

Бојана РАДЕВИЋ\*

## ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ЗАКОНСКОГ СКРАЋИВАЊА РАДНОГ ВРЕМЕНА КАО ИНСТРУМЕНТА БОРБЕ ПРОТИВ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

### Резиме

*Потребе тржишта рада за различитим облицима радног ангажовања запослених у мањем обиму од пуног радног времена условила су скраћивање радног времена. Последњих година скраћивањем радног времена, баве се, све изразитије, програми развоја многих земаља (изразити пример је Република Француска), а у циљу решавања њихових економских и социјалних проблема (проблема незапослености) и тражење излаза из економских криза, односно у циљу доприноса привредном и социјалном развоју једне земље. Но, законском нормом која се односи или на скраћивање радног времена или на увођење радног односа са непуним радним временом, ствара се само основ за уређивање радног времена, али о томе када су услови у привреди сазрели за једну такву меру и колико ће се радно време скраћивати све ређе одлучују законодавац, већ се одлуке доносе на нивоу гране делатности, односно одређеног сектора или чак на нивоу компаније. Стога, постоји сагласност да политика скраћивања и реорганизације радног времена треба да буде део глобалне стратегије јачања привреде ј и, унутар тога, да доприноси решавању проблема незапослености.*

**Кључне речи:** појам радног времена; скраћивање законске дужине радног времена; радни однос са непуним радним временом; незапосленост.

### І Увод

Правно регулисање радног времена има за циљ да успостави равнотежу различитих, често противречних, интереса запослених, послодаваца и државе.<sup>1</sup> Са аспекта интереса државе, остваривање права у вези са радним

---

\* студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду

1 Бранко А. Лубарда, *Радно право - Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 462.

временом је од битног значаја за очување начела поштене конкуренције (сузбијање нелојалне конкуренције), као и за спречавање сукоба јавног и приватног интереса, односно спречавање корупције, која и сама нарушава једнакост привредних субјеката на тржишту.<sup>2</sup> Док, регулисање радног времена са становишта интереса послодаваца најпре има своју економску условљеност – потреба да се уважава продуктивност, чије је повећање пре свега омогућено развојем нових технологија, а сам развој нових технологија доследно је економски омогућио и оправдао скраћивање радног времена.<sup>3</sup> Насупрот интересима послодаваца, регулисање радног времена за запослене има заштитни карактер који се огледа како у заштиту здравља и безбедности запослених на раду од прекомерног радног исцрпљивања тако и у очувању достигнутог нивоа примања запослених. Наиме, трајање радног времена је од суштинског значаја за плаћање за извршени рад – износ примања, пошто се основни модел плаћања запослених везује за плаћање по радном часу. Држава је та која својим законским регулисањем радног времена треба да усклади интересе послодаваца и запослених и да омогући флексибилност у расподели укупно расположивог рада на радноактивно становништво, односно да доприне се решавању проблема незапослености.<sup>4</sup> У том смислу као један од могућих инструмената за решавање проблема незапослености којем све чешће прибегавају европске државе је скраћивање радног времена посредством два механизма и то: скраћење законске максималне дужине радног времена и дефинисање законских норми о раду са непуним радним временом.<sup>5</sup>

Данас се за скраћивање законске максималне дужине радног времена посебно опредељују државе које страхују да би пораст атипичних уговора о раду могао да доведе до социјалног дампинга, због нижих зарада и непотпуне заштите.<sup>6</sup> Пример Француске као државе која се одлучила за скраћивање законске максималне дужине недељног радног времена на 35 часова, показује да је скраћивање законске максималне дужине недељног радног времена условљено растом продуктивности, али да скраћивање радног времена не доводи и до повећање зарада односно стандарда запослених сразмерно расту продуктивности. Такође, у Француској се

---

2 Љубинка Ковачевић, „Уређивање и скраћивање радног времена – основне тенденције и проблеми“, у: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко (ур.), *Социјална политика и криза*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 124.

3 Бранко Лубарда, *op. cit.*, стр. 464.

4 *Ibid.*, стр. 465.

5 Љубинка Ковачевић „Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?“, *Право и привреда*, бр. 9-12/2009, стр. 89.

6 *Ibid.*, стр. 128.

скраћивању законске максималне дужине радног времена приступало као једној од мера активне политике запошљавања, али исто тако то скраћивање законске максималне дужине радног времена није допринело смањењу броја незапослених у мери која је била очекивана. Са друге стране, већина европских држава покушава да реши проблем незапослености применом и доношењем законских одредби које се односе на радни однос са непуним радним временом. Закључивање и примена уговора о раду са непуним радним временом у пракси указала је на чињеницу да се ова мера све више користи као мера којом се заправо избегава повећање броја незапослених лица, односно истом одржава број запослених, на начин да се све више рад са пуним радним временом преображава у рад са непуним радним временом који уједно са собом повлачи и нижу зарату запослених. Такође, примена у пракси овакве врсте уговора указала је на постојање својеврсне дискриминације запослених са непуним радним временом у односу на запослене са пуним радним временом.

