



Poboljšanje mobilnosti radne snage državljana trećih zemalja unutar Evropske unije MOBILE, primer Srbije

U izradi ovog izveštaja fenomen upućivanja radnika i migracija, stavljen je u nacionalni kontekst. Podaci koji se koriste se zasnivaju na nacionalnoj i EUROSTAT statistici, pregledu literature, te rezultatima dosadašnjih istraživanja. Evropski kontekst razmatra se kroz mobilnost radnika iz trećih država. Identifikuje se nacionalno zakonodavstvo upodobljeno sa evropskim regulativima, te praksa u oblasti upućivanja radnika i istražuju mogućnosti za poboljšanje položaja radnika migranata kroz socijalni dijalog, aktivni pristup institucija i implementaciju dobrih praksi. Empirijski podaci su prikupljeni na osnovu stavova socijalnih partnera, relevantnih institucija i dubinskih intervjua koji su vođeni od polovine jula do kraja septembra 2025. Istraživanje je sprovedeno u skladu sa predlogom metodologije projekta MOBILE, koji je usvojen na sastanku eksperata.

Imajući u vidu da je Srbija kandidat za pridruženje EU, te da je pretežno zemlja emigracije radne snage, a da se istovremeno sve više identifikuje kao zemlja prijema radnika državljana trećih zemalja, istraživač je smatrao da bi ovu specifičnost trebalo istražiti kroz praćenje oba toka – odliva radne snage iz Srbije u zemlje EU, kao i priliva stranih radnika migranata iz trećih zemalja. Ovim pristupom bi se iz prizme zemlje kandidata za članstvo u EU sagledala mobilnost radnika (DTZ).

Rezime

Poslednjih godina Srbija beleži rast stope zaposlenosti, kao i smanjenje nezaposlenosti,¹ što je posledica depopulacije i odliva radne snage, Najčešće destinacije na koje odlaze radnici iz Srbije su Nemačka, Austrija, Slovačka, kao i zemlje u okruženju: Hrvatska, Slovenija i Mađarska. Radnici odlaze na privremeni rad u inostranstvo kao upućeni radnici na osnovu međukompanijskog ugovora, ali posao dobijaju i preko agencija za privremeno zapošljavanje ili po nekom drugom aranžmanu. Trend upućivanja radnika beležio je povećanje od 2016. godine, uz smanjenja tokom postkovidne krize, tako da je prvi put posle dužeg vremena 2024. godine Srbija imala pozitivan migracioni saldo, što je rezultat i smanjenja migracione baze². Identifikuje se porast kratkoročnog radnog angažmana, posebno kvalifikovanih radnika, ali i nekvalifikovane radne snage.

¹ Prema podacima Ankete o radnoj snazi u prvom kvartalu 2025. stopa zaposlenosti porasla je za 0,5 procentnih poena (p. p.) i iznosila je 51,4%, dok je stopa nezaposlenosti smanjena za 0,3 p. p. i iznosila je 9,1%. <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>

² Smanjenje broja stanovništva usled starenja, negativne stope nataliteta, depopulacije čime je smanjena i baza radne snage, a time i baza za potencijalnu migraciju u druge zemlje.



U posljednje četiri godine zabeležen je rekordan porast imigranata, državljana trećih zemlja (DTZ), kao i rekordan broj izdatih radnih dozvola stranim državljanima.³ Najveći broj dozvola izdat je radnicima iz Kine, Rusije, Turske, Indije, zemalja jugoistočne Azije. Postoji mišljenje da bi ovakav pojačan trend imigracije kroz zapošljavanje radnika državljana trećih zemalja sa nižim zaradama mogao da pojača spoljni migracioni tok radnika iz Srbije koji u potrazi za boljim uslovima odlaze na rad u zemlje EU.

Zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti upućivanja radnika na rad u inostranstvo delimično je usaglašeno sa evropskim regulativima – čime se dodatno komplikuje položaj upućenih radnika. Najčešći problemi vezani za upućivanje radnika su isplata zarada, doprinosa i neplaćeni prekovremeni rad. Olakšana procedura za dobijanje radnih dozvola i dalje je izazov za poslodavce. Radnici su često izloženi prevarama nepostojećih kompanija, kroz izdavanje lažnih dozvola, nepokrivenost socijalnim i zdravstvenim osiguranjem.

Uslovi zapošljavanja radnika migranata u Srbiji regulisano je kroz Zakon o zapošljavanju stranaca⁴, izmene i dopune usvojene 2023. godine, čime se u skladu sa EU zakonodavstvom⁵ uvodi jedinstvena boravišna i radna dozvola, uprošćava i skraćuje procedura. Međutim, kao i u slučaju upućivanja radnika iz Srbije na rad u zemlje EU, tako i po pitanju položaja radnika DTZ u praksi se beleže neregularnosti i neophodan je sistematičan pristup, bolja koordinacija i saradnja svih relevantnih institucija, uključujući socijalne partnere. Razmišlja se i o stvaranju koordinacionog tela koje bi objedinilo sve aktere kako bi se pitanja migracija koordinirala i usaglasile strategije.

Zabrinjava paradoks da se uprkos nedostatka radne snage u Srbiji zarade zadržavaju na niskom nivou. Prijem stranih radnika, posebno državljana trećih zemalja održava ovakvo stanje, oni su uglavnom angažovani na nisko kvalifikovanim poslovima, lošijim uslovima i sa malom zaradom. Slična situacija je i sa upućenim radnicima iz Srbije u zemlje Evropske unije, koji su u nepovoljnijem položaju u odnosu na radnike rezidente. Sve češće se ističe i opasnost „socijalnog

³ Na kraju 2024 godine bilo je 93.642 strana državljana sa odobrenim privremenim boravkom.

⁴ (*Sl. glasnik RS*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023)

⁵ Direktiva 2011/98/EU Evropskog parlamenta i Veća od 13. decembra 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici



dampinga“ i ugrožavanja prava radnika EU, te opšte nivelacije odnosno smanjenja radnih prava na nižem nivou.⁶

Predstavnici sindikata i poslodavačkih organizacija svesni su aktuelnosti ovog pitanja i urgentnosti njegovog rešavanja. O radnim migracijama mora se voditi socijalni dijalog gde će sindikati i poslodavci biti relevantni sagovornici, a ne posmatrači. Međutim, slabi efekti socijalnog dijaloga, izostanak brojnih granskih i sektorskih kolektivnih ugovora u realnom sektoru, kao i zakonodavna rešenja⁷, ograničavaju socijalne partnere da efikasnije deluju.

Pozitivne prakse, rezultati projekata koji su sprovedeni u poslednjoj deceniji, od kojih su neke zaživele i nakon završetka projekata, ukazuju na značaj proširenja radno pravne zaštite sa tzv. domaćeg terena i na zaštitu upućenih radnika i radnika DTZ angažovanih u Srbiji. Neophodan je strateški pristup izazovima migracije, a ne samo rasprava o posledicama.

