

UGOVOR O RADU NA ODREĐENO VREME IZMEĐU FLEKSIBILIZACIJE I PREKARIZACIJE– PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKT

Jasmina Nikšić

Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar, Republika Srbija

j.pljakic@uninp.edu.rs, ORCID: 0000-0002-8190-7565

Azra Čatović

Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar, Republika Srbija

a.catovic@uninp.edu.rs, ORCID: 0000-0002-5419-386X

Vanda Božić

Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

bozic.vanda@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5905-1916

Apstrakt

Ugovor o radu na određeno vreme, kao institut radnog prava, zakonodavstvo u Republici Srbiji prepoznaje kao jednu od vrsta radnog odnosa, pored ugovora o radu na neodređeno vreme. Pravni aspekti obrađeni u radu ogledaju se u predstavljanju zakonske regulative i uslova pod kojima se može zaključiti ugovor o radu na određeno vreme i njegova pravna dejstva, kao i usklađivanje radnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije. Sa druge strane, odnos broja zaposlenih po osnovu ugovora o radu na određeno vreme i ukupnog broja zaposlenih može nam dati značajne informacije o stanju na tržištu rada. Ukoliko uzmemo u obzir nezaposlenost i ponudu i potražnju na tržištu rada, možemo oceniti da li ugovor o radu na određeno vreme dovodi do fleksibilnosti tržišta rada ili prekarizacije. Mogućnost zloupotrebe ovog pravnog instituta sa posledicama, koje nisu samo pravne već i ekonomske, postoji, najčešće od strane poslodavaca koji na taj način "izbegavaju" rad na neodređeno vreme. Savremeni izazovi, posebno oni povezani sa nesigurnim oblicima rada, zahtevaju dalje usklađivanje pravne regulative sa socijalnim i ekonomskim potrebama društva.

Ključne reči: Zakon o radu, ugovor o radu, ugovor o radu na određeno vreme, prekarizacija, fleksibilizacija

FIXED-TERM EMPLOYMENT CONTRACT BETWEEN FLEXIBILIZATION AND PRECARIZATION – LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS

Abstract

A fixed-term employment contract, as an institution of labor law, is recognized by the legislation of the Republic of Serbia as one of the types of employment relationships, alongside the open-ended employment contract. The legal aspects addressed in this paper are reflected in the presentation of the legal framework and the conditions under which a fixed-term



Ovaj članak je članak otvorenog pristupa distribuiran pod uslovima licence Creative Commons Attribution (CC BY) (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

employment contract may be concluded, as well as its legal effects and the harmonization of labor legislation with European Union law. On the other hand, the ratio of employees under fixed-term contracts to the total number of employees can provide significant insights into the state of the labor market. Taking into account unemployment and the supply and demand on the labor market, we can assess whether fixed-term employment contracts lead to labor market flexibility or to precarization. The possibility of misuse of this legal institution exists, most often by employers who use it to “avoid” entering into open-ended employment contracts, bringing consequences that are not only legal but also economic. Contemporary challenges, particularly those related to insecure forms of employment, require further alignment of the legal framework with the social and economic needs of society.

Keywords: Labor Law, Employment Contract, Fixed-Term Employment Contract, Precarization, Flexibilization

UVOD

Razvoj ugovora o radu u Srbiji je put od privatnopravnog instituta preko kolektivističkog modela bez ugovora do savremenog mešovitog sistema u kojem se pokušava uspostaviti ravnoteža između fleksibilnosti tržišta rada i zaštite prava zaposlenih. Usklađivanje radnog zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije (*acquis communautaire*) odvija se u okviru procesa evropskih integracija, posebno u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje. Srbija je već delimično uskladila Zakon o radu (posebno izmenama 2014. i 2017. godine) sa direktivama Evropske unije, posebno sa direktivom 1999/70 o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme, ali je potpuno usklađivanje još uvek u toku.

Ugovorom o radu prema Zakonu 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)*- dalje ZOR) uređuju se prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i on predstavlja centralni institut kojim se uređuju međusobni odnosi između poslodavca i zaposlenog. Ugovor o radu ne može sadržati odredbe koje zaposlenom daju manja prava i nepovoljnije uslove u odnosu na one koje su predviđene u zakonu, ali može sadržati odredbe kojima se daju veća prava i povoljniji uslovi rada, kao i druga prava koja nisu predviđena zakonom. Značaj ugovora o radu ogleda se u tome što se radni odnos zasniva zaključenjem ugovora o radu. Radni odnos može biti zasnovan na neodređeno i na određeno vreme. „Ugovorom o radu u kome nije utvrđeno vreme na koje se zaključuje smatra se ugovorom o radu na neodređeno vreme“ (ZOR, čl. 31). Ugovor o radu se zaključuje u pisanom obliku, pre stupanja na rad od strane zaposlenog. Ukoliko ugovor o radu ne bude zaključen, a zaposleni stupi na rad, prema Zakonu o radu, smatra se da je zaposleni danom stupanja na rad zasnovao radni odnos. Ugovor o radu na neodređeno vreme predstavlja osnovni oblik ugovora, dok bi ugovor o radu na određeno vreme trebao biti supsidijarni ugovor koji se potpisuje samo u okolnostima koje zahtevaju zapošljavanje na određeni vremenski rok ili ukoliko posebni zakoni u određenim oblastima propisuju zaključenje ove vrste ugovora. Cilj istraživanja je da se utvrdi odnos između ugovora o radu na određeno vreme, kao jednog od fleksibilnih oblika rada, i sigurnosti zaposlenja, kao i da se ispita njegov uticaj na ekonomsku moć građana. Metodološki okvir rada zasniva se na analizi relevantnih zakonodavnih akata i statističkih pokazatelja, proučavanju

sekundarnih izvora, sprovođenju komparativno-pravne analize i primeni deskriptivne statistike. Struktura rada obuhvata tri tematske celine. U prvom delu razmatra se pravni okvir ugovora o radu na određeno vreme, sa posebnim naglaskom na normativne izvore i uslove njegovog zasnivanja i trajanja. Drugi deo posvećen je ekonomskim implikacijama ovog oblika radnog angažovanja, uključujući njegov uticaj na tržište rada i ekonomski položaj zaposlenih. Treći deo obuhvata uporedno-pravnu analizu rešenja u uporednim pravnim sistemima, pre svega EU, uz formulisanje predloga regulatornih mera usmerenih na smanjenje fenomena prekarizacije rada.

