

POLITIČKA DISTORZIJA

TRŽIŠTA PRIVATNOG
OBEZBEĐENJA

MARKO MILOŠEVIĆ



BCBP

BEOGRAD, 2020

POLITIČKA DISTORZIJA TRŽIŠTA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5 Beograd
www.bezbednost.org

Autor

Marko Milošević

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Srđan Ilić

Beograd, 2020.

Sadržaj

Uvod	4
Očekivanja od zakona	5
Licenciranje	6
Šta su licence donele?	7
Kontrola rada na crno i rada bez licenci	7
Procena efikasnosti javno-privatne saradnje	8
Kontinuirani izazovi – ima li poboljšanja?	10
Rad preko agencija za lizing radne snage	12
Obrasci klijentelizma u zapošljavanju	13
Faktori koji utiču na devijacije na tržištu	14
Zašto nije bolje?	16
Literatura	17

Uvod

Od svojih začetaka ranih devedesetih godina prošlog veka sektor privatnog obezbeđenja borio se za svoje mesto kako na tržištu, tako i u sektoru bezbednosti. U prvoj deceniji se ovaj sektor borio da privatnim klijentima pruži usluge bezbednosti tamo gde je to država dozvoljavala i gde se nije mešala preko svojih posrednika.¹ U drugoj deceniji (rane dvehiljadite) počele su ozbiljne debate o značaju i ulozi ovog sektora, mahom zbog ulaska stranih firmi i banaka, koje su želele usluge profesionalnih firmi umesto usluga Arkanovih „Tigrova” i sličnih paradržavnih formacija.² Kao glavni nedostatak uočeno je da rad ovog sektora nije zakonski regulisan. Smatralo se da normativno uređenje može doneti stabilnost i jednaka pravila za sve firme. U trećoj deceniji poslovanja, tokom 2013. godine, usvojen je Zakon o privatnom obezbeđenju.³ Izmenama i dopunama Zakona⁴ iz 2015. godine otpočeto je, sa dosta zakašnjenja, i licenciranje radnika. Smatralo se da će to dovesti do profesionalizacije sektora, standardizacije obrazovanja, stvaranja struke i rasta zarada. Otprilike u sličnom periodu intenzivirano je i poslovanje sa državom angažovanjem usluga privatnog obezbeđenja u postupku javnih nabavki. Težilo se tome da se poslovi povere privatnom sektoru, uz kontrolnu ulogu države, kako bi se država, koristeći dostupne resurse, bavila poslovima javne sigurnosti. Postavlja se, međutim, pitanje da li je državni intervencionizam doprineo zaštiti javne bezbednosti uz obezbeđivanje jednakih uslova na tržištu.

Ulaskom u četvrtu deceniju poslovanja ovih subjekata u Srbiji možemo konstatovati da postoji normativni okvir, koji reguliše rad sektora; da je uspostavljen unificirani obrazovni sistem, koji se dokazuje licencama za rad; da se u postupcima javnih nabavki firme takmiče za dobijanje poslova sa javnim sektorom i da je, na kraju, normiran sistem kontrole rada ovih privrednih subjekata, koju vrši više državnih organa. Ako prethodna rečenica predstavlja željeno stanje razvoja ovog sektora na njegovim počecima, opisano stanje je, nažalost, prepuno anomalija. Nameće se zaključak da država ne radi u interesu svojih građana, već u interesu partijsko-poslovne klike, koja mašući barjakom državnosti, preliva javna sredstva u privatne džepove. Tržištem privatnog obezbeđenja upravljaju partikularni interesi, te se opisano stanje može nazvati i distorzijom tržišta. Njega karakteriše nejednak položaj na tržištu, nejednaka uspostava vladavine prava, postojanje sumnjivih ugovora i asimetričnih informacija, te postojanje oligopola – u ovom slučaju niza partijski povezanih firmi, koje dobijaju najlukrativnije ugovore.

1 Unijat, J. i dr. Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja? CCVO, 2008: 45–50.

2 Page, M. et al. SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: a Cause or Effect of Insecurity?, SEESAC, 2005: 87

3 „Zakon o privatnom obezbeđenju”. *Službeni glasnik RS*, br. 104/2013.

4 „Zakon o privatnom obezbeđenju”. *Službeni glasnik RS*, br. 104/2013, 42/2015.

Očekivanja od zakona

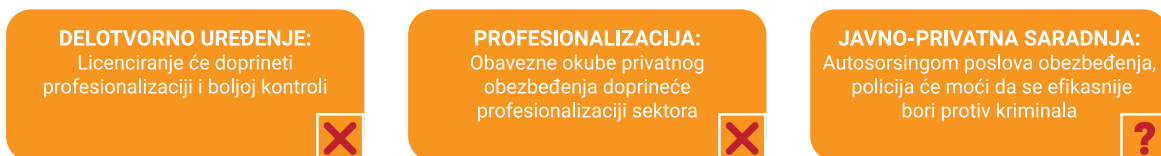
U Srbiji dosta dugo rad ovog sektora nije bio normativno regulisan, te dok se u drugim zemljama debata vodila oko poboljšanja poslovanja i cene rada, u Srbiji je glavna tema bila nepostojanje zakonske regulative. Stoga se i očekivalo (ispostaviće se nerealno) da će ozakonjenjem oblasti stvari biti uređenije. Problem performansi sektora ostao je i pored usvajanja normativnog okvira. Štaviše, smatra se da je od nepostojanja zakona gora njegova selektivna primena.

