



Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



EX ANTE ANALIZA PROŠIRENJA SISTEMA POJEDNOSTAVLJENOG ANGAŽOVANJA RADNIKA NA PRIVREMENIM I POVREMENIM POSLOVIMA

Izdavač:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovane kancelarije
Bon i Ešborn, Nemačka

Projekat „Upravljanje otpadom u kontekstu klimatskih promena (DKTI)“
Ilije Garašanina 4/10
11000 Beograd, Srbija
T + 381 11 33 44 342
impact@giz.de
www.giz.de

avgust, 2020. godine

Odgovorno lice:

Marija Bogdanović, vođa projekta

Prelom:

Upravljanje otpadom u kontekstu klimatskih promena (DKTI)

Autorka:

Irena Đorđević

Recezent:

Jelena Bojović
Milan Stefanovic
Dragana Ilić

Istraživački tim:

Jelena Rančić
Milica Anđelković Đoković
Ana Milovanović

Istraživanje građana:

Ipsos Strategic Marketing

Fokus grupe:

Smart Plus Research

GIZ snosi odgovornost za sadržaj ove publikacije.

U ime nemačkog Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ)

SADRŽAJ

REZIME	6
1. UVOD.....	8
2. METODOLOGIJA	9
Nestandardni oblici zapošljavanja	10
Nestandardno zapošljavanje u Srbiji	14
Regulatorni okvir nestandardnog zapošljavanja	18
Ugovaranje privremenog rada	19
Procedura angažovanja privremenih radnika	21
Poreski troškovi privremenog rada	23
Identifikovani problemi	25
Primer dobre prakse – sezonski rad u poljoprivredi	26
Analiza trenutne situacije prema sektorima ili vrstama poslova	29
1. Kućni i pomoćni poslovi	29
2. Sakupljanje sekundarnih sirovina	37
3. Turizam i ugostiteljstvo	44
4. Građevinarstvo	49
Mogući pravci reforme.....	55
1. Opšti pravci reforme	56
2. Primenljivost sistema pojednostavljenog angažovanja prema delatnostima	59
Pojednostavljeni način angažovanja radnika na privremenim i povremenim poslovima	61
Registar individualnih sakupljača neopasnog otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina.....	67
LITERATURA.....	74

Spisak tabela i grafikona

Tabela 1 Zaposlenost u Srbiji, 2019, Anketa o radnoj snazi, RZS	14
Tabela 2 Zaposleni prema tipu radnog vremena, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS	16
Tabela 3 Zaposleni prema vrsti rada, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS	17
Tabela 4 Poreski troškovi po Ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, NALED proračun	25
Tabela 5 Karakteristike angažovanja putem elektronskog portal, NALED 2020	29
Tabela 6 Broj radnika angažovanih na kućnim i pomoćnim poslovima, Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi, 2018 (podaci dobijeni na zahtev)	33
Tabela 7 Ugovaranje i plaćanje zarade na kućnim i pomoćnim poslovima, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020.....	34
Tabela 8 Cene određenih sirovina kod privatnih operatera i Javno-komunalnih preuzeća.....	41
Tabela 9 Ugovaranje i plaćanje zarade prilikom otkupa sekundarnih sirovina, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020.....	42
Tabela 10 Siva ekonomija u turizmu i ugostiteljstvu, Siva ekonomija u Srbiji 2017, NALED	45
Tabela 11 Ugovaranje i plaćanje zarade na privremenim poslovima u ugostiteljstvu i turizmu, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020	47
Tabela 12 Siva ekonomija u građevinarstvu, Siva ekonomija u Srbiji 2017, NALED.....	50
Tabela 13 Udeo formalne i neformalne zaposlenosti u građevini, Anketa o radnoj snazi, RZS; NALED proračun.....	51
Tabela 14 Ugovaranje i plaćanje zarade na privremenim poslovima u građevini, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020.....	52
Tabela 15 Opterećenje minimalne zarade na ½ radnog vremena sa različitim tipovima osnovica za plaćanje doprinosa, NALED proračun.....	57
Tabela 16 Procenjeni budžetski prihodi po osnovu uplate poreza i doprinosa za privremene i povremene radnike angažovane na kućnim i pomoćnim poslovima, NALED proračun.....	66
Tabela 17 Procenjeni budžetski troškovi po osnovu uvećanja novčane socijalne pomoći za registrovane sakupljače sekundarnih sirovina na mesečnom nivou, NALED proračun.....	72
Tabela 18 Procenjeni budžetski troškovi po osnovu uplate doprinosa za PIO iz budžeta RS za registrovane sakupljače sekundarnih sirovina na mesečnom nivou, NALED proračun.....	73
Grafikon 1 Neformalna zaposlenost u Srbiji, Anketa o radnoj snazi, RZS; NALED Proračun	15
Grafikon 2 Tip radnog vremena u privatnom sektoru: registrovani i neregistrovani, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS	16
Grafikon 3 Zaposleni prema vrsti ugovora, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS	17
Grafikon 4 Zaposleni radnici prema dužini trajanja privremenog rada, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS	18

Grafikon 5 Zastupljenost različitih vrsta kućnih i pomoćnih poslova, Istraživanje stavova građana, Ipsos / NALED, 2020	31
Grafikon 6 Distribucija radnika na kućnim i pomoćnim poslovima prema polu, Istraživanje stavova građana, Ipsos / NALED, 2020	32
Grafikon 7 Poresko opterećenje neto i bruto 2 prosečne zarade u Srbiji, Republički zavod za statistiku; NALED proračun;	56
Grafikon 8 Opterećenje neto i bruto 2 minimalne zarade na 1/2 radnog vremena sa različitim sa različitim tipovima osnovica za plaćanje doprinosa, NALED proračun	58

Spisak skraćenica

APR – Agencija za privredne registre

CROSO – Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja

EU – Evropska unija

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Nemačka agencija za međunarodnu saradnju

ILO / MOR – International Labour Organization / Međunarodna organizacija rada

JKP – Javno-komunalno preduzeće

NALED – Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

PDV – Porez na dodatu vrednost

PIO – Penzijsko i invalidsko osiguranje

PP – privremeni i povremeni

RZS – Republički zavod za statistiku

REZIME

Neformalno zapošljavanje jedan je od vodećih socio-ekonomskih izazova sa kojima se Srbija suočava. U strukturi sive ekonomije u Srbiji, neformalna zaposlenost, odnosno delimična ili potpuna isplata zarada u gotovini, čine znatno veći deo nego neprijavljeni profit: na svakih 100 dinara sive ekonomije, 62 dinara čine neprijavljene plate, a 38 dinara neprijavljeni profit. Neformalni radnici se prema zvaničnoj statistici vode kao zaposlena lica, ali su uskraćeni za osnovna prava koja proističu iz radnog odnosa poput penzijskog i zdravstvenog osiguranja.

Neformalni rad čini 18,2% zaposlenosti u Srbiji, i pored poljoprivrede, najčešće se javlja u turizmu i ugostiteljstvu (15,1%), i građevinarstvu (11,3%). Jedan od razloga jeste privremeni i povremeni karakter pojedinih vrsta poslova u ovim delatnostima na kojima se radnici angažuju na kraći vremenski rok, u većem intezitetu.

Takođe, kućni i pomoćni poslovi i sakupljanje sekundarnih sirovina su primeri poslova za koje ne postoje zvanične statistike, a na kojima je značajan broj lica angažovan neformalno: prema rezultatima istraživanja građana, 55.877 domaćinstava u Srbiji (2,3%) u proseku godišnje angažuje radnike privremeno i povremeno na kućnim i pomoćnim poslovima, dok je na poslovima sakupljanja sekundarnih sirovina angažovano između 35.000 i 55.000 neformalnih sakupljača.

Karakteristika privremenog rada u Srbiji jeste da je on izrazito kratak: 35% radnika koji su privremeno angažovani rade kraće od tri meseca, još 20% njih angažovano je na period do šest meseci, dok dodatnih 16% radi do 12 meseci. Takođe, 126.000 lica radi samo na osnovu usmenog dogovora.

Troškovi legalnog angažovanja privremenih i povremenih radnika viši su nego kod Ugovora o radu: na minimalnu neto zaradu od oko 30.000 dinara, troškovi poreza i doprinosa u proseku iznose 16.000 dinara (1/2 neto zarade), a za većinu lica (radnike starije od 26 godina, nezaposlena lica, lica zaposlena sa nepunim radnim vremenom i korisnike starosne penzije) mogu biti i skoro 20.000 dinara (2/3 neto zarade).

Bez obzira na to što je priroda poslova i način angažovanja radnika znatno dinamičniji, sama procedura prijave i odjave privremenih radnika ista je, ako ne i komplikovanija (zbog osnove osiguranja) kao kod angažovanja stalnih radnika, po Ugovoru o radu, što je jedan od razloga zbog kojeg poslodavci ne prijavljuju radnike koji rade privremeno.

Kad je reč o kućnim i pomoćnim poslovima, svako drugo lice angažovano je neformalno. Najčešće se angažuju lica za poslove nege (50%), kao što su čuvanje dece (babysitting), čuvanje i nega starih lica i čuvanje kućnih ljubimaca, zatim za male kućne popravke (29%) i poslove čišćenja i održavanja (21%). Izražena je i diverzifikacija prema polu: dok žene u većem procentu obavljaju poslove čuvanja dece i starijih lica, (92% žena naspram 1% muškaraca), muškarci su češće angažovani kao house majstori (95,8% muškaraca naspram 1,4% žena).

Iako čak 87% prikupljenog otpada dolazi iz sive zone, sakupljanje sekundarnih sirovina koje za između 6.000 i 10.000 porodica čini primarni izvor prihoda, nije regulisano na adekvatan način i da može biti kažnjivo. Specifičnost ove vrste radnog angažovanja sa aspekta radno-pravnih obaveza ogleda se u činjenici da otkupljivači odnosu prema sakupljačima nisu poslodavci, nego je u pitanju komercijalni, kupoprodajni odnos otkupljivača i sakupljača.

U oblasti turizma i ugostiteljstva specifičnost se ogleda u potrebi za povremenim i privremenim angažovanjem radnika po pozivu, kao ispomoć, koja se ne vezuje nužno za određene vrste poslova, niti sezonu. Zbog nemogućnosti da unapred predvide kada će se ukazati potreba za dodatnim angažovanjem radnika, i obaveze da sa radnicima unapred zaključe Ugovor, ovi radnici gotovo uvek rade na crno.

Na kraju, više od trećine radnika u građevinarstvu je angažovano neformalno, a među njima su najčešće oni koji rade privremeno, kao pomoćni radnici na fizičkim poslovima. To su lica kojima je često fizički rad na građevini dodatan izvor prihoda, bilo da su radno angažovani na drugim poslovima ili se bave poljoprivredom.

Stoga, sistem pojednostavljenog načina angažovanja sezonskih radnika u poljoprivredi može da posluži kao primer dobre prakse kako se neformalni rad može smanjiti u značajnoj meri. U prvoj godini primeni elektronskog sistema prijave radnika na sezonskim poslovima u poljoprivredi, broj registrovanih sezonaca povećan je sa 3.500 na nešto više od 26.600. Tokom 820.000 dana angažovanja za njih su plaćeni porezi i doprinosi u iznosu od 250 miliona dinara, a novi sistem koristilo je 311 poslodavaca.

Nalazi analize pokazuju da u oblastima kućnih i pomoćnih poslova, turizmu i ugostiteljstvu i građevinarstvu postoji potreba za pojednostavljenjem načina angažovanja privremenih i povremenih radnika. Stoga se uz određena prilagođavanja postojeći sistem pojednostavljenog angažovanja radnika u poljoprivredi može primeniti i na ove oblasti. Posebno je važno definisati jasna ograničenja u pogledu vrste poslova i broja dana angažovanja kako ne bi dolazilo do zloupotreba sistema.

S druge strane, imajući u vidu da između sakupljača sekundarnih sirovina i operatera ne postoji klasičan odnos poslodavca i radnika, predlog je uspostavljanje posebnog Registra individualnih sakupljača neopasnog otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina. Na taj način bi se kreirala jedinstvena evidencija sakupljača, zajedno sa informacijama o sirovinama koje oni donose otkup, čime bi se postojeće evidencije uvezale u jedan sistem, ali i omogućilo efikasnije upravljanje tokovima otpada.

1. UVOD

Godinama unazad, neformalno zapošljavanje jedan je od vodećih socio-ekonomskih izazova sa kojima se Srbija suočava. Koliko je rasprostranjeno govori podatak da u strukturi sive ekonomije u Srbiji, neformalna zaposlenost, odnosno delimična ili potpuna isplata zarada u gotovini, čine znatno veći deo sive ekonomije nego neprijavljeni poslovni višak (profit): na svakih 100 dinara sive ekonomije, 62 dinara čine neprijavljene plate, a 38 dinara neprijavljeni profit¹. Neformalni radnici se prema zvaničnoj statistici² vode kao zaposlena lica, ali su uskraćeni za osnovna prava koja proističu iz radnog odnosa poput penzijskog i zdravstvenog osiguranja. Stopa neformalne zaposlenosti u 2019. godini iznosila je 18,2%³, a među delatnostima u kojima je neformalni rad najzastupljeniji izdvajaju se poljoprivreda, ugostiteljstvo, saobraćaj i građevinarstvo⁴.

S tim u vezi, u decembru 2015. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za 2016. godinu, u okviru kojeg je kao jedna od aktivnosti navedeno uspostavljanje mehanizma za efikasniju prijavu sezonskih radnika u poljoprivredi⁵. Ova aktivnost bila je u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i nastavila je da se nalazi u revizijama ovog dokumenta, sve do juna 2018. kada je Narodna skupština usvojila Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima („Službeni glasnik RS”, broj 50/18). Cilj donošenja ovog Zakona bio je da se poslodavcima olakša angažovanje radnika na sezonskim poslovima, a sezonskim radnicima omogući da za svoj rad dobiju sva prava koja iz ove vrste angažovanja proizilaze.

Uz podršku Nemačke razvojne saradnje, napravljen je softver za e-registraciju (www.sezonskiradnici.gov.rs), kao i mobilna aplikacija, koji poslodavcima omogućavaju da jednostavno prijave sezonskog radnika u poljoprivredi, i za njegovo angažovanje plate doprinose za socijalno osiguranje⁶. Takav pristup rezultirao je time da je u prvoj godini broj registrovanih sezonaca povećan sa 3.500 na nešto više od 26.600. Tokom 820.000 dana angažovanja za njih su plaćeni porezi i doprinosi u iznosu od 250 miliona dinara, a novi sistem koristilo je 311 poslodavaca.

¹ Krstić, G., & Radulović, B. (2018), *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, p. 3

² Prema definiciji Republičkog zavoda za statistiku, zaposlenim se smatra svako lice koje je najmanje jedan sat u nedelji obavljalo neki plaćeni posao, bez obzira na to da li je zasnovalo radni odnos ili ne. Izvor: Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019. str. 62

³ Republički zavod za statistiku, 2019, *Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji*, p. 7

⁴ Krstić, G., & Radulović, B. (2018), *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, p. 25

⁵ Dostupno na:

<http://uzmiracun.rs/images/preuzmite/Akcioni%20plan%20za%20sprovedjenje%20Nacionalnog%20programa%20za%20suzbijanje%20sive%20ekonomije%20za%202016,%20sa%20projekcijom%20za%202017..pdf>

⁶ Penzijsko i zdravstveno osiguranje u slučaju povrede na radu

Stoga je kao prioritet u Akcionom planu za suzbijanje sive ekonomije 2019/2020 definisana mera 3.4 *Proširenje obuhvata Zakona o pojednostavljenom angažovanju sezonskih radnika*: u određenim delatnostima ili na druge poslove⁷. Cilj je da se poslovi koji su ograničenog trajanja (nekoliko dana mesečno) uvedu u legalne tokove, tako što će se pojednostaviti način registrovanja radnika, kao i obračun i uplata poreza i doprinosa.

Jedna od početnih aktivnosti koje treba da doprinesu realizaciji ove mere jeste izrada ex ante analize za proširenje pojednostavljenog angažovanja sezonskih radnika (3.4.2), kako bi se na osnovu analize stanja i uporedne prakse utvrdilo u kojoj meri se postojeći model pojednostavljenog angažovanja može implementirati u drugim delatnostima. Cilj analize koja je pred vama jeste da pruži sveobuhvatni pregled trenutnog načina angažovanja radnika na privremenim i povremenim poslovima u Srbiji, uključujući kućne i pomoćne poslove, sakupljanje sekundarnih sirovina, kao i angažovanje radnika na sezonskim poslovima u turizmu i ugostiteljstvu, i u građevinarstvu. Dodatno, na osnovu analize stanja, predstavljen je zaključak u kojoj meri je model pojednostavljenog angažovanja, kakav je primenjen u sektoru poljoprivrede, primenljiv na date poslove, zajedno sa predlozima za unapređenje postojećeg sistema pojednostavljenog angažovanja tako da bude primenljiv na druge delatnosti, i uspostavljanje Registra sakupljača sekundarnih sirovina.

2. METODOLOGIJA

Ex ante analiza proširenja pojednostavljenog angažovanja radnika na povremenim poslovima sprovedena je u periodu od decembra 2019. do maja 2020. godine, a istraživanje je realizovano u nekoliko faza:

1. **Desk istraživanje i mapiranje ključnih stakeholdera:** U periodu od novembra 2019. do januara 2020. prikupljeni su podaci od relevantnih državnih institucija (Republički zavod za statistiku, Poreska uprava, Nacionalna služba za zapošljavanje i dr.) i međunarodnih organizacija (Međunarodna organizacija rada, Eurofound i dr.), o tržištu rada i njegovim karakteristikama u Srbiji i svetu. Poseban fokus stavljen je na nestandardne oblike zapošljavanja, kao i na vrste poslova i delatnosti u kojima je ono zastupljeno: kućni i pomoćni poslovi, sakupljanje sekundarnih sirovina, turizam i ugostiteljstvo, i građevinarstvo.
2. **Fokus grupe:** za potrebe realizacije četiri fokus grupe sa poslodavcima koji angažuju radnike na povremenim poslovima u navedenim oblastima angažovana je agencija za istraživanje tržišta - Smart Plus Research. Kao okvir za moderiranu diskusiju među učesnicima služio je vodič sastavljen iz šest tematskih celina:

⁷ Dostupno na: <http://uzmiracun.rs/akcioni-plan.php?Mera=3.4%20Pro%20C5%A1irenje%20obuhvata%20Zakona%20o%20pojednostavl%20D1%98enom%20anga%20C5%BEovanju%20sezonskih%20radnika&IDMera=21>

- a. Uvod i predstavljanje
- b. Pronalaženje radnika/ca i važnost kriterijuma izbora
- c. Opis posla i profil radnika/ca
- d. Status radnika i prijava njihovog rada (tip ugovora)
- e. Plaćanje
- f. Potrebe poslodavca i radnika

Sve fokus grupe su realizovane periodu januar – februar 2020. u Beogradu.

3. **Istraživanje građana u vezi sa kućnim i pomoćnim poslovima:** Imajući u vidu nepostojanje zvanične i sveobuhvatne statistike u vezi sa licima koja su angažovana na kućnim i pomoćnim poslovima, u periodu februar - mart 2020. sprovedeno je terensko istraživanje na troetafnom, slučajnom reprezentativnom stratifikovanom uzorku od 1.038 građana. Istraživanje je sproveo Ipsos strategic marketing u 67 opština iz cele Srbije. Po završetku istraživanja, Ipsos je dostavio rezultate koji su poslužili kao osnova za analizu stanja, i definisanje pravaca reforme u oblasti kućnih i pomoćnih poslova.

Na osnovu inputa dobijenih putem desk istraživanja, fokus grupa i istraživanja građana, autori su sačinili ovu analizu stanja, zajedno sa preporukama u vezi sa mogućim pravcima reforme u navedenim oblastima.

Nestandardni oblici zapošljavanja

U većini zemalja sveta, zakoni kojim se uređuje rad regulišu pre svega **”standardno zaposlenje”** – rad sa punim radnim vremenom, na osnovu ugovora o radu, za jednog poslodavca, na neodređeno vreme ili duži period vremena⁸. Takav rad omogućava radnicima da ostvare prava koja im sleduju iz radnog odnosa, uključujući zdravstveno, penzijsko i osiguranje u slučaju nezaposlenosti, kao i brojna druga prava, dok poslodavcima garantuje stabilnu radnu snagu.

Međutim, prema podacima Međunarodne organizacije rada (MOR), širom sveta primetan je rastući trend takozvanog **”nestandardnog zapošljavanja”**⁹, koji obuhvata različite forme atipičnog rada¹⁰:

- a. **Privremeno zaposlenje:** ovaj rad podrazumeva angažovanje na osnovu ugovora na određeno vreme, uključujući ugovore za realizaciju projekata, sezonski rad, povremeni rad i rad za dnevnicu. Najčešće se ugovara putem ugovora na određeno vreme, gde je jasno definisano maksimalno trajanje, broj produženja, i razlozi za korišćenje ovog tipa

⁸ International Labour Organization, 2016, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospect*, International Labour Organization, Geneva

⁹ U literaturi su u upotrebi još i termini: fleksibilni oblici zapošljavanja; atipični ili novi oblici zapošljavanja i rada (Vidi: Kovač, M., Anđelković, B., Jakobi, T., 2020, *Nestandardni oblici zapošljavanja u Srbiji: Novi rad u ekonomiji zasnovanoj na znanju*, Centar za istraživanje javnih politika

¹⁰ Isto

rada. Takav rad se ili realizuje u toku kontinuiranog perioda vremena (sezona), ili sa prekidima, često prema broju sati, dana ili nedelja, u zamenu za platu. Povremeni rad je česta praksa kod neformalnog zaposlenja, pre svega u državama u razvoju, gde su niska primanja, ali sve češće se javlja i u razvijenim državama u kojima se rad obavlja u skladu sa tražnjom, preko digitalnih platformi, i koje obavljaju nezavisni radnici.

- b. **Rad sa nepunim radnim vremenom i rad po pozivu:** ovaj rad podrazumeva manje redovnih sati nego kod rada sa punim radnim vremenom, uključuje marginalno zaposlenje sa nepunim radnim vremenom; rad po pozivu, i rad po ugovoru bez naznake radnih sati. U državama širom sveta ovaj rad ima zakonski utvrđene pragove u odnosu na puno radno vreme i smatra se da je to rad kraći od 35 ili 30 sati u toku jedne nedelje. Međutim, ovde spada i rad sa znatno manjim brojem sati ili bez fiksnog broja sati, što je poznatije kao "rad po pozivu".
- c. **Rad posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje i drugi višestrani radni odnosi:** poznat je kao "ustupanje", "ugovaranje" i "iznajmljivanje radne snage", a karakteriše ga to što nema direktnog ugovornog odnosa angažovanog radnika i krajnjeg korisnika. U tim slučajevima radni odnos postoji između radnika i agencije, dok agencija sa firmom korisnicom sklapa neki vid komercijalnog ugovora. Ipak, u nekim zemljama radno zakonodavstvo nameće obavezu i firmi korisnici da ispuni određene uslove prema radniku, pre svega u pogledu bezbednosti i zdravlja na radu.
- d. **Prikriven radni odnos i zavisno samozaposlenje,** u kojem nema zanivanja radnog odnosa. Prema MOR-u, prikriveno zaposlenje ostavlja "utisak koji se razlikuje od suštinske stvarnosti, s namerom da ukine ili umanja zaštitu propisanu zakonom"¹¹. To može da uključi prikrivanje identiteta poslodavca, angažovanje preko treće strane, angažovanje radnika preko komercijalnih ili kooperativnih ugovora, umesto ugovora o radu. Jedan od važnih razloga za pojavu ovakvog odnosa jeste niže poresko opterećenje prihoda koji se ostvaruju na ovaj način. Ovo je vid zavisnog samozaposlenja, u kojem radnici pružaju usluge preduzeću pod komercijalnim ugovorom, ali zavise od jednog ili nekoliko klijenata u pogledu svojih primanja, ili dobijaju direktna uputstva o načinu obavljanja posla.

S druge strane, imajući u vidu značaj i sve veću zastupljenost ovih nestandardnih oblika radnog angažovanja, Eurofound, agencija Evropske unije koja se bavi pitanjima socijalne politike, politike zapošljavanja i politike rada pravi razliku između čak devet tipova nestandardne zaposlenosti¹²:

- a. **Deljenje zaposlenih** (*employee sharing*), gde jedan radnik radi za više poslodavaca, što na kraju rezultuje stalnim zaposlenjima radnika sa punim radnim vremenom, ali za više

¹¹ International Labour Conference, 2003, *Time for Equality at Work: Global Report Under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Vol. 91). International Labour Organization, Geneva, p. 25.

¹² Eurofound, 2015, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

poslodavaca (npr. sezonski poslovi u delatnostima kao što su poljoprivreda, građevinarstvo, turizam ili prerada hrane);

- b. **Deljenje posla** (*job sharing*), gde poslodavac angažuje dva ili više radnika da zajedno obave određeni posao, pri čemu radnici rade sa skraćenim radnim vremenom, a zajedno popunjavaju jednu poziciju sa punim radnim vremenom (npr. administrativno osoblje, recepcionari, bibliotekari, nastavnici, zdravstveni radnici);
- c. **Autsorsing upravljanja** (*interim management*), u kojem se visoko kvalifikovani stručnjaci privremeno angažuju za određeni projekat ili za rešavanje određenog problema, integrišući tako spoljne upravljačke kapacitete u radnu organizaciju (npr. HR menadžeri);
- d. **Povremeni posao** (*casual work*), kada poslodavac nema potrebu za stalnim angažovanjem radnika, te se oni pozivaju po potrebi, i u toku sezone (npr. čuvanje dece, sezonski radnici u ugostiteljstvu, turizmu, poljoprivredi);
- e. **Digitalni rad na daljinu** (*ICT-based mobile work*), gde radnici mogu da rade svoj posao sa bilo kog mesta u bilo koje vreme, pomoću savremenih tehnologija (npr. novinari, istraživači, ali i drugi poslovi koji se mogu raditi od kuće, putem lap topa / kompjutera / tableta);
- f. **Vaučerski rad** (*voucher-based work*), kod kojeg se radni odnos zasniva na plaćanju usluga vaučerom kupljenim od ovlašćene organizacije, koji pokriva platu i doprinose za socijalno osiguranje (npr. vaučeri za angažovanje radnika na kućnim i pomoćnim poslovima ili na poslovima u poljoprivredi koji postoje u Austriji i Hrvatskoj);
- g. **Slobodne profesije** (*portfolio work*), gde samozaposleni pojedinac radi za veliki broj klijenata, radeći poslove manjeg obima za svakog od njih (npr. prevodioci, novinari, IT administratori, konsultanti);
- h. **Zapošljavanje preko platforme** (*crowd work*), gde se koristi tehnologija kako bi se uvezali radnici sa klijentima u svrhu obavljanja jednokratnih zadataka, ili poslova koji se ili obavljaju u potpunosti virtuelno ili pak lično od strane radne snage koja se angažuje po pozivu (razvoj veb sadržaja i softvera, pravljenje i sređivanje baza podataka, transkripcija skeniranih dokumenata i audio snimaka, dizajniranje logotipa i dr.);
- i. **Kolaborativno zapošljavanje** (*collaborative employment*), kada freelancer-i, samozaposleni i mikro preduzeća međusobno sarađuju kako bi prevazišli ograničenja veličine i profesionalne izolacije (npr. putem krovne organizacije koje im pružaju podršku kroz administrativne usluge, ili coworking kroz deljenje prostora, ali i radnih zadataka);

Razlozi za pojavu novih vidova radnog angažovanja su brojni, i bitno se razlikuju među državama, ali se među ključnim izdvajaju transformacije u svetu rada (porast sektora usluga, porast globalizacije, tehnološka kretanja i menjanje organizacionih strategija); potreba za smanjenjem troškova rada i regulatorne promene (delimična deregulacija, narušeni podsticaji, smanjenje sindikalnog delovanja i uloge kolektivnog pregovaranja); i makroekonomske fluktuacije i krize (smanjenje atipičnog rada, privremena smanjenja radnih sati, povećanje fleksibilnih oblika rada zbog ekonomske nesigurnosti)¹³.

