



Деташман радника на Западном Балкану: Случај Србије*

Кристина Ђурић и Гордана Тиодоровић

Увод

*Кристина Ђурић и
Гордана Тиодоровић
су истраживачи на
Институту за јавну
политику у Републици
Србији.
kristinadjuric@yahoo.com
gtiodorovic@gmail.com*

Кључне речи:
Директива о
упућивању радника,
мобилност радне
снаге, Европска
унија, Србија,
институционални
капацитети

Слобода кретања и мобилност радне снаге, као основно начело функционисања унутрашњег тржишта Европске уније (ЕУ), представљају део преговарачког процеса за приступање Републике Србије Европској унији. Иако још увек нису отворена адекватна поглавља за вођење преговора између Европске уније и Републике Србије, земља већ ради на процесу хармонизације прописа са правним тековинама Европске уније, чији део је и преношење Директиве о упућивању радника (96/71/ЕК).

Циљ овог сижеа политике је да се истакне тренутна ситуација упућивања радника у Србију и из Србије. У њему се представљени преглед националног законодавства, тренутно стање примене Директиве о упућивању радника и институционални изазови, што ће стручњацима у владиним и не-владиним институцијама омогућити да боље разумеју читав процес. Предвиђене су и препоруке за усклађивање деташмана у Србији са праксом у Европској унији, које се сматрају могућим опцијама за даљи развој процеса.

* Сиже политике је заснован на Извештају за Србију (Ђурић и Тиодоровић 2018.) који је припремљен у оквиру пројекта „Деташман радника у Источној Европи“ (ЕЕРОВ) (видети интернет страницу пројекта <https://www.euro.centre.org/projects/detail/1673>). Ова публикација је финансијски подржана кроз Програм Европске уније за запошљавање и социјалне иновације „ЕaSI“ (2014-2020). За више информација молимо да посетите сајт: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Информације садржане у овој публикацији не одражавају нужно званични став Европске комисије. Аутори желе да захвале представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП) на плодној сарадњи и пружању емпиријских података и информација неопходних за процену примене Директиве у Републици Србији. Аутори су такође захвални на уредничким коментарима које су дали Синила Данај и Ештер Золиоми, као и Виљему Стаматиоу на коначном сређивању језика и комплетног изгледа документа.

Шта се подразумева под упућивањем?

Упућен радник је запослени кога послодавац упућује да привремено обавља послове у другој држави чланици Европске уније, у контексту уговора о пружању услуга, упућивања у оквиру групе или привременог ангажовања преко агенције. На пример, пружаоц услуга може добити уговор у другој земљи и сходно томе упутити своје запослене да тамо изврше уговор. Разлика између упућених радника и мобилних радника Европске уније је у томе што они остају у држави чланици примаоцу само привремено и не интегришу се на тржиште рада.

Права и правила за упућене раднике

Правом Европске уније дефинисан је сет обавезних правила која успостављају услове запошљавања који се примењују на упућене раднике. Према овим правилима, радници упућени у државу чланицу, иако су још увек запослени код компаније која их упућује и морају да поштују законе те државе чланице, остварују и права која су на снази у држави чланици примаоцу:

- минимална дневница;
- најдуже трајање радног времена и најкраће трајање одмора;
- минимални износ плаћеног одмора;
- услови ангажовања радника преко агенција за привремено запошљавање;
- здравље, безбедност и хигијена на радном месту;
- равноправан третман мушкараца и жена.

Изменом Директиве, упућеним радницима у свим секторима привреде гарантује се зарада истоветна заради локално-ангажованих радника, и то на основу правила утврђеним националним законима или универзално примењивим колективним споразумима. Међутим, уколико су услови државе пошилаоца повољнији, они се примењују на упућене раднике.

Релевантни прописи Европске уније

- ❖ Директива Европског парламента и Савета 96/71/ЕК од 16. децембра 1996. године о упућивању радника у оквиру пружања услуга.
- ❖ Директива Европског парламента и Савета 2014/67/ЕУ од 15. маја 2014. године о примени Директиве 96/71/ЕК о упућивању радника у оквиру пружања услуга и измени Уредбе (ЕУ) бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем Информационог система унутарњег тржишта („Уредба ИМИ“).
- ❖ Директива Европског парламента и Савета (ЕУ) 2018/957 од 28. јуна 2018. године о измени Директиве 96/71/ЕК о упућивању радника у оквиру пружања услуга.
- ❖ Уредба бр. 883/2004 о координацији система социјалне сигурности.