U studiji iz 2016. godine⁵ identifikovani su izazovi i prilike u sektoru privatne bezbednosti. Izazovi su bili niske cene rada i loša praksa u vezi sa tim, nedostatak delotvornog nadzora, politizacija sektora, sukob interesa i crna i siva ekonomija. Među prilikama su izdvojeni licenciranje koje će doprineti profesionalizaciji i boljoj kontroli, i jačanje javno-privatne saradnje, u kojoj će se policija efikasnije boriti protiv kriminala.

IZAZOVI



PRILIKE



Infografik 1: Izazovi i prilike tokom 2016. i ocena ispunjenosti u 2020.

⁵ Petrović, P.; Milošević, M. *Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?* BCBP, 2016.

Licenciranje

Jedan od glavnih ciljeva donošenja Zakona bilo je obrazovanje struke radnika obezbeđenja. Ključna odrednica jeste licenca radnika obezbeđenja kao sertifikat o položenoj obuci za obavljanje tih poslova. Prethodno stanje nije podrazumevalo obavezu prolaženja bilo kakve obuke, a oni radnici koji su nekakva znanja i sticali na različitim kursevima nisu se mogli porediti, jer nije bilo unificiranog sistema. To je za korisnike usluga bilo jednako kupovini „mačke u džaku” i uticalo je na izuzetno nisku cenu rada, koja je neretko bila izjednačena sa garantovanom minimalnom cenom rada. Licenciranje firmi i radnika počelo je istekom prvog predviđenog roka, jer MUP nije blagovremeno usvojio neophodna podzakonska akta. U prve tri godine MUP je, od procenjenih 300 firmi i oko 50.000 zaposlenih, izdao licence za svega 21 firmu i 3570 radnika obezbeđenja.⁶ Kada su 2018. usvajane izmene i dopune Zakona, MUP je u obrazloženju izneo podatke o diskrepanci između broja izdatih licenci fizičkim licima (koji iznosi 31.826) i broja izdatih legitimacija (kojih je 20.205), utvrdivši da je izdatih legitimacija za 36,5% manje od broja izdatih licenci.⁷ Ovo je pokazatelj rada na crno, što je i utvrđeno tokom nadzora koje su sprovodili MUP i Inspekcija rada.

Kada je licenciranje počeo, za sprovođenje obuka registrovani su brojni centri, čak 91⁸. Tu je bilo i organizacionih celina velikih firmi, koje su želele da obuče svoje radnike, ali i centara koji su želeli komercijalno da delaju. Među potonjima bilo je i onih koji su želeli da iskoriste svoj uticaj u sektoru bezbednosti i da privuku što više kandidata.⁹ Međutim, otkako je prošao prvi talas licenciranja, opala je i zainteresovanost za polaganje ovih ispita – ovih tridesetak hiljada radnika fluktuiraju sektorom, dok novi kandidati imaju poteškoća da nađu instituciju gde bi mogli da pohađaju obuku i da polažu ispit. Nema dovoljno kandidata za organizovanje obuka, te je taj proces praktično umrtvljen.¹⁰ Doima se da je veliki novac prikupljen u trenutku kada je licenciranje otpočeto (otud i opisana neloyalna konkurencija), a da su obuke utihnule kada je masa zaposlenih stekla zakonske preduslove.¹¹ Nije obezbeđen kontinuiran sistem obučavanja radnika obezbeđenja, što predstavlja rizik po dalje funkcionisanje sektora.

6 Petrović, P. *Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja*. BCBP, 2016: 3

7 Milošević, M. *Unapređenje regulatornog okvira privatnog obezbeđenja i detektivske delatnosti*. BCBP, 2018: 6

8 Petrović, P. Isto, 2016: 4

9 Petrović, P.; Milošević, M. Conflict of interest – Former and Acting Police in the Business of Private Security in Serbia. In: Van Amstel, N.; Klopfer F. (eds.). *Private Security in Practice – Case Studies from South East Europe*. DCAF, 2016.

10 Iskazi nekolicine ispitanika (novembar 2019 – januar 2020)

11 Podudarni iskazi nekolicine ispitanika iz ovog sektora

Šta su licence donele?

Od licenciranja se prevashodno očekivalo da će dovesti do profesionalizacije rada i do bolje kontrole rada na crno. U ovom prvom slučaju izgledno je da klijenti žele da dobiju uslugu obezbeđenja, koju firma potvrđuje licencama (i firme i zaposlenih), što je garant da su svi radnici obezbeđenja prošli uniformnu obuku. Međutim, opisano stanje realizovanja obuka¹² ne odudara od naknadnih svedočenja zaposlenih sa kojima smo imali priliku da razgovaramo¹³, te je činjenično stanje da su obuke bile puka forma i da se, ukoliko neki deo i nije savladan, u 75% slučajeva prolazilo u drugom ispitnom krugu. Zapravo, komisije su imale jedina očekivanja od mlađih kandidata, za koje se smatralo da će moći da odgovore postavljenom zadatku. Teško je odupreti se utisku da se pri postojanju tako blagih uslova moglo preneti i očuvati neko znanje u meri u kojoj bi se moglo govoriti o profesionalizaciji sektora. Ovakvoj oceni treba dodati i podatak da bivši pripadnici policije i vojske nisu ni prolazili obuku, te da je smatrano da je njihov nivo znanja dovoljan za obavljanje ove delatnosti i da su licence dobijali po automatizmu. Iskusni radnici obezbeđenja, ali i menadžeri firmi, ukazivali su u mnogo navrata na to kako i, pored očekivane discipline, vojni i policijski sistem obrazovanja i postupanja nije fleksibilan onoliko koliko pozicija radnika obezbeđenja iziskuje, imajući pritom u vidu manja ovlašćenja radnika obezbeđenja.