Stav Međunarodne organizacije rada je da ne mora svaki rad da bude stalan, ali da mora da bude **dostojanstven**, što se može meriti kroz indikatore u nekoliko dimenzija¹⁴:

- mogućnosti zapošljavanja
- adekvatne zarade
- pristojno radno vreme
- ravnotežu porodičnog i ličnog života
- stabilnost i sigurnost poslova
- bezbednu radnu okolinu
- socijalnu sigurnost
- socijalni dijalog.

Kada je reč o **prekarnom radu**, odnosno privremenim i povremenim poslovima na tržištu rada Srbije, Fondacija Centra za demokratiju sprovedla je 2018. sveobuhvatnu analizu na osnovu četiri dimenzije prekarne zaposlenosti: vremenske (neizvesnost trajanja posla), organizacione (ograničena kontrola nad poslom), socijalne (ograničena pravna i socijalna zaštita) i ekonomske (neadekvatnost prihoda), i nalazi su sledeći¹⁵:

- Porast broja i učešća zaposlenih u prekarnim oblicima rada, pre svega radnika zaposlenih na određeno vreme i na privremenim i povremenim poslovima kao i ranjive zaposlenosti.
- Manjak kontrole zaposlenih nad radnim procesom, radnim vremenom i smenskim radom, tempom rada, zdravstvenim i bezbedonosnim aspektom rada.
- Trećini zaposlenih u Srbiji uskraćena su radna prava i/ili prava iz socijalnog osiguranja.
- Četvrtina zaposlenih u Srbiji ugrožena je finansijski i materijalno.
- Polovina zaposlenih je jedina osoba koja je zaposlena u domaćinstvu.

Imajući u vidu navedenu klasifikaciju i karakteristike nestandardnog zapošljavanja Međunarodne organizacije rada i Evropske unije, primarni predmet ove analize je **privremeno zaposlenje** (MOR), odnosno **povremeni posao** (EU), a biće razmotrene i druge forme atipičnih

¹³ International Labour Organization, 2016, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospect*, International Labour Organization, Geneva

¹⁴ Bradaš, S, 2018, *Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije*, Fondacija Centar za demokratiju

¹⁵ Isto

zapošljavanja koje se javljaju u praksi u oblastima kućnih i pomoćnih poslova, sakupljanja sekundarnih sirovina, turizma i ugostiteljstva i građevinarstva.

Nestandardno zapošljavanje u Srbiji

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u Srbiji je u 2019. godini 55% radno sposobnog stanovništva imalo aktivni radni status, dok je čak 45% imalo status neaktivnih lica¹⁶.

Tabela 1 Zaposlenost u Srbiji, 2019, Anketa o radnoj snazi, RZS

	Ukupan broj
Aktivno stanovništvo	3.236.900
Zaposleni	2.901.000
<i>Formalno</i>	2.371.800
<i>Neformalno</i>	529.200
Nezaposleni	335.900
Neaktivno stanovništvo	2.687.000

Dalje, ukupan broj zaposlenih iznosio je 2,9 miliona (stopa zaposlenosti 49%), dok je 335.900 lica u 2019. bilo nezaposleno (stopa nezaposlenosti 10,9%)¹⁷.

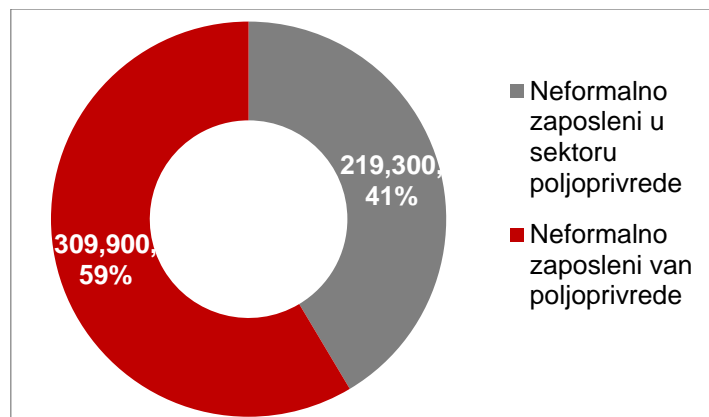
Od ukupnog broja zaposlenih lica, prema metodologiji Zavoda za statistiku, čak **18,2% je radilo u neformalnom angažmanu**. Iako je najveći udeo neformalno zaposlenih u sektoru poljoprivrede (41,4% od ukupnog broja neformalno zaposlenih, i 48,4% od ukupno angažovanih na poljoprivrednim poslovima), u drugim sektorima ima još 309.900 lica koja su ili zaposlena u neregistrovanoj firmi, ili rade bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzionog osiguranja (10,7% od ukupnog broja zaposlenih¹⁸).

¹⁶ Republički zavod za statistiku, 2019, *Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji*

¹⁷ Ovde treba napomenuti da se prema metodologiji Republičkog zavoda za statistiku (koja je usaglašena sa preporukama Eurostata) u **zaposlene računaju lica koja su najmanje jedan sat u nedelji obavljala neki plaćeni posao (u novcu ili naturi), kao i lica koja su imala zaposlenje, ali koja su u toj sedmici bila odsutna sa posla**. U zaposlene se, pored lica koja imaju zasnovan radni odnos, računaju i individualni poljoprivrednici, pomažući članovi u domaćinstvu, kao i lica koja su obavljala neki posao koji su samostalno pronašla i ugovorila (usmeno ili pismeno) bez zasnivanja radnog odnosa. S druge strane, **nezaposlenima** se smatraju oni koji nisu obavljali nijedan plaćeni posao, a aktivno su tražili posao tokom četiri nedelje koje prethode anketiranju, što znači da se tu ne ubrajaju **neaktivna lica** (studenti, penzioneri, lica koja obavljaju kućne poslove, kao i ostala lica koja u posmatranoj sedmici nisu obavljala nijedan plaćeni posao, nisu aktivno tražila posao ili nisu bila u mogućnosti da počnu da rade u roku od dve sedmice nakon isteka posmatrane sedmice).

¹⁸ NALED proračun

Grafikon 1 Neformalna zaposlenost u Srbiji, Anкета o radnoj snazi, RZS; NALED Proračun



Dalje, prema podacima ankete privrede i privrednika o uslovima poslovanja u Srbiji¹⁹, nakon **poljoprivrede** najveći broj privrednih subjekata koji ima neformalno zaposlene dolazi iz sektora **ugostiteljstva (15,1%) i građevine (11,3%)**. Jedan od razloga zbog čega se neformalna zaposlenost javlja češće u ovim oblastima jeste privremeni ili sezonski karakter pojedinih vrsta poslova na kojima se radnici angažuju na kraći vremenski rok u većem intezitetu. Međutim, pored navedenih delatnosti, postoje i određene vrste poslova za koje ne postoje zvanične statistike, a na kojima je značajan broj lica angažovan neformalno. Tako prema rezultatima istraživanja građana²⁰ **55.877 domaćinstava u Srbiji (2,3%) u proseku godišnje angažuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima, dok je između 35.000 i 55.000 osoba neformalno angažovano na poslovima sakupljanja otpada**²¹.

Ukoliko se pogleda **zaposlenost prema tipu radnog vremena**, među onima koji legalno rade u privatnom sektoru svega 8% radi nepuno vreme, dok je među neregistrovanima čak 57% angažovanih na nepuno radno vreme. Taj podatak jasno govori da **na tržištu rada u Srbiji postoji potreba za radom sa nepunim radnim vremenom, ali je takvo angažovanje neisplativo u legalnim tokovima.**

¹⁹ Krstić, G., & Radulović, B. (2018), Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj

²⁰ Ipsos / NALED, 2020, *Istraživanje stavova građana*

²¹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, *Inclusion of Informal Collectors into the Evolving Waste Management System in Serbia*

Grafikon 2 Tip radnog vremena u privatnom sektoru: registrovani i neregistrovani, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS

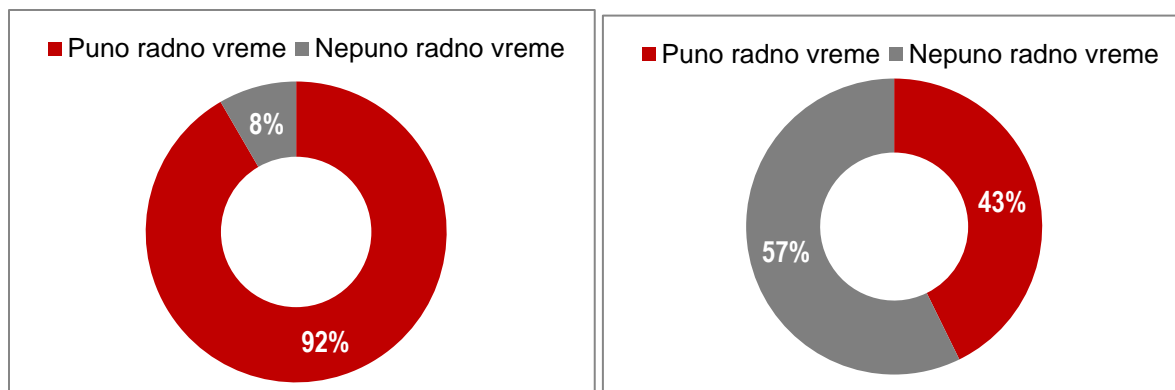


Tabela 2 Zaposleni prema tipu radnog vremena, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS

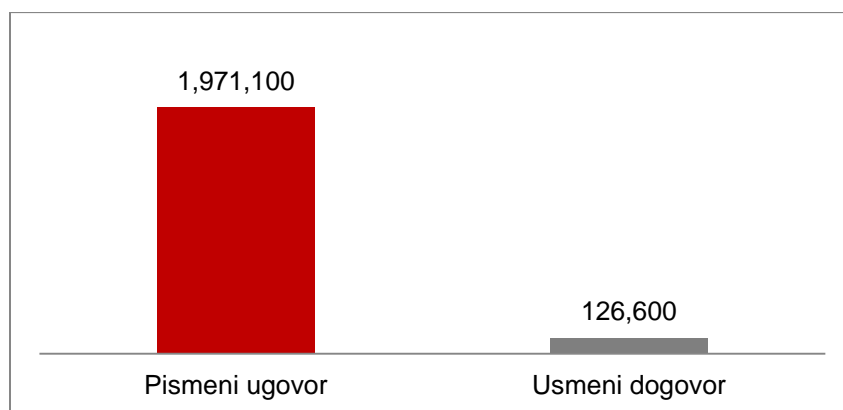
Ukupno	Broj	Udeo
Privatni sektor - registrovani	1.847.100	64%
<i>Puno radno vreme</i>	1.692.300	92%
<i>Nepuno radno vreme</i>	154.800	8%
Privatni sektor - neregistrovani	286.600	10%
<i>Puno radno vreme</i>	122.500	43%
<i>Nepuno radno vreme</i>	164.100	57%
Državni	727.800	25%
<i>Puno radno vreme</i>	707.300	97%
<i>Nepuno radno vreme</i>	20.500	3%
Ostalo	39.500	1%
<i>Puno radno vreme</i>	23.700	60%
<i>Nepuno radno vreme</i>	15.800	40%

Kada je reč o zaposlenima **prema vrsti rada**, prema podacima Zavoda za statistiku za 2019. godinu dominantan način angažovanja radnika je na neodređeno vreme (77,2%), zatim sledi rad na određeno vreme (19,5%), dok je svega 3,2% radnika angažovano povremeno ili sezonski (68.900).

Tabela 3 Zaposleni prema vrsti rada, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS

Zaposleni prema vrsti rada		
Ukupno	2.097.700²²	100%
Neodređeno	1.620.100	77,2%
Određeno	408.800	19,5%
Sezonski	32.200	1,5%
Povremeno	36.700	1,7%

S druge strane, prema podacima Poreske uprave, u 2018. godini je 7.928 privrednih subjekata sklopilo ukupno 146.153 ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Ovde treba napomenuti da se dobijeni podatak odnosi na 2018. godinu, kao i da radnici koji rade na privremenim poslovima često u toku jedne godine zaključe više ugovora o PP poslovima, budući da je maksimalan period na koji se može zaključiti 120 radnih dana u jednoj kalendarskoj godini, pa to može biti objašnjenje za duplo veći broj zaključenih ugovora, u odnosu na broj lica koja rade na ovim poslovima.

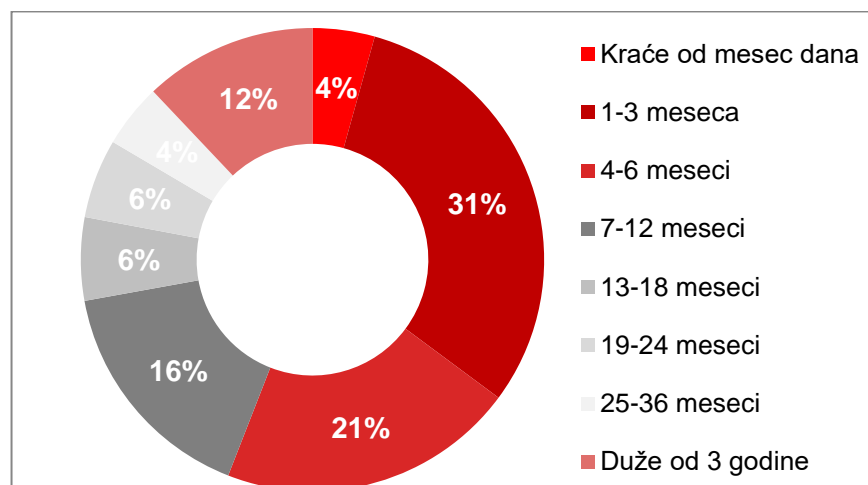
Grafikon 3 Zaposleni prema vrsti ugovora, Anketa o radnoj snazi 2019, RZS

Dodatno, među zaposlenima je bilo i 126.600 radnika koji su radili bez pismenog ugovora, što čini 6% od ukupnog broja zaposlenih radnika u 2019. godini.

Na kraju, od onih koji rade na određeno vreme, sezonski ili povremeno, skoro 1/3 angažovana je na period kraći od tri meseca, dok je svaki peti angažovan na period do pola godine. To znači da se više od polovine svih privremeno angažovanih lica na tim poslovima zadržava kraće od šest meseci, dok svega 12% ostaje angažovano duže od tri godine.

²² Od ukupno 2,9 miliona lica koja se po metodologiji RZS vode kao zaposlena, skoro 2.087.000 su zaposleni radnici, dok su ostatak samozaposleni bez zaposlenih (567.900), pomažući članovi domaćinstva (137.100), i samozaposleni sa zaposlenima (98.300). Izvor: Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019. Republički zavod za statistiku

Grafikon 4 Zaposleni radnici prema dužini trajanja privremenog rada, Anкета o radnoj snazi 2019, RZS



Regulatorni okvir nestandardnog zapošljavanja

“Krovni” zakon kojim je regulisan radni odnos i drugi oblici radnog angažovanja u Srbiji je **Zakon o radu** ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje), koji uređuje prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, a u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama. Osim prava, obaveza i odgovornosti u vezi sa standardnim zaposlenjem, koji podrazumeva rad na osnovu ugovora o radu (radni odnos) na neodređeno vreme, sa punim radnim vremenom, za jednog poslodavca, Zakon o radu reguliše i neke od oblika nestandardnog zapošljavanja.

Tako je članom 37. Zakona o radu definisano da Ugovor o radu može da se zaključi na **određeno vreme**, za zasnivanje radnog odnosa čije je trajanje unapred određeno objektivnim razlozima koji su opravdani rokom ili izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja, za vreme trajanja tih potreba. Poslodavac može zaključiti jedan ili više ugovora sa istim zaposlenim za period koji sa prekidima ili bez prekida ne može biti duži od 24 meseca.

Dalje, članovima 39. do 41. definisani su uslovi za **radni odnos sa nepunim radnim vremenom**, bilo da je reč o radu na neodređeno ili određeno vreme. Prilikom angažovanja na nepuno radno vreme, zaposleni ima pravo na zaradu, druga primanja i druga prava iz radnog odnosa srazmerno vremenu provedenom na radu, osim ako za pojedina prava zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu nije drukčije određeno.

Radni odnos za **obavljanje poslova van prostorija poslodavca** regulisan je članom 42. Zakona o radu, koji obuhvata rad na daljinu i rad od kuće.

Takođe, Zakon o radu u članovima 197 - 202. definiše i rad van radnog odnosa u četiri regulisana oblika, a među koje spadaju i **privremeni i povremeni poslovi** koji su po svojoj prirodi takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini.

Kao što je napomenuto, Zakon o radu predstavlja “krovni”, sistemski zakonski akt koji reguliše oblast rada, dok čitav set drugih zakona uređuje određene aspekte rada poput Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakona o porezu na dohodak građana, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o agencijskom zapošljavanju i dr. Međutim, imajući u vidu specifičnu temu ove studije, drugi zakoni i propisi doneti na osnovu njih neće biti predmet dalje analize.

Ugovaranje privremenog rada

Zakon o radu predviđa i različite forme ugovora za regulisanje navedenih vrsta radnih odnosa, ali i rada van radnog odnosa, koje će biti ukratko predstavljene u nastavku.

Ugovor o radu, kojim se zasniva radni odnos, poslodavac i zaposleni mogu da zaključe na neodređeno ili određeno vreme. Shodno Zakonu, ugovor o radu u kome nije utvrđeno vreme na koje se zaključuje smatra se ugovorom o radu na neodređeno vreme (član 31), čime je zakonodavac postavio **ugovor o radu na neodređeno vreme kao pravilo**, dok je ugovor o radu koji se zaključuje na određeni vremenski period izuzetak, i može se koristiti samo pod zakonom određenim uslovima. Štaviše, Zakon o radu u članu 32. stav 2. propisuje da ako poslodavac sa zaposlenim ne zaključi ugovor o radu pre stupanja zaposlenog na rad, u pisanom obliku, smatra se da je zaposleni zasnovao radni odnos na neodređeno vreme danom stupanja na rad. Ova zakonska pretpostavka (pravna fikcija), dakle, omogućava da radni odnos na neodređeno vreme nastane i bez zaključenja ugovora o radu u pisanom obliku, kao redovnog načina nastanka.

Ugovor o radu na određeno vreme se može koristiti za zasnivanje radnog odnosa čije je trajanje unapred određeno objektivnim razlozima koji su opravdani rokom ili izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja, za vreme trajanja tih potreba. Zaposleni ima sva prava iz radnog odnosa, kao i zaposleni na neodređeno vreme, s tim što su ona oročena na period trajanja ugovora. Poslodavac može zaključiti jedan ili više ugovora na određeno vreme sa zaposlenim, na period od maksimalno 24 meseca (sa ili bez prekida), s tim da se prekid kraći od 30 dana ne smatra prekidom. To ograničenje je izuzetno važno, jer znači da sa istim zaposlenim radni odnos na određeno vreme ukupno može da traje 24 meseca, bez obzira na broj ugovora koji je potpisan, moguću promenu opisa posla i slično. Ipak, postoje i izuzeci od pravila, te se tako u određenim situacijama ugovor o radu na određeno vreme može zaključiti na duži period²³.

²³ Ako je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog; za rad na projektu čije je vreme unapred određeno; sa stranim državljaninom; za rad na poslovima kod novoosnovanog poslodavca čiji upis u registar kod nadležnog organa u momentu zaključenja ugovora o radu nije stariji od jedne godine, na vreme čije ukupno trajanje

Ugovor o radu, sa nepunim radnim vremenom, može biti zaključen na određeno ili neodređeno vreme. Zaposleni ostvaruje ista prava i obaveze kao i kod rada na puno radno vreme, osim zarade i drugih primanja koja se isplaćuju proporcionalno vremenu koje je zaposleni proveo na radu, osim ako opštim aktom ili ugovorom radu nije drugačije određeno. Zaposleni koji radi sa nepunim radnim vremenom kod jednog poslodavca može da zasnuje radni odnos kod drugog poslodavca i da na taj način ostvari puno radno vreme.

Dodatno, zaposleni koji radi sa punim radnim vremenom kod poslodavca može da zaključi **ugovor o dopunskom radu** sa drugim poslodavcem, a najviše do jedne trećine punog radnog vremena (član 202). Takav rad pripada radu van radnog odnosa. Prilikom zaključivanja ugovora o dopunskom radu, zaposleni mora poslodavcu sa kojim zaključuje ugovor da dostavi dokaz da kod drugog poslodavca radi sa punim radnim vremenom, dok ne postoji obaveza obaveštavanja matičnog poslodavca i može bez njegove saglasnosti zaključiti ugovor o dopunskom radu.

Dalje, u skladu sa članovima 197. i 198. Zakona, za poslove koji su privremenog i povremenog karaktera, koji nisu sistematizovani pravilnikom poslodavca i ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini poslodavac može da zaključi **ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova**. Po osnovu ovog ugovora mogu se angažovati nezaposleni, starosni penzioneri i zaposleni sa nepunim radnim vremenom – do punog radnog vremena, kao i članovi omladinske i studentske zadruge do 30 godina života. Radnici koji rade po osnovu Ugovora o PP poslovima nemaju prava koja imaju redovno zaposleni, poput plaćenog bolovanja, plaćenog prekovremenog rada, plaćenog odsustva, godišnjeg odmora i sl. Međutim, ukoliko poslodavac želi, on može ugovorom definisati i omogućiti radniku da ostvari i ova prava. Dodatno, može se ugovoriti i isplata naknade troškova prevoza za dolazak na rad i odlazak sa rada, naknade za ishranu u toku rada, o čemu odlučuje poslodavac u skladu sa opštim aktom i svojim finansijskim mogućnostima, pri čemu ne postoji njegova obaveza isplate navedenih troškova, već je isplata predviđena kao mogućnost, a obaveza postaje ukoliko bi bila utvrđena u pravilniku o radu ili drugom opštem aktu ili u ugovoru. Radno vreme definiše se ugovorom, a može se sklopiti za puno, ali i nepuno radno vreme.

Na kraju, slično ugovoru o PP poslovima, za poslove koji su van delatnosti poslodavca može se zaključiti **Ugovor o delu**, koji predstavlja rad van radnog odnosa, odnosno rad gde angažovani nema status zaposlenog, niti prava iz radnog odnosa. Koristi se za angažovanje radnika za jednokratno obavljanje nekog posla, uz odgovarajuću nadoknadu, kao što je samostalna izrada ili opravka stvari, ili samostalno vršenje nekog fizičkog ili intelektualnog posla. Poslovi za koje se zaključuje ugovor uglavnom podrazumevaju odgovarajuću stručnost i veštinu izvršioca posla (npr. izrada web sajta, prevodilačke usluge i sl.). Važno je razgraničiti ugovor o PP poslovima i ugovor o delu, budući da oba predstavljaju rad van radnog odnosa, dok je glavna razlika što se kod ugovora o delu radi isključivo o obavljanju poslova koji su van delatnosti poslodavca, dok se za PP poslove može zaključiti ugovor i za obavljanje poslova u okviru delatnosti poslodavca. S obzirom na to da predstavlja ugovorni odnos, ugovor o delu je bliže uređen čl. 600 - 629.

nije duže od 36 meseci; sa nezaposlenim kome do ispunjenja jednog od uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju nedostaje do pet godina.

Zakona o obligacionim odnosima. Ugovorne strane ovog odnosa su imenovane kao naručilac posla i poslenik.

Međutim, i pored postojanja različitih modaliteta formalnog angažovanja radnika na PP poslovima, u vidu različitih vrsta ugovora, prateća procedura za zaključivanje svakog od njih je u velikoj meri slična, i prema rečima poslodavaca neprilagođena specifičnoj prirodi privremenih poslova, imajući u vidu veliki broj fluktuirajućih radnika.

Procedura angažovanja privremenih radnika

Od svih navedenih vrsta ugovora, u praksi se poslodavci najčešće opredeljuju za angažovanje na osnovu Ugovora o PP poslovima. Razlog je to što se ova vrsta ugovora koristi za rad koji je van radnog odnosa, što znači da radnici angažovani na ovaj način u praksi najčešće nemaju plaćeno bolovanje, plaćeni prekovremeni rad, odsustvo, godišnji odmor i dr. vrste radnih prava koje bi poslodavac morao da obezbedi kada bi ih angažovao po Ugovoru o radu.

Ugovor o PP poslovima se zaključuje na period koji ne može biti duži od 120 dana u toku godine, za istu vrstu posla kod jednog poslodavca. Po isteku 120 dana, ugovor prestaje da važi, i radniku stoje na raspolaganju dve mogućnosti: da promeni poslodavca ili da sa istim sklopi novi ugovor o PP poslovima uz navođenje druge vrste poslova.

Imajući u vidu da se najčešće koristi u praksi, u nastavku će ukratko biti predstavljena prateća administrativna procedura angažovanja radnika po Ugovoru o PP poslovima²⁴. **Ugovor o privremenim i povremenim poslovima zaključuje se u pisanom obliku**, između poslodavca i lica koje će obavljati ove poslove, i sadrži sledeće elemente:

- podatke o poslodavcu (firmi) i podatke o radniku,
- vrstu posla,
- opis posla kao predmet ugovora,
- način i mesto izvršenja posla,
- radno vreme – vreme u kojem se obavljaju ti poslovi u toku jednog radnog dana,
- rok za izvršenje posla,
- trajanje – period na koji se ugovor zaključuje,
- visinu naknade za obavljeni rad,

Poslodavac koji angažuje neko lice za obavljanje privremenih i povremenih poslova može u ugovoru da predvidi uslove i razloge za raskid, odnosno otkazivanje ugovora pre isteka roka. Ugovorom se mogu odrediti i druga prava za angažovanog radnika, kao što su: naknada troškova prevoza na rad i sa rada, naknada za ishranu u toku rada, troškovi službenog putovanja u zemlji i inostranstvu, o čemu odlučuje poslodavac.

²⁴ Nalazi u ovom poglavlju preuzeti su delom iz Analize reforme sistema prijave sezonskih radnika u poljoprivredi, gde je predstavljena i detaljnija analiza procedure angažovanja sezonskih radnika, kao i pratećih troškova (NALED, 2017). Korišćeni izvori su još: Croso.gov.rs; Mojafirma.rs; Poslovi.infostud.com; tmconsulting.co.rs;

Nakon zaključenja ugovora, shodno Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju (član 137), poslodavac treba da podnese prijavu na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje za onog radnika koji nije pre toga već bio osiguran po nekom drugom osnovu²⁵. To znači ako angažuje nezaposleno lice ili korisnika starosne penzije, poslodavac (odnosno - u njegovo ime i za njegov račun, knjigovođa kojeg angažuje) podnosi **prijavu na obavezno socijalno osiguranje**, dok prilikom angažovanja zaposlenih lica koji rade nepuno radno vreme, podnosi prijavu na obavezno socijalno osiguranje do iznosa punog radnog vremena. U slučajevima kada angažuje radnike preko omladinske ili studentske zadruge, tada one imaju obavezu da izvrše prijavu radnika i za njih uplate doprinose. Za učenike i studente mlađe od 26 godina plaća se doprinos za slučaj invalidnosti i telesnog oštećenja po osnovu povrede na radu ili profesionalne bolesti (4%), odnosno za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti (2%).