I Nacionalni kontekst

Tabela 1: Trendovi mobilnosti radne snage i upućivanja

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Broj emigranata	30573	39673	50270	62070	18,186	13.849	///	27.000	25.000
Broj UR	9040	13608	15615	11843	7.771	7.420	6.620	6.809 432	5.797 369
Broj izdatih r. dozvola strancima u Srbiji	6323	6714	7591	11119	12.932	23.662	35.174	52.178	49.147
Broj UR u	538	431	572	1080	1.784	5.926	5.513	2.829	37000

⁶ Akgüç M. and Zwysen W. (eds) (2025 *Moving under the radar; Ongoing challenges for short-term intra-EU mobility*, Irastorza, N., -Short-term employment of EU workers-evidence from Sweden, chapter 8 <https://www.etui.org/publications/moving-under-radar>

⁷ ZOR se odnosi samo na zaposlene a ne i na radno angažovane koji su u slučaju radnih migracija uglavnom u režimu drugačijih ugovora o radu,



Srbiji									
--------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Izvor: CROSO za radnike koji se upućuju iz Srbije; NSZ za upućene radnike koji dolaze u Srbiju; Eurostat i KIRS (Migracioni profil Republike Srbije), za podatke o imigraciji i emigraciji

→ *Srbija* je tradicionalno emigraciono područje. Podaci koje je objavio OECD 2022 godine i koji su se našli i u *Strategiji o ekonomskim migracijama* za period od 2021. do 2027 pokazuju da je poslednjih 12 godina iz Srbije otišlo u inostranstvo više od pola miliona ljudi, prosečne starosti trideset godina i da su iseljeni u najvećem procentu iz "kontingenta radne snage". U tom broju jedan deo čine i upućivani radnici iz Srbije u EU.⁸ Od ukupnog broja 573.952 državljana Srbije, koji su na kraju 2022. godine imali važeće boravišne dozvole u EU najveći broj njih je boravio u Nemačkoj (41,03 %) i Austriji (18,67 %).⁹ Statistički podaci nisu kompletni, posebno kada se radi o emigraciji radne snage. U izradi Migracionog profila za 2024 godinu korišćeni su podaci Eurostata, koje države članice EU objavljuju o broju imigranata u tekućoj godini. Na taj način se dolazi do podatka da godišnje iz Srbije ode između 25 i 27 hiljada ljudi, većina po osnovu rada.

Iz statistike EU-27 o imigracionim stanjima i tokovima građana Srbije postaje jasno da se ukupni obrazac srpske imigracije u EU promenio u poslednjoj deceniji u pravcu kraćih boravaka zbog posla. S obzirom da je porastao broj izdatih prvih dozvola u EU u odnosu na period pre 6 godina može se reći da je ukupan odliv imigranata iz Srbije blago porastao u slučaju EU (sa 10% na 13%), Udeo emigracije iz razloga zapošljavanja za građane Srbije u zemlje novijih destinacija bio je – u Slovačkoj (88%), Sloveniji (72%). U periodu 2020/2023, u Nemačkoj, Slovačkoj i Sloveniji, Srbija se našla među prve tri zemlje čiji su građani dobili prve dozvole boravka.¹⁰

Što se tiče motiva za njihov odlazak, postoje snažni faktori pritiska i povlačenja između ekonomske i političke nestabilnosti i nesigurnosti koji pokreće njihovu mobilnost i planove migracije u susednu državu EU koja omogućava relativno lak pristup svom tržištu rada za radnike iz bivše Jugoslavije. (Danaj, S & Geier, L, (2020) i Danaj et al. (2020). Kao podsticaj za migraciju svakako je i odnos plate na određištu prema plati u zemlji porekla. I u slučaju da

⁸ Kako navodi Institut za razvoj i inovacije, gotovo da ne postoji domaća statistika emigracija iz Srbije, a međunarodne nisu sveobuhvatne.

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-reports>

¹⁰ Annual report on migration and asylum 2023 – Statistical annex – July 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-reports/w/KS-09-24-264>



raspon prosečnih plata nije veliki, dolazi do odliva nisko i srednje kvalifikovanih migranata iz zemalja sa većom nejednakošću u prihodima i platama i većim prinosima na veštine (kao što je Srbija) u zemlje sa manjom nejednakošću u prihodima i platama i nižim prinosima na veštine (kao što su Slovačka i Slovenija)¹¹. Delimično odgovarajući na potražnju za veštinama zemalja domaćina, a delimično kao rezultat faktora „push“ (destimulacije za ostanak u Srbiji) za nisko ili srednje kvalifikovane radnike, struktura veština srpskih emigranata u EU ostala je slična ili donekle gora u poređenju sa strukturom veština stalnog stanovništva. Ovaj iznenađujući nalaz dodatno potvrđuje implicitnu pretpostavku o povećanju u privremenom i inače ranjivom zaposlenju među nedavnim srpskim emigrantima u Evropsku uniju (Arandarenko, M, Aleksić, D. (2024).

Radnici iz Srbije u zemljama EU najviše rade u sektoru građevinarstva, mašinstva, transporta, usluga, zdravstvu i sektoru nege. Glavni koridori za radnike iz Srbije su Hrvatska, Slovenija, Austrija, Mađarska i Slovačka. Emigracioni tokovi su se povećali a odnosi toka i zaliha su znatno iznad proseka EU u novim zemljama članicama, kao što su Slovenija i Slovačka, što ukazuje na veoma visok udeo kratkoročnih emigranata. - Slovenija i Slovačka se takođe ističu po udelu izdatih prvih dozvola za plaćene aktivnosti u ukupnim dozvolama – 2022. godine približavajući se 90% u Slovačkoj, a u Sloveniji se kreću oko 70%.

→ *Veliki investicioni* radovi u Srbiji, dolazak stranih investitora, kao i nedostatak domaće radne snage, doveli su poslednjih godina do povećane imigracije i zapošljavanja stranih radnika. Oni su uglavnom angažovani u sektoru građevinarstva, na velikim infrastrukturnim projektima, u transportu, mašinskoj industriji, sektoru usluga i poljoprivredi. U 2023. godini izdato je 52.178 dozvola za rad, a u 2024. 49.174. Ovaj broj je za 37% veći nego 2022. godine, a čak 136% u odnosu na 2021,¹² Najviše dozvola izdato je radnicima iz Ruske Federacije, koji su bežeći od rata svoje preduzetničke poslove preneli na rad na daljinu, NR Kine (radnici uglavnom zaposleni u kineskim kompanijama) Indije, Turske, Nepala. Najveći broj izdatih radnih dozvola je za srednji stepen stručne spreme, kao i za niže kvalifikovane radnike, dok jedan broj radnika ima visoko obrazovanje i najčešće se pozicionira u okviru stranih kompanija ili IT sektoru. Jedan deo izdatih radnih dozvola odnosi se na upućene radnike, koje strane kompanije šalju u svoje filijale

¹¹ Ovo potvrđuje i činjenica da je migracija nisko kvalifikovane i srednje kvalifikovane radne snage uglavnom iz slabije razvijenih regiona, Resavski, Toplički okrug, Sandžak, gde su nejednakosti izrazite

¹² Migracioni profil Republike Srbije za 2024. godinu, <https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracioni>



u Srbiji usled nedostatka domaće radne snage.¹³ Oni su angažovani u automobilskoj, mašinskoj industriji, a njihov položaj i uslovi rada različito se ocenjuju sa stanovišta poslodavaca i stanovišta sindikata.

Olakšice koje su donele izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca, kao i Zakona o strancima usvojene 2023, a u punoj primeni od 1. februara 2024. godine, uvođenje jedinstvene boravišne i radne dozvole uz jedinstven zahtev elektronskim putem na portalu welcometoserbia.gov.rs skratile su proceduru i olakšale pristup na tržište rada Srbije za strane državljane. Iako još uvek postoji test tržišta rada vreme od upita i dobijanja dozvole znatno je skraćeno. Izmene i dopune Zakona o strancima propisuju i mogućnost privremenog boravka do tri godine. Ipak, analize pokazuju da Srbija nije destinacija sa ekonomskim performansama koja snažno privlači strane radnike. Izuzetak su oni koji dolaze da rade kod poznatih poslodavaca (predstavništva stranih kompanija, ili kretanje kroz privredno društvo tokom realizacije stranih investicija) ali se i njihov boravak završava završetkom projekata.

Da Srbija nije najpoželjnija destinacija potvrđuje i činjenica da uprkos potencijala za stvaranje „zajedničkog tržišta rada“ u zemljama Zapadnog Balkana, u praksi do radnih migracija ne dolazi. U 2024 odobrena su samo 242 zahteva za slobodan pristup tržištu rada na osnovu Otvorenog Balkana. Radnici iz Albanije i Severne Makedonije češće se opredeljuju za rad u zemljama Zapadne Evrope, nego u Srbiji.

Što se tiče motiva za dolazak stranih radnika državljana trećih zemalja u Srbiju stručnjaci navode nekoliko razloga: relativno lak pristup tržištu rada što se posebno odnosi na manuelne poslove u građevinarstvu ili uslužne sezonske poslove, administrativne olakšice skraćena procedura za dobijanje jedinstvene dozvole, ali i činjenica otvorene mogućnosti da nakon nekog vremena provedenog na radu u Srbiji imaju mogućnost za dalji transfer i odlazak u zemlje EU.