UGOVOR O RADU NA ODREĐENO VREME PREMA ZAKONU O RADU REPUBLIKE SRBIJE

U skladu sa pozitivnim propisima Republike Srbije, radni odnos se može zasnovati na određeno vreme ukoliko postoji unapred određen objektivni razlog koji opravdava takav vid angažovanja. Ovi razlozi mogu biti vezani za vremenski rok, izvršenje konkretnog posla ili nastupanje određenog događaja, a radni odnos traje onoliko koliko traju potrebe koje su uslovile njegovo zasnivanje.

Zakon o radu propisuje da poslodavac sa istim zaposlenim može zaključiti jedan ili više ugovora o radu na određeno vreme, pod uslovom da ukupno trajanje tih ugovora, sa ili bez prekida, ne prelazi 24 meseca. Prekid u radnom odnosu kraći od 30 dana ne smatra se prekidom u smislu prekidanja kontinuiteta, već se uračunava u ukupan dvogodišnji period. Ova zakonska odredba ima za cilj da spreči zloupotrebe u praksi, pri čemu se čestim sklapanjem uzastopnih ugovora izbegava obaveza zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vreme. Takođe, ni promena opisa posla, organizacione jedinice ili formalna promena radnog mesta ne predstavljaju osnov za zaobilaženje ovog ograničenja. Međutim, nesporno je da povećanje dužine trajanja ugovora o radu ne ide u korist radnicima, već poslodavcima. “Prvi udar na prava radnika jeste povećanje dužine trajanja rada na određeno vreme sa godinu na dve. Ova odredba nije novina u zemljama članicama Evropske unije, niti u zemljama u regionu, u Hrvatskoj trajanje ugovora o radu na određeno vreme ne može biti duže od tri godine, a u Crnoj Gori dve godine” (Ivanović & Randelović, 2015, str.109).

Po isteku perioda od 24 meseca, poslodavac se suočava sa obavezom da radni odnos sa zaposlenim ili okonča, ili da ga transformiše u radni odnos na neodređeno vreme. Važno je naglasiti da se prema važećim propisima ugovor o radu na određeno vreme može zaključiti bez ispunjavanja posebnih uslova što dovodi do toga da se ovaj ugovor zaključuje i u redovnim okolnostima, a ne izuzetno.

„Nepostavljajući uslov izuzetnosti, on omogućava poslodavcu da redovno zaključuje ove ugovore. Produžetkom rada na određeno vreme produžava se i socijalna i ekonomska neizvesnost zaposlenih. Usled nemogućnosti da dugoročnije obezbede sigurna primanja, oni se teško odlučuju na rešavanje egzistencijalnih životnih pitanja, pre svega planiranje porodice i rešavanje stambenog pitanja, što dalje povlači dalekosežne posledice u vidu pada nataliteta, pada na tržištu nekretnina. Nemogućnost rešavanja egzistencijalnih pitanja, stalni psihički pritisak, nemogućnost planiranja budućnosti vodi u socijalno otuđenje mladih i frustracije. Radnici postaju

poslušne marionete svojih poslodavaca koje ispunjavaju bespogovorno sve zadatke u strahu od otpuštanja“ (Ivanović & Randelović, 2015, str. 109). Ovakvo definisanje dovodi do nezadovoljstva radnika sa jedne strane, dok sa druge strane otvara mogućnost zloupotreba od strane poslodavaca. Praktično se ovaj ugovor može obnavljati koliko god to puta da želi poslodavac. “Zakon o radu ne predviđa nijednu od ovih mera, čime samo ozakonjuje dosadašnju raširenu praksu zaključivanja ugovora na određeno radno vreme i njihovo neograničeno obnavljanje. Iako uvedeno na predlog investitora i MMF-a, produženje rada na određeno vreme pokazalo se kao loše rešenje u praksi. U Sloveniji je samo 10% zaposlenih primljeno za stalno, a svi ostali na određeno” (Ivanović & Randelović, 2015, str. 110). Gore navedeno potvrđuje i presuda Vrhovnog kasacionog suda: „Odredba Zakona o radu koja se odnosi na zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme ne određuje decidno slučajeve u kojima poslodavac može sa zaposlenim zaključiti ugovor o radu, već samo navodi određene situacije u kojima se ovaj ugovor može zaključiti i ostavlja mogućnost poslodavcu da zaključi ugovor sa zaposlenim i kada ima potrebu za njegovim radom i iz razloga koji nisu nabrojani ovom odredbom“ (Rev2 1728/16 od 14.09.2017. godine).

U Zakonu o radu predviđeni su izuzeci od pravila da radni odnos na određeno vreme traje najduže 24 meseca, pa se ugovor o radu na određeno može zaključiti:

- 1) ako je to potrebno zbog zamene privremeno odsutnog zaposlenog, do njegovog povratka;
- 2) za rad na projektu čije je vreme unapred određeno, najduže do završetka projekta;
- 3) sa stranim državljaninom, na osnovu dozvole za rad u skladu sa zakonom, najduže do isteka roka na koji je izdata dozvola;
- 4) 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 nije duže od 36 meseci;
- 5) sa nezaposlenim kome do ispunjenja jednog od uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju nedostaje do pet godina, najduže do ispunjenja uslova, u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju (Član 37*** ZOR).

