UDK 004.42:35(497.11)
https://doi.org/10.18485/fpn_saborp.2024.17.ch1

Aleksandar Kovačević[1]

*Univerzitet u Beogradu*
*Fakultet političkih nauka*

# Lokalne javne politike u oblasti digitalizacije rada – iskustva iz uporedne prakse i njihova potencijalna primena na grad Beograd

SAŽETAK

Digitalizacija rada predstavlja relativno nov fenomen koji nije dovoljno istražen u polju političkih nauka. Ona zahteva i multidisciplinarni pristup, uz korišćenje saznanja iz polja ekonomije, prava i sociologije. Posebno zanimljivo polje analize koje je neophodno obraditi jeste polje javnih politika, sa posebnim osvrtom na lokalne javne politike. Stoga, osnovno istraživačko pitanje u ovom radu glasi: da li je digitalne oblike rada moguće regulisati na lokalnom nivou? Ovo istraživanje polazi od objašnjenja fenomena digitalizacije rada i njenog uticaja na uslove rada i položaj radnika. Digitalizacija rada se manifestuje kroz dva pojavna oblika, i to: rad na digitalnim platformama i rad na zahtev

1 Dr Aleksandar Kovačević je istraživač-saradnik na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. E-mail: aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs; ORCID: 0000-0003-0601-3382.

posredstvom mobilne aplikacije. U ovom radu se akcenat stavlja na analizu rada na zahtev posredstvom aplikacija, koga odlikuje postojanje fizičkog kontakta između zaposlenog i krajnjeg korisnika čiji se odnos, ali i obaveze koje proizlaze iz ovog odnosa, regulišu posredstvom digitalne, odnosno mobilne aplikacije. Ovaj oblik rada se može označiti kao rad na lokalnim digitalnim platformama. Regulisanje ovog oblika rada postalo je značajno pitanje na lokalnom nivou u pojedinim gradovima, te je potrebno analizirati lokalne javne politike u gradovima Bolonji, Laciju, San Francisku, Njujorku i Čikagu, koji predstavljaju primere dobre prakse u regulisanju ovog složenog fenomena. Komparativna iskustva ovih gradova mogu poslužiti kao osnova za izgradnju lokalnih javnih politika u Beogradu kojima će se regulisati ova složena oblast.

KLJUČNE REČI: digitalizacija rada, lokalne digitalne platforme, lokalne javne politike, komparativna analiza, Beograd

## UVOD

Digitalizacija rada predstavlja nedovoljno istražen fenomen u društvenoj i političkoj teoriji. Stoga se izučavanju digitalizacije rada mora pristupiti sistematski u cilju njenog dubljeg objašnjenja i razumevanja. Radi razumevanja pojma digitalizacije koriste se saznanja iz različitih društvenih nauka, posebno iz oblasti prava, sociologije i ekonomije. Političke nauke sistematizuju navedena saznanja, što budi interesovanje politikologa za ovu izuzetno zanimljivu i složenu oblast. Posebno zanimljivo polje analize jeste polje javnih politika. U ovom radu pokušavamo da promene do kojih dovodi digitalizacija rada objasnimo sa stanovišta analize javnih politika. Kako su ovom analizom obuhvaćene isključivo lokalne digitalne platforme, bavićemo se analizom javnih politika na lokalnom nivou. Otuda i istraživačko pitanje koje glasi: da li je digitalne oblike rada moguće regulisati na lokalnom nivou? U istraživanju se polazi od objašnjenja fenomena digitalizacije rada i njenog uticaja na položaj digitalnih radnika. Na samom početku se pravi razgraničenje između rada na digitalnim platformama i rada na zahtev posredstvom mobilnih aplikacija, koji se naziva rad na lokalnim digitalnim platformama. U analizu se uključuju komparativna iskustva i primeri dobre regulacije na lokalnom nivou u gradovima i regionima u Italiji, kao što su grad Bolonja i regioni Pijemonta i Lacija i gradovima u SAD, kao što su Njujork, Čikago i San Francisko. Pozitivna iskustva iz ovih gradova mogu poslužiti kao osnov za izgradnju studije slučaja grada Beograda u pogledu donošenja lokalnih javnih politika kojim će se regulisati ova složena oblast.