## II Одређење појма радног времена

Истраживање скраћивања радног времена претпоставља да је радно време утврђено, да је део правног система одређене земље и да се у пракси примењује. У том смислу је неопходно да се, пре питања која се односе на скраћивање радног времена, утврди појам радног времена.<sup>7</sup>

Закони многих држава, као и конвенције и препоруке Међународне организације рада, дефинишу радно време као период у коме се запослено лице налази на располагању послодавцу.<sup>8</sup> Под радним временом подразумева се период од почетка до краја дневног извршавања рада, током кога запослени ефективно обавља рад, односно на располагању је свом послодавцу, извршавајући своје дужности на радном месту или другом месту које послодавац одреди, у складу са важећим правом (законом, колективним уговором о раду и професионалним обичајима).<sup>9</sup> Другим речима, радно време је период током кога запослени ставља на располагање своју способност за рад послодавцу. Радно време, тако, укључује часове ефективног рада, као и часове који се изједначавају са ефективним радом током којих се запослени ставља на располагање послодавцу

7 Вида Чок, *Радно време и његово скраћивање – у упоредном и међународном праву*, Савремена администрација, Београд, 1986, стр. 9.

8 Зоран Радуловић, *Радно право*, Висока школа за пословну економију и предузетништво Београд, Београд, 2016, стр. 36.

9 Б. Лубарда, *op. cit.*, стр. 465.

за рад. Поред тога, у ефективно радно време урачунава се и оспособљавање у току рада за потребе послодавца.<sup>10</sup>

Одређивање појма радног времена укључује и одговор на питање да ли се у радно време урачунава и период у којем се, на захтев послодавца, запослени налази у стању приправности како би могао да се одазове позиву послодавца ако настане потреба за радом. Овде се пре свега мисли на случајеве дежурства и на друге случајеве у којима је запослени дужан да буде присутан на месту рада како би могао да обавља послове када се за њима укаже потреба. Овим је дефинисање радног радног времена отежано, јер је у теорији, законодавству и пракси радног права широко прихваћена дихотомија “радно време – време одмора”. Она подразумева да одређени временски период, са аспекта радног права, може бити квалификован или као радно време или као време одмора, будући да се ова два појма међусобно искључују.<sup>11</sup>

Време које запослени проводи у дежурству у просторијама послодавца треба разликовати од приправности за рад. Потоњи појам налази се у средишту конфронтације између професионалног и приватног живота запослених. Реч је о периоду у којем је запослени дужан да буде код куће или на неком другом месту на коме послодавац може да га контактира и да буде спреман да се благовремено одазове његовом евентуалном позиву за рад. Неспорно је да у време приправности запослени ставља послодавцу на располагање своје радне способности, али та расположивост није трајна (због (релативне) слободе запосленог да обавља личне активности), ни непосредна (због одсуства запосленог са места рада). Значај правне квалификације ових случајева огледа се у чињеници да од исте зависи да ли ће се приправности за рад узимати у обзир приликом рачунања (максималне) дужине радног времена или неће, како ће бити уважавано приликом обрачунавања зараде, да ли ће се евентуалне повреде запосленог у неком од тих периода сматрати повредом на раду и тако даље.<sup>12</sup> Тако на пример нормално, пуно, радно време у Немачкој и Аустрији не сме прећи 8 сати, а недељно радно време не сме прећи 40 часова, али су изузеци дозвољени за потребе дежурства и прековременог рада.<sup>13</sup>

10 *Ibid.*, стр. 466.

11 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 284.

12 Боривоје Шундерић, Љубинка Ковачевић, *Радно право - Приручник за полагање правосудног испита*, Књига 11, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2017, стр. 217.

13 Nada Bodiroga-Vukobrat, Sandra Laleta, Anton Jukić, „Posebnosti regulisanja radnog vremena u kontekstu Smjernica 2003/88/EZ s osvrtnom na nacionalna rešenja u Njemačkoj, Austriji i Hrvatskoj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v.29, бр. 1/2008, стр. 99.