Članom 37, st. 6 ZOR-a, normirano je da ukoliko je ugovor o radu na određeno vreme zaključen suprotno odredbama zakona ili ako zaposleni ostane da radi kod poslodavca najmanje pet radnih dana po isteku vremena na koje je zaključen, smatra se da je radni odnos zasnovan na određeno vreme.

Nezakonito zasnivanje ugovora o radu na određeno vreme – Ova situacija nastupa kada se radni odnos zaključi kao privremen i pored toga što su ispunjeni uslovi za stalno zaposlenje, tj. kada zaposleni obavlja poslove koji imaju trajni karakter, predviđeni su aktom o sistematizaciji, a koji su po svojoj prirodi namenjeni radnicima na neodređeno vreme. U takvim slučajevima, iako se ugovor formalno vodi kao privremen, faktičko stanje prevazilazi formu. Vrhovni kasacioni sud je u Rešenju Rev2 2912/19 od 21. oktobra 2020. potvrdio ovakav stav, ističući da je u proceni

opravdanosti preobražaja odlučujuća priroda poslova koje zaposleni stvarno obavlja, a ne sadržaj ugovora. Drugi osnov preobražaja radnog odnosa jeste situacija u kojoj zaposleni, po isteku važenja ugovora, nastavi da obavlja poslove kod poslodavca još najmanje pet radnih dana, bez da je prethodno obavešten o prestanku radnog odnosa. U tom slučaju, po sili zakona, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vreme, počev od dana koji sledi nakon isteka roka iz ugovora. Da bi došlo do pravnog dejstva preobražaja, moraju biti kumulativno ispunjena dva uslova: nastavak rada i izostanak obaveštenja o prestanku radnog odnosa.

U suprotnom, ukoliko zaposleni ne nastavi sa radom nakon isteka roka, radni odnos prestaje po samom zakonu i bez obaveze poslodavca da donosi posebno rešenje. Apelacioni sud u Nišu, u presudi Gž1 1355/18 od 1. juna 2018. godine, naglasio je da do preobražaja dolazi „po samom zakonu“, i to ako zaposleni nastavi da radi najmanje pet radnih dana nakon isteka ugovora, ili ukoliko ukupno traje duže od 24 meseca na istim poslovima. “Ove zabrane nisu dovoljno precizne i treba ih pojačati. Naime, poslodavci masovno zloupotrebljavaju rad na određeno vreme, tako što prave prekid od pet dana ili samo formalno menjaju osnove zaključivanja. Isto tako, kombinuju ovakve ugovore sa privremenim i povremenim poslovima. To predstavlja zloupotrebu, pošto zaposleni sve vreme radi iste poslove i ti poslovi nemaju karakter privremenih ili povremenih poslova u skladu sa zakonom o radu (čl. 197) (Jašarević, 2018, str. 937). Ovome u prilog govori i presuda Vrhovnog kasacionog suda: “Radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme kada zaposleni na osnovu ugovora o radu na određeno vreme nije zasnovao radni odnos sa punim radnim vremenom i nije nakon isteka roka na koji je zasnovan radni odnos nastavio da radi najmanje pet radnih dana” (Rev2 3115/18 od 15.05.2019. godine). Ukoliko zaposleni, bez obzira na istek ugovora, nastavi da redovno obavlja radne zadatke i to u trajanju od najmanje pet radnih dana, a poslodavac se tome ne usprotivi, smatra se da je nastupila prećutna saglasnost poslodavca da zaposleni nastavi sa radom u statusu stalno zaposlenog. U tom slučaju, zaposleni može zahtevati sudsku zaštitu u cilju utvrđivanja postojanja radnog odnosa na neodređeno vreme. “Da bi se u sudskom postupku utvrdilo da je radni odnos na određeno vreme postao radni odnos na neodređeno vreme, neophodno je da zaposleni blagovremeno postavi takav zahtev za utvrđenje jer je to materijalno-pravni uslov za odlučivanje o osnovanosti zahteva. Zakonom je propisan poseban postupak zaštite ovog prava i rok u kome se ona može ostvariti. Samo u slučaju postojanja blagovremenog zahteva zaposlenog, sud je ovlašćen da utvrdi postojanje radnog odnosa zaposlenog kod određenog poslodavca i da je radni odnos na određeno vreme postao radni odnos na neodređeno vreme. Pri tome, za ovakvo utvrđenje je neophodno da budu ispunjeni i uslovi propisani imperativnim zakonskim odredbama i te činjenice moraju biti utvrđene jer bez ispunjenosti tih uslova navedena pravna fikcija ne može delovati” (Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Gž1 183/23 od 22. 03. 2023. godine). Važno je napomenuti da je poslodavcu dozvoljeno da, po isteku ugovora zaključenog po jednom od ovih izuzetaka, sa istim zaposlenim zaključi novi ugovor na određeno vreme po drugom osnovu predviđenom zakonom. Na primer, nakon završetka rada na projektu, moguće je zasnovati radni odnos na određeno vreme radi zamene privremeno odsutnog zaposlenog, ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi.

Ipak, od ove zakonske norme postoje izuzeci koji se odnose na postojanje određenih okolnosti usled čega ne može doći do preobražaja radnog odnosa na određeno u radni odnos na neodređeno vreme. Jedan od takvih slučajeva nalazimo u Presudi Apelacionog suda u Nišu: “Do preobražaja radnog odnosa na određeno vreme u radni odnos na neodređeno vreme ne može da dođe ukoliko je propisima imperativnog karaktera ograničen broj zaposlenih na neodređeno vreme jer oni, kao *lex specialis*, ne mogu biti derogirani zakonskom prezumpcijom preobražaja radnog odnosa ako bi to dovelo do povećanja broja zaposlenih na neodređeno vreme u odnosu na njihov maksimalno utvrđen broj kod poslodavca koji je kao korisnik javnih sredstava dužan da vodi računa o zakonskim ograničenjima” (GŽ1 2276/22 od 15. 07. 2022. godine). Produžavanje radnog odnosa nakon isteka ugovora na određeno vreme vrši se aneksom ugovora o radu i zaključenjem novog ugovora o radu naposredno nakon isteka prethodnog ugovora, oba u okviru maksimalnog roka od 24 meseca.

