

*Даница Радовановић\**  
Правни факултет Универзитета у Београду  
ORCID: 0000-0003-4598-0789

## НЕКЕ ПРАВНЕ НЕДОУМИЦЕ У ВЕЗИ СА ЗАБРАНОМ ЗАПОШЉАВАЊА\*\*

**САЖЕТАК:** У Републици Србији су крајем 2013. године усвојене измене Закона о буџетском систему, којима је предвиђена мера забране запошљавања у јавним службама. Примена ове мере је била усмерена ка контроли, односно ка смањивању расхода и редукцији броја запослених код корисника буџетских средстава. Упркос анализи разматране мере, стиче се утисак да је њена примена била скопчана са више негативних но позитивних последица, док су највеће и најприметније претрпели сектор здравствене и социјалне заштите и сектор образовања. Уз то, негативне последице мера је имала на жене и младе раднике. Продуживање важења ове мере, и то у неколико наврата, за последицу је имало отежано обављање делатности, као и смањење квалитета пружених услуга. Сходно наведеном оправдано је размотрити садржину и последице примене мере забране запошљавања, поједине правне недоумице у вези са њом, као и то да ли је заиста враћена аутономија јавним службама усвајањем одлуке о њеном укидању.

**Кључне речи:** забрана запошљавања, јавне службе, здравствена заштита, образовање

---

\* radovdanna@gmail.com, студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, катедра за Јавно право.

\*\* Рад је примљен 23. 3. 2022, измењена верзија рада достављена је 9. 6. 2022, а прихваћен је за објављивање 14. 7. 2022. године.

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Узроци<sup>1</sup> светске економске кризе која је отпочела 2007. године су прилично комплексни, што оправдава чињеницу да се они јављају као предмет истраживања у више научних дисциплина. Ковачевић је уверења да је светска економска криза у ствари одраз друштвене кризе, кризе вредносног система и међународних институција. С тим у вези, он истиче да је веома важно да се прихвати закључак да је посредни свеукупна криза савремене цивилизације Запада која се прелила и на остатак света, јер у супротном, све мере које се односе на превазилажење ове кризе не би дале свој допринос.<sup>2</sup> Наиме, средином 2007. године се у Сједињеним Америчким Државама појавила такозвана *subprime* криза, тј. криза хипотекарних кредита.<sup>3</sup> Релевантни експерти из других делова света су били уверења да овај проблем неће обухватити друге државе. Као разлог томе се наводило то да је давање оваквих кредита техника која се, у тим годинама, тек развила у Сједињеним Америчким Државама, те да у Европи, у којој је пракса давања кредита на одмеренијем нивоу, нема места овој врсти проблема. Међутим, негативни притисак кризе је интензивирао, што се осетило и у другим државама већ средином наредне године. Економска криза се у Републици Србији одвијала готово на исти начин као и у осталим земљама у транзицији, којима је наметнут концепт реформи и вођења економске политике по моделу неолибералног капитализма.<sup>4</sup> Први знаци кризе су се у Републици Србији појавили крајем 2008. године. Пристигла криза је, између осталог, имала утицаја и на област рада. Да је радно право такође било погођено комбинацијом неолиберализма и других, бројних изазова који су у вези са праћењем светских промена, примећује и Бронштајн (Bronstein).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> О узроцима и карактеру кризе, в.: Antevski M. (2010). *Svetska ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije*. *Ekonomski horizonti*, 12, 48–52.

<sup>2</sup> Више о овоме, в.: Ковачевић, М. (2009). *Uzroci i posledice svetske ekonomske krize i efekti na Srbiju*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.nspm.rs/pdf/ekonomska-politika/uzroci-i-posledice-svetske-ekonomske-krize-i-efekti-na-srbiju.pdf>

<sup>3</sup> О овој врсти кредита, в.: *Велика кредитна криза и поновно регулисање финансијског система*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/05/KRIZA-2008.pdf>. Свеобухватније о узроцима и последицама светске економске кризе и *subprime* кредитима в.: Којучаров Н., Мартин С. Ф., Мартин Р. Ф., Ху Л. (2008). *The subprime mortgage crisis: irrational exuberance or rational error?*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.frbsf.org/economic-research/wp-content/uploads/sites/14/Kojucharov-Martin-Martin-Xu.pdf>

<sup>4</sup> Србија је почетком 2001. године прихватила овај модел вођења економске политике.

<sup>5</sup> Целиходније о овоме, в.: Bronstein A. (2009). *International and comparative labor law*. International Labor Organization.

Светска економска криза је државе суочила са потребом смањивања трошкова, као и стварања погодних услова за очување континуитета рада свих произвођача и пружалаца услуга, укључујући и оне у јавним службама.<sup>6</sup> Мере које су предузете као одговор на кризу су у већини држава биле прилично сличне, те су као такве следиле политику коју су спроводиле федералне власти Сједињених Америчких Држава.<sup>7</sup> Неке од мера које су предузеле државе југоисточног региона на Балкану подразумевају финансијске реформе, док су неке општије економске природе и као такве директно утичу на тржиште рада.<sup>8</sup> Поред ограничења раста плата, укидања тзв. тринаесте плате, реформисања система бонуса, смањивања висине плата и других буџетских рестрикција, назначене промене утичу и на могућност заснивања радног односа са новим лицима у јавним службама.<sup>9</sup> У светлу наведеног је корисно размотрити положај института послодавчеве слободе заснивања радног односа, као и крајње изузетне случајеве у којима она може бити ограничена, те указати на решења из домаћег права, са посебним освртом на јавне службе. Са наведеним у вези је корисно подсетити и на то да је право на рад,<sup>10</sup> као једно од основних људских права које је, као такво, гарантовано Уставом Републике Србије,<sup>11</sup> једно од најкомплекснијих економских права. Као један од начина остваривања овог права јавља се институт заснивања радног односа, као посебне врсте друштвено-економских односа (и својинских односа) који представљају резултат коришћења текућег рада и капитала.<sup>12</sup> Јовановић је уверења да је институт заснивања радног односа у ствари инструмент

---

<sup>6</sup> Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 284.

<sup>7</sup> Blankart Ch. B., Fasten E. R. (2009). Financial Crisis Resolution – The State as a leader or last resort. *Economic Affairs*, 12 (3), 47.

<sup>8</sup> „Велики број одговора се фокусирао на превазилажење или ограничавање буџетског дефицита и тежили су ка веома рестриктивним политикама у различитим областима јавне потрошње, укључујући зараде.“ Arandarenko M., Avlijaš S. (2011). *Утицај кризе на зараде у Републици Србији*. Будимпешта: Међународна канцеларија рада – Државна канцеларија за централну и истоћну Европу, 14.

<sup>9</sup> Ковачевић, Љ. (2021). *Оп. cit.*, 284.

<sup>10</sup> Више о развоју идеје о праву на рад, види: Јовановић П. (2012). Комплексност садржине и релативизација права на рад. *Радно и социјално право*, 1, 15–34.

<sup>11</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 61. Када је реч о међународноправним инструментима, корисно је напоменути да је право на рад потврђено у Универзалној декларацији о људским правима, Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, Ревидираној европској социјалној повељи, Повељи Евопске уније о основним правима, Афричкој повељи о људским правима и правима народа, као и у Додатном протоколу уз Америчку конвенцију о људским правима у области економских, социјалних и културних права.

<sup>12</sup> Јовановић П. (2012). *Радно право*. Нови Сад: Правни факултет, 158.

прилагођавања права на рад датим друштвеним и економским условима и потребама, што је корисно имати на уму приликом разматрања примене забране запошљавања, као мере којом се реагује на ублажавање негативних последица светске економске кризе.<sup>13</sup>

У Републици Србији је шест година након почетка светске економске кризе донет Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, којим се корисницима јавних средстава забрањује, иако не у апсолутном облику, заснивање радних односа са новим радницима, а ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места.<sup>14</sup> Поменути Закон је послужио као полазна тачка у даљој, вишегодишњој државној интервенцији у области рада, која се, између осталог, огледала и кроз усвајање Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавним службама<sup>15</sup> и Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.<sup>16</sup> Иако се може узети за донекле оправдан начин борбе државе са кризним ситуацијама у области економије, које имају непосредног утицаја и на област рада, никако не смеју (или, макар, не би требало) да се занемаре проблеми који се на то надовезују, као ни негативне последице које овакво деловање може да произведе. Ово је поготово релевантно за одређене секторе, попут основног и средњег образовања, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци и културе, одређених инспекција, као и одређених јавних предузећа, у којима би предвиђене мере (не)запошљавања значиле препреку првенствено стварању погодних услова и, напослетку, гаранција за добро функционисање тих радних средина. Услед наведеног је важно размотрити садржину забране запошљавања као мере штедње, као и какве је последице по јавне службе произвела њена примена.

