да Социјално-економски савет као независан орган чине: 1) за територију Републике – представници Владе, представници репрезентативних удружења послодаваца и представници репрезентативних синдиката; 2) за територију аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе – представници надлежних извршних органа аутономних покрајина или јединица локалне самоуправе, представници послодаваца и синдиката основаних за одређену територијалну јединицу.

Овим законом је, истовремено, основан Социјално-економски савет Републике Србије. Прописано је да он има 18 чланова – по 6 представника Владе,

³⁸⁵ Закон о социјално економском савету, *Службени гласник Републике Србије* бр.125/04.

синдиката и послодаваца, именованих за период од 4 године. Савет разматра следећа питања: развој и унапређивање колективног преговарања, утицај економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност, питања политике запошљавања, политике зарада и цена, конкуренције и продуктивности, приватизације, структурног прилагођавања, заштита радне и животне средине и др. О питањима које разматра, Социјално-економски савет заузима ставове и доставља их Влади. За заузимање ставова, потребна је сагласност свих чланова савета. Истовремено, савет разматра нацрте закона и предлоге других прописа од значаја за економски и социјални положај запослених и послодаваца и о њима даје мишљење. Истим законом, предвиђена је могућност оснивања и Социјално-економских савета за територију аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Оснивају се споразумом између надлежног извршног органа територијалне јединице, синдиката и послодаваца (основаних за територију те јединице). Локални савет разматра и заузима ставове по истим питањима као и републички савет, и то о питањима о којима се одлучује на нивоу конкретне територијалне јединице.

Но, треба напоменути да ситуација у Србији на пољу социјалног дијалога није на високом нивоу. Наиме, социјални дијалог се више декларативно, него суштински, прихвата. Евидентна је неслога социјалних партнера, нерепрезентативност и међусобна оспоравања; често нема консензуса ни око основних питања. Врло често, социјални дијалог се прихвата под притиском и то само како би се одређене последице спречиле и обезбедио социјални мир, а не како би се одређена, суштинска, питања решила.³⁸⁶ Да је социјални дијалог у кризи, указује и чињеница да је Општи колективни уговор закључен тек 2008. године, а да

³⁸⁶ „Нашем социјалном дијалогу недостају и неке “субјективне компоненте”. Ту мислимо на изостајање добре воље, поверења и разумевања. Без овога нема успешног социјалног дијалога. И на овом “субјективном плану” у условима “објективног дебаланса моћи” најодговорнији за изградњу поверења и разумевања је онај ко је најјачи. Испружена рука сарадње није знак слабости, него добре воље, демократичности и одговорности за судбину “чамца” у коме се сви налазимо. У том контексту се могу поздравити напори државе, у последње време, у правцу институционализације појединих форми за афирмацију социјалног дијалога и укупну демократизацију односа у области рада (доношење прописа о социјално-економском савету, мирном решавању радних спорова итд.)” Предраг Јовановић, “Оквири и правци демократизације односа у области рада” у: *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству* бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2004, 35.

је мали број закључених гранских колективних уговора о раду. Истовремено, у малим и средњим предузећима колективни уговори о раду представљају реткост, а прописивање услова рада врши се правилником о раду, дакле једнострано. При том, и на ширем плану нема ни медијске промоције и подршке овом виду дијалога.

У свему томе, парадокс је што је радно законодавство у доброј мери хармонизовано са европским, али уместо развијеног социјалног дијалога, дешава се супротно. Наиме, пракса показује да нови инвеститори (у одређеној мери и под утицајем глобалног неолиберализма) нису присталице социјалног дијалога, па се услови рада уређују једнострано. Све то води дехуманизацији услова рада, потенцира субординацију и несигурност запослења – изазива стрес и вређа људско достојанство на раду.³⁸⁷

1.2. Флексибилизација радног законодавства

Једно од основних питања које се поставља приликом разматрања проблема незапослености, јесте питање – како је смањити. Решење, са једне стране мора бити законито и у постојећем правном оквиру (легално), али са друге стране мора бити целисходно и друштвено оправдано (легитимно). У том смислу, постоје различите форме.

Једна од најстаријих и најприсутнијих форми јесте радни однос. Но, радни однос на неодређено време је најкомплекснија правна форма запошљавања. Истовремено, он је и најскупља правна форма, јер се њиме задовољавају различити интереси. Тако запослена лица су правно најбоље обезбеђена. У оквиру ове правне форме, испреплетани су јавноправни и приватноправни елементи, затим са економског аспекта – индивидуални и колективни интереси, са социјалног – обезбеђење и осигурање запослених и чланова његове породице, са једне стране, али и очување социјалне стабилности друштва, са друге стране.

Међутим, поред радног односа на неодређено време, постоје одређени облици и форме запошљавања са карактеристикама рада у радном односу, које су

³⁸⁷ Бранко Лубарда, “Социјална права и достојанство на раду”, у: *Правни живот*, часопис за правну теорију и праксу, бр.12/2008, том 4, Удружење правника Србије, Београд, 2008, 451.

флексибилне и лакше прилагодљиве различитим захтевима – технолошким променама, повећаном конкуренцијом, променама у потражњи итд. Међутим, те чињенице, истовремено, доводе у питање сигурност запослења.³⁸⁸ Јер, међу запосленима свих старосних доба, постоји страх и несигурност у погледу задржавања радног места. Тим пре што је напуштен концепт „првог и јединог запослења” и готово неприкосновене сигурности радног места. У новом концепту, радници морају бити спремни на промене посла током свог радног века.

Флексибилизација, а истовремено и дерегулација радних односа, представља промене у радном законодавству које су, са једне стране, последица технолошког напретка, глобализације и економских фактора, а са друге стране представљају резултат тежње самих држава да привуку стране инвеститоре.³⁸⁹

³⁸⁸ „Тржиште рада у САД сматра се најфлексибилнијим тржиштем рада на свету. Процене указују да појединац/радник који жели радити код једног послодавца цели свој радни век представља изузетак, те да је просечни Американац у доби од 32 године већ радио за девет различитих компанија (послодаваца). Као разлози флексибилности тржишта рада узима се мала улога државе на тржишту, односно државног заштитног законодавства. Основ америчког радног права везује се за колективне уговоре (углавном за “плаве оковратнике”) и индивидуалне уговоре о раду, при чему је колективно преговарање јако децентрализовано. Флексибилизација на тржишту рада САД има за видљиву последицу поделе између радника. Радници са специфичним знањима и вештинама увек су у повољнијем положају, увек су конкурентни и могу постићи веће плате. Знање и способност је неоспорно највреднија роба у САД. Послодавци су издејствовали да се лако запошљавање и отпуштање радника сматра најадекватнијим одговором на тржишне силе. Дакле, основ флексибилности тржишта у САД је у флексибилности плата и флексибилности рада. Овако утемељено тржиште има мноштво видљивих негативности: радници су остављени на милост капитала, повећања плата су ниска делом и због страха од губитка радног места. Тако се на овом тржишту рада као параметар појављује тзв. “привремени радник”, “условни радник”, као одраз економије засноване на привременој индустрији. Статус ових радника је везан за уобичајено плаћање само 80% онога што зарађује радник с пуним радним временом. Уколико раде непуно радно време уобичајено добијају ниже плате по јединици рада и немају плаћени годишњи одмор и социјално осигурање.” Jasminka Gradašćević-Sijerčić, “Aktuelni izazovi u razvoju radnog prava”, u: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XLVIII*, Sarajevo, 2005, 189. fn.3.

³⁸⁹ У САД, чије се тржиште рада сматра најфлексибилнијим, евидентан је одређен “отпор” према смањењу надница, а економисти наводе неколико различитих објашњења: „1) Синдикати. Синдикати су један од разлога ригидности надница према доле. Они поимају смањење надница као “корак натраг” у односу на пре тога колективним преговорима тешко изборене више нивое надница. Због тога се снажно опиру сваком њиховом смањењу... Синдикати више воле отпуштање радника него смањење надница, зато што отпуштање погађа само неколицину, претежно млађих радника, а смањење надница погађа све раднике...; 2) Склоност предузећа отказима. Други разлог ригидности надница према доле, лежи у томе што сама предузећа више воле привремено и селективно отпуштање радника него привремена смањења надница. Ово потоње може узроковати одлазак високообразованих и искуснијих радника у чије је обучавање предузеће уложило велике ресурсе. Стратегија отпуштања омогућује предузећима да “ускладиште” или “замрзну” квалификоване раднике, те уместо њих отпусте раднике које ће лакше заменити уколико они за време чекања поновног позива пронађу ново запослење...; 3) Имплицитни уговори. Још један сродан разлог због кога су наднице ригидне према доле лежи у томе што током рецесија имплицитни уговори управљају многим односима запошљавања. Имплицитни уговори су неформални, често неизречени споразуми

1.2.1. Флексибилни облици запошљавања

Једно од значења флексибилних форми запошљавања јесте прилагодљивост променама на тржишту. Флексибилност се може посматрати и као нумеричка екстерна флексибилност (усклађивање броја запослених кроз запошљавање и отпуштање), нумеричка интерна флексибилност (кроз усклађивање радног времена, прековременог и непуног рада, и сл.), функционална флексибилност (премештање запослених, подуговарање, итд.) те флексибилност у примањима – платама и накнадама зараде.³⁹⁰ Под флексибилним формама се углавном подразумевају оне форме (нестандардне, атипичне и нетрадиционалне) које нису радни однос на неодређено време и са пуним радним временом. Али, подела није стриктна.³⁹¹ Реч је о већем броју облика ангажовања и запошљавања.

У флексибилне облике запошљавања обично се сврставају:³⁹²

- Запошљавање са скраћеним радним временом (*part-time work*).³⁹³ Под запосленим са скраћеним радним временом, подразумева се запослено лице, које у

који се у одређеном смислу могу описати као “невидљиви стисак руке”. Заједничко обележје многих имплицитних уговора је обострано прихватање чињенице да ће предузеће плаћати постојеће номиналне наднице увећане за индекс трошкова живота, осим у крајње тешким економским околностима као што је банкрот. Послодавци заузврат присвајају право отпуштања радника у условима цикличнога пада потражње за производима... Уговор типа “фиксна надница – варијабилно запошљавање” осигурава предузећу потпуну извесност смањења укупне масе исплаћених надница; 4) *Insider-outsider* теорије. У последње време је развијена цела група тзв. *insider-outsider* теорија чија је сврха објаснити ригидност надница према доле помоћу појмова *insider* и *outsider*. *Insider*-и су запослени радници који уживају одређени ступањ тржишне моћи; *outsider*-и су незапослене особе које нису у прилици или нису вољне понудити свој рад уз нижу надницу како би добили запослење...” Campbell R. McConnell i Stanley L. Brue, *Suvremena ekonomija rada*, Mate, Zagreb, 1994, 568-570.

³⁹⁰ О свему томе, више: Jasminka Kulišić, *Isplatili li se fleksibilnost – Hrvatsko tržište rada*, TIM press, Zagreb, 2009.

³⁹¹ „Код разговора о флексибилним формама запошљавања мора се имати у виду да се оне крећу од традиционалних до веома модерних и до оних које су неприхватљиве. Према томе када је реч о флексибилним формама запошљавања ради се о врло различитим формама, међу којима су неке нове, а неке су старе. Неке, у ствари, представљају вегетирање или исправљање погрешног. Флексибилне форме које представљају исправљање погрешног, не могу бити флексибилне форме запошљавања, у правом смислу. Такви су неформални облици запошљавања и сви они који егзистирају на закидању права радника или њиховом негирању. Флексибилност, дакле, иде од познатих форми и односа, до непознатих и неформалних односа запошљавања.” Влајко Брајић, “Концепције и регулисање флексибилних форми запошљавања” у: *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 2.

³⁹² Предраг Јовановић, “Флексибилност запошљавања и радни однос” у: *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 96.

поређењу са запосленим лицем које ради пуно радно време (упоредиви радник) има мањи број редовних радних сати. Упоредиви радник јесте онај запослени који је запослен у истом привредном субјекту, ради под истоветним радним условима и ради на истим или сличним пословима. Број радних сати, пак, може се рачунати на бази седмице или као просек за одређени период рада;³⁹⁴

- Рад код куће (*work at home*).³⁹⁵ Суштина овог облика јесте да радник „ради код куће” или „у кући”. Основна обележја ове форме јесу: да запослени рад обавља у својој кући (или другим просторијама по његовом избору, а то нису просторије послодавца), да својим радом ствара одређене производе или пружа услуге, све то по инструкцијама послодавца и да за то прима новчану накнаду, те да нема такву независност и аутономију да би се сматрао независним радником;³⁹⁶

- Повремено и привремено ангажовање (*occasional, contingent work*). Привремени и повремени послови се обављају на основу посебног уговора који се закључује са одређеним лицем;³⁹⁷

- Самозапошљавање (*selfemployment*) – обухвата индивидуално привређивање, индивидуално пружање услуга, тимско ангажовање, задружни облик привређивања итд. У питању је обављање делатности личним радом, на начин и под условима прописаним посебним законом;

- Ангажовање радника за помоћ у кући (*domestic workers*). Радни однос може да се заснује за обављање послова кућног помоћног особља. Уговором о раду, може

³⁹³ „У питању је форма која је прилично распрострањена у упоредном праву и пракси развијених земаља. Мада, у вези са овим, треба водити рачуна о границама пуног радног времена у појединим земљама за поједине делатности, да би се наспрам тога могло одредити значење непуног радног времена. У неким земљама непуну радно време код појединих делатности може да износи дуже од пуног у другим земљама.” Предраг Јовановић, “Флексибилност запошљавања и радни однос” у: *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 98.

³⁹⁴ Више о томе: Боривоје Шундерић, “Флексибилни облици запошљавања” у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008, 11-13.

³⁹⁵ Више о томе: Душан Паравина, “Рад код куће радника у пракси и најновијим радно-правним стандардима међународне организације рада (изгледна реафирмација и експанзија у запошљавању)” у: *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000, 15-29.

³⁹⁶ Више о томе: Боривоје Шундерић, *op. cit.*, 13-18.

³⁹⁷ О разлици између привремених и повремених послова и уговора о делу, видети: Мирослав Миљковић, “Уговор о делу (појам, особине и садржај)”, *Правна пракса* бр.12/2005, Либер, Београд, 2005, 18.

да се уговори исплата дела зараде и у натури (обезбеђивање становања, исхране и сл.), при чему се вредност дела давања у натури, мора изразити у новцу;³⁹⁸

- Рад преко викенда (*weekend work*);

Међутим, без обзира на форму, задатак у решавању проблема незапослености, као и у заштити запослених, треба бити да што већи број радно ангажованих људи буде обухваћен нормама и одредбама радноправног законодавства.