FLEKSIBILIZACIJA ILI PREKARIZACIJA I EKONOMSKI EFEKTI UGOVORA O RADU NA ODREĐENO VREME

Kao što je i prethodno navedeno, norme ZOR-a o ugovoru o radu na određeno vreme imaju za cilj uspostavljanje ravnoteže između potrebe poslodavaca za fleksibilnošću i zaštite prava zaposlenih na sigurnost zaposlenja. Istovremeno, ona predstavljaju mehanizam za sprečavanje zloupotreba i prikrivene nesigurnosti radnog statusa, naročito u kontekstu prekarijarnih oblika rada. „U fleksibilne oblike radnog angažovanja spadaju: 1) rad sa nepunim radnim vremenom; 2) rad na određeno vreme; 3) privremeni i povremeni poslovi; 4) rad kod kuće i rad na daljinu (telework); 5) privremeno ustupanje radnika preko agencija; 6) samozaposlenost (kada se radi za određenog poslodavca); 7) rad kod poslodavca po osnovu građansko-pravnih ugovora“ (Jašarević, 2013, str. 245).

Međutim, postavlja se pitanje da li su ova zakonska rešenja u praksi dala željeni efekat. Istražujući ukupan broj zaposlenih po ugovoru o radu na određeno vreme u odnosu na broj nezaposlenih i broj zaposlenih u periodu od 2022-2024. godine, došli smo do sledećih podataka:

Tabela 1

Struktura zaposlenih po vrsti ugovora

Struktura zaposlenih po vrsti ugovora (u %)				
Godina	Na neodređeno	Na određeno	Sezonski	Povremeno
2022	78,06 %	18,70 %	1,42 %	1,80 %
2023	79,85 %	17,18 %	1,30 %	1,68 %
2024	80,33 %	16,78 %	1,02 %	1,87 %

Izvor: Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji (Bilteni za 2022, 2023. i 2024. godinu)

Konstantno učešće ugovora o radu na određeno vreme u ukupnoj strukturi zaposlenih od oko 20% u posmatranom periodu govori u prilog tome da je svaki peti radnik u

Srbiji u radnom odnosu na određeno vreme što ima implikacije na njegov ekonomski status, ali i mnoge druge aspekte života. Kao što smo prethodno naveli, ovakva situacija je prisutna i u razvijenijim zemljama. Ukoliko posmatramo taj podatak u odnosu na ukupnu stopu nezaposlenosti koja je znatno iznad evropskog proseka, zaključujemo da je situacija po pitanju sigurnosti zaposlenja u Srbiji već duži niz godina nepovoljna. „Fleksibilizacija je prepoznata kao potreba da se obezbedi zadovoljavanje potreba između poslodavaca i zaposlenih u uređivanju njihovih međusobnih odnosa“ (Bilbija, 2017, str. 746).

Tabela 2

Broj zaposlenog radno sposobnog stanovništva u R. Srbiji 2022-2024.

Broj zaposlenog radno sposobnog stanovništva u R. Srbiji 2022-2024.				
Godina	Zaposleni	Nezaposleni	Stopa zaposlenosti (u %)	Stopa nezaposlenosti u %
2022	2913500	302200	50,3	9,4
2023	2842000	295800	50,2	9,4
2024	2897500	271800	51,4	8,6

Izvor: Republički zavod za statistiku, Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji (Bilteni za 2022, 2023. i 2024. godinu)

Precizni podaci o navedenom, kao i kretanja u odnosu na prethodne godine nalazimo u anketama o radnoj snazi za posmatrani period 2022, 2023. i 2024. godinu, koju izrađuje Republički zavod za statistiku.

„Prema Anketi o radnoj snazi u 2022. godini broj zaposlenih lica starosti od 15 do 89 godina u Srbiji iznosio je 2 913 500, što predstavlja povećanje od 64 700 ili 2,3% u poređenju sa prethodnom godinom. Stopa zaposlenosti povećana je sa 48,6% u 2021. godini na 50,3% u 2022. godini. Broj nezaposlenih smanjen je za 50 300 (14,3%), i u 2022. godini iznosio je 302 200, dok je kontingent stanovništva van radne snage smanjen za 75 900 (2,9%) i u 2022. godini iznosio je 2 579 800. Stopa nezaposlenosti iznosila je 9,4%, dok je stopa stanovništva van radne snage iznosila 44,5% u 2022. godini“ (RSZ, Bilten, 2022, str. 9).

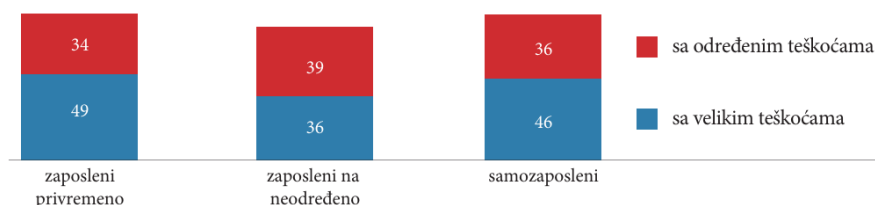
„Prema podacima Ankete o radnoj snazi, broj stanovnika starih 15 i više godina u 2023. godini manji je za 0,6% u odnosu na 2022. godinu i iznosio je 5 665 900. Zaposleno stanovništvo je iznosilo 2 842 000, što predstavlja povećanje od 0,8% u odnosu na prethodnu godinu, dok nezaposleno stanovništvo beleži neznatni pad od 0,2% i u 2023. godini iznosilo je 295 800. Stanovništvo van radne snage je u međugodišnjem periodu zabeležilo pad od 2,2% i u 2023. godini iznosilo je 2 528 100 lica. Stopa zaposlenosti u 2023. godini iznosila je 50,2%, što predstavlja rast od 0,7 procentnih poena (p. p.) u odnosu na 2022. godinu, dok stope nezaposlenosti i stanovništva van radne snage beleže pad, i to od 0,1 p. p. i 0,7 p. p. respektivno. Tako je stopa nezaposlenosti u posmatranoj godini iznosila 9,4%, a stopa stanovništva van radne snage 44,6%“ (RSZ, Bilten, 2023, str. 8).