U skladu sa čl. 35 stav 2 Zakona o radu, poslodavac je dužan da na osnovu ugovora o radu ili drugog ugovora o obavljanju poslova zaključenog u skladu sa ovim zakonom podnese jedinstvenu prijavu na obavezno socijalno osiguranje u roku propisanom zakonom kojim se uređuje Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, a **najkasnije pre stupanja zaposlenog i drugog radno angažovanog lica na rad.**

Registracija osiguranika i osiguranih lica u Centralni registar vrši se podnošenjem jedinstvene prijave u elektronskom obliku od strane podnosioca jedinstvene prijave (u ovom slučaju poslodavca).

Sledeći korak jeste **isplata naknade i plaćanje doprinosa**. Naknada može biti izražena za jedan radni dan ili za ceo vremenski period angažovanja, dok se radniku isplaćuje ugovorena naknada samo za radne dane kada je dolazio na rad i obavljao ugovorene poslove. Takođe, poslodavac je u obavezi da za angažovane radnike uplati poreze i doprinose, po osnovu naknade za rad, čija visina zavisi od statusa lica sa kojim je sklopljen ugovor. Zbirno posmatrajući lica s kojima se može zaključiti ugovor o privremenim i povremenim poslovima (član 197. stav 1. Zakona o radu), to su:

- porez na dohodak građana (porez na druge prihode u skladu sa Zakonom),
- doprinos za PIO,
- doprinos za zdravstveno osiguranje,
- doprinos za osiguranje od nezaposlenosti,
- doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje za slučaj invalidnosti i telesnog oštećenja po osnovu povrede na radu ili profesionalne bolesti.

Ovi porezi i doprinosi ne plaćaju se u istom iznosu za sve radnike, već zavise od statusa angažovanog lica. To znači da se za istu visinu ugovorene naknade različiti iznosi poreza i

²⁵ Ovaj deo analize oslanja se na tekst: Ugovor o privremenim i povremenim poslovima kao rad van radnog odnosa, <https://www.mojafirma.rs/baza-znanja/ugovor-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-kao-rad-van-radnog-odnosa/>

doprinosu plaćaju za nezaposlena lica, za osobe koje rade kod drugog poslodavca na nepuno radno vreme, za korisnike starosne penzije, kao i za lica koja rade preko zadruga.

Na kraju, po završetku angažovanja, poslodavac, odnosno knjigovođa, ima obavezu da izvrši **odjavu angažovanog sa obaveznog socijalnog osiguranja**, takođe preko Centralnog registra, u roku od najkasnije tri dana od završetka angažovanja.

Iako je navedena procedura u manjoj – većoj meri slična i za druge vrste ugovora, imajući u vidu prirodu privremenih i povremenih poslova, što znači da radnici ne moraju da rade svaki dan, da mogu da rade svega nekoliko dana, da se odluka o tome da li će se raditi ili ne može doneti tog dana (usled loših vremenskih prilika), smatramo da je ova procedura administrativno opterećujuća i da doprinosi odluci poslodavca da radnike koji povremeno rade ne prijavljuje na obavezno socijalno osiguranje. Ovo posebno važi u situacijama kada se zbog povećanog obima posla u kratkom vremenskom roku angažuje više radnika, čime se administrativno opterećenje multiplikuje, što dodatno poskupljuje i usluge knjigovodstva. Prema procenama NALED-a²⁶, za proceduru prijave i odjave jednog sezonskog, odnosno privremenog radnika, potrebno je utrošiti 5h mesečno, što znači da poslodavac koji želi da angažuje 20 sezonskih radnika na mesec dana treba da utroši dve i po nedelje samo na administrativno-tehničke poslove (“papirologiju”).

Poreski troškovi privremenog rada

Kad je reč poreskom tretmanu privremenog rada, on je definisan propisima koji su važeći i za standardno zapošljavanje: Zakonom o porezu na dohodak građana²⁷ i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje²⁸.

Tako je članom 13. stav 2. Zakona o porezu na dohodak građana propisano da se **zaradom smatraju i ugovorena naknada i druga primanja koja se ostvaruju obavljanjem privremenih i povremenih poslova** na osnovu ugovora zaključenog neposredno sa poslodavcem, kao i na osnovu ugovora zaključenog preko omladinske ili studentske zadruge, osim sa licem do navršenih 26 godina života, ako je na školovanju u ustanovama srednjeg, višeg i visokog obrazovanja. To znači da **naknade po ovom osnovu imaju poreski tretman kao i zarade**, pa se na **ugovorenu naknadu, plaća porez na zarade po stopi od 10%**, s tim da se **osnovica za obračun poreza ne umanjuje za neoporezivi iznos zarade**, koji iznosi 16.300 dinara u 2020.

²⁶ Analiza reforme sistema prijave sezonskih radnika u poljoprivredi (NALED, 2017)

²⁷ "Sl. glasnik RS", br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.

²⁸ "Sl. glasnik RS", br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.

S druge strane, naknada koju na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima ostvaruju lica koja **nisu starija od 26 godina** života i nalaze se na školovanju, oporezuje se u skladu sa članom 85. Zakona o porezu na dohodak građana tj. ima **tretman ostalih prihoda**. Stoga je oporezivi prihod u ovom slučaju bruto prihod, umanjen za normirane troškove u visini 20%. Zatim se na ovu osnovicu porez obračunava po stopi 20%, i obračunati porez se potom umanjuje za 40%.

Kada je reč o doprinosima, članom 16. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje definisano je da je **osnovica doprinosa** za lica koja obavljaju privremene i povremene poslove, kao i za poslodavce **ugovorena naknada po tom osnovu**. Naknada može biti ugovorena u bruto i neto iznosu.

U slučajevima kada poslodavac radnika angažuje direktno, bez posrednika, njegova je obaveza da radnika prijavi na penzijsko i zdravstveno osiguranje, i na njegovu zaradu obračuna i plati poreze i doprinose. S druge strane, kada su radnici angažovani preko omladinske ili studentske zadruge, navedene obaveze preuzima zadruga²⁹.

Ako angažuje **radnike starije od 26 godina, nezaposlena lica ili lica zaposlena sa nepunim radnim vremenom**, poslodavac pored poreza, ima obavezu da obračuna i plati sve doprinose - doprinos za zdravstveno, penzijsko, kao i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, što za minimalnu neto zaradu od oko 30.000 dinara iznosi skoro **20.000 dinara**³⁰.

S druge strane, kada poslodavac **angažuje studente mlađe od 26 godina, ili učenike starije od 15 godina**, koji su na školovanju, plaća doprinos za slučaj invalidnosti i telesnog oštećenja po osnovu povrede na radu ili profesionalne bolesti (4%), doprinos za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti (2%) i porez te je ukupni trošak poslodavca, za istu neto zaradu u iznosu od 30.000 dinara, oko **5.200 dinara**.

Na kraju, ukoliko poslodavac za sezonske ili povremene poslove angažuje **korisnike starosne penzije**, u obavezi je da plati doprinos za osiguranje od nezaposlenosti, a od prošle godine i doprinos za zdravstvo. Naime, izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju iz aprila 2019. penzioneri prava iz zdravstvenog osiguranja ostvaruju primarno po osnovu zaposlenja. To u praksi znači da obavezu obračuna i plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje (10,3%) od PIO fonda preuzima poslodavac. Zbog toga je i ukupan trošak poslodavca koji angažuje penzionere veći, jer pored poreza i doprinosa za PIO, ima obavezu da obračuna i plati doprinose za zdravstvo. Primera radi, na ugovorenu mesečnu neto naknadu u iznosu od 30.000 dinara poslodavac plaća poreske dažbine u iznosu nešto nižem od **19.400 dinara**.

²⁹ Zadruga obračunavaju i tzv. Članski doprinos (za pokriće svojih troškova) u visini od 10% ugovorene neto naknade kao i PDV (ukoliko je zadruga obveznik PDV-a).

³⁰ Visina poreza i doprinosa u zavisnosti od statusa angažovanog radnika predstavlja proračun autora na osnovu podataka o visini minimalne zarade i važećim stopama poreza i doprinosa.

Uzimajući u obzir sve kategorije angažovanih na osnovu Ugovora o PP poslovima, poslodavac koji isplaćuje minimalnu zaradu radniku, **u proseku mora da plati oko 16.000 dinara po osnovu poreza i doprinosa.**

Tabela 4 Poreski troškovi po Ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, NALED proračun

	Preko omladinske ili studentske zadruge sa licem do navršenih 26 godina života ako je na školovanju	Preko omladinske ili studentske zadruge sa licem preko 26 godina života	Nezaposleni i lica koja rade kod drugog poslodavca sa nepunim radnim vremenom		Korisnik starosne penzije	Prosek
NETO NAKNADA	30.000	30.000	15.000*	30.000	30.000	
Na teret zaposlenog						
Porez	3.186 20%	4.280 10%	2.140 10%	4.280 10%	4.234 10%	
Doprinos za PIO		5.991 14%	1.720 14%	5.991 14%	5.928 14%	
Doprinos za zdravstvo		2.204 5,15%	633 5,15%	2.204 5,15%	2.181 5,15%	
Doprinos za nezaposlenost		321 0,75%	92 0,75%	321 0,75%		
Na teret poslodavca						
Doprinos za PIO	1.327 4%	4.922 11,5%	1.413 11,5%	4.922 11,5%	4.869 11,5%	
Doprinos za zdravstvo	664 2%	2.204 5,15%	633 5,15%	2.204 5,15%	2.181 5,15%	
BRUTO 1 NAKNADA	33.186	42.796	19.585	42.796	42.343	40.280
BRUTO 2 NAKNADA	35.177	49.922	21.630	49.922	49.393	46.103
Ukupno porez	3.186	4.280	2.140	4.280	4.234	3.995
Ukupno porez i doprinosi na teret zaposlenog	10%**	8.516 29,9%	2.445 29,9%	8.516 29,9%	8.109 29,15	6.285
Ukupno doprinosi na teret poslodavca	1.991 6%	7.126 16,65%	2.046 16,65%	7.126 16,65%	7.050 16,65%	5.823
Ukupno porez i doprinosi	5.177	19.922	6.630	19.922	19.393	16.103

*Polovina neto zarade za nepuno radno vreme (pretpostavka da je radnik ostvario 80 radnih sati u toku meseca)

** Efektivna poreska stopa

Identifikovani problemi

Na osnovu svega prethodno navedenog, kao ključni problemi koji su identifikovani u postojećem sistemu angažovanja sezonskih radnika u Srbiji mogu se izdvojiti sledeći:

- **Visoki troškovi legalnog angažovanja:** budući da kod ugovora o PP poslovima osnovicu za plaćanje poreza čini ostvarena naknada, koja se ne umanjuje za neoporezivi deo od 16.300 dinara, mesečni izdaci poslodavaca na ime poreza i doprinosa po radniku su viši nego kod Ugovora o radu: u proseku 16.000 dinara (1/2 neto zarade) za minimalnu zaradu, a mogu biti i skoro 20.000 dinara (skoro 2/3 neto zarade).
- **Komplikovana administrativna procedura:** bez obzira na to što su priroda poslova i način angažovanja radnika znatno dinamičniji, sama procedura prijave i odjave privremenih radnika nije prilagođena, nego je ista - ako ne i komplikovanija (zbog osnove osiguranja) - kao kod angažovanja stalnih radnika, što je jedan od razloga zbog kojeg poslodavci ne prijavljuju radnike koji rade privremeno.
- **Neadekvatan i nedovoljno fleksibilan način ugovaranja:** ugovor o PP poslovima ili ugovor o radu se zaključuje najkasnije pre stupanja na rad na period od najmanje mesec dana, bez obzira na to što sezonski radnici dan za danom odlučuju da li će raditi i mogu raditi svega nekoliko dana u mesecu.

Kao posledica javlja se nespremnost poslodavaca da koriste nestandardne oblike zapošljavanja, jer postojeći sistem angažovanja sezonskih i privremenih radnika nije prilagođen prirodi ovih poslova, te je stoga potrebno pojednostaviti ga i smanjiti troškove. Sistem pojednostavljenog radnog angažovanja na sezonskim poslovima u poljoprivredi jedan je od mogućih pravaca.

Primer dobre prakse – sezonski rad u poljoprivredi

S druge strane, od januara 2019. poslodavci koji angažuju radnike na sezonskim poslovima u poljoprivredi imaju mogućnost da ih angažuju po pojednostavljenoj proceduri. Naime, u junu 2018. Narodna skupština je donela **Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima** („Službeni glasnik RS”, broj 50/18), koji uređuje pojednostavljen način radnog angažovanja i plaćanja poreza i doprinosa za lica koja rade na poslovima koji su sezonskog karaktera u sektoru poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. Cilj donošenja ovog zakona je da se poslodavcima olakša angažovanje radnika na sezonskim poslovima, a sezonskim radnicima omogućiti da za svoj rad dobiju sva prava koja iz ove vrste angažovanja proizilaze. Ova reforma uvela je pravu malu revoluciju u način angažovanja sezonskih radnika: **poslodavci i radnici zaključuju usmeni ugovor uz obavezu prijave radnika preko on-line portala pre stupanja na rad, prijava i odjava radnika se obavlja elektronski na jednom mestu preko portala za svega nekoliko minuta, a troškovi angažovanja su smanjeni za više od 40%**³¹.

³¹ Reforma sistema radnog angažovanja sezonskih radnika u poljoprivredi (NALED, 2019)

Pre ove reforme, sektor poljoprivrede je bio posebno problematičan usled velikog udela neformalno angažovane radne snage³². Radnici u voćnjacima i na njivama uglavnom se angažuju bez posrednika, kod istog proizvođača zadržavaju se nekoliko dana, a dnevno u proseku zarade 1.500 dinara. Za svakog formalno angažovanog sezonca, bez obzira koliko dana je radio, poslodavac je mesečno morao da izdvoji 10.200 dinara za poreze i doprinose. Zato je, prema podacima Poreske uprave, u 2017. godini po ugovoru o PP poslovima bilo je angažovano svega 3.585 sezonskih radnika u poljoprivredi, dok su, s druge strane, procene da oko 70.000 sezonskih radnika u poljoprivredi godišnje radi u sivoj zoni. Poljoprivredni proizvođači smatrali su da postojeći sistem nije usklađen sa specifičnostima primarne poljoprivredne proizvodnje i da je potrebno njegovo prilagođavanje.

U cilju formulisanja predloga za optimizaciju sistema, najpre je urađeno istraživanje dva već postojeća sistema pojednostavljenog radnog angažovanja sezonskih radnika u regionu: u Hrvatskoj i Mađarskoj, na osnovu kojeg je kao posebna aktivnost u Akcionom planu Vlade Republike Srbije za borbu protiv sive ekonomije predviđeno uspostavljanje mehanizma za efikasniju prijavu sezonskih radnika. Tada je stvoren konsenzus među donosiocima odluka da je važno pojednostaviti sistem kako bi se omogućilo da **95% sezonskih radnika koji su u poljoprivredi radili „na crno“**, ostvare prava poput prava na socijalno i penziono osiguranje, i osiguranje od povrede na radu. Urađena je ex ante analiza reforme sistema zapošljavanja sezonskih radnika u poljoprivredi, a nalazi su poslužili da se definiše novi način angažovanja.

Formirana je međuresorna radna grupa za izradu zakona, koji je usvojen u junu 2018, i koji je uveo brojne novine:

- **Porezi i doprinosi** (penziono i zdravstveno osiguranje u slučaju povrede na radu) **obračunavaju na dnevnom nivou za svakog angažovanog radnika**, dok se kao osnovica koristi trideseti deo minimalne mesečne osnovice (čl. 18). To znači da poslodavci plaćaju poreze i doprinose samo za one dane kada su radnici zaista angažovani.
- **Obračun se dostavlja poslodavcu elektronski na kraju svakog meseca za taj mesec** (radi se automatska obrada) i postoji obaveza plaćanja do 15. dana u mesecu za obaveze nastale u prethodnom mesecu. Procedura je u potpunosti automatizovana, čime su značajno smanjeni administrativni troškovi.
- **Određena su ograničenja za angažovanje radnika** – najviše 180 dana radnog angažovanja za godinu dana po ovom sistemu po poslodavcu, računajući od prvog dana angažovanja, kao i najviše 120 dana godišnje angažovanja istog radnika po ovom osnovu i po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Time se sprečava zloupotreba u smislu da sezonski radnici rade za jednog poslodavca više od tri meseca, kao i da poslodavci tokom cele godine angažuju sezonske radnike.
- **Zakon je predvideo usmeni ugovor**, odnosno sam čin elektronske prijave radnika podrazumeva validnost dogovora. Informacija o tome da je sezonski radnik bio

³² Analiza reforme sistema prijave sezonskih radnika u poljoprivredi (NALED, 2017)

angažovan preko ovog sistema ostaje zabeležena na portalu i dostupna je nadležnim organima, a poslodavac ima i obavezu da radniku na zahtev izda pisanu potvrdu o zaključenju usmenog ugovora o obavljanju sezonskog posla.

- **Prijava radnika po ovom sistemu ne dovodi u pitanje prethodno stečena socijalna prava radnika** (pravo na naknadu u slučaju nezaposlenosti ili novčanu socijalnu pomoć), **niti se oni brišu sa evidencije nezaposlenih lica**, što je bio važan uzrok neformalnog rada ne samo u ovom, već i u drugim sektorima.
- Zakon je propisao **moгуćnost angažovanja u dve smene** – prepodnevnoj i poslepodnevnoj, s tim što je odjave i izmene u softveru za dati dan moguće raditi isključivo do 10 časova za prepodnevnu smenu, odnosno do 15 časova za poslepodnevnu smenu. To znači da je sistem fleksibilan u slučajevima kad je npr. zbog loših vremenskih prilika potrebno otkazati rad tog dana, a sa druge strane zahvaljujući kalendaru angažovanja inspekcija ima precizniji uvid i može efikasnije da vrši nadzor nad eventualnim kršenjem propisa.

Kako bi Zakon mogao da se primeni, bilo je potrebno doneti i dva podzakonska akta. **Pravilnik o sadržini potvrde o radnom angažovanju sezonskog radnika** („Sl. glasnik RS“, broj 67/18), definisao je obrazac potvrde koji poslodavac ima obavezu da izda sezonskom radniku, imajući u vidu da je rad ugovoren usmenim putem. Drugi podzakonski akt služi kao osnova za rad softvera koji omogućava e-registraciju sezonskih radnika, i to je **Pravilnik o evidencionoј prijavi i odjavi sezonskih radnika** („Sl. glasnik RS“, broj 3/19).

Zajedno sa početkom primene zakona, počeo je sa radom i softver za e-registraciju sezonskih radnika u poljoprivredi. Dostupan je preko portala i mobilne aplikacije, vezan za sistem Poreske uprave, a web-servisima je povezan sa IT sistemima CROSO i Nacionalne službe za zapošljavanje. Paralelno je organizovan kontakt centar, sprovedene su obuke u opštinama širom Srbije za poslodavce, javne službenike, i inspektore i pripremljena su uputstva i vodiči za sve učesnike u procesu.

Takav pristup rezultirao je time da je **već u prvoj godini broj registrovanih sezonaca povećan sa 3.500 na 26.609, što je oko trećine ukupnog procenjenog broja sezonskih radnika u poljoprivredi u Srbiji. Tokom 820.000 dana angažovanja za njih su plaćeni porezi i doprinosi u iznosu od 250 miliona dinara, a novi sistem koristilo je 311 poslodavaca.**

Tabela 5 Karakteristike angažovanja putem elektronskog portal, NALED 2020

	Fizička lica	Pravna lica
Ukupan broj poslodavaca	99	212
Ukupan broj angažovanja	67.128	753.614
Ukupan broj angažovanih radnika ³³	4.578	35.311
Broj angažovanih lica (bez višestrukih brojanja) ³⁴	3.682	25.034
% radnika koji radi za više poslodavaca	24%	41%
Prosečan broj angažovanih radnika po poslodavcu	46	167
Prosečan broj dana angažovanja po radniku	15	21

Dodatno, iako je postojala bojazan kako će novi sistem uticati na postojeća angažovanja putem ugovora o privremenim i povremenim poslovima, podaci CROSO pokazuju da je **u 2019. godini angažovano više radnika (za 11%) i zabeleženo više ugovora o PP poslovima (za 3%) u poljoprivredi nego u 2018. godini.** U proseku broj dana angažovanja radnika sa ugovorom o PP poslovima je 91, odnosno 95 što je pokazatelj da **poslodavci ipak ugovor o PP poslovima koriste onda kada im je radnik potreban na nekoliko meseci, dok elektronski sistem koriste onda kada im je radnik potreban na nekoliko dana** (u proseku od 15 do 21 dana).

Analiza trenutne situacije prema sektorima ili vrstama poslova

1. Kućni i pomoćni poslovi

Kućni i pomoćni poslovi predstavljaju širok spektar aktivnosti koje doprinose dobrobiti domaćinstava porodica i pojedinaca, u koje spadaju: briga o deci, dugotrajna briga za starije i osobe sa invaliditetom, čišćenje doma, kućne popravke, baštovanstvo, IKT podrška, privatni časovi i dr³⁵.

Ovaj sektor u zemljama Evropske Unije, obezbeđuje 8 miliona poslova, ili 4% od ukupne zaposlenosti³⁶, a obuhvata poslove i usluge koje se vrše u svrhu podrške domaćinstvima, i koje se mogu podeliti na:

³³ Ukupan broj angažovanih lica obuhvata i višestruka brojanja jednog istog lica u slučaju da je to lice bilo angažovano kod više poslodavaca.

³⁴ Broj angažovanih lica bez višestrukih brojanja. Odnosno, ukoliko je jedno lice bilo angažovano kod više poslodavaca, njegovo angažovanje se broji samo jednom.

³⁵ European Commission, 2012, *Commission staff working document on exploiting the employment potential of the personal and household services*

³⁶ Prosek EU (28)

- **Poslove nege** (63% na nivou EU), u koje se ubrajaju čuvanje dece, pomoć starijim licima, osobama sa invaliditetom i drugim licima sa posebnim potrebama. Ovi poslovi ne obuhvataju zdravstvenu negu lica;
- **Poslove održavanja** (37%) čišćenje i sređivanje domaćinstva i veša, priprema obroka, održavanje dvorišta i bašte, male kućne popravke i privatni časovi.

S druge strane, prema podacima Međunarodne organizacije rada, u celom svetu ima najmanje 67 miliona radnika angažovanih na kućnim i pomoćnim poslovima³⁷. Ovaj broj kontinuirano raste, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju, pre svega zbog promene načina rada u savremenom društvu i radnog vremena, te je porodicama potrebna pomoć na ovim poslovima. Kućno i pomoćno osoblje čini značajan deo globalne radne snage u neformalnom sektoru, i jedna su od najugroženijih grupa radnika. Rade za domaćinstva, često bez jasnih uslova rada, i spadaju u najugroženije grupe radnika. Iako značajan broj muškaraca radi u sektoru - često kao vozači, house majstori ili baštovani - i dalje na ovim poslovima dominantno rade žene: 80%³⁸.

Slična situacija je i u Srbiji: ne postoji jedinstvena evidencija o broju lica koja su angažovana na ovim poslovima, a to pre svega jer rade za više poslodavaca, koji su najčešće fizička lica, odnosno porodice. Rade bez prijave na socijalno osiguranje, po nekoliko dana u nedelji, i često im je ovaj rad dodatan izvor prihoda za kućni budžet. To takođe znači da država nema nikakvih prihoda od ovog rada, već da prihoduje jedino indirektno, kroz potrošnju.

Stoga, kako bi se bolje razumela priroda ovih poslova i došlo do pozdanijih podataka, za potrebe ove analize sprovedena je fokus grupa sa poslodavcima koji angažuju kućno i pomoćno osoblje, bilo kao pravna lica (firme) ili kao fizička lica (pojedinci, porodice). Dodatno, deo podataka dobijen je i istraživanjem na uzorku od 1.038 građana, te su njihovi ključni nalazi poslužili kao osnov za izradu ovog dela analize.

Kada se govori o kućnim i pomoćnim poslovima, reč je o različitim radnim aktivnostima koje angažovano lice obavlja u domaćinstvu poslodavca, za novčanu naknadu. **Članom 45. Zakona o radu definisano je na koji način može da se zasnue radni odnos** za obavljanje poslova kućnog pomoćnog osoblja, međutim nije definisano koje vrste poslova ovde potpadaju. Stoga, na osnovu prakse u zemljama EU, kao i na osnovu razgovora sa poslodavcima koji su učestvovali u fokus grupama, može se zaključiti da se kućno i pomoćno osoblje u Srbiji najčešće angažuje za obavljanje sledećih poslova:

Poslovi nege:

- Čuvanje dece (babysitting)
- Čuvanje i nega starih lica (gerontodomaćice)
- Čuvanje kućnih ljubimaca

³⁷ International Labour Organization, *Who are domestic workers*, <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm>

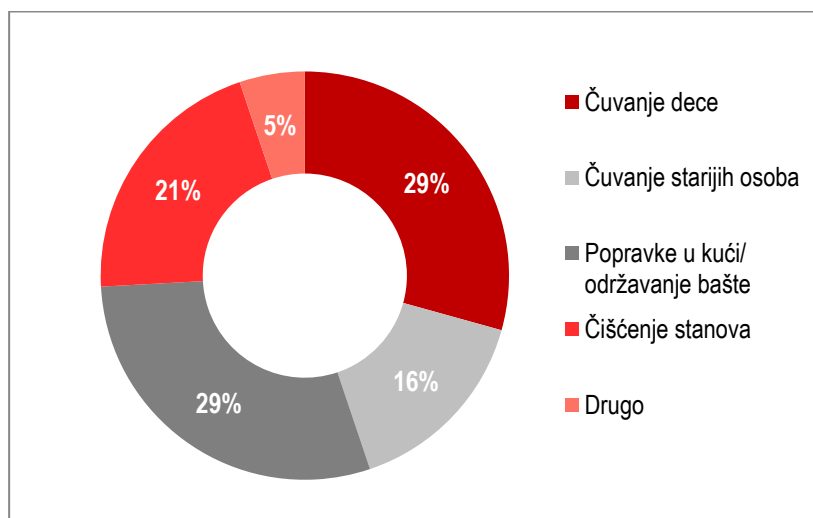
³⁸ Isto

Poslovi održavanja:

- Poslovi po kući (čišćenje, sređivanje, peglanje, kuvanje)
- Male kućne popravke
- Održavanje dvorišta / bašte

Od navedenih poslova, najzastupljeniji su čuvanje dece i kućne popravke (po 29%), zatim slede poslovi po kući (čišćenje, sređivanje) (21%), a zatim čuvanje starijih osoba (16%).