## DIGITALIZACIJA RADA I LOKALNE DIGITALNE PLATFORME

Političke nauke nedovoljno se bave fenomenom digitalizacije, obično ga povezujući s informaciono-komunikacionim tehnologijama. Brze tehnološke promene značajno utiču na svakodnevni život, što povećava interes društvenih nauka za ovu temu. Ključna pitanja u digitalizaciji rada uključuju njenu pravnu i ekonomsku perspektivu kroz pitanje regulacije i politiku oporezivanja. Kako bismo potpuno razumeli digitalizaciju rada moramo uzeti u obzir saznanja iz sociologije i političkih nauka. Digitalizacija rada može se smatrati društvenim problemom koji zahteva javnu intervenciju (Kraft i Furlong 2017, 37), kada digitalizaciju rada možemo posmatrati kroz prizmu analize javnih politika. Digitalizacija rada se odvija u dva talasa, gde u prvom dolazi do procesa automatizacije i robotizacije industrijske proizvodnje, dok u drugom talasu dolazi do spajanja enormne količine podataka, koji su dostupni posredstvom interneta, i različitih mreža sa procesom robotizacije (Degryse 2016, 51). Ona postiže pun zamah sa četvrtom industrijskom revolucijom, koju, između ostalog, karakteriše i upotreba digitalnih platformi, različitih senzora, veštačke inteligencije i mašinskog učenja (Kovačević 2023a, 36). Tada dolazi do dodeljivanja zadataka (engl. outsourcing) široj grupi pojedinaca (engl. *crowd*) koji su korisnici digitalnih platformi od strane poslodavca na platformi (engl. *crowdsourcer*), koji upravljaju digitalnom platformom ili aplikacijom (Brabham 2013).

Digitalizacija rada nesumnjivo dovodi do promene dosadašnjeg shvatanja rada i razvoja novih oblika zapošljavanja koji se mogu svrstati u dve velike grupe: (1) rad posredstvom interneta (engl. *web – based work*) i (2) rad koji se zasniva na lokaciji posla (engl. *location – based work*) (Schmidt 2017, 7). Prva grupa rada podrazumeva potpunu virtualizaciju procesa rada kada nastaje novih devet oblika zapošljavanja, od kojih je najzastupljeniji rad na digitalnim platformama (Mandl et al. 2015, 8). Druga grupa podrazumeva rad na digitalnim platformama koji se vezuju za lokaciju, koji možemo nazvati rad na lokalnim digitalnim platformama, radi čijeg boljeg razumevanja je potrebno da objasnimo pojam lokalno. Njime se podrazumeva da se razmena između klijenta i radnika ne odvija u potpunosti posredstvom interneta, nego da se usluge pružaju u nekom fizičkom prostoru, ali da se proces tzv. sklapanja posla odvija onlajn. Stoga možemo govoriti o dve grupe lokalnih digitalnih platformi i to: (1) zadaci dodeljeni odabranim pojedincima, gde ubrajamo usluge prevoza, smeštaja, dostave i usluge u domaćinstvu, i (2) zadaci dodeljeni gomili, gde ubrajamo lokalne mikrozadatke (Schmidt 2017, 7). Ovaj pojam se ne može isključivo vezati za prostor određene lokalne samouprave, nego se, pak, može shvatiti na nivou nacionalne države. Istraživanja koja koristimo u ovom radu često pokazuju da lokalne digitalne platforme postoje globalno, ali ipak deluju lokalno na nivou određene lokalne zajednice, tako da je moguće objasniti rad na lokalnim digitalnim platformama sa stanovišta lokalnih javnih politika.

Rad na lokalnim digitalnim platformama je moguće regulisati na najmanje tri nivoa. Na prvom mestu možemo govoriti o pravnom regulisanju na nadnacionalnom nivou, gde prevashodno uključujemo pravo Evropske unije. Naime, EU na veoma temeljan način pristupa pojmu digitalizacije pokušavajući da uspostavi set standarda koji se mogu nazvati javne politike na nivou EU u oblasti digitalizacije. Ovaj set standarda definisan je u velikom broju direktiva, ali i u sudskoj praksi Suda Evropske unije[2]. Postoji čak devet različitih direktiva gde se posebno izdvaja Predlog direktive o poboljšanju uslova rada na digitalnim platformama. Ovom direktivom se ističe očuvanje dostignutog nivoa radno-pravne zaštite, ali i predlaže povećanje pravne sigurnosti digitalnih radnika, uključujući ovde sigurnost na radu, pristup obrazovanju, minimalne zarade i socijalnu zaštitu. Takođe, direktiva postavlja principe pravičnosti, odgovornosti i transparentnosti u algoritamskom upravljanju kako bi se osigurala zaštita osnovnih prava digitalnih radnika (European Commission 2021, 1–4). Evropski parlament je početkom februara 2023. godine usvojio izveštaj o pomenutoj direktiv i čime je otpočeo proces njene pune inkorporacije u pravo Evropske unije. Očekuje se da Evropski savet odobri ovu direktivu početkom 2024. godine, čime počinje da teče rok od dve godine za punu implementaciju direktive u nacionalnim zakonodavstvima država članica (Roks, Van den Bosch and Wuyts 2023).