II Regulatorni okvir

→ Zapošljavanje državljana Republike Srbije u inostranstvu uređeno je *Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti* („Službeni glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17-dr zakon i 49/21). Nacionalna služba za zapošljavanje i agencije za zapošljavanje su nosioci poslova posredovanja zapošljavanju kako nezaposlenih lica, tako i onih

¹³ Stellantis je prošle i prethodne godine upućivao na rad radnike iz Kragujevca u svoje filijale u Slovačku i Poljsku, a HI-LEX iz Sremske Mitrovice u Mađarsku



koji su odlučili da promene posao. Na osnovu izveštaja agencija, u 2024 godini se preko agencija zaposlilo 349 građana, a destinacije su bile Nemačka, Češka, Slovačka, Slovenija, i druge.

1. Upućivanje radnika iz Srbije regulisano je – *Zakonom o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihova zaštita*¹⁴ kao i Sporazumom između Srbije i Nemačke. U ovom delu daćemo i kratak pregled drugih zakona koji se takođe bave pitanjem upućivanja radnika.

Odredbe *Zakona o uslovima upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo (Sl. glasnik RS br. 91/15, 50/2018)* se primenjuju na: 1.) raspoređivanje radnika u okviru obavljanja investicionih i drugih radova i pružanja usluga, na osnovu ugovora o poslovnoj saradnji, ili drugog odgovarajućeg osnova; 2) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje za potrebe poslodavca u poslovnim jedinicama poslodavca u inostranstvu, na osnovu akta o raspoređivanju ili drugom odgovarajućem osnovu; 3) rad ili stručno usavršavanje u okviru međukompanijskog kretanja, a za potrebe poslodavca. Poslodavac ne može poslati zaposlenog mlađeg od 18 godina. Zaposleni može biti upućen na privremeni rad u inostranstvo samo uz njegovu prethodnu pismenu saglasnost;

Promenama *Zakona o uslovima upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo* usvojenim 2018. zakonodavac je nastojao da uredi ovu oblast. U skladu sa promenama, zaposleni mora biti u radnom odnosu kod poslodavca najmanje tri meseca pre dana upućivanja i da broj upućenih radnika ne prelazi 20% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca na dan upućivanja.

*Sporazum*¹⁵ koji se realizuje između Srbije i Nemačke (sporazum zaključen 1989. godine između SFR Jugoslavije i SR Nemačke) uglavnom se odnosi na radnike u građevinarstvu. Postoji kvota radnika iz Srbije u detašmanima koja je u poslednjoj detašmanskoj godini iznosila 2640 radnika, od kojih je 1083 u sektoru građevinarstva. Za kvotu slanja može da konkuriše

¹⁴ Član 3, ZUUZ

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uslovima_za_upucivanje_zaposlenih_na_privremeni_rad_u_inostranstvo_i_njihovoj_zastiti.html

¹⁵ Posebna kategorija upućenih radnika regulisana je Međunarodnim ugovorom potpisanim 1989. godine sa SIV Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i Vladom SR Nemačke o upućivanju jugoslovenskih radnika na osnovu ugovora o izvođenju radova . Srbija kao naslednica Jugoslavije nastavlja sprovođenje ovog sporazuma, koji je obnovljen 2001. godine.



preduzeće sa sedištem u Srbiji, registrovano za obavljanje delatnosti za koju je dodeljeno upućivanje.¹⁶

Upućivanje radnika na rad u inostranstvo nije moguće putem agencija za privremeno zapošljavanje. Raspoređivanje putem agencija predviđeno je *Zakonom o agencijskom zapošljavanju* ("Sl. glasnik RS", br. 86/2019), ali se članovi koji se odnose na raspoređivanje (član 10. i 12.) primenjuju od „dana sticanja punopravnog članstva Republike Srbije u Evropskoj uniji“ (član 37).

*Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje*¹⁷ (ZDOSO) eksplicitno pominje upućene radnike. Osnovica doprinosa za upućene radnike se definiše kao iznos zarade koju bi ostvarili, u skladu sa Zakonom o radu, opštim aktima i ugovorom o radu, na istom ili sličnom radnom mestu u Srbiji, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Srbija ima sa 35 zemalja zaključene sporazume o socijalnim osiguranju i nekoliko potpisanih bilateralnih sporazuma o zapošljavanju na određeno vreme u inostranstvu (Slovačka, Slovenija). Ovi sporazumi su garancija građanima Srbije koji rade u inostranstvu da imaju pravo na jednaku platu i uslove na radu kao i stanovnici tih zemalja. Kako su ovi sporazumi retki, najveći deo privremenog ili dugoročnog zaposlenja građana Srbije u EU odvija se putem neformalne mreže, kroz angažovanje kompanija, platformi za zapošljavanje, agencija za privremeni rad. Na primer, slovenačke agencije za privremeni rad imaju široko rasprostranjenu praksu zapošljavanja radnika sa Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju, i njihovog raspoređivanja na druga mesta u Zapadnoj Evropi

2. Zakonodavstvo u vezi sa upućenim radnicima je delimično usklađeno sa evropskim direktivama. Što se tiče Direktive o izvršenju¹⁸ 2014/67/EU (član 5 (c) gde se nalaze informacije o upućivanju radnika¹⁹ - otvoreno je pitanje ažuriranja, dostupnosti, posebno informacije o primenjivim kolektivnim ugovorima. ZUUZ još uvek nije usaglašen sa revidiranom

¹⁶Zahtev će biti odobren tek kada firma iz Srbije sklopi ugovor sa kompanijom sa teritorije EU <https://pks.rs/strana/sekcija/detasmani-odluka>

¹⁷ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-doprinosima-za-obavezno-socijalno-osiguranje.html>

¹⁸ Direktiva 2014/67/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 15. maja 2014. godine o sprovođenju Direktive 96/71/EC o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i o izmenama i dopunama Uredbe (EU) br. 1024/2012. o administrativnoj saradnji kroz Informacioni sistem unutrašnjeg tržišta („Uredba IMI“)

¹⁹ „navodeći glavne primenjive uslove rada, koji se primenjuju na upućene radnike, uključujući zdravlje i sigurnost na radu“, član 5 c



Direktivom²⁰ 957/2018/EU, konkretno garancija *minimalne zarade* nije promenjena u *naknada* i ne pominju se ni dugoročna upućivanja (duža od 12 ili 18 meseci).

Ni Zakon o obaveznom socijalnom osiguranju (ZDOSO) nije u skladu sa Zakonom o uslovima za privremeno upućivanje radnika na rad u inostranstvo. Zakon o uslovima pretpostavlja da radnik zarađuje minimalnu bruto zaradu u zemlji prijema, dok ZDOSO eksplicitno navodi visinu zarade koju bi ostvarili na istom ili sličnom radnom mestu u Srbiji, a koja ne može biti niža od 70% prosečne mesečne zarade u Srbiji. Ovo ostavlja značajnu razliku između minimalne bruto zarade u zemlji prijema u odnosu na minimalnu osnovicu doprinosa za upućene radnike u Srbiji, što se odražava na iznos budućih penzija ali i nadoknadu u slučaju povreda na radu i bolovanja. Istovremeno u intervjuima i dopisima iz Nemačke posebno se naglašava nepoštovanje isplate zarada, doprinosa ili poreza.

3. Zapošljavanje stranih državljana u Srbiji regulisao je *Zakon o zapošljavanju stranaca*²¹ ('Sl. glasnik RS', br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023) a izmene Zakona o strancima usvojene u avgustu 2023. koje se primenjuju od 1. februara 2024. propisuju jedinstvenu radnu i boravišnu dozvolu i dodatno pojednostavljaju proceduru zapošljavanja stranaca.²² Propisano je da se zapošljavanje stranih lica ostvaruje pod uslovom da: a) poseduje vizu za duži boravak po osnovu zapošljavanja, za one zemlje koje su u viznom režimu; b) poseduje odobrenje za privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Srbiji; i c) poseduje dozvolu za rad u Srbiji uz propisane izuzetke. Nakon podnošenja zahteva za dobijanje jedinstvene dozvole Nacionalna služba za zapošljavanje vrši procenu, za: 1) zapošljavanje; 2) posebne slučajeve zapošljavanja²³, i 3) samozapošljavanje. Ukoliko nema saglasnosti daje se obrazloženje.