„Prema podacima Ankete o radnoj snazi, broj stanovnika starih 15 i više godina u 2024. godini manji je za 0,5% u odnosu na 2023. godinu i iznosio je 5 638 800. Zaposleno stanovništvo je povećano za 2,0% i iznosilo je 2 897 500, dok nezaposleno stanovništvo beleži pad od 8,1% u odnosu na prethodnu godinu i iznosilo je 271 800. Stanovništvo van radne snage je u odnosu na 2023. godinu smanjeno za 2,3% i u 2024. godini, u okviru tog kontingenta, bilo je 2 469 500 lica. Stopa zaposlenosti je u 2024. godini iznosila 51,4%, što predstavlja porast od 1,2 procentna poena (p. p.) u odnosu na 2023. godinu. Stopa nezaposlenosti, kao i stopa stanovništva van radne snage, beleže pad od 0,8 p. p. Stopa nezaposlenosti iznosila je 8,6% a stopa stanovništva van radne snage 43,8%. Ukupan broj formalno zaposlenih lica u 2024. godini iznosio je 2 548 800 i, u odnosu na 2023. godinu, povećan je za 61 600, dok je broj neformalno zaposlenih iznosio 348 700 i smanjen je za 6 000 lica. Ovakva kretanja dovela su do pada stope neformalne zaposlenosti u odnosu na 2023. godinu za 0,5 p. p., pa je ona u posmatranoj godini iznosila 12,0%“ (RSZ, Bilten, 2024, str. 9).

Da se radi o dugoročnom stanju govore i podaci iz ranijeg perioda. Konkretno, analizirali smo Strategiju zapošljavanja u R. Srbiji za period 2021- 2026. godina. „Ukoliko se posmatra zaposlenost prema vrsti rada u ukupnom broju zaposlenih za platu dominiraju radnici koji rade na neodređeno vreme (77,2%), sledeći oni koji rade na određeno vreme (19,5%), dok je najmanje radnika angažovano na sezonskim i povremenim poslovima (3,3%), prema podacima za 2019. godinu. Analiza podataka za period 2015-2019. godine pokazuje da je došlo do pogoršanja strukture zaposlenih u smeru veće nesigurnosti zaposlenja, tako da skoro svaki četvrti zaposleni (oko 23%) u Republika Srbija ima povremeno zaposlenje“ (Strategija zapošljavanja, 2021, str. 18).

„Pravne norme često se razlikuju od stvarnosti. U praksi, poslodavci često imaju mnogo veći stvarni uticaj na opstanak radnog odnosa nego što im to zakon formalno dozvoljava“ (Kovačević & Kovács, 2019, str. 122). Na osnovu svega navedenog zaključujemo da je cilj ugovora o radu na određeno vreme fleksibilizacija, zadovoljenje potreba poslodavaca i zaposlenih, u praksi, a na osnovu iznetih podataka, možemo reći da pomenuta fleksibilizacija daje kratkotrajne rezultate, i da ove odredbe praktično vode u prekarizaciju. „Fleksibilno radno angažovanje ne sme postati sredstvo za lakše otpuštanje zaposlenih i zloupotrebu ugovora o radu na određeno vreme, koji se produžavaju i preko zakonom predviđenog roka, uz izmenu uslova rada. Iako je sinonim za nesigurnost, potrebno je uspostaviti takvo fleksibilno radno mesto koje će zaposlenog zaštititi i omogućiti mu da napreduje, usavršava se i s vremenom svoje fleksibilno radno angažovanje zameni stalnim radnim angažovanjem“ (Rajić Čalić, 2020).

O efektima nestabilnog posla u ekonomskom smislu i zavisnosti od volje poslodavca možemo zaključiti na osnovu broja zaposlenih sa finansijskim poteškoćama u odnosu na to da li su u stalnom ili u radnom odnosu na određeno vreme.

Slika 1.*Finansijska nesigurnost prema statusu u zaposlenosti**Izvor: Eurofound, EWCS 2015.*

Broj zaposlenih na neodređeno vreme sa velikim finansijskim teškoćama u posmatranoj godini je najmanji u odnosu na znatno veći broj zaposlenih privremeno i samozaposlenih. Ovaj podatak govori u prilog činjenici ekonomske nesigurnosti privremeno zaposlenih i samozaposlenih u odnosu na stalno zaposlene. Finansijsku ranjivost i nemogućnost podmirivanja egzistencijalnih potreba zaposlenih u Srbiji potvrđuju i podaci iz EWCS. Na pitanje kakve su mogućnosti njihovih domaćinstava da sastave kraj sa krajem, ogromna većina anketiranih izveštava o teškoćama. Najvećim teškoćama su izloženi samozaposleni i privremeno zaposleni (82% i 83% respektivno), ali i tri četvrtine zaposlenih na neodređeno vreme (Bradaš, 2018, str. 12).