1.2.2. Флексибилност vs. Сигурност

Флексибилност, у суштини, представља одлику укупне стратегије запошљавања. Присталице флексибилности заступају гледиште да се разлике између тзв. „нормалног радног односа” тј. радног односа на неодређено време са пуним радним временом и осталих, флексибилних, форми запошљавања морају смањити, да треба олакшати начин раскидања уговора о раду, проширити могућност једностраних отказа, а истовремено треба смањити трошкове који су последица таквих раскида. Већина европских земаља је у пост-социјалистичком периоду, у складу са прихваћеним нео-либералним концептом, извршила дерегулацију тржишта рада, на основу флексибилности рада, која је била неопходна како би се повећала конкурентност, привукле стране инвестиције и олакшало запошљавање у приватном сектору. Идеја да флексибилно оријентисана реформа суштински доприноси побољшању конкурентности тих земаља, привлачењу инвестиција и стварању запослења, подржана је теоријским анализама и економетријским моделима, али не и емпиријским анализама.³⁹⁹

Но, какав је практични значај и стварни утицај флексибилизације?

Флексибилне форме су најчешће повољне по капитал и по послодавца, што најчешће не важи за запослене (као и за лица која траже запослење), јер

³⁹⁸ Најмањи проценат зараде који се обавезно обрачунава и исплаћује у новцу, утврђује се уговором о раду и не може бити нижи од 50%. На том становишту, стоје важећи Закони о раду: Србије, Републике Српске и Црне Горе.

³⁹⁹ Горан Обрадовић, “О дерегулацији радних односа” у: *Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, књига четврта, (ур.Невена Петрушић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008, 146.

флексибилност води смањењу сигурности.⁴⁰⁰ Умањује се значај и сигурност коју пружају уговори о раду на неодређено време. Што је заштита мања, радно место је несигурније. Последично, и нижи су трошкови радне снаге. Такав, чист, тржишни приступ, дакле умањује значај и улогу радника, претварајући га, готово, у надничара, а не доводи при том до раста зарада, повећања благостања итд.⁴⁰¹

Међутим, у настојању да се „помири” концепт сигурности радног места и флексибилизације која је неопходна ради подизања нивоа конкурентности привреде, као решење је пронађен концепт флексиурности (флексибилност +сигурност), који подразумева и одређен степен флексибилности, али исто тако и одређен степен сигурности. Овај концепт, као компромис, има различите садржаје у различитим европским земљама⁴⁰² и зависи и од концепта прихваћене социјалне политике, улоге социјалних партнера, институција на тржишту, итд. Флексиурност се не сме посматрати као замена за традиционалну социјалну политику, односно политику запошљавања, али може послужити као компензација за повећан притисак на систем социјалне заштите.⁴⁰³

Дакле, флексибилност, која води смањењу сигурности и заштите радника, треба на одговарајући начин компензовати – пре свега садржајнијим и доступнијим

⁴⁰⁰ Постоје многобројни појавни облици сигурности: сигурност посла, сигурност запослења, сигурност прихода и комбинована сигурност – која омогућава раднику повезивање свог посла са другим обавезама и одговорностима. О свему томе, више: Jasminka Kulišić, *Isplati li se fleksibilnost – Hrvatsko tržište rada*, Tim press, Zagreb, 2009.

⁴⁰¹ „Нико реалан, наравно, данас не заговара повратак на концепт радног односа какав је био у не тако давној прошлости, нарочито у социјалистичким земљама Европе. То није могуће, а питање је и колико је исправно. Међутим, твдње да је радно законодавство препрека економској ефикасности и да радне односе треба препустити тржишту, где ће понуда и тражња диктирати ниво права и где ће радници и послодавци “равноправно” преговарати о условима рада, представља другу крајност. Иза ње се крију само себични мотиви да се богатство веома малог броја јединки и даље безгранично увећава, док ће огромна већина падати све ниже и ниже, доприносећи “економској ефикасности” “ Горан Обрадовић, “Флексибилизација радних односа – узроци и границе” у: Радно и социјално право” – *Социјална права и достојанство на раду* бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008, 209.

⁴⁰² Међу нордијским земљама, Данска се издваја по мање строгој заштити запослења у односу на своје суседе. Данска се обично истиче као типичан пример модела флексиурности, а који комбинује флексибилна правила запошљавања и отпуштања са великодушним повластицама за незапослене. Међутим, тешко је приписати релативно ниску стопу незапослености у Данској од 1990.г моделу флексиурности, обзиром да је та земља имала много вишу стопу незапослености током 1970-их и 1980-их година са, у основи, истим законодавством о заштити запослења. Per Skedinger, *Employment Consequences of Employment Protection Legislation* Research Institute of Industrial Economics Stockholm, Sweden, 2011, 8.

⁴⁰³ Andrijana Bilić, “Fleksibilni oblici rada i radno pravo” u. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol.30, br.2, Rijeka, 2009, 936.

програмима активне политике запошљавања, који ће омогућити лицима која остану без посла да у што краћем року дођу до новог запослења, односно програмима који ће у коначном резултирати повећањем запослености. Истовремено, незапосленим лицима у периоду док не „дођу” до новог посла треба пружити адекватну социјалну заштиту. При том, висина накнаде је врло важна. Са једне стране, не сме да буде ниска, јер је радницима онда угрожена егзистенција, па су до проналаска новог запослења просто принуђени да спас траже у „сивој економији” односно у раду „на црно”.⁴⁰⁴ Са друге стране, накнада не сме да буде превисока, јер би онда радници били дестимулисани у тражењу новог посла.⁴⁰⁵ Осим тога, мора се омогућити ефикасна заштита права радника. Суђење у разумном року, ефикасни инспекторати, већа ангажованост синдиката и сл. су постулати који ће, такође, утицати да се, са аспекта радника, у одређеној мери анулирају негативни ефекти флексибилних форми запошљавања.

Очигледно је, дакле, да запослени не могу рачунати на потпуну сигурност постојећих радних места. Једноставно, напуштен је концепт „заштитног” радног законодавства, а синдикати нису довољно организовани нити јаки да пруже адекватну заштиту радницима. При том, не постоји јединствен и општеприхваћен модел за остваривање и флексибилности и сигурности. Где је онда решење?

Са једне стране, у већој одговорности државе – у развоју привреде, поспешивању инвестиција и амбијента за улагање, нових радних места, те

⁴⁰⁴ „Многи радници који изгубе посао налазе привремено решење за егзистенцију радом у неформалном сектору економије. Није добро што ова лица раде често под веома лошим условима, без било какве заштите на раду и гаранција социјалне сигурности у случају болести или повреде. Да би се такво стање поправило, а да се при томе не разоре радна места која ови послови обезбеђују, треба тежити да се неформални сектор добровољно интегрише у званичну економију. Искуство показује да је најбољи начин за то смањење пореза на најмањи могући ниво, уз максималну либерализацију услова за оснивање малих и средњих предузећа.” Сенад Јашаревић, “Ублажавање проблема вишка запослених у упоредној пракси” у: *Радно и социјално право – Закон о раду, теоријска и стручна тумачења (II)*, 4-6/2002, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2002, 97-98.

⁴⁰⁵ „Истодобно се отказни рокови, отпремнине и остали трошкови покретљивости требају компензирати продуженим временским трајањем исплате новчаних накнада за незапосленост, као и њиховим повећањем на одговарајућу висину. Исто тако треба омогућити приступ помоћи за поновно враћање на тржиште рада и програмима активне политике запошљавања. Ако новчана накнада за незапосленост није довољно висока да покрије свакодневне трошкове преживљавања, тад ће се разлика морати намирити на неформалном тржишту и тад ће то представљати потпору сивом господарству. Овај се зачарани круг може прекинути једино у тренутку кад се почну отварати нова радна мјеста и кад запошљавање постане реална могућност за незапослене” Sanja Crnković Požaić, *op.cit.*, 60.

повећању запослености. Дакле, повећање нивоа запослености је одговор, баланс и извор сигурности запосленима за ону сигурност коју губе увођењем, и доминирањем, флексибилних форми запослења. Осим тога, држава треба да пружи одговарајућу материјалну помоћ запосленима који су, као технолошки вишак, остали без посла, а истовремено да им повећа шансе за налажење другог посла и поновно запослење. Због свега тога, одговорност државе је повећана.

Са друге стране, флексибилизација значи и да запослени морају да се усавршавају, стичу нове вештине и додатно образовање, јер ће као такви – образовани, способни за решавање проблема, тимски рад и сл, бити конкурентни, лакше задржати и лакше доћи до посла и у оним условима када, из различитих разлога, остану без посла.

2. Заштита права запослених

Квалитет заштите права запослених је врло важан чинилац остваривања прописаних радничких права, будући да се права запослених на различит начин крше. Због тога, прописи о заштити радничких права су врло важан сегмент овог корпуса права, јер на тај начин треба омогућити остваривање прописаних права у пуном обиму.⁴⁰⁶

О правима, обавезама и одговорностима из радног односа, по правилу, одлучује: 1) у правном лицу – директор или лице које он овласти; 2) код послодавца који нема својство правног лица – предузетник или лице које он овласти.⁴⁰⁷ Овлашћење се даје у писаном облику.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ „Права, обавезе и одговорности нису само ствар тумачења уговорних и фактичких односа, већ и ствар стабилних или јасно дефинисаних стандарда.” Влајко Брајић, “Права радника и послодавца и заштита права у радном спору”, у: *Права радника и послодавца и заштита права у радном спору*, Радно и социјално право – Закон о раду, теоријска и стручна тумачења (II) бр.4-6/2002, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2002, 23.

⁴⁰⁷ Остваривање и заштита права запослених, регулисани су одредбама: чл.119-123 Закона о раду Црне Горе, чл.101-106 Закона о раду ФБиХ, чл.116-121 Закона о раду Републике Српске, чл.86-91 Закона о раду Брчко Дистрикта БиХ, чл.127-135 Закона о раду Хрватске и чл.192-196 Закона о раду Републике Србије.

⁴⁰⁸ „... Како је оспорено решење туженог о отказу уговора о раду тужиоцу донето 13.04.2005.г, а Р.Л. је именован за директора туженог Одлуком Управног одбора туженог 18.04.2005.г, решење о отказу уговора о раду тужиоцу није законито, јер га није донео тадашњи директор туженог, нити је Р.Л., у време доношења оспорене одлуке од 13.04.2005.г, као запослени, имао овлашћење директора

Запослени који сматра да му је послодавац повредио неко право из радног односа може у одређеном року затражити од послодавца остварење права, а ако не буде удовољено његовом захтеву, запослени може тражити заштиту повређеног права пред надлежним органом.

Радни спорови се могу решавати на неколико начина: 1) мирним путем, тј. применом вансудских (алтернативних) метода, 2) судским путем, 3) применом притисака.

2.1. Мирно (вансудско, алтернативно) решавање радних спорова

Мирно (вансудско, алтернативно) решавање радних спорова представља метод решавања спорова, како у радном, тако и у другим гранама права – међународном, привредном, итд. У решавању радних спорова, нарочито колективних, све се чешће примењује.

У развијеним земљама, мирно решавање радних спорова просто се подразумева и представља, на изванредан начин, део опште културе. Међутим, осим високог општег културног нивоа, те државе карактерише и развијен позитивно-правни систем прописа који се односе на област заштите права радника који омогућавају брзу и ефикасну заштиту. Због тога је један од задатака транзиционих земаља – даљи развој радноправног законодавства, подизање нивоа културе, морала и одговорности те јачање механизма и капацитета мирног решавања радних спорова, јер се на овај начин, кроз мирно решавање ове врсте спорова, истовремено јача социјално партнерство и дијалог те ублажава социјална тензија.

Основне предности мирног решавања радних спорова огледају се у следећем:

- спор се решава компромисом,
- најмање се нарушавају односи страна у спору,
- решавање спора је брзо и јефтино,
- поступак се може прилагодити конкретним околностима,

туженог за доношење такве одлуке...” Пресуда Врховног касационог суда Србије, Рев.П бр.1494/10 од 27.05.2010.

- смањује се оптерећеност суда,
- избегава се судски поступак и са аспекта тзв. спољног наметања воље странама у спору,
- избегавају се последице које доноси решавање спорова путем притисака (штрајка),
- афирмише се социјално партнерство и дијалог.

Основни облици мирног (вансудског, алтернативног) решавања радних спорова су: мирење, посредовање (медијација) и арбитража.⁴⁰⁹ Мирење јесте метод решавања радних спорова у оквиру кога једно лице – (по)миритељ (појединац или колективни орган (веће, одбор)), пружа помоћ сукобљеним странама како би оне саме дошле до компромиса и споразумног решења. У оквиру овог поступка, миритељ нема активну улогу у смислу проналажења решења, већ се његова активност ограничава на помоћ странама у спору да оне саме дођу до решења спора. Мирење може бити обавезно или факултативно, инокосно или колегијално, институционално или *ad hoc*.

Посредовање (медијација) такође представља метод мирног решавања радних спорова у оквиру кога неутрално лице (посредник, медијатор) у настојању да помири сукобљене стране има активнију улогу него код мирења, па је активан у налажењу решења спора које као такво и сугерише странама у спору. Но, његова улога се исцрпљује изношењем предлога. Посредовање може бити обавезно или добровољно, инокосно или колегијално, приватно или јавно (законско).

Коначно, арбитража јесте такав метод мирног решавања радних спорова код којих треће лице – независан арбитар (као појединац или као колективни орган тј. арбитражни одбор) на позив страна у спору доноси одлуку о самом спору. Дакле, арбитар има најактивнију улогу, па слично судском спору, најпре покушава да помири сукобљене стране, па ако у томе не успе, он доноси одлуку о самом спору.

⁴⁰⁹ Осим ових, постоје и други облици, као што су: трансакционо преговарање, утврђивање чињеница (или истраживање спора), као и неки новији методи мирног решавања радних спорова, који у суштини представљају комбинацију или варијације основних метода, а ту се убрајају: мини суђење (*mini-trial*), меди-арбитража (*med-arb*), унајмљивање судије (*rent a judge*) и процес пред изабраним судијом (*settlement judges*). Више о томе, видети: Сенад Јашаревић, “Коментар нацрта Закона о мирном решавању радних спорова Републике Србије”, у: *Радно и социјално право – Стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2004, 250-255.

У упоредном законодавству и пракси сусрећу се арбитража за решавање колективних радних спорова и арбитража за решавање индивидуалних радних спорова.⁴¹⁰ Арбитражни поступак је више формалан у односу на поступак мирења и посредовања, али је мање формалан у односу на судски поступак.

Заједничка особина свих ових облика јесте флексибилност, брзина, економичност и неформалност, а носиоце мирног решавања спора, било да је реч о миритељима, медијаторима или арбитрама, треба да краси добро правничко и опште знање, ауторитет, искуство, комуникативност, тактичност и толеранција.

Имајући у виду штетност коју штрајкови производе, то су многе државе током 20. века образовале различите организације у циљу мирног решавања радних спорова.⁴¹¹

Тако, немачко радно законодавство омогућава, поред судског, и вансудско (мирно, алтернативно) решавање радних спорова, које је у ранијем периоду било допуштено само у оквиру индивидуалних радних спорова, али је каснијим изменама прописа дозвољено и код колективних спорова (код којих се издваја

⁴¹⁰ „Арбитража за решавање колективних радних спорова, у зависности од предмета спора, може бити: а) интересна арбитража, која решава колективне радне спорове који настају у поступку закључивања или измене и допуне (ревизије), колективног уговора о раду по принципу правичности (*ex equo et bono*); б) правна арбитража, која решава колективне радне спорове који настају у примени (тумачењу) правне норме садржане у важећем колективном уговору о раду и/или одговарајуће законске одредбе о колективним правима радника; и в) факултативна арбитража (која је правило у решавању колективних радних спорова и која произилази из начела доброволности, аутономности социјалних партнера и неутралности државе), под којом се подразумева у колективном уговору уговорени поступак у коме саме странке одређују арбитра и поверавају им решавање спорова (арбитражна клаузула). У законодавству појединих држава уговарање арбитраже у колективном уговору и покретање поступка код исте представља процесну претпоставку за вођење радног спора пред надлежним судом. Ако арбитража није уговорена колективним уговором код послодавца, радник може у законом прописаном року покренути судски поступак. У том случају евентуални претходни поступак, ако га није било, не представља процесну претпоставку за вођење судског спора” Мијал Стојановић, *Радни спорови – СР Немачка, Аустрија, Република Италија, Република Словенија и Република Србија*, изд. Мијал Стојановић, Крагујевац, 2007, 19-20.