Stranac koji se zapošljava, odnosno privremeno zapošljava u Republici u skladu sa ovim zakonom, ima jednaka prava i obaveze u pogledu rada, zapošljavanja i samozapošljavanja kao i državljani Republike, ako su ispunjeni uslovi u skladu sa zakonom. Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa i test tržišta rada, što znači da formalno poslodavac ne može da zaposli stranca ukoliko na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje postoje domaći radnici koji bi mogli da

²⁰ od 28. juna 2018. godine o izmenama i dopunama Direktive 96/71/EC o upućivanju radnika u okviru odredbe usluga

²¹ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaposljavanju_stranaca.html

²² *Zapošljavanje stranca je zaključivanje ugovora o radu ili drugog ugovora kojim stranac bez zasnivanja radnog odnosa ostvaruje prava po osnovu rada u skladu sa zakonom;*(čl. 2.

²³ i to: (1) za upućena lica, (2) za kretanje u okviru privrednog društva, (3) za nezavisnog profesionalca, (4) za osposobljavanje i usavršavanje



obavljaju iste poslove. Poslodavac koji je otkazao ugovor o radu zaposlenom usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena ne može na istim ili sličnim poslovima tri meseca posle proglašenja zaposlenog tehnološkim viškom za obavljanje istih ili sličnih poslova angažovati stranca. Vlada Srbije može da uvede kvote ili ograničenja u broju stranaca koji mogu da pristupe tržištu rada Srbije, ukoliko proceni da to diktiraju prilike na tržištu rada. Predviđene su i kaznene odredbe za poslodavce i radnike u slučaju kršenja odredbi i zapošljavanju suprotnim ovom zakonu.

Iako je ovaj zakon usklađen sa evropskim regulativima²⁴ usmerenim na relaksaciju ulaska i kretanja radnika migranata, kao i jednako postupanje, vode se rasprave o njegovoj primeni. Tako imamo radnike koji rade šest dana nedeljno po 10 i 12 časova, a nekada i više i dobijaju minimalnu zaradu. Njihov dolazak u Srbiju je u većini slučajeva regularan, ali problem je horizontalno kretanje, gde oni počinju da rade različite poslove ili odlaze u druge firme kod drugih poslodavaca i tu se u potpunosti gubi uvid. Imajući u vidu da će radnici biti nezadovoljni svojim položajem neki poslodavci ne obezbeđuju povratne karte sve do isteka ugovorne obaveze, a u nekim slučajeva im oduzimaju i pasoše. (Todorović, SSSS

Primedba se odnosi i na usklađenosti sa *Strategijom o ekonomskim migracijama 2021–2027* jer strani radnici uglavnom dolaze u veće privredne centre što narušava ravnomerni regionalni razvoj, a pitanje njihovih veština i obrazovanja i ukupnog uticaja na životne i radne uslove u Srbiji takođe je otvoreno. Strategija je usvojena sa sledećim prioritarnim ciljevima: izgradnja i jačanje institucionalnih kapaciteta za praćenje i povećanje kvaliteta podataka o ekonomskim migracijama; poboljšanje životnih i radnih uslova u ekonomskom i socijalnom sektoru; stvaranje uslova za praćenje, podsticanje i podršku cirkularnim i povratnim migracijama; i stvaranje uslova za efikasnije upravljanje unutrašnjim migracionim tokovima.²⁵ Iz Mreže za poslovnu podršku, napominju da Srbija nema relevantne ustanove za testiranja znanja, veština i psihofizičkih sposobnosti stranaca koji dolaze u potrazi za poslom. To su inače mere zapošljavanja stranaca koje postoje u drugim zemljama, posebno u članicama EU, koje takođe imaju problem sa manjkom radne snage.

²⁴ Direktiva 2014/36/EU Evropskog parlamenta i Veća od 26. februara 2014. o uslovima za ulazak i boravak državljanina trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika,

²⁵Zanimljivo je da se prvi nacrt strategije mnogo uže fokusirao na sprečavanje (obično dugoročnih) visokokvalifikovanih migracija i olakšavanje povratka visokokvalifikovanih migranata, kao i na privlačenje visokokvalifikovanih imigranata.



Predstavnici sindikata i stručnjaci u oblasti radnog prava mišljenja su da se Zakon sa relaksiranim uslovima za zapošljavanje stranaca primenjuje u interesu održavanja niskog nivoa cene rada i daljeg urušavanja radnih prava. Strani radnici se angažuju na nisko kvalifikovanim poslovima iz zemalja koje prema Globalnom indeksu MKS o pravima spadaju u V grupu, a neke zemlje su i među 10 najlošije ocenjenih gde se prava radnika ne poštuju.²⁶

Od marta 2024. u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu (SL. Glasnik RS-Međunarodni ugovor broj 27/21) i potpisanim Protokolom o sprovođenju sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu (inicijativa „Otvoreni Balkan“) državljani Republike Albanije i Republike Severne Makedonije mogu podnositi zahtev za slobodan pristup tržištu rada Srbije bez obaveze da podnose zahtev za odobrenje privremenog boravka. Ovo odobrenje važi dve godine, a Zakon propisuje da stranci koji se zapošljavaju u Srbiji u skladu sa ovim imaju jednaka prava kao i domaći državljani.

4. Nadzor nad sprovođenjem zakona, odnosno ispunjavanjem uslova za zapošljavanje radnika u inostranstvu, kao i zapošljavanje stranaca u Srbiji, vrši Inspektorat za rad. U kontroli 2024. godine, prilikom 289 inspeksijskih nadzora, inspektori su zatekli 611 stranih državljana koji nisu imali dozvolu za rad u Srbiji, što je otprilike svaki dvanaesti kontrolisani strani državljanin. Više od polovine ovih radnika nije imalo ugovor o radu. Nakon inspeksijskog nadzora i donetih mera, često ne zasnivaju radni odnos sa poslodavcem, već bivaju vraćeni u matičnu državu, a umesto njih se radno angažuju druga, takođe strana lica. Inspektori rada su utvrdili da od ukupnog broja zatečenih stranih državljana na radu, poslodavci za njih osam odsto nisu prethodno obezbedili dozvole za rad u Srbiji, a sa njih pet odsto nisu zaključili ugovore o radu i nisu ih prijavili na obavezno socijalno osiguranje.²⁷

²⁶ <https://www.ituc-csi.org/global-rights-index>

²⁷ Kontrola radnog angažovanja stranih državljana i nadzor nad sprovođenjem Zakona o zapošljavanju stranaca, 2024, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/organi-uprave-u-sastavu-ministarstva/inspektorat-za-rad>



III Mapiranje socijalnog dijaloga

Socijalni dijalog je nužan za prilagođavanje na promenljive privredne i socijalne okolnosti. Reforme tržišta rada, nedostatak radne snage ne mogu se rešavati bez učešća predstavnika zaposlenih, poslodavaca i nosioca javne vlasti. Pored informisanja i konsultovanja, koji se uređuju Direktivom 2002/14/EC, a u okviru osnovnih ciljeva evropske socijalne politike utvrđenih članom 151 UFEU, socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje između poslodavaca i predstavnika radnika, predstavljaju druga dva oblika učešća radnika,

Republika Srbija nema pravni okvir za učešće zaposlenih u procesu donošenja odluka na nivou kompanije, te se može govoriti samo o fragmentima i delimičnom prilagođavanju *acquis communautaire* kada je informisanje i konsultovanje zaposlenih u pitanju.²⁸ Sa druge strane, postoje organizovani sindikati, formirani na nivou preduzeća, sektora i na nacionalnom nivou te se informisanje i konsultovanje uglavnom realizuju na relaciji sindikat-poslodavac.