### III Уређивање и законско скраћивање дужине радног времена, са посебним освртом на француско право

Држава која се често наводи у литератури као пример државе која је покушала да утиче на смањење незапослености скраћивањем законске максималне дужине недељног радног времена је Француска. У овој држави, серија режима реформи радног времена отпочела је још 1982. године, да би од 2000. године време ефективног рада код тзв. великих послодаваца било законом ограничено на 35 сати недељно, а 2002. године овај стандард проширен је и на послодавце који запошљавају и мање од 20 запослених.<sup>14</sup>

Уредба о скраћивању радног времена са 40 часова седмично на 39 часова седмично донета је 1982. године.<sup>15</sup> Од самог почетка рада на овој Уредби било је јасно да она представља само оквир за преговоре на основу којих ће се учесници (држава, послодавци и запослени) договорити о конкретним условима рада – са становишта радног времена.<sup>16</sup>

Пример Француске је нарочито значајан због настојања државе да конкретно и финансијски помогне акцију скраћивања радног времена, нарочито оног које значи отварање могућности за нова запошљавања. Истог дана, кад и Уредба о скраћивању радног времена и о годишњим одморима, донета је и Уредба о преузимању од стране државе плаћања неких доприноса социјалног осигурања у корист оних послодаваца који су предузели веће скраћивање радног времена. Крајњи циљ тих уредби јесте да се уведе радно време од 35 часова недељно, селективним, децентрализованим и уговорним путем. Преузимање поменутих обавеза од стране државе претходи закључивање уговора између државе и послодаваца или групе послодаваца - тзв. уговора солидарности, који су уведени истом уредбом. Послодавци се обавезују да створе додатна радна места, као резултат увећаног и убрзаног скраћивања радног времена. Поступак за закључивање таквих уговора је такође прописан, с тим да је битно то да је послодавац дужан да понуду за нова запослења депонује код Националне агенције за запошљава-

14 В. Чок, *op. cit.*, стр. 70.

15 Доношењу наведене Уредбе претходила је политичка акција Социјалистичке партије Француске. У свом манифесту усвојеном на ванредном конгресу 1981. године, она је предвидела да ће радно време постепено бити скраћено на 35 часова, после преговора спроведених између друштвених партнера. Донета Уредба као основно утврђује радну седмицу од 39 радних часова (као пуно радно време), у погледу плата у условима скраћеног радног времена, Уредба предвиђа њихову пуну, 100% компензацију једино за најниже зараде, док се у погледу осталих, компензација одређује према постигнутом резултату у преговорима који се воде по гранама или по предузећима. Нав. према: В. Чок, *op. cit.*, стр. 70.

16 *Ibid.*

ње, назначене у уговору. Послодавац је такође дужан да запосли приоритетно одређене категорије подносилаца захтева за запошљавање. У случајевима када додатна запошљавања произилазе из значајнијих скраћивања радног времена, држава преузима обавезу да уплати доприносе из социјалног осигурања, с тим да се узимају у обзир само нова радна места која су последица скраћивања радног времена, а не последица повећања продуктивности рада или повећања производње. Уредбом је посебно предвиђено да у случају непоштовања уговора о солидарности послодавац ће бити у обавези да плати новчану казну. Међутим, према подацима које је објавило Министарство рада Републике Француске резултати прописаних мера били су испод очекиваних, што је условило предузимање нових мера и доношење нових Уредби као и каснијих ближних објашњења у облику Упутстава.<sup>17</sup>

О значају који је Влада Француске придавала решењу проблема незапослености говори и податак да су у том периоду усвојени закони о плану развоја Француске. Поменути закони су предвиђали да се води глобална политика запошљавања, а не да се проблеми незапослености решавају као социјални проблеми. Стога је у програм запошљавања унето као битно да се смањи и боље организује радно време, на начин који ће истовремено доприносити смањивању незапослености и олакшати увођење нових облика организације производње и нових радних односа.<sup>18</sup>

Иницијално предвиђена као мера за смањење незапослености, мера скраћивања радног времена поставила је и питање могућности одрживости плата на истом нивоу приликом скраћивања радног времена. У том смислу Национални институт за статистику и план Републике Француске на захтев Генералног комесаријата за план Републике Француске је обавио и израдио економетријски модел који дозвољава да се изучава и предвиђа средњорочни развој производног система Француске. Израђен је модел назван *PROPAGE*. Једна од мера која је изучавана јесте и хипотеза о скраћивању радног времена на 32 часа седмично, при чему би плате биле у потпуности или делимично накнађене. Све то је учињено са становишта дејства те мере на запошљавање.<sup>19</sup>

Са претпоставком да радна седмица траје 32 часа и да нема компензације зарада, мање плате изазвале би смањивање потрошње (личне), али би се повећала конкурентност предузећа и подстицала нова инвестирања. Дошло би до пораста производности рада, што би изазвало осетно

---

17 *Ibid.*, стр. 79.

18 *Ibid.*, стр. 80.

19 *Ibid.*, стр. 81.