⁴¹¹ „У оснивању ових служби предњачиле су скандинавске земље, које их успостављају још пре 2. светског рата (нпр. Шведска Национална служба за мирење вуче корене из 1906.г, Данска миритељска служба из 1908.г), Сједињене Америчке Државе такву организацију имају од 1947.г (FBCS), Британија – Саветодавну службу за мирење и арбитражу (ACAS) од 1975.г, а сличне агенције установиле су и Аустралија, Белгија, Филипини, Финска, Грчка, Ирска, Јужна Африка, Канада, Луксембург, Северна Ирска, Шпанија, Швајцарска, Шведска, Тунис и многе друге. Данас под покровитељством Међународне организације рада функционише и међународни *“Форум агенција за решавање радних спорова”* “ Сенад Јашаревић, *“Коментар нацрта Закона о мирном решавању радних спорова Републике Србије”*, у: *Радно и социјално право – Стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2004, 254-255.

модел аутономне медијације уговорен између Конфедерације удружења послодавца и Конфедерације синдиката, а на нивоу предузећа – метод арбитраже, такође за решавање колективних радних спорова).⁴¹² Слична ситуација је и у Аустрији, где се радни спорови решавају како вансудски, мирним путем (методама посредовања, мирења и арбитраже), од стране недржавних органа које установљавају саме странке у спору, тако и судским путем од стране судова, који имају посебно место, значај и традицију. Када је реч о Италији, посебно треба истаћи да је приликом решавања индивидуалних радних спорова обавезан поступак мирења, на који начин се оконча више од половине ових спорова, а италијанско процесно законодавство не признаје колективне радне спорове, већ се они путем појединачних тужби свде на индивидуални ниво. Међутим, приликом решавања колективних радних спорова, посебно оних интересних, често долази и до неформалног посредовања (медијације) од стране државних функционера и политичара. Мирно решавање радних спорова, пре свега колективних, сусреће се и у Словенији, где се као методи јављају: посредовање (медијација), мирење и арбитража (стална или *ad hoc*).⁴¹³

Због великог значаја мирног решавања радних спорова, то су многобројне постсоцијалистичке земље током транзиционог периода донеле прописе (законе, уредбе и друга подзаконска акта) из ове области, те образовали и специјализоване организације, све у циљу поспешивања мирног решавања спорова.

Тако, Црна Гора је децембра 2007.године донела Закон о мирном рјешавању радних спорова,⁴¹⁴ којим се уређује начин и поступак мирног решавања радних спорова (колективних и индивидуалних)⁴¹⁵, избор, права и обавезе миритеља и

⁴¹² Међутим, и поред тога, специјализовани радни судови су носиоци решавања радних спорова у оквиру којих се посебна пажња обраћа начелу ефикасности, као и правима и положају радника као економски слабијој странци у радном односу.

⁴¹³ О свему томе, више: Мијал Стојановић, *Радни спорови – СР Немачка, Аустрија, Република Италија, Република Словенија и Република Србија*, изд.Мијал Стојановић, Крагујевац, 2007.

⁴¹⁴ Закон о мирном рјешавању радних спорова, *Службени лист Црне Горе* бр.16/2007 и 53/11.

⁴¹⁵ Колективним радним спором, сходно закону, сматра се спор који је настао: у поступку закључивања, као и измена и допуна колективних уговора; у случају када послодавац на све запослене не примењује поједине одредбе колективног уговора; поводом остваривања права на синдикално организовање; у остваривању права на штрајк; поводом других спорова између синдиката и послодавца у вези са остваривањем права из рада и по основу рада. Индивидуалним радним спором сматра се спор који настаје у остваривању права запосленог из рада и по основу рада, а стране у спору су запослени и послодавац.

арбитра и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова. Сходно закону, поступак мирног решавања радних спорова покреће се и води у складу са овим законом, ако за поједини радни спор посебним прописом није другачије одређено. Миритељ је лице које пружа помоћ странама у колективном спору и даје препоруку са циљем да закључе споразум о решењу спора, док је арбитар лице које води спор и одлучује о предмету индивидуалног спора.⁴¹⁶ Закон је предвидео и оснивање Агенције за мирно решавање радних спорова, као посебне организације, са својством правног лица. Осим тога, закон детаљно прописује поступак мирног решавања радног спора, кроз заједничке одредбе, затим одредбе о колективном спору (решава се пред миритељем), те одредбе о индивидуалном спору (решава се пред арбитром).

Надлежни у Републици Хрватској су, такође, увидели потребу за мирним – алтернативним решавањем радних спорова. Но, мирно решавање радних спорова у Хрватској није потпуно институционализовано.⁴¹⁷ Посебан пропис не постоји. Истина, Законом о раду из 2009. године у одредби чл.132 прописано је да решавање радног спора уговорне стране могу спразумно поверити арбитражи, односно мирењу и да се колективним уговором може уредити састав, поступак и друга питања важна за рад арбитраже, односно мирења. Осим тога, за ову област значајан је и Закон о мирењу,⁴¹⁸ који се између осталог бави и радним споровима, као и одређени подзаконски акти. Осим тога, Хрватска нема посебну – специјализовану организацију за ову област, већ се мирно решавање спорова врши при Уреду за социјално партнерство и Социјално-господарском већу.⁴¹⁹

⁴¹⁶ За миритеља и арбитра може бити изабрано лице које испуњава опште услове прописане законом и следеће посебне услове: да је држављанин Црне Горе; да има високу школску спрему и најмање 5 година радног искуства из области радног законодавства; да је завршио одговарајући програм обуке и стручно усавршавање за миритеља, односно арбитра; да није осуђиван за крив.дело на безусловну казну затвора од најмање 6 месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за обављање ових послова.

⁴¹⁷ Више о томе: Дејан Костић, “Мирење у колективним радним споровима – Хрватска” у: *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду*, бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008, 359-364.

⁴¹⁸ Закон о мирењу, *Narodne novine Republike Hrvatske* br.18/11. Члан 1.овог Закона прописује: Овим се законом уређује мирење у грађанским, трговачким, радним и другим споровима о правима којима странке могу слободно располагати. Иначе, пре овог прописа, на снази је био Закон о мирењу (“*Narodne novine Republike Hrvatske*” br.163/03 и 79/09).

⁴¹⁹ „Проматрајући податке о проведеним поступцима мирења у колективним споровима пред ГСВ-ом у раздобљу од 2006-2008.г, може се приметити како се пред ГСВ износи значајно већи број

У Србији, пак, важећи Закон о раду одредбом чл. 194 прописује да се општим актом и уговором о раду може предвидети поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог, а спорна питања решава арбитар кога споразумом одређују стране у спору из реда стручњака у области која је предмет спора. Арбитар је дужан да у прописаном року донесе одлуку која је коначна и обавезује послодавца и запосленог. У питању је факултативан облик заштите – она се може, али и не мора, предвидети. Ако је, пак, предвиђена, може се, али не мора, применити. Односно, биће примењена ако стране у спору постигну такав споразум. Предмет спора може бити било које питање из радног односа.⁴²⁰

Поред ових одредби Закона о раду, треба напоменути да су у Србији у претходном периоду донети и посебни прописи који се односе на сегмент мирног решавања радних спорова, а ту пре свега треба издвојити Закон о мирном решавању радних спорова⁴²¹ и Закон о посредовању – медијацији.⁴²²

Тако, Закон о мирном решавању радних спорова уређује начин и поступак мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова,⁴²³ избор, права и

правних спорова (у првome реду спорова око неисплате плате), неголи интересних спорова за које је поступак мирeња најприје креиран, што с једне стране оцртава господарску ситуацију у земљи, али и упућује на то да ни послодавци, нити синдикати још нису у довољној мјери препознали предности мирeња у поступку колективног преговарања, већ се мирeње понајприје користи као посљедње упозорење (или посљедња препрека) прије употребе крајњег оружја – штрајка. Ипак, може се уочити да се успјешност рјешавања интересних спорова у новије вријеме готово изједначава с успјешношћу рјешавања правних спорова, што даје наду да ће у будућности странке бити флексибилније, склоније дијалогу и међусобном разумијевању и у овој врсти колективних радних спорова.” Alan Uzelac *et.al.*, “Aktualni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja” u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* god.60 br.6, Zagreb, 2010, 1289.

⁴²⁰ Арбитража је добровољно решавање спорова и ако се стране сложе. Једнострана воља не производи дејство. По правилу, она је изборно тело, факултативна, бира се *ad hoc* за конкретан случај. Ми смо у нашој правној пракси, кроз одредбе Закона о радним односима (“Сл.гласник Републике Србије” бр.48/89 и 66/91), имали институционалну арбитражу која је у смислу чл.116 образована на територијалном принципу (једна или више општина). Ова арбитража је углавном решавала колективне радне спорове, али је имала право да решава и индивидуалне радне спорове. Међутим, ова арбитража и поред жеље законодавца није заживела, нарочито када су били у питању индивидуални радни спорови. Она је остала заобиђена од субјеката спорова.

⁴²¹ Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије* бр.125/04 и 104/09.

⁴²² Закон о посредовању – медијацији, *Службени гласник Републике Србије* бр.18/2005.

⁴²³ У смислу овог закона, колективним радним спором сматра се спор поводом: закључивања, измена и допуна или примене колективног уговора; примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; остваривања права на синдикално организовање и деловање; штрајка; остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом, док се индивидуалним радним спором сматра спор

обавезе миритеља и арбитра и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова. У смислу овог закона, мирење јесте поступак у коме миритељ пружа помоћ странама у колективном спору са циљем да закључе споразум о решењу спора или у коме миритељ странама у колективном спору даје препоруку о начину решавања спора, док је арбитража поступак у коме арбитар одлучује о предмету индивидуалног спора.⁴²⁴ Закон је прописао и образовање Републичке агенције за мирно решавање радних спорова као посебне организације.⁴²⁵ Такође, закон прописује сам поступак мирног решавања радног спора, кроз заједничке одредбе, затим одредбе о колективном спору (решава се пред миритељем, који заједно са по једним представником страна у спору чини Одбор за мирење) те одредбе о индивидуалном спору (који се решава пред арбитром).

Закон о посредовању – медијацији, пак, прописује правила поступка посредовања – медијације у спорним односима, а нарочито: у имовинскоправним односима физичких и правних лица, трговинским, породичним, радним и другим грађанско правним односима, управним и кривичним, у којима стране могу слободно да располажу, уколико законом није прописана искључива надлежност суда или другог органа. Дакле, у питању је пропис општијег карактера који има ширу примену и који се, између осталог, може применити и у решавању радних спорова. Сходно одредбама овог закона, посредовање је сваки поступак без обзира на његов назив у којем стране желе да спорни однос реше мирним путем уз помоћ једног или више посредника – медијатора који странама помажу да постигну споразум. Као основна начела, закон прописује: добровољност, једнакост и равноправност страна, приватност поступка, поверљивост и хитност.

поводом дискриминације и злостављања на раду, отказа уговора о раду и уговарања и исплате минималне зараде. Индивидуалним спором сматра се, такође, и спор поводом појединачних права утврђених колективним уговором, другим општим актом или уговором о раду – накнада трошкова за исхрану у току рада, накнада трошкова за долазак и одлазак са рада, исплата јубиларне награде, исплате регреса за коришћење годишњег одмора.

⁴²⁴ О арбитражном решавању индивидуалних радних спорова према Закону о мирном решавању радних спорова, видети: Мирослав Миљковић, “Арбитражно решавање индивидуалних радних спорова” у: *Правна пракса* бр.11/05, Либер, Београд, 2005, 9-11.

⁴²⁵ До 31.12.2010.године, пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, решено је 3.686 индивидуалних радних спорова, 54 колективна радна спора а 46 од општег интереса. *Информатор о раду Републичке агенције за мирно решавање радних спорова од 31.12.2010.г.* доступно на www.ramrfs.gov.rs

Међутим, и поред чињенице да се у транзиционим земљама региона методе мирног решавања радних спорова данас у одређеном обиму користе за решавање колективних радних спорова и да су ови методи постигли одређене позитивне резултате, њихов је врло мали удео у решавању индивидуалних радних спорова. Но, очекивања су да ће мирно (алтернативно, вансудско) решавање радних спорова у предстојећем периоду све више добити на значају и у сегменту индивидуалних радних спорова.

2.2. Заштита права запослених пред судовима

И поред евидентног развоја метода мирног решавања спорова, судско решавање спорова и даље има значајну и готово незаменљиву улогу, и у доброј мери јесте доминантан метод решавања, преваходно индивидуалних, радних спорова.⁴²⁶ У многим земљама ове спорове суде специјализовани (радни) судови,⁴²⁷ или специјализоване судије и већа при судовима опште надлежности, а сам судски поступак има одређена обележја алтернативних метода решавања спорова (у прописима се промовише хитност у поступању, обично се врши покушај мирења, итд).

Међу земљама чланицама Европске уније, не постоји јединствен модел радног суда. У појединим земљама (Белгија, Италија, Шпанија) радни судови су саставни део грађанских судова опште надлежности, док су код других (Немачка, Данска, Финска, Велика Британија) потпуно одвојени од судова опште надлежности. Осим тога, у појединим земљама (као што су Француска, Италија, Белгија, Велика Британија) радни судови суде само индивидуалне радне спорове, у

⁴²⁶ „Могућност покретања индивидуалног радног спора представља значајан механизам путем којег запосленици могу остваривати своја права установљена законом, колективним уговором, односно другим правним актом. Радни спор је за запосленика, наравно, увек алтернатива ако не успе остварити или заштитити своје право код послодавца” Mehmed Hadžić, “Individualni radni spor” u: *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLVII, Sarajevo, 2004, 158.

⁴²⁷ „Улога радних судова, као специјализованих судова, у решавању радних спорова је од изузетног значаја и има традицију скоро два века. Још од свог настанка, далеке 1806.г. када је у Француској формирано Веће добрих људи, па до данашњих дана систем радног судства се мењао. Компаративно посматрано, данас у свету постоје четири главна система радног судства, и то: француски, британски, шведски и немачки. Сваки од тих система је по нечему специфичан и у великој мери је прилагођен средини и приликама које владају у наведеним државама”. Радоје Брковић, *Радни суд*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2003, 140.