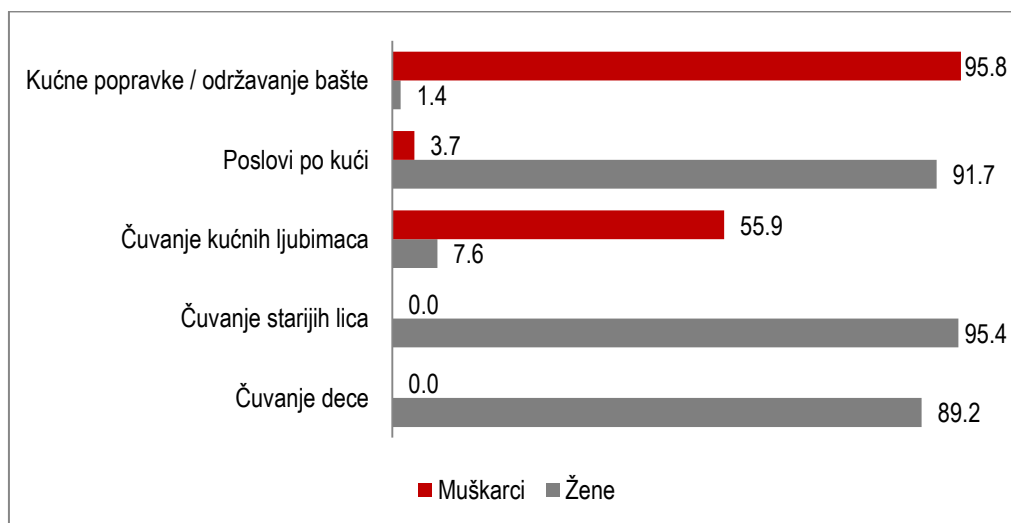
Grafikon 5 Zastupljenost različitih vrsta kućnih i pomoćnih poslova, Istraživanje stavova građana, Ipsos / NALED, 2020



Kada je reč o profilu radnika, moguće je praviti razliku između poslova nege i poslova održavanja, međutim, kada je reč o Srbiji, primetna je i druga komponenta diverzifikacije poslova, i to pre svega po polu. Tako prema podacima istraživanja³⁹ stavova građana, poslove čuvanja dece i starijih, kao i poslove po kući u većem procentu obavljaju žene (92% žena naspram 1% muškaraca), dok su muškarci češće angažovani kao house majstori, baštovani i šetači kućnih ljubimaca (75,9% muškaraca naspram 4,5% žena).

³⁹ Istraživanje stavova građana, Ipsos / NALED, 2020

Grafikon 6 Distribucija radnika na kućnim i pomoćnim poslovima prema polu, Istraživanje stavova građana, Ipsos / NALED, 2020



Većina poslodavaca za ove poslove bira radnike starosti između 30 i 50 godina, mada u pojedinim slučajevima angažuju i studente. Radnici najčešće dolaze iz okoline Beograda ili unutrašnjosti Srbije, i često je reč o samohranim majkama kojima je to dodatni izvor prihoda kako bi dopunile svoj kućni budžet.

Što se tiče broja radnika koji rade kao kućno i pomoćno osoblje, RZS raspolaže podacima za pojedine kategorije navedenih poslova. Prema podacima ARS za 2018⁴⁰, na poslovima nege i čuvanja dece bilo je angažovano 6.515 lica (od čega 53,7% neformalno), zatim na poslovima lične zdravstvene nege i pomoći u kući (gde spadaju gerontodomačice) radilo je 3.854 lica (58,8% u sivoj zoni), dok je popravke predmeta za ličnu upotrebu obavljalo 7.915 lica (od čega 39,7% neformalno). Iako podacima Zavoda za statistiku nisu obuhvaćeni poslovi po kući, čuvanje ljubimaca, niti održavanje bašta i dvorišta, na ostalim vrstama poslova u toku 2018. godine angažovano je ukupno **17.384 radnika, od čega u proseku više od 50% neformalno**, bez ugovora i prava iz radnog odnosa, odnosno rada van radnog odnosa u skladu sa zakonom.

⁴⁰ Podaci o broju angažovanih lica na kućnim i pomoćnim poslovima se odnose na 2018. godinu budući da u trenutku izrade analize RZS nije raspolagao podacima za 2019.

Tabela 6 Broj radnika angažovanih na kućnim i pomoćnim poslovima, Republički zavod za statistiku, Anкета o radnoj snazi, 2018 (podaci dobijeni na zahtev)

	Ukupno	Formalno	Neformalno	% Neformalnih
Zanimanje za negu i čuvanje dece	6.515	3.016	3.499	53,7%
Zanimanja za ličnu zdravstvenu negu i pomoć u kući	3.854	1.587	2.267	58,8%
Popravka predmeta za ličnu upotrebu	7.015	4.232	2.783	39,7%
Ukupno	17.384	8.835	8.549	50,7%

Međutim, prema rezultatima istraživanja građana koje je rađeno na reprezentativnom uzorku, **5,5% građana izjavilo je nekada bilo angažovano na obavljanju kućnih i pomoćnih poslova**. To znači da je čak **223.584 lica u Srbiji, od kojih 84.853 u Beogradu** nekada u životu radilo na kućnim i pomoćnim poslovima. Ipak, treba imati u vidu da to ne znači da je u ovom trenutku 5,5% populacije angažovano na ovim poslovima, kao i da je moguće da je jedna osoba radila na više poslova (npr. babysitting i sređivanje kuće). Stoga se **ovaj podatak ne može metodološki ispravno koristiti za preciznije proračune**.

Pouzdaniji podatak jeste da je 279.383 domaćinstava angažovalo radnike za kućne i pomoćne poslove u poslednjih 5 godina, odnosno da **55.877 domaćinstava u Srbiji u proseku godišnje angažuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima (2,3% od svih domaćinstava)**. Najčešće ih angažuju lica sa višim ili visokim obrazovanjem, pre svega iz urbanih sredina, posebno iz Beograda, dok je značajno manje poslodavaca iz istočne i južne Srbije. S druge strane, **svaki četvrti građanin ne bi nikada angažovao radnike na kućnim i pomoćnim poslovima**, a među njima preovlađuju oni sa osnovnim i nižim obrazovanjem, kao i penzioneri.

Kada odluče da im je potreban neko da pomogne oko kućnih poslova, poslodavci koriste različite načine da do radnika dođu. Najčešće se i najradije oslanjaju na **preporuku**, budući da im radnici dolaze u kuću, i da obavljaju odgovorne poslove čuvanja dece ili starijih lica. Neki od poslodavaca angažuju i radnike putem **online platformi**⁴¹, za šta kažu da generalno imaju bolje iskustvo nego kada radnike angažuju preko specijalizovanih agencija. Na kraju, postoji i opcija angažovanja preko oglasa, ali se nerado opredeljuju za ovu mogućnost.

Zavisno od vrste posla, razlikuje se i **dužina i učestalost angažovanja**. Tako se može napraviti razlika između poslova čuvanja dece i starih, i sređivanje kuće s jedne strane, i poslova održavanja dvorišta, popravki po kući i čuvanja ljubimaca sa druge. Uopšteno govoreći, prva grupa poslova podrazumeva učestalije angažovanje – od 1 do 5 dana u nedelji, između 2 i 8 sati dnevno. Specifično je na primer čuvanje starih lica, koje često podrazumeva celodnevno angažovanje, u situacijama kada stara lica žive sama, a potrebna im je nega. Stoga su za ove

⁴¹ Uradi – Zaradi: <https://uradi-zaradi.rs/>; Honorarci: www.honorarci.rs, Jooble: <https://rs.iooble.org/>, Sezonski poslovi: <http://sezonskiposlovi.com/>

poslove poslodavci u većoj meri vezani za lica koja angažuju, i ređe ih menjaju. S druge strane, popravke po kući i održavanje dvorišta obavljaju se po potrebi, te uglavnom ne postoji čvrsta veza između poslodavaca i angažovanih radnika.

Način ugovaranja, iznos ugovorene zarade, način i dinamika plaćanja takođe zavise od vrste posla. Imajući u vidu ovu raznovrsnost, detaljniji pregled predstavljen je u tabeli niže. Poslovi čuvanja dece i starih lica, kao i poslovi po kući (ukoliko se ne angažuju lica preko agencije) se najčešće ugovaraju po satu, isplaćuju se istog dana u kešu, a prosečna satnica je 400 dinara. Ukoliko se angažuju lica preko agencije, tada se radnici najčešće isplaćuju na mesečnom nivou, putem tekućeg računa i prosečna cena po satu je oko 350 dinara. S druge strane, popravke i održavanje bašte ugovaraju se prema potrebi, isplaćuju se istog dana u kešu, a cena se razlikuje: satnica baštovana je oko 1.000 dinara, dok majstor naplaćuje izlazak na teren (od 500 do 1.000 dinara), i dodatno intervenciju u zavisnosti od kvara.

Tabela 7 Ugovaranje i plaćanje zarade na kućnim i pomoćnim poslovima, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020

Vrsta posla	Način ugovaranja zarade	Iznos ugovorene zarade	Dinamika plaćanja	Način plaćanja
Čišćenje	Na sat (većina)	300-450 din/h	Istog dana (na crno) Na kraju meseca (agencije)	Keš (na crno) Na račun (agencije)
Peglanje	Dnevno	200-400 din/h		
Čuvanje dece	Mesečno (agencije)	300 – 450 din/h		
Čuvanje starih lica		300 – 450 din/h		
Nega starih lica	Na posetu (svakodnevno)	1000-2000 din		
Čuvanje kućnih ljubimaca	Na sat ili dan	200 – 300 din/h	Istog dana	Keš
Male kućne popravke	Na posetu	500 – 1000 din izlazak+ intervencija		
Održavanje bašte / dvorišta	Na sat	1.000 dinara		

Kad je reč o **načinu angažovanja**, poslodavci koji angažuju radnike preko agencija plaćaju ugovorenu cenu agencijama, a one imaju obavezu da radnike prijave na socijalno osiguranje i za njih plaćaju doprinose. S druge strane, kada angažuje radnike direktno, bez posrednika, poslodavac je u obavezi da ih prijavi i za period angažovanja uplati poreze i doprinose. Međutim, u praksi poslodavci **ne znaju kako funkcioniše procedura prijave i najčešće ih ne prijavljuju**. Smatraju da odluku o prijavi treba da donesu sami radnici, koji nisu motivisani da budu prijavljeni iz više razloga.

Najpre, među njima ima onih koji kućne i pomoćne poslove obavljaju kao **dodatni posao**, pa već imaju pokriveno zdravstveno i penzijsko osiguranje. Drugo, čak i kada im je to jedini izvor prihoda, radnici ne žele da budu prijavljeni budući da bi to podrazumevalo da im poslodavac umanji neto zaradu kako bi platio poreze i doprinose, te se oni radije **opredeljuju za veću zaradu po cenu toga da nemaju zdravstveno niti penzijsko osiguranje**. Dalje, oni radnici koji su **korisnici nekog vida socijalne pomoći** prijavom na osiguranje gube to pravo, tako da je to dodatni demotivajući faktor. Na kraju, ističu da se ni njima kao poslodavcima **legalno angažovanje ne isplati, jer su troškovi poreza i doprinosa koji treba da plate visoki**, imajući u vidu da ta lica rade za njih svega nekoliko dana u nedelji, kao i da rade za druge poslodavce. Prema njihovim rečima, bili bi voljni da plate 20% do 30% veću dnevnicu kako bi radnici bili prijavljeni, pogotovo kada bi procedura bila pojednostavljena i kada bi se obavljala elektronskim putem.

Zašto ljudi to neće? Oni žele veću zaradu na kraju. Kada je prijavljen, a ima neki vid pomoći od države, on to gubi. Ukoliko ima penziju, on to gubi, a on bi nešto dodatno radio. Ima neke varijante gde možete na pola radnog vremena, u dve firme, a to je vama opterećenje. Naša su iskustva da oni to ne žele, njima je jako bitno da oni imaju novac sa kojim sada mogu da raspolažu.

Nalaz sa fokus grupe

Uporedni prikaz: sistem vaučera, poreske olakšice, pojednostavljenje procedure za angažovanje.

Po usvajanju Konvencije br. 189 o radnicima u domaćinstvima⁴² (eng. *Domestic Workers Convention*) Međunarodne organizacije rada, kao i Preporuke br. 201⁴³ iz 2011. godine, 50-ak država je preduzelo regulatorne i institucionalne reforme sa ciljem proširenja radnih i socijalnih prava ove kategorije radnika i poboljšanja njihovog položaja. Neke od zemalja donele su posebne propise koji se odnose na radnike zaposlene na kućnim i pomoćnim poslovima (Španija, Filipini, Argentina), kojima su regulišu zarade i ograničenje radnog vremena (npr. Čile je limitirao radno vreme ovih radnika, dok je u Singapuru određen nedeljni dan odmora). Najdalje je otišao Tajland gde je posebnom uredbom propisano da ova kategorija radnika ima plaćen godišnji odmor, plaćene praznike i nedeljni odmor⁴⁴. Ostale mere odnose se na smanjenje poreza na dohodak, poreske olakšice, smanjenje PDV-a (za pružaoce usluga koji su pravna lica), subvencije za plate, smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje, korišćenje vaučera, pojednostavljenje sistema prijave radnika i slično. Dodatno, u nekoliko zemalja uključujući Austriju, Nemačku, Dansku i Irsku, je sve zastupljenija platformska ekonomija, gde različite online platforme posreduju između poslodavaca i radnika pri angažovanju.

U nekoliko evropskih zemalja su usvojeni posebni zakoni koji se tiču nestandardnih formi zapošljavanja sa ciljem obezbeđenja pune zaposlenosti i omogućavanja socijalnih davanja. Ovo je postignuto oslobađanjem poreza na dohodak, smanjenjem doprinosa za socijalno osiguranje i garantovanjem minimalne zarade ili drugih benefita ovim radnicima. U **Sloveniji** je još 2000-ih

⁴² International Labour Organization (ILO), 2011, *C189 Domestic Workers Convention* (No. 189)

⁴³ International Labour Organization (ILO), 2011, *R201 - Domestic Workers Recommendation* (No. 201)

⁴⁴ International Labour Office, 2017, *Domestic Work, Policy Brief: Formalizing Domestic Work*, International Labour Office; p. 5

uvodena nova kategorija zapošljavanja nazvana „mali posao“ (eng. *small work*) namenjena onim licima koja nisu bila zaposlena puno radno vreme, odnosno koja su radila do 20 sati nedeljno ili 40 sati mesečno sa zaradom koja nije veća od 50% od prosečne zarade. Čak 15% ovih radnika su radnici angažovani na kućnim i pomoćnim poslovima⁴⁵. Poslodavac u ovom slučaju nema obavezu da sklopi ugovor sa licem dok god ga prijavi na socijalno osiguranje i obezbedi mu ostala prava u vezi sa radom, dok se zdravstveno i penziono osiguranje pokrивaju kod službe za zapošljavanje.

Kada je reč o konkretnim podsticajima, jedan od najzastupljenijih mehanizama jesu takozvani **vaučeri za domaćinstvo**, koji se pre svega koriste za poslove održavanja. Vaučeri su dostupni u Austriji, Belgiji, Francuskoj i Nemačkoj i poslodavci ih mogu kupiti u poštama, na trafikama ili putem interneta (Austrija) ili kod registrovanih preduzeća (Belgija).

U **Austriji** nakon obavljenog posla, poslodavac popunjava **vaučer** ličnim podacima radnika, koji zatim sve svoje vaučere u toku jednog meseca podnosi lično ili elektronskim putem institucijama zaduženim za socijalno osiguranje⁴⁶. Vrednost vaučera se pojedinačno određuje (od 1 do 100 evra), i na taj iznos domaćinstvo plaća dodatnih 2% za osiguranje za slučaj nezgode. Satnicu dogovaraju radnik i poslodavac, a cena sata ne sme biti manja od zakonskog minimuma. Vaučeri se koriste za kratkotrajne ugovore, čija je ukupna vrednost manja od 438 evra mesečno (2018). Poslodavci mogu da angažuju više radnika i radnici mogu imati više poslodavaca, sve dok se ne pređe navedeni prag.

U **Belgiji** se vaučeri mogu kupiti kod registrovanih preduzeća za plaćanje rada u domaćinstvu⁴⁷. Svaki vaučer odgovara jednom satu rada, plaćanje je delimično predmet oporezivanja, a pored toga registrovano preduzeće ima pravo na subvenciju Vlade. Radnici imaju **ugovor o radu za vaučer usluge na određeni ili neodređeni vremenski period**, na puno radno vreme ili na određeni broj sati, akumulirana prava socijalnog osiguranja i osigurani su od povrede na radu. Korisnici datumiraju i potpisuju vaučer i daju ga radniku, koji ga predaje preduzeću, koje ga šalje firmi izdavaocu radi refundacije. Godišnje je moguće kupiti najviše 500 vaučera, a cena vaučera je između 8,5 evra i 9,5 evra.

U **Francuskoj** postoje dve vrste vaučera za radnike, odnosno čekova, koje dodatno olakšavaju proceduru prijave i plaćanja radnika u kućnim i pomoćnim poslovima. Jedna vrsta omogućava 50% odbitka od poreza ili poreski kredit za poslodavce gde se automatski oduzimaju doprinosi za socijalno osiguranje radnika. Druga vrsta su čekovi koje kompanije ili sindikati mogu dati svojim zaposlenima kao nenovčani dodatak za plaćanje usluga kućnih ili pomoćnih poslova, odnosno čekovi koji se takođe mogu distribuirati kroz lokalne vlasti ili fondove socijalne zaštite ugroženim slojevima društva. Kompanije koje koriste ovaj sistem vaučera, tj čekova imaju pravo na izuzeće od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje, odbitak naknada i poreski kredit⁴⁸.

⁴⁵ Isto

⁴⁶ Household Service Vouchers, Austria, <https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=19930&langId=en>

⁴⁷ Međunarodna organizacija rada, 2013, *Inspekcija rada i neprijavljeni rad u EU*.

⁴⁸ Isto

Druga grupa podsticaja jesu fiskalni podsticaji, u koje spadaju **poreski odbici, oslobođenja i subvencije**. Najčešći tipovi podsticaja su smanjenje poreza na dohodak ili poreski krediti za domaćinstva odnosno poslodavce koji zapošljavaju, tj. plaćaju radnike na kućnim i pomoćnim poslovima (Belgija, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Italija).

U **Danskoj** su subvencije bile dostupne za poslove čišćenja, renoviranja i čuvanja dece, a odnosile su se na plate radnika. Od 2011, poreski odbici su kao mehanizam zamenili subvencije, a omogućeno je da se ove pogodnosti koriste i za poslove nege.

U **Švedskoj** su ovi podsticaji u nadležnosti lokalnih samouprava, i poreska olakšica iznosi 50% ukupnih troškova rada do maksimalno 4.964 evra po osobi godišnje. U ovaj režim potpadaju samo poslovi za koje nije potrebna dodatna obuka, kao što su čišćenje, peglanje, odnošenje smeća, baštovanstvo itd. **Francuska** i **Holandija** su smanjile PDV za ove usluge ukoliko ih pružaju pravna lica, dok **Francuska, Nemačka i Švedska** nude i smanjenja ili odbitke kod plaćanja poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje (do 50%).

Treća vrsta pogodnosti jesu **pojednostavljene procedure za prijavu i plaćanje radnika**. U **Luxemburgu**, poslodavac plaća neto zaradu radniku, popunjava formular i šalje ga instituciji socijalne zaštite koja zatim obračunava bruto zaradu i naplaćuje doprinose od poslodavca. U **Mađarskoj** je implementiran sistem koji dozvoljava neformalni dogovor između poslodavca i radnika putem SMS-a ili elektronskom prijavom, što se primenjuje za sezonce u poljoprivredi, turizmu i za kućne poslove⁴⁹. Iznos koji se plaća za doprinose je fiksni i ne menja se u zavisnosti od broja sati provedenih na radu ili visine naknade za rad. Mnoge države su uvele i modele ugovora za ove radnike, modele obračunskih listića i vodiče za sastavljanje ugovora i obračun doprinosa (npr. **Kolumbija, Portugal, Južna Afrika, Urugvaj** itd)⁵⁰.

2. Sakupljanje sekundarnih sirovina

Slično kućnim i pomoćnim poslovima, još jedna široka zona neformalnog rada jeste sakupljanje sekundarnih sirovina. Termin neformalni sakupljač će se ovde koristiti za fizičko lice koje nije angažovano kao radnik - zaposleni ili lice na radu van radnog odnosa ili se osposobljava za rad kod poslodavca, od strane registrovanog preduzeća za otpad ili reciklažu.

Poslovi sakupljanja sekundarnih sirovina iz otpada zastupljeni su u zemljama širom sveta: od onih najrazvijenijih koje gotovo sav otpad recikliraju, do onih najsiromašnijih na čijim deponijama su izgrađena čitava naselja. Ipak, položaj neformalnih sakupljača retko je sistemski regulisan, kako bi se, osim koristi u upravljanju otpadom, unapredio njihov ekonomski i društveni položaj i

⁴⁹ Eurofond, 2013, Simplified Employment Act in Hungary .

⁵⁰ International Labour Office, 2017, Domestic Work, Policy Brief: *Formalizing Domestic Work*.

smanjili rizici od kriminalnih aktivnosti⁵¹. Prema podacima Svetske banke oko 1% urbane populacije u zemljama u razvoju preživljava sakupljajući sirovine iz otpada, što je najmanje 15 miliona ljudi⁵². Razlozi su uvek i pre svega ekonomske prirode. Mnogi sakupljači otpada pripadaju ranjivim grupama: reč je o migrantima, nezaposlenima, invalidima, ženama, deci i starijim osobama. Oni žive u neprijateljskom socijalnom okruženju, budući da ih društvo neretko odbacuje zbog posla kojim se bave. Rade na ulici i na otvorenim deponijama, u svakodnevnom kontaktu sa različitim vrstama otpada - uključujući opasni i medicinski otpad – što predstavlja rizik po njihovo zdravlje.

Kada je reč o Srbiji, ne postoje zvanični podaci o broju sakupljača sekundarnih sirovina. Razlog je to što najveći deo sakupljača radi neformalno - procene su da čak **87% prikupljenog otpada dolazi iz sive zone**, dok svega 13% prikupe javna komunalna preduzeća⁵³. Neformalni sakupljači rade bez ikakvog ugovora, otpad prodaju različitim operaterima u zavisnosti od ponuđene cene, različite količine, i u različitim vremenskim intervalima. Budući da je uslov za otkup prilaganje lične isprave, često oni koji otpad donose nisu oni koji otpad sakupljaju, a među njima neretko ima i maloletnih lica, pa i dece. Zbog kompleksne prirode ovog problema, i nedovoljno dostupnih podataka o ovim licima i proceduri otkupa, sprovedena je fokus grupa sa predstavnicima firmi koje otkupljuju otpad, i ključni zaključci su korišćeni za izradu ovog dela studije.

Kad je reč o vrsti poslova, načelno se može napraviti podela prema vrsti otpada koje sakupljaju:

- Papir i plastika
- Metalni otpad: gvožđe, aluminijum, bakar, čelik
- Posebni tokovi otpada: elektronski i električni otpad, gume, baterije, akumulatori, vozila i motorna ulja.

Međutim, bez obzira na vrstu otpada, sakupljači rade kao **fizička lica, i često su cele porodice** angažovane na ovim poslovima koji im često obezbeđuju jedini prihod. Međutim, ovde je važno definisati ko se smatra sakupljačem: **da li onaj koji otpad sakuplja ili onaj koji otpad odnosi na otkup?** Članom 5. Zakona o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon), sakupljač je jednostavno definisan kao "fizičko ili pravno lice koje sakuplja otpad". Međutim, u praksi, operateri kao sakupljače vide samo ona lica koja donose sirovine na otkup, a ne i čitavu grupu lica koja je te sirovine prikupila, svakodnevnim radom.

Drugi problem u identifikovanju ovih radnika jeste postojanje **preprodavaca**: fizičkih lica koji su opremljena većim vozilima i imaju mogućnost da od primarnih sakupljača direktno otkupljuju sirovine po manjoj ceni, budući da im dolaze "na vrata". Nakon toga, oni nose otpad na otkup kod operatera, čime se taj lanac snabdevanja produžava.

⁵¹ Biznis i finansije, 2018, Unapređenje položaja sakupljača sekundarnih sirovina: nevidljivi ljudi, <https://bif.rs/2018/04/unapredjenje-polozaja-sakupljaca-sekundarnih-sirovina-nevidljivi-ljudi/>

⁵² The informal recycling sector in developing countries, World Bank, 2008.

⁵³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, *Inclusion of Informal Collectors into the Evolving Waste Management System in Serbia*

Slična problematika se javlja i sa licima kojima **prodaja otpada nije primarna delatnost, već iz nje prozilazi**. Naime, na građevinskim i drugim sličnim poslovima često ima zaostalog otpada koji radnici onda odnose na otkup, ali to ne rade u ime firme kod koje su zaposleni, već u svoje lično ime i za svoj račun, i takvi slučajevi su prilično učestali.

Takođe, važno je praviti razliku između sakupljača koji kao fizička lica direktno dolaze kod operatera i **privrednih društava, koje su pravna lica** i bave se sakupljanjem i transportom otpada. Kod njih takođe dolaze individualni sakupljači (npr. ako im je lokacijski bliže), nakon čega ta firma predaje otpad u reciklažni centar. Samo za posebne tokove otpada, u takvim firmama radi između 6.000 i 7.000 legalno zaposlenih lica, među kojima su i oni angažovani na sakupljanju otpada.

Pored problema u definisanju ko se zaista smatra sakupljačem, ključni problem se ogleda u činjenici da **sakupljanje sekundarnih sirovina nije regulisano na adekvatan način i da može biti kažnjivo u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima** ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018). Naime, u skladu sa članom 3. tačka 4) ovog Zakona, komunalne delatnosti obuhvataju upravljanje komunalnim otpadom - sakupljanje komunalnog otpada, njegovo odvoženje, tretman i bezbedno odlaganje. Korisnik komunalne usluge u obavezi je da koristi komunalnu uslugu na način kojim se ne ometaju drugi korisnici i ne ugrožava životna sredina, te ne ugrožavaju objekti i oprema, koji su u funkciji obavljanja određene komunalne delatnosti (član 18.). Članom 32. stav 2. propisano je da inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredaba ovog zakona i republičkih propisa donetih na osnovu ovog zakona, kao i propisa jedinice lokalne samouprave donetih na osnovu ovog zakona vrši jedinica lokalne samouprave, preko opštinskih, odnosno gradskih komunalnih inspektora. Fizičko lice koje koristi komunalnu uslugu na način suprotan članu 18. ovog zakona može se kazniti **novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara**, što je regulisano članom 43. ovog zakona.

Dodatno, Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon) propisuje u članu 70. da dozvola za sakupljanje otpada nije potrebna za fizička lica, odnosno individualne sakupljače otpada, koji sakupljaju razvrstan neopasan otpad na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Dakle, dozvola nije potrebna za razvrstan otpad, što bi značilo **da fizička lica – individualni sakupljači, koji sakupljaju nerazvrstan otpad mogu da prekršajno odgovaraju**.

Što se tiče **profila sakupljača**, najpre onih koji nose otpad na otkup, to moraju biti punoletna lica, budući da kod svakog otkupa kod legalnih operatera moraju da prilože ličnu kartu. Međutim, u praksi otpad sakupljaju cele porodice, uključujući i decu i stara lica, nakon čega jedan član porodice nosi otpad na otkup. Prema rečima poslodavaca, dosta komintenata je iz nelegalnih, "kartonskih" naselja, korisnici su novčane socijalne pomoći, često bez ličnih dokumenata i različitih nacionalnosti. Takođe ima i onih koji su već zaposleni (često u JKP zaduženim za sakupljanje otpada), a sakupljanje im je dodatan izvor prihoda.

