

***Ex-ante* анализа
о успостављању правног оквира
за радне праксе у Републици Србији**

Јелена Жарковић¹, Драган Алексић², Дарко Божичић³

Новембар, 2021.

¹ Економски факултет, Универзитет у Београду

² Економски факултет, Универзитет у Београду

³ Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

Овај документ објављује Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије, уз техничку и експертску подршку UNICEF-а и Европске банке за обнову и развој (EBRD). Ставови изречени у анализи припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званични став UNICEF-а у Србији нити EBRD-а.

Подржано од стране:



European Bank
for Reconstruction and Development

unicef 
za svako dete

Садржај

Увод.....	3
1. <i>Анализа постојећег стања у области радних пракси и идентификовање промене коју треба постићи.....</i>	4
1.1. Појам и врсте радних пракси.....	4
1.1.1. Пракса као обавезан део формалног образовања	5
1.1.2. Пракса као обавезан услов за обављање одређених занимања	5
1.1.3. Пракса као мера активне политике запошљавања.....	5
1.1.4. Пракса на отвореном тржишту рада	5
1.2. Значај радних пракси за транзицију ка тржишту рада.....	6
1.3. Практике у Европској унији: регулаторни оквир и утицај на положај младих на тржишту рада.....	9
1.4. Распрострањеност радних пракси у Републици Србији.....	13
1.5. Анализа остварених резултата програма пракси у Србији	14
1.6. Идентификовање важећих прописа у области радних пракси у Републици Србији	19
1.7. Анализа проблема и утврђивање промена које треба да се постигну увођењем радних пракси у правни систем Републике Србије.....	25
2. <i>Идентификовање могућих опција тј. потенцијалних мера</i>	28
3. <i>Анализа ефеката различитих опција и избор оптималне опције.....</i>	32
3.1. Позитивни и негативни аспекти различитих правних решења	32
3.2. Идентификација потенцијалних ризика у спровођењу радних пракси.....	39
3.3. Анализа трошкова и користи спровођења радних пракси	40
4. <i>Закључне напомене и препоруке</i>	45
Референце	48
Литература	48
Прописи и плански документи.....	50
Анекс 1. <i>Утврђивање циљева</i>	52
Анекс 2. <i>Анализа ефеката на друштво</i>	53

Увод

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања августа месеца 2021. године формирало је радну групу са циљем да размотри могућности за унапређивање програма радних пракси у Републици Србији. Радна група је закључила да је неопходно успостављање правног оквира за спровођење радних пракси као значајног инструмента за повећање запошљавања младих у Републици Србији. Са тим у вези донета је одлука о потреби спровођења *ex-ante* анализе како би се формулисала потенцијална решења за потребе законског оквира за спровођење радних пракси, која треба да обухвате позитивна упоредноправна искуства, као и да буду у складу са међународним стандардима рада.

У складу са описаним задатком, ова анализа има за циљ да укаже на кључне појмове у вези са радним праксама, да анализира постојеће стање за спровођење радних пракси, те да на основу тога утврди промене које треба да се постигну увођењем радних пракси у правни систем Републике Србије, са крајњим циљем да омогући избор за оптимална законска решења у вези са спровођењем радних пракси.

Предметна анализа спроведена је на методолошким основама постављеним Законом о планском систему,⁴ Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (у даљем тексту Уредба),⁵ као и на партиципативној основи. Полазећи од значаја предмета анализе, од посебне важности било је укључивање и субјеката који непосредно учествују у програмима радних пракси – младих и послодаваца. Њихови ставови о релевантним питањима у вези са радним праксама прикупљени су захваљујући претходном деловању UNICEF-а који је у току прве половине маја месеца текуће године спровео анкету међу младима како би испитао њихове ставове о радним праксама.⁶ У анкети је учествовало укупно 1030 младих. Анализа прикупљених података показала је да се претежно ради о испитаницима млађим од 30 година што потврђују подаци о узрасној категорији и тренутном статусу испитаника. Резултати испитивања ставова младих о радним праксама представљају Прилог 1 ове анализе.

Пре тога, марта 2020. године, UNICEF је спровео анкету и међу послодавцима. Циљ анкете јесте стицање увида у факторе који мотивишу организације тј. послодавце да ангажују практиканте, као и идентификовање кључних препрека у њиховом ангажовању. На позив за учешће у анкети одазвало се укупно 58 организација. Резултати испитивања ставова послодаваца о радним праксама представљају Прилог 2 ове анализе.

Анализа је представљена на састанцима Радне групе за радне праксе у два наврата. Прво је 8. октобра 2021. године представљен правни део анализе, а потом је 19. октобра исто учињено са економским делом анализе. Са тим у вези, у тексту ове анализе узете су у обзир сугестије и ставови чланова радне групе истакнути на поменути састанцима, а поводом дискусије која се отворила у вези са представљањем резултата правног, односно економског дела анализе.

⁴ "Службени гласник Републике Србије", бр. 30/2018.

⁵ "Службени гласник Републике Србије", бр. 8/2019.

⁶ Спроведено испитивање ставова младих и послодаваца не представља замену за консултације које са овим групама треба да буду спроведене у поступку легислативне процедуре. Даље консултације су по требне из разлога што успостављање правног оквира за радне праксе намеће теме које у претходним консултацијама нису испитане.

1. Анализа постојећег стања у области радних пракси и идентификовање промене коју треба постићи

У наредном делу анализе биће најпре представљено одређење радних пракси и њихове врсте. Затим ће бити приказан регулаторни оквир за радне праксе у Европској унији и утицај на положај младих на тржишту рада, након чега ће бити анализирана ситуација у Републици Србији. Прво ће бити приказани подаци који говоре о њиховој заступљености и квалитету, након чега следи анализа правног оквира за радне праксе у Републици Србији и остварених резултата досадашњих програма пракси. На основу анализе постојећег стања дефинише се промена коју треба постићи.

1.1. Појам и врсте радних пракси

Пре него што се упустимо у дубљу анализу ефеката увођења радних пракси у правни систем Републике Србије, неопходно је да одредимо појам радних пракси. Иако на први поглед то можда делује као лак задатак, заправо и није тако. У најширем смислу, појам праксе подразумева стицање искуства у обављању послова и радних задатака кроз процес рада. За овај процес стицања искуства и практичних знања у радном окружењу код послодавца присутни су различити термини у нашем језику. Најчешће се употребљавају термини као што су приправништво, стажирање, волонтирање,⁷ стручна пракса, радна пракса. Сви ови термини иако слични, у себи крију одређене појмовне разлике. То заправо значи да постоји више појавних облика пракси.

Постојање више различитих термина којима се означавају праксе није карактеристика само нашег језика. Слично је и у енглеском језику, где су такође присутни различити термини којима се означава процес стицања искуства и практичних знања у радном окружењу код послодавца.⁸

У свеобухватној студији о радним праксама коју је Европска комисија спровела 2012. године,⁹ издвајају се четири различите врсте пракси, које све имају исту сврху – стицања радног искуства кроз практичан рад. У питању су следеће врсте пракси:

- 1) Пракса као обавезан део формалног образовања (*Traineeships during Education*);
- 2) Пракса као обавезан услов за обављање одређених занимања (*Traineeships as Part of Mandatory Professional Training*);
- 3) Пракса као мера активне политике запошљавања (*Traineeships as part of Active Labour Market Policies for Unemployed*);
- 4) Пракса на отвореном тржишту рада (*Traineeships in the Open Labour Market*).

⁷ Волонтирање је уређено Законом о волонтирању ("Службени гласник Републике Србије", бр. 36/2010). Сходно члану 2 овог закона, волонтирање представља "добровољно пружање услуге или обављање активности од општег интереса, за опште добро или за добро другог лица, без исплате новчане накнаде или потраживања друге имовинске користи." Из тога произлази да волонтирање не представља облик радних пракси.

⁸ У енглеском језику користе се термини *Apprenticeship*, *Traineeship*, *Internship*.

⁹ European Commission, *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States: Final Synthesis Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

У циљу бољег разумевања радних пракси које су предмет ове анализе, указаћемо на основне карактеристике различитих врста радних пракси.

1.1.1. Пракса као обавезан део формалног образовања

Овде је реч о пракси која се спроводи као део образовног програма у средњим стручним школама, односно као део студијског програма високошколских установа. Сврха ове врсте пракси јесте да ученици, односно студенти теоријско знање стечено у школским клупама, паралелно са процесом учења, примене и у реалном радном окружењу. На овај начин, поред стицања стручних знања, ученици односно студенти упознају се са условима рада, стичу искуство у раду, развијају професионализам у раду кроз школовање, изграђују своје професионалне контакте, што све у крајњем циљу треба да допринесе њиховој спремности за излазак на тржиште рада након окончања школовања. Од претходно поменутих термина, најадекватнији за овај вид праксе био би – ученичка или студентска пракса.

1.1.2. Пракса као обавезан услов за обављање одређених занимања

Полазећи од ширег друштвеног значаја која имају одређена занимања, императивним прописима као услов за њихово обављање предвиђа се полагање стручног испита. Полагањем тог испита проверава се стручна оспособљеност кандидата за самостално обављање послова у оквиру таквог занимања. Међутим, да би се уопште остварила могућност за кандидата да полаже стручни испит, неопходно је да се оствари један претходни услов. Тај услов односи се на стицање радног искуства након окончања високог образовања. Трајање потребног периода за стицање радног искуства зависи од занимања за које се полаже стручни испит. Сви ови услови, као што је наведено, одређују се императивним прописима, а везују се за занимања у оквиру медицинске, правничке или на пример инжењерске професије.

Од претходно поменутих термина, најадекватнији за овај вид праксе био би – приправништво. Приправником се сматра лице које први пут заснива радни однос за занимање за које је стекло одређену врсту и степен стручне спреме. Дакле, није реч о лицу које се први пут запошљава, већ о лицу које се први пут запошљава на пословима за које потребна одговарајућа врста и степен стручне спреме.

1.1.3. Пракса као мера активне политике запошљавања

Активна политика запошљавања подразумева скуп мера усмерених ка унапређивању запошљавања. Ова врста пракси представља једну од мера за реализацију активне запошљавања. У том циљу показала се као вишеструко ефикасна, нарочито у односу на следеће категорије незапослених лица: 1) младе; 2) лица са ниским стручним квалификацијама или без стручних квалификација; 3) теже запошљиве категорија становништва. Због описаног значаја, присутна је како у свим државама чланицама ЕУ, тако и у нашој држави.

1.1.4. Пракса на отвореном тржишту рада

Реч је о облику праксе који се остварује без претходних формалних услова у смислу њене обавезности. У питању је пракса усмерена на учење и обуку, која траје краћи временски период, у оквиру којег практикант код изабраног послодавца стиче искуство у раду на одређеним пословима. У последњој деценији бива све распрострањенија у економијама широм Европе. Нарочито је популарна међу младима који кроз овај вид пракси препознају шансу за транзицију из образовања на тржиште рада. Разлике између

ових пракси и пракси које су део активне политике тржишта рада (АПТР) приказане су у Табели 1.

Табела 1. Разлика између пракси које су део АПТР и пракси на отвореном тржишту

	АПТР праксе	Праксе на отвореном тржишту
Циљ	Олакшање транзиције од школе до посла или од неактивности до активности на тржишту рада	Припрема за запослење
Корисници	Незапослени и неактивни млади/старији	Студенти, дипломци или новозапослени
Тип споразума	Између послодавца, практиканта и НСЗ	Између послодавца и практиканта
Уговор	Са или без уговора	Обично у форми уговора о раду
Финансијска надокнада	Послодавци могу да добију субвенције од стране државе или ЕУ за покриће трошкова рада	Не постоје субвенције државе

Извор: прерађено на основу European Commission (2016)

1.2. Значај радних пракси за транзицију ка тржишту рада

Независно од тога о којој врсти праксе је реч, њихова сврха и значај су идентични. Главни циљ пракси јесте да кроз стицање практичних знања и радног искуства унапреде могућност запошљавања на тржишту рада. Тако, праксе представљају први корак на путу транзиције ка тржишту рада. Из тога угла, посебно се апострофира значај пракси за младе. Наиме, како праксе омогућавају стицање радног искуства и конкретних знања који се стичу у реалном радном окружењу, јављају се као ефикасан инструмент за прекидање такозваног зачараног круга неискства код младих. Ово из разлога што млади након окончања школовања немају радног искуства, а као услов за запослење захтева се одређено радно искуство.

Са друге стране, присутни су вишеструко корисни ефекти радних пракси и за послодавце који се суштински налазе у улози праксодавца. Као најзначајнији истичу се то што кроз програм пракси послодавци могу да пронађу потенцијалне запослене, као и да их прилагоде свом процесу и организацији рада. На овај начин праксе заправо олакшавају и убрзавају селекцију кандидата за запослење што за многе послодавце представља дуг и нимало јефтин процес. Поред тога спровођење пракси омогућава им да испуне своју одговорност према друштвеној заједници кроз пружање могућности за стицање практичних знања младих, те да на тај начин поправи свој углед како у друштвеној и пословној заједници, тако и за потребе привлачења будућих запослених. Такође, као позитивни аспекти пракси за послодавца истиче и то што на овај начин омогућава да оснажи менторске капацитете код својих запослених и низ других.

Радне праксе су посебно важне за бржу транзицију младих људи од школе до посла у Србији с обзиром на то да је младој особи код нас потребно скоро четири пута више

времена да пронађе први посао после школовања у односу на младе у Европској унији (Еуростат, 2015). С тим у вези, посебно рањива група на тржишту рада су млади старости 15 до 24 године¹⁰ који нису запослени али се не налазе ни у систему образовања нити обуке (тзв. НЕЕТ категорија). Њихов удео у укупној популацији младих у години пре почетка епидемије корона вируса износио је 15.3%. Додатно, на подацима панела из Анкете о радној снази истраживање ЕТФ (2021) за Србију је по први пут израчунало трајну стопу НЕЕТ. Она се одређује као проценат младих (15-24) који су остали у овом статусу најмање годину дана. Посматрајући шта се дешава са младима у НЕЕТ статусу између 2017. и 2018. године на кварталном нивоу, ЕТФ (2021) истраживање показује да око 40% младих проналази запослење или наставља образовање или праксу у 2018., док је преосталих 60% остало у статусу НЕЕТ. Релативно високе стопе НЕЕТ не би представљале проблем да млади људи не проводе дуго времена у овом статусу на тржишта рада, и обратно, што више времена проведу у статусу НЕЕТ, то је већа вероватноћа појаве „ефекта ожиљка“ у смислу ниже зараде у будућности, дуже изложености статусу незапослености с мање животних шанси у каснијем животу.

Поред веома споре транзиције, младе у Србији карактеришу и релативно неповољни основни показатељи тржишта рада. Лица старости од 15 до 24 године у Србији константно бележе вишу стопу незапослености од стопе запослености. Ово је био случај и током 2020. године када је стопа незапослености младих износила 26,6%, док је стопа запослености била на нивоу од 20,8%. Младе у Србији такође карактерише и релативно низак ниво активности на тржишту рада при чему је свега 28,3% било активно у 2020. години. Према свим наведеним показатељима млади у Србији заостају за својим вршњацима у Европској унији за око 10 процентних поена - стопе активности и запослености су ниже, а стопа незапослености младих у Србији је виша у односу на младе у ЕУ (Еуростат).

Не само да млади у Србији остварују релативно лошије перформансе у односу на своје вршњаке из ЕУ, већ је јаз младих особа у односу на одраслу популацију у Србији знатно израженији него у земљама ЕУ. Претходно је посебно приметно код стопа незапослености и запослености. Док је стопа незапослености младих готово три пута већа од стопе незапослености становништва радног узраста у Србији, када се ради о стопи запослености ситуација је инверзна - вредност показатеља за становништво радног узраста три пута је већа од вредности за младе (Еуростат).

Досадашња истраживања су показала да праксе повећавају шансе да млада особа буде позвана на интервју за посао као и да добије запослење у краћем временском периоду него што би то био случај да није похађала праксу. Такво једно истраживање које је рађено за Србију показало је да рад или пракса током школе повећава вероватноћу проналаска посла за више од 5 процентних поена. Практика или рад током школовања посебно су важни за младе жене у Србији чија је вероватноћа запослења за око 10 процентних поена већа у односу на оне које нису имале овај тип ангажовања током школовања.¹¹ Као што ћемо показати у наставку извештаја, у већини европских земаља праксе повећавају будућу зараду младих, доприносе изградњи вештина које није могуће

¹⁰ Иако законски оквир категорише младе као особе старости до 30 година, подаци Анкете о радној снази на кварталном нивоу доступни су искључиво за узраст 15-24. Стопа НЕЕТ у 2020. години за младе старости између 15 и 29 година износила је 20%.

¹¹ Алексић, Д. и Вуксановић, Н. (2019). “Није лако бити млад – Испитивање фактора који утичу на запошљивост младих у Србији”, у Јакшић, М. и Прашчевић, А. ед. *Економска анализа интеракција тржишта, институција и знања – домети и поуке у јавним политикама*, Економски факултет, Универзитет у Београду. п.п. 123-141, 978-86-403-1585-2.

стећи кроз формални систем образовања и доводе до већег задовољства послом. Истовремено, праксе имају позитивне ефекте и за послодавце јер им омогућују да боље упознају кандидате за посао, што све заједно доводи до бржег усклађивања понуде и тражње за радом.

Премда се млади налазе у неповољној ситуацији на тржишту рада не треба занемарити ни проблеме које има одрасла популација приликом укључивања или реинтеграције на тржиште рада. Према подацима Анкете о радној снази незапосленост у Србији први пут је смањена на једноцифрен ниво.¹² Иако је број незапослених рекордно низак, незапослени у Србији се и даље суочавају са веома дугим епизодама незапослености. Скоро половина незапослених (47%) тражи посао дуже од годину дана. Дугорочна незапосленост још је израженија код одраслих лица (25-74) где више од половине посао тражи дуже од 12 месеци (51%). Положај одраслих незапослених у Србији посебно је неповољан уколико се узме у обзир учешће дугорочно незапослених у ЕУ које је у 2020. години било 12 процентних поена ниже (39%).

Поред Анкете о радној снази, закључак о неповољном положају одраслих незапослених (у овом случају старијих од 30 година) може се извући и на основу података Националне службе за запошљавање (НСЗ). Током 2020. године на евиденцији незапослених у просеку се налазило 509.179 лица међу којима је било нешто више од 79% лица старијих од 30 година (403.360). Од укупног броја незапослених чак 261.447 први пут тражи посао (51%) од којих је 177.887 одраслих и 83.560 младих лица. Сасвим је очекивано да скоро 80% незапослених младих никада није било у радном односу и није остварило право на рад на неки други начин. Међутим, забрињавајућа је и чињеница да 44% особа старијих од 30 година које се налазе на евиденцији никада нису имале радно искуство. Управо би радна пракса овим особама могла да омогући додатну опцију на основу које би могле да остваре први контакт са тржиштем рада.