смањење цене неких производа у одређеним секторима.<sup>20</sup> Са друге стране, у ситуацији када би радно време износило 32 часа али са пуном накнадом плата, трошкове скраћивања радног времена сносила би пре свих предузећа, а не запослени. У томе је битна разлика у односу на претходну ситуацију. Последица тога је повећана инфлација, која би великим делом анулирала прихваћену накнаду плата. Због тога се и овде јавља смањење потрошње (благо), али конкурентност предузећа опада.<sup>21</sup>

Општи је закључак да обе варијанте, са накнадом или без накнаде плата, даје приближно исти резултат са становишта решавања проблема незапослености.<sup>22</sup>

Имајући у виду до тада постигнуте резултате у смањивању незапослености, као и делимичан неуспех трипартитних преговора о мерама које треба да допринесу флексибилности запошљавања, Влада Француске је донела значајне уредбе, којима се, између осталог уређује и питање запошљавања са делимичним радним временом. Наиме, држава подстиче запошљавање нових, незапослених лица у режиму делимичног радног времена, с тим да би се могле користити материјалне бенефиције обезбеђене од стране државе потребно је да се ради о одређеној категорији незапослених лица (лицима која примају накнаду за незапосленост, лицима којима је то право истекло али се и даље налазе на евиденцији Службе за запошљавање или о лицима која се налазе на поменутој евиденцији дуже од годину дана), да рад у режиму делимичног радног времена не сме да буде краћи од 18 нити дужи од 32 часова седмично и да је забрањено да лица примљена са делимичним радним временом замене лица са пуним радним временом.<sup>23</sup>

Постепено скраћивање радног времена у Француској, доношење низа уредби и закона, низ истраживања која су се спроводила како би се предвидели ефекти скраћивања радног времена омогућиле су увођење радног времена од 35 часова недељно. Увођење радног времена од 35 часова недељно је једно од најхрабријих, вероватно и најсложенијих социјалних реформи у последње време које је учињено у развијеним капиталистичким државама, иако иницијално уведена као мера за смањење незапослености. Влада Француске уложила је велики труд да осми-

---

20 *Ibid.*

21 Сматра се према овој хипотези да се може очекивати стварање нових 650.000 радних места, тј. половина од 1.300.000 очекиваних. Дакле, и у овом случају незапосленост би била сведена на око 500.000 лица. Нав. према В. Чок, *op.cit.*, стр. 81.

22 *Ibid.*, стр 82.

23 *Ibid.*

сли план како би се увођењем пуном радног времена од 35 часова недељно избегло велико оптерећење француских компанија, те да је у том смислу увођење радног времена од 35 часова недељно у Француској довело уједно и до модернизације француских компанија. Наиме, скраћивањем радног времена Влада Француске је покушала да том мером интегрише циљеве попут смањења незапослености, одржавање и побољшање конкурентности пословања и побољшање квалитета живота радника. Но, после извесног времена поставило се питање да ли је и у којој мери ова политика Владе Француске довела до остварења иницијално постављених циљева, те које жртве је ова политика морала да поднесе ради остварења задатих циљева и да ли су исте жртве друштвено оправдане?

Од доношења закона, тј. од његовог ступања на снагу дошло је до повећања броја запослених, односно до брзог раста броја запослених. Но, не у мери у којој је то било планирано, дакле скраћивање радне недеље није допринело стварању између 600.000 и 800.000 радних места, како је иницијално планирано, већ су процене да је отворено око 350.000 радних места између 1998. и 2002. године.<sup>24</sup> Међутим, услови на тржишту и економска криза показали су да је временом поново почео да се појављује проблем незапослености, те да је спровођење реформе скраћивања радне недеље само краткорочно довело до смањења броја незапослених. Наиме, као један од често идентификованих узрока је систем заштите радника који ограничава запошљавање и отпуштање радника. Односно, емпиријска истраживања су показала да проблем лежи негде другде, а један од могућих фактора је комбинација дутотрајне накнаде за незапослене и непостојање мотивације незапослених да се врате на посао. Међутим, имајући у виду да је са доношењем овог закона у Француској паралелно донето и низ других закона, поставило се питање да ли је мера скраћивања радног времена довело до тога или доношење неких других закона.

Скраћивањем законске максималне дужине радног времена у Француској је са једне стране дало скромне резултате у области запошљавања, а са друге стране отворило могућност злоупотребе управљачких овлашћења од стране послодаваца, у смислу неформалних захтева послодаваца да се ради дуже од уговореног радног времена. Такође, повећало је слободу послодаваца да другачије уреди радно време, односно омогу-

---

24 Горан Чворовић, „Вандредно стање у француској економији“, *Вечерње новости*, 18.01.2016. године, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:586634-Francuska-proglasila-ekonomsko-vandredno-stanje>, 25.2.2019.