Kontrola rada na crno i rada bez licenci

Kada je reč o kontroli rada na crno, trebalo je da licence odvoje „žito od kukolja“, tj. da učine belodanim ko radi sa priznatim kvalifikacijama, odnosno ko ne poseduje licencu za rad, te radi na crno. Na ovaj način bio bi olakšan i inspeksijski nadzor. To u praksi nije urodilo plodom zato što rad na crno utvrđuje inspekcija rada, dok rad bez licence utvrđuje MUP tokom obavljanja svojih kontrola. Vršenje nadzora propisano je zakonom u članu 70, koji je izmenjen dodatkom da „nadzor privatnog obezbeđenja vrši (...) i nadležne inspeksijske službe u skladu sa utvrđenim delokrugom”.¹⁴ U daljim razradama nadležnosti MUP-a prilikom vršenja nadzora zakon ne precizira obavezu dostavljanja podataka drugim nadležnim inspekcijama, što doduše, ne ograničava praksu, ali je ni ne stimuliše. Problem rada na crno ostaje izvan nadležnosti organa koji utvrđuju posedovanje licenci. Štaviše, praksa je pokazala da poslodavci u pojedinim firmama¹⁵ jednako plaćaju radnike sa licencom i one bez licence. Okvirna zarada oko 150 dinara po satu garantovana je i radniku koji je prošao obuku i položio ispit, lišavajući se slobodnog vremena, plaćajući različite takse za ispite i lekarska uverenja, kao i radniku koji nema

¹² Petrović, P. Isto, 2016.

¹³ Iskazi nekolicine radnika obezbeđenja različitih firmi

¹⁴ „Zakon o privatnom obezbeđenju”. *Sl. glasnik RS*, br. 104/2013, 42/2015 i 87/2018.

¹⁵ Iskaz ispitanika, zaposlenih u firmi sa više stotina radnika

ništa od onoga što propisuje zakonska obaveza. Nedostatak radne snage otvara prostor za obavljanje dodatnog rada za druge firme, i to na crno. Po iskazu istog ispitanika, kada pripadnik obezbeđenja sa licencom radi za drugu firmu (nakon svog posla), on za taj dan dobija 1.400 dinara jer ima licencu, dok radnik bez licence, jednako angažovan bez ugovora, u gotovini dobija 900 dinara. Logika tog poslodavca je da, kada već angažuje radnike na crno, smanji rizik od kontrole različitih inspekcija. Ispada da licenca važna samo kada se radi na crno, što je potpuno suprotno očekivanjima!

U delu zakona kojim se uređuje postupak dobijanja i oduzimanja licence nije propisano šta se dešava sa licencom radnika koji ode u penziju, već je jedino oročeno trajanje licence na period od pet godina. Ovim se ne sprečava to da se sve češće angažuju penzioneri (mahom vojni i policijski penzioneri, koji ranije stiču uslove za penziju) da obavljaju poslove obezbeđenja.

Može se, takođe, reći da postoji hijerarhija (ne)kontrolisanih lokacija, pa tako, na primer, nikad nije kontrolisano obezbeđenje splavova.¹⁶ Zatim, slede sportske manifestacije, gde su organizatori u obavezi da obezbede skup. Međutim, nije retka pojava da na takvim skupovima (utakmicama pre svega) izbiju incidenti, gde se za propuste opet ne sankcioniše obezbeđenje. Noćni klubovi predstavljaju moguća incidentna mesta, te dnevna/tabloidna štampa često pominje nasilje „izbacivača“, ali bez potonjih konsekvenci po firme koje ih zapošljavaju. Među poslednjima u lancu izuzetih nalaze se firme bliske partiji na vlasti, čije objekte inspekcijski i nadzorni organi zaobilaze.

Procena efikasnosti javno-privatne saradnje

Javno-privatna saradnja trebalo je da predstavlja maksimizaciju efekata rada javnog sektora, uz prepuštanje sporednih funkcija privatnom sektoru. Kao poredbeni okvir korišćen je primer delegiranja poslova izdavanja saobraćajnih isprava privatnim agencijama. Analogija nije tako jednosmerna, te je najveću pažnju privukla mogućnost angažovanja privatnog obezbeđenja za čuvanje policijskih prostorija smeštenih u zgradi SIV 3 tokom 2015. godine, koja nije realizovana zbog velikog otpora javnosti, ali i otpora određenih policijskih sindikata.¹⁷ Nepunih pet godina kasnije Ministarstvo unutrašnjih poslova u javnoj nabavci, sat vremena pre isteka roka od skoro mesec dana, bira konzorcijum ponuđača koji su jedini dostavili ponudu za pružanje usluge fizičko-tehničkog obezbeđenja za potrebe Jedinice za obezbeđenje određenih ličnosti i

16 Jedini poznati slučaj predstavlja ubistvo Fedora Frimermana, gde je nekolicina pripadnika tzv. obezbeđenja osuđena, ali niko nije odgovarao za nelegalno bavljenje delatnošću, niti je toj firmi zabranjen rad.