Rad na digitalnim platformama spada i u domen nacionalnog zakonodavstva. U ovom kontekstu valja pomenuti izmene i dopune Zakona o radu u Francuskoj iz 2016. godine (tzv. El Komri zakon), kojim je uvedeno pravo na diskonektovanje (Kovačević 2023a, 63). Pravo na diskonektovanje podrazumeva mogućnost isključivanja digitalnih uređaja izvan radnog vremena, dok poslodavcima nameće obavezu garantovanja i sprovođenja ovog prava uz poštovanje ne samo radnog vremena nego i radnog opterećenja digitalnih radnika (ETUC 2021, 5–8). Italija je takođe pristupila regulisanju prava digitalnih radnika kroz Zakon o agilnom radu, kojim se garantuje postojanje maksimalnog dnevnog i nedeljnog radnog opterećenja, identifikuju periodi odmora, ali i tehničke i organizacione mere kojim se omogućava radnicima da se isključe sa tehničke opreme (Sennato della Republica 2017, art. 18–19), čime se uvodi pravo na diskonektovanje. Pored Francuske i Italije, ovo pravo je do marta 2021. godine implementirano u nacionalnim zakonodavstvima u Belgiji, Španiji, Slovačkoj, Grčkoj i Portugalu (Chesalina 2023, 195). Izmenama Zakona o radu u junu 2023. godine, pravo na diskonektovanje postaje deo radnog zakono-

2 Sud Evropske unije prepoznaje značaj digitalizacije rada, o čemu govore dve sudske presude, i to u slučaju „Kriminalni postupak protiv Ubera u Francuskoj" (European Court of Justice 2018), kada je sud zauzeo stanovište da države članice EU mogu zabraniti i kažnjavati nelegalne aktivnosti u oblasti prevoza bez da o tome obaveste komisiju, i „Sporu taksista i Ubera u Španiji" (European Court of Justice 2017), kada je sud odlučio da Uber pripada oblasti prevoza zbog čega se ne može smatrati uslugom informacionog društva.

davstva u Luksemburgu (Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 2023, Art. L. 312–9 – 312–10). Pored nacionalnog zakonodavstva, ne treba zaboraviti ni ulogu nacionalnih sudova u Španiji, Holandiji, Nemačkoj i Italiji u kojima se raspravljalo i odlučivalo o (ne)postojanju radnog odnosa na digitalnim platformama, formama ugovora na platformama, zaradama, ali i prebacivanju tereta dokazivanja postojanja poslovnog odnosa u ruke poslodavca (Reljanović i Misailović 2021, 422–423). Pravno regulisanje rada na digitalnim platformama se može posmatrati i iz ugla aktivnosti administratora ili inspektorata, aktivnosti socijalnih aktera (kolektivno pregovaranje) i aktivnosti upravitelja platformi kroz akte samoregulacije (Kilhoffer et al. 2020, 101). Posebno polje koje se obrađuje u ovom radu su aktivnosti lokalnih i regionalnih vlasti u regulisanju rada radnika na lokalnim digitalnim platformama.

## REGULISANJE RADA NA DIGITALNIM PLATFORMAMA NA LOKALNOM I REGIONALNOM NIVOU

Rad na digitalnim platformama probudio je interesovanje različitih aktera na različitim nivoima. Ranije u tekstu smo predstavili potencijalni pravni okvir na nadnacionalnom i nacionalnom nivou. Poštujući pravni okvir Evropske unije i načelo supsidijarnosti iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim se odlučivanje o pojedinim pitanjima spušta na najniži nivo vlasti (Council of Europe 1985, Art. 4), pokušaćemo da objasnimo ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u regulisanju ovog složenog društvenog fenomena. Stoga ćemo u nastavku rada predstaviti primere uspešne prakse u Italiji i SAD. Prilikom predstavljanja dobre prakse ograničićemo se na sektor dostave i prevoza.