## ЈАВНА СЛУЖБА КАО ПОСЛОДАВАЦ

Постојање потребе једног лица, које је организатор неке делатности, да ангажује једно или више лица, да за његов рачун обавља(ју) послове

<sup>13</sup> Јовановић П. и група аутора (1987). *Запошљавање као начин остваривања слобода, права и дужности грађана*. Бачка Паланка, 24.

<sup>14</sup> Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/13, чл. 1.

<sup>15</sup> Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016 – Одлука УС и 95/2018.

<sup>16</sup> Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15, 59/15, 62/19. и 50/20.

из те делатности, једна је од претпоставки која се захтева за заснивање радног односа. То лице јесте послодавац. Најопштије посматрано, послодавац је дефинисан као „физичко или правно лице, за које запослени обавља рад или службу у оквиру радног односа“.<sup>17</sup> Појам послодавца је комплексан, јер подразумева организовање делатности од стране послодавца, коришћење туђег рада, организовање рада запослених, управљање и надзор над њиховим радом, као и обавезу исплате зараде/плате. Посматрано са становишта заснивања радног односа, вршење управљачких овлашћења послодавца је од посебног значаја. У том смислу се у литератури истиче да послодавац има двојаку улогу у радном односу – улогу организатора рада запослених и улогу адресата њиховог рада.<sup>18</sup> Обе улоге су битно одређене овлашћењем послодавца да радно ангажује једно или више лица за обављање послова из делатности коју организује, на шта указује и Шундерић.<sup>19</sup> Прасл (Prassl), уосталом, оправдава мишљење да је једна од основних функција послодавца управо овлашћење да заснива радни однос и да иницира његов престанак (енгл. power to hire and fire).<sup>20</sup> Нема, дакле, места сумњи да послодавац ужива овлашћења за предузимање материјалних и правних радњи, као и за доношење одлука поводом и у поступку заснивања радног односа. Део овлашћења који се односи на заснивање радног односа првенствено подразумева овлашћење на избор сарадника.<sup>21</sup> Национално законодавство тежи стварању тржишта рада на којем неће бити могућности за злоупотребе слободе избора сарадника,<sup>22</sup> која се може сматрати слободом запошљавања других за обављање

<sup>17</sup> International Labour Conference, 91st Session, *Resolution concerning the employment relationship*, Geneva, 2003, став 1.

<sup>18</sup> Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 422.

<sup>19</sup> Шундерић, Б. (1990). *Радни однос – теорија, норма, пракса*. Београд: Култура, 41–42.

<sup>20</sup> Prassl, J. (2015). *The concept of the employer*. Oxford: Oxford University Press, 32.

<sup>21</sup> „...а поводом чега послодавац има право да предузима низ радњи и доноси низ аката пре него што дође до закључења уговора о раду – од оглашавања слободних послова, разговора с учесницима огласа/конкурса и претходне провере њихових способности, до избора кандидата за заснивање радног односа. С друге стране, овлашћења која су усмерена на престанак радног односа претпостављају примену меродавних прописа о законитом престанку радног односа, која у неким правним системима укључују право послодавца на отказ уговора о раду због оправданих разлога (везаних за способности или понашање радника, или за потребе послодавца).“ Ковачевић, Љ. (2021). *Op. cit.*, 423–424.

<sup>22</sup> „Предузетништво се, између осталог, увек посматра кроз призму конкуренције. Но, алтернативни приступ идеји предузетништва представља сарадња, која (између осталог) подразумева сарадњу предузетника и његових запослених. Тако, право Европске уније под слободом предузетништва сматра и слободу оснивања и слободу

послова из делатности предузећа, а коју послодавци уживају по основу слободе предузетништва.<sup>23</sup> Слобода избора сарадника, јасно, припада и послодавцима у јавним службама. Њено извориште, међутим, свакако није у слободи предузетништва, већ у одговорности за добро функционисање јавних служби и обављање делатности из њиховог делокруга. Послодавчева слобода избора сарадника се, наиме, може ограничити посебним мерама јавне власти у корист одређених категорија радника, који се сматрају посебно осетљивим и који, последично, имају потребу за посебном радноправном заштитом. У те мере може да се уврсти и мера законске забране запошљавања, попут посебних мера у виду квоте за запошљавање особа са инвалидитетом или обавезе давања приоритета приликом запошљавања радницима који су претходно отпуштени као вишак и др.<sup>24</sup> На ово је изузетно важно указати, јер је потребно имати у виду да мера забране запошљавања, која је примењена као одговор на светску економску кризу, не значи ограничење слободе избора сарадника, већ ограничење слободе заснивања радног односа.

Наш законодавац је, као одговор на светске економске (не)погодности до којих је дошло, реаговао доношењем одлуке о спровођењу мера штедње, у виду забране запошљавања, односно ауторизације запошљавања нових радника код корисника буџетских средстава. Правилником о списку корисника јавних средстава<sup>25</sup> је утврђено ко су директни и индиректни корисници буџетских средстава. Међу њима се налазе јавне службе које могу бити организоване као установе, предузећа и као други облици организовања утврђени законом.<sup>26</sup> Стога је важно указати да се

---

пружања услуга, из којих деривира послодавчева слобода избора сарадника. Управо се та могућност (слобода избора сарадника) може сматрати слободом запошљавања других за обављање послова из делатности предузећа.“ Ковачевић, Јб. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 225.

<sup>23</sup> „Слобода предузетништва, наиме, подразумева слободу сваког физичког или правног лица да обавља слободно изабрану активност, да управља предузећем по својој вољи, да слободно бира своје сараднике, да са њима слободно заснива радни однос, те да слободно иницира престанак њиховог радног односа.“ Ковачевић, Јб. (2021). *Op. cit.*

<sup>24</sup> У вези са тим је првенствено важно указати на забране које се изузетно могу одредити у погледу одређених категорија. Тако је могуће навести забрану запошљавања лица млађих од година које су одређене као услов за заснивање радног односа, затим, забрану запошљавања странаца на одређеним пословима, укључујући и забрану запошљавања странаца који немају дозволу за рад и одобрење за привремени боравак или стално настањење на територији одређене државе.

<sup>25</sup> Правилник о списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 130/2021.

<sup>26</sup> Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005. – др. закон, 81/2005. – испр. др. закона, 83/2005. – испр. др. закона и 83/2014. – др.

држава као послодавац разликује од државе као оснивача јавних служби. Јавна служба или друго правно лице која запошљава ради обављања послова из делатности јавне службе се налази у улози послодавца у јавним службама, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина. Ово важи и за установе које су носиоци обавезног социјалног осигурања у Републици Србији, као и за правна лица која се оснивају или која делују у складу са прописима о јавним службама (попут Фонда солидарности).<sup>27</sup> У улози послодавца лица које је запослено у јавној служби се, дакле, непосредно појављује конкретна јавна служба, чак независно од тога што део средстава за исплату плата обезбеђује из буџета. Занимљиво је да јавне службе са својим будућим запосленим лицима заснивају радни однос на основу уговора о раду. Тако се радни однос заснован у јавним службама чини ближим општем правном режиму радних односа. Ипак, остају обележја специфичног правног режима радних односа државних службеника у државним органима, као и локалних службеника у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Када је реч о јавним предузећима, по правилу се доносе посебни закони о радним односима. Примера ради, у Јапану се примењују Закон о радним односима у јавном предузећу и државним предузећима и Закон о радним односима у локалним јавним предузећима.<sup>28</sup> Лубарда подсећа да се послодавци и запослена лица (професионални јавни службеници) налазе у правном режиму радних односа у државним органима или пак, у *sui generis* правном режиму који је утврђен законом за поједину јавну службу, тј. установу.<sup>29</sup>

---

закон, чл. 1. „У погледу разликовања установа од јавних предузећа полази се од врсте основне делатности коју одређена организација обавља. Тако, уколико је основна делатност организације која обавља јавну службу привредног карактера (привредна делатност) реч је о јавним предузећима, односно, уколико је основна делатност организације која обавља јавну службу непривредног карактера (тзв. друштвена делатност) реч је о установама.“ Лилић, С., Миленковић, Д. (1998). *Јавне службе у југословенском праву*. Београд: Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе и Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, 126. Поређења ради, види: Лилић С. (1998). *Ујравно право*. Београд: Правни факултет, 17.