Релевантни национални прописи

- ❖ Закон о раду („Службени гласник Републике Србије“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 и 95/18 – др. закон).
- ❖ Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити, ступио на снагу 2016. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 91/15, No.50/18).
- ❖ Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник Републике Србије“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон).
- ❖ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник Републике Србије“, бр.. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 – др. закон и 113/17).
- ❖ Закон о запошљавању странаца („Службени гласник Републике Србије“, бр.. 128/14, 113/17, 50/2018).
- ❖ Међународни уговор потписан са Савезном Републиком Немачком („Службени гласник СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 11/89) о упућивању југословенских радника на основу говора о извођењу радова.

Извор: Европска комисија, Информације о упућивању радника доступне су на: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471#navItem-10>.

Упућивање у и из земље

По усвајању Закона о упућивању, број упућених радника повећао се са 607 у 2015. на 15.503 у 2018. години

Упућивање радника из Србије у државе чланице Европске уније постало је значајније, тј. број упућених радника се повећао, у последње 3 године, по увођењу упућивања у законодавство и по усвајању Закона у упућивању. Са 607 радника упућених у 2015., број је скочио на 10.576 годину дана касније, и систематски се повећавао сваке године да би 15.503 грађана Србије било упућено у Европску унију у 2018. години.

Табела 1: бројке о упућивању радника у Србији

Година	Бр. обавештења	Бр. послодаваца	Бр. упућених радника
Пре усвајања Закона о упућивању запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити			
2015	304	83	607
По усвајању Закона о упућивању запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити			
2016	3,052	324	10,576
2017	4,149	371	13,916
2018	n/a	901	15,503
2019 (прва два тромесечја)	n/a	638	7,022

Поред приватних агенција, упућивање се може обавити уз подршку Националне службе за запошљавање (НСЗ). Уз подршку НСЗ у 2016. години, 516 особа је запослено углавном у Немачкој и Словенији.

Када је реч о упућивању радника из држава чланица Европске уније и других земаља у Србију, 7.405 привремених радних дозвола издато је странцима у 2017. години, од тога 240 трајних дозвола. Највећи број трајних дозвола издат је странцима из Кине, Руске Федерације, Македоније, Италије, Турске и Грчке. Иако су неки од ових радника упућени, у званичним подацима нема разлике између упућених радника и других страних радника који привремено раде у Србији.

Законодавни и институционални оквир

Директива о упућивању радника није у потпуности пренета у српско законодавство. Тренутно, доносиоци одлука разговарају о овој директиви, без консултација са заинтересованим странама (не-владине институције

и НВО). Према доступним информацијама, пројекат Деташман радника у Источној Европи (ЕЕРОВ) један је од првих напора које је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања уложило, уз подршку партнера из Европске уније, да се дискутује о законским прописима Европске уније у области слободног кретања радника.

Постоје стриктне законске обавезе за послодавце који упућују раднике из Србије у ЕУ

Упућивање радника у иностранство у Србији је регулисано *Законом о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити* (2015. измењени допуњен 2018.), који јасно дефинише трајање периода упућивања радника (нпр., до 12 месеци уз могућност продужетка периода) и утврђује стриктне обавезе за послодавце који упућују раднике из Србије у земље Европске уније. Радник мора бити запослен бар три месеца да би имао право да буде упућен уз другу земљу. Послодавац има обавезу да закључи анекс уз уговор о раду са радником, који садржи основна примања, пре упућивања (Народна скупштина Републике Србије, 2018). Послодавци морају предати обавештење о упућеним радницима у Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), који прикупља податке о упућеним радницима, као и о послодавцима који их упућују. Послодавци такође имају обавезу да траже дозволу од земље која упућује радника када мењају осигурање за упућене раднике.

Упућивање радника такође је регулисано *Међународним уговором потписаним са Савезном Републиком Немачком, као и билатералним споразумима* и кроз подршку посредника Националне службе за запошљавање (НСЗ) и агенција за запошљавање (МРЗБСП, 2018).