Socijalni dijalog u Srbiji, kao i kolektivno pregovaranje definisani su Zakonom o radu. Postoji nekoliko nivoa na kojima se odvija socijalni dijalog - nacionalni, lokalni i na nivou preduzeća, kao i tripartitno (Vlada, reprezentativna organizacija poslodavaca i reprezentativne sindikalne organizacije i bipartitno (poslodavci i sindikati). Socijalno ekonomski savet (SES) je tripartitno telo na nacionalnom nivou. SES je nezavisan organ koga čine predstavnici Vlade Republike Srbije, predstavnici dva reprezentativna sindikata (Savez samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost) i Unije poslodavaca Srbije (UPS). Odluke Saveta donose se konsenzusom.

Po oceni socijalnih partnera i analitičara u oblasti radnog prava, socijalni dijalog u Srbiji je nedovoljno efikasan. Postoje ozbiljni zastoji u radu SES-a, njegove odluke se zanemaruju uprkos brojnih inicijativa pokrenutih i usaglašenih od strane sindikata i poslodavaca, a zakoni se donose po hitnoj proceduri. Za krizu socijalnog dijaloga u Srbiji ističu se dva razloga. Prvi, disbalans moći socijalnih partnera. Drugi, nepostojanje neophodnog nivoa dobre volje, poverenja i razumevanja među samim socijalnim partnerima. Sa jedne strane imamo fragmentirane sindikate kojima je opala moć mobilizacije usled opštih ekonomskih kretanja i opadanja članstva a sa druge jedino reprezentativno udruženje poslodavaca (UPS) koncipirano je tako da okuplja mali broj poslodavaca sa niskim ekonomskim i društvenim uticajem. (Urdarević, B., Reljanović,

²⁸ U Zakonu o radu postoje neke odredbe koje delimično odgovaraju standardima propisanim ovom direktivom



M., Bradaš, S., Misailović J (2025)²⁹ Sa aspekta našeg istraživanja nije bez značaja ni nezainteresovanost poslodavaca, koji zapošljavaju veći broj radnika, da se pridruže Uniji što dovodi do faktičkog blokiranja bilo kakve mogućnosti da dođe do sektorskog, granskog, ili drugog oblika kolektivnog pregovaranja na nivou posebnih kolektivnih ugovora.

Ova situacija i neravnoteža u „odnosima snaga“ najčešće se završava u korist države. Država kao socijalni partner pojavljuje se u više segmenata³⁰. Po oceni analitičara, država se faktički sa centralnog dela zaduženog za ukupni ambijent ostvarivanja socijalnog dijaloga polako izmestila sa tripartitnih tela na lobističke centre i subjekte koji zastupaju isključivo interese kapitala.³¹ U takvoj atmosferi, značajno doprinosi gušenju socijalnog dijaloga i povećanju socijalnih tenzija. Ovo se vidi kroz lobiranje za donošenje zakona bez “zelenog svetla“ SES-a, ili u slučajevima – indijskih i vijetnamskih radnika – o čijem položaju je raspravljao i Evropski parlament, gde se svesno ograničava kako bi udovoljila zahtevima kapitala.³² Nedostatak kvalitetnog socijalnog dijaloga u ovoj oblasti doveo je do toga da zakoni favorizuju potrebe poslodavaca i tržišta rada, dok se pitanja radnih i socijalnih prava stranih radnika obrađuju površno i bez adekvatne kontrole njihove primene. Time je propuštena prilika da se kroz socijalni dijalog unaprede standardi zaštite, kao i da se obezbedi održiv balans između ekonomskih interesa i zaštite ljudskih prava. (Paunović, SSSS

Srbija ne baštini opšti kolektivni ugovor dok su posebni kolektivni ugovori zaključuju u javnom sektoru, u realnom sektoru je znatno manja pokrivenost. Sindikati ističu da u pojedinim granama nemaju adekvatnog reprezentativnog pregovarača,³³ za zaključenje kolektivnog ugovora, poslodavci naglašavaju da je u pitanju nedovoljna klasifikacija delatnosti, gde veoma

²⁹ *Kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji*, (2025), str.7

<https://cdrsrbija.org/wpcontent/uploads/2024/03/Kolektivno-pregovaranje-u-Republici-Srbiji.pdf>

³⁰ Predstavnici države (Vlade, nadležnog ministarstva, lokalnih samouprava) članovi su nacionalnih ili lokalnih tripartitnih tela i organa. Država je direktan pregovarač u smislu poslodavca u kolektivnim pregovorima u javnom sektoru.

³¹ *Ibid* 3 <https://cdrsrbija.org/wp-content/uploads/2024/03/Kolektivno-pregovaranje-u-Republici-Srbiji.pdf>

³² *Ibid*, 7

³³ Izmene i dopune ZOR-a iz 2014 propisuju da kolektivni ugovor čije se dejstvo proširuje obavezuje poslodavce koji zapošljavaju više od 50 odsto zaposlenih u određenoj grani, grupi, podgrupi ili delatnosti. Kad se uzme u obzir stanje poslodavačkih organizacija u Srbiji, koje okupljaju mali broj poslodavaca nije realno očekivati ostvarivanje ovog uslova za većinu delatnosti



različite delatnosti ulaze u jednu privrednu granu, čime je veoma otežana primena kolektivnog ugovora.³⁴ Nešto bolja situacija je kod kolektivnih ugovora na nivou preduzeća.

U izveštaju o Srbiji za 2022. Evropska komisija je ocenila da je socijalni dijalog i dalje slab, Zakon o radu je samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU i da tek treba da se otpočne sa pripremom novog zakona i obezbedi sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 19– Socijalna politika i zapošljavanje.³⁵ U najnovijoj Deklaraciji Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva između Srbije i EU (ZKO) iz aprila 2025. se potvrđuje ključni značaj poštovanja principa dostojanstvenog rada, što uključuje i pravilno rešavanje pitanja na tržištu rada - promociju kolektivnog pregovaranja, borbu protiv korupcije i rešavanje problema neformalne ekonomije. ZKO poziva Srbiju da unapredi reforme rada koje su u skladu sa međunarodnim standardima dostojanstvenog rada, sa ciljem poboljšanja kvaliteta rada i kvaliteta života. podstiče srpske vlasti da neguju okruženje koje pogoduje socijalnom dijalogu, jačanju prava radnika i uspostavljanju efikasnih mehanizama pregovora;³⁶

IV Mogućnosti socijalnog dijaloga za radnike DTZ - Izazovi i dobre prakse

Radnici migranti državljanima trećih zemalja u nepovoljnijem su položaju u odnosu na rezidente. Oni često nisu vidljivi za sindikate osim u slučaju upućivanja kroz međukompanijsku saradnju, kada su u kontaktu sa matičnim firmama. Ukoliko se angažuju po nekom drugom osnovu preko agencija za posredovanje ili pak na individualnoj osnovi, njima je otežan pristup sindikatima i kolektivnom pregovaranju. Prepreke su: nedovoljna informisanost, nepoznavanje prava, jezička barijera ili jednostavno nezainteresovanost za neku inkluziju imajući u vidu privremenost njihovog radnog angažovanja. Tek u slučaju povreda na radu, grubog kršenja prava, prevara usled neispunjenih uslova a posebno ukoliko je u pitanju veća grupa radnika oni

³⁴ Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (NOKS) (*"Sl. glasnik RS"*, br. 27/2018, 6/2020, 129/2021 - dr. zakon i 76/2023).