Rad na lokalnim digitalnim platformama za dostavu u Bolonji je u jesen 2017. godine postao javni problem koji je zahtevao hitnu reakciju gradskih vlasti. Naime, grupa dostavljača je obustavila rad, otišla ispred zgrade gradske uprave i zahtevala dostojanstvene uslove rada i bezbednost i zdravlje na radu tokom obavljanja svakodnevnih radnih aktivnosti. Ovaj događaj je alarmirao lokalne vlasti u Bolonji, koji su brzo pozvali predstavnike digitalnih platformi i sindikata na pregovore o poboljšanju uslova rada, što je rezultiralo usvajanjem Povelje o osnovnim pravima digitalnog rada u urbanom kontekstu (Waeyaert, Hauben, Lenaerts and Gillis 2022, 3). Ona se zasniva na osam fundamentalnih prava i to: (1) pravo na informisanost (član 2); (2) pravo na obavezno uspostavljanje mehanizma za ocenjivanje reputacije (član 3); (3) pravo na pravičnu i dostojanstvenu zaradu (član 4); (4) zabranu diskriminacije (član 5); (5) pravo na bezbednost i zdravlje na radu (član 6); (6) pravo na zaštitu ličnih podataka (član 7); (7) pravo na diskonektovanje (član 8) i (8) pravo na sindikalno organizovanje i kolektivnu akciju (član 9. i 10) (Comune di Bologna 2018, Art. 2–10). Sama povelja predstavlja lokalnu javnu politiku u oblasti digitalizacije rada, a prilikom donošenja i usvajanja ove politike vodilo se računa o

jasnom definisanju problema i izboru aktera koji su uključeni u proces odlučivanja. Ovakvu vrstu javne politike možemo nazvati politikom interesnih grupa, budući da korist dobija uža grupa, tj. radnici na digitalnim platformama, a troškove snosi uža, konkurentska grupa, dakle, upravitelji na platformama. Usvajanje ovakvih politika zahteva iscrpne i teške procese pregovaranja i njeno prihvatanje od strane nosilaca troškova (Đorđević 2009, 31). Podaci pokazuju da je svega četiri platforme iz sektora dostave u Bolonji potpisalo ovu Povelju (Waeyaert, Hauben, Lenaerts and Gillis 2022, 3), dok su najkrupniji igrači, kao što su Foodora i Delivero, odbili da potpišu ovu Povelju (Basso 2018). Ukoliko analiziramo postupak usvajanja ove Povelje možemo zaključiti da se radi o nekoj formi tripartitnog socijalnog dijaloga koji se može posmatrati kao institucionalni kanal za učestvovanje zaposlenih i poslodavaca u formulisanju javne politike, gde se sa nosiocima vlasti deli odgovornost za moguće posledice (Héthy 1995, 80).

Naredni značajan dokument na lokalnom nivou je Zakon regiona Lacija iz 2019. godine, koji predstavlja prvu regionalnu inicijativu i prvi zakon o digitalnom radu u Italiji. Predloženi zakon je rezultat šireg socijalnog dijaloga i konsenzusa između socijalnih aktera, a njegova izrada je podržana i veb konsultacijama. Iako se zakon u prvi mah odnosio isključivo na vozače na aplikacijama za dostavu, tj. na lokalne digitalne platforme, prvobitna definicija je proširena na sve digitalne radnike (Despic 2019, 71). Ovaj Zakon se može posmatrati kao instrument javne politike na lokalnom nivou (Kraft i Furlong 2017, 180). Ovim Zakonom se naročito štiti dostojanstvo, zdravlje i bezbednost digitalnih radnika, podstiče podizanje transparentnosti digitalnog tržišta rada, uz garantovanje potpunog pristupa informacijama za digitalne radnike, propagira borba protiv nesigurnog rada i svih oblika nejednakosti i eksploatacija i identifikuju operativni, konsultativni i alati za planiranje. Iz definicije digitalnog radnika se jasno može zaključiti da se ovaj Zakon odnosi na sve vrste digitalnog rada bez obzira na dužinu i tip poslovnog odnosa (Regione Lazio 2019, Art. 2). Zakon precizira prava digitalnih radnika, uključujući: (1) potpunu zaštitu bezbednosti na radu, garantovanu od strane digitalne platforme; (2) socijalnu sigurnost u slučaju nezgoda; (3) naknadu ne nižu od minimalne cene rada po satu; (4) preventivne informacije o rizicima i zaštitnim sredstvima; (5) jednakost i zabranu diskriminacije u ocenjivanju reputacije digitalnih radnika i (6) sankcije za platforme koje krše ova prava (Regione Lazio 2019, Art. 3–8). Zakonom je predviđeno uspostavljanje Regionalnog portala za digitalni rad, koji obuhvata registar digitalnih radnika i platformi. Takođe, planira se osnivanje Regionalnog saveta za digitalni rad sa nadzornom ulogom nad javnim politikama u oblasti digitalizacije rada i pravom predlaganja akata kojim se unapređuje položaj digitalnih radnika. Po ugledu na Bolonjsku povelju, predviđeno je i usvajanje sličnog dokumenta i u regionu Lacija (Regione Lazio 2019, Art. 9–11). Dekretom predsednika regiona, krajem juna 2020. godine uspostavljen je Regionalni savet za digitalni

