

OSVRTI

Osvrt 1. Čekajući Zakon o radu: kome sve Zakon o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru smanjuje primanja?

Jelena Žarković-Rakić

U Q3 ove godine dva zakonska rešenja iz domena radnih odnosa izazvala su najveću pažnju u javnosti: Zakon o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru, koji je usvojen krajem septembra meseca i Zakon o radu, o kojem se vodi intenzivna rasprava poslednjih nedelja, a čije usvajanje je najavljeno za narednu godinu.

Iako su predstavnici Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike učestvovali u nizu konferencija i okruglih stolova na temu izmena Zakona o radu, za sada nisu izašli sa predlozima konkretnih izmena. Čini se da i dalje ne postoji snažna politična volja za promenama krovnog zakona o regulisanju radnih odnosa. Podsetimo, od 2000. godine doneta su dva zakona o radu, prvi 2001. a potom novi zakon 2005. godine. Studija Svetske banke o tržištu rada Srbije¹ ocenjuje, da je u poređenju sa prethodnom regulativnom, zakon iz 2001. u značajnoj meri povećao fleksibilnost tržišta rada kroz izmene u zapošljavanju i otpuštanju, raspodeli rada, i kolektivnom pregovaranju. U studiji se promene nastale Zakonom o radu iz 2005. godine smatra značajnim, ali ne fundamentalno različitim u odnosu na prethodni zakon. Opšti zaključak analize trenutnog zakona jeste to da regulativa tržišta rada u Srbiji nije posebno rigidna u poređenju sa drugim zemljama u regionu Jugoistočne Evrope ili u zemljama OECD-a. Pored toga, ograničeni inspekcijски kapaciteti bez sumnje smanjuju meru u kojoj zakoni o radu u suštini utiču na rezultate tržišta rada

Jedan od često korišćenih pokazatelja fleksibilnosti tržišta rada jeste Indeks zakonodavne zaštite zaposlenja (*Employment protection index*, EPI). Nakon usvajanja Zakona iz 2005. godine Svetska banka² i OECD³ su odvojeno izračunavali vrednost ovog indeksa korišćenjem neznatno različitih metodologija i zemalja za poređenje, ali rezultati oba istraživanja nedvosmisleno ukazuju na to da je Srbija negde u sredini po nivou EPI indeksa. Dodatno, obe analize upozoravaju da relativno velika zaposlenost u sivoj ekonomiji i ograničeni kapaciteti inspekcijских službi u zvaničnom sektoru bez sumnje doprinose smanjenju uticaja formalnih pravila na performanse tržišta rada. Na taj način se dodatno po-

boljšava relativna pozicija Srbije u pogledu zakonodavne zaštite zaposlenja u najnovijem poređenju sa zemljama OECD-a, ako ne i sa zemljama Jugoistočne Evrope.

U svom istraživanju iz 2008. OECD je utvrdio ponderisanu vrednost indeksa striktnosti zaposlenja za Srbiju u iznosu od 2,4 (na skali od 0 do 6), što Srbiju svrstava u zemlje sa srednjim nivoom striktnosti zaposlenja. Po pojedinačnim elementima ocene u striktnosti zaštite ugovora na neodređeno vreme u Srbiji su sledeće: za proceduralnu kompleksnost 2,5; za težinu otpuštanja 3,0; i za otkazni rok i otpremninu 1,2. U pogledu zaštite privremenih ugovora o radu, za zaštitu ugovora na određeno vreme ocena je čak 4,3; za rad agencija za privremeni rad 0,5 i za dodatna ograničenja kolektivnim otpuštanjima 2,9. U svojoj analizi OECD dodatno relativizuje svoje nalaze za Srbiju, ističući da postoje jake indicije da je sprovođenje nekih zakonskih odredbi koje su nominalno veoma striktno zapravo daleko od univerzalnog. Na primer, iako zakon propisuje da jedna osoba može raditi na određeno vreme kod istog poslodavca najduže jednu godinu, ta odredba se masovno ignoriše, uglavnom bez ikakvih sankcija za poslodavce koji je krše.

S druge strane, postoje neke specifične odredbe koje ne ulaze u izračunavanje indeksa, a koje dodatno povećavaju zaštitu zaposlenih. Takva je odredba po kojoj se otpremnina isplaćuje zaposlenima po osnovu ukupnih godina radnog staža, a ne godina radnog staža kod poslednjeg poslodavca. S tim u vezi, podsetimo da se prethodna Vlada krajem 2011. godine, u okviru tadašnjeg aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom, obavezala da će promeniti dve odredbe Zakona o radu. Prva izmena odnosila se na isplatu otpremnine čija bi se visina utvrđivala u zavisnosti od trajanja zaposlenja isključivo kod poslednjeg poslodavca, umesto dosadašnje prakse koja se bazirala na celokupnom radnom stažu. Druga izmena odnosila se na produženje trajanja ugovora na određeno vreme sa sadašnjih 12 meseci na 3 godine. Obe izmene zagovarao je Savet stranih investitora još od 2010. godine, a prošle godine im se pridružilo i Unija poslodavaca. Nijedna od predloženih izmena nije usvojena do sada.