³⁵ Strateški okvir koji se odnosi na socijalni dijalog u Srbiji uspostavljen je kroz Akcioni plan za poglavlje 19 iz maja 2020. godine koji se odnosi na utvrđivanje nadležnih institucija za donošenje propisa i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovu primenu, Akcioni plan za poglavlje 19, <https://www.minrzs.gov.rs>

³⁶ izražava podršku brzom otvaranju klastera 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast; smatra da podrška otvaranju klastera 3 treba da bude povezana sa prevazilaženjem trenutnog zastoja u procesu integracije Srbije u EU i nada se obnovljenoj posvećenosti reformama i inkluzivnom dijalogu, što bi stvorilo neophodne uslove za dalji napredak u pregovorima o pristupanju, <https://europeanwesternbalkans.rs/deklaracija-zajednickog-konsultativnog-odbora-jcc-podrska-studentskim-zahtevima-zabrinutost-zbog-sve-vece-krize-u-srbiji/>



se obraćaju sindikatu, ili preko posrednika inspekciji rada.³⁷ Najvećoj nesigurnosti su izloženi privremeno zaposleni koji često ponavljaju boravak u inostranstvu, kao i sezonski radnici koji se u potpunosti nalaze ispod statističkog i socijalnog radara.

Najčešći problemi sa kojima se suočavaju radnici migranti DTZ po rečima savetnice iz Stalne mreže savetovanja u Nemačkoj (*Beratungsnetzwerk*) su: nepotpuna dokumentacija (izostanak Vander Elst vize, ugovora o radu, PD A1) potpisivanje blanko priznanica, što rezultira neisplaćenim zaradama i nadoknadama. Dešava se da radnici dođu sa ruksakom i da se nakon nekoliko meseci vrata sa istim ruksakom a bez isplaćenih zarada. Problem isplate zarade koje su najčešće minimalne bez nadoknada, (niža od njihovih kvalifikacija, ne obračunava se godišnji odmor) u slučaju radnika iz Srbije prisutne su i kod onih koji dolaze po ugovoru o detašmanima, kao i onih koji se iz neke druge zemlje EU (najčešće Hrvatska) upućuju na rad u Nemačku. (Vojić, *Beratungsnetzwerk*)

Poseban problem su firme "poštanski sandučići" ili podugovarači gde je u slučaju neispunjenih obaveza veoma teško pronaći glavnog ugovarača, koji bi obeštetio radnike. Supsidarna odgovornost postoji za sada samo u građevinskom sektoru, ali bi bilo mnogo povoljnije primeniti solidarnu odgovornost u slučaju potraživanja neisplaćenih zarada. Položaj radnika migranata DTZ neophodno je rešavati kroz socijalni dijalog gde je ključna uloga sindikata koji se nalaze za pregovaračkim stolom i učestvuju u svim dogovorima koji se odnose na zapošljavanje i uslove rada. Bilateralni sporazum između Srbije i Slovenije rezultat je takve aktivnosti, gde u slučaju vanrednog a opravdanog otkaza zbog neispunjavanja ugovorenih uslova radnik može promeniti poslodavca, a ne gubi radnu i boravišnu dozvolu. (Tanasić, ZSS Slovenije.)

Postoje i zakonodavne prepreke o mogućnostima socijalnog dijaloga u poboljšanju položaja radnika državljana trećih zemalja u Srbiji, Prepreke poput odrednica ZOR-a, koji je učlanjivanje u sindikat ograničio za status zaposlenog sa ugovorom o radu, (što kod radnika migranata DTZ često nije slučaj, već su to radno angažovana lica, koja najčešće zaključuju različite ugovore), kao i statuti sindikata - usmereni samo na sindikalne članove. Jezičke i kulturološke barijere ograničavaju radnike migrante i smanjuju njihov pristup i onako lošoj bazi kolektivnog pregovaranja.(Bratić, SSSS)

³⁷ Iz Izveštaja Inspekcije rada



Trenutni sistem socijalnog dijaloga u Srbiji teme vezane za zapošljavanje i mobilnost državljana trećih zemalja uključuje u veoma ograničenoj meri. One se razmatraju praktično samo jednom godišnje, i to u okviru pregovora o visini minimalne zarade, pri čemu je uloga stranih radnika u tom procesu posmatrana isključivo kroz prizmu uticaja na troškove rada. Dodatni problem predstavlja činjenica da su ključni investitori i nosioci kapitala u Srbiji uglavnom iz inostranstva. Njihov primarni interes je rast profita, dok se socijalna pitanja i dugoročni razvoj radne snage u velikoj meri zanemaruju. U tom smislu, sistem socijalnog dijaloga ne prepoznaje stratešku važnost pitanja koja se odnose na radnike iz trećih zemalja, već ih tretira isključivo kao faktor smanjenja troškova poslovanja. Time se propušta prilika da se razvije uravnotežen i održiv pristup koji bi štitio interese i domaćih i stranih radnika, kao i dugoročne potrebe nacionalne ekonomije. (Paunović, SSSS)

Radnici zaposleni na infrastrukturnim projektima, u stranim podizvođačkim firmama smešteni su najčešće u posebnim objektima, kampusima, međusobno komuniciraju na sopstvenim jezicima i faktički su izolovani od lokalnih radnika. Njihova komunikacija sa ostalima na radnom mestu uglavnom se svodi na razmenu informacija i uputstava vezanih za obavljanje poslova na slabom engleskom ili još slabijem srpskom jeziku. U nekim slučajevima poslodavci, uprkos pravu na slobodu organizovanja, zabranjuju da se radnici migranti učlanjivanju u sindikat. Deficit informacija često znači i deficit prava, eksploatacije kroz prekovremeni a neplaćeni rad, neispunjavanje uslova iz ugovora i stalni pritisak da se ugovor može raskinuti a oni zameniti sa nekim drugim radnikom. Situacija je posebno nepovoljna za radnike koji dolaze iz siromašnih zemalja gde se ne poštuju radna i sindikalna prava, a zarade su veoma niske.

Neophodan je i pristup kolektivnom predstavljanju za radnike migrante DTZ. Potrebno je takođe definisati koji će se kolektivni ugovori primenjivati, da li su to granski ugovori koji imaju univerzalni karakter ili su to ugovori kod poslodavca. Čini se opravdanim da to pre svega budu ugovori kod poslodavca, koji se odnose na radnike u preduzeću i pretpostavka je da daju veća ili specifična prava u odnosu na granski ugovor. Međutim, ograničenje u informisanju, obeležavanje ugovora oznakom „poslovna tajna“ čini nedostupnost takvih ugovora za širu javnost.

Sindikati i organizacije poslodavaca nisu zajednički inicirali mere za poboljšanje položaja radnika državljana trećih zemalja putem kolektivnog pregovaranja ili tripartitnog dijaloga. Postoje institucionalni okviri koje EU i ILO podstiču – projekat “*Strengthening of social*



dialogue in the Republic of Serbia” koji je pokrenut u septembru 2024. godine, a finansira ga Evropska unija uz podršku Međunarodne organizacije rada. Cilj ovog projekta je modernizacija zakonodavstva, jačanje institucionalnog okvira socijalnog dijaloga i osnaživanje svih socijalnih partnera kroz obuke i tehničku podršku, kako na nacionalnom tako i lokalnom nivou.

Dobre prakse su i rezultati evropskih projekata koje su sprovodili socijalni partneri iz Srbije. *Memorandum o razumevanju i saradnji sindikata u oblasti zaštite prava upućenih radnika*, koju su potpisali predstavnici sindikata 6 zemalja je prirodan nastavak saradnje i razmene informacija u okviru projekta „POSTEN- *Upućivanje radnika u industriji - novi mehanizmi saradnje*. Memorandum predstavlja široku platformu za saradnju i promoviše prava radnika u cilju dostizanja dostojanstvenih uslova rada a koji rade u Italiji, na Malti, Norveškoj, Rumuniji, Sloveniji i Srbiji. Sačinjena je *Kontrolna lista usklađenosti*, alat za poslodavce, socijalne partnere, inspektore rada, stručnjake i upućene radnike da osiguraju usklađenost sa revidiranim Direktivom o upućivanju radnika. SSSS trenutno sprovodi projekat FELM2, *Fair European Labour Mobility2* usmeren na radnike koji su upućeni na rad u zemlje Evropske unije. Projektom se uspostavlja mreža sindikalnih savetovaništva koji saraduju sa postojećim savetodavnim službama i razmenjuje informacije sa raznim nacionalnim organima <https://sindikats.rs/savetovaliste/>

Sindikati ističu značaj mapiranja i punktova za podršku radnicima, dobre primere prakse formiranje Viber i WhatsApp grupa za pravnu podršku radnicima migrantima, te izradu operativnih i kratkih vodiča na njihovim jezicima kako bi bili upoznati sa pravima, web adresama i kontaktima kojima bi se obraćali za zaštitu svojih prava. Održavanje platformi sa pregledom zakonodavne regulative na jednostavan i popularan način, lista kontakta za pružanje podrške i savetodavne usluge, stalna razmena informacija i obuka veoma su značajni. Prostor za individualno učlanjenje u sindikat, mogućnost učlanjenja na godinu dana samo za upućene radnike, a time i pristup tarifnom ugovoru (praksa IG BAU), stvaranje podgrupa koji će obuhvatiti ove radnike u okviru krovne organizacije sindikata omogućili bi radno-pravnu zaštitu i radnicima DTZ.