A koliko je problem ozbiljan govori i procena da **u Srbiji između 35.000 i 50.000 ljudi radi neformalno na poslovima sakupljanja sekundarnih sirovina**⁵⁴. Samo u Beogradu više od 2.350 porodica (više od 12.000 osoba) zarađuje za život sakupljajući otpad. Međutim, poslodavci ističu da iako u njihovim bazama ima više od 40.000 individualnih sakupljača, neki od njih otpad donose u retkim prilikama – nekoliko puta ili jednom godišnje, kada sređuju ili renoviraju kuću, te se ne mogu smatrati primarnim sakupljačima. Od toga, na poslovima za posebne tokove otpada radi oko 13.000 ljudi: oko 1.000 kod operatera u reciklažnim centrima, između 6.000 i 7.000 u kompanijama koje sakupljaju otpad, dok je još **6.000 neformalnih individualnih sakupljača**.

Kada je reč o zvaničnoj statistici, prema podacima Poreske uprave, u 2018. godini **56 poslodavaca je angažovalo ukupno 1.749 radnika formalno, po osnovu Ugovora o PP poslovima** na poslovima sakupljanja (1.718) i tretmana i odlaganja otpada koji nije opasan (31).

S druge strane, postavlja se pitanje ko otkupljuje otpad i kako funkcioniše ta procedura? U Srbiji, u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon), **operater** je pravno lice ili preduzetnik koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja i na čije ime se izdaje dozvola za upravljanje otpadom. Dozvole za upravljanjem otpadom dodeljuje Agencija za zaštitu životne sredine, i trenutno ima 2.130 privrednih subjekata sa dozvolom za rad⁵⁵.

Međutim, pored firmi koje legalno rade, **veliki je broj onih koji otpad otkupljuju nelegalno** – bilo da je reč o neregistrovanim subjektima ili registrovanim privrednim subjektima bez dozvole za upravljanje otpadom. Oni stvaraju nelojalnu konkurenciju budući da zbog manjih troškova mogu da ponude veću cenu otkupa, a često - zbog "nevidljivosti" - nisu ni predmet inspekcijskog nadzora.

Što se tiče mehanizama za povezivanje sakupljača i otkuplivača, iako neki koriste oglase, najčešće su sakupljači ti koji pronalaze operatere, i često ih menjaju. Operateri napominju da su neformalni **sakupljači pre svega vrlo dobro obavešteni** o dešavanjima i cenama na domaćem i svetskom tržištu, te se u skladu sa njima i ponašaju. Zanimljiv je primer da u trenutku kad je došlo da pada cena sirovina na tržištu u Kini, sakupljači nisu po tri meseca donosili otpad na otkup, čekajući da se cene normalizuju.

Kada sakupljač dođe u otkupni centar, potrebno je da priloži ličnu kartu nakon čega operater unosi njegove lične podatke u softver, zajedno sa podacima o sirovinama koje je doneo. Zatim se otpad meri, sakupljači dobijaju otpremnicu koju potpisuju, što se smatra vrstom ugovora o prodaji. Dešavalo se da u situacijama kada dođe do većih krađa (šahte, bakarni kablovi, delovi zaštitnih ograda za puteve), policija odmah "zakuca na vrata" legalnih operatera koji onda iz

⁵⁴ Isto

⁵⁵ Agencija za zaštitu životne sredine:

<http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20174&id=20055&akcija=ShowExternal>

sistema izvlače podatke o otkupljenom otpadu i svim sakupljačima kako bi se utvrdilo gde je ukradeni predmet završio.

Što se tiče **učestalosti otkupa**, tu se ne može napraviti generalni zaključak. Ima onih koji donesu sirovine jednom do dva puta godišnje (kad sređuju kuću ili dvorište), neki donose par puta mesečno (kroz posao), dok ima i onih koji otpad prodaju skoro svaki dan i tako sebi obezbeđuju manje-više stabilan prihod. Ovde treba imati u vidu da neki mogu doneti jednom mesečno veću količinu otpada i zaraditi podjednako koliko onaj koji svakog dana donosi manje količine.

Na ovim poslovima, **jedinična cena se utvrđuje po kilogramu**. Svaki operater objavljuje cenu otkupa za taj dan koja je ista za sve sakupljače. Cene se razlikuju od vrste sirovine, a sakupljači donose različite količine u zavisnosti od toga šta i koliko uspeju da prikupe.

Tabela 8 Cene određenih sirovina kod privatnih operatera i Javno-komunalnih preduzeća

Privatni operateri			Javno komunalna preduzeća
Sirovina	Isplata u gotovini (din/kg)	Isplata preko računa na veliko (din/kg)	Prodajna cena bez PDV-a (din/kg)
Gvozdje, lim	15 -18	16 -19	8
Bakar I, II i III klasa	400 -490	475-500	330
Mesing	250	275	180
Olovo	120	130	/
Aluminijum	60	80	50
Kabl bakarni	80-200	80-200	/
Frižideri, veš mašine, šporeti	16 -24	19-29	/
Papir	2	7	1,5 - 5
Staklo	0,5	2	0,5
Plastika	27	30	1,5 - 5
PET ambalaža	20	26	26

Izvor: Podaci u tabeli su preuzeti sa web stranica različiti privatnih operatera i JKP, i služe za ilustrativne svrhe

Dva su **modaliteta plaćanja** – u gotovini, za šta je cena nešto niža, i preko tekućeg računa. Pretpostavka je da su razlike u ceni uslovljene pre svega administrativnim razlozima, budući da operateri moraju da podižu gotovinu iz banke, što nije praktično, pogotovo kad se uzme u obzir da ne postoji kontinuitet u otkupu. I pored bolje cene, **tek se svaki deseti opredeljuje za isplatu preko računa**, i to najčešće oni koji redovno donose robu. S druge strane, cene otkupa od strane javnih komunalnih preduzeća su uglavnom niže, što se može smatrati jednim od razloga za veliki broj privatnih operatera.

Važno je napomenuti da na iznos otkupa sakupljač plaća efektivno blizu 11% (**10,72%**) **poreza po odbitku na naknadu isplaćenu po osnovu prometa sekundarnih sirovina i otpada**. Iako bi po pravilu sakupljač trebalo dva puta da dođe – jednom da donese robu na osnovu čega operater dobija kontrolni broj za uplatu poreza na njegovo ime, pa tek da dobije novac, u praksi se to ne poštuje, već otkupljivači isplate novac na licu mesta, a zatim uplate i prateći porez.

Tabela 9 Ugovaranje i plaćanje zarade prilikom otkupa sekundarnih sirovina, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020

Vrsta posla	Način ugovaranja zarade	Iznos ugovorene zarade	Dinamika plaćanja	Način plaćanja
Metalni otpad	Po kilogramu	Zavisno od količine (od 100g do 2t dnevno)	Na licu mesta (keš)	Keš / Račun
Papir i plastika			1-2 dana posle predaje (preko računa)	
Posebni tokovi otpada				

Zanimljiv je i podatak da među sakupljačima ima i onih koji na mesečnom uspevaju da zarade i više od 250.000 dinara, pa kako ne bi prešli prag za plaćanje godišnjeg poreza na dohodak građana, često šalju druga lica da umesto njih prodaju otpad. Ipak, takva lica su izuzetak, dok redovni sakupljači zarađuju između 40.000 i 50.000 dinara na mesečnom nivou.

Što se tiče radno-pravnih obaveza, **otkupljivači ističu da u odnosu prema sakupljačima oni nisu poslodavci**, nego je u pitanju komercijalni, kupoprodajni odnos otkupljivača i sakupljača. Bilo je onih koji su u izuzetnim situacijama kada bi redovni sakupljač insistirao zaključivali sa njim Ugovor (o delu), i plaćali doprinose za socijalno osiguranje. Međutim, takva praksa je izuzetno retka.

Vi morate da shvatite oni ne žele sistem. To je naše iskustvo. Jer oni onda gube neke druge privilegije koje imaju. To da budu kao registrovani, to je njima kao da su zaposleni. Onda nema prava na socijalnu pomoć i raznorazne dodatke. To oni neće.

Nalaz sa fokus grupe

S tim u vezi, kako bi sakupljači imali penzijsko i zdravstveno osiguranje, u teoriji su im na raspolaganju dve opcije: ili da se zaposle kod manjih firmi, koje rade kao posrednici ili da osnuju svoju preduzetničku radnju i da pružaju usluge operaterima. U praksi se to ipak ne dešava – sakupljači rade kao fizička lica, često po 12 sati dnevno čitavog života, nakon čega ne mogu da ostvare pravo na penziju.

Zbog čega je to tako? Prema rečima operatera, sami sakupljači ne žele da budu u sistemu, budući da su korisnici novčane socijalne pomoći, te bi svaka prijava na osiguranje podrazumevala gubitak za njih najcesce jedinog stalnog prihoda. Takođe, sakupljači ne razvijaju odnos lojalnosti prema firmama koje otpad otkupljuju, budući da im je glavni kriterijum cena koju nude, te tako često menjaju otkupljivače. S druge strane, operatori ne vide razlog zbog kojeg bi oni plaćali doprinose, jer sakupljači ne rade samo za njih i ne postoji kontinuitet u isporukama.

Navode da su već u problemu zbog kašnjenja podsticajnih sredstava od strane države, i da mogu uskoro da budu prinuđeni da vraćaju sakupljače jer nemaju novca za otkup.

Uporedni prikaz: udruživanje, posebno zanimanje.

U nerazvijenim i zemljama u razvoju širom sveta, sakupljači se okupljaju u udruženja ili formiraju sindikate kako bi se izborili za svoja prava, a pre svega ona koja se odnose na socijalno osiguranje. Ove asocijacije i udruženja vrše pritisak na lokalne vlasti da shvate značaj i ulogu sakupljača i obuhvate ih politikama koje se tiču odlaganja i sakupljanja i upravljanja otpadom. Gotovo u svim zemljama, najveću ulogu u formalizaciji ovog rada odigrale su lokalne samouprave, a posebno su se istakli gradovi Belo Horizonte (**Brazil**), Lima (**Peru**) i Pune (**Indija**).

U **Brazilu**, slično drugim zemljama, sakupljači nisu imali prava na penziju niti na trudničko i porodiljsko bolovanje. Nakon reforme, sakupljači reciklažnog otpada prepoznati su kao posebno zanimanje u Klasifikaciji zanimanja, sa predlogom da se oni podvedu pod posebne osiguranike socijalne zaštite. To bi značilo da umesto redovne stope od 20% ukupnog mesečnog dohotka, oni plaćaju samo 2,1% od ukupnog prihoda. Takođe, usvojene su i izmene zakona koje bi omogućile penzijske šeme za ove kategorije osiguranika. Ključno za ovu reformu bilo je udruživanje sakupljača u forum koji je zagovarao prava sakupljača prema vlastima.

U **Kolumbiji** su 2011. godine, nakon više godina zalaganja, sakupljači otpada uspeali da se izbore da budu uključeni u planiranje komunalne sanitarne zaštite u Bogoti⁵⁶. Oni su naknadno prepoznati kao pružaoci javnih usluga, a od marta 2013. godine grad ih plaća po fiksnim cenama, utvrđenim formalnim ugovorima, za materijal koji prikupljaju. Takođe, u Brazilu, Kolumbiji i Indiji, sakupljači sad imaju pravo da prodaju otpad lokalnim samoupravama ili da se nadmeću na opštinskim tenderima.

U Buenos Ajresu (**Argentina**) 2005. godine gradske vlasti su se udružile sa grupom za odnošenje smeća pod nazivom Pokret isključenih radnika (eng. *Movement of Excluded Workers*). Grad je članovima ovog udruženja obezbedio vozila za prevoz otpada, mesečnu naknadu od 200 dolara za svakog člana (mimo zarade od prodaje otpada), kao i zdravstveno osiguranje i subvencionisano čuvanje dece⁵⁷. U gradu Pune (**Indija**) se za sakupljanje otpada od vrata do vrata plaća naknada sakupljaču u skladu sa utvrđenom tarifom, a sakupljač pored toga zarađuje i prodajući otpad. Lokalne vlasti su u ovom gradu sakupljačima obezbedile i identifikacione isprave i zdravstveno osiguranje⁵⁸. Sakupljači su okupljeni u udruženje SWaCH kome takođe uplaćuju deo zarade i obezbeđuju sebi pravo na životno osiguranje⁵⁹, a udruženja

⁵⁶ WIEGO, *Waste Pickers and the Law*, <https://www.wiego.org/waste-pickers-and-law>

⁵⁷ Be Waste Wise, *Models of Inclusion in Informal Waste*, <https://wastewise.be/2015/08/models-inclusion-informal-waste/#.XqGjvWgzblV>

⁵⁸ Gunsilius, Chaturvedi, Scheinberg with contributions from Coad and Garcia Cortes, 2011, *The Economics of the Informal Sector in Solid Waste Management*, CWG - Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low- and Middle-income Countries, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, p. 14

⁵⁹ International Labour Office, *Waste pickers' cooperatives and social and solidarity economy organizations* <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/publications/2014/05/WPI-cooperatives-and-social-and-solidarity-economy-organizations.pdf>, Cooperatives Unit, Enterprises Department, International Labour Office, p. 3

su čest mehanizam za ostvarivanje prava na zdravstveno, životno ili osiguranje od povrede na radu.

Kad je reč o praksi u **Evropi**, budući da su u ovim zemljama najrazvijenije politike upravljanja otpadom na svetu⁶⁰, u policy studijama i stručnoj literaturi se retko ili nimalo ne spominju „neformalni sakupljači otpada”⁶¹. Kako je ova oblast relativno dobro regulisana u Evropskoj uniji, akcenat je više na ekološkom aspektu upravljanja otpadom, pre nego na ekonomskoj ili socijalnoj komponenti uključivanja neformalnih sakupljača u legalne tokove. Ponegde se govori o „neformalnim reciklerima“ i potrebi da se i oni uključe u sistem planiranja i upravljanja otpadom, ali ne i o konkretnim rešenjima (Malta, Makedonija, Francuska, Turska...). Procene su da postoji oko milion neformalnih reciklera u Evropi (uključujući i zemlje van EU). Čini se da je jedina razlika između neformalnih sakupljača i neformalnih reciklera u tome što neformalni reciklери sakupljaju reciklažni materijal, ali ne i ostale vrste otpada. Tako, navode se primeri sakupljača reciklažnog materijala u **Danskoj** i **Nemačkoj** koji taj materijal skupljaju i dalje preprodaju, bez ulaženja u sam proces reciklaže. Među evropskim zemljama u kojima je najviše zastupljeno neformalno sakupljanje otpada navode se Srbija, Bugarska, Mađarska, Grčka, Italija, Makedonija i Rumunija.

3. Turizam i ugostiteljstvo

Osim kućnih i pomoćnih poslova i poslova sakupljanja sekundarnih sirovina, još dve široke privredne oblasti u Srbiji karakteriše privremeni i povremeni rad, kao i zastupljenosti sive ekonomije: turizam i ugostiteljstvo i građevinarstvo⁶².

U turizmu i ugostiteljstvu sezonalnost poslova zavisi delimično i od geografskog položaja države: tako u primorskim krajevima postoji veća potražnja za dodatnom radnom snagom tokom letnjih meseci, dok je na planinama zbog zimskih sportova tražnja više izražena u zimskom periodu. Prema podacima Eurostata⁶³, takva pravilnost je naizraženija u Hrvatskoj, Crnoj Gori i Grčkoj, od kojih su prve dve i najčešće destinacije u koje ugostitelji iz Srbije odlaze da rade tokom sezone. Međutim, ovo pravilo ne važi za sve zemlje: tako npr. u Alpskim zemljama (Austrija, Lihtenštajn i Švajcarska) ne postoji ovakva distribucija, već je povećana tražnja prisutna nekoliko puta tokom godine.

S druge strane, sezonska priroda poslova u turizmu i ugostiteljstvu se može posmatrati iz ugla specifičnih sektora koji ovde potpadaju. Tako su poslovi turističkih agencija u najmanjoj meri

⁶⁰ Scheinberg, Nesić, Savain, Luppi, Sinnott, Petean, Pop, 2016. *From collision to collaboration – Integrating informal recyclers and re-use operators in Europe: A review*

⁶¹ Podaci u ovom pasusu preuzeti su iz publikacije: *Waste Management in Europe: Good Jobs in Circular Economy*.

⁶² Packard, T. G., Koettl, J., & Montenegro, C, 2012, *In from the Shadow: Integrating Europe*, The World Bank.

⁶³ European Commission, 2019, *Seasonality in the tourist accommodation sector*

određeni sezonom: razlika između stope zaposlenosti van i tokom sezone iznosi svega 2,2%, zatim sledi vazdušni prevoz sa 3,5%, dok u sektoru smeštaja ta razlika iznosi čak 19,8%⁶⁴. Dodatno, sezonalnost sa aspekta zapošljavanja je značajno viša u sektoru smeštaja, nego u celom HORECA sektoru (hoteli, restorani i catering).

Kada je reč o Srbiji, sa aspekta geografskog položaja, može se reći da u planinskim centrima postoji povećana tražnja za dodatnom radnom snagom tokom zimskih meseci. Takođe, intenzivnija potreba za angažovanjem radnika u ovom sektoru se može javiti tokom velikih kulturnih ili sportskih manifestacija. Međutim, imajući u vidu da sve veći broj konobara, šankera i kuvara letnje sezone provodi radno na primorju u zemljama regiona, vlasnici restorana i kafića u Srbiji imaju povećanu potrebu tokom letnjih meseci da angažuju dodanu radnu snagu. S tim u vezi, **ispravnije bi bilo govoriti o privremenim, umesto o sezonskim poslovima u turizmu i ugostiteljstvu u Srbiji.**

Važna karakteristika ovakvog rada je da je on u velikoj meri neformalan – zbog kratkog perioda angažmana, povremenog (a ne svakodnevnog) rada i velike fluktuacije radnika na ovim poslovima, siva ekonomija cveta u ovom sektoru. Prema podacima istraživanja stavova privrede⁶⁵, **skoro 1/5 ugostitelja u Srbiji posluje u svojoj zoni, dok 15% privrednih subjekata u ovom sektoru ima neformalno zaposlene.** Međutim, prema mišljenju poslodavaca koji su učestvovali u fokus grupama, ovaj udeo je znatno viši: procenjuju da između 30% i 50% radnika u turizmu i ugostiteljstvu radi na crno.

Tabela 10 Siva ekonomija u turizmu i ugostiteljstvu, Siva ekonomija u Srbiji 2017, NALED

	Privredni subjekti koji se bave SE	Privredni subjekti koji imaju neformalno zaposlene
Usluge smeštaja i ishrane	19,6%	15,1%

Stoga, kako bi se bolje razumeli razlozi ovakvog poslovanja i priroda poslova, za potrebe analize sprovedena je fokus grupa sa poslodavcima koji angažuju privremene i povremene radnike u ugostiteljstvu i turizmu, te su ključni nalazi poslužili kao osnov za izradu ovog dela analize.

Kada se govori o povremenim poslovima u turizmu i ugostiteljstvu u Srbiji, misli se pre svega na poslove manje složenosti, za koje nije potrebno posebno obrazovanje, i za koje se radnici mogu brzo obući. Tu spadaju **čistači/ce, sobari/ce, animatori/ke, kuvari/ce, konobari/ce i šankeri/ce.** Radnici koji obavljaju ove poslove mogu lako menjati poslodavce, raditi za više njih po potrebi, sa nepunim radnim vremenom, nekoliko dana u nedelji.

⁶⁴ European Commission, 2018, *Tourism industries – employment*

⁶⁵ Krstić, G., & Radulović, B. (2018), *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj.

Ako se posmatra profil ovih radnika, može se reći da ne postoji diverzifikacija po polu, već su i **muškarci i žene zastupljeni na navedenim vrstama poslova**. Žene češće rade kao čistačice i sobarice, budući da ovi poslovi podrazumevaju pre svega dnevni rad, dok su muškarci češće angažovani kao konobari i barmeni, jer neretko ova vrsta posla uključuje rad noću. U pogledu starosne strukture, za poslove čišćenja se uglavnom angažuju žene starosti između 30 i 50 godina, a često rade i penzionerke, osnovnog i srednjeg obrazovanja. Konobari i šankeri koji rade kao ispomoć zbog većeg obima posla su često studenti, dok ima i onih kojima je konobarisanje dodatni posao, kako bi dopunili svoj kućni budžet. Za kuvare, angažovanje je specifično, budući da kandidat mora da ima kvalifikacije kako bi obavljao posao, dok su animatori najčešće studenti ili diplomci Fakulteta sporta i fizičkog vaspitanja, ili sportisti rekreativci.

Slično kao kod kućnih i pomoćnih poslova, poslodavci se prilikom traženja sezonskih radnika najčešće oslanjaju na **preporuku**, mada u ovom sektoru poslodavci koriste i društvene mreže i oglase prilikom regrutacije radne snage. Neki poslodavci angažuju sezonce i preko omladinskih i studenskih zadruga, a u Beogradu postoji i Viber grupa „ugostitelji Beograda“ gde ugostitelji među sobom razmenjuju iskustva, i koriste grupu kao izvor za pronalaženje radnika. Poslodavci su jednoglasni u stavu da izbegavaju da angažuju radnike preko Nacionalne službe za zapošljavanje, budući da taj vid angažovanja podrazumeva veću birokratiju i određenu dozu obaveznosti zadržavanja radnika.

Što se tiče broja radnika, prema podacima Zavoda za statistiku za 2018. godinu, u sektoru turizma i ugostiteljstva ukupno je bilo angažovano 102.000 radnika. Međutim, čak **18% lica⁶⁶ radilo je u nekoj formi neformalnog angažmana**, bilo u neregistrovanoj firmi, ili bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzijskog osiguranja.

Način ugovaranja, iznos ugovorene zarade, način i dinamika plaćanja zavise od vrste posla. Imajući u vidu ovu raznovrsnost, detaljniji pregled predstavljen je u tabeli niže, a može se zaključiti da je **prosečna dnevnicna na ovim poslovima 1.500 dinara, da najčešće rade 10 dana u mesecu u periodu od 3 do 6 meseci, i da zaradu dobijaju po završetku angažmana** (oni koji duže rade na mesečnom nivou).

⁶⁶ Podatak o stopi neformalno angažovanih u sektoru smeštaja i ishrane se odnosi na 2018. godinu i dobijen je na zahtev od Republičkog zavoda za statistiku. Stoga, kako bi bilo uporedivo, i podatak o broju zaposlenih u turizmu i ugostiteljstvu preuzet je za 2018. U 2019. godini taj broj iznosi 105.200 zaposlenih.

Tabela 11 Ugovaranje i plaćanje zarade na privremenim poslovima u ugostiteljstvu i turizmu, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020

Vrsta posla	Način ugovaranja zarade	Iznos ugovorene zarade	Dinamika plaćanja	Način plaćanja	Trajanje angažmana
Čistačice	Na sat ili dan	1000 din/dan 350 din/h	Na kraju angažmana Dnevno	Keš (retko putem tekućeg računa)	10 dana/mesec 2 h/dan
Konobari	Na dan	1000 - 1500 din/dan	Na kraju meseca/angažmana		3 - 6 meseci Par dana/mesec
Kuvari	Na dan	1200 - 2500 din/dan	Na kraju angažmana		10 dana/mesec
Animatori	Na dan	1500 - 2000 din/dan	Dnevno		Par dana/mesec

Problem je što moram da ih prijavim odmah na mesec dana. Ja sam imala devojku koju sam morala za 10 dana da prijavim, jer je išla na more. Knjigovođa kaže da je prijavim na mesec, i da joj posle dam otkaz. Znači ja moram da platim doprinose za mesec dana ili da joj dam otkaz posle 10 dana. Treba da postoji vreme od sedam dana nekog privremenog rada.

Nalaz sa fokus grupe

Jedna važna karakteristika koju su istakli svi poslodavci jeste **velika fluktuacija radne snage i kratko trajanje angažmana**. Veliki broj radnika posle 3 meseca, odnosno po isteku ugovora napušta posao, a glavni razlog u ovom slučaju nije visina dnevnice već velika očekivanja u pogledu bakšiša, koji se specifičan za ovu vrstu poslova. Takođe, imajući u vidu prirodu poslova, **često je povećana potreba za radnicima ograničena samo na dane vikenda (petak – ponedeljak), te ni poslodavci ni radnici nisu motivisani da zaključuju ugovor za takav posao.**

Kada je reč o **prijavi radnika na obavezno socijalno osiguranje**, situacija se razlikuje zavisno od potreba poslodavaca i dužine trajanja angažmana. Ukoliko radnik radi svaki ili skoro svaki dan u nedelji, poslodavci ih tada najčešće prijavljuju i sa njima sklapaju ugovor. Najčešće se zaključuje ugovor o privremenim i povremenim poslovima i ugovor o radu na određeno vreme (od jednog do tri meseca). Još jedan mehanizam legalnog angažovanja je preko omladinske i studentske zadruge.

Kao jedan od problema prilikom prijave radnika, ističu to što moraju da **prijave radnika pre stupanja na rad**, a ne znaju da li će se on uopšte pojaviti i zadržati na poslu. Kada prijavljuju zaradu radnika, najčešće prijave minimalnu zaradu, dok ostatak zarade isplaćuju na ruke, ili kompenzuju kroz bakšiš.

Ja ne prijavljujem zbog doprinosa, troškovi su ogromni. Ja bih zaposlila više radnika kad bi mi ti doprinosi bili manji. Bio bi veći učinak. Bolje bi bilo i za državu i za nas. Na papirologiju se navikneš, ali na plaćanje teško.

Nalaz sa fokus grupe

S druge strane, ključni razlog za visoku stopu rada na crno prema rečima poslodavaca je **veliko poresko opterećenje na zarade**, posebno imajući u vidu prirodu ovih poslova. Kako je već navedeno, ukoliko poslodavac angažuje radnika po osnovu Ugovora o PP poslovima, mora da izdvoji od 5.200 dinara (ako angažuje studente ili srednjoškolce) do skoro 20.000 dinara na račun poreza i doprinosa za mesec dana, što je okvirno 13 dnevnica radnika.

Stoga ni **radnici sami nisu motivisani da budu prijavljeni**. Ovakva pojava je češća kod mladih, koji u velikoj meri prihvataju veću zaradu na uštrb penzijskog i zdravstvenog osiguranja. U slučajevima kada im je potrebna lekarska pomoć i nega, oni su najčešće već osigurani ili preko Nacionalne službe za zapošljavanje, preko supružnika, a mlađi od 26 preko svojih roditelja. U tim slučajevima, poslodavci prijavljuju radnike isključivo zbog inspekcije, koja im najčešće dolazi u nadzor po prijavi nezadovoljnih radnika koji su napustili posao ili njihovih konkurenata. Ipak, poslodavci navode i da pored kontrole inspekcije najčešće na kraju ne budu kažnjeni.

Na kraju, ugostitelji su saglasni kad bi način prijave radnika bio pojednostavljen, dostupan elektronski ili putem mobilne aplikacije, i pre svega kad bi troškovi legalnog angažovanja bili niži, oni bi bili spremniji da prijave radnike koji za njih rade povremeno. Troškovna strana angažovanja radnika za poslodavce u ugostiteljstvu i turizmu predstavlja najvažniju stavku prilikom odluke da li prijaviti ili ne prijaviti radnika.