другој групи земаља (Финска, Данска) радни судови, пак, решавају само колективне радне спорове, док се код треће групе земаља (где спадају Немачка, Аустрија, Шпанија, Шведска, али и Словенија и Грчка) надлежност радних судова простире како на индивидуалне, тако и на колективне радне спорове.⁴²⁸

Немачку, као члана Европске уније и државу са развијеном тржишном привредом, карактерише, дакле, постојање специјализованих судова за радне спорове. Радно судство у Немачкој има дугу традицију, датира још с почетка 19. века. Организација, надлежност и поступак пред радним судовима у важећем немачком законодавству, уређује Закон о радним судовима (*Arbeitsgerichtsgesetz*).⁴²⁹ У Аустрији је слична ситуација, радно судство има дугу традицију,⁴³⁰ а као и у Немачкој, постоји тростепени систем судског одлучивања. Италија, пак, нема посебне радне судове, већ у радним споровима одлучују судови опште надлежности (који имају посебна одељења), а важи начело двостепености. На нашим просторима, Словенија под окриљем свог правосудног система, од средине деведесетих година прошлог века, има посебне судове за радне и социјалне спорове, који су доношењем Закона о радним и социјалним судовима 2004. године⁴³¹ (примењује се од 01.01.2005. године) модернизовани по узору на немачко радно судство.⁴³² Сходно тим прописима, радни спор (који носи у себи и обележја

⁴²⁸ Више о томе: Дејан Костић, Зоран Радуловић, “Систем радних судова у Европској унији” у: *Социјална права и Европске интеграције*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2011, 79-81.

⁴²⁹ О свему томе више: Мијал Стојановић, *Радни спорови – СР Немачка, Аустрија, Република Италија, Република Словенија и Република Србија*, изд. Мијал Стојановић, Крагујевац, 2007, 28-54.

⁴³⁰ „Када је реч о судском решавању радних спорова у Аустрији, значајно је нагласити да је идеја о радном судству и посебном поступку решавања истих стара више од 120 година. То указује да радно судство и у Аустрији такође има дугу традицију. Зачеци радног судства датирају још из 1883.г када је аустријска влада закључила да радни спорови не треба да се решавају у оквиру општег судства због посебне правне и социјалне природе захтева из радног односа. 1916.г. допуњен је Општи грађански законик одредбама о уговору о служби и уговору о раду. Међутим, до оснивања радних судова није дошло, а радне спорове су и даље судили судови опште надлежности, све до 1987.г, када је донет Закон о радним и социјалним судовима (*Arbeits-und Sozialgerichtsgesetz*) којим је уређен поступак о радним о социјалним споровима.” Мијал Стојановић, “Решавање радних спорова у аустријском праву” у: *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, бр.1/2008, Београд, 2008, 291.

⁴³¹ *Zakon o radnim i socijalnim sudovima, Službeni list Republike Slovenije br.2/04.*

⁴³² „Нови Закон је по оцени немачких и словеначких стручњака у области индивидуалних и колективних радних спорова, модеран и квалитетан пропис. Он је у потпуности усклађен са прописима Европске уније и садржи решења која су компатибилна (примерена) решењима и законодавствима која имају дугу традицију у овој области (Немачка, Италија и др.)” Мијал Стојановић, “Радни спорови и поступак њиховог решавања у словеначком праву и пракси” у: *Радно*

грађанског) карактерише, пре свега, обавезност одржавања рочишта за покушај поравнања у циљу мирног решења спора, истражно начело – обавеза суда да доказе прибавља и по службеној дужности, краћи рокови за предузимање одређених процесних радњи, искључење мировања поступка, итд. Прихваћен је, такође, мешовити тростепени систем суђења.

Земље региона – Хрватска, Босна и Херцеговина⁴³³ и Црна Гора немају специјализоване радне судове, већ се радни спорови решавају пред судовима опште надлежности. Исто решење је и у Републици Србији.⁴³⁴

Радни спорови у Србији представљају посебну врсту грађанскоправних спорова, јер за њих, осим општих правила Закона о парничном поступку,⁴³⁵ важе и одређена посебна правила која су садржана у одредбама чл.436-441.⁴³⁶ При том, спорови из колективних уговора не сматрају се радним споровима, и на њих се примењују одредбе тридесете главе (чл.442-447)⁴³⁷ Закона о парничном поступку.⁴³⁸

Када је реч о судском решавању индивидуалних радних спорова у Србији, треба указати на одредбу чл.195 Закона о раду којом је прописано да против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права, запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан

и социјално право – Стање и промене у радном законодавству, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс бр.1-6/2004, Београд, 2004, 220.

⁴³³ О начинима и методама решавања колективних радних спорова у БиХ, видети: Ivo Rozić, “Rješavanje kolektivnih radnih sporova u Bosni i Hercegovini”, у: *Радно и социјално право* бр.1/2009, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2009, 111-125.

⁴³⁴ У ранијем периоду, до почетка деведесетих година 20.века, ове спорове су судили судови удруженог рада, сходно одредбама Закона о удруженом раду као материјалног и Закона о судовима удруженог рада СФРЈ и СРС као процесног законодавства. Но, доношењем Устава 1990.г, радни спорови су враћени под окриље судова опште надлежности.

⁴³⁵ Закон о парничном поступку, *Службени гласник Републике Србије* бр.72/11. Закон је ступио на снагу 01.02.2012.

⁴³⁶ Исто решење прописивао је и ранији Закон о парничном поступку (*Службени гласник Републике Србије* бр.125/04 и 111/09). Одредбе о парницама из радних односа, биле су обухваћене члановима 434-439.

⁴³⁷ У ранијем закону, у питању су одредбе чл.440-445.

⁴³⁸ „То значи да законодавац (вероватно под утицајем наше грађанскоправне теорије) спорове поводом колективних уговора третира као посебне (специфичне) грађанскоправне спорове, који се разликују и од радних спорова односно од спорова из радних односа за које важе одредбе чл.434-439. Евидентно је да је у питању грешка, јер се издвајање спорова поводом колективних уговора из радних спорова не може бранити помоћну научно заснованих аргумената.” Мијал Стојановић, *Радни спорови – СР Немачка, Аустрија, Република Италија, Република Словенија и Република Србија*, изд.Мијал Стојановић, Крагујевац, 2007, 224.

ако га запослени власти, може да покрене спор пред надлежним судом. Рок за покретање спора јесте 90 дана од дана достављања решења, односно сазнања за повреду права. Спор пред надлежним судом правноснажно се окончава у року од шест месеци од дана покретања спора.⁴³⁹ Спор се покреће тужбом коју може поднети запослени коме је повређено право или представник синдиката чији је запослени члан, под условом да га је запослени на то овластио. Тужба је, дакле, иницијални акт. Закон, такође, промовише и начело хитности у решавању радних спорова.⁴⁴⁰ Суд одлучује у границама постављеног захтева, захтев не сме прекорачити ни по врсти ни по висини, а у зависности од поднете тужбе, спор може имати карактер спора о законитости или спора пуне јурисдикције. Пресуда коју суд доноси може бити конститутивна, кондемпнаторна или декларативна, у зависности од постављеног тужбеног захтева.

Са друге стране, код судског решавања колективних радних спорова, пре свега треба имати у виду одредбу чл. 265 ст.4 Закона о раду, којом је прописано да учесници у закључивању колективног уговора могу пред надлежним судом да остваре заштиту права утврђених колективним уговором. И у овом случају, суде судови опште надлежности.

Но, спорост и неефикасност правосуђа⁴⁴¹ одсликава се и у сегменту радних спорова. То само показује да треба тражити друге начине решавања спорова из радног односа. Имајући у виду њихов значај и карактер, оправдани су захтеви за образовањем посебних – специјализованих радних судова, у циљу успешнијег решавања спорова који немају само правну природу, већ су у суштини дубоко социјалне и егзистенцијалне природе. Коначно, ти захтеви су утемељени како у

⁴³⁹ О разлици између “спора из радног односа” и “радног спора”, видети: Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007, 401-403.

⁴⁴⁰ О праву на суђење у разумном року у радним споровима, видети: Горан Обрадовић, “Право на суђење у разумном року у радним споровима” у: *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, (ур.Невена Петрушић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2007, 99-109.

⁴⁴¹ О пракси Европског суда за људска права у Стразбуру, као и судова у Србији у поступцима за накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року, видети: Стојан Јокић, “Право на накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року”, у: *Билтен Врховног касационог суда Србије* бр.3/11, Интермекс, Београд, 2011, 39-64.

теоријским становиштима, тако и у позитивним резултатима праксе земаља које такве судове имају.⁴⁴²

2.3. Колективна акција запослених

Поред мирног (вансудског) и судског решавања радних спорова, колективни радни спорови се могу решавати и методама колективне акције. За овај вид заштите и активности, у упоредном праву користе се различити термини и кованице (колективна акција, индустријска акција, директна индустријска акција, прекиди рада, итд.).

Право на колективну акцију припада само субјектима колективног радног спора, усмерено је против друге стране у колективном радном спору, па самим тим постоје две врсте колективне акције: 1) колективна акција запослених (као носилац права јавља се синдикат, а у одређеним правним системима, мада ретко, и група или већина запослених, који нису синдикално организовани), и 2) колективна акција послодавца (као титулар права јавља се управо послодавац, евентуално, може и удружење послодаваца).

Када је реч о запосленима, право на колективну акцију обухвата: право на штрајк, право на бојкот и право на пикетинг.

Са друге стране, на страни послодаваца, право на индустријску акцију се јавља, пре свега, као право на *lock-out*.

Штрајк. Право на штрајк,⁴⁴³ као најважнији и најзаступљенији облик колективне (индустријске) акције запослених, у савременим радним

⁴⁴² Иначе, радни спорови у пракси Европског суда за људска права заузимају истакнуто место на лествици случајева који се морају решавати по хитном поступку. Разлог због кога су ови спорови хитни лежи у чињеници да се расправљају питања од чијег брзог решавања зависи нечија егзистенција (*у питању су принципи који су истакнути у бројним одлукама тога суда*). То се односи не само на случајеве враћања на посао, него и питања у вези са исплатом заосталих зарада, доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, утврђених правноснажним пресудама, без обзира да ли је дужник предузеће које контролише држава или приватно предузеће. Иначе, радни спорови се од стране Суда најчешће испитују у вези са њиховом дужином трајања (чл.6 ст.1 Конвенције). Више о томе: Славољуб Царић, "Радни спорови у пракси Европског суда за људска права" у: *Извори, остваривање и заштита права из радног односа* (ред.Зоран Ивошевић), Глосаријум, Београд, 2009, 124-140.

законодавствима се убраја у ред фундаменталних људских права. У питању је најзначајнији облик изражавања слободе удруживања. Већина држава признаје слободу штрајка и право на штрајк. За разлику од тога, Велика Британија признаје само слободу штрајка. Поједине државе право на штрајк изричито прописују уставом (тзв. експлицитно признавање права), док се истовремено, код друге групе земаља право на штрајк „извлачи” из уставних одредаба и гаранција које се односе на право на удруживање и синдикалне акције (тзв. имплицитно признавање права). Даље, неке државе признају штрајк као индивидуално право, друге као индивидуално које се искључиво колективно врши, а треће државе као колективно право.

Право на штрајк је једно од основних права запослених, врши се у складу са законом и колективним уговором, а исто тако може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности. Кроз право на штрајк, запослени штите своје професионалне и економске интересе по основу рада.

Штрајк јесте средство класне борбе и није спорно да је то колективна акција односно сукоб интереса између рада и капитала. Али он треба да има смисао и своју унутрашњу логику да спор буде оправдан и да се преговорима тражи решење.

У пракси, због тежине економске и социјалне кризе, проблема са новим власницима предузећа, негативних ефеката светске економске кризе, презадужености итд. у многим транзиционим земљама региона (у Србији је то посебно упечатљиво) запослени врло често прибегавају радикалним мерама и понашању у циљу заштите својих права. Због тога, талас нових штрајкова све више личи на социјалну побуну. Такви штрајкови су специфични транзициони и често изазвани погрешним потезима субјеката који спроводе транзицију. Они су, истовремено, спонтани, израз револта и очаја, а њима се по правилу тражи да послодавац испуни своју обавезу (исплати зараде), јер су запослени своју обавезу уредно извршили (обавили рад и произвели добро). Врло често, штрајкачи приступају радикалним методама, сматрајући да само таквим приступом могу остварити и заштитити своја права. Зато смо и сведоци различитих облика нових

⁴⁴³ О штрајку, као фундаменталном социјалном праву, видети: Бранко Лубарда, *Решавање колективних радних спорова, методи и институције*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1999, 156-164.

штрајкова (различити облици блокада саобраћаја, главног града, институција, физичког повређивања, итд.). Но, штрајковима треба вратити њихов традиционални значај и смисао као и достојанство колективне акције запослених.

Бојкот. Бојкот представља облик колективне акције запослених, поводом колективног радног спора, усмерен је против послодавца и састоји се у томе да синдикат позива пословне партнере и клијенте примарног послодавца да не купују производе и не користе услуге примарног послодавца док траје колективни радни спор (најчешће док траје штрајк).⁴⁴⁴

Пикетинг. Пикетинг је облик колективне акције запослених (синдиката) који се изражава у окупљању групе запослених, по правилу за време штрајка, на простору испред улаза у круг пословних просторија послодавца, у циљу мирног одвраћања радника од рада за послодавца и ради обавештавања јавности о природи колективног радног спора и оправданости захтева радника и синдиката.⁴⁴⁵ Организатор пикетинга јесте синдикат који је у спору са послодавцем, док су учесници пикетинга запослени који су у радном односу код послодавца и који су за то одређени од стране организатора пикетинга, а то су обично чланови тог синдиката, мада је могуће да то буду и други запослени које одреди организатор пикетинга. Осим њих, учесници пикетинга могу бити и синдикални представници који нису у радном односу код послодавца против кога се организује пикетинг. Циљ пикетинга је да се изврши притисак на послодавца, са једне стране, али са друге стране и да се добије подршка јавног мњења обавештавањем јавности о природи колективног радног спора. Но, у земљама где су просторије (пословне, радне) односно круг пословног простора, одређени као место окупљања учесника у штрајку, онда се може закључити да у тим земљама пикетинг није ни дозвољен.

⁴⁴⁴ Више о томе: *Ibid.*, 251-254.

⁴⁴⁵ Више о томе: *Ibid.*, 254-265.

ЗАКЉУЧАК

Крајем осамдесетих година прошлог века, започела је трансформација привреда земаља централне и источне Европе у тржишне привреде. У питању је историјски процес који је радикалан и дуготрајан и који подразумева потпуно напуштање једног система, институција и начина размишљања. Неопходно је било напустити социјалистички концепт и његов систем вредности, институције и недодирљиве атрибуте, јер је сваки покушај реформе тог система у правцу тржишног начина привређивања, али уз задржавање основних атрибута социјалистичког система, значио само губљење времена. У радноправном положају радника, у периоду социјализма, један од кључних принципа био је принцип егалитаризма. Међутим, та политика представља један од фактора тј. узрока економских и других проблема социјалистичких земаља. У овом систему није постојала воља нити јасни критеријуми како би се утврдио економски допринос појединаца оствареним резултатима, па самим тим није постојала ни посебна разлика у награђивању, што је последично водило демотивацији радника. У Србији, у периоду самоуправног социјализма, положај радника наспрам послодавца био је врло специфичан. С правом се говорило да је постојао – монопол на радно место. Таква ситуација се готово не може срести у тржишним привредама. Но, запослени су били заштићени на штету предузећа, а због таквог њиховог положаја, незапослени нису могли на прави начин реализовати своје право на рад.