<sup>27</sup> Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020. и 123/2021, чл. 2.

<sup>28</sup> Hanami, T. A. (1985). *Labour law and industrial relations in Japan*. Boston: Kluwer law and taxation publishers, 37.

<sup>29</sup> Више о јавним службама као послодавцима, в.: Лубарда, Б. А. (2012). *Радно право: Расправа о досијојансћу на раду и социјалном дијалогу*. Београд: Правни факултет, 91–92.

## НЕГАТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ МЕРЕ ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА, СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЖЕНЕ И МЛАДЕ РАДНИКЕ И ПРИМЕРИ ИЗ СУДСКЕ ПРАКСЕ

Светска економска криза је условила да се у Републици Србији од 2014. године примењује одлука о изменама у буџетском систему, којом је у периоду од, тада предвиђене две године прописана забрана запошљавања нових радника у јавним службама, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места.<sup>30</sup> Интересантно, ова забрана није носила епитет апсолутне, најпре из разлога што је радни однос са новим лицем могао да буде заснован уз прибављање сагласности надлежног органа, Комисије Владе Републике Србије надлежне за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.<sup>31</sup> Апсолутност забране запошљавања је изостала и услед чињенице да је област њене примене, између осталог,<sup>32</sup> искљу-

<sup>30</sup> Одлука о изменама и допунама Закона о буџетском систему је усвојена у Народној скупштини Републике Србије, 6. децембра 2013. године.

<sup>31</sup> Поступак којим се добија сагласност Комисије је, према првобитном тексту Уредбе, изузетно сложен. Наиме, послодавац је као корисник јавних средстава обавезан да поднесе молбу за попуњавање слободног, односно упражњеног радног места и за одобравање додатног радног ангажовања, надлежном Министарству или другом, надлежном органу. Уредбом је прописан образац којим се молба подноси. Такође, њоме су прописани рокови за подношење, као и рокови за одлучивање о поднетим молбама. Молба поднета надлежном Министарству или другом, надлежном органу бива даље прослеђена Министарству финансија, како би се прибавило њихово мишљење. Након прибављеног мишљења, надлежно Министарство или други, надлежни орган доставља Комисији предлог акта о давању сагласности за заснивање радног односа, односно додатног радног ангажовања. Комисија након заседања доноси закључак о давању сагласности. Веома је важно указати на то да Уредба овом закључку не признаје својство управног акта. С обзиром на то, уколико Комисија благовремено не донесе закључак, подносилац захтева (послодавац) не поседује законски основ да другостепеном органу поднесе жалбу. Уједно, нема ни законског основа да пред надлежним судом покрене управни спор.

<sup>32</sup> Осим за наведене случајеве, молбу за прибављање сагласности за ново запошљавање није требало подносити ни за попуњавање радног места премештајем, односно распоређивањем на друго радно место унутар истог корисника јавних средстава, премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном конкурс, по основу споразума о преузимању из другог органа, за заснивање радног односа на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, као ни за попуњавање радних места заснивањем радног односа са лицем коме је радни однос на неодређено време код корисника јавних средстава престао на основу споразума ради заснивања радног односа код другог корисника јавних средстава. Исто вреди и за заснивање радног односа са особом са инвалидитетом, а по основу Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, за радно ангажовање незапослених лица у циљу спровођења мера активне политике запошљавања преко Националне службе за запошљавање, за ангажовање учесника пројеката који

чивала високошколске наставнике и истраживаче, директоре јавних предузећа, друштва капитала, установе и јавне агенције чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе.<sup>33</sup> Примена мере забране запошљавања је продужавана чак неколико пута, што је створило погодно тло за интензивирање несигурности (не)запослених лица на тржишту рада. Упоредо са наведеним је важно размотрити међусобни утицај мере забране запошљавања и законске претпоставке преображаја радног односа. Уколико се за пример/показатељ узме да је лице у време важења мере забране запошљавања засновало радни однос на одређено време, те да му је уговор продужаван преко законом дозвољене границе, онда је упитно да ли тај радни однос може да се преобрази у радни однос на неодређено време. Овде се не сме занемарити чињеница да се ради о корисницима јавних средстава, те да се на запослене у јавним службама, између осталог, примењује и Закон о буџетском систему. То даље значи да одредбе Закона о буџетском систему, којима је прописана забрана заснивања радног односа са новим лицем ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, представљају *lex specialis* у односу на одредбе Закона о раду, којима се приписују услови за преображај радног односа са одређеног на неодређено време, а што следи из Закона о буџетском систему. Занимљиво, Врховни касациони суд је у више наврата истицао превид нижестепених судова. Наиме, они су у својој пракси доносили позитивне одлуке о захтеву странака, усмереном на признање наступања преображаја радног односа из одређеног трајања у неодређено трајање, ослањајући се на одредбе Закона о раду, притом не узимајући у обзир одредбе Закона о буџетском систему. Поступање Врховног касационог суда на погрешно примењено материјално право нижестепених судова говори у корист тежњи усмереној ка успостављању својеврсног баланса између теорије и праксе.<sup>34</sup> Корисно је указати и на то да је својеврсну препреку представљало правило да укупан број лица запослених на одређено време услед повећаног обима посла, али и лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу или пак по

---

се финансирају средствима Европске уније или средствима донација из којих се финансирају и накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима. Више о овоме, види: Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 284–285.

<sup>33</sup> V.: Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15, 59/15, 62/19. и 50/20.

<sup>34</sup> Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 2562/2018. од 9. 7. 2020. године. Решење Врховног касационог суда, Рев2 1894/2019. од 4. 2. 2021. године

неком другом основу, није смео да премаши 10% од укупног броја лица запослених на неодређено време. О томе да се премаши наведени проценат, према одредби Закона о буџетском систему, одлучује одбор Народне скупштине чија су надлежност административно-буџетска питања.<sup>35</sup> Но, када се говори о оваквој врсти ограничења, требало би указати и на одлуку која подразумева утврђивање максималног броја лица запослених на неодређено време у државним органима, јавним службама, аутономној покрајини и локалним самоуправама. Наиме, Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору,<sup>36</sup> који је на снагу ступио две године по доношењу одлуке о примени мере забране запошљавања, утврђен је начин одређивања максималног броја лица запослених код корисника буџетских средстава, као и обим и рокови у оквиру којих би требало смањити број запослених до достизања утврђеног максимума, а све то за сваку календарску годину. Овакав низ одлука је за резултат, првенствено, имао отежано функционисање радних средина у којима су се оне примењивале, попут основног и средњег образовања, здравствене и социјалне заштите, друштвене бриге о деци, одређеним јавним предузећима. Аутор је мишљења да је ово, најпре из разлога што је долазило до недовољног броја запослених, који би обављали делатности послодавца. Недовољан број запослених ствара додатну обавезу за лица која су (остала) у радном односу, што има непосредног утицаја на квалитет рада запослених и, следствено томе, квалитет услуга које пружа послодавац у оквиру своје делатности, затим слабљење капацитета јавних служби, као и немогућности унапређења њиховог рада. Нарочито тешке последице је примена ових мера имала на жене, на шта је указао и Повереник за заштиту равноправности, подношењем иницијативе за измену, односно за стављање ван снаге Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Ово, уз напомену да мера штедње у виду забране запошљавања има знатно већи утицај на жене у односу на мушкарце.<sup>37</sup> Наиме, односни Закон има одређене неповољне ефекте на одржавање или заснивање радног односа жена које су одсуствовале са рада ради труднич-

<sup>35</sup> Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015. – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020. и 118/2021, чл. 27к, ст. 4. и ст. 9.

<sup>36</sup> Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/15, 81/16. и 95/18.

<sup>37</sup> *Повереник за заштиту равноправности. Иницијатива за измену односно стављање ван снаге Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, бр. 011-00-6/2019-02 датум: 22. 3. 2019. године. Преузето 14. 3. 2022. са: <http://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-zaizmenu-zakona-o-nacinu-odredivanjamaksimalnog-broja-zaposlenih-u-javnom-sektoru-cir/>

ког, породилског или одсуства ради неге детета, односно има неповољне ефекте како на жене које су пре овог одсуства биле запослене на одређено време код послодавца, тако и на оне које су биле запослене као замена до повратка запослених са одсуства. Поред тога, према поменутом истраживању на које се у Иницијативи позива, применом овог закона се повећала вероватноћа да ће жене које су пред пензионисањем раније отићи у пензију, као и да ће се код жена млађих од 30 година повећати вероватноћа да постану незапослене. Говорећи о вероватноћи незапослености, Повереник указује и на негативне ефекте које мера забране запошљавања има и на запошљавање младих, што може да се доведе у непосредну везу са миграцијама и одливом младих кадрова из државе. У тексту Иницијативе се, између осталог, указује и на проблеме које разматрана мера ствара у области здравства, социјалне заштите, бриге о деци, науке, културе и просвете. У прилог наведеном је корисно указати и на иницијативу за укидање забране заснивања радног односа у области образовања, коју је поднео министар просвете, науке и технолошког развоја, тиме указујући на то да су у систему основног и средњег образовања жене те које чине више од 90 посто запослених.<sup>38</sup> Као реакција на поднете Иницијативе држава је најавила да је у плану стављање мере забране запошљавања у јавном сектору ван снаге. Ово, до периода израде рада, није учињено у апсолутном облику.