V Viđenja zainteresovanih strana

Tokom istraživanja za projekat MOBILE od polovine jula do kraja septembra 2025 realizovano je i 12 dubinskih intervju. sa predstavnicima sindikata (SSSS i SSMS), poslodavačke organizacije (UPS/UPV), predstavnicima relevantnih institucija, stručnjacima iz



ove oblasti koji se bave pitanjem migracija i predstavnicima organizacija angažovanih na zaštiti radnika migranata u Sloveniji i Nemačkoj. Intervjui su obavljani telefonom (Viber poziv), putem Zoom-a, mejla i u direktnom kontaktu. Sprovedeni su polu strukturirani dubinski intervjui da bi prikupili podatke, predstavili percepcije, stavove i mišljenja u vezi sa istraživanim pitanjima.

Svi sagovornici su naglasili da je pitanje migracija izuzetno značajno i da je neophodno tražiti rešenja kroz sveobuhvatan pristup, izradu i dopunu zakona kao i kontrolu njihove primene. Nedostatak radne snage,³⁸ posebno pojedinih radnih profila je evidentan, stoga bi usvajanje Zakona o zanatstvu, usklađivanje obrazovnog programa sa potrebama tržišta rada predstavljao pozitivan impuls u premošćavanju jaza između ponude i tražnje. (Lalošević, UPV). Srbija nije imala u svojoj istoriji ovakav trend radnih migracija. Sada se prvi put susreće sa dolaskom radne snage iz dalekih područja. Trebalo bi da se sinhronizovano i strateški deluje kada su u pitanju migracije kroz stvaranje koordinacionog tela koje bi okupilo sve relevantne aktere. (Pantović,

Tokom poslednje decenije ili nešto više, emigracija iz Srbije u Evropsku uniju je pretrpela značajnu transformaciju. Povećao se udeo migranata iz razloga zapošljavanja u ukupnom broju migranata. Obrasci privremenih i sezonskih migracija postali su istaknutiji, što upućuje na povećanje u privremenom i inače ranjivom zaposlenju među nedavnim srpskim emigrantima u Evropsku uniju. Među desetinama hiljada onih koji odlaze na rad u inostranstvo pretežu radnici srednjeg i nižeg obrazovanja. Na (njihova) upražnjena mesta u domaćem građevinarstvu, turizmu, ugostiteljstvu... dolaze stranci. (Arandarenko, EKOF)

Ima puno marketinga i spinova kada je u pitanju dolazak stranih radnika DTZ. Nedavno je na jednu vest o dolasku 100.000 radnika iz Gane reagovalo Ministarstvo rada saopštenjem.³⁹ Stiće se utisak i kada je u pitanju međukompanijska saradnja da se nekim brojkama stranih radnika manipuliše kako bi se videlo kako lokalna zajednica reaguje na takvu vest. (Todorović, SSSS

Unija poslodavaca insistira na podeli poslodavaca u dve grupe. Oni koji rade u legalnim, okvirima, plaćaju sve troškove i ulažu sopstvene resurse za obuku radnika DTZ i one koje

³⁸ Studija tržišta rada koju je sproveo UNDP u Srbiji predviđa da će se potrebe za radnom snagom povećati sa 125.000 radnika u 2024. godini na skoro 144.000 do 2026. godine, sa najvećom potražnjom u sektorima prerađivačke i IT industrije, dok će i dalje postojati visoka potražnja u sektorima veleprodaje i maloprodaje,

³⁹ Ministarstvo je istaklo da i pored izazova u vidu nedostataka radne snage u pojedinim sektorima, zakon predviđa niz zaštitnih mehanizama, uključujući test tržišta rada i kvotne mehanizme koji osiguravaju prioritet domaćim radnicima i očuvanje stabilnosti zaposlenosti u Srbiji



angažuju strani investitori, kompanije i podizvođači koji su često bili i subvencionisani od strane države, a nisu poštovali zakone i gde se evidentira eksploatacija (slučaj Linglong). Što se tiče primedbi sindikata o nižim zaradama radnika DTZ, ističe se da je kod regularnog zapošljavanja strani radnik za poslodavca znatno skuplji od rezidenta. Potrebno je obezbediti smeštaj, ishranu, obezbediti putne troškove, organizovati dodatnu obuku i učenje jezika. Uz to postoji mogućnost da radnik promeni poslodavca čime je poslodavac pozivar oštećen. Ukoliko bi socijalni dijalog funkcionisao pitanje stranih radnika i migracija uz koordinisanu aktivnost svih aktera i donošenje sistemskih rešenja bilo bi u interesu i radnika i poslodavaca. (Jevtović, UPS

Inovirani Zakon o zapošljavanju stranaca se bavio administracijom, ali se nije ozbiljno pozabavio suštinom – zaštitom prava radnika. Ovi radnici su uglavnom angažovani na nisko kvalifikovanim poslovima i u potpunosti zavise od poslodavca. Sindikati se ne protive dolasku stranih radnika, posebno kada je u pitanju međukompanijska saradnja⁴⁰, ali su zabrinuti zbog uticaja na domaću radnu snagu - deficit radnih prava i održavanje niske cene rada. (Marković, SSMS. Zabeleženi su i slučajevi gde se domaći radnici otpuštaju, a na njihova mesta zapošljava jeftinija strana radna snaga.⁴¹ Nedostatak političke volje da se ova tema uvrsti u strateški okvir socijalnog dijaloga, uz dominaciju interesa stranih investitora i kapitala, dodatno otežava mogućnost sindikata da aktivno zastupaju prava radnika iz trećih zemalja. Prepreke nisu samo pravne i institucionalne, već i strukturne i političke – jer se pitanja radnih prava tretiraju sekundarno u odnosu na ekonomske interese, što dugoročno podriva zaštitu domaće i strane radne snage. U stvari se i strani radnici, kao i domaći ne smatraju resursom već potrošnom robom gde će se zadovoljiti određene potrebe i realizovati posao. (Todorović, SSSS

VI Zaključci i preporuke

Radnici migranti državljani trećih zemalja su u nepovoljnijem položaju u odnosu na rezidente. Prethodna analiza ukazuje da su u nepovoljnom položaju i upućeni radnici iz Srbije u

⁴⁰ Stellantisovoj fabrici Fijat Krajsler automobili Srbija za uvođenje treće smene nedostaju radnici. Nedavno je javnost obavestena da dolaze radnici iz Maroka i Nepala. Iz Sindikata FCA Srbija poručuju da su oni „protiv dovođenja radnika iz inostranstva, ukoliko nisu iz Stellantisovih fabrika, jer su i radnici iz Kragujevca odlazili na obuke i rad u Slovačku i Poljsku“. Problem sa nedostatkom radne snage u FCA može da bude rešen povećanjem zarada na nivo kojim bi zaposleni bili zadovoljni. Nije logično da je država Srbija kao vlasnik 33 odsto toliko ulagala u FCA da bi sada u fabrici radio neko iz Nepala ili nekih afričkih zemalja..“