REGULATORNE MERE I ZAKONODAVSTVO EVROPSKE UNIJE

Prema revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji donetoj od strane Saveta Evrope 3. maja 1996. godine u Strazburu koju je Srbija ratifikovala 2009. godine Zakonom o potvrđivanju revidirane evropske socijalne povelje („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09), pravo na rad je definisan članom 1: „U nameri da obezbede efektivno ostvarivanje prava na rad, strane ugovornice obavezuju se: 1. da prihvate kao jedan od svojih primarnih ciljeva i dužnosti da obezbede i očuvaju što je moguće viši i stabilniji nivo zapošljavanja u cilju postizanja pune zaposlenosti; 2. da efektivno štite pravo radnika da zarađuje za život na poslu koji je slobodno odabrao; 3. da uspostave ili očuvaju besplatne usluge zapošljavanja za sve radnike; 4. da obezbede ili unapređuju odgovarajuću profesionalnu orijentaciju, obuku i rehabilitaciju.“ Na ovaj način se Republika Srbija obavezala na ispunjenje prava na rad kao jednog od osnovnih ljudskih prava iz korpusa ekonomsko-socijalnih prava kroz ostvarivanje navedena četiri cilja. Prvi cilj, ostvarivanje pune zaposlenosti, kao što smo videli iz prethodno navedenih podataka, Srbija još uvek nije postigla. „Trećini zaposlenih u Republici Srbiji uskraćena su radna prava i/ili prava iz socijalnog osiguranja, četvrtina zaposlenih ugrožena je finansijski i materijalno“ (Strategija zapošljavanja, 2021, str. 20). Drugi cilj, slobodan izbor posla i zaštita prava radnika da zarađuje na poslu je ostvaren kroz ZOR, s tim što se u ovom segmentu javljaju problemi sa prekarizacijom rada i nesigurnošću posla kroz ugovore o radu na određeno i ostale vidove fleksibilnih načina rada. „Kako činjenice savremenog života i poslovanja zahtevaju promenu tradicionalnih stabilnih radnih odnosa, to u uporednom pravu nailazimo na široku listu fleksibilnih načina angažovanja

zaposlenih: rad sa nepunim radnim vremenom, rad na određeno vreme, privremeni povremeni poslovi, rad kod kuće, rad na daljinu, privremeno ustupanje radnika preko agencija, samozapošljavanje, rad kod poslodavca po osnovu građansko-pravnih ugovora” (Cazes & Nesporova, 2003, p. 26). Treći cilj, očuvanje besplatnog zapošljavanja, se ostvaruje putem Nacionalne službe za zapošljavanje. Učinkovitost i efikasnost rada Nacionalne službe za zapošljavanje možemo ceniti kroz godine provedene na evidenciji nezaposlenih kao i zapošljavanje teže zapošljivih kategorija. Četvrti cilj, koji se ogleda u obukama, profesionalnoj orijentaciji i rehabilitaciji se ostvaruje, delimično kroz Nacionalnu službu za zapošljavanje, a sa druge strane kroz obaveze poslodavaca da kontinuirano unapređuju znanja i veštine zaposlenih, kako u državnom, tako i u privatnom sektoru. „U društvu u kome se ne afirmišu socijalno-ekonomska prava (naročito kolektivna) ne mogu biti afirmisana ni politička i građanska prava. I socijalno-ekonomska, i građanska i politička prava su deo jedinstvenog korpusa ljudskih prava. Politička i industrijska demokratija su samo metodi da se obezbede normativna postojanost i funkcionalna životna svrsishodnost ljudskih prava. Nažalost, u Srbiji kao da se ne vidi navedena međuzavisnost ljudskih prava. Više pažnje i društvene energije troši se na razvoj političke demokratije. U drugom planu je industrijska demokratija i instrumenti sa kojima se ona izgrađuje“ (Jovanović, 2012, str. 92).

Značajan propis na nivou Evropske unije koji reguliše oblast rada na određeno vreme je Uputstvo Saveta EU br. 99/70, od 26. juna 1999. godine o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (dalje: Uputstvo). Uputstvo predviđa niz mera kojima se može poboljšati položaj radnika koji su sklopili ugovor o radu na određeno vreme. “Svrha ovog okvirnog sporazuma je: (a) poboljšati kvalitet rada na određeno vreme obezbeđivanjem primene načela nediskriminacije; (b) uspostaviti okvir kojim bi se sprečilo kršenje prava nastalog zbog upotrebe uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vreme” (Uputstvo Saveta EU br. 1999/70/EZ, čl.2). Uputstvo u članu 5 predviđa određene mere za sprečavanje kršenja prava zaposlenih na određeno vreme: “a) objektivni razlozi koji opravdavaju obnovu takvih ugovora ili odnosa; (b) najduže ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vreme; (c) broj obnova takvih ugovora ili odnosa” (Uputstvo Saveta EU br. 1999/70/EZ, čl. 5). Prema uputstvu, kriterijume koji se ugovori imaju smatrati uzastopnima kao i koji se radni odnosi imaju smatrati radnim odnosima na neodređeno vreme, određuju države članice. Samim propisivanjem ove odredbe jasno ukazuje na postojanje problema prilikom tumačenja odredaba koje regulišu fleksibilne ugovore o radu, te je potrebno dodatno pojačati zaštitu zaposlenih od prekarizacije. Donosioci Uputstva idu korak dalje i predviđaju dodatne obaveze poslodavaca koje se tiču obaveštavanja i mogućnosti zaposlenja zaposlenih na određeno vreme. Član 6 Uputstva: “Poslodavci će radnike na određeno vreme obavestiti o slobodnim radnim mestima u preduzeću kako bi im se obezbedile iste mogućnosti dobijanja radnih mesta na neodređeno vreme kao i drugim radnicima. Takva obaveštenja mogu se dati u obliku opštih objava na prikladnim mestima u preduzeću ili organizaciji. Ako je to moguće, poslodavci treba da radnicima na određeno vreme omogućе odgovarajuće mogućnosti obuke radi unapređivanja

veština, razvoja karijere i profesionalne mobilnosti” (Uputstvo Saveta EU br. 1999/70/EZ, čl. 6).