Другу половину (49%) незапослених на евиденцији чине особе које су имале неку врсту контакта са тржиштем рада у свом радном веку. Од 247.732 незапослених лица са радним искуством чак 72,5% је дугорочно незапослено (посао тражи дуже од годину дана), док је 56,8% веома дуго незапослено (посао тражи дуже од 2 године). Судећи према подацима НСЗ учешће дугорочно незапослених лица (72,5%) знатно је веће од њиховог учешћа на основу података АРС (51%). Ипак, треба имати у виду да део дугорочно незапослених који се налазе на евиденцији НСЗ највероватније и не тражи активно посао, већ је ту да би остварио одређене користи и уштеде (приступ социјалној помоћи, повлашћена цена карте у градском превозу). Међутим, чак и када из прорачуна изузмемо део незапослених који се не могу/не желе активирати, проценат дугорочно незапослених и даље представља велики проблем. Дуги периоди незапослености остављају ожиљак на њихов људски капитал, јер са протоком времена њихова знања и вештине застаревају и све их је теже реинтегрисати на тржиште рада.

Имајући у виду наведене податке, може се закључити да би ангажовање кроз радне праксе са једне стране одраслим незапосленим лицима омогућило прилику да стекну прво радно искуство, док би са друге стране могло да спречи застаревање знања и вештина дугорочно незапослених лица.

¹² <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>

1.3. Праксе у Европској унији: регулаторни оквир и утицај на положај младих на тржишту рада

Поред наведених позитивних друштвених и економских ефеката, постоји и друга страна програма пракси. Усмерене преваходно ка младима у за њих осетљивом периоду изласка на тржиште рада, спровођење пракси крије ризик од злоупотреба различите врсте. Пре свега у смислу да се лица формално ангажују као практиканти, а да је суштински реч о радном односу. Истраживања показују да је злоупотреба радних пракси најприсутнија у друштвима која немају правни оквир за њихово квалитетно спровођење.¹³ Полазећи од сврхе радних пракси и њиховог позитивног друштвено-економског утицаја, као и од потенцијалних злоупотреба до којих могу довести, Савет министара ЕУ је 2014. године усвојио Препоруку о квалитетном оквиру за спровођење пракси (у даљем тексту: Препорука).¹⁴

Као што и каже назив, Препорука је донета с намером да се повећа квалитет пракси и тако повећа запошљивост младих људи. Разлог усвајања ове препоруке јесте да се успоставе смернице за хармонизацију законског оквира за спровођење квалитетних радних пракси. Само на тај начин оне могу остварити своју сврху која се тиче унапређивања запошљавања и убрзавања транзиције ка сталном запослењу. Успостављање квалитетног оквира за радне праксе јавило се као значајно питање нарочито имајући у виду чињеницу да је у већини држава чланица изостајао правни оквир за спровођење радних пракси, а тамо где је био присутан постојале су значајне нормативне разлике (тачка 10 у преамбули Препоруке).

У Препоруци се даје и дефиниција пракси. Оне се одређују као *краткорочни програми стицања радног искуства, били они плаћени или не, а који укључују компоненту учења и обуке, који се предузимају како би се стекло практично и професионално искуство, у циљу унапређивања запошљивости и транзиције ка сталном запослењу* (тачка 27 у преамбули Препоруке). За овако одређен појам пракси користимо термин радне праксе. Разлог је тај што је поменути термин већ употребљен у првим студијама које су се код нас спроводиле на ову тему.¹⁵

У истој студији, на основу дефиниције радних пракси из Препоруке, издвојени су елементи за лакше одређивање појма радних пракси. Радне праксе:

- а) представљају програме стицања радног искуства који укључују учење и обуку, а који се спроводе у циљу унапређивања запошљивости и транзиције ка запослењу;
- б) краткорочне су, односно временски ограничене;
- в) организују се самоиницијативно, односно:
 - нису обавезни део формалног образовања и обуке,
 - нису прописане законом или правилником као услов за бављење одређеним занимањем, односно струком (не представљају стручно оспособљавање и усавршавање);

¹³ Eurofound, *Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK)*, Eurofound, Dublin, 2017, 5.

¹⁴ Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships 2014/C 88/01, од 10. 3. 2014.

¹⁵ Александра Ђуровић, Бојан Велев, Јелена Манић Радоичић, *Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији*, 2017.

- г) могу, али не морају бити у директној вези са претходним формалним образовањем особе на радној пракси;
- д) у ове програме се могу укључити и особе које јесу и које нису у систему формалног образовања.

Након дефинисања појма радних пракси Препоруком се даље експлицитно истиче да се овај документ не односи на праксе које су обавезан део формалног образовања, као и на праксе које се јављају као обавезан услов за обављање одређених занимања (тачка 28 у преамбули Препоруке).

Овде ћемо се још једном осврнути на значај и прави разлог усвајања Препоруке. Рекли смо, сврха овог документа јесте успостављање оквира за увођење квалитетних радних пракси. То се чини тако што се одређују принципи, односно елементи за квалитетни оквир радних пракси који треба да буду остварени у сваком конкретном случају. Преглед тих принципа и њихова садржина дат је у Табели 2.

Табела 2: Преглед принципа наведених у Препоруци и њихов садржај

Принцип	Садржина принципа (тачка Препоруке која га регулише)
Закључивање уговора о радној пракси у писаној форми	<ul style="list-style-type: none"> • уговор закључен пре почетка спровођења праксе између практиканта и послодавца (2) • обавезни елементи уговора: циљеви учења и обуке, услови рада практиканта, да ли је обезбеђена накнада, трајање праксе, права и обавезе практиканата и послодавца, укључујући, уколико је то релевантно, одредбе о поверљивости и ауторским правима (3)
Циљеви учења и обуке	<ul style="list-style-type: none"> • наведени у оквиру писаног уговора (4) • потребно подстицати примере добре праксе у односу на постављене циљеве учења и обуке како би практиканти стекли искуство и релевантне вештине (4) • задаци које практиканти обављају треба да омогуће да циљеви учења и обуке буду постигнути (4) • потребно подстицати послодавце да одреде ментора који ће практиканте водити кроз обављање задатака које су добили, пратити и процењивати њихов напредак (5)
Адекватни услови рада	<ul style="list-style-type: none"> • ограничење радног времена, постојање дневног и недељног одмора и, уколико је то применљиво, годишњег одмора (6) • потребно да се јасно назначи да ли послодавци обезбеђују осигурање у случају болести или повреде на раду, као и одсуство у случају болести (међународно прихваћени стандард је да лица на радној пракси треба да имају здравствено и социјално осигурање барем за случајеве професионалне болести или повреде на раду) (7) • у уговору о пракси треба да се назначи да ли практикант добија накнаду трошкова или новчану накнаду за рад, као и њихов износ (8)
Ограничено трајање	<p>практике не би требало да трају дуже од шест месеци осим у одређеним случајевима (10)</p>

<p style="text-align: center;">Потврда о спроведеној пракси</p>	<p>кроз сертификат након обављене праксе треба да се промовише препознавање знања, вештина и компетенција које су стечене током праксе и охрабре пружаоци праксе да их процене и потврде њихову развијеност (13)</p>
<p style="text-align: center;">Транспарентност</p>	<p>потребно је да се у конкурс за праксу укључе информације које се односе на услове обављања пракси, посебно постојања новчане накнаде и осигурање у случају болести и повреда на раду обезбеђени, као и информације о процесу селекције (14)</p>

**Извор: Александра Ђуровић, Бојан Велев, Јелена Манић Радоичић, Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији, Београдска отворена школа, 2017, 18-20.*

Према извештају Европске комисије¹⁶ све земље чланице имају неки вид регулације пракси које су део активне политике тржишта рада док у већини земаља праксе које се нуде на отвореном тржишту нису регулисане. Када говоримо о врсти регулаторног оквира свега три земље чланице имају посебне законе којима регулишу праксе, и то оба типа праксе (Белгија, Словенија и Литванија). Остале земље регулишу праксе кроз друга правна акта (уредбе), додатне одредбе Закона о раду или путем колективних уговора када се ради о праксама на отвореном тржишту.

У свега неколико земаља праксе на отвореном тржишту задовољавају већину критеријума Препоруке. Међу тих неколико земаља¹⁷ налазе се Румунија, Словенија и Бугарска. Ситуација је много повољнија када се ради о праксама које су саставни део активне политике тржишта рада јер су у већини земаља чланица Уније оне усклађене са критеријумима Препоруке.

Постојање писаног споразума¹⁸ је испуњено у већини земаља чланица и то за оба типа праксе. У највећем броју земаља пракса не траје дуже од шест месеци. Бугарска и Хрватска су међу земљама у којима постоје праксе које трају дуже од овог периода док је на другом крају спектра Словенија где праксе могу да трају и мање од месец дана. Скоро све праксе обезбеђују новчану накнаду практиканту. У 16 од 28 земаља постоји ментор за сваког практиканта док је у свега 11 земаља могуће добити сертификат након завршене праксе.¹⁹

Финансирање пракси захтева додатна средства од стране послодавца и у највећем броју случајева у Европској унији послодавци добијају субвенције од државе или из ЕУ фондова (иако се примећује пад покривености пракси јавним новцем последњих неколико година). Према последњим расположивим подацима²⁰ скоро 77% пракси се финансира из јавних средстава.

У развијеним земљама интересовање за праксе је значајно порасло током последњих неколико деценија. Рецимо, у Сједињеним Државама број универзитетски образованих појединаца који су прошли кроз праксу био је свега 3% 1980. да би се попео на чак 75%

¹⁶ European Commission, Applying the Quality Framework for Traineeships, Strasbourg, 4.10.2016, SWD(2016) 324 final

¹⁷ Ибид.

¹⁸ Ибид.

¹⁹ Sienkiewicz, L. (2018). Traineeships under the Youth Guarantee Experience from the ground, European Commission.

²⁰ Ибид.

до 2000. године. Истраживање Еуробарометра²¹ за земље Европске уније показује да је један на свака два појединца старости од 15 до 35 година барем једном у животу био практикант. Са растом учесталости пракси растао је и број истраживања која су испитивала њихове ефекте на положај младих на тржишту рада.

Студија за Немачку је показала да је пракса током универзитетских студија утицала на раст зараде за 6 посто након дипломирања а овај резултат је последица веће склоности ка прихватању послова с пуним радним временом и нижој вероватноћи да се буде незапослен у првих пет година након завршетка студија. Ови позитивни ефекти су посебно били изражени²² за оне врсте студијских програма које имају слабију успешност на тржишту рада. Истраживање за Португал²³ показује да универзитетске студије које укључују обавезну праксу значајно повећавају запошљивост након завршетка факултета, посебно на политехничким и државним универзитетима.

Показује се²⁴ и да праксе доприносе изградњи вештина које студенти не успевају да стекну кроз процес школовања као што су важност тимског рада и узајамног учења и одговорност у послу. Истраживања²⁵ су показала и позитивну везу између праксе током студирања и краћег периода тражења посла, као и веће задовољство на послу. Подаци за Кипар говоре да је половина универзитетски образованих учесника који су похађали праксе нашла посао шест месеци након њиховог окончања. За ученике са дипломом средње школе исто истраживање показује да је 32.7% практиканата нашло посао четири месеца након праксе.²⁶

Иако велики број студија показује позитивне ефекте пракси на исходе на тржишту рада, поставља се питање да ли су ови резултати пристрасни услед само-селекције кандидата. Другим речима, када праксе нису обавезне могуће је да се за њих одлучују појединци који су иначе више мотивисани, амбициознији, вреднији што са своје стране објашњава добар део њиховог каснијег успеха на тржишту рада. Студија која је објављена 2021. године управо се бави овим проблемом и покушава да га реши уз помоћ рандомизованог експеримента где су фиктивне апликације белгијских дипломираних студената (са и без искуства праксе) послате на праве огласе за посао. Пратећи позиве на интервјуе који су уследили истраживачи²⁷ су испитивали како се поседовање праксе одражава на вероватноћу позива на интервју. Они налазе да су дипломирани студенти са праксом у биографији у просеку имали за 12.6% већу вероватноћу да буду позвани на интервју за посао.

²¹ EP (2017) *Skills Development and Employment: Apprenticeships, Internships and Volunteering*. European Parliament.

²² Saniter N., and Siedler T., (2014). *Door Opener or Waste of Time? The Effects of Student Internships on Labor Market Outcomes*, IZA DP No. 8141.

²³ Silva, P., Lopes, B., Costa, M., Seabra, D., Melo, A. and Brito, E. (2016). Stairway to employment? Internships in higher education, *Higher Education* vol. 72, p. 703–721

²⁴ Crebert, G., Bates, M., Bell, B., Patrick, C. and Cragolini, V. (2004). Developing generic skills at university, during work placement and in employment: Graduates' perceptions. *Higher Education Research and Development*, 23(2), 147–165.

²⁵ Gault, J., Redington, J. and Schlager, T. (2000) Undergraduate Business Internships and Career Success: Are They Related? *Journal of Marketing Education*.

²⁶ https://www.anad.org.cy/wps/wcm/connect/hrda/a29b74c9-3f6a-4b33-ab64-753a08ccd3a3/2015+09+24+Summary0003.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_HHNAH9O0NGE980A7L632QJ0000-a29b74c9-3f6a-4b33-ab64-753a08ccd3a3-njU5cm0

²⁷ Baert, S., Neyt, B., Siedler, T., Tobback, I., and Verhaest, D. (2021). "Student Internships and Employment Opportunities after Graduation: A Field Experiment, *Economics of Education Review* vol 83

Истовремено, истраживачи су се питали да ли постоји разлика у ефектима између плаћене и неплаћене праксе. Студија за Велику Британију показује да је неплаћена пракса оставила значајан ожиљак на зарадама дипломаца који су прошли кроз неплаћену праксу и то три и по године након завршетка студија. Они су у том погледу били у неповољнијем положају у односу на њихове колеге који су директно после дипломирања почели да раде или су наставили са студијама. Такође, важан налаз овог истраживања је да су негативни ефекти праксе били значајно мањи за студенте из виших социоекономских слојева. То су млади чији родитељи имају боље послове, који похађају приватне или елитне универзитете док су у групи која је имала већи негативни ефекат на зараду били дипломци из области са вишом стопом незапослености, млади са инвалидитетом и припадници етничких мањина. Једном речју, млади из имућнијих породица су имали приступ бољим, квалитетнијим праксама које су биле смештене у Лондону. Додатно, када се ради о неплаћеним праксама онда је већа вероватноћа да ће оне бити конципиране без формалног процеса пријављивања и да ће више зависити од личних контаката а мање од академских постигнућа и подесности кандидата за одговарајућу праксу. А у томе тада имају предност студенти из бољестојећих породица.

Међу чланицама Европске уније праксе су саставни део програма Гаранције за младе, политике тржишта рада кроз коју се свим особама до 25 година старости гарантује да ће им у року од четири месеца након завршетка формалног образовања или уласка у незапосленост, бити понуђен посао, могућност наставка школовања или пракса. Иако постоји неколико типова праксе, Гаранције за младе обухватају само оне које су део активне политике тржишта рада и праксе које се нуде на отвореном тржишту.

Један од главних индикатора за праћење успешности Гаранције за младе, у оквиру које се обавља највећи број пракси у ЕУ, је НЕЕТ стопа. Непосредно пре избијања пандемије вируса COVID-19, било је приближно 1,7 милиона мање младих људи изван радног односа, образовања и обуке у ЕУ у односу на 2012. Незапосленост младих пала је на рекордно ниских 14,9% до фебруара 2020. године. Иако је и побољшање макроекономског контекста свакако играло улогу, чињенице указују на то да је Гаранција за младе имала велики трансформативни ефекат. Процењује се да је у претходних осам година преко 24 милиона младих који су прошли кроз Гаранције за младе широм ЕУ добило понуду за посао, наставило образовање или је укључено у неки тип праксе²⁸. Синергија релативно високе успешности Гаранција за младе и погоршања положаја младих услед избијања пандемијске кризе, допринели су да Европска комисија и Европски савет препоруче чланицама увођење ојачане Гаранције за младе²⁹, којом се циљна група младих проширује и на добну групу од 25-29 година.

1.4. Распрострањеност радних пракси у Републици Србији

Када је у питању ситуација у Србији, према истраживању ЦЕСИДа (2019)³⁰ веома мали део младих учествује у праксама. У периоду од 2016. до 2019. године између 20 и 26% испитаника старости од 15 до 30 година је прошло кроз програм стручне праксе а као доминантан разлог за неучествовање наводе одсуство информација о постојању пракси (њих 36%).

²⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

²⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1104\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1104(01)&from=EN)

³⁰ ЦЕСИД (2019). Положај и потребе младих у Републици Србији. IV циклус. Центар за слободне изборе и демократију

Према овом истраживању у периоду од 2016. до 2019. скоро је удвостручен проценат пракси које су склопљене уз закључен уговор (раст са 23 на 37%). Број младих који су прошли кроз праксу без закљученог уговора се смањио у посматраном четворогодишњем периоду али износи и даље високих 40%. Важно је истаћи и да су праксе без уговора изнадпросечно заступљене међу најмлађима (15-19 година), мушкарцима, испитаницима који живе у приградским насељима, као и онима који имају завршену двогодишњу или трогодишњу средњу школу.

Исто истраживање показује и да највећи број младих не прима никакву финансијску накнаду током периода праксе, њих чак 68% у 2019. години. Половина испитаника тврди да им је пракса била корисна за добијање посла и скоро 70% да се кроз праксу добијају знања и вештине потребне за обављање посла.

Када се погледа профил практиканта, истраживање ЦЕСИДа показује да су у програмима пракси значајније учествовале жене, испитаници који имају више од 20 година, из приградских средина и млади који имају завршену специјализацију и факултет. Скоро је једнако учешће младих у праксама које се обављају у државним и у приватним предузећима што, с обзиром на више него двоструко веће учешће приватног сектора у укупној запослености, значи да је јавни сектор изнадпропорционално заступљен у понуди радних пракси. Цесидово истраживање налази и да су мушкарци склонији пракси у приватном сектору а жене у јавном.

У погледу институције која организује праксу подаци из 2018. године³¹ показују да се оне у највећем броју случајева реализују преко школе или факултета (62%), потом преко компанија (15.3%) и посредством Националне службе за запошљавање (14.1%).