ћило им увођење нестандартног радног времена, као и проузроковало талас колективних радних спорова.<sup>25</sup>

Дакле, стварна последица увођења пуног радног времена од 35 сати недељно у Француској јесте понашање послодаваца, јер је само појачала њихову већ изражену невољност да раднике запошљавају на неодређено време. То и јесте један од чинилаца високе продуктивности француских радника. Компаније ће радије уложити у процесе који доносе уштеду у радној снази него примати нове раднике.<sup>26</sup>

Увођење 35 часовне недеље условило је модернизацију француских компанија што је подразумевало издвајање додатних средстава из буџета.<sup>27</sup> Дакле, цену скраћивања радног времена у Француској платили су углавном Влада Француске и запослени, јер је скраћивањем радног времена дошло и до значајног смањења пореских доприноса.<sup>28</sup>

Са друге стране показало се да предметна мера отвара могућност за боље усклађивање професионалних и породичних обавеза запослених, што је, по свој прилици, и њена највећа предност.<sup>29</sup> Такође, као један од

25 Stan De Spiegelaere, Agnieszka Piasna, *The why and how of working time reduction*, European Trade Union Institute, Brussels, 2017, стр. 69-71.

26 Закон је поново доспео у сферу интересовања јавности због његове друге последице, која није била планирана, а осветљена је у спору Француске електропривреде (EDF) и њених радника. Имајући у виду да су радили 39,5 сати недељно, службеници ове електроенергетске компаније су, у време реформе, као надокнаду добили додатна 23 дана годишњег одмора, поврх 27 дана на које већ имају право. Али, то није долазило до изражаја у моменту када је Електропривреда Француске била заштићена од суровости конкуренције. Давање таквих друштвених обавеза је, заиста, било уобичајено у време када су компаније биле заштићеније. Но, у време економске кризе високо задужена Француска електропривреда више није била у могућности да радницима обезбеди дуге годишње одморе, који су представљали средство за умирење радника. Наиме, приликом нових преговора у вези са скраћивањем годишњих одмора, циљ те компаније није био да скраћивањем годишњих одмора радника запосли више радника, већ да додатно ангажује постојећих 129.000 радника. Нав. према: Горан Чворовић, „Вандредно стање у француској економији“, *Вечерње новости*, 18. јануар 2016. године, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:586634-Francuska-proglasila-ekonomsko-vandredno-stanje>, 25.02.2019.

27 Наиме, процене су да укупни трошкови увођења 35 часовне недеље за државу износе 21,4 милијарде евра. Такође, као једна од критика које се наводе на рачун скраћивања радног времена јесте и стагнација зарада. У периоду од 2000. до 2005. године, зараде у приватном сектору су расле у просеку само 0,5% годишње, док је БДП растао за 1,6%. Нав. према: Горан Чворовић, „Вандредно стање у француској економији“, *Вечерње новости*, 18. јануар 2016. године, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:586634-Francuska-proglasila-ekonomsko-vandredno-stanje>, 25.02.2019.

28 S. De Spiegelaere, A. Piasna, *op. cit.*, стр. 69.

29 Љ. Ковачевић, „Уређивање и скраћивање радног времена – основне тенденције и проблеми“, *op. cit.*, стр.129.

позитивних утицаја скраћивања радног времена у Француској наводи се и чињеница да је исто проузроковало повећање запослености старијих запослених, односно скраћена радна недеља допринела је да старији запослени остају дуже радно активни.<sup>30</sup>

У периоду од 2008. године до 2009. године у Француској, као и у другим европским државама долази до раста броја незапослених као последица наглог пада потрошње и кредитног слома. Компаније које су трпеле велики пад потражње увеле су низ статутарних мера и мера договорених кроз колективно преговарање како би одговориле на кризу у привреди, као што је „делимична незапосленост“. „Делимична незапосленост“ је инструмент тржишта рада који је уведен како би се осигурала делимична накнада радницима који раде скраћено током кризног периода. Овај је инструмент усвојен посебно у аутомобилској, металској и хемијској индустрији, као и у грађевинарству. Средином октобра 2008. године учињено је неколико побољшања у регулацији делимичне незапослености. Након предлога председника да се поновно преговара о колективном уговору о делимичној незапослености из 1968. године, социјални су партнери пристали на повећање накнаде коју исплаћује држава, повећање минималне плате, продужење периода у којем се добија накнада за делимичну незапосленост са 600 односно 800 на 1.000 сати и продужење са четири узастопне недеље на шест. Надаље, одлучено је да ће од 2009. године радници с непуним радним временом (они који у просеку раде мање од 18 сати недељено) такође имати право на накнаду за делимичну незапосленост. Социјални партнери – а посебно Француска демократска конфедерација рада, су указали на потребу усвајања мера везаних за оспособљавање раднике у делимичној незапослености и оснивање „кризних фондова“ које ће финансирати остали јавни фондови за струковно оспособљавање. Међутим, послодавци су истакли потребу укључивања институција за осигурање у случају незапослености приликом доношења мера струковног оспособљавања за делимично незапослене и указали на њихову улогу у доношењу одлука везаних за коришћење тих фондова. Најоспораваније питање је повећање обавезних доприноса послодавца за мере стручног оспособљавања.<sup>31</sup>

30 S. De Spiegelaere, A. Piasna, *op. cit.*, стр. 70.

31 Vera Glassner, Béla Galgóczi, „Odgovori na krizu na razini poduzeća: mogu li se skraćivanjem radnoga vremena spasiti radna mjesta?“, *European Economic and Employment Policy*, ETUI Policy Brief 1/2009. <http://sindikalizam.org/wp-content/uploads/2014/09/Glasner-Vera-i-Bela-Galgosi.-Radno-vreme-i-spas-radnih-mesta.-ETUI-Policy-Brief-1.2009..pdf>, 10.02.2019.