rad, koga čine regionalni savetnik za rad, regionalni savetnik za ekonomski razvoj, predsednik komisije nadležne za poslove rada, članovi sindikata, po pet predstavnika digitalnih radnika i digitalnih platformi i predstavnici drugih tela iz oblasti rada (Regione Lazio 2020). Uspostavljanje ovog tela i njegov sastav nedvosmisleno ukazuju da se radi o formiranju prvog institucionalnog mehanizma za vođenje tripartitnog socijalnog dijaloga koji će u budućnosti raspravljati o unapređenju položaja digitalnih radnika u regionu Lacija.

Pored ova dva značajna primera, treba pomenuti i aktivnosti regionalne vlade u Pijemontu. Povećanom interesovanju regionalne vlade za položaj digitalnih radnika doprinela je tužba šest bivših dostavljača hrane protiv platforme Foodora u Torinu. Dostavljači su pre stupanja na rad bili u obavezi da potpišu ugovor o kontinuiranoj saradnji, koga odlikuje fleksibilnost, autonomija i odsustvo podređenosti klasičnom radnom odnosu. Jedino što su dobili od platforme bila je zaštitna kaciga, za koju su morali da uplate depozit od 50 eura. Bili su plaćeni svega 5,60 eura bruto po radnom satu, što je niže čak od vaučera u povremenim poslovima. Ovo su ključni razlozi zbog kojih su pokrenuli proteste, koji su kasnije rezultirali tužbom u kojoj su tražili priznavanje statusa zaposlenih, uvođenje radnih prava, zaštitu bezbednosti i zdravlja na radu i privatnosti. Sud u Torinu je prvostepenom odlukom u aprilu 2018. godine odbacio tužbu pravdajući svoj stav njihovim dobrovoljnim pristankom na ugovor i kakvim-takvim merama zaštite koje je obezbedila platforma. Oni su uložili žalbu Apelacionom sudu, koji je u januaru 2019. godine preinačio prvostepenu presudu, priznajući status zaposlenih tužiocima (Despic 2019, 58–59). Uporedo sa sudskim postupkom koji su pokrenuli dostavljači na platformama, tekle su i procedure usvajanja regionalnog zakonodavstva u Pijemontu. U junu 2018. godine predstavljen je Predlog Zakona o radu na digitalnim platformama, koji favorizuje uspostavljanje radnih odnosa kroz jasne i transparentne ugovore, poštujući balans između fleksibilnosti rada i prava radnika. Ovaj Zakon podrazumeva i pravo na informisanost radi zaštite interesa digitalnih radnika, pravo na slobodu mišljenja, zabranu bilo kakvog oblika diskriminacije i zaštitu ličnih podataka. Predloženim zakonom se insistira da se propisi o zaštiti slobode i dostojanstva radnika, slobodi udruživanja i sindikalnog delovanja na radnom mestu, ali i propisi o zapošljavanju primenjuju i na digitalne radnike (Consiglio Regionale del Piemonte 2018). Predstavničko telo regiona je usvojilo tekst Zakona u januaru 2019. godine. Zbog bojazni da će izaći iz okvira svojih nadležnosti, predstavničko telo je Zakon prosledilo nacionalnom parlamentu na dalje odlučivanje i usvajanje (IRES 2019, 51).