У контексту негативних последица примене измена закона које се односе на забрану запошљавања је интересантно поменути истраживање које је спровела Фондација центра за демократију. Наиме, анализирајући ову измену, као меру која је уведена ради смањења расхода у јавном сектору, указано је на непостојање систематских, аргументованих, као и поузданих извештаја и објективних анализа о позитивним, односно негативним последицама ове одлуке.<sup>39</sup> Штавише, указује се на то да је имплементација мере забране запошљавања значила тек неселективно смањење броја запослених, односно да нису успостављени јасни критеријуми како за отпуштање тако и за ново запошљавање, а на основу дозволе Комисије Владе Републике Србије, те да није дошло до реформе,

---

<sup>38</sup> Министар изјавио укидање забране запошљавања у просвети. Преузето 19. 3. 2022. са: <https://www.politika.rs/sr/clanak/426339/Ministar-zatrrazio-ukidanje-zabrane-zaposljavanja-u-prosveti> Види и: Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору: Синдикати траже укидање забране запошљавања у просвети. Преузето 19. 3. 2022. са: <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/120419/120419-vest10.html>

<sup>39</sup> Петровар К. (2015). *Забрана запошљавања у јавном сектору – последице у сектору здравствена заштите грађана*. Преузето 11. 1. 2022. са: <https://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ksenija-petovar-zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-posledice-u-sektoru-zdravstvena-zastita-gradjana.pdf>

нити до унапређења рада и квалитета услуга јавних служби. Из наведеног би могло да се закључи, иако можда не сасвим оправдано, да је од почетка примене разматрана мера имала извешан степен произвољности, у смислу јавних у служби у којима ће бити доследно спроведена, али и у којем обиму. Овакав вид реакције државе на светску економску кризу је, дакле, *de facto* произвео одређене, негативне последице по квалитет рада јавних служби, и то, нарочито у области здравства и образовања, чије је поље деловања у непосредној комуникацији са грађанима.<sup>40</sup> Наведено би могло бити додатно оправдано уколико се у обзир узме то да услуге које јавне службе врше у оквирима својих делатности носе епитете принципа праведности и доступности услуга. Ово, у ствари, значи да, будући да се све ове услуге финансирају из јавних фондова, грађани имају право на њихову једнаку доступност и квалитет услуга. Према Дигију (Digi) управа и јесте скуп јавних служби којима се задовољавају витални интереси и потребе грађана. У овом контексту, држава више није суверена власт која се служи применом силе, већ та сила може да се користи само ради организовања и управљања јавним службама.<sup>41</sup> На овакво схватање управе, уосталом, указује и Лилић, који јавне службе назива тзв. јавним сервисом грађана,<sup>42</sup> што додатно оправдава позивање на право на једнаку доступност и квалитет услуга јавних служби, које грађани уживају. С тим у вези је важно имати на уму да овде није реч само о проблематици заснивања радних односа, већ и о потенцијалном угрожавању доступности и квалитета услуга, што би могло да се сматра једном од негативних последица које је разматрана мера произвела.

Промене у структури запослених у јавним службама, као и негативне последице које ту промену прате, је важно разматрати са становишта примене мере забране запошљавања. Ово, пре свега, из разлога што се

---

<sup>40</sup> Према појединачним изјавама представника стручних удружења, синдиката и локалних самоуправа, као и оцена на основу стручних анализа, може се закључити да су највише погођене области у којима се остварује директна комуникација са грађанима и чијим се делатностима врши задовољавање потреба грађана – здравство, просвета, комунална јавна предузећа и др., Петровар К. (2015). *Забрана запошљавања у јавном сектору – последице у сектору здравствена заштити грађана*. Преузето 11. 1. 2022. са: <https://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ksenija-petovar-zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-posledice-u-sektoru-zdravstvena-zastita-gradjana.pdf>, 4.

<sup>41</sup> Digi, L. (1929). *Preobražaji javnog prava*. Београд: Геса Кон. Наведено из: ур. Lilić, S. (2002). *Pravne teme*. Београд: Magna Agenda, 97.

<sup>42</sup> Лилић, С. (2006). *Ушницј совјетске доктрине о држави и праву на нашу теорију управног права*. Београд: Правни капацитети Србије за европске интеграције, Научни пројекат Министарства науке Републике Србије и Правног факултета Универзитета у Београду, 1–27.

стиче утисак да је ова мера произвела више штете но користи, када је реч о квалитетном раду и пружању услуга јавних служби, што није била сврха њене примене. Под претпоставком да су области здравства и образовања, заиста, понајвише у непосредној комуникацији са грађанима, онда је важно имати у виду и то да на промене у структури запослених не утиче искључиво одлука о забрани запошљавања. Значајан је и утицај који, евентуално, имају и други чиниоци.<sup>43</sup>

### **КОНТРАМЕРА О ХИТНОМ ЗАСНИВАЊУ РАДНОГ ОДНОСА НА НЕОДРЕЂЕНО ВРЕМЕ СА ЗДРАВСТВЕНИМ РАДНИЦИМА, У ВРЕМЕ ВАЖЕЊА МЕРЕ ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА**

Сектор здравствене и социјалне заштите је међу корисницима јавних средстава који су претпрели највише негативних последица у периоду важења мере забране запошљавања у јавним службама. Штавише, смањење броја запослених је у здравству било интензивније него што је то био случај у другим јавним службама, на нивоу државе.<sup>44</sup> Када се разматра број запослених у овом сектору, корисно је, пре свега, поменути да се од 2015. године као запослени у сектору здравства и социјалне заштите, осим лекара и медицинског особља, подразумевају и лица која раде ван радног односа, тј. лица ангажована на основу уговора о привременим и повременим пословима и на основу уговору о делу. Упитна је сврха промене у питању начина евидентирања броја запослених. Тачније, питање је да ли је она тежња јавних служби усмерена ка томе да се створи уверење у могуће, квалитетно функционисање сектора здравства, као и довољног броја запослених и то упркос примени разматране мере штедње. Уколико је одговор

---

<sup>43</sup> Чиниоци од значајног утицаја на промену у структури запослених могу бити и знатно опадање броја ученика, укидање броја одељења, затварање школа услед довољног броја ученика и тсл. Наведено може да резултира тзв. вишком запослених, тс с тога одлука о забрани запошљавања не мора нужно да буде узрок негативних последица по квалитет и доступност услуга. Више о овоме, види: Лилић, С. (2006). *Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу теорију управног права*. Београд: Правни капацитети Србије за европске интеграције, Научни пројект Министарства науке Републике Србије и Правног факултета Универзитета у Београду, 4.

<sup>44</sup> Свакако, постоје разлике у интензитету, тј. у процентима, смањивања броја запослениху сектору здравства, по регионима. „Укупан број лекара у Републици је у периоду 2011–2017. године смањен за 5,0 %, од тога лекара опште медицине за 18,2 %, а лекара специјалиста и на специјализацији за 2,5 %. Посматрано по регионима, смањење броја лекара је веома неравномерно, и највише је погођен регион Јужне и Источне Србије који има најслабије индикаторе развијености. Број стоматолога је смањен за више од једне четвртине.” Лилић, С. (2006). *Op. cit.*, 10.

потврдан, онда је неизбежно уочити да постоји проблем пораста броја становника по једном лекару, што није показатељ позитивних промена које је разматрана мера донела. Свакако да постоји непосредан утицај предузетих мера Владе у циљу смањивања расхода јавних финансија, који се показао кроз изразито неравномерну (не)доступност здравствених радника и сарадника. Ипак, не сме се занемарити чињеница да могућег утицаја имају и други чиниоци, који се могу јавити као узрочници проблема квалитетног рада сектора здравства. У питању су, рецимо, број лекара у конкретној здравственој установи, број здравствених установа, свеукупна здравствена и животна ситуација – сезонски вирус грипа, епидемије, пандемије, ратно стање, временске непогоде, и тсл.