1.5. Анализа остварених резултата програма пракси у Србији

Према Акционом плану за Поглавље 19 (Социјална политика и запошљавање)³², пакет услуга за младе који спроводи Национална служба за запошљавање је припремљен по узору на Гаранцију за младе али са мањим опсегом деловања, с обзиром на ограничене ресурсе. Пакет услуга за младе код нас обухвата: процену запошљивости, утврђивање индивидуалног плана запошљавања и мера које су најпогодније за активацију и подизање запошљивости младих и посредовање у запошљавању или укључивање у мере активне политике запошљавања. Све ове активности су усмерење ка томе да се спречи застаривање компетенција (знања и вештина) код младе особе.

Премда је почетна амбиција можда и била да се креира нека врста ‘Youth guarantee light’, с обзиром на то да нису била алоцирана значајнија финансијска средства, нити је у довољној мери била обезбеђена додатна административна и саветничка подршка, ефекти пакета услуга за младе били су ограничени. О томе сведоче и резултати евалуације Пакета услуга за младе који указују на то да није дошло до унапређења третмана и услуга пружених незапосленим младима у односу на оне пружене одраслим незапосленима од 2013. године. Једини помак у правом смеру³³ остварен је у погледу

³¹ Нинамедиа (2018). Истраживање положаја и потреба младих у Републици Србији. Ninamedia Research

³² <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-evropske-integracije-i-projekte/akcioni-plan-za-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje>

³³ ФРЕН (2016). „Евалуације пакета услуга за младе и релевантних програма и мера финансираних из буџета Владе Републике Србије који су усмерени ка младима“. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Влада Републике Србије.

скраћивања броја дана неопходних да се са младом особом закључи индивидуални план запошљавања, док је негативан тренд остварен по питању укључивања младих у мере активне политике запошљавања и посебно у програме додатног образовања и обука.

Током претходне деценије преко НСЗ организовано је неколико различитих типова пракси и програма приправништва. Први, уједно и најиздашнији од њих, био је програм Прва шанса који је уведен као непосредан одговор на погоршање положаја младих током економске кризе из 2008. године. Његов иницијални дизајн подразумевао је заснивање радног односа са младом особом без радног искуства при чему је држава послодавцима покривала скоро све трошкове рада. Током периода ангажовања (6 до 12 месеци у зависности од образовног нивоа), једини трошак за послодавце био је порез на зараде (тада 12%), док су доприноси и зарада субвенционисани од стране државе. Да би се минимизирао ефекат супституције радника, предузећа су била у обавези да не смањују број запослених у односу на период који је претходио ангажовању приправника. Такође, предузећа су била у обавези да по окончању програма задрже приправнике у радном односу један одређени временски период. Високи трошкови спровођења допринели су да се програм најпре релаксира, а затим и угаси. Тако је најпре укинута услов обавезности запошљавања по окончању програма, уведена је тромесечна волонтерска пракса са субвенционисаном накнадом након које су предузећа одлучивала да ли да ангажују кандидата, а затим је смањена накнада коју су млади добијали.

Сви други програми пракси који су потом наследили Прву шансу били су знатно скромнији у финансијском погледу и имали су један заједнички именујтељ - предузећима нису наметали обавезу да са практикантом заснују радни однос по окончању програма. Најдужи стаж међу програмима пракси који се спроводе преко НСЗ имају Стручна пракса и Стицање практичних знања. Стручна пракса подразумева стручно оспособљавање незапослених лица за самосталан рад у струци кроз обављање приправничког стажа. Током ангажовања, које не може бити дуже од 12 месеци, НСЗ исплаћује накнаду (између 20.000 и 25.000, у зависности од образовног нивоа) и врши обрачун и уплату доприноса за осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести у складу са законом. Важно је истаћи да се Стручна пракса реализује без заснивања радног односа. Са друге стране, Стицање практичних знања подразумева заснивање радног односа са циљем стицања практичних знања и вештина незапосленог обављањем конкретних послова код послодавца. Током трајања програма НСЗ послодавцима рефундира нето минималну зараду и припадајући порез и доприносе за обавезно социјално осигурање. Према дизајну и намени програм Стицање практичних знања је од постојећих облика пракси најприближнији радним праксама. Међутим, његов обухват је релативно скроман а и сам програм није превасходно намењен младима. У последњих неколико година број учесника у Стицању практичних знања није прелазило 1.000, док су у старосној структури доминирала лица старија од 30 година (75%-80%).

Резултати евалуације која се бавила проценом нето ефеката ова два програма током 2013. и 2014. године указују да је програм Стицања практичних знања имао значајне ефекте на главне исходе на тржишту рада (вероватноћу запослења и неактивност), као и позитиван ефекат на неке показатеље субјективног благостања (нпр. прилике за налажење посла). Супротно њему, позитивни ефекти нису нађени за учеснике програма Стручна пракса, који се након учешћа у програму не налазе у повољнијој позицији на

тржишту рада. Претходно важи како за исходе на тржишту рада, тако и за субјективно благостање.³⁴

Од 2019. године у корпус програма додатног образовања и обука НСЗ уврштени су и програми Приправника за незапослена лица са средњим и високим нивоом квалификација. Наведени програми подразумевају стручно оспособљавање незапослених лица за самосталан рад у струци за коју је стечен одговарајући ниво квалификација ради обављања приправничког стажа, односно стицања услова за полагање стручног испита кад је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за рад на одређеним пословима. Важно је истаћи да се овом приликом са приправником заснива радни однос и да НСЗ током трајања програма послодавцу рефундира трошкове зарада и припадајућих пореза и доприноса. Иако евалуације спроведених пројеката још увек нису рађене, резултати евалуације програма Приправника у оквиру ИПА пројекта релативно су позитивни. Релативно високи трошкови по кориснику остали су у сенци веома доброг таргетирања, адекватног укључивања најтеже запошљивих лица и високог процента запошљивости приправника по окончању мере.³⁵ Програм Приправника у оквиру ИПА пројекта реализован је током 2015. и 2016. године и може се сматрати пилот програмом на основу којег су дизајнирани програми приправништва који се реализују од 2019.

Криза која је изазвана епидемијом COVID-19 подстакла је државу да донесе низ мера подршке привреди и становништву. Пакет помоћи у Србији у износу од скоро 15% БДП је био један од већих не само у региону Западног Балкана већ и у Европи. Наведене процене издашности пакета помоћи чак ни не укључују једну од мера која је посебно усмерена ка младима - Моја прва плата. Иако је без комплексније анализе немогуће извести директан закључак, делује да су први ефекти програма већ присутни с обзиром на то да најновији подаци из Анкете о радној снази³⁶ показују да је НЕЕТ стопа за младе од 15 до 24 године старости мања за 1.6 процентних поена у односу на исти период прошле године (други квартал 2020.). Другим речима, имајући у виду да број НЕЕТ особа флукутира око 110.000, ангажовање преко 8000 младих кроз програм Моја прва плата свакако није имало занемарљив укупан ефекат. Значај смањења је утолико већи уколико се има у виду да је једна од битних одлика пандемијске кризе била пораст неактивности али и пораст НЕЕТ стопе како код нас тако и у другим европским земљама. Имајући у виду специфичне околности током којих је инициран и спроведен, може се рећи да је програм Моја прва плата остварио и своју главну сврху - обезбедио је први контакт са тржиштем рада одређеном броју младих током пандемијске кризе која је изазвала оштар пад тражње за радом младих. Умерено позитивни резултати, али и велико интересовање како од стране послодаваца, тако и од стране младих људи допринели су томе да у августу 2021. године започне нови циклус програма Моја прва плата.

Табела 3. Карактеристике програма Моја прва плата

Моја прва плата	
Корисници	Незапослени до 30 година старости, са најмање средњим образовањем, без радног искуства, или са радним искуством не дужим од 9 месеци.

³⁴ Ибид.

³⁵ Marjanović, D. and Aleksić, D. (2017). „Evaluation of the Training in response to labour market needs, Internship and Public works programmes implemented within the IPA 2012 Direct Grant“. Mimeo.

³⁶ РЗС (2021). *Анкета о радној снази*. Републички завод за статистику.

Тип споразума	Између послодавца, практиканта и Националне службе за запошљавање
Финансијска надокнада	20.000,00 динара за лица са средњим образовањем, 24.000,00 динара за лица са високим образовањем Послодавац може уколико жели да уплати практиканту и додатна новчана средства
Права из социјалног осигурања	Доприноси за случај повреде на раду и професионалне болести

Међутим, правници су критиковали и програм Моја прва плата који се реализује преко Националне службе за запошљавање. Наиме, тврде да је нејасна правна основа уредбе на којој се програм заснива, као и врста уговора на основу којих ће полазници програма обављати праксу код послодавца и на том примеру показују зашто је потребно да се успостави уговор о обављању радне праксе који би решио многа питања која су овде спорна.³⁷ Верују да би овај уговор морао да буде регулисан законом, а не *ad hoc* Уредбом. С тим у вези, стоји закључак истраживања³⁸ да законско решење које се односи на радне праксе на отвореном тржишту може да буде релевантно и за програме пракси које су део активне политике запошљавања, које би у следећем периоду могле да се измене у складу са новим успостављеним правним оквиром.

Циљ овог програма је оспособљавање за самосталан рад особа старости до 30 година са завршеним средњим и високим образовањем. Програм је искључиво намењен младима без икаквог или са ограниченим радним искуством (не дужим од 9 месеци) који се налазе на евиденцији незапослених НСЗ. За разлику од сличних програма који се традиционално спроводе преко НСЗ, предвиђено је да Моја прва плата буде знатно обимнија, те је тако планирано 10.000, а укључено нешто мање од 8.500 младих људи. Полазницима са средњим образовањем исплаћивана је месечна накнада у износу од 20.000 динара, односно 24.000 динара онима са високим образовањем. Током трајања програма (9 месеци) полазници су осигурани за случај повреде на раду и професионалне болести при чему доприносе обрачунава и уплаћује НСЗ.

Премда је програм Моја прва плата несумњиво оправдано и правовремено уведен, не треба изгубити из вида његове слабе стране, које временом могу да превагну над позитивним, посебно када дође до поправљања стања на тржишту рада. Прво, већ извесно време постоји дебата у стручној јавности у вези с регулисањем правног статуса практиканата а то питање је актуелизовано с увођењем овог програма. Учесници у програму су осигурани само у случају повреде на раду и професионалне болести. Они немају право на боловање и годишњи одмор и, што је можда најважније, време проведено код послодавца им се рачуна као радно искуство, али се не урачунава у радни стаж. Уколико ментори не посвете довољно пажње учесницима и не пренесу им потребна знања и вештине, накнада (која износи свега 60% или 75% минималне зараде у зависности од образовног нивоа), сама по себи неће бити довољно подстицајна за младе.

³⁷ <https://www.masina.rs/potrebni-su-vam-mladi-radnici-bez-radnih-prava-ukljucite-se-u-vladin-program-moja-prva-plata/>

³⁸ Александра Ђуровић, Бојан Велев, Јелена Манић Радоичић, *Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији*, 2017.

У вези са претходним јавља се и други проблем. Послодавци који нису имали намеру да задрже младе по истеку програма нису имали подстицај да их укључе у суштинске аспекте пословања. Овоме у прилог говоре резултати спроведене анкете у току трајања програма Моја прва плата где су полазници програма као негативни аспект праксе најчешће наводили неукључивање у суштинске аспекте пословања. У тим околностима задаци полазника сводили су се на помоћно-административне, чиме они нису битно оспособљени за самосталан рад на конкретним пословима код неког будућег послодавца, чиме се доводе у питање ефекти програма на будућу запошљивост младих. Треће, сем кадровских, предузећа немају готово никакве финансијске трошкове ангажовања младих. У том случају може се испољити ефекат супституције, тако што се један део „скупих“ радника ангажованих путем стандардних уговора о раду замени „јефтиним“ полазницима програма. Због тога би у наредном периоду, код овог или сличних облика пракси које се буду спроводили, требало размислити о наметању услова о немогућности смањивања броја запослених у предузећима која учествују у програму. Слично томе, постоји опасност да нека предузећа наставе да буду корисници програма у случају његовог дужег трајања и неадекватног регулисања. Наиме, податак према којем је 97% анкетираних предузећа исказало заинтересованост да поново учествује у програму Моја прва плата није нужно позитиван, како би се могло помислити на први поглед. Уколико предузећа имају потребе за радницима, оправдано би било да задрже полазника програма, уместо да изражавају жељу да ангажују новог полазника у другом циклусу. Додатно, као најчешћи одговор предузећа о томе шта би требало унапредити у оквиру програма издвојио се продужење трајања програма. Жеља предузећа да програм траје дуже од девет месеци, што се сматра близу горње границе за типичне програме пракси и приправништва који се реализују путем уговора о стручном оспособљавању вођена је, пре свега, изузетно ниским или чак нултим трошковима рада. На крају, треба истаћи да је и сам назив програма на изванредан начин заваривајући, имајући у виду да је у самој Уредби о Програму подстицања запошљавања младих „Моја прва плата” дефинисано да учесници у програму не добијају праву плату (зараду), него накнаду.

Србија се увелико припрема за увођење Гаранције за младе уз подршку Европске комисије и Међународне организације рада. Економско-инвестициони план за Западни Балкан из октобра 2020. године предвидео је да се Гаранције за младе на Западном Балкану спроведу по моделу који се примењује на нивоу ЕУ, уз постепено увођење како би се обезбедила неопходна средства и изградили капацитети.³⁹ О одлучности увођења Гаранције за младе говори и усвојена заједничка декларација на министарској конференцији одржаној јула 2021. године у Словенији. У студији изводљивости коју је спровела Међународна организација рада изражена је забринутост у погледу недостатка капацитета НСЗ и ресорног министарства. У вези са тим је и главна препорука - да Гаранције за младе у првом тренутку не буду реализоване на нивоу целе Србије већ најпре у неколико округа. Препорука је да се из средстава директног гранта најпре спроведе пилотирање Гаранције за младе на подручју три филијале НСЗ.

³⁹ RCC (2021). „Study on Youth Employment in Serbia, Annex 6“, Regional Cooperation Council

1.6. Идентификовање важећих прописа у области радних пракси у Републици Србији

У претходном делу текста приказана је распрострањеност пракси и преглед резултата спровођења досадашњих програма пракси. У Републици Србији присутне су све претходно поменуте врсте пракси. Међутим, исто не важи када је у питању постојање правног оквира за њихово спровођење. Општи приказ постојећег правног оквира за спровођење радних пракси дат је у Табели 4.

Табела 4: Приказ постојећег правног оквира за спровођење радних пракси

Врста радне праксе	Правни оквир за спровођење
Праксе као обавезан део формалног образовања	Закон о дуалном образовању
	Закон о дуалном моделу студија у високом образовању
	Законом о средњем образовању и васпитању
	Законом о високом образовању
Праксе као обавезан услов за обављање одређених занимања	Законски и подзаконски прописи којима се уређује обављање конкретних занимања
Праксе као мера активне политике запошљавања	Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености
	Акциони план за спровођење Стратегије запошљавања
	Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања
Праксе на отвореном тржишту рада	/

За праксе које се спроводе као обавезан део формалног образовања и као обавезан услов за обављање одређених занимања присутна су детаљна правна правила.

Како се види из Табеле 4, праксе које се спроводе као обавезан део формалног образовања присутне су у нашем правном систему. Праксе као део образовног програма у средњим стручним школама уређене су Законом о дуалном образовању и Законом о средњем образовању и васпитању, док су праксе у области високог образовања оквирно уређене Законом о високом образовању. Додатни оквир за реализацију пракси које су део студијских програма на високошколским установама успостављен је Законом о дуалном моделу студија у високом образовању, а спроводи се у складу са студијским програм конкретне високошколске установе. Изложени начин регулације ове врсте пракси у складу је са праксом у државама чланицама ЕУ, где се такође праксе у средњим стручним школама уређују од стране државе, док се праксе у оквиру виших нивоа образовања детаљније уређују од стране високошколске установе, у складу са специфичностима конкретног студијског програма.

Праксе које су обавезан услов за обављање одређених занимања присутна је у свим државама чланицама ЕУ. Такође, слично је и у нашој држави. Тако на пример, пракса као услов за полагање стручног испита предвиђена је за здравствене раднике,⁴⁰ обављање правосудних функција⁴¹ или послове инжењера и архитекти.⁴² Овим прописима уређују се све појединости у вези са спровођењем ове врсте пракси.

Како оне нису предмет ове анализе нећемо улазити у појединачна питања постојеће регулативе ове две врсте пракси.

Радне праксе као мера активне политике запошљавања

Различити видови пракси присутни су у стратегијама запошљавања као део мера додатног образовања и обука које се организују у циљу стицања неопходних знања, вештина и радног искуства која недостају лицима како би повећали могућности за запошљавање или одржање запослења. Изузетак није ни последње усвојена Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године.⁴³ Конкретан правни оквир за спровођење постојећих облика пракси као мера активне политике запошљавање одређен је:

- 1) Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености,⁴⁴
- 2) Акционим планом за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године⁴⁵
- 3) Правилником о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања.⁴⁶

Праксе као мера активне политике запошљавања представљају заправо меру стицања практичних знања која подразумева стицање практичних знања и вештина незапосленог обављањем конкретних послова код послодавца који припада приватном сектору. У поменутој Стратегији, наводи се да "поред стручне праксе и приправништва који се годинама реализују као мере активне политике запошљавања, потребно је уредити и радне праксе (које могу али не морају бити у директној вези са претходним формалним образовањем учесника). За оваквим мерама постоји велика заинтересованост и потреба посебно код младих, јер доприносе унапређивању запошљивости и транзицији на тржиште рада кроз стицање радног искуства и развој општих и специфичних компетенција које се могу стећи и усавршити само у радном окружењу."⁴⁷

Полазећи од чињенице да је мера стицања практичних знања, од свих других мера активне политике запошљавања према својој природи најближа појму радних пракси, те

⁴⁰ Правилник о приправничком стажу и стручном испиту здравствених радника ("Службени гласник Републике Србије", бр. 33/2019).

⁴¹ Закон о правосудном испиту ("Службени гласник Републике Србије", бр. 16/97).

⁴² Правилник о полагању стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације, грађења и енергетске ефикасности, као и лиценцама за одговорна лица и регистру лиценцираних инжењера, архитеката и просторних планера ("Службени гласник Републике Србије", бр. 51/2019).

⁴³ "Службени гласник Републике Србије", 18/21 и 36/21 – исправка.

⁴⁴ "Службени гласник Републике Србије", 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - др. закон.