17 Rizmal, I.; Vojinović T. „Štednja novca poreskih obveznika“. *Svet bezbednosti* br. 1, godina III, 2015: 44–45.

objekata 4. 12. 2019. godine.¹⁸ Negativan odijum javnosti dodatno je pogoršan izjavom ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića 27. 12. 2019. „...da se razmatra pilot projekat, u okviru koga bi licencirani radnici firmi za obezbeđenje, u skladu sa zakonom, bili angažovani na poslovima obezbeđenja objekata MUP-a...”¹⁹. Dakle, on to izjavljuje nepunih mesec dana pošto je ugovor o angažovanju ovih firmi već potpisan. Ponuđene cene od 490 dinara po satu ostavljale su prostor za razmišljanje da li radnici obezbeđenja dobijaju plate veće od policajaca ili se (znajući kolika je prosečna plata radnika obezbeđenja) menadžment firmi basnoslovno bogati po svakom radniku novcem iz budžeta, pod sloganom da je tako jeftinije za građane.²⁰

Jačanje javno-privatnog partnerstva u oblasti obezbeđenja, sem pojedinih javnih nabavki koje su trajale po godinu ili dve dana, nije zaživelo tako da predstavlja dugoročnu saradnju, gde su efekti vidljivi nakon pet godina izgradnje kapaciteta.²¹ Štaviše, telo koje je formirano pri MUP-u, Stručni savet za unapređenje rada sektora privatnog obezbeđenja nije transparentno onoliko koliko se očekivalo, te postoji samo kao odrednica iz zakona, a ne kao telo čiji rad ima neke rezultate. Udruženje za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije, koje je delegiralo i neke svoje članove u ovaj Savet, umrtvljeno je i ne pokazuje značajniju aktivnost iako je bilo prilično aktivno u borbi za interese struke.²² U prilog navedenom ide i činjenica da je jedan broj ljudi koji su činili upravljački deo ovog tela u PKS-u smenjen, te je time splasnula i aktivnost ovog tela, tj. aktivnost njihovih naslednika.

18 „Odluka o zaključenju okvirnog sporazuma za nabavku usluga: Angažovanje FTO za potrebe Jedinice za zaštitu određenih ličnosti i objekata”, JN broj 335/19, od 4. 12.2 019. Preuzeto sa Portala javnih nabavki portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2572116

19 „Privatno obezbeđenje čuvaće objekte MUP-a?” *Politika*, 27. 12. 2019. www.politika.rs/scc/clanak/444858/Privatno-obezbedenje-cuvace-objekte-MUP-a

20 Telesković, D. „Kako je firma bivše državne sekretarke dobila posao obezbeđenja MUP-a: Svi detalji, dokumenta, fotografije...” *Nedeljnik*, 13. 2. 2020. www.nedeljnik.rs/kako-je-privatna-firma-bivse-drzavne-sekretarke-dobila-posao-obezbedenja-mup-a-svi-detalji-dokumenta-fotografije/

21 Ocena ispitanika, menadžer firme za privatno obezbeđenje

22 Ocena ispitanika, menadžer firme za privatno obezbeđenje

Kontinuirani izazovi – ima li poboljšanja?

Prilike su propuštene, a izazovi su i dalje ostali isti, uz neznatne korekcije. Mogućnost da se otklane ti izazovi nije iskorišćena, te se danas jednako priča o niskoj ceni rada i mehanizmima uklapanja u te cene. S tim su uvezani i crna i siva ekonomija, odnosno postojanje loših poslovnih praksi, što je omogućeno nedelotvornim nadzorom.

Minimalna cena rada u dinarima je uistinu nešto porasla, te radnici legalno rade za oko 140–150 dinara po radnom satu. Međutim, cena radnog sata koja je ugovorena, pogotovo za obezbeđenje objekata u javnoj svojini, ne odgovara ceni koju radnici dobijaju. Jasno je da firma mora poslovati sa nekim dobitkom, te da postoje neki indirektni troškovi, koji se ne mogu iskazati cenom radnog sata, poput plata administrativnog osoblja, nabavke opreme, tekućih troškova i prihoda firme. Prave proporcije tih troškova nema, ali ostaje prostor za sumnju, pogotovo kad cena radnog sata iznosi npr. 500 dinara, a čuvar dobija 150 dinara, jer tada pričamo o većoj sumi, koja ostaje na raspolaganju firmi. Drugi problem predstavljaju niske cene radnih sati, bilo da su kao takve ugovorene, bilo da su takve u realnosti – isplaćene ispod zakonskog minimuma. Obrasci tog uklapanja u cene svojevremeno su opisani²³ i nema znatnijih odstupanja, sem razvoja novih praksi. Gde je nekad postojala praksa stručnog usavršavanja, danas su drugačiji obrasci poslovanja u sivoj zoni. Među češće oblike spada rad na crno, gde se plaća gotovinom, bez ugovora. Takođe, angažovanje radnika bez licenci jeste opcija kojom se prevazilazi hronična nestašica radne snage mada nije neuobičajeno da su ti radnici plaćeni koliko i oni sa licencom. Kašnjenje sa plaćanjima, te kojekakvi penali zbog uniformi ili žalbi klijenata predstavljaju jedan izvor naknadnih prihoda koji se ubire od samih zaposlenih. Dva sve učestalija oblika uzimaju sve više maha u poslovanju ovog sektora, a predstavljaju kako strategiju uklapanja u cenu, tako i svojevrsni amortizer nezadovoljstva. To su angažovanje penzionera i angažovanje radnika posredstvom agencija za lizing radne snage.

Da bismo razumeli kontekst u kome se javljaju i pomenuta dva oblika „snalaženja”, neophodno je upoznati se sa karakteristikama poslovanja u Srbiji u drugoj deceniji XXI veka. Naime, iako se činilo da će doći do poboljšanja performansi, da će se isprofilisati „ozbiljni igrači” na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, da će se eliminisati sitne firme i nelegalni akteri, te da će velike internacionalne firme imati primat, to se nije desilo. S jedne strane, licenciranje se pokazalo kao neučinkovito zato što time nije oformljena struka, već je ono bilo puka forma, pa su pripadnici obezbeđenja nakon obuke mahom bili jednako obučeni kao i pre nje. S druge strane, ni državni organi nisu kontrolisali licence radnika tako da to zaista pokaže neki rezultat, već više stihijski ili pak ciljano prema određenim kompanijama. Kako je u obrazloženju Predloga o izmenama