Билатерални споразуми за упућивање радника из Србије – Србија је потписала неколико билатералних споразума са другим земљама о привременом запошљавању у иностранству, којима је грађанима Србије гарантована иста зарада и услови рада као и грађанима тих земаља. Социјално осигурање такође је регулисано овим билатералним (МРЗБСП, 2018).

Међународни уговор потписан са Савезном Републиком Немачком о упућивању радника из Србије – Постоји међународни споразум између Немачке и Србије, на основу ког Србија може да упути раднике у Немачку користећи процедуру о упућивању радника. МРЗБСП и немачки завод за запошљавање унапред преговарају о годишњим квотама радника. Према одлуци МРЗБСП, Привредна комора Републике Србије је институција одговорна за одређивање ових квота, управљање евиденцијом и праћење процеса. Привредни субјекти регистровани у Србији имају право да се пријаве за доделу одређене квоте радника.

Запошљавање странаца у Србији, са друге стране, регулисано је *Законом о запошљавању странаца*. Према закону, између осталог, врсте дозвола које се могу издати су за запошљавање, само-запошљавање и образовање на раду уз могућност трансфера запослених у иностранство унутар исте компаније. Међутим, један документ за боравишну и радну дозволу још увек не постоји, што значи да су две институције надлежне за издавање дозвола: Министарство унутрашњих послова је задужено за издавање боравишне дозволе, а Национална служба за запошљавање (НСЗ) за радне дозволе (Национална служба за запошљавање, 2018).

**МРЗБСП,
Инспекторат за рад и
Управа за безбедност
и здравље на раду
су главни надлежни
органи за упућивање
радника у и из Србије**

Закон о раду (2005, измењен и допуњен 2013, 2014, 2017 и 2018) такође регулише питање илегалног запошљавања и уводи казне и суспензију пословних активности послодавца на одређени период. Међутим, кривични прекршај није предвиђен за запошљавање ирегуларних миграната.

Институционално, мобилност радне снаге, запошљавање и кретање радника у надлежности су МРЗБСП. Инспекторат за рад и Управа за безбедност и здравље на раду главни су органи надлежни за упућивање радника у иностранство и за запошљавање странаца у Србији. Други институционални актери укључени у упућивање радника у Србији су:

- Фонд за здравствено осигурање, који сарађује са Заводом за социјално осигурање у вези са потписаним међународним споразумима о социјалном осигурању и повраћају трошкова здравствене заштите насталих у периоду када је радник био упућен на рад у иностранство или у случају запошљавања странаца у Србији. Електронска размена података о социјалном осигурању функционише са већином земаља Западног Балкана;
- Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), који је надлежан за вођење евиденције о обавезном социјалном осигурању радника и редовно подноси извештаје МРЗБСП; и
- Национална служба за запошљавање (НСЗ), која делује као посредник приликом запошљавања грађана Србије у иностранству на захтев страних послодаваца и надлежна је за издавање радних дозвола странцима.

НСЗ и приватне агенције за запошљавање са адекватним лиценцама делују као посредници приликом запошљавања грађана Србије у иностранству и супротно. На захтев послодаваца, НСЗ објављује конкурсе и у том случају процес се решава између послодавца и тражиоца запослења. НСЗ није укључена у процес одабира кандидата. Они такође обезбеђују

информације могућим радницима мигрантима, који улазе у Србију или излазе из ње, о ризицима ирегуларних миграција, процедурама за легално запошљавање у иностранству, приступу здравственој заштити, образовању у иностранству итд.

Институционални изазови

Иако законодавни оквир о упућивању радника постоји, у задњих пар година неколико пута су мењани закони и под-законска акта о мобилности радне снаге. МРЗБСП као ресорно министарство за мобилност радне снаге би требало боље да одређује приоритете и рокове за даље усклађивање законодавства и укључи надлежне заинтересоване стране како би избегло могуће проблеме у примени истих. Ове приоритете неопходно је укључити у Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за наредни период, пошто се ревизија овог документа понекад користи као разлог за одлагање усклађивања закона и подзаконских аката са Директивама и Уредбама Европске уније. Рок за потпуну усклађеност националног законодавства са Директивом о упућивању радника још увек није одређен, што може бити изазов за остварење овог циља.