Druga značajna oblast koja je obuhvaćena ovim istraživanjem je oblast prevoza. Radi objašnjenja koristićemo primere iz uporedne prakse gradova Njujorka, Čikaga i San Franciska. Pre nego što se upustimo u detaljno objašnjavanje situacije u ovim gradovima potrebno je da pojasnimo šta su to aplikacije za deljenje vožnji. Koncept deljenje vožnji predstavlja prvi stub pametne mobilnosti (Audouin and Finger 2019, 3). Deljena mobilnost podrazumeva

inovativnu strategiju prevoza, koja omogućava korisnicima da imaju kratkoročan pristup različitim oblicima prevoza. Ona uključuje deljenje automobila, vožnji i skutera, usluge javnog prevoza i vožnji na zahtev, ali i alternativne oblike prevoza, poput šatlova i mikrotranzita (Cohen and Shaheen 2018, 9). Ona je deo šireg sistema koji se naziva integrisana mobilnost kojom se protežira smanjenje u potrebe privatnih automobila, prelazak na ekološki prihvatljive oblike, objedinjavanje nekoliko oblika prevoza i davanje mogućnosti korisniku da planira svoja putovanja i da odabere onu opciju koja najviše odgovara njegovim potrebama (Audouin and Finger 2019, 4–5). Koncept deljenja vožnji je svoju popularnost stekao osnivanjem kompanije Uber 2009. godine, čiji poslovni model predstavlja direktnu komunikaciju između pružaoca i korisnika usluga (Thelen 2018, 938). To u praksi znači da korisnik usluga zahteva vožnju preko aplikacije, a pružalac usluga pruža uslugu prevoza za unapred dogovorenu naknadu. Od pružaoca usluga se ne zahteva da bude profesionalan taksi vozač, što je dovelo do snažnog protivljenja tradicionalne taksi industrije, koja ovakav oblik prevoza smatra nelojalnom konkurencijom. Takođe, tradicionalna taksi industrija se protivi i modelu dinamičkog određivanja cena koji je, pak, sa stanovišta korisnika usluga prihvatljiv. Neprestani pritisak od strane taksi industrije rezultiralo je prestankom rada aplikacije u mnogim zemljama. Sa aspekta položaja radnika, ključna zamerka se odnosi na radno-pravni položaj vozača koji se ne smatraju zaposlenima. Pozitivan uticaj Ubera se ogleda u zabrani bilo kakve vrste diskriminacije kako prema klijentima tako i prema vozačima (SWOT & PESTLE 2023, 15–18). Kako smo ukratko predstavili koncept deljenja vožnji, možemo nastaviti sa studijom slučaja gradova u SAD. Počećemo od konteksta nastanka i razvoja ove aplikacije u posmatranim gradovima.

Nastanku i razvoju aplikacije Uber u posmatranim gradovima prethodila je snažno regulisana taksi industrija. Ovaj sistem se naziva medaljonski sistem taksi kapitalizma, koga odlikuje postojanje ograničenog broja licenci i seta složenih kriterijuma koje moraju da ispune taksi vozači za dobijanje ovih licenci (Kovačević 2021, 269). Pojava Ubera je srušila ovaj sistem, što je, prema mišljenju određenih autora, rezultiralo strategijama blokiranja, odnosno zabranom rada ovih aplikacija (Occhiuto 2022, 1889). Međutim, ovo se ne može smatrati jedinim razlogom za snažan odgovor regulatora. Druge razloge je potrebno potražiti u samom ponašanju Ubera, koji je tržištu posmatranih gradova, ali i tržištu drugih gradova pristupio sledeći maksimu da je bolje moliti za oproštaj nego tražiti dozvolu, što znači da je bolje ući na tržište i početi pružati usluge javnosti na legalno ili nelegalno, nego tražiti odobrenje od regulatora (Occhuito 2022, 1890; Pollman and Barry 2017, 398). Iako je kompanija osnovana 2009. godine, delatnost u San Francisku zvanično je počela da obavlja u julu 2010. godine, kada je aplikacija postala dostupna na internetu. Regulator je u oktobru 2010. godine zabranio rad aplikacije, što je otežalo poslovanje, ali nije rezultiralo prekidom poslovanja. Slična situacija dogodila se u Njujorku i Čikagu tokom 2011. godine, kada su tamošnji regulatori zabranili rad aplikacije

i pod pritiscima vlasti počeli da pišu kazne kompaniji, koja je, uprkos tome, nastavila sa radom (Occhuito 2022, 1890–1891).