У том периоду пропратна мера политике активног тржишта рада били су такозвани уговори о професионалној транзицији. Наведеним уговорима одређују се компензације за раднике проглашене технолошким вишком тако да се финансирају 80 посто њихових бруто прихода током годину дана, а у том периоду дотични радници се струковно оспособљавају. Та мера, у почетку прихватљива само компанијама са више од 1.000 запослених, сада је проширена на све компаније. Социјални партнери и агенције за запошљавање имају обавезу да пронађу решења која би осигурала струковно оспособљавање и за незапослене. Такође, у случајевима у којима се не може избећи технолошки вишак, мера „добровољног одласка“ гарантује отпремнину за раднике уз услов да уз њихово отпуштање постоји социјални план.<sup>32</sup>

Поред скраћивања законске максималне дужине радног времена на 35 часова недељно и увођење низа пропратних мера политике активног тржишта рада, Француска је 2016. године имала три и по милиона радно способних грађана који уопште не раде. Дакле, без обзира на постигнуте резултате, Влада Француске не успева да успостави одрживи ритам смањења незапослених.<sup>33</sup>

## **V Закључивање и примена уговора о раду са непуним радним временом**

Подела рада путем скраћивања радног времена у већини европских држава остварује се заснивањем радног односа са непуним радним временом, јер уговор о раду са непуним радним временом може бити коришћен као инструмент за стварање нових радних места, односно за укључивање незапослених у тржиште рада или лакше напуштање овог

32 *Ibid.*

33 Од 2012. године, број људи без посла порастао је за 650.000. Француска влада је предузела низ мера са тенденцијом да се смањи број Француза на бироу рада. Почетком 2016. године предложила је реформу постојећег Закона о раду која би увела измене које би омогућиле компанијама да реорганизују радну недељу од 35 сати, уведена 2000. године и према потреби је продуже на 48 сати, док би дневно могло да се ради до 12 часова. Међутим, предложена реформа изазвала је бурну реакцију синдиката и омладинских организација против Владе Француске и штрајкове широм земље. Што је довело до тога да је Закон о раду остао непромењен, а као мера за борбу против незапослености Влада Француске је прописала да ће свако средње или мало предузеће, с мање од 250 запослених, за свако ново отворено радно место добити 2.000 евра, те је уједно најавила план за додатно школовање чак пола милиона незапослених. Нав. према: Горан Чворовић, „Вандредно стање у француској економији“, *Вечерње новости*, 18. јануар 2016. године, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:586634-Francuska-proglasila-ekonomsko-vandredno-stanje>, 10.02.2018.

тржишта. У преамбули Конвенције о раду са непуним радним временом указује се на потребу промовисања заснивања радног односа са непуним радним временом као један од начина за смањење незапослености. У Конвенцији се од држава захтева да ускладе своје законе и регулативе у области рада са непуним радним временом не би ли се та врста радног односа учинила доступнијом и привлачнијом за незапослена лица и да се у земљама у којима постоје службе за запошљавање исте искористе да, приликом предузимања мера запошљавања, идентификују и објаве могућности за рад са непуним радним временом.<sup>34</sup>

Државе бројних земаља уводе разне мере у циљу промовисања закључивања уговора са непуним радним временом. Са њихове тачке гледишта на тај начин се постојећа радна места чине доступнијим што посебно доприноси смањењу броја незапослених. Стога државе предузимају серију мера ради промовисања ове врсте запослења, посебно међу младим људима без радног искуства и међу лицима која су дужи период незапослена за које се овај вид запослења указује као једини могући.<sup>35</sup> Међутим, са становишта послодавца, приликом заснивања овакве врсте радног односа, битан је моменат трошкова који исти проузрокује. У одређеним ситуацијама лични трошкови су већи за запослене који раде са непуним радним временом од личних трошкова запослених који раде са пуним радним временом и који не могу лако бити смањени на име мањег броја радних сати. Административне баријере као и трошкови запошљавања радника са непуним радним временом варирају не само од државе до државе, већ и између послодаваца. Стога једна од најефикаснијих мера за подстицање заснивања овакве врсте радног односа је регулисање на нивоу државе правила и олакшица за заснивање радног односа са непуним радним временом.<sup>36</sup> Наиме, потреба послодавца за јефтинијом и флексибилном радном снагом и ситуација на тржишту у смислу високе стопе незапослености наводе се у научној и стручној литератури, као два мотива послодавца за увођење рада са непуним радним временом.<sup>37</sup> Када је реч о запосленима, овај облик радног односа појављује се као шанса за боље усклађивање професионалних и приватних обавеза. У

34 Jill Murray, *Social justice for women? The ILO's convention on part-time work*, Centre for Employment and Labour Relations Law, University of Melbourne, 1999, стр. 7-10.