⁴⁵ "Службени гласник Републике Србије", 30/21.

⁴⁶ "Службени гласник Републике Србије", 102/2015, 5/2017, 9/2018.

⁴⁷ Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године, 77.

од позитивних економских ефеката ове мере,⁴⁸ посебно указујемо на њене кључне карактеристике које су представљене у Табели 5.

Табела 5 Кључне карактеристике мере стицања практичног знања

Услови на страни практиканта (која лица могу да буду у својству практиканта)	Лица без завршене средње школе, односно без квалификација, укључујући и лица која су завршила функционално основно образовање одраслих;
	Лица са средњим образовањем, која се налазе на евиденцији незапослених Националне службе за запошљавање дуже од 12 месеци, без обзира на врсту квалификације и радно искуство, а која немају адекватна и применљива знања, вештине и компетенције за обављање конкретних послова.
Услови на страни послодавца	Припада приватном сектору (удео приватног капитала у власничкој структури 100%)
	Има програм стицања практичних знања и вештина којима треба да овлада лице
	Има одговарајуће кадровске, техничке, просторне и друге капацитете за реализацију мере
Трајање	Три месеца
Форма радног ангажовања практиканта	Уговор о раду
Финансијска давања	Зависе од врсте уговора о раду (на одређено или неодређено време) коју послодавац закључи са незапосленим лицем

Поред мере стицања практичних знања присутне су и друге сличне мере додатног образовања и обука које спроводи НСЗ као део активне политике запошљавања као што су обуке на захтев послодавца,⁴⁹ обуке за потребе послодавца за запосленог,⁵⁰ стручне праксе,⁵¹ или обуке за тржиште рада.⁵² Све ове мере садрже специфичне услове за

⁴⁸ О економским ефектима мере стицања практичних знања више у оквиру наслова 1.5. *Анализа остварених резултата програма пракси у Србији.*

⁴⁹ Мера обука на захтев послодавца подразумева учешће у финансирању обуке незапосленог ради стицања знања и вештина потребних за обављање послова на конкретном радном месту, уколико на евиденцији незапослених Националне службе за запошљавање нема лица са потребним знањима и вештинама, односно постојећа знања и вештине не одговарају потребама конкретног радног места.

⁵⁰ Циљ обука за потребе послодавца за запосленог јесте стицање додатних знања и вештина потребних за обављање послова и радних задатака са циљем одржања запослења код послодавца

⁵¹ Стручна пракса подразумева стручно оспособљавање незапосленог за самосталан рад у струци за коју је стечено одговарајуће образовање, ради обављања приправничког стажа, односно стицања услова за полагање стручног испита, када је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци.

⁵² Обуке се реализују у складу са Годишњим програмом додатног образовања и обука и Каталогом обука, који је резултат анализе анкете послодавца и прогноза потреба тржишта рада, предлога филијала датих на основу потреба локалног тржишта рада, дефинисаних мера у индивидуалним плановима запошљавања незапослених лица и осталих релевантних параметара, а након спроведеног поступка

њихову реализацију, а њихово спровођење не везује се нужно за пословне просторије и пословне процесе код послодавца.

Узимајући у обзир све наведено, из угла шире употребе пракси које су део активних мера политике запошљавања издвајамо пре свега то да су ови облици резервисани за ограничен број лица (лица без стручне спреме и лица са средњом стручном спремом). Поједини аутори указују да ова околност сужава простор за ширу употребу радних пракси, те закључују да би увођење нове уговорне форме за радну праксу, омогућило НСЗ да укључи већи број лица у програме радних пракси.⁵³

Радне праксе на отвореном тржишту рада

Закон о раду⁵⁴ представља системски закон којим се уређују питања у вези са радним ангажовањем лица. Закон предвиђа различите правне форме, односно модалитете радног ангажовања. Неке од тих форми усмерене су на радни ангажман због стицања практичних знања и вештина, што јесте циљ радних пракси. Две су такве правне форме радног ангажовања предвиђене Законом о раду. У питању су уговор о раду са приправником и уговор о стручном оспособљавању, односно уговор о стручном усавршавању. У Табели 6 дат је упоредни приказ законских норми за ова два уговора.

Табела 6 Приказ законских норми за уговор о раду са приправником и уговор о стручном оспособљавању и уговор о стручном усавршавању

Уговор о раду са приправником (чл. 47 Закона о раду)	Уговор о стручном оспособљавању и уговор о стручном усавршавању (чл. 201 Закона о раду)
<p>Послодавац може да заснује радни однос са лицем које први пут заснива радни однос, у својству приправника, за занимање за које је то лице стекло одређену врсту и степен стручне спреме, ако је то као услов за рад на одређеним пословима утврђено законом или правилником.</p> <p>Одредба става 1. овог члана односи се и на лице које је радило краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену стручне спреме која је услов за рад на тим пословима.</p> <p>Приправнички стаж траје најдуже годину дана, ако законом није друкчије одређено.</p> <p>За време приправничког стажа, приправник има право на зараду и сва друга права из радног односа, у складу са</p>	<p>Уговор о стручном оспособљавању може да се закључи, ради обављања приправничког стажа, односно полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци.</p> <p>Уговор о стручном усавршавању може да се закључи, ради стручног усавршавања и стицања посебних знања и способности за рад у струци, односно обављања специјализације, за време утврђено програмом усавршавања, односно специјализације, у складу са посебним прописом.</p> <p>Послодавац може лицу на стручном оспособљавању или усавршавању да обезбеди новчану накнаду и друга права, у складу са законом, општим актом или уговором о стручном оспособљавању и усавршавању.</p>

јавне набавке за избор извођача. Првенствено су усмерене на теже запошљива лица без квалификација или са ниским квалификацијама.

⁵³ Марио Рељановић, *Предлози нормативних измена режима обављања радних пракси*.

⁵⁴ "Службени гласник Републике Србије", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017, 95/2018 - аутентично тумачење.

законом, општим актом и уговором о раду.	Новчана накнада из става 3. овог члана не сматра се зарадом у смислу овог закона. Уговор из ст. 1. и 2. овог члана закључује се у писаном облику.
--	--

Из приложених одредби Закона о раду видимо да су оба модела радног ангажовања суштински резервисана за случајеве где је радна пракса обавезан услов за обављање одређених занимања. Тако закључујемо да је сврха ових уговора превасходно у стицању радног искуства зато што је то услов за полагање стручног испита, а не ради обуке и учења у циљу стицања практичних знања. Поред тога, обе ове уговорне форме претпостављају да им може приступити само лице које је већ стекло одређен ниво образовања, који је потребан да би се уопште обављала стручна пракса. **Из тог разлога, јасно је да ниједан од ова два уговора није могуће употребити као правни основ за спровођење радних пракси.**

Суштинска разлика између ова два уговора тиче се обима, односно квалитета права које има лице ангажовано на овај начин. Исходишна тачка за ово разликовање лежи у разлици између радног односа и формама рада ван радног односа. Та разлика манифестује се у различитом каталогу и обиму права по основу рада.

Код уговора о раду са приправником, ангажовано лице ужива сва права из радног односа, укључујући и зараду. Са друге стране, лице које закључи уговор о стручном оспособљавању и уговор о стручном усавршавању ужива само она права која су предвиђена тим уговорима, при чему Закон о раду наводи да послодавац лицу које ангажује на овај начин може да обезбеди накнаду за рад. Дакле евентуална накнада за рад није обавезна, већ фигурира само као могућност.

Иако уговор о стручном оспособљавању и уговор о стручном усавршавању представљају облик флексибилног радног ангажовања, осим мањег каталога и ужег обима права по основу рада у односу на радни однос, ове уговорне форме заправо и нису флексибилне. Ово је резултат измена Закона о раду из 2014. године, којима уговор о стручном оспособљавању добија изложену формулацију. У Табели 7 наведен је упоредни приказ члана 201 Закона о раду пре и након измена и допуна закона из 2014. године.

Табела 7 Приказ уговора о стручном оспособљавању и уговора о стручном усавршавању из члана 201 Закона о раду пре и након измена и допуна закона из 2014. године.

члан 201 Закона о раду пре измена и допуна из 2014. године	члан 201 Закона о раду након измена и допуна из 2014. године
Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању послодавац може да закључи: 1) са незапосленим лицем, ради обављања приправничког стажа и полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци;	Уговор о стручном оспособљавању може да се закључи, ради обављања приправничког стажа, односно полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци.

<p>2) са лицем које жели да се стручно усаврши и стекне посебна знања и способности за рад у својој струци, односно да обави специјализацију, за време утврђено програмом усавршавања, односно специјализације.</p> <p>Послодавац може лицу из става 1. овог члана да обезбеди новчану накнаду и друга права, у складу са законом, општим актом или уговором о стручном оспособљавању и усавршавању.</p> <p>Новчана накнада из става 2. овог члана не сматра се зарадом у смислу става 2. овог закона.</p> <p>Уговор из става 1. овог члана закључује се у писаном облику.</p>	<p>Уговор о стручном усавршавању може да се закључи, ради стручног усавршавања и стицања посебних знања и способности за рад у струци, односно обављања специјализације, за време утврђено програмом усавршавања, односно специјализације, у складу са посебним прописом.</p> <p>Послодавац може лицу на стручном оспособљавању или усавршавању да обезбеди новчану накнаду и друга права, у складу са законом, општим актом или уговором о стручном оспособљавању и усавршавању.</p> <p>Новчана накнада из става 3. овог члана не сматра се зарадом у смислу овог закона.</p> <p>Уговор из ст. 1. и 2. овог члана закључује се у писаном облику.</p>
--	---

Посматрајући кроз призму потребе регулисања радних пракси, главна разлика између наведених законских формулација јесте у томе што је члан 201 став 1 тачка 2) Закона о раду пре измена и допуна могао да послужи као правни основ за спровођење радних пракси, уз услов да послодавац донесе програм усавршавања по којем би се спроводила пракса. Ипак, ни овај члан није у потпуности уважавао сву специфичност радних пракси. Као што видимо, овакав уговор могао је да се закључи за усавршавање и стицање *посебних знања у струци* практиканта. Полазећи од дефиниције радне праксе, видели смо да оне треба да обухвате и лица без посебних квалификација, односно стручне спреме, као и да омогуће нови почетак и стицање знања изван струке за коју су се припремали кроз процес образовања. У том смислу, ни формулација члана 201 пре измена и допуна Закона о раду из 2014. године није у потпуности уважавала природу и сврху радних пракси.

Такође, уколико се уговор о стручном оспособљавању упореди са Препоруком у вези са елементима квалитета уочавају се одступања која приказујемо у Табели 8.

Табела 8 Регулаторно поређење Препоруке ЕУ и Уговора о стручном оспособљавању у Србији

Елементи квалитета	Препорука ЕУ	Уговор о стручном оспособљавању
Новчана накнада	Требало би да износ накнаде буде јасно назначен у уговору	Може да буде са и без накнаде
Покривеност социјалном заштитом	У уговору би требало да буде јасно назначено која су права из социјалне заштите обезбеђена	Уколико не постоји новчана накнада послодавац плаћа само доприносе за здравствено осигурање од 2% и за пензијско и инвалидско осигурање од 4%. Доприноси се обрачунавају на најнижу месечну основицу за плаћање доприноса.

		Уколико је уговором предвиђено плаћање накнаде, послодавац плаћа доприносе за здравствено осигурање у износу од 10,3%, доприносе за ПИО (пензионо и инвалидско осигурање) у износу од 4% и порез на остале приходе од 20% (обрачунат на бруто накнаду умањену за 20% нормираних трошкова. Уколико је ова накнада нижа од минималне основице, обрачун се врши на основу минималне основице).
Трајање	До шест месеци	Може да траје до годину дана (приправнички стаж) или дуже ако је законом тако одређено
Менторство	Требало би да постоји	Није одређено
Сертификат	Требало би да се издаје	Није одређено

Извор: На основу Ђуровић ет ал. (2017) и Sienkiewicz (2018).

Закључујемо да анализа постојећег стања показује да не постоји законски основ за спровођење радних пракси. Из тога разлога неопходна је промена регулативе у смеру увођења правног основа за радно ангажовање практиканата.

1.7. Анализа проблема и утврђивање промена које треба да се постигну увођењем радних пракси у правни систем Републике Србије

У анализи циљева, односно промена које треба да се постигну успостављањем правног оквира за спровођење радних пракси пошли смо од:

- Препоруке о квалитетном оквиру за спровођење радних пракси;
- искустава држава које јесу, односно нису усвојиле регулативу о радним праксама;
- студија међународних организација о радним праксама;⁵⁵
- релевантних студија домаћих аутора и организација;⁵⁶

⁵⁵ Користили смо студије у оквиру ЕУ и оне спроведене од стране МОР. Консултоване студије ЕУ: European Commission, The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, Strasbourg, 4.10.2016, COM(2016) 646 final; European Commission, Applying the Quality Framework for Traineeships, Strasbourg, 4.10.2016, SWD(2016) 324 final који је донет уз претходни документ; European Commission, Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States: Final Synthesis Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012; European Network of Public Employment Services Ad hoc request, Remuneration of Open-Market Traineeships in EU-27, 2021; European Commission, Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European Cooperation in the youth field (2010-2018), Brussels, 15. 9. 2015 SWD(2015) 169 final; European Commission, Traineeships under the Youth Guarantee Experience from the ground, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. Консултоване студије МОР: Rosas G., Corbanese V., Developing quality traineeships for young people, International Labour Organization, 2017; Employment Policy Department EMPLOYMENT Working Paper No. 240, The regulation of internships: A comparative study, International Labour Organization, Geneva, 2018.

⁵⁶ Александра Ђуровић, Бојан Велев, Јелена Манић Радоичић, *Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији*, Београдска отворена школа, 2017; Тања Павловић-Крижанић, Александра Ђуровић, Бојан Велев, *Стручне праксе и стручно оспособљавање у Републици Србији: изазови спровођења и могуће перспективе*, Београдска отворена школа, 2015.

- ставова младих и послодаваца о радним праксама.

Имајући у виду претходни део анализе лако је закључити да се главни проблем састоји у чињеници да не постоји јасан правни оквир за ангажовање младих људи као практиканата. С тим у вези многе праксе највероватније остају нереализоване јер послодавци не желе да поступају супротно позитивним прописима и ризикују санкције за њихово непоштовање. Додатно, уочене су и злоупотребе у смислу да се лица ангажују као практиканти а да је суштински реч о радном односу. Другим речима, под изговором праксе млади се користе као заменска радна снага у предузећу и то обично она слабије плаћена.

С тим у вези, последице које настају за практиканта је да он проводи време у предузећу које је квалитативно другачије од онога које је замишљено кроз спровођење праксе. Истраживања показују да је злоупотреба радних пракси најприсутнија у друштвима која немају правни оквир за њихово квалитетно спровођење.⁵⁷ У Републици Србији тренутно не постоји правни оквир за спровођење радних пракси.

Овакво стање ствари резултира са неколико негативних последица. На првом месту, изостају позитивни ефекти које радне праксе имају на тржиште рада, као и на свеукупну економију. Наиме, основна сврха радних пракси јесте да унапреде запошљавање. Поједине студије показују да стицање радног искуства кроз радне праксе за 44% повећава шансе за проналажење запослења, док са друге стране готово за четвртину смањује неусклађеност понуде и тражње на тржишту рада.⁵⁸ Спровођење радних пракси има посебан позитиван утицај на младе јер омогућава лакшу транзицију из система образовања на тржиште рада. Ово је нарочито значајно имајући у виду да трошкови неучествовања младих који нису на студијама/школи, нису запослени нити на други начин радног ангажовани (*NEET*) износе више од 1% европског БДП.⁵⁹

Када говоримо о обиму проблема не постоји прецизна процена колико је потенцијалних пракси изгубљено услед непостојања јасног правног оквира или колико је њихов квалитет мањи зато што нису прецизније регулисане. Но, као индикатор обима проблема можемо да користимо проценат младих који немају закључен уговор о обављању праксе. Иако се број младих који су прошли кроз праксу без закљученог уговора смањило у периоду од 2016. до 2019. године, он износи и даље високих 40%. Уколико би се наставило без интервенције у овој области верујемо да би то осујетило могућност повећања броја пракси и да би се угрозио њихов квалитет.

Анализа прикупљених података приликом испитивања ставова младих о радним праксама показала је да је ова група свесна значаја радних пракси. То показују подаци да се међу анкетиранима само 6% изјаснило да није заинтересовано за учешће у радним праксама. Са друге стране половина анкетираних изразила је жељу за учешће у програмима радних пракси, док се њих 45% изјаснило да би о томе размислили (Прилог

⁵⁷ Eurofound, *Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK)*, Eurofound, Dublin, 2017, 5.

⁵⁸ Тања Павловић-Крижанић, Александра Ђуровић, Бојан Велев, *Стручне праксе и стручно оспособљавање у Републици Србији: изазови спровођења и могуће перспективе*, Београдска отворена школа, 2015, 7.

⁵⁹ Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012, 2.

1, графикон 6). Ови подаци показују да на страни младих постоји значајно интересовање за учешће у програмима радних пракси.⁶⁰

Слично је и код послодаваца. Спроведена анкета показује да је 71% анкетираних организација изразило заинтересованост за учешће у програму плаћених радних пракси (Прилог 2, графикон 1), што је податак који нарочито охрабрује. Свој примарни интерес за учествовање у програму радних пракси послодавци виде у привлачењу и развоју талената ради сталног запослења у њиховој компанији (њих 76%), док се њихов секундарни интерес огледа у развоју талената у Србији (39% испитаника), односно у испуњењу друштвене одговорности (32% испитаника).⁶¹

У амбијенту где постоји жеља за спровођењем радних пракси од стране субјеката који у њима директно учествују, непостојање правног оквира за радне праксе представља значајну препреку. У оквиру анализе постојећег стања, видели смо да нема адекватног правног основа за спровођење радних пракси. То даље значи да послодавци који се евентуално одлуче за спровођење радних пракси поступају супротно позитивним прописима, те ризикују санкције за њихово непоштовање.

Такође, успостављање правног оквира за спровођење радних пракси је значајно и имајући у виду обавезе Републике Србије у односу на Агенду за одрживи развој 2030,⁶² коју су 2015. године усвојиле 193 државе чланице Генералне скупштине Уједињених нација. Оно би могло да допринесе остваривању циља одрживог развоја 4 „Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све“, посебно потциља 4.4 „До 2030. значајно повећати број младих и одраслих који имају одговарајуће вештине, укључујући техничке и стручне, за запошљавање, достојне послове и предузетништво“. Такође, оно је значајно и за остваривање циља 8 „Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све“, а посебно потциља 8.6 „До 2020. битно смањити удео младих који нису запослени нити у процесу образовања или обуке“.