Међуинституционална сарадња остварује се на оперативном нивоу између МРЗБСП и других ресорних министарстава (спољни послови, унутрашњи послови, финансије и пореска управа), као и са службом за запошљавање о мобилности радне снаге. На нивоу доношења одлука, међутим, не постоји свеобухватни план за обављање заједничких активности на тему упућивања радника из Србије. Канцеларије за везу, задужене за активности комуникације и координације упућивања радника нису успостављене. У наредном периоду биће изазов увести јединствену (боравишну и радну) дозволу за запошљавање странаца у Србији, пошто ће ова процедура захтевати институционалне промене.

Још увек не постоји сарадња између Србије и држава чланица Европске уније по питању потпуне координације система социјалне сигурности и коришћења Европске картице здравственог осигурања. Штавише, у сарадњи са међународним партнерима недостаје системски приступ и обично је ограничена на размену информација без заједничких акција.

Следећи изазов односи се на недостатак обученог особља у институцијама надлежним за мобилност радне снаге и кретање радника. Очигледна је потреба за запошљавањем додатног особља због постојеће неповољне старосне структуре. Даље, не постоји специјализација за особље које ради

Неопходно је унапређење законодавног и институционалног оквира, изградња капацитета, укључивање социјалних партнера и подизање свести о упућивању радника

на мобилности радне снаге и неопходно је увести обуку за стручњаке из различитих институција укључених у процес мобилности радне снаге. На крају, неопходно је унапредити опште услове рада за особље агенција које ради на спровођењу (зараде, опрема, простор, обуке итд.).

Процес консултација са заинтересованим странама о мобилности радне снаге није на завидном нивоу. Социјални партнери, институције и НВО су укључени у процес унапређења законодавства, али се те активности не обављају на редовној основи. Постојеће мреже и механизми сарадње које националне заинтересоване стране имају са страним партнерима нису препознате као могући канали за унапређење сарадње са институцијама у иностранству. Имајући у виду да социјални партнери као организације са националним мандатом не могу заштитити српске раднике ван територије Србије, сарадња са сестринским организацијама у земљама у које су радници упућени може се користити за размену информација и пружање подршке. Социјални трипартитни дијалог и колективно преговарање, који се могу користити за дискусију о темама које се односе на упућивање радника такође нису довољно развијени. Ово спречава синдикате, на пример, да заступају интересе радника на жељени начин.

На крају, видљивост и свест јавности о упућивању радника и шта се све подразумева под тим, још увек је недовољно развијена. Биће тешко спречити илегалне миграције, информисати људе о законодавном оквиру за упућивање радника и промовисати примере најбоље праксе Европске уније без заједничких активности свих заинтересованих страна.

Препоруке

Континуирано повећање броја упућених радника из Србије у ЕУ у последње три године чини упућивање радника значајном области политике за земљу. Позитивни трендови унапређења законодавства и поједностављења процедура за мобилност рада и упућивање радника су очигледни, али је неопходно наставити усклађивање са прописима Европске уније. У разговору са представницима разних институција и других заинтересованих страна сачињено је неколико препорука:

- У циљу успешније примене Директиве о упућивању радника у Србији, неопходно је да земља заврши рад на законодавном оквиру и боље предвиди приоритете за даље усклађивање националног законодавства са правним тековинама Европске уније у области мобилности радне снаге. Директива о упућивању радника је још увек у фази јавне расправе, а рок за њено преношење би требало прецизније дефинисати.