35 International Labour Conference, *Part-time work*, 80th Session, Geneva, 1993, стр. 1.

36 *Ibid.*, стр. 56.

37 Fagan Colette, Smith Mark, Anxo Dominique, Letablier Marie-Thérèse, Perraudin Corinne, *Part time in European companies*, European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin, 2004-2005, стр. 10.

том смислу, непуно радно време може представљати избор запослених, иако је оно у већини случајева последица потребе да се прихвати неопходно запослење.<sup>38</sup> Тржишна утакмица и од послодавца и од запосленог захтева прилагођавање новим условима којима је циљ прилагођавање потребама тржишта и рационализација трошкова пословања.<sup>39</sup>

Према Европској стратегији запошљавања Европске уније, експанзија запошљавања са непуним радним временом представља важан допринос обезбеђивању веће запослености. Унутар Европске уније, Холандија се издваја као држава са највећим бројем радника са непуним радним временом, осим Холандије рад са непуним радним временом значајно је заступљен и у Немачкој, Великој Британији, Данској и Шведској.<sup>40</sup> Дакле, правило је да што је тржиште рада развијеније, то је мање заступљен класичан облик заснивања радног односа са пуним радним временом.<sup>41</sup>

Посматрана као мера за решавање проблема незапослености, закључивање уговора са непуним радним временом, односно закључивање радног односа са четворочасовним дневним радним ангажманом омогућава да се на истом радном месту наизменично радно ангажују два незапослена лица, која би стицали сва права по основу рада у пуном обиму, а личне приходе сразмерно раду и постигнутим радним резултатима. Са друге стране, омогућавањем запосленима са пуним радним временом

---

38 Европска фондација за побољшање животних и радних услова спровела је анкету о могућности запошљавања у будућности широм чланица Европске уније. У анкети су постављена питања попут: Ко жели да ради? Када? И зашто? У анкети су учествовали запослени и људи који планирају да се запосле у наредних 5 година. Резултати анкете показали су да четири петине запослених раде са пуним радним временом, коју већину чине мушкарци са 92%, а жене са 62%. У већини земаља већину запослених који раде са непуним радним временом чине жене. Већина запослених који раде са пуним радним временом волели би да редукују своје радно време, док је ово жеља за трећину запослених који раде са непуним радним временом. Просечна радна недеља према истраживању износи 39 часова, али генерална жеља испитаника је да се радна недеља сведе на 34,5 часова. Скоро половина испитаника сматра да прелазак на рад са непуним радним временом може нашкодити њиховој каријери и нешто мањи проценат испитаника сматра да је рад са непуним радним временом неповољнији са аспекта социјалне заштите и социјалне сигурности. Трећина испитаника који раде са пуним радним временом сматра да би њихов послодавац видео њихов захтев да се смањи радно време као повољан. Нав. према: Gasparini Giovanni, Parent-Thirion Agnès, Latta Mia, Nanteuil de Matthieu, *Full time or part-time realities and options*, European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin, 1998, стр. 1-7.

39 Marija Zuber, „Radna i socijalna prava zaposlenih u nepunom radnom vremenu u Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, godina 13, број 1, 2006, стр. 173.

40 *Ibid.*, стр. 4-5.

41 M. Zuber, *op. cit.*, стр. 175.

да, анексом уговора о раду, промене осмочасовно радно време у четворочасовно, у свим случајевима где постоји слободно изражена иницијатива и сагласност уговорних страна, доводи до омогућавања новог четворочасовног запошљавања сада незапослених лица.

Посебно је потребно напоменути да се овом врстом уговором заснива атипичан радни однос. Атипичност радног односа са непуним радним временом огледа се већ у томе што се заснива радни однос са радним временом које траје краће од пуног радног времена.<sup>42</sup> Оно што се јавља као дилема у теорији и пракси је питање да ли је радник са непуним радним временом дискриминисан на одређени начин у односу на радника са пуним радним временом. Стога се приликом правног регулисања радног односа са непуним радним временом полази од начела једнакости и начела сразмерности. Ова начела подразумевају да се запосленима са непуним радним временом обезбеде иста права и исти услови рада као и запосленима са пуним радним временом, као и да одређена права из радног односа, због њихове специфичне природе, запослени са непуним радним временом остварује у редукованом обиму сразмерно времену проведеном на раду када за то постоје оправдани разлози. Ипак у пракси, долази до одступања од ових начела. У том смислу посебно треба истаћи проблем прековременог рада запослених са непуним радним временом. Наиме, послодавац може захтевати прековремени рад и од запосленог који ради са непуним радним временом, а имајући у виду да би прековременим радом требало сматрати рад дужи од радног времена утврђеним у уговору о раду, у том случају запослени са непуним радним временом који ради дуже од уговором предвиђеног радног времена би требало да остварује право на увећану зараду. Међутим, право на увећану зараду запосленог са непуним радним временом се признаје само онда када пређе границу пуног радног времена, што доводи до могућности злоупотребе управљачких овлашћења од стране послодавца и увођења прековременог рада.<sup>43</sup>