Непланиране ситуације, попут пандемије изазване Covid-ом 19, која се у Републици Србији догодила у време важења одлуке о примени разматране мере, могу имати изузетног утицаја на функционисање јавних служби. Овај случај можда и најјасније показује вишегодишњи проблем недовољног броја здравствених радника. Министарство здравља је на проблеме пред којима се нашао сектор здравства реаговало доношењем наредбе, која би могла (можда погрешно) да се тумачи тако као да је у супротности са мером забране запошљавања која је требало да се примењује до краја 2020. године. На оправданост примене односне наредбе, свакако у периоду важења мере забране запошљавања и пандемије Covid-a 19 упоредо, посредно указују и удружени синдикати Србије „Слога“. Наиме, синдикати у више наврата позивају Министарство здравља, односно директоре здравствених установа, да примене садржину наредбе.<sup>45</sup> Према наредби, која је одмах ступила на снагу, здравственим установама је наложено да докторе медицине и медицинске сестре – техничаре, који су укључени у сузбијање и спречавање ширења вируса, по хитном поступку приме у радни однос на неодређено време.<sup>46</sup> Интересантно је да је само недељу дана пре доношења наредбе, а услед повећаног обима посла,

<sup>45</sup> Слога (2021). *Директори здравствених установа да примају у радни однос*. Преузето 9. 4. 2022. са: <https://sloga.org.rs/sloga-direktori-zdravstvenih-ustanova-da-primaju-u-radni-odnos/>. Слога (2021). *Министарство здравља да испошљује обећано*. Преузето 9. 4. 2022. са: <https://sloga.org.rs/sloga-ministarstvo-zdravlja-da-ispostuje-obecano/>

<sup>46</sup> Наредба о пријему у радни однос на неодређено време здравствених радника (доктора медицине и медицинских сестара – техничара) по хитном поступку, донета на основу Уредбе о организовању рада послодавца за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020, чл. 1. и Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018. и 30/2018, чл. 15, ст. 1. За приказ Наредбе, в.: *Наредба о пријему у радни однос на неодређено време здравствених радника (доктора медицине и медицинских сестара – техничара) по хитном поступку*. Преузето 9. 3. 2022. са: <https://zdravko.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Naredba-Ministarstvo-zdravlja.pdf>

Клинички центар Србије расписао конкурс за пријем у радни однос на одређено време у трајању од три месеца, за приличан број доктора медицине и медицинских сестара – техничара.<sup>47</sup> На ово је важно указати из разлога што је поменута наредба, евентуално, значила обезбеђивање сигурности и сталности запослења које мера забране запошљавања није дозвољавала, и то, како оним лицима која су запослена на основу неког од флексибилних уговора о раду, тако и тражиоцима запослења у овом сектору. Међутим, примена разматране наредбе у пракси није спровођена у свом пуном обиму, што изнова указује на могућу арбитрарност и селективност примене мера које су усмерене на јавне службе. Према истраживању које је спровео BIRN<sup>48</sup>, поједине здравствене установе наредбу Министарства здравља нису спроводиле, односно спроводиле су је селективно, из разлога што је, између осталог, непрецизно формулисана,<sup>49</sup> те је тако остављено простора да послодавци самостално тумаче ко би могао да се сматра (неопходним) здравственим радником током трајања кризе.<sup>50</sup> Овоме је, уистину, важно приступити са нарочитом пажњом, из разлога што се ради о заснивању стандардног радног односа. Упитно је, наиме, да ли здравствени радници, који нису успели да заснују радни однос на неодређено време чак ни након ступања на снагу разматране наредбе, могу да оспоравају одлуку послодавца која је донета у вези са одабиром лица које ће бити примљено у стални радни однос. Здравствени радници располажу могућношћу да против тог послодавца покрену радни спор. С тим у вези, суд ће имати обавезу да утврди шта ће се сматрати критеријумима на основу којих неко лице може да буде сматрано „неопходним здравственим

---

<sup>47</sup> О овоме, в.: *Конкурс за пријем у радни однос на одређено време*. Преузето 13. 1. 2022. са: <https://www.kcs.ac.rs/index.php/oglas-i-konkursi/4810-konkurs90>. На сличан начин су реаговале и друге здравствене установе у држави.

<sup>48</sup> BIRN је као непрофитна, невладина организација, уједно и члан Националне алијансе за локални економски развој, у оквиру које се залаже за реформу јавне управе и стварање бољег пословног амбијента.

<sup>49</sup> Као разлог који оправдава навод да је разматрана наредба непрецизно формулисана истиче се непостојање образложења појма „неопходан здравствени радник“, што (може да) има непосредног утицаја на одлуку послодавца о томе које ће лице бити примљено у радни однос на неодређено време. Даље, изостаје одговор на питање да ли се наредба о запошљавању по хитном поступку односи искључиво на оне здравствене раднике који су у непосредној вези са лечењем пацијената који су оболели од Covid-a 19 или се пак може применити и на остале здравствене раднике. Нема објашњења ни у вези са тим да ли се наредба односи искључиво на оне здравствене раднике који су радни однос засновали у периоду од наступања пандемије Covid-a 19 или и на оне здравствене раднике који су у радни однос на одређено време примљени и раније.

<sup>50</sup> О овоме, в. у: *Корона и запошљавање: Нови људи у српском здравству*. Преузето 13. 1. 2022. са: <https://birn.rs/korona-i-zaposljavanje-novi-ljudi-u-srpskom-zdravstvu/>

радником“.<sup>51</sup> Занимљиво, већ одређивање ових критеријума би у извесној мери (ако чак не и у потпуности) анулирало произвољност послодавца приликом тумачења садржина наредбе. Здравствени радник, дакле, ужива право да оспорава нечињење, као и чињење послодавца. Оспоравањем нечињења би се указало на незаснивање стандардног радног односа, док би се оспоравањем чињења указало управо на то да је у радни однос на неодређено време примљен неадекватан здравствени радник, а према евентуално утврђеним критеријумима. Интересантно, у периоду разматрања ових мера није било могуће пронаћи случај(еве) из судске праксе који се односе на покренут радни спор у вези са поменутом непрецизном формулацијом наредбе, односно у вези са нечињењем и чињењем послодавца. Самостално тумачење разматране наредбе од стране послодавца се, између осталог, одразило и на селективност њене примене. Но, није било могуће пронаћи одговор на питање да ли су послодавци који наредбу нису применили за то и одговарали, као ни у ком облику и обиму. Још један изузетно важан чинилац, који има утицаја на разматрање међусобног утицаја мере забране запошљавања у јавном сектору и наредбе о хитном спровођењу поступка запошљавања у сектору здравства, јесте и навод садржан у наредби којим Министарство здравља захтева од здравствених установа да, у предвиђеном року, поднесу извештај о реализованим пријемима здравствених радника. Ово из разлога што, упркос навода надлежних органа о успешном спровођењу наредбе, нема јавно доступних података који то и потврђују. Стога остаје упитно да ли је, условно речено, контрамера о хитном запошљавању у здравству имала реалног учинка у ублажавању мере забране запошљавања у јавном сектору. Додатни притисак на квалитетно функционисање сектора здравства, евентуално, ствара и неадекватно вредновање здравствених радника. Наиме, према наводима Фискалног савета, недовољно високе плате у сектору здравства су један од главних разлога одлива запослених што, између осталог, резултира лоше по јавно здравље у држави.<sup>52</sup> Сектор здравства је, у таквој ситуацији, принуђен да опстаје на принципу „више грађана на једног лекара“. Ово је било нарочито проблематично у периоду важења мере забране запошљавања, јер упражњена места нису могла да се (макар временски довољно брзо) попуне без проласка кроз сложену и дугу административну процедуру прибављања сагласности Комисије.

<sup>51</sup> Под критеријумом би се за релевантно могло узети специјалистичко знање, поседовање искуства, чак повећан обим посла и тсл.