²³ Petrović, P.; Milošević M. *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*. BCBP, 2015: 28–38

i dopunama Zakona iz 2018. navedeno, MUP je sproveo oko 700 nadzora, te je doneo 159 rešenja o zabrani rada firmi i 256 rešenja o zabrani rada fizičkim licima.²⁴ Takođe, na internet stranici MUP-a stoje i dva rešenja o oduzimanju licenci za rad firmama „Semiotik doo” i „Dojčin Security doo”.²⁵ Nema drugih javno dostupnih podataka o efektima nadzora MUP-a, niti je ovaj organ voljan da ih dostavi.²⁶ S druge strane, Inspektorat rada je tokom 2019. godine utvrdio da postoji rad na crno u šest firmi (ukupno 12 radnika) i podneo sedam zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka na teritoriji Niša i Pirota.²⁷ Ovim podacima treba dodati impresije zaposlenih koji su intervjuisani (iz različitih firmi) u vezi sa lošim praksama i postupcima kontrole. Retko se pominju nadzori koje je vršio MUP, dok se nadzora koji je vršio Inspektorat rada sećaju još iz perioda 2014–2015. godine. Prema njihovom viđenju, najčešće odstupanje od norme kada se radi na crno jeste u večernjim satima i noću, jer tada ne radi inspekcija rada. Otud i objašnjenje za veću cenu koja se isplaćuje licenciranim radnicima koji rade na crno, jer policija kontroliše i noću, ali oni proveravaju samo da li radnici poseduju licencu, a ne i ugovor o radu.

Dakle, imajući u vidu niske cene rada i načine snalaženja poslodavaca da ostvare profit, učestale su pojedine prakse, dok među nove spadaju pomenuto angažovanje radnika posredstvom agencija za lizing radne snage i angažovanje penzionera. Ova poslednja praksa predstavlja svojevrsni socijalni amortizer. Naime, u uslovima postojanja niskih cena i kašnjenja sa isplatom plata, nezadovoljstvo radnika nije podjednako: oni koji su radno aktivni i kojima je to jedini prihod u većem su problemu od penzionera kojima ostvarena zarada dopunjuje iznos penzije.²⁸ Takođe, uzmemo li u obzir da deo ove radne snage čine penzionisani pripadnici vojske i policije, koji su po beneficiranom radnom stažu ostvarili pravo na penziju, ne treba izuzeti iz razmatranja i činjenicu da su oni u svoje licence uložili manje nego obični radnici, jer nisu plaćali obuku. Poslodavci tako koriste i ovu rezervnu snagu kako bi umanjili akumulaciju nezadovoljstva radnika.

24 Podaci preuzeti iz teksta obrazloženja Izmena i dopuna Zakona o privatnom obezbeđenju.

25 Internet prezentacija Ministarstva unutrašnjih poslova, deo o privatnom obezbeđenju i detektivskoj delatnosti <https://bit.ly/3289te8>.

26 Odgovor na pitanja postavljena zahtevom za dobijanje informacije od javnog značaja od 28. 2. 2010, 03.3 broj 093-218/20-5, gde je MUP odgovorio da „ne raspolaže dokumentom koji sadrži traženu informaciju, te da bi dostavljanje traženih informacija podrazumevalo izradu novog dokumenta (...) što nije u obavezi organa vlasti da učini”.

27 Inspektorat za rad. „Spisak poslodavaca kod kojih su prilikom inspeksijskih nadzora zatečena lica na faktičkom radu (rad „na crno”) u periodu od 03. januara 2019. do 12. februara 2020. godine”. <https://bit.ly/38EpHy5>

28 Prema iskazu ispitanika zabrinutog za svoju platu: „kad će plata?”, na šta mu kolega penzioner odgovara „biće kad bude, ne sekiraj se”.

Rad preko agencija za lizing radne snage

Drugi važan oblik koji je postao sve zastupljeniji jeste angažman posredstvom agencija za lizing radne snage. I ranije je pisano na ovu temu²⁹, ali tada nije postojala precizna zakonska regulativa ovakvog poslovanja. Odnedavno je na snazi Zakon o agencijskom zapošljavanju³⁰, kojim je normativno uređena do sada postojeća praksa iznajmljivanja radne snage posredstvom agencija. Šta zapravo znači lizing radne snage i koliko je ta pojava zastupljena? Na osnovu istraživanja FCD-a, a prema podacima iz Centralnog registra obaveznog osiguranja, u 2016. godini ukupno je u agencijama ovog tipa bilo angažovano oko 12.000 radnika iz 88 agencija³¹, koji su iznajmljivani na lizing u različitim privrednim granama. Tada ta oblast još nije bila zakonski regulisana. Najažurniji podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pokazuju da ima 127 registrovanih agencija³², te da je, mimo ovih pobrojanih, 11 agencija izgubilo dozvolu za rad.³³ Iako nema podataka o trenutno angažovanom broju radnika u ovim agencijama, reč je o pojavi koja sve više uzima maha. U regionu Beograd ima najviše ovako angažovanih radnika, čak 44%.³⁴ Lizing radne snage najizraženiji je u sektoru usluga. Kada je reč o privatnom obezbeđenju, nema preciznih brojki iako pojedini podaci dobijeni u intervjuima potvrđuju opisani obrazac. Procenjeno je da je u Beogradu, posebno u velikim firmama koje dobijaju poslove u javnim nabavkama, angažovano na lizing 40% radne snage većih firmi, dok je u unutrašnjosti to slabije izraženo.