На крају, скрећемо пажњу да је искуство различитих држава показало да постојање могућности за спровођење радних пракси само по себи не доводи до остваривања ових циљева. *Conditio sine qua non* за постизање претходно наведених циљева јесте постојање правног оквира којим се обезбеђују квалитетне радне праксе. Дакле, само у условима постојања правила која у конкретном случају обезбеђују остваривање сврхе радних пракси, може се говорити о испуњавању претходно изложених општих и посебних циљева чијем остваривању доприноси спровођење радних пракси.⁶³ Детаљније информације о процесу утврђивања циљева садржане су у Анексу 1.

Закључујемо да је постојање правног оквира којим се обезбеђује квалитетно спровођење радних пракси предуслов остваривања општих и посебних циљева радних пракси.

⁶⁰ Ово потврђује и Истраживање положаја и потребе младих у Републици Србији спроведено 2020. године које је подржано од стране Министарства омладине и спорта. Истраживање доступно на интернет адреси:

<https://www.mos.gov.rs/public/documents/upload/sport/inspekcija/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20u%20Srbiji%202020.pdf>

⁶¹ Прилог 2 графикон 5.

⁶² <http://sdg.indikatori.rs/>

⁶³ Eurofound, *Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK)*, Eurofound, Dublin, 2017, 2.

2. Идентификовање могућих опција тј. потенцијалних мера

Када су у питању могуће опције за остваривање промене које се предлаже, у претходном делу анализе је размотрена опција „*statusa quo*“ и закључено је да тренутно не постоји законски основ за спровођење радних пракси. Због тога је друга опција која се разматра промена регулативе у смеру увођења правног основа за радно ангажовање практиканата.

Кроз анализу Препоруке, студија о спровођењу радних пракси у другим државама и ставова две фокус групе, заједно са члановима СИПРУ тима, представницима UNICEF и кроз кореспонденцију са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, детектована су кључна питања на која је потребно дати одговор у циљу формулисања квалитетног оквира за спровођење радних пракси у Републици Србији. Реч је о следећим питањима:

- 1) Питање правне форме, односно уговорног основа радних пракси?
- 2) Којим извором права се регулишу радне праксе?
- 3) Који су услови за статус практиканта?
- 4) Колико је временско трајање радне праксе?
- 5) Да ли практикант за време трајања радне праксе остварује новчану накнаду за рад?
- 6) Какав је минимални захтев у погледу услова рада практиканта?
- 7) Обавеза издавања потврде којом се потврђује да је практикант успешно окончао радну праксу
- 8) Поштовање принципа транспарентности

У овом делу анализе, кроз призму претходно детектованих кључних питања за регулисање радних пракси, анализирана је упоредна пракса држава чланица ЕУ. Сврха овог дела анализе јесте да покаже које су то могуће опције за регулисање појединачних кључних питања.

1) Правна форма (уговорни основ) за спровођење радних пракси

Право на рад је флексибилно право, што значи да се може остваривати у различитим правним формама. Правило је да се остварује у форми радног односа, али сва национална законодавства, укључујући и наше, познају различите правне форме вршења рада ван радног односа. То значи да постоје различите правне могућности ангажовања рада. Изузетак није ни рад који се спроводи у оквиру радних пракси.

Упоређујући праксу држава чланица ЕУ закључујемо да су присутне три опције у погледу правне форме за спровођење радних пракси. Прва је да се радне праксе спровode на основу уговора о раду. Иако је сврха рада у оквиру радних пракси (учење и стицање практичних знања и вештина практиканта) различита у односу на рад у радном односу (допринос пословном резултату, односно профиту послодавца), нису ретке државе које уговор о раду предвиђају као правни основ за спровођење радних пракси. Друга опција јесте да се радне праксе спровode на основу уговора у некој од форми рада ван радног односа. Трећа опција која се среће јесте заправо комбинација претходне две. Значи могућност избора између спровођења радних пракси на основу уговора о раду или уговора о раду ван радног односа.

Овде подсећамо да када је у питању уговор на основу којег се спроводе радне праксе, Препорука има два захтева. Један подразумева обавезу да уговор између практиканта и послодавца буде у писаној форми. Други се односи на обавезну садржину уговора. Закључак је да велики број држава чланица нису усагласиле националне одредбе са Препоруком у делу обавезне садржине уговора. Заправо, овај услов испуниле су претежно државе које су донеле посебан закон о радним праксама.

2) Којим извором права се регулишу радне праксе?

Одговор на ово питање показује за који нормативни приступ су се определиле државе чланице ЕУ приликом регулисања радних пракси.

Овде најпре издвајамо чињеницу да све државе чланице ЕУ праве разлику између радних пракси на отвореном тржишту рада и радних пракси које представљају меру активне политике запошљавања. При томе, разлике нема у једној околности, а то је да све државе чланице садрже законска правила о спровођењу радних пракси које представљају меру активне политике запошљавања. Са друге стране, то није случај са радним праксама на отвореном тржишту рада. У Табели 9 приказано је за који нормативни приступ у регулисању радних пракси су се определиле државе чланице ЕУ.

Овде скрећемо пажњу чињеницу да две државе чланице ЕУ, Француска и Летонија, изричито законом забрањују могућност спровођења радних пракси на отвореном тржишту рада. Такође, коришћени су подаци студије која је објављена 2016. године, тако да је присутна могућност да су се околности у појединим државама чланицама промениле.

Табела 9 Приказ нормативног приступа у регулисању радних пракси за који су се определиле државе чланице ЕУ

Начин регулисања	Државе
Посебан закон којим се регулишу радне праксе на отвореном тржишту рада	Шпанија, Португал, Пољска
Посебан закон о радним праксама који регулише више врста радних пракси	Белгија, Литванија, Словенија
Примена општих одредби Закона о раду	Аустрија, Чешка, Мађарска, Холандија, Финска, Ирска, Грчка
Закон о раду садржи посебне одредбе о радним праксама	Бугарска, Немачка, Луксембург, Румунија
Државе које не регулишу радне праксе на отвореном тржишту рада ⁶⁴	Данска, Естонија, Словачка, Шведска

* Извор: European Commission (2016), *Applying the Quality Framework for Traineeships*, 6

⁶⁴ У овим државама иако радне праксе нису уређене законском регулативом, оне су предмет колективних уговора о раду, који садрже детаљне одредбе о спровођењу радних пракси.

3) Постојање услова за статус практиканта

Ово значи да се не може свако лице наћи у својству практиканта. Разлог због којег се предвиђају услови за статус практиканта последица је таргетирања конкретних друштвених група као адресата појединих јавних политика. Са тим у вези долази до изражаја разлика у природи пракси на отвореном тржишту рада и пракси које се спроводе као мера активне политике запошљавања.

Упоредноправна анализа показала је да се као услови за статус практиканта јављају или само године живота практиканта или године живота у комбинацији са степеном стручне спреме практиканта.

Када је у питању услов који се односи на старосну доб практиканта, већина држава радне праксе примењује у односу на лица до 30 година старости.⁶⁵ Неке државе предвиђају и нижу старосну границу за учешће у програму радних пракси, али се код њих углавном поред старосне границе захтева и одређен образовни статус или стручна спрема практиканта.⁶⁶

4) Временско трајање радне праксе

Временско трајање радне праксе једно је од кључних питања у постављању квалитетног оквира за њихово спровођење. Овде је потребно успоставити праву меру у смислу времена потребног практиканту за савладавање практичних знања и вештина.

Препоруком је одређено да радне праксе не би требало да трају дуже од шест месеци, осим у случајевима када је то оправдано, имајући у виду прилике у конкретној држави. Упоредноправна анализа показала је да су све државе поштовале овај предлог када су у питању радне праксе које се спроводе као мера активне политике запошљавања. Ситуација је радикално друкчија када су у питању радне праксе на отвореном тржишту рада. Само су четири државе чланице примениле решење из Препоруке.⁶⁷ Остале или уопште не ограничавају трајање радних пракси, или постоји могућност њиховог трајања до годину дана.

У циљу спречавања могућности трајања радних пракси дуже од шест месеци, Препорука садржи одређена корективна решења. Реч је о предлогу да се уговором између практиканта и послодавца прецизирају случајеви у којима је могуће продужити трајање радне праксе након истека времена за које је првобитно одређено трајање праксе. Ово решење применило је више држава чланица.⁶⁸ Поред тога, Препорука садржи и предлог да се уговором о радној пракси установи постојање отказног рока и његово трајање у случају да једна од страна откаже овај уговор. Ово решење је такође присутно у пракси више држава чланица.⁶⁹

5) Новчана накнада за време трајања радне праксе

⁶⁵ У Литванији на пример, радне праксе доступне су свим лицима до 29 година старости, независно од њихове стручне спреме и претходног радног искуства.

⁶⁶ У Шпанији су радне праксе доступне лицима до 30 година старости уколико су завршили факултетске студије, као и лицима од 18 до 25 година старости под условом да су завршили средњу школу. У Луксембургу радне праксе стоје на располагању лицима од 15 до 27 година старости под условом да имају статус ученика средње школе или студента.

⁶⁷ То су Белгија, Литванија, Пољска и Румунија.

⁶⁸ Укупно седам.

⁶⁹ Укупно четрнаест.

Питање новчане накнаде за рад једно је од кључних у вези са спровођењем радних пракси. Из дефиниције радних пракси из Препоруке, видели смо да постојање накнаде није обавезан пратилац радних пракси. Овде скрећемо пажњу да се друкчије решење није ни могло очекивати имајући у виду да је сходно оснивачким актима регулисање зарада у домену искључене надлежности ЕУ.⁷⁰ Ипак, упоредноправна анализа показала је да више од половине држава чланица, тачније њих петнаест, својим законодавством предвиђа обавезно постојање новчане накнаде за практиканте.⁷¹

Присутна су различита решења у погледу износа новчане накнаде. Код свих држава које предвиђају обавезу исплате новчане накнаде за практиканте, њена висина се везује за укупан износ минималне зараде. Изузеци су присутни у Белгији,⁷² Италији,⁷³ Луксембургу,⁷⁴ као и Шпанији и Португалу.⁷⁵ Такође, у Северној Македонији новчана накнада практиканта везује се за износ минималне зараде, али он зависи од трајања радне праксе. За прва три месеца рада накнада се исплаћује у одређеном проценту у односу на нето износ минималне зараде, а за период од четвртог месеца у износу пуне минималне зараде.

Специфично решење присутно је у Словенији. Поред износа минималне зараде, послодавац и практикант могу да предвиде новчану накнаду у износу од 70% у односу на основну зараду запосленог код послодавца на чијим пословима се обучава практикант (упоредни запослени). Уколико је у конкретном случају тај износ нижи од минималне зараде, онда се мора исплатити накнада у износу минималне зараде.

б) Адекватни услови рада практиканта

Као адекватне услове рада у смислу квалитетног оквира за спровођење радних пракси Препорука одређује:

- радно време практиканта;
- дневни и недељни одмор;
- годишњи одмор, тамо где је то могуће обезбедити;
- осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести.

Упоредноправна анализа показала је висок степен усклађености националних законодавстава држава чланица ЕУ са изложеним захтевима у погледу адекватних услова рада. Ово је добрим делом последице чињенице да су питања радног времена, одмора и осигурања за случај повреде на раду и професионалне болести готово свуда уређене Законом о раду, те да се у складу са принципом *in favorem laboratoris* као владајућим начелом у радном праву, посебним законима, когентним актима ниже правне снаге и аутономном регулативом не могу предвидети услови рада неповољнији од оних успостављених законом којим се регулише рад.

7) Потврда којим се потврђује да је практикант успешно окончао радну праксу

⁷⁰ Члан 153 став 5 Уговора о функционисању ЕУ.

⁷¹ Овде треба додати податак да у Аустрији, Финској и Шведској иако не постоји законска обавеза постојања новчане накнаде за практиканте, она је ипак предвиђена у већини колективних уговора.

⁷² Зависи од региона, у неким регионима обавезна је исплата целокупне минималне зараде, у неким може да иде до половине износа минималне зараде.

⁷³ Предвиђен је фиксни износ од 300 евра месечно.

⁷⁴ У овој држави накнада је обавезна уколико пракса траје дуже од 4 недеље и углавном се исплаћује у износу нижем од минималне зараде.

⁷⁵ У ове две државе накнада се исплаћује по посебној формули, при чему тај износ углавном буде нижи од минималне зараде.

Идеја овог принципа јесте да послодавац практиканту, по успешном окончању радне праксе изда потврду или писмо препоруке у којем се наводе основни подаци о самој пракси (послови које је практикант обављао, вештине и знања која је стекао, трајање праксе).

Потврда о окончаној пракси треба да омогући препознавање вештина и знања стечених кроз програм радних пракси, те да на тај начин унапреди и олакша процес запошљавања практиканта.

Студије показују да је издавање потврда о окончаној радној пракси готово неизоставан део радних пракси које се спроводе као мера активне политике запошљавања. Са друге стране, када су у питању праксе на отвореном тржишту рада, забрињава податак да је ово један од принципа са којим је присутан најнижи степен усаглашености националних правних оквира за спровођење радних пракси.⁷⁶

8) Поштовање принципа транспарентности

Принцип транспарентности усмерен је ка повећању правне сигурности. У тој његовој функцији присутан је и као један од принципа за квалитетан оквир спровођења радних пракси. Препоруком се охрабрују послодавци да у конкурсима за спровођење радних пракси наведу информације које се односе на услове обављања пракси, а посебно информације о новчаној накнади и осигурању за случај повреда на раду и професионалних болести. Поред тога, Препоруком је учињен предлог да се принцип транспарентности прошири и на поступак селекције кандидата, како би потенцијални практиканти били упознати са начином и условима избора.

Упоредноправна анализа показује да је у већини држава чланица ЕУ присутно поштовање принципа транспарентности у смислу пружања информација о условима рада, новчаној надокнади и осигурању за случај повреде на раду и професионалне болести. То није случај када су у питању информације о поступку селекције кандидата. Овде је уочена тенденција да се послодавци уздржавају од пружања информација у погледу своје политике запошљавања и избора кандидата. На овај закључак упућује чињеница да у само две државе чланице ЕУ постоји обавеза пружања информација у вези са процесом селекције практиканата.⁷⁷

3. Анализа ефеката различитих опција и избор оптималне опције

Из претходног дела анализе да се закључити да државе на различит начин уређују готово сва питања која смо детектовали као кључна у успостављању квалитетног оквира за радне праксе. Свако од ових решења има различите импликације које суштински зависе од друштвеног, правног и економског оквира унутар којег егзистирају. Задатак овог дела анализе јесте да та различита правна решења сагледа из угла њихове повезаности са правним системом Републике Србије, као и из угла ефеката њихове примене на друштвене и економске тенденције у нашој земљи.

3.1. Позитивни и негативни аспекти различитих правних решења

Овај сегмент анализе за свој циљ има стварање јасне слике о позитивним и негативним аспектима различитих правних решења у контексту њихове примене у Републици Србији. На тај начин креирају се потребни услови за избор оптималних решења у погледу кључних питања за нормирање радних пракси. Као и у претходном делу анализе

⁷⁶ Овај принцип остварен је само у Белгији, Немачкој, Шпанији, Литванији, Португалу, Румунији и Словенији.

⁷⁷ У питању су Бугарска и Словенија.

и овде ћемо на оптималне опције указати кроз призму претходно постављених кључних питања за спровођење квалитетног оквира радних пракси.

1) Избор уговорног основа (правне форме) за спровођење радних пракси

Избор уговорног основа за спровођење радних пракси битно утиче на то којим правним инструментом ће се креирати оквир за уређивање радних пракси, те се у том контексту јавља као претходно питање.

Када су у питању уговорни основи, рекли смо да су на располагању три различите опције ангажовања практиканта:

- уговор о раду;
- уговор о радној пракси као форма рада ван радног односа;
- могућност избора између уговора о раду и уговора о радној пракси (истовремено постојање оба уговорна основа).

Нема сумње да уговор о раду као правни основ за ангажовање практиканта обезбеђује већи квалитет и обим права по основу рада. Међутим тај већи квалитет права, на страни послодавца значи веће трошкове ангажовања практиканта. Полазећи од сврхе радних пракси, која није у економском доприносу послодавцу,⁷⁸ већ у едукативном доприносу за практиканта, поставља се питање оправданости употребе уговора о раду као правног основа за спровођење радних пракси. Имајући у виду сврху и значај радних пракси са једне, и карактеристике радног односа са друге стране, уговор о раду као правни основ радних пракси не чини се целисходним решењем. Пре свега због реалне опасности да послодавци, баш због широког каталога и обима права из радног односа, буду демотивисани за програм спровођења радних пракси.

Друга опција заснована на увођењу посебног уговора о радној пракси, као облика рада ван радног односа, чини се да више уважава природу и карактер односа који се кроз праксе успоставља између практиканта и послодавца. Међутим, да би оваква уговорна форма рада ван радног односа допринела остваривању циља и сврхе радних пракси, неопходно је да садржина овог уговора буде прецизно дефинисана. У погледу садржине овог уговора, као неизоставни њени елементи треба да се уреде: трајање радне праксе, место рада практиканта, детаљан опис циљева учења и обуке практиканта, детаљан опис послова и радних задатака практиканта као и детаљан опис поступка за остваривање претходно описаних циљева учења и обуке, подаци о ментору, износ новчане накнаде за радну праксу и рок исплате, радно време практиканта, трајање одмора, основи престанка уговора о радној пракси и отказни рок.

Што се тиче треће опције, засноване на истовременом постојању обе правне форме као могућности за ангажовање практиканата, упитна је целисходност таквог решења. Овакав закључак произлази из анализе постојећег стања у Републици Србији у погледу радног ангажовања приправника. Видели смо да за ангажовање приправника постоје две опције: уговор о раду са приправником (чл. 47 Закона о раду) и уговор о стручном оспособљавању (чл. 201 Закона о раду). Иако нема егзактних података о употреби ова два уговора,⁷⁹ пракса ипак показује да се послодавци у реалном сектору, када су у могућности да бирају, готово по правилу одлучују за уговор о стручном оспособљавању

⁷⁸ Ипак, не сме се занемарити ни економски аспект у смислу уштеде коју послодавац остварује приликом поступка селекције кандидата за запослење.

⁷⁹ Разлог је што у оквиру система Централног регистра обавезног социјалног осигурања не постоји посебна шифра за пријаву уговора о раду са приправником, већ се овај облик уговора региструје под јединственом шифром за радни однос.