Tabela 1. Okvir za regulatorno i zakonodavno uključivanje remetilačkih inovacija

| Strategija uključivanja | Horizontalno pomeranje | Vertikalno pomeranje | Reinterpretacija regulacije |
|---|---|---|---|
| Akteri | Regulatori | Zakonodavci | Regulatori |
| Mehanizam za uključivanje | intervenisanje u nadležnosti regulatora | promena nadležnosti regulatora | održavanje nadležnosti regulatora |
| Prethodnik regulatoru u strategiji uključivanja | neprijateljski nastrojen regulator | neprijateljski nastrojen regulator | „simpatični" regulator |
| Razlozi za uključivanje | odgovornost za sagledavanje benefita za korisnike | odgovornost za sagledavanje interesa birača | odgovornost za sagledavanje benefita korisnika |
| Posledice strategije za uključivanje | formalna promena | formalna promena | interpretativna promena |

Izvor: Occhuito (2022, 1893)

Uber je ubrzo postao popularan u ovim gradovima, a nosiocima političkih funkcija postalo je jasno da je svaki čin zabrane Ubera izrazito nepopularna mera, te su se odlučili da pređu iz strategije blokiranja u strategiju uključivanja (Occhuito 2022, 1891). Ovakav postupak političara se može objasniti na osnovu pristupa koji se naziva gerilski rast ili cilj da se postane prevelik kako bi se zabranio (Pollman and Barry 2017, 402). Rast je od izrazite važnosti za svaku kompaniju, a u slučaju Ubera rast je doveo do povećanja popularnosti kompanije kod korisnika, što političari nisu smeli da ignorišu, te odlučuju da uključe Uber u pravni okvir. Occhuito (2022, 1892) govori o tri različite strategije odlučivanja koje su prisutne u ovim gradovima: (1) horizontalno pomeranje; (2) vertikalno pomeranje i (3) reinterpretacija postojeće regulative. U Tabeli br. 1 prikazani su akteri, mehanizmi, prethodnici, razlozi i posledice strategije za uključivanje. Akteri u strategiji uključivanja su nadležna regulatorna tela, tj. regulatori i donosioci odluka, tj. zakonodavci. U strategijama horizontalnog i vertikalnog pomeranja regulatori su neprijateljski nastrojeni, dok se u poslednjoj strategiji radi o simpatičnom regulatoru. U strategiji horizontalnog pomeranja i reinterpretaciji postojeće regulacije, regulatori su zagledani u benefite korisnika, dok u strategiji vertikalnog pomeranja najviši nosioci vlasti vode računa o interesima birača. Posledica prve dve strategije je formalna promena, dok je u slučaju reinterpretacije postojeće regulacije posledica interpretativna promena.

Za strategiju horizontalnog pomeranja se odlučuju vlasti u San Francisku. Gradonačelnik Li je, u saradnji sa Komisijom za javna preduzeća, na nivou

savezne države Kalifornija, koja u početku nije bila sigurna da je uopšte nadležna za ovu oblast, u decembru 2012. godine otpočeo sa procesom uključivanja Ubera i sličnih kompanija u pravni okvir, definišući ih kao kompanije koje pružaju dogovorene usluge prevoza za naknadu, koristeći digitalnu platformu ili aplikaciju kako bi povezali putnike sa vozačima koji koriste sopstvena vozila (Occhiuto 2022, 1894). Gradonačelnik San Franciska Ed Li se našao u ulozi promotera Ubera, pošto je u sklopu godišnje konferencije gradonačelnika u SAD u junu 2015. godine organizovao posetu sedištu kompanije, zbog čega je naišao na žestoku kritiku predstavnika taksi industrije. Kompanija Uber i njen rival Lift su navedeni kao zvanični sponzori konferencije, što, prema tvrdnjama nekih grupa, predstavlja neprikladan uticaj. Ova poseta je dovela do protesta taksista i pozivom gradonačelnicima da ne idu u posetu Uberu budući da je poslovni model ove kompanije zapravo kršenje postojeće regulative (Rodriguez 2015). Uporedo sa promocijom Ubera od strane gradonačelnika San Franciska, Poverenica za rad savezne države Kalifornija je u slučaju Barbare Berik protiv kompanije Uber, koja je zahtevala minimalnu zaradu i plaćen prekovremeni rad, donela odluku da se vozači Ubera smatraju zaposlenima, a ne frilenserima (Said 2015). Čikago se, sa druge strane, odlučio za strategiju vertikalnog pomeranja, koja ključnu ulogu u rešavanju problema poverava gradskim vlastima. Gradske vlasti su odlučile da dodaju novu kategoriju u Gradski zakonik, kojom bi se regulisao Uber i slične kompanije koje obavljaju delatnost prevoza. Zakonik definiše ovu uslugu kao unapred dogovorenu uslugu prevoza koja se nudi ili pruža uz nadoknadu, gde se mobilna aplikacija ili digitalna platforma koristi za povezivanje potencijalnih putnika sa vozačima transportne mreže (City Council of Chicago 2014, Chapter 9–115).