<sup>52</sup> Детаљније о овоме, види: Фискални савет Србије. (2018). *Зараде у државном сектору: Стање и смернице за реформу*. Преузето 13. 1. 2022. са: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Zarade-u-drzavnom-sektoru-stanje-i-smernice-za-reformu.pdf>

## НЕГАТИВАН УТИЦАЈ МЕРЕ ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА НА ЖЕНЕ И МЛАДЕ РАДНИКЕ, РАЗМАТРАН У СЕКТОРУ ОБРАЗОВАЊА

Сектор образовања, односно, основне и средње школе се такође налазе на листи корисника буџетских средстава, које су претрпеле највише негативних последица, услед примене мере забране запошљавања. С тим у вези је, и у овом сектору, неизбежно суочавање са проблемом немогућности ангажовања нових лица, чак и поред постојања реалне потребе послодавца.<sup>53</sup> У том случају би се, у сврху решавања проблема, прибегавало флексибилнијим начинима остваривања пословања. Тако би се утицај разматране мере непосредно одразио не само на рад основног и средњег образовања, већ истовремено и на економски зависну страну у радном односу. Када је реч о економски зависној страни у радном односу, важан податак који је битно имати на уму је тај да жене чине највиши проценат у наставничкој професији у Републици Србији (чак 70%). Такође, међу наставницима запосленим у основном и средњем образовању је могуће уочити виши проценат запослених који су млађи од четрдесет година.<sup>54</sup> Наведено је поготово корисно разматрати, уколико се узме у обзир да забрана запошљавања нарочито има утицаја на младе раднике и жене.<sup>55</sup> У вези са запосленим лицима, као економски зависној страни у радном односу, и у вези са постизањем сигурности и сталности запослења је и немогућност примене института преображаја радног односа (из радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време) због релевантних одредаба Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Према овоме, није погрешно рећи да су државне мере штедње у јавном сектору доследно спроведене у сектору образовања, као и у сектору здравства и социјалне заштите.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ово, уколико изостане сагласност Комисије, односно уколико се она не добије благовремено.

<sup>54</sup> „Од тренутка ступања на снагу Уредбе, највише наставника запослено је у основном образовању, а најмање у гимназијама. Највише наставног особља млађег од 40 година запослено је у нижим разредима основног образовања (93,8%), а најмање у средњим стручним школама (75%). Истовремено, у нижим разредима основне школе није запослен ниједан наставник старији од 60 година, док је таквих наставника запослено највише у средњем стручном образовању (56 лица).“ Сकोчајић, Т. (2018). *Анализа података о наставницима у основном и средњем образовању – демографски подаци, запошљавање, напуштање професије. Дијалози у образовању 2017 – Зборник радова*. Београд: Скрипта интернационал, 18.

<sup>55</sup> Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 286.

<sup>56</sup> Државне мере штедње у јавном сектору су доследно спроведене и у јавној управи, где већину запослених чине жене. Ово пак није случај са јавним предузећима, где

Примена Уредбе је за последицу имала и закључивање већег броја уговора о раду на одређено време, што је показатељ додатног слабљења домета планирања, као и контроле процеса запошљавања у јавним службама, нарочито отежаног сложеним административним процедурама. Изостајање потврде начела сталности и сигурности запослења је, у ствари, тек још један камен спотицања који је забрана запошљавања поставила сектору образовања. Ово је, можда и најреалније, приметно приликом разматрања степена младих запослених у просвети. Не би требало изгубити из вида ни просечне године старости наставника – показатеља према којем би могла да се направи релевантна анализа узорка о томе колику, заправо, „предност” уживају она лица која су успела да заснују стални радни однос, пре доношења Уредбе. Иако постоји недоумица да ли је у пракси заиста тако, могло би се поћи од претпоставке да млади<sup>57</sup> у Републици Србији заснивају радни однос одмах по завршетку школовања, било оно остварено кроз основно, средње или високо образовање. С обзиром на то да је мера забране запошљавања у непосредном односу и са младима, неизбежно је запитати се да ли она има непропорционално већег утицаја на (не)могућност заснивања њиховог радног односа у односу на друге категорије тражилаца запослења, попут жена. У корист поменуте недоумице би могли да се наведу и подаци Националне службе за запошљавање, који показују да тражиоци запослења у евиденцији службе могу да проведу и преко деценију, чекајући на запослење у својству наставника.<sup>58</sup> У разматрање би било погодно уврстити и (не)постојање проблема јувенизма. Наиме, ради свеобухватнијег разумевања проблема са којим су суочени и са којим се засигурно свакодневно сусрећу млади, корисно је сагледати га и са становишта послодавца. Уколико се за реалну узме претпоставка да послодавци најчешће избегавају заснивање радног односа са младима, оправдано је потражити одговор на питање да ли је узрок томе негативан утисак о њиховом раду стечен у пракси. Разни су и бројни потенцијални разлози који би (можда) поткрепили потврдан одговор.<sup>59</sup> Негативан одго-

је број мушкараца већи од броја запослених жена. Žarković Rakić, J., Vladislavljević, M., Prokić, I., Poljak, I. (2018). *Gender inequality in the labour market outcomes in times of austerity*. Belgrade: Partnership for Economic Policy, 1.

<sup>57</sup> Према Закону о младима, под појмом млади се у Републици Србији сматра оно лице које има између 15 и 30 година живота. Закон о младима, *Службени гласник РС*, бр. 50/2011, чл. 3, ст. 1.

<sup>58</sup> О овоме, в.: Скочајић, Т. (2018). *Анализа података о наставницима у основном и средњем образовању – демографски подаци, запошљавање, напуштање професије. Дијалози у образовању 2017. – Зборник радова*. Београд: Скрипта интернационал 20.

<sup>59</sup> Разлози за послодавчев евентуално негативан утисак о раду младих би могли да буду несвесност битности улоге послодавца у даљем образовању и развијању

вор би пак створио погодно тло за разматрање питања да ли послодавци ипак могу у запошљавању младих да виде подухват у који би вредело улагати.<sup>60</sup> Уколико је тако, нема места уверењу о постојању проблема јувенизма, али је неупитно да мера забране запошљавања није заобишла младе. Но, ово би ипак требало узети са резервом, с обзиром на то да на заснивање радног односа у сектору образовања, нарочито у основном и средњем образовању, утицај (могу) имати и други чиниоци. Реч је о смањивању броја ученика, укидању одређеног броја одељења/смерова, чак и затварању читавих школа услед недостатка потребног броја ученика. Све ово као директну последицу има стварање другачијег проблема, тј. вишка запослених наставника, али и административног и другог особља, што није у непосредној вези са разматраном забраном запошљавања. Под осталим чиниоцима од значаја који (могу) утицати на запосленост у овом сектору, није погрешно разматрати и финансијски елемент који се огледа кроз плате наставника. Наиме, према оценама Фискалног савета, проблем са платама у просвети није њихова висина, већ постоје у овом сектору други проблеми који се намећу као реформски приоритет.<sup>61</sup>

Сталне промене које се одвијају на тржишту рада, подразумевајући притом и оне које се непосредно односе на економске кризе, захтевају прилагођавање заснивања радног односа новонасталој ситуацији. Међутим, мере штедње у јавним службама, попут забране запошљавања, могу да оставе дугорочне и тешко поправљиве последице по адекватно функционисање система образовања, конкретније основног и средњег. Стварање (не)погодности по тражиоце запослења у овом сектору, нарочито међу женама и младима, евентуално би могло да доведе до продубљивања већ постојећег јаза о питању родне равноправности, али и до интензивнијег емиграционог кретања радника. Ово би значило да сектор образовања остаје у рукама старијих запослених лица, те је питање како би се решавао недостатак радно способних лица, која су у потрази за запослењем у овом сектору.

---

запослених лица, строжи критеријуми које је потребно остварити ради заснивања радног односа, неприпремљеност старијих запослених лица за менторство и тсл. Buković, N., Kamenko, J., Pekica, P., Šehić Relić, L., Travar, M. (2013). *Neudoban položaj*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske, 65–68.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 66–67.