## V Закључак

Незапосленост је била, јесте и биће један од најозбиљнијих и често најтежих проблема везаних за тржиште рада. Стопа незапослености је индикатор ефикасности једне привреде. У пракси велики број незапосле-

42 Љ. Ковачевић, „Уређивање и скраћивање радног времена – основне тенденције и проблеми“, *op. cit.*, стр.125.

43 Љубинка Ковачевић, „Уговор о раду са непуним радним временом: однос начела једнакости и начела сразмерности“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр. 445-446.

них људи ствара значајне трошкове на индивидуалном и друштвеном нивоу. За државу то значи смањење прихода по основу пореза на доходак, веће буџетске издатке за предузимање мера активне политике запошљавања, али изнад свега неискоришћен потенцијал радне снаге.

Главно питање које се поставило је да ли је скраћивање радног времена једна од мера која дугорочно и делотворно решава или само доприноси решавању проблема незапослености. Имајући у виду наведени пример Француске као државе која је увела радно време од тридесет пет часова недељно, свакако можемо рећи да скраћивање радног времена доприноси ублажавању проблема незапослености, али не решава проблем незапослености.<sup>44</sup> Пракса показује да се скраћивањем радног времена више може успети у одржавању броја запослених на постојећем нивоу, него што се обезбеђује експанзија запошљавања.<sup>45</sup>

Такође, скраћивањем радног времена путем закључивања и применом уговора о раду са непуним радним временом као једна од мера у којој је препознат потенцијал за решавање проблема незапослености условило је настанак и пораст атипичних радних односа. Пораст атипичних уговора о раду је узрокована техничким и технолошким напретком, као и економским кризама које су уследиле последњих деценија у свету. Специфичност овакве врсте уговора условљава успостављање равнотеже између, са једне стране флексибилности која се односи на радно време, а са друге стране сигурности у погледу остваривања права из радног односа. Одлука запослених да изабере овакву врсту радног односа углавном је последица широко распрострањеног проблема незапослености, а не последица слободног избора радника. Стога, услед условно речене нужности прихватања такве врсте радног односа од стране незапослених јавља се потреба да се оваква врста радног односа посебно регулише од стране законодавца, те предвидити посебну заштиту лица која су запослена са непуним радним временом.

Политика скраћивања и реорганизације радног времена свакако треба да буде део глобалне политике јачања привреде и унутар тога, да доприноси решавања проблема незапослености. С тим да поступак скраћивања радног времена би требало спровести само у одређеним сегментима привреде једне земље, те постепено и у етапама. Негативне ефекте скраћивања радног времена, на које смо указали на примеру Француске, друге европске државе данас елиминишу спровођењем одређених мера, попут

---

44 В. Чок, *op. cit.*, стр. 159.

45 *Ibid.*, стр. 160.

улагања у модернизацију привреде, с тим да су и те мере одређеног трајања. Државе их спроводе само док траје потреба за елиминисањем негативних ефеката. Но, државе својим интервенисањем попут доношења низа прописа и економским подстицањем послодаваца, свакако посредно утичу на смањење незапослености, стога се да уочити да није могуће у таквим условима изоловано посматрати дејство скраћивања радног времена на решавање проблема незапослености, већ исту треба посматрати као једну од низа мера које доприносе смањивању незапослености.

**Војана RADEVIĆ**

### ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF LEGAL SHORTENING OF WORKING TIME AS AN INSTRUMENT FOR THE FIGHT AGAINST UNEMPLOYMENT

#### *Summary*

*The labor market needs for various forms of working engagement of employees on a smaller scale than full-time have caused shortening of working time. In the last years of shortening working time, the development programs of many countries are increasingly being dealt with (for example, the Republic of France), in order to solve their economic and social problems (unemployment problems) and seek exit from economic crises, ie in order to contribute to economic and social development of a country. However, the legal norms that apply either to the shortening of working hours or to the introduction of part-time employment, only create the basis for the editing of working hours, but about when the conditions in the economy have matured for such a measure and how much the working hours the legislator decides less often, but the decisions are made at the level of the branch of activity, or a particular sector, or even at the level of the company. Therefore, it is agreed that the policy of shortening and reorganizing working time should be part of a global strategy for strengthening the economy and, in addition, contribute to tackling the unemployment problem.*

**Keywords:** *concept of working time; shortening the legal length of working hours; part-time employment; unemployment.*