Nekoliko je važnih karakteristika ovakvog radnog angažmana uređeno Zakonom o agencijskom zapošljavanju, te je time „zacementirana” loša praksa. Naime, tokom trajanja javne rasprave pregovaralo se o broju zaposlenih koji mogu biti angažovani na ovaj način. Pošlo se od 30% ukupno zaposlenih kod poslodavca koji koristi usluge najma radne snage³⁵ da bi se na kraju došlo do brojke od 10% radnika. Međutim, jedan detalj je promakao. U članu 14 Zakona stoji da je reč o „zaposlenima na određeno vreme” u agenciji, a u stavu 3 da se to ograničenje ne odnosi na zaposlene na neodređeno vreme. To znači da firme (za privatno obezbeđenje u ovom slučaju) mogu bez ikakvih ograničenja da najme potreban broj radnika iz agencija, koji su zaposleni na neodređeno. Dalje,

29 Krkić, M. „Stroga kontrola lizing radnika čuva firme od zloupotreba”. *Svet bezbednosti* br. 1, godina III, 2015: 23–25.

30 „Zakon o agencijskom zapošljavanju”. *Službeni glasnik RS*, br. 86/2019.

31 Jandrić, M.; Krivokapić, D. *Profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje*. Fondacija Centar za demokratiju, 2017: 12

32 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Registar agencija za zapošljavanje. <https://bit.ly/2PfoBRJ> 23. 2. 2020.

33 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Spisak oduzetih dozvola za rad agencijama za zapošljavanje. <https://bit.ly/2utqqne> 23. 2. 2020.

34 Jandrić, M.; Krivokapić D. Isto, 2017: 23.

35 „Predlog zakona: Poslodavac može da iznajmi sve radnike preko agencije”. *Radnik.rs* 5. 8. 2019. <http://www.radnik.rs/2019/08/predlog-zakona-poslodavac-moze-da-iznajmi-sve-radnike-preko-agencije/>

pošto ti ljudi moraju biti u radnom odnosu i imati nekakva primanja i onda kada nema ugovora sa unajmljivačima radne snage, zakon u članu 24 definiše da zaposleni prima srazmerni iznos minimalne zarade zaposlenog sa nepunim radnim vremenom. Drugim rečima, može raditi „5% radnog vremena i primiti 5% minimalne zarade, što je jednako cifri od oko 1.500 dinara mesečno”.³⁶ Dalje, unajmljivači ove jeftine radne snage potencijalnu dobit, pored toga što nema ograničenja broja unajmljenih radnika, imaju i od minimalne cene rada i nemogućnosti sindikalnog angažovanja niti štrajka. Kada je reč o minimalnoj ceni rada, rečeni Zakon pominje kategoriju „uporednog zaposlenog” (član 2, stav 4), prema kome se ima ravnati plata unajmljenog radnika. Kada, pretpostavimo i takvu situaciju, firma ima samo menadžment i najmi radnike agencije koji su u agenciji stalno zaposleni, tada nema uporednog zaposlenog, već se najmljenim radnicima plaća minimalna cena rada. Ovi radnici, po važećim propisima, mogu biti sindikalno angažovani samo u agenciji za koju rade i samo u agenciji mogu štrajkovati zbog uslova rada.

Dosadašnja loša praksa najmljenja zaposlenih ozakonjena je, te je u okviru zakona ugrađen i izvesni predatorski koncept najmljene radne snage. Imajući u vidu da se sa javnim sektorom ugovaraju poslovi koji angažuju najveći deo fizičkog obezbeđenja, da je unutrašnja kontrola kvaliteta pružene usluge nikakva, a da su državni kontrolni mehanizmi sporadični i instrumentalizovani, te da ugovaranje obezbeđenja velikih sistema zahteva angažovanje velikog broja radnika, koji nisu raspoloživi izvršiocu, već ih mora tražiti na tržištu³⁷, ovako ozakonjena praksa pogoduje svim mogućim malverzacijama.

Obrasci klijentelizma u zapošljavanju

Agencijsko zapošljavanje olakšava ispumpavanje novca iz javnog sektora u privatne džepove. Naime, prilikom istraživanja klijentelističkih obrazaca u Srbiji³⁸ detektovano je nekoliko različitih praksi, a mi ćemo ovde opisati obrasce klijentelizma u zapošljavanju. Utvrđeno je da su radna mesta glavni „plen” stranke koja dođe na vlast, te da se do dela radnih pozicija naplaćuje izvesnim stranačkim porezom u određenom procentu. Utvrđeno je da je za stranku sigurnije da radni odnos bude zasnovan na određeno vreme, te da se ugovori obnavljaju. Svaka naplata tog procenta, između ostalog, uslovljena je i obnavljanjem ugovora. Jednom kada zaposleni dobije ugovor na neodređeno vreme,

36 Reljanović, M. „Ludom radovanje”. *Peščanik*, 8. 8. 2019. pescanik.net/ludom-radovanje-3

37 Videti više u: Petrović, P.; Milošević M. *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*. BCBP, 2015: 44, fusnote 14–16.

38 Stanojević, D.; Stokanić D. The Importance of Clientelism and Informal Practices for Employment Among Political Party Members After 2000s in Serbia – An Explorative Enquiry. In: Cveticanin, P.; Manogova, I.; Markovic, N. (eds.). *A Life For Tomorrow – Social Transformations in South-East Europe*. Institute for Democracy „Societas Civilis” Skopje (Macedonia), 2015.

prestaje disciplina plaćanja poreza stranci.³⁹ Naplata tog poreza takođe podrazumeva i određenu logistiku, ljude koji vode evidencije i koji idu u naplatu potraživanja, a sve to košta. To takođe dugoročno izaziva odbojnost kod onih koji plaćaju. „Mnogo štete se nanese a korist skoro pa nikakva!”⁴⁰ Sredstva akumulirana na ovaj način troše se na finansiranje stranačkih aktivista, zakup lokala, troškove prevoza i druge slične troškove funkcionisanja, te je utisak da malo toga preostane.⁴¹

Kada se radna snaga angažuje posredstvom agencije za lizing, agencija zapravo dobije spisak stranačkih ljudi koji će biti iznajmljeni poslodavcu. Poslodavac plaća agenciji koja sebi uzima profit, odbija se porez za stranku i potom se isplaćuju radnici. Oni čak ni ne moraju da znaju da su odvojili deo za stranački porez, te je ovo efikasniji način ispumpavanja sredstava. Bilo je slučajeva da promenom vlasti firma za obezbeđenje zadrži ugovor, ali da zameni zaposlene na pojedinim lokacijama, što bi takođe moglo da se reguliše, sa manje neprijatnosti, angažovanjem agencija za lizing radne snage.