Транзиција је процес који захвата све сфере друштва – социјалну, правну, економску, законодавну, политичку, културну, при чему све сфере трпе суштинске промене. Транзиција, између осталог, подразумева прелазак са планске привреде на тржишну. Такође, транзиција „води” квалитативним променама положаја запослених, послодаваца, синдиката и државе. Долази до промена у сегменту заснивања и престанка радног односа, сигурности радног места, афирмације нестандартних облика запошљавања, итд. Под тржишном привредом, начелно, подразумевамо такву структуру у којој се као основни регулациони механизам појављује тржиште, а као основни атрибути тржишног начина привређивања издвајају се: приватна својина, тржишна алокација ресурса, конкуренција, профит

као циљна функција, тржишно формирање цена, одређена активна регулаторна и интервенистичка улога државе, владавина права. У савременој тржишној привреди, улога државе је значајна, али концептуално сасвим другачија него у социјализму. При том, држава не губи све економске функције, већ своје функционисање прилагођава новим условима. Модерна тржишна привреда подразумева јаку државу и ефикасну регулативу. Најразвијеније тржишне привреде представљају комбинацију тржишта и свесно наметнутих облика државне интервенције.

Европски социјални модел, који представља својеврстан узор многим транзиционим привредама, не представља тачно одређен и стриктно дефинисан оквир права, делатности и институција, већ његов садржај чини низ обележја. *Суштина европског социјалног модела огледа се у афирмацији основних социјалних права и на одређеној корекцији резултата које нужно производи тржишни начин привређивања. Европски социјални модел, у суштини, промовише модел социјалне тржишне привреде који је супротан либералној тржишној економији доминантној у англосаксонском подручју.* Савремена економска криза, у стицају са другим проблемима, пре свега демографским (старење становништва, промењена структура породице), представља велики изазов за европски социјални модел, односно за његову, пре свега финансијску, одрживост. Јер, у условима кризе у великом броју земаља дошло је до осетног повећања опште стопе незапослености. Када се говори о положају запослених у земљама Европске уније, треба истаћи да основ тог положаја чине и опредељују четири слободе које су као основна начела признате још Римским уговором и која су у потпуности преузета и призната и Уговором о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*), као делом Лисабонског уговора. Одговорност за сигурне услове рада и побољшање квалитета рада у земљама чланицама, првенствено лежи на националним законодавствима, која треба да обезбеде ефикасну примену законских норми и функционисање одређених контролних мера.

Последњих година, услед либерализације европског тржишта рада дошло је, у једном таласу, до смањења значаја стандардног облика запошљавања (уговор о раду на неодређено време са пуним радним временом), а за разлику од тога постали су заступљенији флексибилни облици запошљавања. Напуштање концепта

сигурности запослења, водило је и напуштању сложеног поступка и високих трошкова колективног отпуштања, сигурности и безбедности радних услова, измени правила о отказном року итд. Самим тим, отежано је остваривање индивидуалних и колективних права, а заштита социјалних права постала је комплекснија.

*Имајући у виду обележја модела флексибилности, који је супротан традиционалном европском социјалном моделу, у следећем таласу јавила се потреба за њиховим помирењем, јер је начело сигурности, као атрибут европског социјалног модела, управо противтежа флексибилности. Због тога је, као нужна, одређена трансформација европског социјалног модела. Томе доприносе два документа Европске комисије: Зелена књига о модернизацији радног права у сусрет изазовима 21. века из 2006. године (*Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*) и Саопштење о заједничким начелима о флексиурности (из 2007.године). На овај начин је промовисан принцип флексиурности (флексибилност+сигурност), који представља модернизацију европског социјалног модела и његово прилагођавање савременим изазовима. Овај концепт омогућава флексибилност (у запошљавању и на раду) и афирмацију нестандартних облика запошљавања, са једне стране, а са друге стране омогућава сигурност зарада, релативну стабилност запослења, пристojне услове рада, социјалну сигурност, итд. Овај концепт, истовремено, промовише константно побољшавање професионалних способности (концепт доживотног учења), све то у циљу повећања способности у проналажењу и задржавању посла.*

Већина земаља у транзицији, поготово у првој деценији транзиционог процеса, није постигла очекиване резултате. Испоставило се да стратегија, популарно названа „бежање у капитализам” није дала резултат. Напротив. Дошло је до пада животног стандарда, негативних стопа раста бруто домаћег производа, пораста незапослености, инфлације, повећања задужености, итд. Међутим, у другој деценији, дошло је до опоравка и бржег развоја привреда и економија тих земаља. Дошло је до раста производње, реалног раста бруто домаћег производа, повећања животног стандарда, технолошког прогреса, неке земље су постале пуноправни

чланови Европске уније, итд. Но, крај ове деценије је обележила светска економска криза, чији су негативни ефекти оставили посебан печат.

Генерално гледано, од транзиције се очекивало знатно више. Евидентно је незадовољство и разочарање већине становништва. Економске неједнакости су се повећале у свим земљама у транзицији. У свим постсоцијалистичким земљама у периоду транзиције дошло је до социјалног раслојавања и до повећања неједнакости, пре свега у првој деценији тог процеса. Нису сви региони, привредни субјекти, становништво равномерно поднели терет транзиције.

Привредна структура транзиционих земаља одудара од европског просека, а код балканских земаља та разлика је још већа. Но, прихватање европских стандарда у погледу привредне структуре мора бити постепено и не сме бити „слепо”. Промену привредне структуре свакако треба да прати и рад на побољшању пословног амбијента. Истовремено, неопходно је развијати привредну инфраструктуру, која има стратешки значај за развој националне привреде, јер представља основ развоја индустријског сектора, трговине итд, што све, последично, води и повећању конкурентности.

Једна од чињеница са којом су суочене земље у транзицији јесте да постоје очигледни диспаритети у развијености региона унутар земаља, па са једне стране имамо центре које одликује брз привредни развој, интензиван привредни раст, висока запосленост, ниска стопа незапослености, а са друге стране су региони тзв. периферије, које карактерише лоша привредна структура, слаб привредни раст, висока незапосленост. У балканским земљама, регионалне разлике које су постојале, повећавају се и даље. Зато се посебна пажња мора посветити смањивању ових разлика.

Република Србија је у односу на друге постсоцијалистичке земље касније ушла у транзициони процес. У досадашњем периоду започето је са реформама бројних области, донет је низ системских закона у циљу стварања правне и институционалне основе за убрзање структурних реформи у реалном, финансијском и јавном сектору. Међутим, и поред одређених привредних помака и позитивних статистичких резултата, реалност је другачија. Релативно су ниски нивои привредне активности, конкурентности привреде, инвестиционе активности,

изражени су проблеми у области незапослености, неповољна је структура запослених, све су израженије социјалне тензије, висок је спољно-трговински дефицит, поново се увећава јавни дуг, висока је јавна потрошња а при том је неповољна структура исте, проблем неликвидности се изразито увећао. Домаћа акумулација је прилично оскудна, недовољна да би подржала и довела до краја процес реструктурирања, па је значај страних директних инвестиција још већи. Прилив страних инвестиција, пре свега директних, такође је био испод потребног нивоа. Другим речима, српска привреда се данас налази на нижем нивоу развоја у односу на онај који је постојао пре 20-ак година, а истовремено је изложена далеко јачем конкурентском притиску од оног који је раније постојао.

Неједнакост између оних најбогатијих и најсиромашнијих у Србији, нешто је већа од просека неких источноевропских земаља у транзицији. Даље, регионалне диспропорције у степену развијености су највише у Европи и из године у годину се повећавају. Млади и образовани људи немају перспективу, зато су и окренути центрима. При том, изостала је јасно конципирана политика индустријског развоја. Такође, није направљена анализа које сегменте, као домаће, треба оживети, а које препустити страном улагачу. Због тога је домаћа индустрија у појединим секторима додатно привредно уздрмана.

У циљу подизања конкурентности привреде неопходно је додатно изградити и осавременили привредну инфраструктуру, ојачати привредне потенцијале, постепено повећавати економске слободе, решити проблем реституције односно денационализације, ангажовати се на смањивању корупције, смањити ризик страних улагања (с обзиром на високу зависност од прилива страног капитала), те послешити трансформацију привредних субјеката. Оспособљавања људских потенцијала се, такође, мора наћи у врху приоритета, јер се ефекти образовања не одражавају само на појединце, већ и на друштво у целини.

Радно законодавство транзиционих земаља, којима је као приоритет одређена изградња тржишног начина привређивања, трпи корените промене. Нови радноправни прописи својим решењима доносе радикалне промене и раскид са социјалистичким периодом у коме је радник имао посебно место и био посебно заштићен. За разлику од ранијег периода када су права радника утемељена у тада

важећим прописима била квантитативно и квалитативно тако широка да се говорило о државном заштитном законодавству радника, у постсоцијалистичком периоду долази до редукције тих права. Концепт „првог и јединог запослења” постао је прошлост, а флексибилност радног односа, несигурност радног места и потреба за сталним учењем и стицањем нових знања постала је реалност у постсоцијалистичким земљама. У ком правцу иду промене? *Начелно, у новом радном законодавству, радни однос има наглашенији уговорни карактер, уз задржавање одређених јавноправних обележја, затим промовише се слобода колективног преговарања, слобода удруживања, достојанство на раду, забрана дискриминације, партиципација запослених у одлучивању, непостојање монопола на радно место, потреба за једнаким тј. јединственим уређењем радног односа без обзира да ли је послодавац физичко или правно лице, могућност мирног решења радних спорова, право на штрајк, итд.*

Изградња новог модела радног законодавства доноси и дилему да ли примат дати економским мотивима који имају основ у слободи уговарања, флексибилном тржишту рада и сл, или социјалним чија су обележја: државна регулација радних односа, заштита запослених радника и др. Послодавци су, наравно, заинтересовани за либералнији концепт – за слободу уговарања, једноставност у заснивању, али и прекиду радног односа, што мање издатке, док запосленима одговара други концепт, који је оличен у сигурности запослења, државној регулацији радних односа, стабилности зарада, итд. Либералнији концепт доноси виши ниво запослености, али са друге стране и несигурност радног места. И обрнуто.

Процес транзиције, изградње и развоја тржишне привреде, свакако је имао јак утицај и на тржиште рада. Да би исто могло функционисати, нужно је било изградити посебне институције. Тржиште рада у земљама у транзицији још увек је у развоју и још увек није довољно ефикасно, јер не реагује брзо на промене. Промене у привредној структури, технолошки и технички прогрес, примена нових решења, укључивање у међународне привредне и економске токове, демографска кретања, итд, по природи ствари довели су до промене у структури радне снаге. Тако, дошло је до раста тражње за високообразованим људима, дошло је од преласка са формалних и чвршћих уговора о раду на флексибилније форме

запошљавања, а у овом периоду евидентан је и прелазак радне снаге, односно запослених, из јавног сектора у приватни сектор. Коначно, у овом периоду дошло је до значајних промена и у делу зарада, где је дошло до знатног раслојавања, па је знатно повећан распон плата. Усклађивање образовања са потребама тржишта рада представља врло важно, чак стратешко питање.

Технолошки вишак, односно вишак запослених, јавља се као директна последица транзиције, привредних и структурних промена. Као последицу, проузрокује повећање незапослености. Избор критеријума и мерила за одређивање вишка запослених спада у ред врло важних, али и деликатних питања, поготово у транзиционим условима. При том, треба постићи равнотежу између радно-професионалних и социјалних критеријума и мерила, између интереса запослених и интереса послодаваца итд. У упоредном праву не постоји јединствен концепт критеријума који се користе за одређивање вишка запослених.

Незапосленост је, пак, један од најактуелнијих друштвено-економских проблема савременог света. У питању је не само национални, него и глобални проблем. Међутим, нису све земље једнако оптерећене овим проблемом. Осим тога, и у оквиру самих земаља тј. држава, постоје поједини региони који економски заостају за другим регионима, па самим тим бележе и знатно веће стопе незапослености. Незапосленост радне снаге, нарочито ако је висока, проузрокује бројне социјалне, демографске и политичке последице о којима свако друштво мора водити рачуна. Посебно је опасна тзв. дугорочна незапосленост, јер води сиромаштву и социјалној изолацији. *У постсоцијалистичким земљама је у првом периоду транзиционог процеса дошло до пада запослености и раста незапослености. Чак и каснији привредни раст у другој фази транзиције није био праћен повећањем стопе запослености, односно пада стопе незапослености. Слабији пораст запослености у односу на привредни раст, најчешће се објашњава тежњом тих земаља да повећају продуктивност, последично и конкурентност.* Због тога повећана економска активност и израженији привредни раст нису били праћени и значајнијим повећањем броја запослених, па су у појединим земљама остале високе стопе незапослености и поред позитивних економских резултата. У Републици Србији, незапосленост представља озбиљан проблем. У питању је

дугорочни развојни проблем који се посебном жестином испољава задњих година. У процесу приватизације, дошло је до масовног отпуштања запослених из приватизованих привредних субјеката, па се приватизација јавила као генератор незапослености. При том, својинске промене и стране инвестиције нису створиле услове за прихват вишка радне снаге. Такође, није дошло ни до значајнијег развоја предузетништва. Процене су, очигледно, биле погрешне, па се незапосленост, као проблем, показала знатно сложенијом. Политика запошљавања, која се кроз активне и пасивне мере најчешће спроводи преко националне службе надлежне за тржиште рада, треба да обезбеди услове за запошљавање незапослених лица, да омогући успешно посредовање и сл. односно да се путем ове политике усклади понуда и потражња на тржишту рада. Због тога је организација (техничка, технолошка, кадровска, финансијска) тих служби врло значајна. У том сегменту, посебан примат треба дати активним мерама запошљавања.

Приликом решавања економских, привредних и социјалних проблема, социјални дијалог треба да представља основ од кога се полази. Његова примена је нужна како на локалном и регионалном, тако и на националном нивоу. Решавање проблема незапослености и активна и позитивна политика запошљавања, подразумевају трипартитни социјални дијалог. Успех и позитивни резултати социјалног дијалога позитивно утичу и на социјалну политику. Социјално партнерство и социјални дијалог добијају своју законску димензију, кроз већи број прописа којима се регулишу економска и социјална питања. Тенденција је да се већи број питања која се тичу различитих социјалних група решавају у оквиру трипартитног дијалога. Посебно, приликом доношења системских закона из области радно-социјалног законодавства, нужно је остварити равноправан однос партнера, компромис и уважавање различитих интереса учесника дијалога. Интереси носилаца капитала, не смеју имати примат и доминацију у односу на запослене и њихове интересе. Због тога, треба додатно предузети мере на подизању капацитета запослених и њихових асоцијација. У Србији, ситуација на пољу социјалног дијалога није на високом нивоу. Наиме, социјални дијалог се више декларативно, него суштински, прихвата. Евидентна је неслога социјалних партнера, нерепрезентативност и међусобна оспоравања, па често нема консензуса

око основних питања. Врло често, социјални дијалог се прихвата под притиском и то само како би се одређене последице спречиле и обезбедио социјални мир, а не како би се одређена, суштинска, питања решила.