Uporedni prikaz: niža stopa PDV-a, kartice za posredne benefite

Za razliku od kućnih i pomoćnih poslova, za koje su države razvile različite mehanizme stimulisanja prijave radnika, za sezonske / povremene poslove u turizmu i ugostiteljstvu to i nije slučaj.

U **Irskoj** je Ministarstvo finansija uvelo **nižu stopu PDV-a za robu i usluge hotela i restorana** (sa 13,5% na 9%) sa ciljem stimulisanja turizma, i zapošljavanja u ovom sektoru⁶⁷. Iako je bilo oprečnih mišljenja u pogledu efekata smanjenja stope na porast zapošljavanja, analiza efekata je potvrdila da je dalo željene efekte: nivo zaposlenosti je počeo da raste od momenta uvođenja mere, pri čemu se zaposlenost u ovom sektoru povećavala brže od opšte zaposlenosti (oko 10.000 novih radnih mesta u ovom sektoru).

S druge strane, **Mađarska** već dugi niz godina nudi posredne poreske olakšice kao način stimulisanja zaposlenih, koji nisu vezani striktno za platu, a isplativiji su poslodavcima⁶⁸. Pravna osnova ovih olakšica je u porezu na dohodak građana, tako da neto zarada od 100 forinti poslodavca košta 196 forinti, dok kroz ovaj vid olakšica ona iznosi 135.7 forinti. To takođe znači da se država odriče značajnih poreskih prihoda kroz ovaj vid stimulacija, sa ciljem ostvarivanja drugih socio-ekonomskih ciljeva, kao što je zapošljavanje. Primeri ovih olakšica su **vaučeri za**

⁶⁷ OECD, 2014, *Taxation and tourism in OECD Tourism Trends and Policies 2014*, OECD Publishing, Paris

⁶⁸ Isto

hranu, beneficije za zdravstvene usluge, doprinosi za penzionu štednju, beneficije za odmor i rekreaciju, kao i beneficije za prevoz prilikom dolaska na posao. Od 2010. papirni vaučeri su zamenjeni elektronskim karticama (Széchenyi Recreation Card) koje su u najpre imale vrednost od 1.000 EUR godišnje i mogle da se koriste samo za usluge stanovanja u iznajmljenim stanovima. Ipak, od 2012. iznos je povećan na 1.500 EUR, a spektar usluga je proširen na:

- usluge stanovanja i putovanja unutar zemlje (do 750 EUR)
- ugostiteljske usluge: obroci u restoranu i na radnom mestu (do 500 EUR)
- usluge koje se mogu koristiti u slobodno vreme: festivali, koncerti, pozorišta, spa centri, bazeni, teretane itd. (do 250 EUR)

Međunarodna organizacija rada je takođe izdala preporuke koje se odnose na sektor turizma i ugostiteljstva, a tiču se između ostalog i garantovanja radnih prava radnika u ovom sektoru, pre svega obezbeđivanje socijalne sigurnosti, pravednih uslova rada, radnog vremena, zarade, bezbednosti i zdravlja na radu itd.⁶⁹ Među ključnim preporukama MOR-a navode se i ohrabrivanje lokalnih inicijativa, odvratanje od uvoza i oslanjanja na strana ulaganja, promovisanje lokalnog preduzetništva olakšavanjem pristupa kreditima i pozajmicama, promovisanje lokalnog i ruralnog zapošljavanja i edukovanje ljudi o mogućnostima zaposlenja u sektoru turizma i ugostiteljstva kao i posledicama rada u sivoj zoni ekonomije, ojačavanje saradnje između sektora turizma i lokalnih zajednica, kako bi lokalne vlasti bolje razmele potrebe industrije i olakšale njeno postojanje⁷⁰.

4. Građevinarstvo

Druga velika oblast u kojoj je zastupljen povremeni i privremeni rad, sa značajnim udelom rada na crno jeste i građevinarstvo. Iako ovu oblast generalno karakterišu teški uslovi rada, prema podacima Međunarodne organizacije rada situacija je dodatno otežana uvođenjem posrednih oblika angažovanja radnika, preko podugovarača i drugih posrednika, što je postalo obrazac angažovanja u mnogim zemljama⁷¹. Tako je rad u građevini postao privremen i nesiguran, sa izrazito negativnim efektima na prava radnika i bezbednost i zdravlje na radu. Došlo je i do značajnog pada kvaliteta rada radnika, nivoa njihovih veština, kao i opšte zainteresovanosti za rad na ovim poslovima, osim u slučajevima kad je on nužda. Zbog toga, **čak 40% radnika u građevini širom sveta radi u sivoj zoni**⁷².

⁶⁹ International Labour Office 2017, *ILO Guidelines on Decent Work and Socially Responsible Tourism*, p. 37 - 47

⁷⁰ International Labour Office, 2011, *Poverty Reduction Through Tourism in Rural Areas*:

⁷¹ International Labor Organization, 2001, *The construction industry in the twenty first century: Its image, employment prospects and skill requirements*

⁷² International Labour Office, 2003, *Organizing in the Informal Economy: A Case Study of the Building Industry in South Africa*.

Slična situacija je i u Srbiji – **17,3% privrednih subjekata u građevini posluje u sivoj zoni, dok 11,3% privrednih subjekata u ovom sektoru ima neformalno zaposlene**⁷³. Međutim, činjenica je da taj broj samo delimično odražava realno stanje, budući da su njime obuhvaćeni samo registrovani subjekti, dok je njih još 17,2% neregistrovano i najčešće van radara kontrole⁷⁴.

Tabela 12 Siva ekonomija u građevinarstvu, Siva ekonomija u Srbiji 2017, NALED

	PS koji se bave SE	% PS koji imaju neformalno zaposlene
Građevinarstvo	17,3%	11,3%

Priroda određenih poslova u ovoj delatnosti je takva da su radnici poslodavcu na jednom gradilištu potrebni svega na nekoliko dana. I tada, poslodavci radnike ne mogu lako da pronađu. Zbog nelojalne konkurencije u delatnosti, oni koji legalno angažuju ne mogu da dođu do radnika, koji za veću dnevnicu rade na crno. Inspekcija kontroliše, ali uglavnom registrovane subjekte, te se ovaj začarani krug neprestano ponavlja.

Kad je reč o radnicima koji rade povremeno u građevini, poslodavci ističu da uglavnom postoji grupa **pomoćnih radnika**, koji su novi u poslu i koji nisu majstori. Budući da ne poznaju posao dobro, oni su angažovani na različitim fizičkim poslovima, ali uvek kao pomoćni i privremeni radnici. S druge strane, postoje i posebne vrste poslova za kojima ne postoji stalna potreba, već se radnici angažuju povremeno, i tu prema rečima poslodavaca spadaju sledeći:

- Limari
- Zidari
- Fasaderi
- Montažeri skela

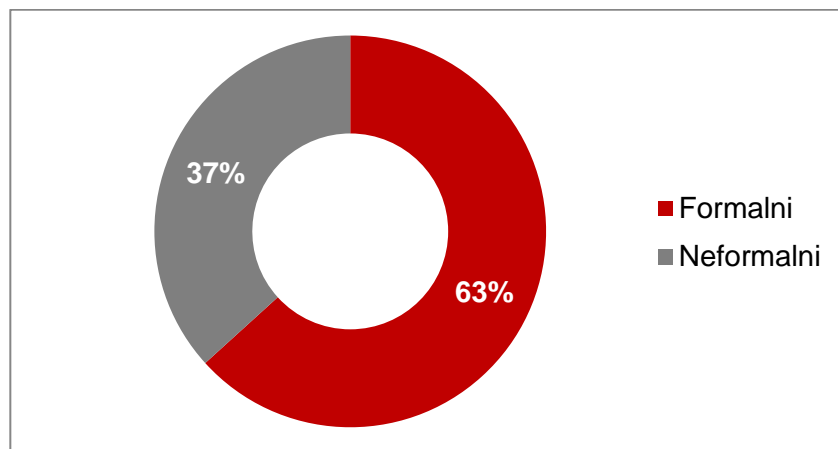
Za ove poslednje postoje i posebni uslovi, budući da moraju da imaju lekarski pregled za rad na visini, moraju se raditi elaborati o skeli, i dodatno o bezbednosti, te se oni ne mogu tako lako angažovati na nekoliko dana. S druge strane, među radnicima koji su potrebni za stalno, poslodavci ističu molere, keramičare, električare, parketare i tesare. Taj tip poslova se može obavljati tokom cele godine, i ti radnici se ne smatraju sezonskim u građevini.

Što se tiče broja radnika, prema podacima Ankete o radnoj snazi, u sektoru građevinarstva u 2019. godini angažovano je **139.000 radnika, od kojih je čak više od jedne trećine radilo neformalno**: ili u neregistrovanoj firmi, ili bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzijskog osiguranja.

⁷³ Krstić, G., & Radulović, B. (2018), *Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante*. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj.

⁷⁴ Isto

Tabela 13 Udeo formalne i neformalne zaposlenosti u građevini, Anketa o radnoj snazi, RZS; NALED proračun



Kada je reč o broju radnika koji rade povremeno, procena poslodavaca je da je **čak 1/3 radnika na gradilištima (u odnosu na stalno angažovane) koji rade povremeno**, dok je procena udela radnika koji rade na crno dosta široka i kreće se od 30% do 70% (uključujući i povremene i stalne radnike).

Zanimljivo je da među onima koji povremeno rade na građevini, ima dosta radnika kojima je to **dodatni posao**. Kako bi dopunili svoj kućni budžet, oni uzimaju slobodne dane ili godišnji odmor na svom redovnom poslu, i dolaze na gradilišta. Najviše je njih sa juga Srbije i iz okoline Beograda. Dosta radnika **ima svoje imanje**, pa sezonske poslove u poljoprivredi kombinuju sa ovim poslovima. Što se tiče starosne strukture, poslodavci ističu da je jako **teško naći mlađe radnike** koji bi hteli da rade na građevini, i da često angažuju radnike starosti oko 60-70 godina. Žene u građevini su retkost, pre svega zbog teških uslova rada, a ako se i angažuju, to je na poslovima čišćenja gradilišta.

Bilo bi korisno kada bi postojao centralni registar, gde će se nalaziti neka berza rada gde bi moglo da se vidi: trenutno imamo 26 električara, 17 molera, 30 pomoćnih radnika, 2 podoplagača, i da ti možeš da klikneš - meni treba na 17 dana 3 električara, 1 moler i 1 podopolagač, i da se odmah povuče rezervacija tih radnika, i da znate da će oni doći.

Nalaz sa fokus grupe

Kada je reč o mehanizmima traženja radnika, najčešće se **radnici sami javljaju da rade**: kome je potreban posao pita nekog od kolega, i tako dolaze do posla. Poslovcima ističu da iako su bez stalnog angažovanja, i rade povremeno na crno, ti radnici nisu prijavljeni na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, te ne mogu koristiti NSZ kao bazu radnika, dok se na oglase niko ne javlja.

U građevini gotovo da više nema sezone, budući da je moguće obezbediti rad i u lošijim vremenskim prilikama, ali se intenzivnije radi od proleća do kraja jeseni. Iako je formalno radno vreme 8 sati dnevno, radnici na građevini rade i duže, često od jutra do mraka kada je bitno da se posao što pre završi.

Kada je reč o **bezbednosti na radu**, poslodavci ističu da se svako jutro 10 do 15 minuta izdvaja za obuku, i da se u proseku u 75% slučajeva koristi zaštitna oprema. Najčešće se odlučuju da angažuju agenciju za bezbednost i zdravlje na radu koja je zadužena da vodi računa o opremi i radnicima, uključujući i to da li radnici kojima je to potrebno, poseduju lekarsko uverenje za rad na visini.

Poslovi se u građevini u zavisnosti od vrste ugovaraju ili po danu (limari, zidari) ili po kvadratu (montažeri skele, fasaderi). Za dan rada na građevini, majstori mogu da zarade između 40 i 50 EUR, koje dobijaju na kraju nedelje, ili svake druge nedelje u kešu, dok pomoćni radnici dobijaju oko 25 EUR dnevno. Novac koji isplaćuju u kešu, poslodavci pravdaju na različite načine: jedan deo prijavljuju, dok ostatak “provlače” kroz materijal i druge troškove.

Tabela 14 Ugovaranje i plaćanje zarade na privremenim poslovima u građevini, Fokus grupa sa poslodavcima, Smart plus / NALED, 2020

Vrsta posla	Način ugovaranja zarade	Iznos ugovorene zarade	Dinamika plaćanja	Način plaćanja
Majstori (Limari, zidari)	Po danu	40 - 50 EUR	Nedeljno ili 2 puta mesečno	Keš
Pomoćni radnici		25 EUR		
Montažeri skele	Po kvadratu	/	Po završenom poslu (uz avans)	
Fasaderi		/		

Kada je reč o prijavi radnika, u praksi je česta situacija da manja građevinska firma ima 4 do 5 stalno zaposlenih, dok ostalih desetak radnika zavisno od potrebe angažuju povremeno, na dva ili tri meseca. Kada ih angažuju legalno koriste različite vrste ugovora. **Ugovor o privremenim i povremenim poslovima** se ponekad koristi, ali ističu da je problem jer Zakon o radu ne dozvoljava da se po ovom ugovoru angažuju radnici iz iste struke koja je osnovna delatnost firme. Budući da ima dosta radnika koji imaju drugi, osnovni posao, koristi se i **ugovor o dopunskom radu**. Na osnovu ovog ugovora, radnik se prijavljuje na 30% radnog vremena, i plaćaju se umanjene doprinosi, zbog čega su mu poslodavci posebno naklonjeni. Koristi se ponekad i **ugovor o delu**, ali češće **ugovor o radu na određeno vreme**, jer je pred inspekcijom najsigurniji način angažovanja ovih radnika.

Međutim, **privremeni radnici se u praksi često i ne prijavljuju**. Kada je gradilište van centralnih gradskih zona, a radnik je angažovan na 10 – 15 dana, poslodavci uglavnom ne prijavljuju radnike, jer kako kažu, moraju da balansiraju između cene koje nude investitoru, i dnevnica koje će da isplate radnicima.

I voleli bi svaki dan kada krenu kući da dobiju pare na ruke, da ne moraju da dođu na posao ako im se spava ujutru. Ako dve dnevnicke uzme, treći dan ne mora da dolazi zato što ima biro, ima besplatno zdravstvo. To je ključni problem, ti koji neće da dobiju stalno zaposlenje, a njih ima gomila u ovoj zemlji.

Nalaz sa fokus grupe

Poslodavci ističu da je **sve češća praksa otvaranja preduzetničkih firmi**, pa tako radnici postaju preduzetnici ili rade za podugovarača. To znači da građevinska firma umesto da direktno angažuje npr. limare ili električare na period od mesec dana, sada angažuje preduzetnike direktno ili radnike preko preduzetničkih firmi koji se bave samo tom vrstom posla, i nakon isteka tih mesec dana, prebacuju novac za njihov rad preko računa, što znatno olakšava poslovanje. Ti radnici potom odlaze na drugo gradilište da rade, uplaćuju sami sebi doprinose, i rade za više poslodavaca u toku godine. Međutim, nemaju svi radnici svoju preduzetničku radnju, a sa onima koje angažuju direktno, poslodavci se susreću sa brojnim problemima.

Prvo, veliki broj radnika koji su na evidenciji NSZ **ne žele da budu prijavljeni**. Imaju pokriveno zdravstveno osiguranje i mogućnost da kupuju mesečne karte za javni prevoz po povlašćenoj ceni kao nezaposlena lica i dobijaju neki vid novčane pomoći za decu. Jedini razlog zbog kojeg radnici ponekad traže da ih poslodavac prijavi jeste na period od šest meseci kako bi mogli da uzmu kredit u banci, ili na tri meseca da im uplaćuje zaradu na račun kako bi dobili karticu u banci, i mogli da plaćaju na rate.

Suština je da je država napravila ambijent da dosta ljudi može da ima zdravstveno osiguranje, a da ne radi ništa i da ne plaća porez ni on ni poslodavac. To nekada odgovara njemu, nekad poslodavcu ali gomila je njih kojima to odgovara.

Nalaz sa fokus grupe

S druge strane, problem predstavlja i **nelojalna konkurencija**, poslodavci koji rade na crno i koji mogu da ponude veću dnevnicu, budući da imaju manje troškove. Dodatno, prema rečima poslodavaca, u slučajevima nadzora, ti nelegalni subjekti vode radnike kao prijatelje koji su došli da pomognu⁷⁵, i dobijaju manju kaznu, dok oni koji rade legalno ako među 10 imaju jednog radnika koji je neprijavljen, mogu da budu kažnjeni sa 800.000 dinara⁷⁶, i potencijalnim zatvaranjem gradilišta.

Rad na gradilištu je težak, i neretko opasan, usled čega su **povrede na radu** relativno česte. U takvim situacijama su neprijavljeni radnici u posebnoj opasnosti, i zavise isključivo od dobre volje poslodavca da li će im i kako pokriti troškove lečenja. Poslodavci kažu da u slučajevima povrede radnika koji rade na crno, radnici prijave da se povreda desila u kući, jer bi u suprotnom policija morala da izađe na gradilište. Za uzvrat, poslodavci pokrivaju trošak lečenja, i često daju radniku naknadu zarade dok traje proces oporavka.

Stoga angažovanje povremenih radnika u građevini stvara i **novčane i administrativne probleme za poslodavce**, zbog čega oni najčešće odlučuju da taj trošak prenesu na krajnje potrošače, kroz veću cenu svojih usluga. Ističu da je previsoka cena rada razlog za veliki udeo

Npr. da imamo neku elektronsku radnu knjižicu gde bi moglo da se prati: kod X je radio 22 dana, bio je prijavljen, i plaćeni su doprinosi, sada je 6 dana slobodan, pa sam ga ja onda uzeo na 11 dana itd. Njemu se u kasicu sipaju doprinosi po danu, i tako ima osiguranje, a ne da se menja svaki put, da moramo da moramo svaki put da prijavljujemo i odjavljujemo zdravstvenu knjižicu. On ima jednu zdravstvenu knjižicu i ona je univerzalna, i da preskačemo jedan deo procedure odjave i prijave. Trebalo bi i zdravstvo izbaciti da bude zasebno. Koliko ljudi neće zdravstveno, nego hoće privatno da ide.

neformalnog rada u građevini, a posebno među povremenim radnicima. Kada bi porezi i doprinosi bili do 10.000 dinara za ove radnike, smatraju da se taj udeo znatno smanjio.

Uporedni prikaz: prenosivi benefiti, socijalni fondovi, udruživanje

U **Australiji** odgovor građevinskog sektora na sve veću zastupljenost privremenog angažovanja radnika bio je uvođenje kolektivnih sporazuma u građevinskoj industriji, koji omogućavaju **”prenosiv” sistem benefita**⁷⁷. To znači da radnici koju su povremeno angažovani prikupljaju beneficije na osnovu dužine radnog staža u sektoru, a ne samo na osnovu rada za pojedinačnog poslodavca. U ovu šemu prenosivih benefita spadaju:

- Duže plaćeno odsustvo: radnici imaju mogućnost na duže plaćeno odsustvo nakon 10 godina radnog staža u sektoru. Inicijalno su poslodavci bili ti koji su uplaćivali sredstva u Fond, a kasnije je uveden i sistem da radnici sami za sebe uplaćuju doprinose.
- Penzijsko osiguranje
- Naknada u slučaju nezaposlenosti
- Bolovanje

Sva plaćanja se vrše kroz Centralni fond kojim zajednički upravljaju poslovanici i predstavnici sindikata, a od tih sredstava se finansiraju i druge usluge u sektoru uključujući obuke, savetovanja i istraživanja o specifičnim pitanjima industrije.

Sličan pristup primenjuje se i u zemljama **Zapadne Evrope**, kroz osnivanje tkz. **Socijalnih fondova**, zasnovanih na kolektivnim ugovorima za omogućavanje prava iz radnog odnosa za građevinske radnike⁷⁸. Te šeme su na početku podrazumevale nadoknadu usled loših vremenskih prilika, postepeno se šireći na druge oblasti kao što je plaćeni godišnji odmor i plaćanja kojim bi se dopunile naknade koje plaća država u slučaju bolovanja, nezaposlenosti, penzionisanja itd. Iako su ove šeme oslabile u nekim zemljama, one i dalje pokrivaju veliki broj građevinskih radnika u Evropi, pomažući da građevinska industrija bude privlačnija kao mesto za rad i takođe produktivnija.

Vlada Republike **Koreje** takođe je prepoznala posebne potrebe građevinskih radnika, kroz uvođenje **socijalnih kartica**, na koju poslodaci u skladu sa brojem dana koliko je radnik za njih radio stavljaju pečat uzajamne pomoći za penziju⁷⁹. Na osnovu broja tih pečata, Penzioni fond kasnije radniku uplaćuje dodatak za penziju, ali je efekat ovakvog sistema ostao ograničen, budući da je funkcionisao na dobrovoljnoj osnovi.

I za ovaj tip delatnosti ključno je udruživanje. Različite procene govore da većina građevinskih radnika u **Indiji** posluje u sivoj zoni (2000. godine čak 98% građevinskih radnika spadalo je u

⁷⁷ International Labour Organization, 2001, *The construction industry in the twenty first century: Its image, employment prospects and skill requirements*, Geneva, p. 47

⁷⁸ Isto

⁷⁹ Isto

neformalni sektor⁸⁰, dok se danas procenjuje da neformalni sektor čini 90% indijske ekonomije⁸¹). U ovoj zemlji, u provinciji Karala osnovan je Savet koji čine članovi građevinski radnici koji svoj doprinos izražavaju u mesečnoj članarini. Za uzvrat, članovi imaju pravo na ostvarenje penzije, porodične penzije, invalidske penzije, finansijsku pomoć u slučaju smrti člana ili nekog od najužih članova porodice i druge vrste finansijske pomoći ukoliko član ispunjava propisane uslove.⁸²

Zanimljiv primer predstavlja i **Letonija**, koja uprkos značajnom učešću sive ekonomije u sektoru građevine ipak beleži pozitivan trend u smanjenju obima sive ekonomije, a najviše zbog **smanjenja tzv. plata u kovertama**, odnosno povećanja broja prijavljenih radnika kojima plata leže na račun⁸³. Ovome je takođe doprinelo i uvođenje elektronskog obračuna broja radnih sati, kao i promovisanje odbijanja ponuda u kojima je jedini kriterijum najniža cena u oblasti javnih nabavki koje se odnose na sektor građevine. Uz to, razvijeni su i modeli standardnih ugovora u oblasti građevine, a prema rečima poslodavaca najveći pomak je ostvaren implementacijom kolektivnih ugovora koji bi propisali minimalnu zaradu u ovom sektoru, kao i smanjenjem birokratije i punom implementacijom standardnih modela ugovora za angažovanje radnika.

Na kraju, zaključak Međunarodne organizacije rada je da se uprkos negativnim implikacijama, trend podugovaranja radnika u građevini sigurno neće drastično promeniti, te da se takva praksa zbog svoje fleksibilnosti koju nudi u pogledu ponude radne snage treba prihvatiti, uz osiguranje da privremeni i radnici zaposleni kod podizvođača uživaju isti nivo radnih prava, socijalnu zaštitu i pristup obuci kao stalni i direktno zaposleni radnici⁸⁴.

Mogući pravci reforme

Kako je i navedeno u Uvodu, cilj analize je da se pored sveobuhvatnog pregleda trenutnog načina angažovanja radnika na privremenim i povremenim poslovima u Srbiji, predstavi i zaključak **u kojoj meri je model pojednostavljenog angažovanja sezonskih radnika kakav je implementiran u sektoru poljoprivrede, primenljiv na kućne i pomoćne poslove, sakupljanje sekundarnih sirovina, kao i angažovanje radnika na sezonskim poslovima u turizmu i ugostiteljstvu, i u građevinarstvu**. Zaključak je da je svaka od analiziranih oblasti u velikoj meri specifična, te će mogući pravci reforme tako i biti predstavljeni. Ipak, na osnovu analiziranog, moguće je izvući i nekoliko zajedničkih zaključaka, odnosno preporuka, koji bi mogli da doprinesu smanjenju neformalne zaposlenosti, kako kod nestandardnih, tako i kod

⁸⁰ Human Development Resource Centre, UNDP India and the Council for Social Development (CSD), New Delhi, 2004, *Estimating Informal Employment in India*, p. 31

⁸¹ The Economic Times, 2020, *National Database of Workers in Informal Sector*.

⁸² Kerala Building and Other Construction Workers Welfare Board <https://kannur.nic.in/the-kerala-building-and-other-construction-workers-welfare-board/>

⁸³ Sauka, Anris, *Shadow Economy Study: Construction Industry (Latvia)*

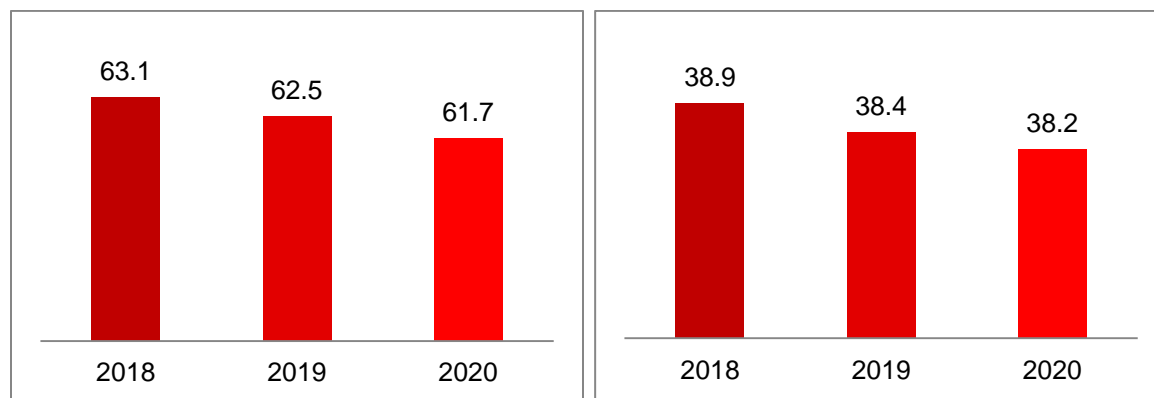
⁸⁴ Isto

standardnih oblika zapošljavanja radnika. Ovde napominjemo da ovi opšti pravci reforme treba da budu predmet zasebne, detaljnije analize koja nije predmet ove studije.

1. Opšti pravci reforme

- 1. Smanjenje poreskog opterećenja zarade:** Početkom 2020. godine nastavljen je trend rasterećenja troškova zarada, uz smanjenje stope doprinosa za PIO na teret poslodavca za 0,5 procentnih poena i povećanje neoporezivog dela zarade za 1.000 dinara. Time je zbirna stopa doprinosa za PIO smanjena je na 25,5% a neoporezivi deo je povećan na 16.300 dinara. U odnosu na 2019. godinu opterećenje neto prosečne zarade smanjeno je za 0,8 procentnih poena (sa 62,5% na 61,7%), dok je smanjenje poreskog opterećenja ukupne zarade (bruto 2) znatno manje (za 0,2 procentna poena). Međutim, uvećanjem minimalne zarade sa 27.022 dinara u 2019. na 30.022 dinara u 2020., nameravano rasterećenje za najniže zarade je (za mnoge poslodavce) praktično anulirano, a prema njihovim rečima postojeće obaveze su i dalje prevelik teret, što rezultira povećanjem sive ekonomije i nekonkurentnošću poslodavaca koji prijavljuju zaposlene i uplaćuju sve poreze i doprinose na pun iznos ugovorene zarade. Dodatno, u poređenju sa drugim zemljama u regionu, opterećenje bruto 2 minimalne zarade u Srbiji je veće. Stoga je potrebno pristupiti sistemskoj reformi sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, kako bi zaposleni građani imali više koristi od predmeta osiguranja (penzija i zdravstvene usluge) i bili više motivisani da budu prijavljeni na pun iznos zarade.