Faktori koji utiču na devijacije na tržištu

Industrija privatnog obezbeđenja deli sudbinu privrede, ali je na dnu tog lanca, kao pomoćna, uslužna delatnost, i prva na meti kada se smanjuju troškovi. Kao takvu, karakteriše je jeftina radna snaga. Dominira fizičko obezbeđenje, a to je najizraženije u poslovanju sa javnim sektorom, gde je kontrola manja. Odsustvo efikasne i efektivne kontrole pogoduje razvoju raznih malverzacija i loših praksi, koje su, s jedne strane, uzrokovane uklapanjem u nisku cenu rada, skopčanu sa mogućnostima ostvarivanja zarada. S druge strane, sve je izraženiji trend odliva radne snage. Radnici iz ovog sektora odlaze u isplativije grane privrede ili, odskora, u inostranstvo gde rade na poslovima obezbeđenja. Obezbediti dovoljno ljudi koji rade za male pare, a pri tome ostvariti zaradu, teško je zamislivo bez kršenja nekih propisa. Primetno je da ne postoji želja da se suoči sa posledicama, te se loša praksa „cementira”. Jedan od najboljih primera je zakonsko regulisanje sive zone agencijskog zapošljavanja legalizacijom štetnih praksi.

Kada je reč o stvaranju klime u kojoj država interveniše, treba razdvojiti ciljne, sistemske mere državnog uticaja, koje služe da se napravi balans na tržištu i zaštiti neko dobro (npr. mere kojima se podstiče zapošljavanje žena), od mera koje država sprovodi kako bi zadovoljila partikularne interese. U Srbiji je na delu ovo potonje, gde je stranka na vlasti

39 Intervju ispitanika koji je istraživao obrasce klijentelizma u Srbiji.

40 Isti izvor.

41 Isti izvor.

prigrabila resurse države, zloupotrebljavajući ih zarad opstanka na vlasti i protežiranja poslovanja firmi bliskih stranci. Ilustrativni primer je obezbeđivanje MUP-a, gde je firma bivše državne sekretarke (sa konzorcijumom još nekoliko firmi) kao jedini ponuđač dobila posao nasuprot proklamovanim merama štednje. Podsećanja radi, svojevremeno je obezbeđenje HE Đerdap dodeljeno konzorcijumu firmi⁴², među kojima se našla i jedna firma bliska partiji na vlasti.⁴³ Utisak o sve izraženijoj politizaciji tržišta stiče se uvidom u brojne primere dobijanja i zadržavanja poslova, koji zavise od stranke na vlasti.

Primetan je trend izvlačenja velikih multinacionalnih kompanija iz poslovanja sa državom, odnosno u onim delovima u kojima ove firme posluju. To čine u saradnji sa drugim domaćim firmama, neretko bliskim vlastima. Očekivalo se da će dve multinacionalne firme (koje su imale najviše zaposlenih) preneti određene standarde poslovanja u Srbiju i da će doprineti profesionalizaciji sektora. Međutim, pritisci iz matičnih filijala uticali su na prihvatanje različitih poslova, pa i onih sa niskom cenom rada, uz zadatak domaće elite da iznađu kako da ostanu profitabilni.⁴⁴ U takvoj klimi, jednoj firmi su u par navrata paljena vozila kako bi se načinio svojevrsan pritisak, dok je druga u jednom momentu bila na ivici opstanka.⁴⁵

Ako radne snage nedostaje, tada vredi podsetiti i na drugu komponentu obezbeđenja – tehničko obezbeđenje, te odgovoriti na pitanje zašto nema porasta potražnje ovih usluga. Razvoj tehnologije, uz unapređenje pravnog okvira (monopolizacija video-nadzora u čl. 30 Zakona o privatnom obezbeđenju), pogoduje oslanjanju na ove mere. To pak nije uzelo maha u Srbiji, makar ne u javnom sektoru, jer zahteva obrazovan kadar, koji treba platiti. Javni sektor i dalje slabo koristi ove mere, te dominira fizičko obezbeđenje. Ono je birano u postupku javne nabavke, gde se specifikacije za ponuđače ne menjaju bitnije iz godine u godinu, niti se izdovjena sredstva mogu ozbiljnije uvećavati. Uzmemo li u obzir da se nabavke raspisuju godišnje, a da procene iz privatnog sektora obezbeđenja ukazuju na to da je za ozbiljan razvoj efikasne i isplative politike bezbednosti neophodan period od pet godina, vidimo da pomenuti uslovi ne pogoduju povećanju udela tehničkog obezbeđenja.

42 Milosevic, M.; Petrovic, P. Privatising the Security of Critical Infrastructure in Serbia – The Case of Private Security at the Hydropower Plant Đerdap. In: Klopfer, F.; van Amstel, N. (eds.). *Private Security in Practice: Case studies from Southeast Europe*. DCAF, 2016: 71

43 Iskaz ispitanika tokom istraživanja 2016. godine: „bez njih to jednostavno ne bi prošlo”.

44 Iskaz ispitanika, bivši menadžer strane firme.

45 Iskazi ispitanika, radnik obezbeđenja, menadžer firme i srednji rukovodilac.

Zašto nije bolje?