као облику рада ван радног односа. Става смо да би иста судбина пратила ситуацију у којој би постојала могућност избора уговорног основа за ангажовање практиканта.

Са тим у вези, наглашавамо да би у случају опције где послодавац са практикантом може да закључи и уговор о раду и уговор о радној пракси као облик рада ван радног односа, било неопходно размотрити увођење пореских олакшица као стимулативног фактора за послодавце који се определе да са практикантима закључе уговор о раду. У супротном, постоји велики ризик да, као и код радног ангажовања приправника, и код практиканата доминира употреба уговора ван радног односа.

2) Избор правног инструмента за регулисање радних пракси

Из упоредне анализе видели смо да је широк спектар опција присутан на пољу избора правног инструмента за регулисање радних пракси. Ипак, кључне податке за оптималне опције у овом случају, даје студија о усаглашености националних правних оквира о радним праксама држава чланица са Препоруком.

Упоређујући податке из Табеле 9 са подацима о усклађености са појединачним принципима квалитетног оквира за спровођење радних пракси из Препоруке,⁸⁰ закључак је да избор правног инструмента није од одлучујућег значаја за успостављање квалитетног оквира за радне праксе. Који год инструмент регулисања да је у питању, много је значајније да норме о радним праксама буду прецизне и да се односе на све принципе којима се поставља квалитетан оквир за спровођење радних пракси.

Такође, упоредни подаци показују да државе које су у скорије време вршиле нормативне промене у вези са радним праксама то су чиниле у форми посебног закона који се односи конкретно на радне праксе. Посматрајући државе у региону, скрећемо пажњу на Северну Македонију која је последња уредила систем радних пракси и то управо кроз доношење посебног закона.⁸¹

3) Постојање услова за статус практиканта

Избор оптималне опције у вези са постављањем услова за статус практиканта зависи од одлуке да ли ће се оквир за спровођење радних пракси односити само на младе или ће представљати још једну од мера активне политике запошљавања.

Упоредна анализа је показала да готово све државе чланице програм радних пракси везују за младе, углавном до 30 година старости.⁸² Главни разлог лежи у чињеници да је управо код ове друштвене категорије присутно отежано проналажење посла, након окончања формалног образовања.

Поред тога, још један од разлога за успостављање старосне границе за практиканте јесте у повећаном ризику од злоупотребе института радних пракси код старијих лица. Наиме, када говоримо о радним праксама на отвореном тржишту рада које се остварују без посебних формалних услова и кроз непосредан однос практиканта и послодавца, присутан је ризик да радне праксе код ове категорије лица представљају замену за институт пробног рада и уопште радног односа. Нема сумње да у амбијенту константних техничко-технолошких промена у процесу рада старија незапослена лица имају потребу за обукама које ће им омогућити савладавање вештина која су потребна на савременом

⁸⁰ Table 4. Compliance of open market traineeships with QFT dimensions in the EU-28 у European Commission (2016), *Applying the Quality Framework for Traineeships*, 10.

⁸¹ Закон о пракси Северне Македоније усвојен је 2019. године.

⁸² Што се тиче поменутог Закона о праксама Северне Македоније, услове које лице мора да испуни да би се нашло у статусу практиканта јесте да : није запослено, да није старије од 34 године и да има завршено најмање основно образовање.

тржишту рада. Ипак, у ситуацији када лице које је дужи временски период без радног ангажмана, лакше ће се одредити за било који облик рада у којем може да оствари било који приход, па звао се он и радна пракса. Тако, злоупотреба радних пракси може довести само до даљег продубљивања неповољног социјално-економског положаја старијих лица која су дуго времена незапослена.

Ризик од поменутих злоупотреба се смањује у случају када се радне праксе спроводе као мера активне политике запошљавања, где између практиканта и послодавца посредује државни орган (у нашем случају НСЗ), који активно учествује у селекцији практиканта и надзору над спровођењем конкретне праксе.

Међутим, треба узети у обзир да би овај вид ангажовања са једне стране одраслим незапосленим лицима омогућио прилику да стекну прво радно искуство, док би са друге стране могао да спречи застаривање знања и вештина дугорочно незапослених лица.

Подаци о незапосленим лицима која се налазе на евиденцији Националне службе за запошљавање указују на две важне карактеристике незапослених одраслих лица. Прво, на евиденцији постоји релативно високо учешће незапослених без претходног радног искуства. Друго, међу незапосленима који имају радно искуство доминирају дуго или веома дуго незапослена лица - она која се налазе на евиденцији више од 12, односно више од 24 месеца. Из тог разлога неопходно би било омогућити и особама старијим од 30 година да учествују у радним праксама.

Уколико би радне праксе биле старосно ограничене, спречавање застаривања знања и вештина одраслих незапослених лица било би могуће једино путем мера активне политике запошљавања које подразумевају обуку и преквалификацију незапослених лица. Како је обухват ових мера релативно низак, даље погоршање људског капитала код великог броја дугорочно незапослених одраслих лица било би неизбежно. Пружање могућности лицима старијим од 30 година да се укључе у радне праксе повлачи са собом потенцијални проблем истискивања младих из радних пракси. Аргумент који говори у прилог томе да до истискивања неће доћи заснива се на подацима о учесницима у Стручној пракси коју реализује НСЗ. Иако ова мера нема ограничење у погледу старости, млади су последњих година чинили преко 80% укупних учесника. Ипак, да би се избегле евентуалне злоупотребе рационално би било наметнути одређени услов за старије незапослене који се укључују у радне праксе. Услов би пре свега могао да подразумева да се у радне праксе могу укључити само она незапослена одрасла лица која у одређеном периоду, који је претходио радној пракси, нису имала статус осигураника запосленог, осигураника самосталних делатности и осигураника пољопривредника. Испуњеност услова релативно је лако проверити увидом у базу ЦРОСО.

4) Временско трајање радне праксе

Полазећи од Препоруке и упоредноправне анализе законодавстава држава чланица, закључак је да радна пракса треба да траје до 6 месеци. То је оптималан период за остваривање сврхе радних пракси, а који са друге стране смањује ризик од злоупотребе радних пракси у сврху замене рада у радном односу.

Мишљења смо и да би требало дозволити да оквиру 6 месеци практикант може да промени више позиција/послова код једног послодавца у оквиру једног занимања, у складу са планом оспособљавања који је израдио са ментором.

5) Новчана накнада за време трајања радне праксе

Дефинитивно један од кључних аспеката успостављања квалитетног оквира радних пракси јесте питање новчане накнаде за рад практиканта. Дилеме нема у погледу тога да ли практиканти треба да остварују накнаду за свој рад у оквиру радних пракси. Суштинско питање је колики треба да буде износ те новчане накнаде. Неколико пута смо већ указали да сврха радних пракси није економске, већ едукативне природе. Узимајући у обзир ову околност потребно је најпре одредити параметар у односу на који се одређује висина новчане накнаде практиканта.

Упоредна анализа је показала да готово све државе чланице ЕУ које предвиђају обавезну новчану накнаду за рад практиканата, њен износ одређују у односу на минималну зараду. Два су главна разлога због којих се износ минималне зараде користи као основ за одређивање висине новчане накнаде практиканта. Први је тај што омогућава лакше праћење и надзор од стране овлашћених субјеката, што је последица чињенице да је износ минималне зараде прецизно утврђен и једнак за све. Са друге стране, случај када би се новчана накнада практиканта одређивала у односу на основну зараду упоредног запосленог отвара неколико проблемских питања. Прво је наравно отежан надзор за овлашћене субјекте. Друго се везује за ситуацију у којој практикант за време радне праксе обавља више различитих послова из организације рада послодавца, што значи да би новчана накнада требала да се константно мења током трајања радне праксе, чиме је упитна целисходност оваквог решења из разлога додатних административних послова за послодавца. И на крају, случајеви када нема правог упоредног запосленог, јер практикант обавља само одређени део послова једног или више запослених код послодавца.⁸³

Уколико се накнада практиканта везује за пун износ минималне зараде намеће се питање који је економски *ratio* послодавца да ангажује практиканта, а не друго лице у радном односу. Из тог разлога одређен број држава накнаду практиканта одређује кроз проценат у односу на пун износ минималне зараде. Додатно, постоје државе које предвиђају распон тог процента. Оваква решења заснована су на тежњи да се управо кроз одређивање распона процента омогући уважавање специфичних околности које владају у различитим привредним делатностима. Видели смо да се у Северној Македонији тај проценат одређује у распону од 42% до 74% у односу на нето минималну зараду. Такође, као похвално препознајемо решење да се новчана накнада практиканата увећава са дужином трајања радне праксе, те да у другој половини њеног трајања достиже пун износ минималне зараде.

Сматрамо да би износ накнаде требало да буде стимулативан за послодавца, односно да га не оптерети превише и тако дестимулише понуду практикантских позиција. Увођење обавезе плаћања новчане накнаде за практиканта као и припадајућих доприноса за социјално осигурање повећаће издатке за послодавце. Зато смо мишљења да би требало прописати минимални износ новчане накнаде у износу не већем од 70% минималне зараде с обзиром на то да и сама минимална зарада, односно укупни трошкови рада повезани с њом, представљају велики терет за послодавце.

Наиме, пореско оптерећење рада на нивоу минималне зараде (порез на зараде и доприноси за социјално осигурање) у износу од 38% укупних трошкова рада само је за један процентни поен ниже од пореског оптерећења просечне зараде. Најзад, за неког ко зарађује 167% просечне зараде пореско оптерећење је свега 2 процентна поена више у

⁸³ Проблем са одређивањем обима права у односу на упоредног запосленог код послодавца посебно је показала примена Закона о агенцијском запошљавању ("Службени гласник Републике Србије", бр. 86/2019).

односу на оптерећење минималне зараде (Wiiw, 2019). Послодавци који махом запошљавају ниже квалификовану радну снагу, а посебно непосредно пре отпочињања преговора о утврђивању новог износа минималне зараде, константно траже да се смањи пореско оптерећење рада. Имајући то у виду, није реално очекивати да ће послодавци бити у могућности да сличан износ уплате за практиканта који борави код њих у предузећу да би пре свега проверили да ли желе да га запосле након окончања праксе.

б) Адекватни услови рада

Када говори о адекватним условима рада, Препорука истиче:

- радно време практиканта;
- дневни и недељни одмор;
- годишњи одмор, тамо где је то могуће обезбедити;
- осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести.

Имајући у виду позитивна искуства држава чланица ЕУ, указујемо да у односу на практиканте треба да се примене одредбе Закона о раду које се тичу одмора. Потребно је увести дневно ограничење од 8 сати, односно недељно до 40 часова проведених на пракси.

Што се радног времена тиче, оно свакако треба да буде уређено у складу са одредбама Закона о раду. Овде скрећемо пажњу на повезаност института радног времена и накнаде за рад. Висина зараде, као накнаде која се исплаћује за рад у радном односу, директно зависи од времена проведеног на раду. Када су у питању практиканти, њихово радно време треба да буде прилагођено природи знања и вештина које стичу у радном окружењу код послодавца, као и да уважава евентуално постојање ученичких или студентских обавеза, уколико је практикант у својству ученика, односно студента. Иако нису у питању праксе које су обавезан део школског/студијског програма, у праксама на отвореном тржишту рада неретко учествују млади који су и даље у школовању, па је важно да радно време у оквиру радних пракси буде прилагођено наставним обавезама младих. Имајући у виду све наведено, као и сврху радних пракси, висина накнаде практиканта не би требало да зависи од радног времена.

Такође, осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести мора да буде присутно и код радних пракси. Реч је опште прихваћеном међународном стандарду, који је предвиђен бројним међународним документима о стандардима рада које је наша земља ратификовала.

Са друге стране, обрачунавање и плаћање пуних износа обавезних доприноса за социјално осигурање наметнуло би превелике трошкове предузећима које ангажују практиканте на основу предложене регулативе. Плаћање ПИО у целокупном износу од 25,5% може дестимулативно да делује за послодавца у смислу ангажовања практиканта, а постоје и неповољне околности плаћања ПИО за саме практиканте, јер то у крајњој формули по којој се одређује висина старосне пензије доводи до њеног нижег износа на крају.⁸⁴

⁸⁴ Висина старосне пензије одређује се као производ личног и општег бода. Кључни елемент код рачунања личног бода је лични коефицијент који се добија дељењем збира годишњих личних коефицијената и периода осигурања. Годишњи лични коефицијент рачуна се као однос примања осигураника (у овом случају практиканта) према просечној заради у Републици Србији за конкретну календарску годину. Имајући у виду да се просечна зарада константно повећава, а да накнада практиканта износи одређен проценат од минималне зараде, јасно је да би годишњи коефицијент за годину у којој је практикант на пракси био далеко нижи од просечне зараде у Републици Србији. Тако би заправо годишњи

У самој Препоруци ЕУ о квалитетном оквиру за спровођење пракси из 2014. године говори се о предлогу да практикантима буде обезбеђено осигурање у случају повреде на раду и професионалне болести (тачка 7 Препоруке), док се у делу Препоруке посвећеном захтевима за транспарентност уговора о радној пракси наводи да у уговору треба да стоји да ли је такво осигурање обезбеђено за практиканте или то није случај (тачка 14 Препоруке). Дакле, у Препоруци се говори само о потреби успостављања осигурања за случај повреде на раду и професионалне болести, а не о свим аспектима пензијског и инвалидског осигурања. Такође, студија Европске комисије из 2016. године о примени Препоруке (*European Commission, Applying the Quality Framework for Traineeships, Strasbourg, 4.10.2016, SWD(2016) 324 final*) показала је да у ЕУ пензијско осигурање не прати радне праксе, већ да је једини облик осигурања који прати овај облик рада управо осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести.

У случају одабира ове опције, било би потребно да се са тим у вези изврше промене у законским прописима који уређују материју доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Прва је у домену Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.⁸⁵ Ту је најпре у члану 6 став 1, потребно додати тачку 9б, тако да гласи: "Практикант је физичко лице које, у складу са законом који уређује радне праксе, обавља рад по основу уговора о радној пракси." Затим је у члану 11 став 1, потребно додати тачку 4б, тако да гласи: "послодавац у складу са законом који уређује радне праксе - за практиканта." Друга је у домену Закона о пензијском и инвалидском осигурању.⁸⁶ Ту је у члану 17 став 1, потребно додати тачку 6, тако да гласи: "Лица која се налазе на радној пракси".⁸⁷

7) Потврда којом се потврђује да је практикант успешно окончао радну праксу

Успостављање обавезе за послодавце да практикантима издају потврду или писмо препоруке о успешно окончаној радној пракси доприноси препознавању стечених знања, вештина и радног искуства за практиканте, чиме би се додатно олакшао пут ка проналаску будућег запослења. Образац потврде, у смислу њених елемената и самог изгледа, треба се уредити законом којим се буду регулисале радне праксе.

8) Менторство

Од саме потврде или писма препоруке, много значајнијим чини се квалитет програма радне праксе. Са тим у вези истичемо значај улоге ментора у спровођењу радних пракси, као и детаљног описа програма радне праксе. Ментор је лице запослено код послодавца

кофицијент за годину у којој је лице на радној пракси нужно био низак. Са друге стране, период док је на пракси улази у период осигурања чиме се повећава вредност делиоца (периода осигурања). А што је делилац већи, мања је вредност количника, односно у овом случају личног коефицијента. На тај начин, плаћање целокупних доприноса за пензијско и инвалидско осигурање код практиканата заправо доводи до нижег износа старосне пензије приликом навршавања радног века практиканта.

⁸⁵ "Службени гласник Републике Србије", бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - усклађени дин. изн., 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021.

⁸⁶ "Службени гласник Републике Србије", бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019 и 62/2021.

⁸⁷ Спровођење описаних промена у прописима из области социјалног осигурања може резултирати одређеним пролонгирањем ступања на снагу прописа којим се уређују радне праксе. Ипак, њихов значај за функционисање радних пракси, превасходно из угла мотивисаности послодавца за ангажовање практиканата, чини оправданим и евентуално продужење временског оквира у циљу усклађивања релевантних прописа.

које практиканту преноси своја знања и искуства на пословима на којима практикант обавља радну праксу. Улога и значај ментора треба да буде један од обавезних елемената уговора о радној пракси. Посебно је важно законским решењем о радним праксама утврдити услове који запослени код послодавца могу да буду у улози ментора за практиканте.⁸⁸ Друго важно питање јесте број практиканата које може да обучава један ментор. Свакако да одговор на ово питање зависи од сложености послова који су предмет радне праксе, али у сваком случају стандард који би требало поштовати јесте да један ментор не ради истовремено са више од три практиканта.

У консултацијама са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања покренуло се питање плаћања ментора за његово ангажовање током трајања праксе. Мишљења смо да то није потребно да се пропише новим законом већ да се остави на одлуку самом предузећу о томе да ли жели додатно да плати ментора.

9) Поштовање принципа транспарентности

Полазећи од чињенице да послодавац у Републици Србији нема обавезу да оглашава потребу за ангажовањем радника, не би било целисходно предвидети такву обавезу за послодавце приликом ангажовања практиканта. Ипак, јавно објављивање конкурса, односно огласа за посао, или радну праксу, у интересу је самог послодавца, јер му омогућава да пронађе најадекватнији кадар, али и у интересу практиканта и његове опредељености да прихвати радну праксу на основу потпуних и јасних информација, чиме се спречавају потенцијални неспоразуми уколико на почетку нису биле доступне све информације.

У случају када се послодавац определи да јавно објави конкурс за спровођење радних пракси, тада треба установити обавезу да у конкурсну буду наведене информације које се односе на услове рада у оквиру радне праксе, а посебно информације о новчаној накнади и осигурању за случај повреда на раду и професионалних болести.

3.2. Идентификација потенцијалних ризика у спровођењу радних пракси

Јасно је да се главни ризик у вези са спровођењем радних пракси састоји у опасности од њихове злоупотребе. Злоупотреба подразумева коришћење одређеног права супротно сврси којој је дато. У првом реду присутна је бојазан да ће послодавци користити радне праксе не у сврху едукације и припреме младих за тржиште рада, већ као замену за запослење, што свакако намеће потребу додатне анализе потенцијалних злоупотреба радних пракси. Најбоља превенција од наступања евентуалних злоупотреба јесте постојање јасних законских правила којима се успоставља квалитетан оквир за спровођење радних пракси, али и за њихово евидентирање код надлежних органа, што последично, омогућава спровођење ефикаснијег надзора над применом правног оквира о радним праксама. Ово даље имплицира нужност промене прописа о социјалном осигурању, којима треба да се успостави основ за пријаву радних пракси на систем обавезног социјалног осигурања, као и постојање посебне шифре у систему Централног регистра обавезног социјалног осигурања. Овакво решење обезбеђује ефикасан надзор са једне, и присуство јасних показатеља о присутности радних пракси са друге стране. Потребу за усвајањем наведених правила посебно диктира чињеница да су радне праксе неформално присутне на тржишту рада, али да се спроводе без икаквог правног оквира.