Grafikon 7 Poresko opterećenje neto i bruto 2 prosečne zarade u Srbiji, Republički zavod za statistiku; NALED proračun;



- 2. Smanjenje osnovice doprinosa za nepuno radno vreme:** podatak da svega 8% lica u registrovanim privrednim subjektima u poređenju sa 57% u onima koji rade na crno angažuju radnike na pola radnog vremena jasno pokazuje da ovakav vid angažovanja nije isplativ u legalnim tokovima. Naime, minimalna osnovica za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje iznosi 25.801 dinara, bez obzira na to da li radnik radi puno

ili skraćeno radno vreme. To znači da ukoliko neko radi pola radnog vremena, i zarađuje polovinu minimalne zarade – oko 15.000 dinara, poslodavac mora da plati još 10.500 dinara samo za poreze i doprinose, čime je opterećenje neto zarade 70,9%.

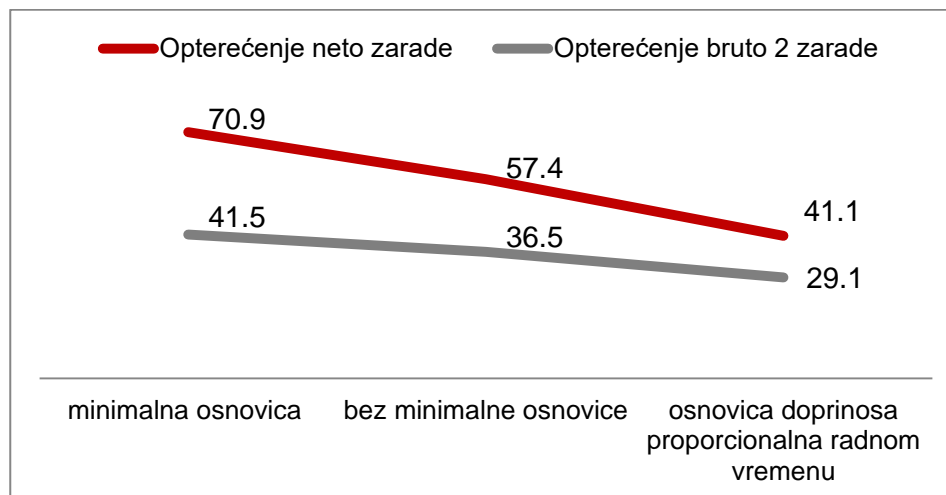
Tabela 15 Opterećenje minimalne zarade na ½ radnog vremena sa različitim tipovima osnovica za plaćanje doprinosa, NALED proračun

1/2 radnog vremena	Neto	Bruto 1	Bruto 2	Opterećenje neto zarade %	Opterećenje bruto 2 zarade %
Minimalna osnovica	15.011	21.355	25.651	70,9	41,5
Bez minimalne osnovice		20.251	23.623	57,4	36,5
Osnovica doprinosa proporcionalna radnom vremenu		18.788	21.179	41,1	29,1

Međutim, ukoliko bi se pretpostavilo da minimalna osnovica ne postoji, opterećenje bi bilo manje, i iznosilo 57,4%. Ipak, imajući u vidu da je lice angažovano na polovinu radnog vremena, i da se i neoporezivi iznos umanjuje za pola, trebalo bi umanjiti i minimalnu osnovicu za plaćanje doprinosa računa proporcionalno radnom vremenu⁸⁵. Na taj način bi za zaradu od 15.000 dinara, poslodavac plaćao još oko 6.200 dinara na račun poreza i doprinosa, čime bi se opterećenje neto zarade smanjilo na 41,1%. Smatramo da je postojeći način obračuna, neproporcionalno broju radnih sati, glavni razlog zbog kojeg praksa rada sa nepunim radnim vremenom nije zaživela u legalnim tokovima.

⁸⁵ Ovde treba dalje razraditi na koji način bi takvo umanjeno bilo moguće: da li samo za penzijsko i osiguranje u slučaju nezaposlenosti, budući da se prava ostvaruju srazmerno uplaćenom doprinosu; ili je umanjeno osnovice moguće i za zdravstveno osiguranje kao za lica za koje se doprinosi uplaćuju na teret budžeta RS (čl. 35b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje). U svakom slučaju, ovaj predlog zahteva dodatnu analizu, koja nije predmet ovog rada.

Grafikon 8 Opterećenje neto i bruto 2 minimalne zarade na ½ radnog vremena sa različitim sa različitim tipovima osnovica za plaćanje doprinosa, NALED proračun



3. **Oslobađanje od plaćanja poreza i doprinosa za prihode na mini poslovima:** ovo bi u praksi značilo uvođenje tzv. *mini poslova* po uzoru na Nemačku i Sloveniju. U Sloveniji su to poslovi na kojima radnik radi maksimalno 20 sati nedeljno sa mesečnom zaradom manjom od polovine minimalne zarade, za koje ne postoji potreba formalnog ugovaranja, sa umanjnim troškovima na račun doprinosa⁸⁶. U Nemačkoj se na zarade do 450 EUR porez i doprinosi na teret radnika ne plaćaju, dok su doprinosi koje plaća poslodavac viši, i računaju se na oko 28% umesto standarnih 20%⁸⁷. U kontekstu Srbije, to bi značilo da se za povremene poslove (bez obzira na delatnost i status) na kojima lice mesečno ne zarađuje više 15.000 dinara (1/2 minimalne neto zarade) uvede oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa, ali kao i kod prethodnog predloga, ova preporuka treba da bude predmet dodatne analize.

4. **Pojednostavljenje administrativnih procedura angažovanja:** Zaključak poslodavaca je da iako su visoki troškovi primarni razlog zbog kojih ne prijavljuju radnike, komplikovana birokratska procedura koja prati angažovanje radnika na kraći vremenski period je takođe u nekim situacijama razlog za rad na crno. Iako angažuje radnika na svega nekoliko dana, poslodavac sa njim mora da zaključi ugovor, zatim da ga prijavi na socijalno osiguranje, da shodno broju dana koje je proveo na radu i osnovi osiguranja obračunava visinu doprinosa koju treba da plati, i da ga na kraju odjavi sa osiguranja, kao i kada se zaključuje stalni radni odnos. Zaključivanje ugovora i prijava na osiguranje po postojećoj proceduri sa animatorom koji radi tri sata dnevno, nekoliko dana u mesecu, ili sa bejbisiterkom koja dolazi da pričuva decu kada nema nikog drugog, nema puno smisla, te se u praksi i ne primenjuje. Prema procenama NALED-a⁸⁸, za proceduru prijave i odjave jednog sezonskog, odnosno privremenog radnika, potrebno je utrošiti 5h mesečno, što znači da poslodavac koji želi da

⁸⁶ International Labour Office, 2017, *Domestic Work, Policy Brief: Formalizing Domestic Work*, p. 5

⁸⁷ Tresor Economics, No. 110, 2013, *How the Hartz reforms shaped the German Labour Market*

⁸⁸ Analiza reforme sistema prijave sezonskih radnika u poljoprivredi (NALED, 2017)

angažuje 20 sezonskih ili privremenih radnika na mesec dana treba da utroši dve i po nedelje samo na administrativno-tehničke poslove (“papirologiju”).

2. Primenljivost sistema pojednostavljenog angažovanja prema delatnostima

U nastavku ovog poglavlja biće predstavljeni zaključci u kojoj meri se postojeći pojednostavljeni sistem angažovanja radnika, kakav je primenjen za sezonske poslove u sektoru poljoprivrede može primeniti na poslove koji su bili predmet analize, dok je koncept reforme detaljnije predstavljen u narednom poglavlju.

Kućni i pomoćni poslovi

Najveća specifičnost ove oblasti ogleda se u činjenici da je fizičko lice (pojedinaac ili domaćinstvo) u funkciji poslodavca, i s tim u vezi na raspolaganju mu stoje dve opcije: da angažuje lica za kućne i pomoćne poslove putem agencija, koje imaju posredničku ulogu, ili da direktno angažuje radnika. Nalazi fokus grupa pokazuju da se poslodavci radije opredeljuju za direktno angažovanje radnika, budući da na taj način radnik direktno njima odgovara za kvalitet usluga, kao i da se komunikacija i organizacija rada odvija neposredno. Stoga se preporuke u nastavku odnose na situacije u kojima poslodavac direktno angažuje radnika za obavljanje kućnih i pomoćnih poslova.

Zaključak analize je da je **pojednostavljeni način angažovanja** (po ugledu na sistem sezonskih radnika u poljoprivredi) **primenljiv na određene kućne i pomoćne poslove kao što su čuvanje dece i starijih lica, kućnih ljubimaca, kao i na poslove sređivanja i čišćenja** (u šta spadaju i peglanje, kuvanje i sl.).

Za ostale vrste poslova u vidu zanatskih usluga, u koje spadaju **male kućne popravke** (električari, vodoinstalateri i sl.), **zaključak je da pojednostavljeni sistem nije primenljiv**. Budući da ova lica treba da poseduju specifična znanja i veštine kako bi obavljali svoj posao, na raspolaganju im stoji mogućnost da se registruju kao preduzetnici, ili da ukoliko više njih zajedno radi, osnuju zadrugu⁸⁹, jer na taj način mogu pružati usluge za više poslodavaca, i izdavati račune / fakture za posao koji obavljaju.

Građevinarstvo

Imajući u vidu da je čak 36,7% radnika u građevini angažovano neformalno⁹⁰, i da prema rečima poslodavaca čak 1/3 radnika radi povremeno, mišljenja smo da ovi podaci govore o **potrebi**

⁸⁹ Zadrugu može osnovati najmanje pet poslovno sposobnih fizičkih lica, s tim da ovaj najmanji broj osnivača zadruge ne mogu činiti lica koja žive u zajedničkom domaćinstvu sa osnivačem. Takođe, u slučaju da više lica radi zajedno, jedno se može registrovati kao preduzetnik, a druga lica mogu biti zaposlena kod njega.

⁹⁰ Republički zavod za statistiku, 2019, *Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji*

pojednostavljenja angažovanja radnika na poslovima na kojima postoji najveća fluktuacija (angažovanje nekvalifikovanih radnika koji obavljaju fizičke poslove na građevini). Pojednostavljenje angažovanja bi ovim radnicima koji sada rade na crno omogućilo zaštitu od povrede na radu, i staž za dane za koje su angažovani, dok bi poslodavcima olakšalo proceduru legalnog angažovanja i smanjilo troškove. Kako nalazi analize pokazuju, ti poslovi u građevini nisu sezonskog, već fleksibilnog karaktera, i trebalo bi definisati jasna ograničenja u pogledu vrste poslova i broja dana angažovanja kako ne bi dolazilo do zloupotreba, a pre svega prelivanje sa Ugovora o radu ili PP poslovima, na pojednostavljeni režim.

S druge strane, majstori ili zanatlije koji rade specifičnu vrstu poslova kao što su **limari, zidari, armirači, fasaderi**, i sl., za kojima ne postoji stalna potreba angažovanja, a rad zahteva specifične veštine, mogu da se, shodno postojećoj regulativi, registruju kao preduzetnici ili da osnuju zanatsku zadrugu⁹¹, i izdaju fakture za pružene usluge. Takav vid angažovanja bi trebalo da doprinese i smanjenju sive ekonomije, kroz plaćanja na račun, umesto u kešu.

Turizam i ugostiteljstvo

Budući da u ovom sektoru u Srbiji ne postoji prava "sezona" sa dodatnom potrebom za angažovanjem radnika⁹², kao i da je troškovna komponenta glavni razlog neformalnog rada, zaključak analize je da poslodavci treba da posluju u skladu sa postojećim zakonodavstvom, i da angažuju radnike shodno svojim potrebama – na određeno ili neodređeno vreme, uz sklapanje Ugovora o radu ili Ugovora PP poslovima. Izuzetak bi moglo biti **angažovanje radnika koji rade po pozivu, kao ispomoć nekoliko dana u mesecu**, budući da sistem omogućava fleksibilnost prijave i odjave, smanjuje troškove legalnog angažovanja, bez obaveze ugovaranja posla unapred i zaključivanja ugovora. Slično kao u slučaju angažovanja nekvalifikovanih radnika koji obavljaju fizičke poslove u građevini, i ovde bi trebalo propisati jasna ograničenja u pogledu konkretnih poslova i broja dana angažovanja.

Sakupljanje sekundarnih sirovina

Specifičnost ovih poslova se ogleda u činjenici da odnos između operatera i sakupljača nema karakteristike radnog odnosa, odnosno ugovornog odnosa o radu van radnog odnosa. Sakupljači sami organizuju svoje radno vreme, nemaju fiksno radno mesto, sirovine prodaju različitim operaterima, i često onaj koji vrši prodaju nije onaj koji je sirovine sakupljao. Stoga je zaključak da **pojednostavljeni način angažovanja nije primenljiv** na ove poslove, već je potrebno osmisliti novi sistem u skladu sa potrebama sakupljača i operatera. Povremeno samoangažovanje kroz upis u dobrovoljni registar sakupljača pravac je koji će biti detaljnije predstavljen u nastavku.

⁹¹ Član 11. Zakona o zadrugama zanatske zadruge određuje na sledeći način: Zanatske zadruge izrađuju i prodaju svoje zanatske proizvode i proizvode domaće radinosti, kao i zanatske proizvode i proizvode domaće radinosti svojih zadrugara, obavljaju zanatske usluge i snabdevaju zadrugare materijalom i sredstvima za proizvodnju.

⁹² Intenzivnija potreba za angažovanjem radnika u ovom sektoru se može javiti tokom velikih kulturnih ili sportskih manifestacija, ali mišljenja smo da se u tim izuzetnim situacijama mogu koristiti i postojeći instrumenti angažovanja, a pre svega Ugovor o PP poslovima ili Ugovor o radu na određeno vreme.

Pojednostavljeni način angažovanja radnika na privremenim i povremenim poslovima

U nastavku sledi predlog koncepta reforme za one vrste privremenih i povremenih poslova za koje je analizom stanja utvrđeno da bi bilo korisno da se omogući pojednostavljeni način angažovanja radnika. Predlog ima za cilj da **trasira ključne pravce, dok bi dodatnom, detaljnijom analizom i planom reforme trebalo definisati pojedinosti od značaja za buduću izmenu propisa i funkcionalnost sistema.**

Polazna osnova za izradu ovog dela analize jeste postojeći sistem pojednostavljenog načina angažovanja sezonskih radnika u poljoprivredi. Međutim, važno je naglasiti da u navedenim slučajevima angažovanje radnika - za razliku od poljoprivrede - **nije vezano za sezonu** u klasičnom smislu, već je reč o privremenom (na kraći vremenski period) i povremenom (prema potrebi) angažovanju. Stoga je predlog da se uvede novi termin **“privremeno i povremeno angažovani radnik”**. Ovaj oblik bi mogao biti posebno uređen Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 50/2018), tako što bi se dodale odredbe koje se odnose i na druge delatnosti, pored poljoprivrednih (kako je sada), a na pitanja radnog angažovanja na sezonskim poslovima koja nisu posebno uređena ovim zakonom primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje rad - u delu kojim se uređuju privremeni i povremeni poslovi (član 4. stav 3. Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju).

Ciljevi reforme:

1. Pojednostavljenje angažovanja na poslovima koji su ograničenog vremenskog trajanja ili se obavljaju sa prekidima;
2. Uvođenje u legalne tokove;
3. Pojednostavljenje uplate poreza i doprinosa;
4. Smanjenje troškova rada;
5. Obezbeđivanje prava angažovanih lica u skladu sa međunarodnim standardima.

Zadatak reforme: Proširenje obuhvata Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 50/2018) na druge poslove, odnosno delatnosti.

Vrste privremenih i povremenih poslova:

Kako je navedeno u prethodnom poglavlju, pojednostavljeno angažovanje radnika je na prvom mestu potrebno za kućne i pomoćne poslove, u koje se ubrajaju sledeći:

1. Čuvanje dece
2. Čuvanje starijih lica
3. Čuvanje / šetnja kućnih ljubimaca
4. Poslovi čišćenja i održavanja

Dodatno, treba uzeti u razmatranje pojednostavljenije angažovanja nekvalifikovanih radnika na fizičkim poslovima na građevini, u koje spadaju:

1. obavljanje pripremnih poslova na gradilištu (poslovi na ograđivanju gradilišta, postavljanju gradilišne table i sl.);
2. utovar i istovar građevinskog materijala, mašina, opreme i alata;
3. prenošenje materijala, sirovina, alata do mesta rada;
4. ručni iskop zemlje u klasičnom i otkopu sa podgradom i bez nje;
5. ručni iskop zemlje u kanalskom iskopu sa podgradom i bez nje;
6. nasipanje zemlje peskom, ručnim i mašinskim nabijačem;
7. čišćenje gradilišta, prostora rada i sredstava i opreme za rad;
8. staranje o pravilnom istovaru, utovaru, prenosu i pripremi svih vrsta građevinskog materijala.

Takođe, u oblasti turizma i ugostiteljstva, pojednostavljenije angažovanja bi bilo od koristi za radnike koji rade kao ispomoć u ugostiteljskim i turističkim objektima, nekoliko dana u mesecu, poput:

1. pomoćnih šankera/barmena
2. pomoćnih konobara
3. pomoćnih kuvara
4. perača sudova
5. dostavljača hrane
6. animatora
7. hostesa

Međutim, imajući u vidu da su kućni i pomoćni poslovi oblast u kojoj je uvođenje sistema pojednostavljenog angažovanja od primarnog značaja, razrađeni **predlog u nastavku odnosi pre svega na ovu vrstu poslova, a uz određene dorade može poslužiti kao model i za povremene poslove u građevini i turizmu i ugostiteljstvu.**

Privremeno i povremeno angažovani radnik: lice kojeg poslodavac angažuje za obavljanje navedenih privremenih i povremenih poslova uz novčanu naknadu. Angažovanje na privremenim i povremenim poslovima je rad van radnog odnosa, tako da zaposleni može biti angažovan pod propisanim uslovima, u skladu sa Zakonom o radu.

Poslodavac:

- Fizičko lice za poslove čuvanja dece, starijih lica i kućnih ljubimaca, kao i za poslove čišćenja i održavanja;
- Preduzetnik ili pravno lice koje je registrovano u Agenciji za privredne registre (APR) za poslove čišćenja i sređivanja.

Maksimalni period angažovanja: radnik može biti angažovan kod jednog poslodavca najviše 10 dana u mesecu na kućnim i pomoćnim poslovima, a poslodavac ima pravo da angažuje privremene i povremene radnike najviše 180 dana u kalendarskoj godini računajući dane od

prve prijave radnika do poslednje odjave, pri čemu se dani u kojima nije bilo angažovanja radnika ne broje.

Ugovaranje: čin elektronske prijave radnika podrazumeva validnost dogovora (usmeni ugovor).

Osnovica za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje: trideseti deo minimalne mesečne osnovice definisane na godišnjem nivou.

- Minimalna mesečna osnovica za plaćanje doprinosa u 2020: 25.801 dinar
- Minimalna dnevna osnovica za plaćanje doprinosa u 2020: 860 dinara

Obračun poreza i doprinosa: po danu angažovanja, u fiksnom iznosu, bez obzira na iznos naknade.

OPCIJA 1: radnik ima pokriveno zdravstveno osiguranje po drugom osnovu

- Porez na dohodak 10%: 86 dinara
- Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje 25,5%: 219 dinara
- Doprinosi za zdravstveno osiguranje za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti 2%: 17 dinara
- UKUPNO: 323 dinara

OPCIJA 2: radnik nema pokriveno zdravstveno osiguranje po drugom osnovu – uplaćuje zdravstveno sam za sebe

- Porez na dohodak, doprinos za PIO i zdravstveno za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti: 323 dinara
- Doprinos za zdravstveno osiguranje 10,3%: 89 dinara * 22 radna dana u mesecu = 1.958 dinara

U ovom slučaju, kako bi radnik ostvario pravo na zdravstveno osiguranje, doprinos bi morao da se uplati za period od mesec dana, a ne po danu. Imajući u vidu da radnici mogu u toku jednog meseca da rade za više poslodavaca, u tom slučaju bi doprinos za zdravstveno osiguranje uplaćivali sami za sebe preko sistema. Dodatno, trebalo bi ostaviti opciju da poslodavac može u dogovoru sa radnikom i da preuzme obavezu plaćanja na sebe. Takođe, budući da je reč o minimalnim iznosima doprinosa, ukoliko radnik u toku jednog dana radi za više poslodavaca, bez obzira na trajanje rada, svaki poslodavac bi imao obavezu prijave i plaćanja doprinosa za taj dan. Bilo bi korisno i da se uspostavi mogućnost uvezivanja sistema sa postojećim platformama za angažovanje radnika, kako bi one mogle u ime poslodavca da uplate doprinose za radnika. To bi značilo da npr. poslodavac plati platformi 1.800 dinara za 4 sata čišćenja, plus 323 dinara za poreze i doprinose, koje onda platforma uplaćuje za tog radnika.

Plaćanje poreza i doprinosa: Obračun se dostavlja poslodavcu elektronski na kraju svakog meseca za taj mesec (radi se automatska obrada) i postoji obaveza plaćanja do 15. dana u mesecu za obaveze nastale u prethodnom mesecu.

Iznos nadoknade za rad: naknada koju dobija radnik bi sa stanovišta Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje imala karakter ugovorene naknade za koju je osnovica utvrđeni oporezivi prihod. Iznos se dogovara između poslodavca i radnika, a ne može biti niži od minimalne cene rada (2020: 172,54 dinara po satu, neto).

Status radnika: privremeni i povremeni rad se smatra radom van radnog odnosa, što znači da radnik zadržava status nezaposlenog ili zaposlenog koji je imao pre početka obavljanja ovih poslova, kao i socijalna i druga prava, kao što su nadoknada u slučaju nezaposlenosti, novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak i dr.

Prijava radnika: Prijava i odjava radnika, odnosno njihov unos u mesečnu evidenciju za svakog poslodavca, vrši se putem elektronskim putem ili putem mobilne aplikacije, a poslodavac je dužan da radnika prijavi najkasnije prvog dana angažovanja u kalendarskom mesecu, pre stupanja na rad. Prijavu radnika je moguće raditi na dnevnom nivou, ali je takođe moguće prijaviti radnike i na duži vremenski period. Podaci o radniku se automatski prosleđuju Centralnom registru za obavezno socijalno osiguranje (CROSO), na dnevnom nivou.

Prilagođavanje propisa:

- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 50/2018)

Otvorena pitanja i rizici:

- Spremnost poslodavaca – fizičkih lica da prijavljuju radnike za njih uplaćuju doprinose;
- Složenost vršenje inspekcijskog nadzora u stambenom prostoru u kojem se rad odvija, i značajne teškoće dokazivanja
- Angažovanje stalnih radnika (koji rade više od 120 dana u toku godine za jednog poslodavca) po pojednostavljenom sistemu do definisanog limita, a nakon toga ili u međuvremenu neformalno;

Stimulisanje korišćenja sistema:

- Trošak angažovanja lica za čuvanje dece, starijih lica, kućnih ljubimaca, kao i poslove čišćenja i održavanja priznaje se kao lični odbitak za godišnji porez na dohodak⁹³.
- Za registrovane poslodavce u sistemu, po uzoru na sistem vaučera u Mađarskoj (Széchenyi Recreation Card), obezbediti kartice (elektronske ili fizičke) sa dodeljenom novčanom vrednošću na mesečnom nivou (npr. 1.000 - 2.000 dinara) koje mogu namenski koristiti za rekreaciju (javni bazeni) ili kulturne manifestacije organizovane od strane javnih institucija na lokalnom ili nacionalnom nivou (pozorišta, koncerti i sl.).

Procena efekata predložene reforme po budžet RS:

⁹³ Međutim, imajući u vidu da je broj lica koji plaćaju godišnji porez na dohodak relativno mali, primena ove mere stimulisanja ne bi nužno obuhvatila većinu poslodavaca.

Polazna osnova za obračun efekta po budžet pojednostavljenja načina angažovanja radnika bio je podatak da u Srbiji 55.877 domaćinstava angažuje lica za obavljanje kućnih i pomoćnih poslova na godišnjem nivou. Budući da jedno lice može da radi za više poslodavaca, kao i da može da radi više poslova (npr. čuvanje dece i sređivanje kuće), za obračun su korišćene pretpostavke:

1. Da je broj domaćinstava jednak broju angažovanih radnika (55.877)
2. Da je broj angažovanih radnika 25% manji u odnosu na broj domaćinstava (41.908)
3. Da je broj angažovanih radnika 50% manji u odnosu na broj domaćinstava (27.939)

Dodatno, simulacija je rađena sa četiri pretpostavke u pogledu procenta radnika koje će poslodavci prijaviti na ovaj način, i to 30%, 50%, 70% i 100%.

Na taj način dolazi se do podatka da u slučajevima kada radnici već imaju pokriveno zdravstveno osiguranje, te se za njih uplaćuju samo porez na dohodak, doprinos za PIO i zdravstveno za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti (323 dinara/dnevno), i rade 10 dana u mesecu, država u proseku za taj mesec prihoduje između 40,6 i 135,4 miliona dinara. Takođe, prihodi države se mogu dodatno uvećati u slučajevima kada radnici uplaćuju i zdravstveno osiguranje, i uz iste pretpostavke⁹⁴, taj dodatni prihod iznosi između 0,5 i 1,6 miliona dinara mesečno.

⁹⁴ U ovom obračunu je korišćen i dodatni podatak da oko 2% stanovnika Srbije nema zdravstveno osiguranje (NALED, 2018).

Tabela 16 Procenjeni budžetski prihodi po osnovu uplate poreza i doprinosa za privremene i povremene radnike angažovane na kućnim i pomoćnim poslovima, NALED proračun

Broj domaćinstava koja angažuju radnike na kućnim i pomoćnim poslovima, godišnje			55.877
Procenat korišćenja sistema	Broj radnika		
	100%	75%	50%
30%	16.763	12.572	8.382
50%	27.939	20.954	13.969
70%	39.114	29.335	19.557
100%	55.877	41.908	27.939
Iznos poreza i doprinosa po danu (bez doprinosa za zdravstvo)			RSD 323
Iznos poreza i doprinosa (bez doprinosa za zdravstvo) za 10 dana angažovanja			RSD 3,230
Procenat korišćenja sistema	100%	75%	50%
	30%	RSD 54.144.813	RSD 40.608.610
50%	RSD 90.241.355	RSD 67.681.016	RSD 45.120.678
70%	RSD 126.337.897	RSD 94.753.423	RSD 63.168.949
100%	RSD 180.482.710	RSD 135.362.033	RSD 90.241.355
% stanovnika koji nemaju zdravstveno osiguranje (NALED, 2018)			2%
Procenat korišćenja sistema	Broj radnika angažovanih na kućnim i pomoćnim poslovima koji nemaju zdravstveno osiguranje		
	100%	75%	50%
30%	335	251	168
50%	559	419	279
70%	782	587	391
100%	1.118	838	559
Iznos doprinosa za zdravstveno osiguranje (mesečno)			RSD 1.958
Procenat korišćenja sistema	100%	75%	50%
	30%	RSD 656.443	RSD 492.332
50%	RSD 1.094.072	RSD 820.554	RSD 547.036
70%	RSD 1.531.700	RSD 1.148.775	RSD 765.850
100%	RSD 2.188.143	RSD 1.641.107	RSD 1.094.072

Registar individualnih sakupljača neopasnog otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina

Predlog reforme: uspostavljanje Registra individualnih sakupljača sekundarnih sirovina, gde bi se sakupljači na dobrovoljnoj osnovi upisivali i na taj način se uspostavila jedinstvena evidencija lica koji se bave ovim poslovima. Takva procedura je dobrovoljna, jednostavna i besplatna (po principu Registra poljoprivrednih gazdinstava), i vrši se elektronskim putem ili putem mobilne aplikacije. Budući da u skladu sa članom 70. stav 3 Zakona o upravljanju otpadom fizička lica, odnosno individualni sakupljači otpada koji sakupljaju razvrstan neopasan otpad na teritoriji jedinice lokalne samouprave nemaju obavezu posedovanja dozvole za sakupljanje i/ili transport otpada, registar bi obuhvatio samo ovu grupu sakupljača.