Већина европских транзиционих земаља је у постсоцијалистичком периоду, у складу са прихваћеним неолибералним концептом, извршила дерегулацију тржишта рада и флексибилизацију радних односа у циљу повећања конкурентности, привлачења страних инвестиција и лакшег запошљавања у приватном сектору. Но, у пракси ти резултати нису постигнути. *Флексибилне форме су најчешће повољне по капитал и по послодавца, али не и за запослене (као и за лица која траже запослење), јер флексибилност води смањењу сигурности. Умањује се значај и сигурност коју пружају уговори о раду на неодређено време. Што је заштита мања, радно место је несигурније. Последично, и радна снага је јефттинија.* Због тога, флексибилност, која води смањењу сигурности и заштите радника, треба на одговарајући начин амортизовати. У настојању да се „помири” концепт сигурности радног места и флексибилност, као компромис је настао концепт – флексигурности (флексибилност+сигурност), који подразумева и одређен степен флексибилности, али исто тако одређен степен сигурности. Очигледно је, дакле, да запослени не могу рачунати на потпуну сигурност постојећих радних места. Једноставно, напуштен је концепт „заштитног” радног законодавства, а синдикати нису довољно организовани нити јаки да пруже адекватну заштиту радницима. При том, не постоји јединствен и општеприхваћен модел за остваривање и флексибилности и сигурности. Где је онда решење? Са једне стране, у већој одговорности државе – у развоју привреде, поспешивању инвестиција и амбијента за улагање, нових радних места, те повећању запослености. Дакле, повећање нивоа запослености треба бити одговор, баланс и извор сигурности запосленима за ону сигурност коју губе увођењем, и доминирањем, флексибилних форми запослења. Осим тога, држава треба да пружи одговарајућу материјалну помоћ запосленима који су, као технолошки вишак, остали без посла, а истовремено да им повећа шансе за налажење другог посла и поновно запослење. Због свега тога, одговорност државе је повећана. Са друге стране, запослени морају „радити” и на личном усавршавању, стицању нових

вештина и додатном образовању, јер ће као такви – образовани, способни за решавање проблема, тимски рад и сл, бити конкурентни и лакше задржати и лакше доћи до посла и у оним условима када, из различитих разлога, без посла остану.

Врло важан услов потпуног остваривања прописаних радничких права јесте квалитет заштите права запослених, јер се права запослених на различит начин крише. Због тога, прописи о заштити радничких права врло су важан сегмент овог корпуса права, јер на тај начин треба омогућити остваривање прописаних права у пуном обиму. У развијеним земљама, мирно решавање радних спорова просто се подразумева и представља, на извештан начин, део опште културе. Међутим, осим високог општег културног нивоа, те државе карактерише и развијен позитивно-правни систем прописа која се односе на област заштите права радника који омогућавају брзу и ефикасну заштиту. Због тога је један од задатака транзиционих земаља – даљи развој радноправног законодавства, подизање нивоа културе, морала и одговорности те јачање механизма и капацитета мирног решавања радних спорова, јер се на овај начин, кроз мирно решавање ове врсте спорова, истовремено јача социјално партнерство и дијалог те ублажава социјална тензија. Но, и поред евидентног развоја метода мирног решавања спорова, судско решавање спорова и даље има значајну и готово незаменљиву улогу, и у доброј мери јесте доминантан метод решавања, превасходно индивидуалних, радних спорова. У неким земљама ове спорове суде специјализовани (радни) судови, у другим специјализоване судије и већа при судовима опште надлежности, у трећим третирају се као класични грађански спорови. Имајући у виду значај и карактер ових спорова са једне стране, као и неефикасност и спорост правосуђа са друге стране, оправдани су захтеви за образовањем посебних – специјализованих радних судова и у земљама нашег региона. Истовремено, ти захтеви су утемељени како у теоријским становиштима, тако и у позитивним резултатима праксе земаља које такве судове имају.

ЛИТЕРАТУРА

а) Књиге и чланци:

АВРАМОВИЋ, Ненад, *Право Европске уније*, Правни факултет за привреду и правосуђе Нови Сад и Привредна академија, Нови Сад, 2009.

АРАНЂЕЛОВИЋ, Зоран, МАРЈАНОВИЋ, Владислав, “Неутралисање регионалних диспаритета балканских земаља као услов интеграције у Европску унију”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

АРАНДАРЕНКО, Михаил, *et.al.*, (ред.Бошко Мијатовић), *Реформе у Србији: достигнућа и изазови*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008.

ВАССАРО, Lucio, REI, Diego, *Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?* ~ International Organization, Vol. 61, No. 3, 2007, (Published by: Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation).

БАЛТОВСКИ, Драган, “Проблем незапослености у Србији и другим земљама у транзицији”, *Регионални развој и демографски токови земаља југоистичне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008.

BARKOVIĆ Ivana, Lucić Nataša, „Uloga institucija u ekonomskom razvoju: prirodni (povijesni) eksperimenti“, *Pravni Vjesnik*, Osijek, 2/2010.

БЕГОВИЋ Борис, *et.al* (ред.Бошко Мијатовић), *Корпоративно управљање – пет година касније*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008.

ВЕЈАКОВИЋ, Predrag, “Financijska teorija i praksa”, (27) 4, Zagreb, 2003, str.659-661.

ВИЛИЋ, Andrijana, “Diskriminacija u Evropskom radnom pravu”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, god.44, br.3-4/2007, Split, 2007.

ВИЛИЋ, Andrijana, “Fleksibilni oblici rada i radno pravo”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol.30, br.2, Rijeka, 2009.

БОЖИЋ, Милорад, *Економска политика*, ГИП Бона фидес, Ниш, 2002.

БОЖИЋ, Милорад, ГОЛУБОВИЋ, Срђан, ЦВЕТКОВИЋ, Предраг, “Економије балканских земаља у процесу регионалне и европске интеграције”, *Културни и етнички односи на Балкану*, Институт за социологију Филозофског факултета у Нишу, Ниш, 2006.

БОЖИЋ, Милорад, ГОЛУБОВИЋ, Срђан, “Незапосленост радне снаге у Србији као развојни проблем”, *Теме* бр.4, Ниш, 2008.

БОЖИЋ Милорад, „Регионалне неједнакости у условима тржшног начина привређивања“, *Регионализам – нови друштвени оквир* (ур. Ј. Живковић), Ниш 2007.

БОГИЋЕВИЋ, Биљана, КРСТИЋ, Горана, МИЈАТОВИЋ, Бошко, *Сиромаштво у Србији и реформа државне помоћи сиромашнима*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002.

БРАЈИЋ, Влајко, “Садржина прописа и концепције престанка радног односа против воље радника”, *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

БРАЈИЋ, Влајко, “Концепције и регулисање флексибилних форми запошљавања”, *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, бр.1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

БРАЈИЋ, Влајко Брајић, “Права радника и послодаваца и заштита права у радном спору”, *Права радника и послодаваца и заштита права у радном спору*, Радно и социјално право – Закон о раду, теоријска и стручна тумачења (II) бр.4-6/2002, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2002.

БРКОВИЋ, Радоје, *Радни суд*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2003.

БРКОВИЋ, Радоје, “Реафирмација класичног радног права и изградња радноправног система у државној заједници Србија и Црна Гора”, *Радно и социјално право*, бр.4-6/2002, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2002.

БУЈИШИЋ, Бранислава, “Транзиција – између политичке економије и институционалне економије”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

VAJDENFELD, Verner, VESELS, Wolfgang, *Evropa od A do Š - priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.

ВАСИЉЕВИЋ, Мирко, *Пословно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.

VEČERNIK, Jiri, *Czech society in the 2000s: A report on socio-economic policies and structures*, Academia, Prague, 2009.

ВИДОЈЕВИЋ, Зоран, “Институционални неред и реформе друштва”, *Транзиција и институције*, Институт друштвених наука, Београд, 2002.

VITE, Lotar, „Утицаји Европске Уније на европски социјални модел и социјалну кохезију“, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd 2006.

VODOPIVEC, Robert, “Regional development in Slovenia”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ВРКАТИЋ, Лазар, КРШЕВ, Борис, *Историја правних и економске односа модерне Европе*, Факултет за услужни бизнис, Нови Сад, 2004.

WRATNY, Jerzy, LATOS-MILKOWSKA, Monika, “The evolution of labour law in Poland”, *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008.

ВУКОТИЋ, Веселин, *Приватизација и развој тржишне привреде*, Институт друштвених наука – Центар за економска истраживања, Београд, 1993.

ВУКОТИЋ, Веселин, “Спонтана и(ли) свјесна координација”, *Економске теме – Економска стварност СР Југославије (Републике Србије)*, (ур.Божидар Раичевић и Данило Шуковић), Магна Агенда, Београд, 2002.

ВУКОВИЋ, Слободан, *Транзиција и корупција*, Институт друштвених наука и ИП Рад, Београд, 2007.

ВУКИЋЕВИЋ, Слободан, “Транзиција, својина, власништво”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

VUKOPEPA, Ivana, "Novi Zakon o radu", u: *Revija za socijalnu politiku*, svezak 17 br.2, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.

ГАМС, Андрија, *Својина*, Центар за филозофију и друштвену теорију, Београд, 1987.

ГОЛУБОВИЋ, Срђан, "Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији", *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (ред.Љубиша Митровић), Центар за балканске студије, Ниш, 2002.

ГОЛУБОВИЋ, Срђан, БОЖИЋ, Милорад, "Развој институција тржишне привреде у земљама југоисточне Европе", *Квалитет међуетничких односа, свест о регионалном идентитету и могућности сарадње и интеграције на Балкану*, Институт за социологију Филозофског факултета у Нишу, Ниш, 2004.

ГОЛУБОВИЋ, Срђан, ГОЛУБОВИЋ, Наташа, "Регулаторна улога Европске централне банке" *Правни живот*, бр.12, том 4, Удружење правника Србије, Београд, 2008.

ГОТОВАЦ Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, 4/2003.

GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ, Jasminka, "Aktuelna pitanja radnog zakonodavstva BiH", *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XLVII* 2004, Sarajevo, 2004.

GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ, Jasminka, "Aktuelni izazovi u razvoju radnog prava", *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XLVIII*, Sarajevo, 2005.

GRADAŠČEVIĆ-SIJERČIĆ, Jasminka, "Jednakost i diskriminacija u radnom zakonodavstvu BiH", *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu LI* 2009, Sarajevo, 2009.

ГРЕДЕЉ Стјепан, „Виртуелни повратак „четврте“ и „пете“ генерације миграната“, *Филозофија и друштво*, Београд, 1/2006.

ГРЕЧИЋ, Владимир, "Транзиција у сфери рада", *Положај Србије и Црне Горе у савременим међународним економским процесима* (ур.В.Гречић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004.

GREGORY, Paul, STUART, Robert, *Comparative Economic Systems*, Houghton Mifflin Company, 1999.

ГРК, Снежана, "Анализа српске економије и њена перспектива у Европским интеграцијама" у: *Привреда Србије у процесу Европских интеграција* (ур.Снежана Грк), Институт друштвених наука, Београд, 2007.

Група аутора, *Анализа прописа и стања у области радног права*, Удружење Ваша права Босне и Херцеговине, Сарајево, 2006.

Група аутора "Основе права Европске уније – за припрему правосуђа за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању", Правни форум, Београд, 2006.

ДИМИТРИЈЕВИЋ, Војин, СТОЈАНОВИЋ, Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

ДРАГУТИНОВИЋ, Стеван, *et.al.*, "Светска економска криза и последице по привреду Србије", Студије и истраживања бр.11/2009, Институт Факултета за економију, финансије и администрацију, Београд, 2009.

ЂОРЂЕВИЋ, Мирослав, "Актуелни проблеми у регионалном развоју земаља Западног Балкана", *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ЖИВКОВИЋ, Боривоје, “Право на отпремнину запосленог вишка и престанак обавезе”, *Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010.

ZRINŠČAK, Siniša, “Teškoće socijalnog partnerstva: europska i hrvatska iskustva”, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 12, br.2, Zagreb, 2005.

ИВАНОВИЋ, Петар, “Значај менаџмента људских ресурса”, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци* бр. XXVII-XXVIII, Бања Лука, 2006.

ИВАНОВ КИРИЛОВ, Росен, “National strategy of regional development in Bulgaria 2007-2015.”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ИВОШЕВИЋ, Зоран, ИВОШЕВИЋ, Милан, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007.

ИВОШЕВИЋ, Зоран, “Вишак запослених и судска заштита”, *Извори, остваривање и заштита права из радног односа* (ред. Зоран Ивошевић), Глосаријум, Београд, 2009.

ИЛИЋ, Богдан, *Информатичко друштво и нова економија*, СД Публик, Београд, 2003.

ИЛИЋ, Богдан, ПРВУЛОВИЋ, Љубивоје, “Основне карактеристике друге етапе транзиције у Руској федерацији”, *Положај Србије и Црне Горе у савременим међународним економским процесима* (ур. В. Гречић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004.

ИЛИЋ, Александар, *Реформа пензионог система*, Српски економски форум, Београд, 2006.

ИЛИЋ-ПОПОВ, Гордана, *Пореско право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2004.

ЈАБЛАНОВИЋ, Весна, *Приватизација као генератор егзогених и ендогених циклуса*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.

ЈАМБРЕК, Ines, PENIĆ, Ivan Ivica, “Upravljanje ljudskim potencijalima u poduzećima – ljudski faktor, motivacija zaposlenika kao najbitniji čimbenici uspjehnosti poslovanja poduzeća”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol.29, br.2, Rijeka, 2008.

ЈАШАРЕВИЋ, Сенад, “Социјално-економска права у вези са радом у међународним и Европским стандардима”, *Радно и социјално право – социјална права и достојанство на раду* бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008.

ЈАШАРЕВИЋ, Сенад, “Ублажавање проблема вишка запослених у упоредној пракси”, *Радно и социјално право – Закон о раду, теоријска и стручна тумачења (II)*, бр.4-6/2002, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2002.

ЈАШАРЕВИЋ, Сенад, “Коментар нацрта Закона о мирном решавању радних спорова Републике Србије”, *Радно и социјално право – Стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2004.

JELČIĆ, Barbara, JELČIĆ, Božidar, *Porezni sustav i porezna politika*, Informator, Zagreb, 1998.

ЈОВАНОВИЋ, Мирослав, *Европске економске интеграције*, Економски факултет у Београду, Београд 2006.

ЈОВАНОВИЋ, Даница, *et.al.*(ур.Едвард Јакопин, Соња Радосављевић, Даница Јовановић), *Извештај о развоју Србије у 2008.г.*, Републички завод за развој, Београд, 2009.

ЈОВАНОВИЋ, Предраг, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2003.

ЈОВАНОВИЋ, Предраг, “Оквири и правци демократизације односа у области рада”, *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004.

ЈОВАНОВИЋ, Предраг, “Стабилност радног односа у условима техничко-технолошких, организационих и других промена у процесу рада”, *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ЈОВАНОВИЋ, Предраг, “Нормативни оквири мобинга”, *Социјална права и достојанство на раду*, бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008.