I Ministarstvo finansija i privrede u nedavno objavljenoj Fiskalnoj strategiji za 2013. godinu⁴ ukazuje na neophodnost izmena radnog zakonodavstva kako bi se povećala fleksibilnost i mobilnost na tržištu rada. Konkretno, u strategiji se navodi da se ključne promene Zakona o radu moraju odnositi na smanjenje prekomerne zaštite

1 http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/LMA_Serbian.pdf

2 World Bank (2005b). *Doing Business 2006*. Washington, DC.

3 OECD, 2008. *Serbia: A Labour Market in Transition*, Paris: OECD

4 <http://mfp.gov.rs/newsitem.php?id=8628>

za zaposlene, smanjivanje rigidnosti u zapošljavanju i otpuštanju, obračun otpremnina zasnovan samo na stažu kod poslednjeg poslodavca, produženje trajanja ugovora o radu na određeno vreme sa jedne na tri godine, unapređenje pravnog okvira za samozaposlene (freelancers and independent contractors) i efikasnije kolektivno pregovaranje uz učesće udruženja poslodavaca i nadležnog državnog organa (str. 97.)

Neka od pitanja, posebno ona koja se odnose na vrednosne sudove, svakako da bi zahtevala intenzivnu debatu između ključnih socijalnih partnera u cilju postizanja odgovarajućeg kompromisa. S druge strane, postoje praktični, tehnički problem sa zakonom oko kojih bi se konsenzus lako postigao ili već jeste kroz dosadašnje neformalne debate⁵. Međutim, već nekoliko godina Ministarstvo rada okleva u preduzimanju konkretnih koraka u želji da se usaglasi ceo paket promena koji bi potom bio usvojen. Na ovaj način se produžava negativno dejstvo tehnički loših rešenja u domenu otpremnina, regulative radnog vremena, kolektivnog pregovaranja i generalno preterane regulative radnih odnosa. Stoga, po našem mišljenju bilo bi bolje promeniti Zakon u radu u dva koraka – prvo, u kratkom roku izmeniti odredbe koje bi dovele do tehničkih poboljšanja zakona, a potom u drugom koraku o opštijim pitanjima raspravljati uz više strpljenja svake strane u socijalnom dijalogu i više odlučnosti na strani Vlade.

Čekajući donošenje novog Zakona o radu, u javnosti je takođe veliku pažnju izazvalo usvajanje Zakona o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru. Zakon je najavljivan kao jedna od mera ograničavanja visokih primanja top menadžmenta javnih preduzeća, a manje se govorilo o nameri zakonodavca da izjednači primanja za zaposlene u javnim preduzećima i sektoru države (administracija, obrazovanje, zdravstvo, socijalni rad) za rad istog stepena složenosti. Naime, zakon nalaže da zaposleni u javnom sektoru koji obavljaju prateće i pomoćno-tehničke poslove (a to su između ostalih spremačice, kafe-kuvarice, radnici obezbeđenja i sl.) imaju ista primanja kao nameštenici u državnoj upravi, i to iz platnih grupa: IV, V I VI, ukoliko obavljaju slične poslove. To je upravo i bila namera zakonodavca - da se za isti posao u javnom sektoru, bilo da pojedinac radi u sektoru države ili javnom preduzeću, izjednače primanja. Imajući u vidu koeficijente za nameštenike iz Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (koji se kreću u intervalu 1-1.5 za pomenute platne razrede, i iznos osnovice od 18.444 dinara), to bi značilo da se za zaposlene koji obavljaju prateće i pomoćno-tehničke poslove u javnom sektoru formira plafon zarada u iznosu od nešto više od 27.000 dinara. Stoga, ne iznenađuju

štrajkovi radnika u javnim komunalnim preduzećima u više gradova u Srbiji koji takođe žele da budu izuzeti iz ovog zakona.

Postavlja se pitanje, međutim, da li su štrajkovi opravdani s obzirom da je teško naći argument u korist zahteva da rad istog stepena složenosti (recimo, rad kafe kuvarice) bude više plaćen ukoliko pojedinac radi u javnom preduzeću nego kada je zaposlen kod privatnika ili u sektoru države. Ova pojava posebno zabrinjava imajući u vidu predimenzioniranu zaposlenost u javnim preduzećima što dovodi do niže produktivnosti radnika. Stoga, bilo bi pogrešno ukoliko bi Vlada popustila pod pritiscima koji dolaze iz sindikata javnih preduzeća i neka od njih uvrstila na listu onih na koje se zakon ne primenjuje.

U pogledu ograničenja maksimalne zarade, Zakon nalaže da ona ne može biti veća od iznosa koji se dobija množenjem osnovice i najvećeg koeficijenta za položaj, utvrđenog zakonom kojim se uređuju plate državnih službenika i nameštenika. To praktično znači da najviša zarada u javnom sektoru ograničena se na 162.740 dinara, bez minulog rada. Međutim, zakon ostavlja mogućnost da se zarada rukovodioca javnih preduzeća poveća i do 30% u odnosu na osnovnu zaradu, kroz takozvani varijabilni deo, a u slučaju ostvarivanja dobrih poslovnih rezultata preduzeća. Postavlja se pitanje da li se na ovaj način ostavlja prostor za opstanak visokih primanja za pojedince koji su do sada imali izuzetno visoke zarade ali ovaj put kroz varijabilu.

Kada se pogleda tekst zakona još jedna odredba ostavlja prostor za diskreciono ponašanje Vlade. Naime, ograničenje zarada se ne primenjuju na javna preduzeća i pravna lica koji kao učesnici na tržištu imaju konkurenciju, a kriterijume i merila za određivanje koja su to preduzeća ima isključivo Vlada.

⁵ Arandarenko, M. European Employment Observatory Quarterly Report from the SYSDM Correspondent, Serbia, October 2012