Поред наведеног, имајући у виду да је епидемија изазвана вирусом корона и даље у току, јавноздравствени ризици и даље имају потенцијал да утичу на потпуни опоравак

⁸⁸ Неки од услова које ментор треба да испуњава тичу се претходног радног искуства, стручне спреме, описа послова које извршава код послодавца.

привреде и да стога утичу на реализацију програма радних пракси (мања заинтересованост послодаваца да спроводе радне праксе, као и потенцијалних практиканата да у њима учествују, организација радних пракси у условима рада од куће...).

3.3. Анализа трошкова и користи спровођења радних пракси

На основу претходног прегледа спроведених истраживања и оквира који је развио Ноескел (2008), ослањајући се на искуство ОЕЦД-а у анализи трошкова и користи средњег стручног образовања и обуке, у Табели 10 представљамо преглед трошкова и користи праксе за практиканте, послодавце и друштво.

Табела 10. Трошкови и користи услед спровођења пракси

	ТРОШКОВИ	КРАТКОРОЧНЕ КОРИСТИ	ДУГОРОЧНЕ КОРИСТИ
ПОЈЕДИНАЦ	Опортунитетни трошкови (пропуштене зараде у случају да одмах прихвате посао уместо праксе)	Повећане шансе за проналаском посла Већа зарада у односу на особе које нису похађале праксу Веће задовољство послом	Већа флексибилност и мобилност Целоживотно учење (већа вероватноћа да ће прихватити тренинг и надоградњу вештина и касније током радног века)
ПОСЛОДАВАЦ	Трошак зарада и пореза и доприноса Грешке неискусних практиканата и утрошак времена искусних радника који су ментори	Уштеде приликом регрутовања радне снаге (проналазка радника и време прилагођавања и интегрисања у фирми)	Мањи обрт радне снаге Побољшање имиџа у јавности
ДРЖАВА	Субвенције за предузећа (субвенције за зараде и-или за порезе и доприносе)	Уштеде на социјалним накнадама (за незапосленост)	Позитивни екстерни ефекти од раста продуктивности радника Раст јавних прихода услед веће наплате пореза од већих зарада

Извор: прерађено на основу Ноескел (2008) и European Commission (2013)

Да би се спровела ex-ante анализа ефеката законског регулисања радних пракси могуће је узети неке од елемената трошкова и користи из Табеле 10. Извесне користи, посебно оне на дуги рок, није могуће проценити док су друге предмет ex-post анализе (повећане шансе за проналаском посла, веће зараде у будућности, ублажавање тренда емиграције младих ка развијенијим земљама итд.).

Документ са детаљним прорачунима трошкова за сваку од три стране чини саставни део ове анализе. Као што је у Табели 10 наведено, најзначајнији трошкови за младог практиканта су пропуштена зарада коју је могао да оствари прихватањем посла и трошкови одласка и доласка на радно место на којем се одвија пракса. Предвиђена су три различита сценарија у зависности од образовног нивоа практиканта. Затим смо на основу податка о просечним нето зарадама из септембра 2020. године за квалификациони ниво 2, 4 и 6 добили укупни опортунитетни трошак пропуштене зараде. Као оријентир за месечне трошкове одласка и доласка на праксу послужила нам је повлашћена цена карте у јавном превозу⁸⁹ из разлога што млади практиканти долазе из једне од две групе које имају право на повлашћену цену превоза-ученици/студенти и незапослени.

С обзиром на број заинтересованих младих и послодаваца да учествују у програму Моја прва плата⁹⁰ као и податке о планираном броју учесника за 2021. годину за две сличне мере које се реализују преко НСЗ - Стручна пракса (3000 особа) и Стицање практичних знања (820) претпоставили смо да ће годишњи број младих практиканата износити око 20.000. Према је заинтересованост предузећа за наведени програм била нешто већа, треба имати у виду да је готово целокупне трошкове реализације овог програма сносила држава, те није реално очекивати да заинтересованост предузећа остане на истом нивоу у случају када она носе већинске трошкове радних пракси. Са друге стране, остављање могућност да се у радне праксе укључе и лица старија од 30 година довешће до повећања годишњег броја практиканата. Претпостављамо да ће се у радне праксе укључити годишње око 5.000 лица старијих од 30 година. Претходну процену заснивамо на обухватности старијих лица програмима обука и преквалификације у оквиру активне политике запошљавања у претходном периоду и на основу старосне структуре Стручне праксе за коју не постоји старосно ограничење. У првом случају, годишњи обухват старијих лица у одговарајућим програмима обука и преквалификације није прелазило 5.000, док је старосна структура Стручне праксе оквирно износила 80:20 у корист младих. Обе апроксимације доводе нас до тога да би укупан годишњи број ангажованих лица на радним праксама могао да буде око 25.000 лица од чега би 20.000 чинили млади, а 5.000 лица старија од 30 година.

Да би се добио укупан опортунитетни трошак практиканата на макро нивоу, неопходно је претпоставити њихову образовну структуру. За ову сврху нам могу послужити подаци Анкете о радној снази из 2020. године (РЗС) према којима међу младима (15-29) доминирају они са средњим нивоом образовања (57%), затим они са највише завршеном

⁸⁹ Како је немогуће укалкулисати стварне трошкове доласка и одласка са посла који се разликују широм земље, као оријентир послужили су нам трошкови ЈПП у Београду. Очекивано је да највише пракси буде реализовано управо на овој територији.

⁹⁰ Од укупног броја регистрованих послодаваца, њих 8.540 испунило је услове Јавног позива за учешће у програму, са одобрених 14.294 позиције за ангажовање 22.740 незапослених лица. Од укупног броја младих који су отворили налог на порталу, њих 17.061 успешно се пријавио на неку од 12.559 позиција код 7.524 послодавца. Након периода завршетка селекције и избора кандидата у програм Моја прва плата укључено је укупно 8.453 незапослених лица код 5.177 послодаваца.

основном школом (29%), док је најмање младих (15-29) који имају високо образовање (14%). Слична процедура поновљена је и за особе старије од 30 година.

Ипак, треба имати у виду да код пракси постоји селективна пристрасност, односно да је вероватноћа учествовања у пракси позитивно корелисана са нивоом образовања. Због тога би погрешно било претпоставити да ће само 14% практиканата чинити млади са високим образовањем. Да би се добио укупни опортунитетни трошак практиканата потребно је незнатно кориговати образовну структуру младих на начин да се највећи пондер припише високообразованима, а затим онима са средњим и ниским образовањем. Грубе процене показују да би структура младих практиканата према образовним нивоима била 10:60:30, док би структура старијих била нешто неповољнија и износила би 40:50:10. У складу са тим, укупни опортунитетни трошак прихватања праксе износио би око 8,5 милијарди динара годишње, што одговара износу од 0,16% БДП-а. Наравно, наведену суму потребно је умањити за масу нето накнада које практиканти примају током радне праксе, а која се у зависности од сценарија креће између 625 и 750 милиона динара.

Трошкови предузећа у великој мери зависе од типа ангажовања, односно врсте уговора на основу којег предузеће ангажује практиканта. У прорачунима смо претпоставили пет сценарија - по два где се са практикантом закључује уговор о раду, по два где се практикант ангажује на основу уговора о стручном оспособљавању и један где се практикант ангажује путем уговора о радној пракси. Потписивањем уговора о раду предузеће преузима све законске обавезе у виду зараде и припадајућих пореза и доприноса за ангажованог практиканта који у том тренутку добија статус запосленог лица. Поред тога, предузеће је у обавези да особи са којом је закључило уговор о раду исплаћује трошкове за долазак и одлазак са посла за које смо се определили да буду једнаки максимално неопорезивом износу, што одговара приближној цени месечне карте у јавном превозу за запослене. Предузеће је такође дужно да запосленом исплати накнаду трошкова за коришћење годишњег одмора (тзв. регрес) и трошкова за исхрану у току рада (тзв. топли оброк). Међутим, законом није прописан минимални износ наведених накнада, те се предузећа често опредељују за симболичну своту јер је ове ставке неопходно исказати у обрачуну зарада.

Нето зарада практиканта зависи од много фактора. Неки од њих су ниво образовања, врста занимања на којем је практикант ангажован, али и делатност и постојећа структура зарада предузећа. Наиме, према досадашњим законским одредбама, предузеће ангажованом приправнику може минимално да исплаћује 80% основне зараде за послове за које је закључио уговор о раду. С тим у вези, зарада практиканта може да варира и у зависности од висине основне зараде (без бонуса и додатака) за позицију за коју је ангажован. Зарад једноставности, претпоставили смо само два нивоа нето зараде - један испод и један изнад најниже месечне основице за обрачунавање доприноса (35% просечне зараде). Приликом дефинисања висине нето зараде треба имати у виду и постојеће накнаде које се исплаћују полазницима различитих облика пракси које се реализују преко НСЗ. (Моја прва плата: 20.000-24.000; Стручна пракса: 20.000-25.000 (у 2019. 15.000-20.000). Приправништво: минимална зарада-минимална зарада увећана за 20%).

У случају да предузеће са практикантом не потпише уговор о раду, лице може ангажовати на основу уговора о стручном оспособљавању. Том приликом веома је важно разликовати ситуацију када се уговором предвиђа одређена накнада за практиканта или не. Уколико накнада јесте уговорена, она сама по себи нема карактер

зараде и опорезује се као остали приход након признавања нормираних трошкова. Међутим, закључивањем уговора о стручном оспособљавању са уговореном накнадом практикант стиче својство пуног осигураника у складу са Законом о здравственом осигурању. Због тога је предузеће дужно да за ово лице обрачуна и уплати пуне доприносе за здравствено осигурање у износу од 10,3%. Са друге стране, закључивање оваквог уговора без накнаде обавезује послодавца да практиканта осигура за случај повреде на раду и професионалне болести чиме се износ доприноса за здравствено осигурање смањује на 2%. Без обзира на то да ли је уговором предвиђена накнада или не, предузеће за практиканта плаћа и „повлашћене“ доприносе за пензијско и инвалидско осигурање који износе 4%. Основица за обрачун свих доприноса је уговорена накнада, односно најнижа месечна основица за обрачунавање доприноса уколико накнада није уговорена или је нижа од 35% просечне зараде.

Уговор о радној пракси представљао би хибрид претходне две опције - уговора о стручном оспособљавању са и без уговорене накнаде. Постојала би накнада за практиканте који се ангажују путем уговора о радним праксама, али би се истовремено за ангажована лица обрачунавали само доприноси за случај повреде на раду и професионалне болести. Како је предвиђена накнада, која износи 2/3 минималне зараде, нижа од минималне основице за обрачун доприноса, припадајући порези и доприноси обрачунавали би се на износ 28.402, који би се усклађивао на годишњем нивоу.

На крају, за свих пет сценарија претпоставили смо и трошкове које предузеће има поводом ангажовања практиканта. Овде пре свега мислимо на кадровске трошкове (објављивања огласа у јавним гласилима, селекција кандидата, индивидуални разговори...), трошкове обука и мониторинга (пад продуктивности лица које је ангажовано као ментор практиканту и лица које је задужено да контролише рад и прати напредак практиканта), оперативне трошкове (трошкови заштите на раду, радне униформе уколико је то потребно, канцеларијског материјала...) и административне трошкове (израда потврде о стеченом знању и вештинама, обрада података, пријава на осигурање и обрачун пореза и доприноса). Није једноставно проценити колико би наведени трошкови могли да износе јер они у великој мери зависе од делатности и величине предузећа. Ипак, као репер за висину трошкова послужили су нам трошкови по кориснику Обука за тржиште рада које се реализују преко НСЗ (око 24.000 по полазнику). Међутим, у ове трошкове су поред трошкова ангажовања извођача обука укључене и симболичне накнаде за полазнике, као и накнаде за превоз. Због тога, али и због чињенице да је карактер обука НСЗ сасвим другачији, што их чини скупљим, претпоставили смо да ће укупни трошкови обука за цео период трајања праксе износити око 15.000 по практиканту. Наравно, овде треба имати у виду и ефекат економије обима тј. предузећа која ангажују више од једног практиканта имаће нешто ниже трошкове по практиканту.

Имајући све наведено у виду, укупни трошкови рада свих предузећа услед ангажовања практиканта износили би између 5 и 8 милијарди динара на годишњем нивоу у зависности од врсте ангажовања. Наравно, процењени износ трошкова рада у великој мери ће зависити и од образовне структуре и профила ангажованих лица, што овај коридор може да прошири у оба смера.

Досадашња искуства показала су да је држава на различите начине субвенционисала досадашње типове пракси и сличних програма. Код Прве шансе држава је предузећима субвенционисала скоро све трошкове рада - зараду полазника, доприносе на терет радника, доприносе на терет запосленог - док су предузећа из сопствених средстава

финансирала порез на зараде. Предузећа која учествују у програмима приправништва преко НСЗ обрачунавају и уплаћују нето зараду и пуне порезе и доприносе за полазника из сопствених средстава, али им НСЗ целокупан износ касније рефундира. Пошто Стручна пракса не подразумева заснивање радног односа, предузећа не подносе директне трошкове програма, јер НСЗ полазницима обрачунава и из буџета уплаћује накнаду и доприносе по нижој стопи (за случај повреде на раду и професионалне болести). Моја прва плата, као последња иновација међу мерама НСЗ, имала је институционални аранжман сличан Стручној пракси, уз нешто већу релаксираност предузећа у погледу услова и обавеза.

Управо због тога, прорачуни који се односе на државу направљени су дезагрегирано, тако да се може сагледати колики би трошкови за државу били у зависности од тога шта би се субвенционисало. Трошкови за сваку од субвенционисаних ставки стављени су у однос са БДПом како би се добили макроекономски ефекти субвенционисања радних пракси. Највећи појединачни трошак за државу била би опција у којој би се субвенционисала зарада/накнада практиканта, а затим следи субвенционисање доприноса и пореза на зараде/остале приходе. Горња граница, која подразумева да држава на себе преузме комплетне финансијске трошкове радних пракси, износи око 8 милијарди динара, односно 0,15% БДПа. Уколико се са практикантом не би закључивао уговор о раду и/или држава не би учествовала у свим трошковима радних пракси, наведени макроекономски ефекат био би знатно нижи.

Сумарно посматрано, укупан трошак од око 0,15% БДПа није превелик уколико би младима који први пут ступају на тржиште рада обезбедио стицање одређеног искуства које би повећало њихову запошљивост. Ипак, треба имати у виду да је годинама уназад укупан буџет НСЗ за програме активне политике запошљавања управо био на нивоу од 0,1% упркос одређењу претходне Националне стратегије запошљавања за период од 2011. до 2020. године да се тај износ повећа на 0,5% БДП до 2020. године. У оквиру тог буџета спроводе се не само програми обука већ и субвенционисано запошљавање и јавни радови у које укупно буде укључено око 20.000 незапослених лица. Међутим, опрезност због оскудних средстава побија чињеница да је за *ad hoc* меру, Моју прву плату, која није планирана Акционим планом за запошљавање, издвојено 2 милијарде динара из државног буџета, односно 0,04% БДП-а. Узевши све то у обзир, држава треба да се определи за модел субвенционисања пракси према којем су финансијски издаци виши од издатака за Моју прву плату, али нижи од укупних издатка за АПТР. На тај начин добијају се институционално боље регулисан оквир пракси у односу на Моју прву плату, подиже се квалитет пракси и заинтересованост предузећа и младих да у њима учествују, а да при том остаје довољно новца за неометано спровођење активне политике запошљавања, која поред младих у фокусу има и остале рањиве групе на тржишту рада.

Поред трошковне стране, могуће је направити грубу процену потенцијалних користи за државу на макроекономском нивоу. Најочигледнија корист је побољшање основних индикатора тржишта рада. Имајући у виду величину радне снаге, није реално очекивати превелике ефекте радних пракси на нивоу тржишта рада у целости. Међутим, ангажовање 20.000 младих у великој мери може да поправи њихове перформансе на тржишту рада. Претпоставићемо да је свих 20.000 младих дошло из категорије НЕЕТ старости 15-29 година. У том случају би се постојећа кохорта НЕЕТ смањила са око 223.000 на 203.000 чиме би стопа НЕЕТ за особе узраста 15-29 година опала са 20% на 18,2%. Истовремено стопа запослености младих (15-29) повећала би се са постојећих 35,9% на 37,8%. У зависности од тога колико би путем радних пракси било укључено неактивних, а колико незапослених младих дошло би до промене и ових стопа. Ипак,

треба напоменути да се ради искључиво о статичкој процени која не узима у обзир базичну динамику тржишта рада.

Уколико претпоставимо да пројектованих 25.000 лица није и не би било у радном односу да није ангажовано путем радне праксе, могуће је проценити пораст јавних прихода државе од увођења радних пракси. Уколико занемаримо пораст корпоративног пореза до којег би евентуално дошло због повећања профита услед повећања запослености за 25.000, највећи добитак државе огледао би се у повећању прихода по основу пореза на доходак грађана и социјалних доприноса. У зависности од типа уговора путем којег се ангажује практикант дошло би до повећања прикупљених пореза на зараде (уговор о раду), односно пореза на остале приходе (уговор о радним праксама/стручном оспособљавању). С тим у вези повећање јавног прихода би могло да износи између 255 милиона (уколико лице не прима накнаду и плаћају му се само доприноси у случају повреде на раду и професионалне болести) и 2,5 милијарди (уколико лице прима накнаду и плаћа му се пун износ доприноса по основу уговора о раду).

Утицај на остале макроекономске индикаторе попут повећања бруто домаћег производа, повећања потрошње, смањења сиромаштва, смањења неједнакости није неважан, али би због релативно малог обухвата највероватније био маргиналан.

Прорачун коришћен у анализи трошкова и користи је доступан као Прилог 3.

Поред анализе трошкова и користи, спроведена је и анализа ефеката на друштво, чији су резултати садржани у Анексу 2.

4. Закључне напомене и препоруке

Претходна анализа је показала да постоји потреба да се праксе додатно правно регулишу како би се унапредио њихов квалитет. Иако према последњим расположивим подацима у земљама Европске уније свега девет земаља поседује регулаторни оквир који регулише оба типа праксе, сматрамо да би будућа регулатива у Србији требало да покрије оба типа пракси: оне које су део активних политика тржишта рада и праксе на отвореном тржишту. Наиме, могуће је да су у другим европским земљама мање заступљени примери злоупотребе младих људи који, уместо да се третирају као практиканти, у предузећима замењују најчешће слабо плаћену радну снагу. У том случају не постоји нужно потреба да се праксе, које компаније самоиницијативно нуде на отвореном тржишту, регулишу кроз детаљан правни оквир. Управо је и потреба да се онемогући злоупотреба радних пракси била један од разлога доношења Препоруке од стране Савета ЕУ.