ЈОВАНОВИЋ, Предраг, “Флексибилност запошљавања и радни однос”, *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ЈОКИЋ, Стојан, “Право на накнаду штете због повреде права на суђење у разумном року”, *Билтен Врховног касационог суда Србије* бр.3/11, Интермекс, Београд, 2011.

ЈОСИФИДИС, Коста, ПРЕКАЈАЦ, Зора, “Осврт на политичко-економска и институционална обележја реформе у закаснелој транзицији”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

JURKOVIĆ, Pero, *Javne finansije*, Zagreb, 2002.

KALOĐERA, Dražen, „Globalizacija – izazov 21.stoljeća“, *Informator Zagreb*, 4408/1996.

КЛАЈН, Иван, ШИПКА, Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2006.

КОВАЧ, Оскар, *Отвореност Југославије према свесткој привреди*, Институт друштвених наука, Београд, 1974.

КОВАЧЕВИЋ, Љубинка, “Комунитарно-правна начела заштите запослених са атипичним радним односом”, *Право и привреда* бр.5-8/2009, Удружење правника у привреди Србије, Београд, 2009.

КОКЕЗА, Гордана, “Избор оптималне развојне стратегије у функцији успешног завршетка приватизације”, *Како завршити приватизацију у Србији*, Економски факултет у Београду, Београд, 2007.

KOLDINSKA, Kristina, “The evolution of labour law in the Czech Republic and in the Slovak Republic”, *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008.

KONČAR, Polonca, “The evolution of labour law in Slovenia”, *The Evolution of Labour Law in the EU-12 (1995-2005)*, volume 3, European Commission, 2008.

KORNAI, Janos, „Velika transformacija Centralno-Istočne Evrope: uspon i pad – prvo objavljivanje“ (“The great transformation of Central-Eastern Europe: success and disappointment – first published”), *Montenegrin Journal of Economics* 4/2006.

KORNAI, Janos, “Liberte, Egalite, Fraternite – Promišljanja o promjenama koje slijede nakon pada komunizma”, (prevod), *Revija za socijalnu politiku*, god.18, br.1, Zagreb, 2011.

KORNAI Janos, *Пут у слободну привреду – напуштање социјалистичког система*, Економски институт, Београд 1980.

KORNAI Janos, „Transformational Recession: The Main Causes“, *Journal of Comparative Economies*, 1/1994.

КОСАНОВИЋ, Рајко, ПАУНОВИЋ, Сања, “Реформа пензијског система у Србији”, *Радно и социјално право – Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010.

КОСТИЋ, Дејан, “Мирење у колективним радним споровима – Хрватска”, *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду*, бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008.

КОСТИЋ, Дејан, РАДУЛОВИЋ, Зоран, “Систем радних судова у Европској унији”, *Социјална права и Европске интеграције*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2011.

КОЧОВИЋ, Јелена, РАКОЊАЦ-АНТИЋ, Татјана, ЈОВОВИЋ, Марија, “Могућности и ограничења развоја добровољног пензијског осигурања у Србији”, *Радно и социјално право*, бр.1/2011, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2011.

КРСТИЋ, Горана, СТОЈАНОВИЋ, Божо, *Основе реформе тржишта рада у Србији*, Центар за либерално-демократске студије и Економски институт, Београд, 2001.

КУЛИЋ, Живко, ВУКОЊАНСКИ, Игор, РАДУЛОВИЋ, Мирослав, “Како су запослени постали људски ресурси и оправданост таквог ословљавања”, *Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010.

KULIŠIĆ, Jasminka, *Isplatili li se fleksibilnost – Hrvatsko tržište rada*, TIM press, Zagreb, 2009.

ЛАБУС, Мирољуб, “Ефекти заштите конкуренције у земљама у транзицији”, *Транзиција и после у региону некадашње Југославије*, Савез економиста Црне Горе и Савез економиста Србије, 2008.

ЛИНОВАЈА, Sofija, LISKOV, Maksim, “The legal status of Ukrainian labor migrants and the state of observation of their rights and freedoms” у: *Правни живот*, бр.12, том 4, Београд, 2009.

LONČAR, Jelena, „Globalizacija kao nositelj suvremenih promjena u svijetu“, *Geoadria*, Zadar, 1/2005.

ЛОПАНДИЋ, Душко (приређивач), *Уговори Европске уније*, Канцеларија СЦГ за придруживање Европској унији и Европски покрет у Србији, Београд, 2004, ЛУБАРДА, Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004.

ЛУБАРДА, Бранко, “Утицај приватизације на колективна права запослених и послодаваца”, *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур.Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999.

ЛУБАРДА, Бранко, “Социјална права и достојанство на раду”, *Правни живот* бр.12/2008, Београд, 2008.

ЛУБАРДА, Бранко, “Социјална права и економска криза”, *Правни живот* бр.12/2009, Београд, 2009.

ЛУБАРДА, Бранко, “Мерила за одређивање вишка запослених *de lege lata* и *de lege ferenda*”, *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ЛУБАРДА, Бранко, *Решавање колективних радних спорова, методи и институције*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1999.

МАКСИМОВИЋ, Маријана, “Управљање људским ресурсима: Европски модел”, *Привреда Србије у процесу Европских интеграција*, Институт друштвених наука, Београд, 2007.

МАКСИМОВИЋ, Слободан, “Третман јавног сектора у транзицији”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

MALENICA, Zoran, “Rasprostranjenost i borba protiv siromaštva u Republici Hrvatskoj”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* god.44, br.2 (85), Split, 2007,

МАРЈАНОВИЋ Владислав, „Значај и утицај привредне структуре на привредни развој“, *Економске теме* 3/2010.

МАРИЋ, Зорица, “Ментално здравље и незапосленост: предикција симптома депресије код незапослених особа”, *Психологија*, Волумен 38 (1), 2005.

МАРИНКОВИЋ, Гордана, “Реформа пензијског и здравственог осигурања у Србији – императив за улазак у ЕУ” *Осигурање у сусрет процесу придруживања Србије и Црне Горе Европској унији*, Удружење за право осигурања Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд-Палић, 2006.

МАРИНКОВИЋ, Дарко, МАРИНКОВИЋ, Владимир, “Пут Србије ка Европском социјалном моделу – стање и перспективе”, *Радно и социјално право – Остваривање и заштита социјалних права*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2010.

МАЦАР, Љубомир, *Сутона социјалистичких привреда*, Економика и Институт економских наука, Београд, 1990.

МАЦАР, Љубомир, “Функционална вредност и економски учинци слободе; са посебним освртом на улогу својине”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

MENCINGER Jože, „Deset let pozneje: tranzicija - uspeh, polom ali nekaj vmes“, *Gospodarska gibanja*, Ljubljana, 317/2000.

McCONNELL R.Campbell, BRUE L. Stanley, *Suvremena ekonomija rada*, Mate, Zagreb, 1994.

МИЈАТОВИЋ, Бошко, “Реформа радних односа и тржишта рада”, *Четири године транзиције у Србији* (ред.Борис Беговић, Бошко Мијатовић), Центар за либерално демократске студије, Београд, 2005.

МИЛИЋ, Владимир, “Темелне промене друштва у транзицији”, *Биланс транзиције – правни видици друштвених промена у Словенији и Србији у процесу*

транзиције (ур. Silvo Devetak и Јовица Тркуља), Правни факултет у Марибору и Правни факултет у Београду, Марибор-Београд, 2004.

МИЉКОВИЋ, Мирослав, *Самоуправно право*, Светозар Марковић, Београд, 1983.

МИЉКОВИЋ, Мирослав, *Коментар Закона о спречавању злостављања на раду*, Пословни биро, Београд, 2010.

МИЉКОВИЋ, Мирослав, “Уговор о делу (појам, особине и садржај)”, *Правна пракса* бр.12/2005, Либер, Београд, 2005.

МИЉКОВИЋ, Мирослав, “Арбитражно решавање индивидуалних радних спорова”, *Правна пракса* бр.11/05, Либер, Београд, 2005.

МИТРОВИЋ, Љубиша, “Регионализација и евроинтеграција као кључне одреднице развојне стратегије Србије”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

МИТРОВИЋ, Бранислав, *Економика транзиције*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

МИХАИЛОВИЋ, Бранко, “Критички осврт на Закон о раду Републике Црне Горе”, *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству*, бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004.

МИХАЈЛОВИЋ, Параскева, “Отказ уговора о раду због престанка потребе за радом запосленог”, *Правни информатор*, бр.11, Интермекс, Београд, 2010.

НАТОВ, Nikolaу, “Моје искуство у хармонизацији бугарског права са принципима и стандарима ЕУ”, *Страни правни живот*, бр.1, Институт за упоредно право, Београд, 2010.

НИКОЛИЋ, Милош, “Неколико хипотетичких оцена које се тичу неких карактеристика осам година транзиције ка модерној тржишној привреди у Централној и Источној Европи”, *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур.Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999.

НОВАКОВИЋ, Нада, *(Дез)интеграција радничке класе друге Југославије*, Институт друштвених наука, Београд, 2008.

ОБРАДОВИЋ, Горан, “О дерегулацији радних односа”, *Приступ правосуђу-инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, књига четврта, (ур.Невена Петрушић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2008.

ОБРАДОВИЋ, Горан, “Флексибилизација радних односа – узроци и границе”, *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду* бр.1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008.

ОБРАДОВИЋ, Горан, “Право на суђење у разумном року у радним споровима”, *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, (ур.Невена Петрушић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ПАВЛИЦА, Бранко, “Бугарска на путу ка Европској унији – о измени бугарског Устава од 24.септембра 2003.г.”, *Страни правни живот*, бр.1, Институт за упоредно право, Београд, 2010.

ПАРАВИНА, Душан, “Престанак радног односа по основу технолошког вишка нарочито према стандардима Међународне организације рада”, *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ПАРАВИНА, Душан, “Рад код куће радника у пракси и најновијим радно-правним стандардима међународне организације рада (изгледна реафирмација и експанзија у запошљавању)”, *Радно и социјално право – радно-правна и друга питања флексибилних форми запошљавања*, 1-3/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ПАРУН, Марија, ПЕТРУШИЋ, Невена, *Социјална предузећа и улога алтернативне економије у процесима европских интеграција*, Европски покрет у Србији, Београд, 2008.

ПАУНОВИЋ, Марко, “Међународни поглед на наше институције”, *Институционалне реформе у 2010.г.* (ред.Бошко Мијатовић), Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2011.

ПЕТРОВИЋ, Александар, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009.

ПЕТРОВИЋ, Александар, “Тенденције у развоју пензијских система”, *Радно и социјално право – стање и промене у радном законодавству* бр.1-6/2004, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс, Београд, 2004.

ПЕТРОВИЋ, Александар, “Социјална сигурност и људско достојанство”, *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2008.

ПЕТРОВИЋ, Александар, “Европски социјални модел и пензијски систем Србије – склад и несклад”, *Социјална права и Европске интеграције*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, Београд, 2011.

PISTOR, Katharina, “Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies”, *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, (ed.Peter Murrel), The University of Michigan Press, 2001.

ПОПОВИЋ, Новак, МИШИЋ, Душан, *Наша домаћа привреда – фактори, стање, унапређење*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1929.

ПРЕДОЈЕВИЋ-ДЕСПИЋ, Јелена, “Миграције становништва из Југоистичне Европе у САД на размеђу два века и место Србије у њима”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоистичне Европе* (ред.Зоран Аранђеловић), бр.13, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008.

РАДИВОЈЕВИЋ, Зоран, КНЕЖЕВИЋ-ПРЕДИЋ, Весна, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008.

РАДОВАНОВИЋ, Вељко, “Институционалне претпоставке политике регионалног развоја у условима транзиције”, *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

РАДОВАНОВИЋ, Вељко, МАКСИМОВИЋ, Маријана, “Тржишта рада и (не)запосленост у Европској унији и Србији”, *Зборник радова Географског института “Јован Цвијић” - САНУ*, књига 60 бр.2, Београд, 2010.

РЕЉАНОВИЋ, Марио, МАТИЋ, Марина, ИЛИЋ, Горан, *Приручник за примену антидискриминационог законодавства*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010.

RISMONDO, Mihovil, "Hrvatski sustav mirovinskog osiguranja i europski socijalni model", *Revija za socijalnu politiku*, svezak 17, br.1, Zagreb, 2010.

РОСИЋ, Илија, "Одсуство гранско-регионалног и равномерног развоја у Србији", *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ROZIĆ, Ivo, "Pravni i faktički okviri kolektivnih ugovora u BiH", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru XIX*, Mostar, 2006.

ROZIĆ, Ivo, "Rješavanje kolektivnih radnih sporova u Bosni i Hercegovini", *Радно и социјално право* бр.1/2009, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2009.

САВИЋ Небојша, Избављење из кризе – програм структурног прилагођавања југословенске привреде, Београд 1989.

САВИЋ, Небојша, ЦУНИЋ, Марија, "Конкурентност Србије у региону", *Милочерски економски форум 2008.г.*, Универзитет Сингидунум, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2008.

SAMUELSON Paul, NORDHAUS William, *Economics*, 14 th ed, McGraw-Hill Book, 1992.

SKEDINGER, Per, *Employment Consequences of Employment Protection Legislation* ~ Research Institute of Industrial Economics Stockholm, Sweden, 2011.

SCIARRA, Silvana, *Modernization of labour law: a current european debate*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2007.

СТАНКОВИЋ, Катарина, *Савремене економске теорије*, Економски факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2004.

СТОЈАНОВИЋ, Божо, "Формално тржиште рада", *Економске теме – Економска стварност СР Југославије (Републике Србије)*, (ур.Божидар Раичевић и Данило Шуковић), Магна Агенда, Београд, 2002.

СТОЈАНОВИЋ, Божо, *Тржишта рада и проблеми запослености у Европској Унији*, Институт за европске студије, Београд, 1997.

СТОЈАНОВИЋ, Мијал, "Престанак радног односа запослених код послодаваца који су претрпели штету услед ратних дејстава", *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

СТОЈАНОВИЋ, Мијал, *Радни спорови – СР Немачка, Аустрија, Република Италија, Република Словенија и Република Србија*, изд.Мијал Стојановић, Крагујевац, 2007.

СТОЈАНОВИЋ, Мијал, "Решавање радних спорова у аустријском праву", *Радно и социјално право – Социјална права и достојанство на раду*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Интермекс, бр.1/2008, Београд, 2008.

СТОЈАНОВИЋ, Мијал, "Радни спорови и поступак њиховог решавања у словеначком праву и пракси", *Радно и социјално право – Стање и промене у радном законодавству*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе и Интермекс бр.1-6/2004, Београд, 2004.

СТОЈИЉКОВИЋ, Зоран, “Приватизација као игра интереса и моћи”, *Улога синдиката у процесу приватизације* (ур.Дарко Маринковић), УГС “Независност”, Београд, 1999.

СТОЈИЉКОВИЋ, Милоје, “Савремени концепт управљања људским ресурсима”, *Регионални развој и демографски токови земаља Југоисточне Европе* (ред.Зоран Аранђеловић), бр.13, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2008.

STARC, Nenad (gl.ur.), “Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost”, *Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj*.