Ciljevi reforme:

1. Poboljšanje socio-ekonomskog statusa sakupljača kroz rešavanje radno-pravnog statusa;
2. Formalizacija i inkluzija (registracija i evidencija);
3. Uvođenje u legalne tokove poslove sakupljanja sirovina od strane sakupljača;
4. Bolja kontrola tokova otpada i efikasniji sistem upravljanja otpadom u Srbiji.

Zadatak reforme: kreiranje evidencije sakupljača neopasnog otpada kao preduslova za dalju formalizaciju ove vrste poslova.

Registar sakupljača: baza u kojoj se vodi evidencija sakupljača sa osnovnim ličnim podacima za svako lice. Ovaj registar, je u nadležnosti je Agencije za zaštitu životne sredine (alternativno: Nacionalne službe za zapošljavanje). Pored podataka o sakupljaču, Registar sadrži i podatke o otpadu koji su sakupljači prodali operaterima, čime bi se postojeće evidencije operatera uvezale u jedan sistem, i omogućilo efikasnije upravljanje tokovima otpada. Registar je uvezan sa Centralnim registrom obaveznog socijalnog osiguranja, kako bi se sakupljačima koji se registruju uplaćivali doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje iz budžeta RS.

Registrovani sakupljač: Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon) jednostavno definiše sakupljača otpada na sledeći način: "sakupljač otpada jeste fizičko ili pravno lice koje sakuplja otpad". Ovaj zakon u članu 70. stav 1. tačka 3) propisuje, pored ostalog, i da se dozvola za sakupljanje i/ili transport otpada izdaje licu registrovanom za obavljanje delatnosti sakupljanja, osim za fizička lica, odnosno individualne sakupljače otpada, koji sakupljaju razvrstan neopasan otpad na teritoriji jedinice lokalne samouprave. S druge strane, imajući u vidu predloženu reformu registrovani sakupljač bi se mogao definisati kao:

- fizičko lice koje obezbeđuje sredstva za život kroz sakupljanje, preradu i prodaju sekundarnih sirovina (iz neopasnog otpada);
- nije formalno angažovano kao radnik - zaposleni ili lice na radu van radnog odnosa ili se osposobljava za rad kod poslodavca, od strane registrovanog preduzeća za otpad ili reciklažu;

- registracijom dobija jedinstveni ”registracioni broj sakupljača” na osnovu kojeg ostvaruje određena prava.

Neopasni otpad: prema Zakonu o upravljanju otpadom, neopasni otpad se definiše kao otpad koji nema karakteristike opasnog otpada, bez obzira na to da li je reč o komunalnom, komercijalnom ili industrijskom otpadu.

Procedura registracije: sva lica koja se bave sakupljanjem neopasnog otpada mogu dobrovoljno da se registruju u Registar sakupljača, elektronskim, odnosno putem mobilnog telefona, unosom osnovnih ličnih podataka. Ukoliko lica nemaju ličnu kartu (i posledično broj LK), mogu se registrovati samo na osnovu jedinstvenog matičnog broja. Takođe, ako sami ne mogu da izvrše registraciju, operateri kod kojih odnose otpad bi mogu u njihovo ime da kreiraju nalog, prilikom otkupa. Nakon inicijalne registracije, sakupljač dobija jedinstveni registracioni broj koji služi kao ”dozvola” da može legalno da prikuplja sirovine, i da ih legalno prodaje operaterima.

Benefiti upisa u Registar: kao što je upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava prvi korak u ostvarivanju prava na podsticaje iz budžeta Republike Srbije, tako su i za Registar sakupljača sekundarnih sirovina definisani benefiti koji treba da ih stimulišu da se registruju. U nastavku je dat predlog stimulacija za upis u Registar, koje se mogu implementirati kumulativno ili zasebno, u etapama:

- Registrovani sakupljači ne gube status nezaposlenih lica;
- Ostaju korisnici socijalne pomoći, i dobijaju 20% uvećanje novčane socijalne pomoći;
- Država im uplaćuje povlašćeno penzijsko osiguranje u fiksnom mesečnom ili godišnjem iznosu;
- Pravo da za račun javnih komunalnih preduzeća vrše poslove separacije otpada;
- Mogućnost korišćenja subvencija i drugih budžetskih transfera koji bi sa republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti mogli biti obezbeđeni za udruženja i zadruge registrovanih sakupljača;
- Imaju prvenstvo učešća na javnim radovima;

Uslovi za status registrovanog sakupljača: definisanje uslova za dobijanje i održavanje statusa Registrovanog sakupljača potrebno je kako bi se potisnuli posrednici koji u ime sakupljača nose otpad na otkup, stimulisalo pravo radno angažovanje i aktivnost, a izbeglo da se svi registruju kao sakupljači kako bi iskoristili navedene benfite.

- Kvote: definišu se kvote u smislu količine sirovine koju svaki registrovani sakupljač treba da donese operaterima na otkup na mesečnom ili godišnjem nivou;
- Otkup: samo registrovani sakupljači mogu da prodaju otpad operaterima, koji proveru vrše uvidom u registar prilikom svakog otkupa.

Zdravstveno osiguranje: članom 11. Zakona o zdravstvenom osiguranju⁹⁵ definisane su kategorije lica koja ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje, među kojima su i lica koja ostvaruju pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti, prema propisima o zapošljavanju. Dodatno, članom 16. propisano je da i korisnici novčane socijalne pomoći, nezaposlena lica čiji su mesečni prihodi ispod zakonskog cenzusa⁹⁶, kao i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju prebivalište, odnosno boravište u Republici Srbiji imaju pravo na zdravstveno osiguranje. To znači da sakupljači sekundarnih sirovina u skladu sa postojećim zakonodavstvom već ostvaruje pravo na zdravstveno osiguranje.

U skladu sa članom 35b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, osnovica doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje lica za koja se sredstva za uplatu doprinosa obezbeđuju u budžetu Republike, je mesečna osnovica doprinosa koju čini iznos od 15% prosečne mesečne zarade u Republici isplaćene po zaposlenom u prethodnoj godini. U 2020. godini, ova osnovica iznosi 11.372 dinara⁹⁷.

Penzijsko osiguranje: jedan od važnih benefita za upis u Registar bio bi da se registrovanim sakupljačima uplaćuju doprinosi za penzijsko osiguranje iz budžeta RS, na mesečnom ili godišnjem nivou. Predlog je da osnovica za računanje doprinosa za PIO bude ista kao i osnovica doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje lica za koja se sredstva za uplatu doprinosa obezbeđuju u budžetu Republike (11.372 dinara), a stopa doprinosa bi mogla da računa na dva načina:

1. Puna stopa doprinosa za PIO – 25,5%: 2.900 dinara*
2. Subvencionisana stopa doprinosa, gde bi sakupljač plaćao 14% analogno delu koji ide na teret zaposlenog u radnom odnosu: 1.592 dinara*

*Iznosi su izraženi na mesečnom nivou

Novčana socijalna pomoć: budući da je u ovom, ali i u prethodnim istraživanjima⁹⁸ potvrđeno da je strah od gubitka novčane socijalne pomoći – jedinog redovnog prihoda sakupljača, glavni razlog zbog kojeg ostaju u neformalnom sektoru, stoga je predlog da oni upisom u Registar ne gube pravo na NSP, već da svojom redovnom aktivnošću ostvare pravo na uvećanje novčane socijalne pomoći u iznosu od 20%. Redovnost se meri na osnovu propisanih kvota, što znači da

⁹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 25/2019

⁹⁶ PRAVILNIK O MESEČNOM IZNOSU PRIHODA KAO CENZUSU ZA STICANJE SVOJSTVA OSIGURANOG LICA ("Sl. glasnik RS", br. 112/2006 i 5/2009)

Član 5 - Nezaposleno lice i druge kategorije socijalno ugroženih lica stiču svojstvo osiguranika pod uslovom da prosečni mesečni prihod pojedinca koji živi sam ne prelazi iznos minimalne zarade u neto iznosu utvrđene u skladu sa propisima o radu u mesecu podnošenja prijave, uvećane za 30%.

Član 6 - Nezaposleno lice i druge kategorije socijalno ugroženih lica stiču svojstvo osiguranika pod uslovom da prosečni mesečni prihod po članu porodice ne prelazi iznos minimalne zarade u neto iznosu, utvrđene u skladu sa propisima o radu, u mesecu podnošenja prijave.

⁹⁷ "Službeni glasnik RS", broj 20 od 4. marta 2020.

⁹⁸ Vidi: Inclusion of Informal Collectors into the Evolving Waste Management System in Serbia, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018.

oni koji zadovolje uslove na mesečnom / godišnjem nivou ostvaruju pravo na uvećanje iznosa NSP.

U skladu sa Rešenjem o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći ("Službeni glasnik RS", broj 36 od 24. maja 2019.), iznos koji se isplaćuje na mesečnom nivou je sledeći:

- Nosilac prava u porodici: 8.508 dinara
- Svaka naredna odrasla osoba u porodici – ½ osnovice: 4.254 dinara
- Dete do 18 godina – 1/3 osnovice: 2.552 dinara

U skladu sa tim rešenjem, Registrovani sakupljači koji zadovolje propisane uslove u pogledu sakupljene količine ostvaruju pravo na uvećanje NSP, što na mesečnom nivou iznosi:

- Nosilac prava u porodici: 1.701 dinar
- Svaka naredna odrasla osoba u porodici: 850 dinara

Udruženja i zadruge registrovanih sakupljača⁹⁹: radi bolje organizacije poslova, učestvovanja na javnim nadmetanjima, dobijanja subvencija, ali i zagovaranja poboljšanja svoje pozicije, Registrovani sakupljači bi mogli da osnuju svoje udruženje ili zadrugu. U skladu sa Zakonom o zadrugama ("Sl. glasnik RS", br. 112/2015) zadruga je definisana kao pravno lice, koja predstavlja poseban oblik organizovanja fizičkih lica – zadrugara, koja poslovanjem na zadružnim principima ostvaruju svoje ekonomske, socijalne, kulturne i druge interese i koja upravljaju i kontrolišu poslovanje zadruge. Članom 10. Zakona određene su različite vrste zadruga: mogu se osnovati kao zemljoradničke ili poljoprivredne, stambene, potrošačke, zanatske, radničke, studentsko-omladinske, socijalne, zdravstvene, kao i druge vrste zadruga za obavljanje proizvodnje, prometa robe, vršenja usluga i drugih delatnosti u skladu sa ovim zakonom. To znači da bi zadruge registrovanih sakupljača mogle da se svrstaju u **socijalne zadruge** koje obavljaju različite delatnosti radi ostvarenja socijalne, ekonomske i radne uključenosti, kao i zadovoljenja drugih srodnih potreba pripadnika ugroženih društvenih grupa ili radi zadovoljenja opštih interesa unutar lokalne zajednice; a mogle bi da postoje i kao **zaseban oblik** – zadruga registrovanih sakupljača otpada.

Poveravanje poslova separacije otpada: kako bi sakupljači mogli legalno da prikupljaju otpad¹⁰⁰, potrebno je prilagoditi postojeći zakonski okvir, a pre svega Zakon o upravljanju otpadom¹⁰¹, sa mogućim izmenama i dopunama Zakona o komunalnim delatnostima¹⁰² kojima je definisano da vlasništvo nad komunalnim otpadom odloženim u namenske kontejnere pripada javno komunalnom preduzeću. To bi značilo da javno komunalna preduzeća treba da donesu odluke o uslovima i načinu poveravanja obavljanja poslova separacije otpada

⁹⁹ Ova preporuka u skladu je i sa preporukama analize: Ćurčić, D., Bogunović, R. D., Ćurčić, V. (2020) Inkluzivna mobilnost sakupljača sekundarnih sirovina. Udruženje građana Bajsologija. Beograd.

¹⁰⁰ Kako je navedeno u analizi stanja, sakupljanje sekundarnih sirovina nije regulisano na adekvatan način, i u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima sakupljači mogu biti kažnjeni novčano u iznosu od 20.000 do 50.000 dinara. Takođe, Zakon o upravljanju otpadom definiše da dozvola za sakupljanje otpada nije potrebna za fizička lica, koji sakupljaju razvrstan neopasan otpad na teritoriji jedinice lokalne samouprave, što znači da individualni sakupljači koji sakupljaju nerazvrstan otpad mogu da prekršajno odgovaraju.

¹⁰¹ "Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon

¹⁰² "Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018

Registrovanim sakupljačima. Takav vid poveravanja poslova mogao bi se smatrati jednim oblikom **javno-privatnog partnerstva**.

Naime, Zakon o komunalnim delatnostima u članu 9. stav 7. propisuje da se na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije. Dodatno, i Zakon o javnim preduzećima u članu 9. propisuje da se poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa društvu kapitala i preduzetniku vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Međutim, primena odredaba Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (ZJPPK) na ove odnose povodom sakupljanja sekundarnih sirovina bila bi izuzetno komplikovana, te bi stoga trebalo **propisati poseban, pojednostavljeni postupak poveravanja obavljanja ovog posla, ali tako da se ne umanjuje transparentnost postupka**, tj. u skladu sa načelima ZJPPK i Zakona o javnim nabavkama. To bi se propisalo **Zakonom o upravljanju otpadom**, kao posebnim zakonom, sa opštom i upućujućom odredbom koja bi se unela u Zakon o komunalnim delatnostima, a koja bi predstavljala zakonski osnov za posebno uređenje poveravanja ovih poslova u Zakonu o upravljanju otpadom. Ovo dozvoljava i Zakon o javnim preduzećima, s obzirom na deo odredbe člana 9. tog zakona: "Poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa ... osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano."

U ovom smislu, i Zakon o upravljanju otpadom u članu 26. stav 2. propisuje da proizvođač otpada ili drugi držalac otpada može vršiti tretman otpada samostalno ili preko posrednika ili preko drugog pravnog lica ili preduzetnika koje obavlja poslove tretmana otpada, odnosno sakupljanja otpada ili preko javnog komunalnog preduzeća ili putem javno privatnog partnerstva, u skladu sa članom 6. ovog zakona, kojim se uređuju načela upravljanja otpadom.

Učešće na javnim radovima: još jedan vid benefita za upis u Registar mogao bi biti prvenstvo učešća na javnim radovima za Registrovane sakupljače. Članom 58. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti propisano je da javne radove sprovodi poslodavac - izvođač javnog rada, koga određuje Nacionalna služba za zapošljavanje, na osnovu Javnog konkursa. Poslodavac koji sprovodi javne radove zaključuje sa nezaposlenim ugovor o radnom angažovanju u skladu sa propisima o radu i javnim konkursom a prvenstvo imaju teže zapošljivi nezaposleni i nezaposleni u stanju socijalne potrebe. Po tom principu bi i Registrovani sakupljači mogli biti pridodati kategoriji lica sa prvenstvom učešća na javnim radovima, pre svega kada je reč o poslovima čišćenja i uređenja javnih površina, uklanjanja divljih deponija i sl., pri čemu bi sirovine prikupljene na ovaj način Registrovani sakupljači mogli da prikupe i prodaju dalje operaterima.

Prilagođavanje propisa:

Definisanje subvencionisane osnovice i stope za Registrovane sakupljače

- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju

Poveravanje poslova separacije otpada od strane javno komunalnih preduzeća Registrovanim sakupljačima

- Zakon o upravljanju otpadom
- Zakonom o komunalnim delatnostima

Otvorena pitanja i rizici

- Spremnost neformalnih sakupljača da se upišu u Registar usled nedovoljne informisanosti i zaziranja od registracije zbog straha od gubitka NSP;
- Zamka neaktivnosti: iako su radno aktivni, sakupljači ostaju korisnici NSP, sa mogućnošću dodatnog uvećanja iznosa NSP;
- Spremnost JKP da poveri deo teritorije i poslova Registrovanim sakupljačima;

Procena efekata predložene reforme po budžet RS:

Uvećanje novčane socijalne pomoći:

Polazna osnova za obračun troška predloženog uvećanja socijalne pomoći je podatak da u Srbiji između 35.000 i 50.000 lica sakuplja sekundarne sirovine iz otpada. Pretpostavka je da polovina njih sakuplja neopasni otpad, i da su 50% do 75% njih korisnici novčane socijalne pomoći. Dodatno, simulacija je rađena sa četiri pretpostavke u pogledu procenta lica koja će se upisati u registar, i to 30%, 50%, 70% i 100%. Sa takvim pretpostavkama, dolazi se do procene da bi uvećanje NSP u iznosu od 20% državu na mesečnom nivou koštalo između 5,4 i 27,1 miliona dinara.

Tabela 17 Procenjeni budžetski troškovi po osnovu uvećanja novčane socijalne pomoći za registrovane sakupljače sekundarnih sirovina na mesečnom nivou, NALED proračun

Procenat upisa u Registar	Prosečan broj sakupljača neopasnog otpada koji su korisnici socijalne pomoći (50% i 75%)		
		10.625	15.938
	Iznos uvećanja NSP	RSD	1.701
30%	RSD	5.421.938	RSD 8.132.906
50%	RSD	9.036.563	RSD 13.554.844
70%	RSD	12.651.188	RSD 18.976.781
100%	RSD	18.073.125	RSD 27.109.688

Uplata doprinosa za penzijsko osiguranje iz budžeta RS:

Kao i u prethodnom slučaju, polazna osnova za obračun efekta predloženog plaćanja doprinosa za penzijsko osiguranje od strane države je podatak da u Srbiji između 35.000 i 50.000 lica sakuplja sekundarne sirovine iz otpada, a da polovina njih sakuplja neopasni otpad. Simulacija je rađena sa četiri intervala u pogledu procenta lica koja će se upisati u registar: 30%, 50%, 70% i 100%. Sa takvim pretpostavkama, u slučaju kada bi se računala redovna stopa za PIO (25,5%: 2.900 dinara), trošak za budžet RS na mesečnom nivou kretao bi se između 18,5 i 61,6

miliona dinara. Alternativno, ukoliko bi bilo moguće primeniti umanjenu stopu doprinosa za PIO (14%: 1.592 dinara) taj trošak bi bio skoro upola manji, i iznosio bi između 10,1 i 33,8 miliona dinara za mesec dana.

Tabela 18 Procenjeni budžetski troškovi po osnovu uplate doprinosa za PIO iz budžeta RS za registrovane sakupljače sekundarnih sirovina na mesečnom nivou, NALED proračun

Iznos doprinosa za penzijsko osiguranje	Opcija 1: RSD 2.900	Opcija 2: RSD 1.592
Procenat upisa u Registar	Prosečan broj sakupljača neopasnog otpada	21.250
30%	RSD 18.487.500	RSD 10.149.000
50%	RSD 30.812.500	RSD 16.915.000
70%	RSD 43.137.500	RSD 23.681.000

Kao što je već navedeno, ove troškove treba sagledati pre svega sa strane benefita kojima će oni rezultirati, a koji se reflektuju u formalizaciji i inkluziji neformalnih sakupljača sekundarnih sirovina iz otpada, poboljšanju njihovog socio-ekonomskog statusa, kao i uvođenju u legalne tokove poslove sakupljanja sirovina od strane sakupljača.

LITERATURA

1. Bradaš, S, 2018, Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije, Fondacija Centar za demokratiju
2. Ćurčić, D., Bogunović, R. D., Ćurčić, V. (2020) Inkluzivna mobilnost sakupljača sekundarnih sirovina. Udruženje građana Bajsologija. Beograd
3. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, Inclusion of Informal Collectors into the Evolving Waste Management System in Serbia
4. Eurofound, 2015, New forms of employment, Publications Office of the European Union, Luxembourg
5. European Commission, 2012, Commission staff working document on exploiting the employment potential of the personal and household services, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7623&langId=en>
6. European Public Service Union, 2017, Waste Management in Europe: Good Jobs in Circular Economy: <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Waste%20Management%20in%20Europe.%20Good%20Jobs%20in%20the%20Circular%20Economy%20for%20web.pdf>
7. Gunsilius, Chaturvedi, Scheinberg with contributions from Coad and Garcia Cortes, 2011, The Economics of the Informal Sector in Solid Waste Management <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-cwg-booklet-economicspects.pdf> , CWG - Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low- and Middle-income Countries, GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
8. Human Development Resource Centre, UNDP India and the Council for Social Development (CSD), New Delhi, 2004, Estimating Informal Employment in India https://www.undp.org/content/dam/india/docs/estimating_informal_employment_poverty_india.pdf, UNDP India
9. International Labour Conference, 2003, Time for Equality at Work: Global Report Under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (Vol. 91). International Labour Organization, Geneva
10. International Labour Office 2017, ILO Guidelines on Decent Work and Socially Responsible Tourism https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_546337.pdf International Labour Office, Geneva
11. International Labour Office, 2003, Organizing in the Informal Economy: A Case Study of the Building Industry in South Africa, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093977.pdf , International Labour Office, Geneva
12. International Labour Office, 2011, Poverty Reduction Through Tourism in Rural Areas: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_176290.pdf , International Labour Office
13. International Labour Office, 2017, Domestic Work, Policy Brief: Formalizing Domestic Work, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_559854.pdf

14. International Labour Office, Waste pickers' cooperatives and social and solidarity economy organizations https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_715845.pdf, Cooperatives Unit, Enterprises Department, International Labour Office
15. International Labour Organization (ILO), 2011, C189 Domestic Workers Convention (No. 189) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189
16. International Labour Organization (ILO), 2011, R201 - Domestic Workers Recommendation (No. 201) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201
17. International Labour Organization, 2001, The construction industry in the twenty first century: Its image, employment prospects and skill requirements, <https://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb283/pdf/tmcitr.pdf>, International Labour Office, Geneva
18. International Labour Organization, 2016, Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospect, International Labour Organization, Geneva
19. Ipsos / NALED, 2020, Istraživanje stavova građana
20. Kovač, M., Anđelković, B., Jakobi, T., 2020, Nestandardni oblici zapošljavanja u Srbiji: Novi rad u ekonomiji zasnovanoj na znanju, Centar za istraživanje javnih politika
21. Krstić, G., & Radulović, B. (2018), Siva ekonomija u Srbiji 2017: Procena obima, karakteristike učesnika i determinante. Beograd: Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
22. Međunarodna organizacija rada, 2013, Inspekcija rada i neprijavljeni rad u EU http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_622832.pdf
23. NALED, Analiza reforme sistema prijave sezonskih radnika u poljoprivredi (NALED, 2017)
24. OECD, 2014, Taxation and tourism in OECD Tourism Trends and Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/tour-2014-6-en> i https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-tourism-trends-and-policies-2014/taxation-and-tourism_tour-2014-6-en;jsessionid=-7RBkUkhA27Pt7Z43GxHZAO.ip-10-240-5-94
25. Packard, T. G., Koettl, J., & Montenegro, C, 2012, In from the Shadow: Integrating Europe, The World Bank.
26. Republički zavod za statistiku, 2019, Bilten – Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji
27. Scheinberg, Nesić, Savain, Luppi, Sinnott, Petean, Pop, 2016, From collision to collaboration – Integrating informal recyclers and re-use operators in Europe: A review - <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0734242X16657608>
28. Tresor Economics, No. 110, 2013, How the Hartz reforms shaped the German Labour Market <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/11552d91-508e-41c3-bc26-47196d2ae247/files/905f6f1f-0f34-43d2-9c10-6a58f2891502>
29. Vlada Republike Srbije, 2019, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije u Srbiji 2019/2020,


<https://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Akcioni%20plan%20za%20sprowadjenje%20Nacionalnog%20programa.pdf>

30. World Bank, 2008, The informal recycling sector in developing countries

Spisak korišćenih online članaka i veb stranica

1. Be Waste Wise, Models of Inclusion in Informal Waste <https://wastewise.be/2015/08/models-inclusion-informal-waste/#.XqGjvWqzblV>
2. Biznis i finansije, 2018, Unapređenje položaja sakupljača sekundarnih sirovina: nevidljivi ljudi <https://bif.rs/2018/04/unapredjenje-polozaja-sakupljaca-sekundarnih-sirovina-nevidljivi-ljudi/>
3. Eurofond, 2013, Simplified Employment Act in Hungary <https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/simplified-employment-act-hungary>
4. European Commission, 2018, Tourism industries – employment, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_industries_-_employment&oldid=445425
5. European Commission, 2019, Seasonality in the tourist accommodation sector, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Seasonality_in_the_tourist_accommodation_sector
6. Household Service Vouchers, Austria, <https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=19930&langId=en>
7. International Labour Organization, Who are domestic workers, <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm>
8. Kerala Building and Other Construction Workers Welfare Board <https://kannur.nic.in/the-kerala-building-and-other-construction-workers-welfare-board/>
9. Sauka, Anris, Shadow Economy Study: Construction Industry (Latvia) <https://www.sseriga.edu/shadow-economy-study-construction-industry>
10. The Economic Times, 2020, National Database of Workers in Informal Sector <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/national-database-of-workers-in-informal-sector-in-the-works/articleshow/73394732.cms?from=mdr>
11. WIEGO, Waste Pickers and the Law, <https://www.wiego.org/waste-pickers-and-law>
12. Ugovor o privremenim i povremenim poslovima kao rad van radnog odnosa, <https://www.mojafirma.rs/baza-znanja/ugovor-o-privremenim-i-povremenim-poslovima-kao-rad-van-radnog-odnosa/>
13. Veb stranica Agencije za zaštitu životne sredine <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20174&id=20055&akcija>ShowExternal>
14. Veb stranica Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja www.croso.gov.rs
15. Veb stranica Evropske komisije <https://ec.europa.eu/>
16. Veb stranica Honorarci www.honorarci.rs
17. Veb stranica Joooble www.rs.jooble.org
18. Veb stranica Međunarodne organizacije rada www.ilo.org
19. Veb stranica NALED-a www.naled.rs

20. Veb stranica Moja Firma www.mojafirma.rs
21. Veb stranica Poslovi Infostud www.poslovi.infostud.com
22. Veb stranica Republičkog zavoda za statistiku www.stat.gov.rs
23. Veb stranica Sezonski poslovi www.sezonskiposlovi.com
24. Veb stranica TM Consulting www.tmconsulting.co.rs;
25. Veb stranica Uradi Zaradi www.uradi-zarad.rs
26. Veb stranica WIEGO www.wiego.org



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GIZ kancelarija u Srbiji
Brzakova 20
11000 Beograd, Srbija
T +381 11 36 98 128
E giz-serbien@giz.de