<sup>61</sup> Детаљније о овоме, види: Фискални савет Републике Србије (2018). *Зараде у државном сектору: Стања и смернице за реформу*. Преузето 13. 1. 2022. са: <http://www.fiskalnisaivet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Zarade-u-drzavnom-sektoru-stanje-i-smernice-za-reformu.pdf>

## ПРЕСТАНАК ВАЖЕЊА ЗАБРАНЕ ЗАПОШЉАВАЊА КОД КОРИСНИКА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

Иако је, поред измена Закона о буџетском систему, предвиђено да Уредба и Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору буду ограничени на период важења од две године, рокови стављања ван снаге су продужавани, док се као константан или макар, водећи разлог наводило смањење расхода који остварују корисници јавних средстава. Вероватно водећи се уверењем да су забрана запошљавања и рационализација броја запослених у јавним службама мере које највише доприносе успеху фискалне консолидације и смањењу расхода, Влада Републике Србије је у више наврата Народној Скупштини Републике Србије упутила предлог да се важење разматране забране изнова продужи.<sup>62</sup> Но, насупрот залагањима Владе стоје апели Фискалног савета да се разматрана забрана стави ван снаге, с обзиром на то да Влада Републике Србије није достављала тражене податке о оствареним уштедама и рационализацији јавне управе у периоду важења забране запошљавања у јавним службама. Стога се, као образложење апела Фискалног савета наводи да реформа јавних предузећа и јавне управе није дала резултате, односно да упркос стабилизацији јавних финансија у претходном периоду ипак није остварено увођење платних разреда, нити је остварена рационализација броја запослених у јавним службама. Притом се, према оцени Фискалног савета, мера забране запошљавања у јавним службама највише одразила на секторе здравства и образовања, а у смислу погоршања квалитета услуга.<sup>63</sup> Према наведеном је оправдано закључити да је разматрана законска новела у праксу унела више штете него користи, те да је њено укидање значило стварање погодног тла за осигуравање високог степена квалитета рада јавних служби.

Народна скупштина Републике Србије је крајем 2020. године донела Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему. Тиме

<sup>62</sup> О појединим залагањима Владе Републике Србије да се продужи период важења забране запошљавања у јавном сектору, види: *Закон о буџетском систему: Влада РС разматра могућности продужетка забране запошљавања у јавном сектору до 1. априла 2016. године*. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/091115/091115-vest5.html> Види и: *Забрана запошљавања у јавном сектору до краја 2017. године*. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.pravniportal.com/zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-kraja-2017-godine/>

<sup>63</sup> Види: Петровар К. (2015). *Забрана запошљавања у јавном сектору – последице у сектору здравствена заштита грађана*. Преузето 11. 1. 2022. са: <https://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ksenija-petovar-zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-posledice-u-sektoru-zdravstvena-zastita-gradjana.pdf>, 4–6.

је, након седам година трајања забране запошљавања у јавним службама, корисницима јавних средстава омогућено да сами запошљавају. Ипак, не и безусловно. Почетак 2021. године је донео значајне олакшице које је са собом донела анализирана забрана. Изменама овог закона је створена могућност да се лакше дође до „државног посла“, но тек испуњењем одређених услова. Мимо тога, на снази остаје контрола Комисије.

Изменама Закона о буџетском систему је предвиђена нешто флексибилнија процедура контроле запошљавања у јавном сектору, а сходно постојању потребе за кадровима. Наиме, од почетка 2021. године је послодавцима, који су корисници јавних средстава, олакшано запошљавање нових лица тј. тражилаца запослења, а ово закључно са крајем 2023. године. Уз испуњење предвиђених услова, радни однос ће моћи да се заснује без претходно прибављене сагласности Комисије. Ово значи могућност јавним институцијама, установама и предузећима, да у оквиру једне календарске године запосле на неодређено време или на одређено време у својству приправника, ново лице или више њих, а у складу са њиховим потребама, као и њиховим расположивим новчаним средствима. Ипак, уз ову могућност стоји ограничење – до 70 % укупног броја лица којима је у претходној календарској години престао радни однос на неодређено време, по било ком основу (умањен за број новозапослених лица на неодређено време, као и на одређено време у својству приправника, у тој календарској години). Примера ради, уколико је у 2020. години радни однос престао код 10 лица, послодавац, без претходно прибављене сагласности Комисије, остварује право да радни однос заснује са седам нових лица.<sup>64</sup> Уколико, пак, постоје потреба и могућности послодавца за запошљавањем нових лица, тако да се премашује прописани услов од 70 %, важиће ранији поступак који захтева прибављену сагласност Комисије, донету на предлог надлежног министарства, односно надлежног органа

---

<sup>64</sup> Примера ради, у једном јавном комуналном предузећу (ЈКП) из централне Србије, у току 2020. године радни однос на неодређено време је престао за укупно шест лица (три због одласка у пензију, два споразумним преузимањем од других и један због изненадне смрти запосленог). У току те године, одмах по добијању сагласности од републичке Комисије је заснован радни однос на неодређено време са једним лицем ангажованим на пословима возача специјалног комуналног возила. У овом случају, у току 2021. године, ЈКП има право и може без сагласности да склопи уговоре о раду на неодређено време са укупно 3 лица ( $70\% \times 6 \text{ лица} = 4,2 \text{ лица}$ , умањено за једно лице које је примљено у радни однос на неодређено време у току 2020. године). *Забрана запошљавања продужена до краја 2023. године*. Преузето 13. 1. 2022. са: <http://www.ttiigroup.co.rs/wp-content/uploads/28-Zabrana-zapo%C5%A1javanja-u-2021-oj-godini.pdf>

и уз прибављену сагласност министарства финансија.<sup>65</sup> Но, постоје изузеци од анализираног ограничења.<sup>66</sup>

## ЗАКЉУЧАК

Супротстављена мишљења Владе Републике Србије и Фискалног савета у питању наставка примене мере забране запошљавања су, чини се, помирена одлуком Владе Републике Србије да усвоји измену Закона о буџетском систему и тиме коначно напусти принцип контроле запошљавања у јавним службама. Након вишегодишњег продужавања ова мера, предузета ради смањивања расхода у јавном сектору, наизглед је произвела жељене резултате. Иако се у апелима Фискалног савета истиче пропуст Владе Републике Србије да достави податке о оствареним уштедама, одлуком да се разматрана мера стави ван снаге се указује да су потребне

<sup>65</sup> „У предлогу закона се наводи и да ће запошљавање бити могуће уколико државно предузеће или установа има обезбеђена средства за плате, односно зараде, са припадајућим порезом и доприносима за новозапослене, као и под условима и у складу са процедурама предвиђеним посебним прописима.“ *Од 1. 1. 2021. до 31. 12. 2023. године, корисницима јавних средстава биће дозвољено да без посебних дозвола и сагласности Владе Србије приме нове људе у радни однос*. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.propisi.net/od-1-1-2021-do-31-12-2023-godine-korisnicima-javnih-sredstava-bice-dozvoljeno-da-bez-posebnih-dozvola-i-saglasnosti-vlade-srbije-prime-nove-ljude-u-radni-odnos/>

<sup>66</sup> Изузетак остају лица која су запослена на одређено време ради замене одсутног запосленог, лица ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или из донација, уколико се из ових извора финансирају и накнаде за рад, као и лица ангажована од стране корисника програма обука организованих под окриљем Националне академије за јавну управу. Ова правила не односе се на наставно особље високошколске установе и научно и истраживачко особље научноистраживачке организације, на директоре јавних предузећа, друштва капитала, установа и јавних агенција чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као ни на особе са инвалидитетом (у смислу квоте за запошљавање), као ни на судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца. Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 288. V. и: *Од 1. 1. 2021. до 31. 12. 2023. године, корисницима јавних средстава биће дозвољено да без посебних дозвола и сагласности Владе Србије приме нове људе у радни однос*. Преузето 13. 1. 2022. са: <https://www.propisi.net/od-1-1-2021-do-31-12-2023-godine-korisnicima-javnih-sredstava-bice-dozvoljeno-da-bez-posebnih-dozvola-i-saglasnosti-vlade-srbije-prime-nove-ljude-u-radni-odnos> О додатном ограничењу које законодавац прописује, а у вези са спречавањем лажног samozapoшљавања, види: Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет, 287.

уштеде ипак направљене, а број запослених у јавним службама је редукован. Увођењем флексибилнијег система запошљавања, сходно потребама послодавца за кадровима, Закон о одређивању максималног броја запослених у јавним службама престаје да важи. Стога, уместо доскорашњег система контроле, односно обавезе да послодавац за свако ново лице са којим жели заснује радни однос претходно прибави одобрење Комисије, јавне службе могу самостално да доносе одлуке о запошљавању, а сходно постојању потреба за новим запосленима, као и финансијским средствима којима располажу. Но, укидање важења мере забране запошљавања у јавним службама је, према релевантним законским одредбама, разматраним чињеницама, расположивој литератури, као и према доступним подацима, тек у извесној мери вид ублажавања овог начина контроле јавних средстава. Јасно је да држава остварује право да врши контролу и у области јавних служби. Стога, иако се за најважнију истиче чињеница да јавне службе укидањем разматране мере имају готово апсолутну аутономију приликом доношења одлуке о заснивању радних односа на новим тражиоцима запослења, постојање прописаних услова и процедура за њихово прекорачење не говори томе у прилог.