Idući u korak sa evropskim propisima u oblasti rada Vlada Republike Srbije je 2021. godine usvojila Strategiju zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (dalje: Strategija). Strategija sadrži analizu tržišta rada za period pre 2021. godine, životni standard zaposlenih kao i mere koje treba preduzeti kako bi se poboljšao položaj radnika u R. Srbiji. Strategija u pojedinim delovima daje i podatke koji se odnose na privremenu zaposlenost u koju spada i ugovor o radu na određeno vreme. “Posmatrano iz perspektive sigurnosti posla, kontinuirano povećanje učešća privremene zaposlenosti u prethodnoj deceniji, dovelo je do toga da u 2019. godini skoro svaki četvrti radnik u Republici Srbiji ima privremeno zaposlenje (oko 23% radi na određeno vreme ili je radno angažovano), što je za oko 10 p.p. više nego što je prosek EU-28 (Evrostat). Svaki peti privremeno zaposleni radnik u Republici Srbiji prihvata ovu vrstu rada samo zbog toga što nije mogao da pronađe posao sa ugovorom na neodređeno vreme” (Strategija zapošljavanja, 2021, str. 51). Na osnovu ovih podataka zaključujemo da je ugovor o radu na neodređeno vreme mnogo češći u R. Srbiji nego u zemljama EU, kao i to da se radnici nerado odlučuju na zaključivanje ovih ugovora osim kada on predstavlja nužni, a ne slobodni izbor. U Strategiji ugovor o radu na određeno je prepoznat kao sredstvo fleksibilizacije ali i to da nije poželjan kod nezaposlenih. “Oblici privremenog zapošljavanja za cilj imaju fleksibilizaciju rada u cilju usklađivanja životnih obaveza i postizanja balansa između privatnog i poslovnog života. Tako i jeste na nivou EU gde tek svaka trinaesta osoba radi putem privremenog ugovora iz razloga što nije mogla da nađe posao sa ugovorom na neodređeno vreme. Međutim, privremeni rad uglavnom ne predstavlja izbor, već nuždu usled nedostatka bolje ponude, tj. ugovora na neodređeno vreme” (Strategija zapošljavanja, 2021, str. 51).

Dalje, Strategija daje i niz mera kojima će se propisi uskladiti sa evropskim pravom, poboljšati položaj zaposlenih, smanjiti prekarizacija, povećati broj zaposlenih, a samim tim i povećati ekonomska sigurnost građana koja je direktno zavisna kako od stope zaposlenosti, tako i od stope zaposlenih na stalnim ili privremenim poslovima. Neke od mera koje predviđa Strategija odnose se na promenu zakonske regulative. “Potrebno je preispitati regulativu i primenu zakonskih instituta koji podržavaju rast prekarne zaposlenosti za koju su karakteristični ugovori sa ograničenim trajanjem, kao što su ugovor o delu, ugovor o privremenim i povremenim poslovima, radno angažovanje preko studentskih ili omladinskih zadruga, agencijsko zapošljavanje. Ta praksa je zastupljena i u javnom i u privatnom sektoru, tako da zahteva dodatne napore da se primena ugovora stavi u zakonom propisane okvire koji pod ovom vrstom ugovora podrazumevaju načine angažovanja u specifičnim situacijama sa ograničenim vremenom trajanja” (Strategija zapošljavanja, 2021, str. 51).

ZAKLJUČAK

Ugovor o radu na određeno vreme u pravnom poretku Republike Srbije formalno predstavlja izuzetak od standardnog oblika radnog odnosa – ugovora na neodređeno

vreme. Međutim, praksa je pokazala da je ovaj institut sve češće upotrebljavan – i to ne u cilju zadovoljenja objektivnih potreba poslodavaca, već radi izbegavanja zakonskih obaveza koje prate stalni radni odnos. Takva praksa vodi ka prekarizaciji rada, narušavanju ekonomske sigurnosti radnika i dugoročnim negativnim posledicama po demografsku i socijalnu stabilnost društva. Uprkos načelnoj zabrani zloupotrebe instituta ugovora na određeno vreme, zakonski okvir sadrži nedovoljno precizne i fleksibilne norme koje omogućavaju njegovu široku i često neadekvatnu primenu. Iako je intencija zakonodavca da omogući ravnotežu između fleksibilnosti tržišta rada i sigurnosti zaposlenih, u praksi preovladava narušena ravnoteža na štetu radnika. Ekonomski podaci jasno ukazuju na stabilno visok procenat zaposlenih na određeno vreme (oko 17–20%), što je iznad evropskog proseka i ukazuje da je ovaj oblik radnog odnosa postao pravilo, a ne izuzetak. Finansijska nesigurnost, nemogućnost planiranja budućnosti i otežano rešavanje stambenih i porodičnih pitanja predstavljaju ključne posledice prekarnih oblika rada.

Kako bi se otklonile negativne posledice rada na određeno vreme potrebno je zakonom jasno predvideti da se ugovor o radu na određeno vreme može zaključiti samo u tačno određenim i izuzetnim slučajevima, uz strogu kontrolu opravdanosti, uskladiti zakon sa Direktivom 1999/70/EZ i propisati maksimalan broj obnavljanja ugovora (npr. najviše 2 puta), bez obzira na ukupno trajanje angažovanja. Pored toga, može se zakonski predvideti da, po isteku maksimalnog roka trajanja, radni odnos automatski prerasta u rad na neodređeno vreme, bez potrebe za dodatnim uslovima kao i prekršajne ili novčane sankcije za poslodavce koji koriste formu ugovora na određeno vreme kako bi prikrili radne odnose koji imaju stalni karakter. Svakako da značajnu ulogu u ostvarivanju gore navedenih ciljeva ima inspekcija rada kojoj je potrebno proširiti ovlašćenja kako bi bila u mogućnosti da po službenoj dužnosti inicira postupke preobražaja radnog odnosa, u slučajevima faktičkog rada van zakonskih okvira. Kako bi se to ostvarilo potrebno je uspostaviti obavezu poslodavaca da vode i dostavljaju evidenciju o broju zaposlenih po osnovu ugovora na određeno vreme, kao i osnov njihovog angažovanja.