U Srbiji niti ima slobodnog tržišta usluga privatnog obezbeđenja, niti je po sredi državni intervencionizam radi korekcije tržišnih anomalija, već se distorzija tržišta javlja kao posledica instrumentalizacije državnog aparata u partikularne/partijske svrhe. Posledično cvetanje rada na crno i malverzacija zbog male cene rada, kao i odsustvo struke i propala politika licenciranja odgovornost su države koja to omogućava, time što stimuliše loše prakse i selektivno nadzire rad (kada ga uopšte nadzire). Kapitalizam je samo izgovor za stanje u kome se usavršava strategija ispumpavanja novca iz javnog sektora. Dugoročno gledano, opstale su loše prakse, a moglo bi se reći da su se i sofisticirale. Pojavni oblici tih loših praksi stimulišu dalji odliv kadra, loš kvalitet pružene usluge, a posledično utiču i na manju bezbednost građana. Možda situaciju najbolje oslikava pitanje jednog menadžera firme za obezbeđenje – „Šta mlade može da privuče da rade ovaj posao? Ovde se traže samo stariji da dočekaju penziju.”

Literatura

1. Milosevic, M.; Petrovic, P. Privatising the Security of Critical Infrastructure in Serbia – The Case of Private Security at the Hydropower Plant Djerdap. In: Klopfer, F.; van Amstel, N. (eds.). Private Security in Practice: Case studies from Southeast Europe. DCAF, 2016.
2. Page, M. et al. SALW and Private Security Companies in South Eastern Europe: a Cause or Effect of Insecurity? SEESAC, 2005.
3. Petrović, P.; Milošević M. Conflict of interest- Former and Acting Police in the Business of Private Security in Serbia. In: Van Amstel, N.; Klopfer, F. (eds.). Private Security in Practice – Case Studies from South East Europe. DCAF, 2016.
4. „Predlog zakona: Poslodavac može da iznajmi sve radnike preko agencije”. Radnik.rs 5. 8. 2019. www.radnik.rs/2019/08/predlog-zakona-poslodavac-moze-da-iznajmi-sve-radnike-preko-agencije/
5. Stanojević, D.; Stokanić, D. The Importance of Clientelism and Informal Practices for Employment Among Political Party Members After 2000s in Serbia – An Explorative Enquiry. In: Cveticanin, P.; Manogova, I.; Markovic, N. (eds.). A Life For Tomorrow – Social Transformations in South-East Europe. Institute for Democracy „Societas Civilis” Skopje (Macedonia), 2015.
6. „Zakon o agencijskom zapošljavanju”. Službeni glasnik RS, br. 86/2019.
7. „Zakon o privatnom obezbeđenju”. Sl. glasnik RS, br. 104/2013, 42/2015 i 87/2018.
8. Inspektorat za rad. Spisak poslodavaca kod kojih su prilikom inspekcijskih nadzora zatečena lica na faktičkom radu (rad „na crno”) u periodu od 3. januara 2019. do 12. februara 2020. godine. <https://bit.ly/38EpHy5>
9. Jandrić, M.; Krivokapić D. Profil radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje. Fondacija Centar za demokratiju, 2017.
10. Krkić, M. „Stroga kontrola lizing radnika čuva firme od zloupotreba”. Svet bezbednosti br. 1, godina III, 2015: 23–25
11. Milošević, M. Unapređenje regulatornog okvira privatnog obezbeđenja i detektivske delatnosti. BCBP, 2018.
12. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Registar agencija za zapošljavanje. <https://bit.ly/2PfoBRJ> 23. 2. 2020.
13. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Spisak oduzetih dozvola za rad agencijama za zapošljavanje. <https://bit.ly/2utqqne> 23. 2. 2020.
14. MUP RS. „Odgovor na pitanja postavljena zahtevom za informaciju od javnog značaja od 28. 2. 2010, 03.3 broj 093-218/20-5”.
15. „Odluka o zaključenju okvirnog sporazuma za nabavku usluga: Angažovanje FTO za potrebe Jedinice za zaštitu određenih ličnosti i objekata”, JN broj 335/19, od 4. 12. 2019. Preuzeto sa Portala javnih nabavki portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2572116

16. Petrović, P. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. BCBP, 2016.
17. Petrović, P.; Milošević, M. Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. BCBP, 2015.
18. Petrović, P.; Milošević, M. Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?, BCBP, 2016.
19. Reljanović, M. „Ludom radovanje”. Peščanik, 8. 8. 2019. pescanik.net/ludom-radovanje-3
20. „Privatno obezbeđenje čuvaće objekte MUP-a?” Politika, 27. 12. 2019. www.politika.rs/scc/clanak/444858/Privatno-obezbedenje-cuvace-objekte-MUP-a
21. Rizmal, I.; Vojinović, T. „Štednja novca poreskih obveznika”. Svet bezbednosti br. 1, godina III, 2015: 44–45
22. Telesković, D. „Kako je firma bivše državne sekretarke dobila posao obezbeđenja MUP-a: Svi detalji, dokumenta, fotografije...” Nedeljnik, 13. 2. 2020. www.nedeljnik.rs/kako-je-privatna-firma-bivse-drzavne-sekretarke-dobila-posao-obezbedenja-mup-a-svi-detalji-dokumenta-fotografije/
23. Unijat, J. i dr. Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja? CCVO, 2008.



BCBP

www.bezbednost.org