У прилог наведеном је и одредба којом се задржава начин контроле који је важио пре усвојених последњих измена закона. Наиме, њоме се прописује обавеза послодавца да, у случају потребе да се запосли број нових лица којим се премашује одређених 70 %, прибави одобрење Комисије. Стога, остаје упитно да ли је укидање разматране забране заиста последица постигнутог напретка у питању смањивања расхода међу корисницима јавних средстава, или је тек њена модификација (у сврху привидног приближавања сталности и сигурности запослења многих лица којима је ово питање од животне важности). Аутор је мишљења да је укидањем мере забране запошљавања у јавном сектору и прописивањем нових ограничења, заправо створен лажни осећај оствареног напретка. Ово у смислу повраћаја аутономије јавним службама као послодавцима, али свакако у већој мери у смислу евентуалног остваривања сигурности и сталности запослења тражиоца запослења, као и запослених лица.

## ЛИТЕРАТУРА

### Књиге и часописи

- Antevski, M. (2010). Svetska ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije. *Ekonomski horizonti*, 12.
- Arandarenko, M., Avlijaš, S. (2011). *Uticaj krize na zarade u Republici Srbiji*. Budimpešta: Međunarodna kancelarija rada – Državna kancelarija za centralnu i istočnu Evropu.

- Blankart, Ch. B., Fasten, E. R. (2009). Financial Crisis Resolution – The State as a leader or last resort. *Economic Affairs*, 12 (3).
- Bronstein, A. (2009). *International and comparative labor law*. International Labor Organization.
- Buković, N., Kamenko, J., Pekica, P., Šehić Relić, L., Travar, M. (2013). *Neudoban položaj*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske.
- Digi, L. (1929). *Preobražaji javnog prava*. Beograd: Geca Kon. Navedeno iz: ur. Lilić, S. (2002). *Pravne teme*. Beograd: Magna Agenda
- Јашаревић, С. (2012). Флексибилизација рада – решење или заблуда. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4.
- Јовановић, П. (2012). Комплексност садржине и релативизација права на рад. *Радно и социјално право*, 1.
- Јовановић, П. (2012). *Радно право*. Нови Сад: Правни факултет.
- Јовановић, П. и група аутора (1987). *Запошљавање као начин остваривања слобода, права и дужности грађана*. Бачка Паланка.
- Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет.
- Лилић, С. (1998). *Управно право*. Београд: Правни факултет.
- Lilić, S. (2006). *Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava*. Beograd: Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, Naučni projekt Ministarstva nauke Republike Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Лилић, С., Миленковић, Д. (1998). *Јавне службе у југословенском праву*. Београд: Савет пројекта Конституисање Србије као правне државе и Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду.
- Лубарда, Б. А. (2012). *Радно право: Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*. Београд: Правни факултет.
- Мисаиловић, Ј. (2020). Посебна радноправна заштита материнства. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 59, (86), 237–252.
- Potočnjak, Ž. (1995). Povezanost preobrazbe radnih odnosa i mirovinsko-invalidskog osiguranja. *Revija za socijalnu politiku*, 2, (1), 13–25.
- Prassl, J. (2015). *The concept of the employer*. Oxford: Oxford University Press.
- Скочајић, Т. (2018). Анализа података о наставницима у основном и средњем образовању – демографски подаци, запошљавање, напуштање професије. *Дијалози у образовању 2017 – Зборник радова*. Београд: Скрипта интернационал.
- Урдаревић, Б. (2009). Атипичне форме запошљавања у условима глобалне економске кризе. *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европске уније*, 4.
- Hanami, T. A. (1985). *Labour law and industrial relations in Japan*. Boston: Kluwer law and taxation publishers.
- Шундерић, Б. (1990). *Радни однос – теорија, норма, пракса*. Београд: Култура.

#### Домаћи и страни правни прописи

International Labour Conference, 91st Session, *Resolution concerning the employment relationship*, Geneva, 2003.

- Правилник о списку корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 130/2021.
- Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 2562/2018. од 9. 7. 2020. године.
- Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15, 59/15, 62/19. и 50/20.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/13.
- Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005. – др. закон, 81/2005. – испр. др. закона, 83/2005. – испр. др. закона и 83/2014. – др. Закон.
- Закон о младима, *Службени гласник РС*, бр. 50/2011.
- Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016. – Одлука УС и 95/2018.
- Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020. и 123/2021.
- Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење.
- Решење Врховног касационог суда, Рев2 1894/2019. од 4. 2. 2021. године.

### Интернет извори

- Велика кредитна криза и поновно реџулисање финансијског система*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/05/KRIZA-2008.pdf>
- Закон о буџетском систему: Влада РС разматра могућност продужетка забране запошљавања у јавном сектору до 1. априла 2016. године. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/091115/091115-vest5.html>
- Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору: Синдикати траже укидање забране запошљавања у просвети. Преузето 19. 3. 2022. са: <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/120419/120419-vest10.html>
- Забрана запошљавања у јавном сектору до краја 2017. године. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.pravniportal.com/zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-kraja-2017-godine/>
- Забрана запошљавања продужена до краја 2023. године. Преузето 13. 1. 2022. са: <https://www.tigroup.co.rs/wp-content/uploads/28-Zabrana-zapo%C5%A1janja-u-2021-oj-godini.pdf>
- Kovačević M. (2009). *Uzroci i posledice svetske ekonomske krize i efekti na Srbiju*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.nspm.rs/pdf/ekonomska-politika/uzroci-i-posledice-svetske-ekonomske-krize-i-efekti-na-srbiju.pdf>
- Kojucharov N., Martin C. F., Martin R. F., Xu L. (2008). *The subprime mortgage crisis: irrational exuberance or rational error?*. Преузето 1. 3. 2022. са: <https://www.frbsf.org/economic-research/wp-content/uploads/sites/4/Kojucharov-Martin-Martin-Xu.pdf>

- Конкурс за пријем у радни однос на одређено време.* Преузето 13. 1. 2022. са: <http://www.kcs.ac.rs/index.php/oglas-i-konkursi/4810-konkurs90>
- Корона и запошљавање: Нови људи у српском здравству.* Преузето 13. 1. 2022. са: <https://birn.rs/korona-i-zaposljavanje-novi-ljudi-u-srpskom-zdravstvu/>
- Министар затражио укидање забране запошљавања у просвети.* Преузето 19. 3. 2022. са: <https://www.politika.rs/sr/clanak/426339/Ministar-zatrazio-ukidanje-zabrane-zaposljavanja-u-prosveti>
- Наредба о пријему у радни однос на неодређено време здравствених радника (доктора медицине и медицинских сестара – техничара) по хитном поступку.* Преузето 9. 3. 2022. са: <https://zdravko.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Naredba-Ministarstvo-zdravlja.pdf>
- Од 1. 1. 2021. до 31. 12. 2023. године, корисницима јавних средстава биће дозвољено да без посебних дозвола и сагласности Владе Србије приме нове људе у радни однос. Преузето 12. 1. 2022. са: <https://www.propisi.net/od-1-1-2021-do-31-12-2023-godine-korisnicima-javnih-sredstava-bice-dozvoljeno-da-bez-posebnih-dozvola-i-saglasnosti-vlade-srbije-prime-nove-ljude-u-radni-odnos/>
- Петровар К. (2015). *Забрана запошљавања у јавном сектору – последице у сектору здравствена заштите грађана.* Преузето 11. 1. 2022. са: <https://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-ksenija-petovar-zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-posledice-u-sektoru-zdravstvena-zastita-gradjana.pdf>
- Повереник за заштиту равноправности. Иницијатива за измену односно стављање ван снаге Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, бр. 011-00–6/2019–02 датум: 22. 3. 2019. године. Преузето 14. 3. 2022. са: <https://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-zaizmenu-zakona-o-nacinu-odredivanja-maksimalnog-broja-zaposlenih-u-javnom-sektoru-cir/>
- Слога (2021). *Директори здравствених установа да примaju у радни однос.* Преузето 9. 4. 2022. са: <https://sloga.org.rs/sloga-direktori-zdravstvenih-ustanova-da-primaju-u-radni-odnos/>
- Слога (2021). *Министарство здравља да испуштује обећано.* Преузето 9. 4. 2022. са: <https://sloga.org.rs/sloga-ministarstvo-zdravlja-da-ispostuje-obecano/>
- Фискални савет Србије. (2018). *Зараде у државном сектору: Стање и смернице за реформу.* Преузето 13. 1. 2022. са: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Zarade-u-drzavnom-sektoru-stanje-i-smernice-za-reformu.pdf>