Kako smo prethodno i zaključili, ugovor o radu na određeno vreme značajno utiče i na ekonomski aspekt života te je u smislu ekonomskih mera potrebno davati podsticaje poslodavcima za zapošljavanje na neodređeno vreme, raditi na unapređivanju mehanizama za prekvalifikaciju i razvoj karijere radnika angažovanih na određeno vreme, u saradnji sa socijalnim partnerima kreirati mehanizme minimalne ekonomske sigurnosti za privremeno zaposlene, uključujući pristup stambenim kreditima, zdravstvenoj zaštiti i obukama. Pored toga, poslodavci bi trebalo da budu dužni da zaposlenima na određeno vreme objave slobodna radna mesta na neodređeno i omoguće im internu konkurenciju kao i podsticati kolektivno pregovaranje kao mehanizam za dodatnu zaštitu radnika na određeno vreme, uključujući ograničavanje trajanja takvih ugovora kolektivnim ugovorima.

Radni odnos na određeno vreme ne sme biti institucionalni kanal za destabilizaciju radne snage, već izuzetak kojim se odgovara na realne potrebe tržišta rada. Da bi se zaštitila ljudska prava, unapredio kvalitet radnog života i podigla ekonomska sigurnost građana, neophodno je sistemski i koordinisano pristupiti reformi pravnog okvira i sprovesti ekonomsku politiku koja će podsticati održivo, stabilno i dostojanstveno zapošljavanje.

Doprinos ovog rada ogleda se u identifikovanju ključnih slabosti postojećeg pravnog okvira i u formulisanju konkretnih i primenljivih predloga za njegovo unapređenje, čime se pruža osnova za buduće zakonodavne reforme i izgradnju efikasnijeg sistema zaštite radnika. Nalazi rada povezani su sa širim evropskim trendovima – pre svega sa procesom harmonizacije prava rada država kandidata za članstvo u EU i primenom Direktive 1999/70/EZ. Time se rad uklapa u međunarodnu akademsku i stručnu debatu o ravnoteži između fleksibilnosti i sigurnosti zaposlenja (tzv. *flexicurity* model), nudeći rešenja koja mogu biti od koristi i drugim pravnim sistemima u tranziciji.

LITERATURA

1. Bilbija, V. (2017) Fleksibilni oblici rada – nepuno radno vreme. *Pravo i privreda*, 4-6, 745-756.
2. Bradaš, S. (2018). Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije, Zrenjaninski socijalni forum, dostupno na [Prekarni rad.pdf](#).
3. Cazes, S, Nesporova, A. (2003). *Labor Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.
4. Ivanović A, Randelović D. (2015). Zakon o radu u Republici Srbiji- usklađivanje sa pravom EU realno obećanje il mit. *Ekonomski izazovi*, 4(8), 106-115
5. Jašarević, S. (2013). Radni odnos- tendencije u praksi i regulative. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLVII(3), 237–255.
6. Jašarević, S. (2018). Radno pravo Srbije u XX i XXI veku. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, LII(3), 925–943.
7. Jovanović, P. (2012). Aktuelne potrebe daljeg razvoja radnog zakonodavstva Srbije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLVI(3), 91-106.
8. Kovačević Lj, Kovács, E. (2019). Change of employer and preservation of employment: Serbian experience in light of European law. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LXVII(2)102-127
9. Rajić Čalić, J. (2020). Fleksibilizacija radnih odnosa sa osvrtom na rad sa nepunim radnim vremenom. *Strani pravni život*, LXIV(1), 87-97.

Ostali izvori:

10. Strategija zapošljavanja u Republici Srbije za period od 2021. do 2026. godine, („Službeni glasnik RS”, br. 18/21 i 36/21 – ispravka)
11. 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)
12. Zakon o potvrđivanju revidirane evropske socijalne povelje (Strazbur, 3. maj 1996.) („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09)
13. Uputstvo Saveta EU br. 99/70, od 26. juna 1999. godine o okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP
14. Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji 2022, Bilten, Republički zavod za statistiku

15. Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji 2023, Bilten, Republički zavod za statistiku
16. Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji 2024, Bilten, Republički zavod za statistiku

SUMMARY

This paper analyzes the dual nature of fixed-term employment contracts in Serbia, examining whether they promote necessary labor market flexibility or lead to the precarization of workers. Legally, Serbian labor law recognizes fixed-term contracts as an exception to the general rule of permanent employment. However, in practice, these contracts are widely used, often bypassing the requirement of objective justification and becoming a tool for employers to avoid the obligations tied to indefinite employment. The study explores the legal framework governing fixed-term contracts in Serbia, its alignment with EU Directive 1999/70/EC, and the mechanisms intended to prevent abuse, such as the 24-month maximum duration rule. Despite these regulations, loopholes remain, allowing employers to repeatedly renew contracts or use them for jobs of a permanent nature, thus undermining workers' security. Judicial practice is also discussed, particularly regarding the legal transformation of fixed-term to permanent employment in cases of legal or factual continuity. From an economic perspective, the paper utilizes labor force data (2022–2024) to reveal that approximately 17–20% of workers in Serbia are on fixed-term contracts – significantly above the EU average. The authors argue that this persistent reliance reflects structural labor market weaknesses and contributes to economic insecurity, social alienation, and declining birth rates due to unstable income and employment prospects. The paper concludes that the current legal and policy framework in Serbia insufficiently protects workers from precarization. It recommends stricter legal criteria for concluding fixed-term contracts, enhanced labor inspections, automatic conversion to permanent status after two years, and economic incentives for employers to offer indefinite contracts. The study emphasizes that fixed-term employment should remain an exception, not a norm, and calls for coordinated legal and economic reforms to protect workers' rights and promote stable, dignified employment.