⁴¹ AB ketering u istom danu je otpušteno 40 radnika iz Srbije a primljeno 20 Indijaca. Sindikat pokrenuo spor Epilog: radnicima iz Srbije je ponuđeno da se vrate na posao, ali su uslovi rada bili nezadovoljavajući, pa se mnogi nisu ni vratili. Indijci su ostali.



zemlje EU i radnici migranti DTZ koji su angažovani na radu u Srbiji. Nepotpuna statistika, različita pravna tumačenja i njihov kombinovani status „raspoređenog radnika“ i „radnog migranta“ nastao iz sumnjivog trenda „imigracije radne snage u svrhu upućivanja“ uz nejasnoće koncepta „uobičajene zemlje rada“ čine upućene radnike državljanke trećih zemalja posebno ranjivim u poređenju sa radnicima državljanima EU. Zbog nedostatka informacija, nepoznavanja zakona i izostanka institucionalne podrške ovi radnici su često žrtve prevara i eksploatacije kroz prekovremeni a neplaćeni rad, neisplaćivanja zarada, te angažovanju na poslovima visokog rizika bez prethodne obuke i odgovarajuće zaštitne opreme. Nepovoljan položaj radnika migranata DTZ, uglavnom angažovanim na nesigurnim slabo plaćenim poslovima stavlja u nepovoljan položaj domaću radnu snagu jer održava na niskom nivou zaradu i derogira radna prava. Ovakav položaj ne doprinosi unapređenju standarda rada i obesmišljava socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje.

Ne postoji posebna regulativa u EU za kolektivno pregovaranje na nacionalnom nivou, a time ni poseban okvir za transnacionalno kolektivno pregovaranje, osim postojanja evropskih radničkih saveta, kojima su data ovlašćenja informisanja i konsultacija, ali ne i ovlašćenja kolektivnog pregovaranja.

- Za Srbiju kao kandidata za pridruženje EU, neophodno je sprovođenje pregovora za mobilne radnike po pitanjima kao što su zapošljavanje, socijalno osiguranje i uslovi rada, uz punu podršku Evropske unije i osnaživanje i jačanje kapaciteta socijalnih partnera.

Kontrola i upravljanje migracijama bi trebalo da budu među glavnim prioritetima vlade Srbije u narednom periodu. Potražnja za stranom radnom snagom u zemljama domaćinima je ciklična, što znači da se u povoljnim vremenima srpske firme mogu suočiti sa izraženim nedostatkom radne snage u celom opsegu kvalifikacija. Čak i uz optimalnu strategiju migracija, Srbija će u doglednoj budućnosti ostati ranjiva na različite neželjene efekte zemlje koja izvozi radnu snagu, a istovremeno i prihvata veliki broj radnika migranata DTZ.

- Neophodno je da se Srbija angažuje sa Evropskom komisijom kako bi obezbedila da novi Pakt EU o migracijama i azilu, objavljen u septembru 2020. godine, ispuni svoje obećanje o „sveobuhvatnoj saradnji s partnerskim zemljama kako bi se pomoglo jačanju uzajamno korisne međunarodne mobilnosti.“
- Upodobljavanje evropskog zakonodavstva, razrešenje nekih nedoumica, kao i harmonizacija zakonodavstva u Srbiji sa evropskim direktivama i usaglašeno tumačenje pojmova takođe su



neophodni. Ovo bi trebalo imati u vidu i po pitanju perspektive upućivanja radnika na rad u inostranstvo, kao i prijema stranih radnika

- Sindikati, kao i poslodavci trebalo bi više da se angažuju, odnosno da više utiču na formiranje javnih politika. Akcioni plan za Poglavlje 19 (plan predviđa transpoziciju direktiva koje se mogu smatrati „paketom srodnog zakonodavstva EU i fokusiran je na informisanje i konsultovanje na nacionalnom nivou) pruža mogućnost da utiču na predstojeći proces usklađivanja zakonodavstva Srbije sa relevantnim standardima EU. Tema radnih migracija i nedostatka radne snage mora da se razmatra kroz socijalni dijalog. Za poboljšanje ekonomskih, socijalnih i radnih uslova uspostavlja se jedinstven pristup prema svim radnicima.

- Potrebna je bolja koordinacija, razmena informacija, unapređenje okvira radnog i socijalnog zakonodavstva, usklađivanje obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada. Strateškim upravljanjem i širom regionalnom saradnjom izbegao bi se disbalans ponude i potražnje radne snage i obezbedili uslovi za ekonomski i društveni razvoj.

Postoji potreba da se kroz podizanje kapaciteta socijalnih partnera, kao i sistemska rešenja proširi radno-pravna zaštita sa domaćeg terena na zaposlene radnike na privremenom radu u inostranstvu, kao i na radnike DTZ angažovane u Srbiji. Informativne kampanje, i jačanje poverenja radnika migranata i sindikata, uspostavljanje mreže savetovanja, kao i institucionalna podrška od izuzetnog su značaja za unapređenje standarda rada.

- Dobra praksa uspostavljenih mreža savetnika u sindikatima za podršku radnicima migrantima za sada samo kroz projektne aktivnosti trebalo bi da preraste u stalnu evropsku mrežu savetnika, uz podršku EU.

Reference

Akgüç M. and Zwysen W. (eds) (2025) *Moving under the radar Ongoing challenges for short-term intra-EU mobility*, ETUI, <https://www.etui.org/publications/moving-under-radar>

Arandarenko, M., (2022) Migracije, kvalifikacije i tržište rada, poglavlje IV *Nacionalni izveštaj o ljudskom razvoju- Srbija 2022* <https://hdr.undp.org.rs/poglavlje-4/index.html>



Arandarenko, M., Aleksić D., (2024) *Sustainable and socially just transnational sectoral labour markets for temporary migrants, Background report Serbia*, The Faculty of Economics and Business, University of Belgrade , <https://phaidrabg.bg.ac.rs/detail/o:35798>

Božić, B., Raković S. (2025). *Zapošljavanje i položaj stranih radnika u Srbiji - Deficiti i na tržištu rada i u radnim pravima*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/22260.pdf>

Danaj, S., Geyer, L., Cukut Krilić, S., Toplak, K. & Jevšnik, M. (2020). *Regional Case Study. From Bosnia and Herzegovina to Austria via Slovenia: Migration and posting of third-country nationals in the EU*. Dostupno na: <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/3797>

Petković Gajić, D., (2024) Upućivanje radnika tokom pandemije KOVID 19: trenutni izazovi i perspektive na primeru Srbije *Politički život : časopis za analizu politike*, Vol. 2024 No. 26 Article 7 (p. 105–116) https://doi.org/10.18485/fpn_pz.2024.26.7

POSTEN *Memorandum o razumevanju i saradnji sindikata u oblasti zaštite prava upućenih radnika, Upućivanje radnika kontrolne liste usklađenosti*, <https://en.sindikats.rs/2022/09/10/posten-project/>

Posting of third-country nationals: contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues Insights from case studies 2025 | ELA Strategic Analysis <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf>

Stanić, K., & Matković, G. (2021). *Premošćavanje jaza između zakonodavstva i prakse u upućivanju radnika POW-BRIDGE*. <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/objavljeno-istrazivanje-o-praksi-upucivanja-radnika-iz-srbije-na-rad-u-inostranstvo>

Urdarević, B., Misailović, J., (2025) *Glavni problemi radnog zakonodavstva u Srbiji* <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/FCD-Glavni-problemi-radnog-zakonodavstva-u-Srbiji.pdf>

Urdarević, B., Reljanović, M., Bradaš, S., Misailović J., *Kolektivno pregovaranje u Republici Srbiji*, <https://cdsr Srbija.org/wp-content/uploads/2024/03/Kolektivno-pregovaranje-u-Republici-Srbiji.pdf>

Zakon o zapošljavanju stranaca https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaposljavanju_stranaca.html, *Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje* <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-doprinosima-za-obavezno-socijalno-osiguranje.html>, *Zakon o uslovima upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo* https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uslovima_za_upucivanje_zaposlenih_na_privremeni_rad_u_inostranstvo_i_njihovoj_zastiti.html