Користи које би имала свака од три стране: практикант, послодавац и држава услед успостављања јаснијег правног оквира за регулисање пракси су неоспорне, али се оне не могу прецизно квантификовати, барем не у овој фази. Као што смо истакли у прегледу резултата за друге европске земље, користи од пракси се углавном процењују након окончања програма, када се уради *ex-post* евалуација. Због тога се у *cost benefit* анализи пракси користи често исказују описно. С тим у вези, можемо да претпоставимо да би млади који учествују у регулисаним праксама у Србији вероватно убрзали своју транзицију на тржишту рада и запослили се за вишу плату и били задовољнији будућим послом. Претходно потврђују резултати међународних студија које наводе и користи попут изградње вештина које студенти не успевају да стекну кроз процес школовања као

што су тимски рад, узајамно учење и одговорност у послу. Неке друге, мање директне користи - већа вероватноћа осамостаљивања од родитеља, раније заснивање породице и пораст људског капитала у земљи – могуће је на сличан начин проценити тек након окончања пракси и то њиховим посматрањем у дужем временском периоду.

Користи за предузећа се огледају у мањој флукуацији радника, нижим фиксним и варијабилним трошковима ангажовања рада и већој продуктивности али их је могуће проценити дужим посматрањем већег броја предузећа. Користи за државу се огледају у расту јавних прихода услед веће наплате пореза од будућих виших зарада, а постоје и позитивни екстерни ефекти уколико дође до раста продуктивности радника који су претходно прошли кроз праксу. Када кажемо екстерни ефекти мислимо на то да се раст продуктивности радника (способност да произведу више у истој јединици времена) прелива и на друге чланове колектива и доприноси расту целокупне радне организације. То са своје стране доприноси и укупном економском расту земље. Ипак, и ове користи за државу, односно друштво могу се проценити тек након окончања програма пракси. На краatak рок, могуће је евентуално проценити користи које би настале услед уштеде на накнадама које држава даје младима који нису запослени и који би онда пали на терет социјалне заштите. Уштеде у накнадама за незапосленост не могу се сматрати користима јер млади у највећем броју не испуњавају критеријум за примање накнаде (минимум годину дана обавезног осигурања). Евентуално би овде могле да уђу уштеде у издацима за новчану социјалну помоћ. Но, сматрамо да би те уштеде биле незнатне.

Јаснијом правном регулативом усвајају се досадашње примедбе правничке струке која је упозоравала да је потребно да заштитимо младе од најамног рада и настојимо да време које проведу на пракси буде квалитетно. Успостављање јасније регулативе и њена примена изискује одређене трошкове. Детаљнија регулација пракси ће предузећима наметнути додатне трошкове и то не само у погледу евентуалног плаћања новчане накнаде и припадајућих доприноса за социјално осигурање, већ и у погледу већег ангажмана постојећих ресурса да би се обезбедила квалитетнија пракса (обезбеђење менторске подршке и надгледање рада практиканта).

Имајући у виду да се највећи број пракси у ЕУ спроводи кроз Гаранције за младе и да их финансира држава или европски фондови, претпостављамо да ће и у нашем случају, уколико држава буде желела да повећа укупан број пракси један део трошкова морати да се покрије из буџета.

Претпоставка од које смо пошли у анализи а која се односи на 25.000 практиканата, и на којој смо засновали прорачуне трошкова, представља горњу границу процене а до ње смо дошли на основу посматрања недавне заинтересованости за програм Моја прва плата, планираног броја учесника за сличне мере које се реализују преко НСЗ, обухватности старијих лица програмима обука и преквалификације у оквиру активне политике запошљавања у претходном периоду и на основу старосне структуре Стручне праксе за коју не постоји старосно ограничење. Са друге стране, заинтересованост предузећа да учествују у програму Моја прва плата у складу је са процењеним бројем. Имајући у виду потребе предузећа исказане у програму Моја прва плата, у режиму где држава покрива све трошкове праксе, док су директни трошкови предузећа скоро непостојећи, верујемо да заинтересованост предузећа не би била већа уколико би морала да снесе део трошкова. Заинтересованост младих је тренутно можда и већа него што би била у редовним, непандемијским околностима јер, као што смо већ истакли, с доласком COVID-19 пандемије дошло је до раста неактивности међу младима али и пораста НЕЕТ стопе, како код нас тако и у другим европским земљама.

У зависности од изабраног сценарија наше процене трошкова услед постављања јаснијег правног оквира за регулисање пракси крећу се од 630 милиона до 8 милијарди динара годишње, што одговара износу од око 0.01% БДП до 0.15% БДП. Уколико би се држава одлучила за најшири пакет подршке праксама у износу од 0.15% БДП, сматрамо да он није велики имајући у виду да је држава кроз Националну стратегију запошљавања за период од 2011. до 2020. године предвидела да ће до 2020. године повећати издатке на активне политике запошљавања до нивоа од 0.50% БДП. Нажалост, тај износ није достигнут иако су креатори стратегије препознали да би ове политике требало да допринесу већој запошљивости радне снаге.

Други екстрем подразумевао би потпуно искључивање државе из суфинансирања радних пракси. У том случају укупни трошкови рада пали би на терет предузећа. Без обзира што предвиђена накнада за практиканте није релативно висока, недостатак прогресивности опорезивања рада и висока ефективна пореска стопа на ниске зараде могли би дестимулишуће да делују на предузећа. Због тога сматрамо да би, у алтернативи која искључује државу, обрачунавање и плаћање пуних износа обавезних доприноса за социјално осигурање наметнуло превелике трошкове предузећима које ангажују практиканте на основу предложене регулативе. Уместо тога, предлагемо да се у овом случају практикантима обрачунавају и плаћају само доприноси за осигурање за случај повреде на раду и професионалне болести у складу са законом.

Референце

Литература

Алексић, Д. и Вуксановић, Н. (2019). “Није лако бити млад – Испитивање фактора који утичу на запошљивост младих у Србији”, у Јакшић, М. и Прашчевић, А. ед. *Економска анализа интеракција тржишта, институција и знања – домети и поуке у јавним политикама*, Економски факултет, Универзитет у Београду. п.п. 123-141, 978-86-403-1585-2.

Baert, S., Neyt, B., Siedler, T., Tobback, I., and Verhaest, D. (2021). "Student Internships and Employment Opportunities after Graduation: A Field Experiment, *Economics of Education Review* vol 83

ЦЕСИД (2019). *Положај и потребе младих у Републици Србији*. IV циклус. Центар за слободне изборе и демократију и Министарство омладине и спорта.

Crebert, G., Bates, M., Bell, B., Patrick, C. and Cragolini, V. (2004). Developing generic skills at university, during work placement and in employment: Graduates' perceptions. *Higher Education Research and Development*, 23(2), 147–165.

Ђуровић, А., Шкиљевић, М. и Стевановић, А. (2016) Унапређивање квалитета националног програма стручних пракси у Србији. Сажетак практичне политике. Београдска отворена школа

Ђуровић, А., Велев, Б. и Манић Радоичић, Ј. (2017). Унапређење правног оквира за уређење радних пракси у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије и Београдска отворена школа.

Employment Policy Department EMPLOYMENT Working Paper No. 240, The regulation of internships: A comparative study, International Labour Organization, Geneva, 2018.

Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Eurofound (2017). *Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK)*, Eurofound, Dublin

Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships 2014/C 88/01, од 10. 3. 2014.

European Commission, *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States: Final Synthesis Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

European Commission (2013). *The effectiveness and cost-benefits of apprenticeships: Results of the quantitative analysis*. European Commission

European Commission, Draft 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the renewed framework for European Cooperation in the youth field (2010-2018), Brussels, 15. 9. 2015 SWD(2015) 169 final

European Commission, Applying the Quality Framework for Traineeships, Strasbourg, 4.10.2016, SWD(2016) 324 final

European Commission, The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, Strasbourg, 4.10.2016, COM(2016) 646 final

European Commission (2018). Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes: 2017, European commission.

European Network of Public Employment Services Ad hoc request, Remuneration of Open-Market Traineeships in EU-27, 2021

EP (2017) Skills Development and Employment: Apprenticeships, Internships and Volunteering. European Parliament.

ETF (2015). „Young people not in employment, education or training (NEET): An overview in ETF partner countries“. European Training Foundation.

ETF (2021). „Youth situation in Serbia: Employment, skills and social inclusion“. European Training Foundation.

Eurostat (2015). Being young in Europe today. Eurostat Statistical Books.

ФРЕН (2016). „Евалуације пакета услуга за младе и релевантних програма и мера финансираних из буџета Владе Републике Србије који су усмерени ка младима“. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Влада Републике Србије.

Gault, J., Redington, J. and Schlager, T. (2000) Undergraduate Business Internships and Career Success: Are They Related? *Journal of Marketing Education*.

Hoeckel, K. (2008). *Costs and Benefits in Vocational Education and Training*. OECD

Holford A., (2017) *Access to and returns from unpaid graduate internships*, IZA Discussion Paper No. 10845.

Marjanović, D. and Aleksić, D. (2017). „Evaluation of the Training in response to labour market needs, Internship and Public works programmes implemented within the IPA 2012 Direct Grant“. Mimeo.

Нинамедиа (2016). *Истраживање положаја и потреба младих у Републици Србији*. Ninamedia Research и Министарство омладине и спорта.

Нинамедиа (2018). *Истраживање положаја и потреба младих у Републици Србији*. Ninamedia Research и Министарство омладине и спорта.

Нинамедиа (2020). *Истраживање положаја и потреба младих у Републици Србији*. Ninamedia Research и Министарство омладине и спорта.

Павловић-Крижанић, Т. Ђуровић, А. и Велев, Б. (2015). Стручне праксе и стручно оспособљавање у Републици Србији: изазови спровођења и могуће перспективе, Београдска отворена школа

Рељановић, М. (2019) *Предлози нормативних измена режима обављања радних пракси*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије и Београдска отворена школа.

RCC (2021). „Study on Youth Employment in Serbia, Annex 6“, Regional Cooperation Council

РЗС (2021). *Анкета о радној снази*. Републички завод за статистику.

Rosas G., Corbanese V. (2017). *Developing quality traineeships for young people*, International Labour Organization

Saniter N., and Siedler T., (2014). *Door Opener or Waste of Time? The Effects of Student Internships on Labor Market Outcomes*, IZA DP No. 8141.

Sienkiewicz, L. (2018). *Traineeships under the Youth Guarantee Experience from the ground*, European Commission.

Silva, P., Lopes, B., Costa, M., Seabra, D., Melo, A. and Brito, E. (2016). *Stairway to employment? Internships in higher education*, Higher Education vol. 72, p. 703–721

Wiiw (2019). *Western Balkans Labor Market Trends 2019*. World Bank group and The Vienna Institute for International Economic Studies.

Прописи и плански документи

Акциони план за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године (“Службени гласник Републике Србије”, 30/21).

Закон о агенцијском запошљавању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 86/2019).

Закон о високом образовању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 - др. закон).

Закон о волонтирању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2010).

Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - усклађени дин. изн., 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 - усклађени дин. изн. и 44/2021).

Закон о дуалном моделу студија у високом образовању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 66/2019).

Закон о дуалном образовању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 101/2017, 6/2020).

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - др. Закон).

Закон о пензијском и инвалидском осигурању (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон,

63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019 и 62/2021).

Закон о правосудном испиту ("Службени гласник Републике Србије", бр. 16/97).

Закон о пракси Северне Македоније усвојен 2019. године.

Закон о раду ("Службени гласник Републике Србије", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017, 95/2018 - аутентично тумачење).

Закон о средњем образовању и васпитању ("Службени гласник Републике Србије", бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - др. закон, 6/2020, 52/2021).

Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања ("Службени гласник Републике Србије", 102/2015, 5/2017, 9/2018).

Правилник о полагању стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације, грађења и енергетске ефикасности, као и лиценцама за одговорна лица и регистру лиценцираних инжењера, архитеката и просторних планера ("Службени гласник Републике Србије", бр. 51/2019).

Правилник о приправничком стажу и стручном испиту здравствених радника ("Службени гласник Републике Србије", бр. 33/2019).

Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године ("Службени гласник Републике Србије", 18/21 и 36/21 – исправка).

Анекс 1. Утврђивање циљева

У наредном делу текста, биће представљен начин на који су утврђени циљеви, у складу са кључним питањима које садржи прилог 3 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва?

Јасније правно регулисање радних пракси је неопходно спровести како би се повећао број квалитетних радних пракси и спречиле злоупотребе младих људи који се користе као заменска радна снага уместо да имају статус практиканта. Уколико би се ти циљеви постигли промену коју очекујемо на нивоу друштва односи се на побољшање индикатора тржишта рада за младе и оне преко 30 година старости који су дугорочно незапослени.

2) Шта се предметном променом жели постићи?

Овом променом се жели постићи бржа транзиција младих од школе до посла а код старијих дугорочно незапослених бржа интеграција на тржиште рада.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви усклађени су са приоритетним циљевима Владе. Усклађеност се пре свега односи на циљеве Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања под редним бројем 1 (усклађивање институција тржишта рада са тековинама ЕУ) и 5 (успостављање одрживог система рада кроз унапређење постојећих и развијања нових флексибилних облика рада и унапређење услова рада, усаглашених са међународним стандардима). Истовремено регулативом радних пракси подстиче се запошљавање младих што је један од кључних циљева Министарства омладине и спорта.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Индикатори за праћење остваривања посебних циљева:

- време потребно да млада особа пронађе посао након завршетка школовања
- стопа младих који нису запослени, нису на школовању, нити су на обуци (НЕЕТ)
- стопа запослености младих
- стопа дугорочне незапослености

Индикатори за праћење остваривања општих циљева:

- број радних пракси
- број радних пракси које су склопљене уз уговор

Анекс 2. Анализа ефеката на друштво

У наредном делу текста биће представљена анализа ефеката на друштво у складу са кључним питањима које садржи прилог 7 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Материјални трошкови су представљени у одељку 3.3. Нематеријалне користи су такође наведене: веће задовољство на послу, раст продуктивности на нивоу фирме али и целокупног друштва.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Не види се да ли било која група може да има штете од било које изабране опције.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Млади су већ препознати као група која има слабије индикаторе на тржишту рада у односу на општу популацију. Исто важи и за особе преко 30 година старости које су дугорочно незапослене или спадају у теже запошљиве групе према класификацији Националне службе за запошљавање. Они ће бити две осетљиве друштвене групе на које би изабрана опција утицала.

Утицај изабране опције би се огледао у бржој транзицији младих од школе до посла а код старијих дугорочно незапослених очекујемо бржу интеграцију на тржиште рада. То би затим довело до побољшање индикатора тржишта рада за младе и оне преко 30 година старости који су дугорочно незапослени (раст стопе запослености и активности а пад стопе незапослености).

Поред веома споре транзиције, младе у Србији карактеришу и релативно неповољни основни показатељи тржишта рада. Лица старости од 15 до 24 године у Србији константно бележе вишу стопу незапослености од стопе запослености. Ово је био случај и током 2020. године када је стопа незапослености младих износила 26,6%, док је стопа запослености била на нивоу од 20,8%. Младе у Србији такође карактерише и релативно низак ниво активности на тржишту рада при чему је свега 28,3% било активно у 2020. години. Према свим наведеним показатељима млади у Србији заостају за својим вршњацима у Европској унији за око 10 процентних поена - стопе активности и запослености су ниже, а стопа незапослености младих у Србији је виша у односу на младе у ЕУ (Еуростат).

Не само да млади у Србији остварују релативно лошије перформансе у односу на своје вршњаке из ЕУ, већ је јаз младих особа у односу на одраслу популацију у Србији знатно израженији него у земљама ЕУ. Претходно је посебно приметно код стопа незапослености и запослености. Док је стопа незапослености младих готово три пута већа од стопе незапослености становништва радног узраста у Србији, када се ради о стопи запослености ситуација је инверзна - вредност показатеља за становништво радног узраста три пута је већа од вредности за младе

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Очекујемо да би изабрана опција довела до побољшање индикатора тржишта рада за младе и оне преко 30 година старости који су дугорочно незапослени (раст стопе запослености и активности а пад стопе незапослености). Код младих очекујемо да би дошло и до пада НЕЕТ стопе, односно броја оних који нису запослени али се не налазе ни у систему образовања нити обуке. Поред квантитативних показатеља, очекујемо да ће јасније регулисање радних пракси (прецизан опис посла, накнада, формално додељен ментор) допринети да практиканти усвајају знања и вештине које ће, у већој мери него што је тренутно случај, унапредити њихову будућу запошљивост на тржишту рада.

Начин на који би то било реализовано је пре свега кроз чињеницу да праксе повећавају шансе да млада особа буде позвана на интервју за посао као и да добије запослење у краћем временског периоду него што би то био случај да није похађала праксу. Истовремено, праксе имају позитивне ефекте и за послодавце јер им омогућавају да боље упознају кандидате за посао, што све заједно доводи до бржег усклађивања понуде и тражње за радом. Другим речима, захваљујући праксама очекујемо брже усклађивање понуде и тражње за радном снагом.

Праксе утичу и на остале услове рада с обзиром да истраживања у већини европских земаља показују да праксе повећавају будућу зараду младих, доприносе изградњи вештина које није могуће стећи кроз формални систем образовања и доводе до већег задовољства послом.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Изабране опције омогућавају равноправан третман различитих категорија лица.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Изабрана опција би кроз побољшање индикатора тржишта рада за младе и старије од 30 година који су дугорочно незапослени довела до раста њиховог животног стандарда.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Реализацијом изабраних опција позитивно би се утицало на промену социјалне ситуације за младе и старије од 30 година који су дугорочно незапослени. Ипак, интервенција нема посебне механизме који су усмерени ка одређеним регионима или окрузима. Једнако би била примењена на нивоу целокупне земље.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

С обзиром на то да уговор о раду и уговор о радној пракси подразумевају плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање, наведена регулација позитивно би утицала на финансирање система социјалне заштите. Додатно, регулисање радних пракси допринеће да један део практиканата који би пао на терет система социјалне заштите буде радно ангажован. Овим се смањују трошкови државе и омогућава већи приступ систему социјалне заштите посебно угроженим групама.