- Надлежни органи треба да имају јасне мандате и да раде на јачању међуинституционалне сарадње. Иако сарадња међу ресорним министарствима постоји на оперативном нивоу; требало би да буде на нивоу доношења одлука и обављању заједничких активности а све у циљу смањења преклапања задужења између институција на националном нивоу. Даље, сарадњу са међународним партнерима треба проширити са размене информација на обављање заједничких активности, које треба договорити на нивоу доношења одлука. Потребно је постојећу структуру за размену информација и сарадњу (е-инспектори, мреже итд.) користити на ефикаснији начин.
- Више треба радити на специјализацији државних службеника и смањити доделу вишеструких задужења. Поред наведеног, неопходно је унапредити услове запошљавања (плате) и услове рада (опрема, простор, обуке итд.) државних службеника и инспектора. Неопходно је спровести специјализоване обуке на тему мобилности радне снаге и запошљавања, на свим нивоима, нпр., доносиоци одлука, заинтересоване стране, послодавци и запослени.
- Неопходно је да укљученост заинтересованих страна (социјални партнери, НВО, јавност) у припрему политике запошљавања и мобилности постане конкретнија. Они треба да буду више укључени у процес преговарања за чланство у ЕУ, као и у измени и усвајању законодавства од почетка процеса припреме прописа, како би се у што већој мери смањили проблеми у примени тих прописа. Даље, примере добре праксе из земаља Европске уније у области колективног преговарања и трипартитног социјалног дијалога треба користити као моделе које треба усвојити у Србији.
- Заједничке активности институција и заинтересованих страна су од кључног значаја за промовисање легалних радних миграција и повећање видљивости примера добре праксе у упућивању радника.
- И на крају, иако је Србија унапредила положај у неким аспектима јавног управљања, институције треба више да се фокусирају на борбу против корупције.

Референце

Balkan Insight (2018). Српски радници се боре са „распрострањеним“ лошим условима рада, доступно на: <http://www.balkaninsight.com/en/article/workers-rights-violations-wide-spread-in-serbia-05-04-2016>

Ђурић, К. и Тиодоровић, Г. (2018). *Деташман радника у Источној Европи (ЕЕРОВ), Извештај за Србију*. Беч: Европски центар за социјалну политику и истраживање.

Европска комисија (2018). *Суседство. Проширење. Извештај за Србију 2018*. доступан на: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

МРЗБСП – Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије (2018). *Документа. Запошљавање грађана Србије у Републици Словачкој*. Информације доступне на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/zaposljavanje-drzavljana-republike-srbije-u-slovackoj-republici>

Народна скупштина Републике Србије (2018). Правна документа. *Измене и допуне Закона о упућивању запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити*. Доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/2266-18.pdf

Национална служба за запошљавање (2018). Информације доступне на: http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/zapo_ljavanje_stranaca_u_republici_srbiji___dozvole_za_rad.cid17194

About the European Centre for Social Welfare Policy and Research

The Policy Briefs series of the European Centre is edited by Ricardo Rodrigues and Sonila Danaj

The European Centre for Social Welfare Policy and Research is an intergovernmental organisation affiliated to the United Nations. Its purpose is to foster the collaboration between governments, research and other stakeholders in the field of social welfare.

Core Functions

- Providing applied social science and comparative empirical research on social policy in the UN-European Region
- Forging the evidence-base for social policy making and mutual learning on social welfare issues
- Initiating future-oriented public policy debates on social welfare issues by networking across the UN-European Region

Research Focus

The European Centre provides expertise in the fields of welfare and social policy development in a broad sense – in particular in areas where multi- or interdisciplinary approaches, integrated policies and inter-sectoral action are called for.

European Centre expertise includes issues of demographic development, work and employment, incomes, poverty and social exclusion, social security, migration and social integration, human security, care, health and well-being through the provision of public goods and personal services. The focus is on the interplay of socio-economic developments with institutions, public policies, monetary transfers and in-kind benefits, population needs and the balance of rights and obligations of all stakeholders involved.

European Centre Publications

- ‘Policy Briefs’ contain recent research and policy advice results
- ‘European Centre Reports’ expose results of studies or research carried out in the context of national or international projects
- ‘European Centre Working Papers’ comprise preliminary findings or innovative ideas to be shared with a wider public
- The European Centre Newsletter is published in English on a bi-monthly basis and synthesizes the news published regularly on our website

Furthermore, scientific staff of the European Centre regularly publish books, peer-reviewed articles or contributions to books.

Please contact us (stamatiou@euro.centre.org) if you want to get informed on a regular basis about our activities and publications.

More information:

<http://www.euro.centre.org>

Contact
Berggasse 17
A – 1090 Vienna
Tel: +43/1/319 45 05-0
Email: ec@euro.centre.org