ТОДОРОВИЋ, Милош, *Глобална равнотежа*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ТОМИЋ, Теодор, *Заснивање и престанак радног односа радника у удруженом раду*, Привредно-правни приручник, Београд, 1984.

TONIN, Mirco, Employment protection legislation in central and east European countries, *South-East Europe Review* 4/2009.

TRANSITION REPORT 2011, Crisis and transition, EBRD.

TRANSITION REPORT 2010, Recovery and Reform, EBRD.

TRANSITION REPORT 2009, Growth in transition, EBRD.

ТРКУЉА, Јовица, “Србија између ауторитаризма и демократије”, *Биланс транзиције – правни видици друштвених промена у Словенији и Србији у процесу транзиције* (ур.Silvo Devetak и Јовица Тркуља), Правни факултет у Марибору и Правни факултет у Београду, Марибор-Београд, 2004.

HADŽIĆ, Mehmed, “Individualni radni spor”, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLVII, Sarajevo, 2004.

HENDLEY, Kathryn, MURRELL, Peter, RYTERMAN, Randi, “Law Works in Russia: the Role of Law in Interenterprise Transactions”, *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, (ed.Peter Murrell), The University of Michigan Press, 2001.

УВАЛИЋ, Милица, „Проблеми досадашњег модела развоја Србије“, *Нова стратегија развоја привреде Србије* (ур. Ј. Бајец, М. Јакшић), Београд 2011.

UZELAC, Alan *et.al*, “Aktualni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* god.60 br.6, Zagreb, 2010.

FRYDMAN Roman *et. al*, „When Does Privatization Work? The Impact Of Private Ownership On Corporate Performance In The Transition Economies“, *Quarterly Journal of Economics* 4/1999.

ЦАРИЋ, Славко, “Стечај и технолошки вишак”, *Престанак радног односа и технолошки вишак*, бр.4-7/2000, Југословенско удружење за радно право и социјално осигурање, Београд, 2000.

ЦАРИЋ, Славољуб, “Радни спорови у пракси Европског суда за људска права”, *Извори, остваривање и заштита права из радног односа* (ред.Зоран Ивошевић), Глосаријум, Београд, 2009.

ЦВЕТАНОВИЋ, Слободан, ЈОВОВИЋ, Душанка, МЛАДЕНОВИЋ, Игор, *Стратегијске политике Европских интеграција*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2007.

ЦВЕТАНОВИЋ, Слободан, ЈОВОВИЋ, Душанка, *Економска политика Европске уније – нова европска економија*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2006.

ЦЕРОВИЋ, Божидар, *Економика транзиције-текстови*, Економски факултет у Београду, Београд, 2003.

ЦЕРОВИЋ, Божидар, УВАЈИЋ, Милица, *Контроверзе економског развоја у транзицији*, Економски факултет у Београду, Београд 2011.

CRNIĆ-GROTIĆ, Vesna, SGARDELI-CAR, Nataša, "Ljudska prava u Europskoj uniji i praksi Europskog suda u Luksemburgu", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* br.5, Zagreb, 2010.

CRNKOVIĆ-POZAIĆ, Sanja, *Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja na tržištu rada: iskustva iz Hrvatske*, Међународна организација рада, 2006.

ČAVRAK Vladimir, "Regionalni razvoj i regionalna politika Hrvatske", *Hrvatski gospodarski razvoj* (ur. I. Družić), Zagreb 2003.

ШУКОВИЋ, Данило, "Институције – кључна полуга реформи", *Транзиција и институције* (ур.В.Вукотић *et.al.*), Институт друштвених наука, Београд, 2002.

ШУКОВИЋ, Данило, *Тржиште рада и економске неједнакости*, Институт друштвених наука, Београд, 2006.

ШУНДЕРИЋ, Боривоје, "Флексибилни облици запошљавања", у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Правни факултет у Београду, Београд, 2008.

б) Правни извори:

Закон о раду, *Службени лист Републике Црне Горе*, бр.43/03, 79/04 и 25/06.

Закон о раду, *Службени лист Црне Горе*, бр.49/08 и 26/09.

Закон о социјалном савјету, *Службени лист Црне Горе* бр.16/07 и 20/11.

Закон о стечају, *Службени лист Црне Горе* бр.1/11.

Закон о мирном рјешавању радних спорова, *Службени лист Црне Горе* бр.16/2007 и 53/11.

Закон о репрезентативности синдиката, *Службени лист Црне Горе*, бр.26/10.

Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр.55/07 (пречишћен текст).

Закон о раду, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br.43/99, 32/00 и 29/03.

Закон о раду, *Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, br.19/06 (prečišćen tekst), 19/07 и 25/08.

Закон о раду, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br.38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, 123/03, 142/03, 30/04 и 68/05 – *Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske*.

Закон о раду, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br.149/09.

Закон о мirenju, *Narodne novine Republike Hrvatske* br.18/11.

Закон о радним и социјалним судовима, *Službeni list Republike Slovenije* br.2/04.

Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије* бр.24/05, 61/05.

Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.70/01, 73/01.

Закон о основама радних односа, *Службени лист Савезне Републике Југославије* бр.29/96.

Закон о радним односима, *Службени гласник Републике Србије* бр.55/96, 28/01.

Закон о државним службеницима, *Службени гласник Републике Србије*, бр.79/05.

Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник Републике Србије*, бр.48/91, 61/92, 44/98, 39/01 и 39/02.

Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Србије*, бр.76/05,

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник Републике Србије*, бр.22/09.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник Републике Србије*, бр.33/06.

Закон о заштити слобода и права националних мањина, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр.11/02 и 57/02.

Закон о равноправности полова, *Службени гласник Републике Србије*, бр.104/09.

Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.36/10.

Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.101/05.

Закон о приватизацији, *Службени гласник Републике Србије* бр.38/01, 18/03, 45/05 и 123/07.

Закон о пензијско-инвалидском осигурању, *Службени гласник Републике Србије* бр.34/03, 85/05, 5/09, 107/09 и 101/10.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Републике Србије* бр.36/09 и 88/10.

Закон о социјално економском савету, *Службени гласник Републике Србије* бр.125/04.

Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије* бр.125/04 и 104/09.

Закон о посредовању – медијацији, *Службени гласник Републике Србије* бр.18/2005.

Закон о правима радника за чијим је радом престала потреба, *Службени гласник Социјалистичке Републике Србије* бр.16/89.

Закон о средствима солидарности за запослене који су привремено остали без посла услед ратних дејстава, *Службени гласник Републике Србије* бр.33/99, 29/01 (Закон о престанку важења).

Закон о парничном поступку, *Службени гласник Републике Србије* бр.72/11.

Закон о парничном поступку *Службени гласник Републике Србије* бр.125/04 и 111/09.

Nacionalni plan Republike Hrvatske za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012.godinu.

Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020.г, *Службени гласник Републике Србије* бр.37/11.

Национални акциони план запошљавања за 2011.г, *Службени гласник Републике Србије* бр.55/10.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за периоду од 2007 до 2012.године, *Службени гласник Републике Србије* бр.21/07.

Програм за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију, *Службени гласник Републике Србије*, бр.64/05.

Социјални програм за запослене којима престаје радни однос у процесу реструктурирања предузећа и припреме за приватизацију, стечаја и ликвидације, *Службени гласник Републике Србије*, бр.12/02.

Одлука о одређивању девастираних подручја (општина) Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр.63/04.

Европска социјална повеља, 1961.

Измењена Европска социјална повеља из 1996.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community ~ *Official Journal of the European Union* C 306/07 – 17.12.2007.

Consolidated versions of the Treaty of European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 83/10 – 30.03.2010.

Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, Commission of the European Communities, Brussels, 2006.

Повеља о основним правима у Европској унији, 2000.

Декларација МОП о основним принципима и правима на раду, 1998.

Декларација МОП о социјалној правди у циљу праведне глобализације, 2008.

Конвенција МОП бр.97 о миграцији ради запошљавања, 1949.

Конвенција МОП бр.143 о радницима мигрантима, 1975.

Конвенција МОП бр.158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, 1982.

Извештај о стању у финансијском систему, *Народна банка Србије*, мај 2009.

Извештај о развоју Србије у 2008, *Републички завод за развој*, Београд, 2009.

Конкурентност Србије 2008, *Републички завод за развој*.

Информатор о раду Републичке агенције за мирно решавање радних спорова од 31.12.2010 ~ www.ramrrs.gov.rs

Саопштење ЛП 11 бр.78 од 31.03.2010, *Републички завод за статистику*.

Саопштење ИН 10 бр.298 од 30.10.2009.г, *Републички завод за статистику*.

Саопштење ИН 10 бр.109 од 30.04.2010.г, *Републички завод за статистику*.

Саопштења СТ 11-16 бр.114-119 од 30.04.2010, *Републички завод за статистику*.

Српски економски дијаграм (СЕД) – актуелна економска кретања бр.9, *Републички завод за развој*, септембар 2009.г.

Цитиране пресуде и мишљења:

Пресуда Врховног суда Републике Црне Горе, Рев.бр.565/03 од 19.04.2006.г.

Решење Врховног суда Србије, Рев.бр.576/05 од 01.03.2006.г.

Пресуда Врховног суда Србије, Рев.бр.130/04 од 29.10.2004.г.
Пресуда Врховног касационог суда Србије Рев.П бр.404/10 од 18.03.2010.г
Пресуда Врховног касационог суда Рев.П бр.1481/10 од 23.06.2010.г
Пресуда Врховног касационог суда Србије, Рев.П бр.1494/10 од 27.05.2010.г.
Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж.І бр.123/10 од 29.06.2010.г
Мишљење Министарства рада и социјалне политике, бр.011-00-98/2011-02
од 10.02.2011.г.

Цитиране интернет странице:

www.ebrd.org
[http://: epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)
www.bhas.ba
www.stat.gov.mk
www.stat.gov.rs
www.dzs.hr
www.instat.gov.al
www.monstat.org
www.priv.rs
www.srbija.gov.rs
www.prsp.gov.rs
www.fefa.rs
www.prsp.gov.rs
www.vasaprava.org
www.sef.rs
www.ijf.hr
www.socijalnisavet.rs
www.ramrrs.gov.rs
www.rsp.hr
www.poslovnimagazin.biz

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ПРОЦЕСУ РАЗВОЈА ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ

- Сажетак -

Изградња институционалне инфраструктуре тржишне привреде суштински мења положај запослених. Тржишно реструктурирање привреда, приватизација и реорганизација привредних субјеката трансформишу сам појам рада и дубоко задиру у правни, економски и социјални положај запослених.

Правно-економски систем једне земље, према владајућем мишљењу, може бити ефикасан и просперитетан само ако постоје добра, јасна и институционално утемељена правила понашања која ће важити за све субјекте.

Институционалне промене морају водити успостављању јасних, али при том и поузданих, правила понашања која важе за све субјекте. Приликом конципирања институционалних решења, треба имати у виду садашњост, али она морају бити оријентисана и на будућност, јер добро успостављена решења резултате дају у дужем временском року. Истовремено, она воде правној сигурности.

Процес развоја тржишне привреде, донео је и промене у области рада и тржишта рада, где долази до корених промена. Истовремено је довео и до промена у структури радне снаге, уз истовремено повећање несигурности радног места. Истина, такав тренд је присутан и у развијеним земљама.

Положај запослених и процеси на тржишту рада у земљама у транзицији су у жижи интересовања научне и стручне јавности, будући да се кроз та питања прелама однос рада и капитала, од чијег решавања зависе дугорочно и бројни други друштвени односи. Око тих питања сучељавају се и различите теоријске концепције.

Радно законодавство транзиционих земаља трпи корените промене. Већина тих држава је у постсоцијалистичком периоду, у складу са прихваћеним неолибералним концептом, извршила дерегулацију тржишта рада и флексибилизацију радних односа у циљу повећања конкурентности, привлачења страних инвестиција и лакшег запошљавања у приватном сектору. Но, у пракси ти резултати нису постигнути.

За разлику од ранијег периода када су права радника била квантитативно и квалитативно тако широка да се говорило о државном заштитном законодавству радника, у транзиционом периоду дошло је до редукције тих права. Запослени више не могу рачунати на потпуну сигурност постојећих радних места.

Флексибилне форме су најчешће повољне по капитал и по послодавца, али не и у истој мери за запослене (као и за лица која траже запослење), јер флексибилност води смањењу сигурности. Флексибилност, која води смањењу сигурности и заштите радника, треба на одговарајући начин амортизовати. Повећање нивоа запослености треба бити одговор, баланс и извор сигурности запосленима за ону сигурност коју губе увођењем, и доминирањем, флексибилних форми запослења. Осим тога, држава треба да пружи одговарајућу материјалну помоћ запосленима који су, као технолошки вишак, остали без посла, а истовремено да им повећа шансе за налажење другог посла и поновно запослење. Због свега тога, одговорност државе је повећана. Истовремено, запослени морају „радити“ и на личном усавршавању, стицању нових вештина и додатном образовању.

INSTITUTIONAL FRAMEWORKS OF POSITION OF THE EMPLOYED IN A PROCESS OF MARKET ECONOMY DEVELOPMENT

- Summary -

Formation of institutional infrastructure of market economy changes position of the employed essentially. Market restructuring of economies, privatization and reorganization of economic agents transform the very concept of work and deeply encroach upon legal, economic and social position of the employed.

Legal and economic system of a country, according to the current opinion, can be efficient and prosperous only if there are adequate, clear and institutionally established rules of behaviour applicable to all the subjects.

Institutional changes must lead to the establishment of clear, but at the same time reliable rules of behaviour applicable to all subjects. On conceiving institutional solutions, we should bear in mind the presence, but they also must be future-oriented, because well-established solutions give results in a longer period of time. At the same time, they lead to legal security.

A process of market economy development brought also some changes in the area of work and labour market, where radical changes happened. At the same time, there were also changes in the structure of the work force, together with simultaneous increase of employment insecurity. However, it is true that this trend is present also in developed countries.

Position of the employed and processes on the labour market are in the focus of scientific and expert public, since relationship of work and capital reflects itself through these issues and because numerous other social relations, in the long run, depend on solving them. Different theoretical conceptions clash over these issues.

Labour legislation of countries in the process of transition bears radical changes. Most of these countries in their post-socialist periods, and in accordance with the accepted neo-liberal concept, implemented labour market deregulation and made their labour relations more flexible with the aim to increase competitiveness, to attract foreign investments and to make finding employment in a private sector easier. However, those aims have not been achieved in practice.

As a difference from the previous period when workers' rights were so wide both in a quantitative and qualitative sense, that state protective legislation was talked about, in the period of transition, there is reduction of those rights. The employed cannot count on absolute employment security of the existing work positions.

Flexible forms are most frequently favourable for both capital and an employer, but they have different influence on the employed (and those looking for a job), because flexibility leads to security decrease. Flexibility, which leads to decrease of security and protection of workers, should be amortized in an appropriate way. Increase of a level of employment should be the answer, balance and the source of security for the employed in exchange for loss of security due to introduction and domination of flexible forms of employment. Besides, a state should offer proper material support for employees who, due to redundancy, lost their jobs, and, at the same time, to increase their chances of finding another job and becoming employed again. This is why responsibility of the state is increased. Simultaneously, employees must 'work' on personal development, on acquiring new skills and additional education.