Njujork se odlučio za reinterpretaciju postojeće regulative, što je rezultiralo sa dva pokušaja regulacije 2015. i 2018. godine. U oba slučaja, gradska administracija se, predvođena gradonačelnikom Bilom de Blasiom, snažno suprotstavila Uberu. Tokom 2015. godine su uspostavljena ekonomska ograničenja koja su zaustavila izdavanje licenci za najam vozila, čime je narušen rast Ubera. Grad je pravdao ove mere uticajem kompanije na povećanje zagušenja u saobraćaju (Seidl 2020, 363). Suočen sa strogom regulativom koja je pretila da upropasti kompaniju, Uber je angažovao političkog savetnika Brendlija Taska kako bi se izborili s tim problemom. Task je vodio kampanju kako bi glasanje protiv Ubera bilo teže od glasanja protiv gradonačelnika. Uber je takođe angažovao lobiste i stvorio koaliciju za borbu protiv zakona. Kompanija je napala gradonačelnika s pozicije njegovih birača, koristeći svoje antidiskriminatorne politike i dostupnost u udaljenim predgrađima Njujorka. Ova strategija privukla je podršku gradonačelnikovih saradnika, narušavajući njegove blokirajuće strategije (Seidl 2020, 363–364). Otopljavanje gradskih vlasti prema Uberu i sličnim kompanijama vidimo u izmenama i dopunama Zakona o vozilima i saobraćaju kome je dodat član 44-B. Njime se ovi prevoznici klasifikuju kao lica, korporacije, partnerstva ili drugi entiteti, pod uslovom da ispunjavaju propi-

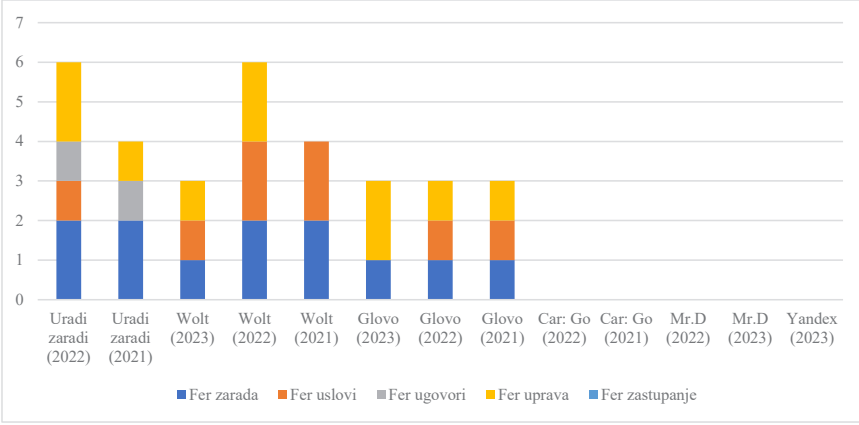
sane uslove i koriste digitalnu mrežu za povezivanje putnika i vozača (State of New York 2017, Art. 44-B).

Tokom 2018. godine Uber se suočavao s novim ograničenjima u svojim aktivnostima, a gradonačelnik je istakao samoubistva vozača kao ključni problem. To je privuklo pažnju na težak položaj taksista čija je zarada opala usled uspeha Ubera. Saobraćajne gužve su ponovo istaknute kao problem. Gradonačelnik je shvatio da priča o gužvama neće mobilisati dovoljno podrške, pa se fokusirao na radna prava. Uber je privukao velik broj vozača na ulice, nudeći fleksibilne uslove rada uz česte pauze, koji su pratile relativno niske zarade. Gradonačelnik je iskoristio priliku da istovremeno reguliše broj izdatih licenci za najam vozila i minimalnu zaradu, prisiljavajući Uber da efikasnije koristi svoje vozače (Seidl 2020, 366–367). Ova politika može rezultirati smanjenjem broja vozača na ulicama, smanjujući gužve i pružajući vozačima aplikacija minimalna radna prava, uključujući minimalnu zaradu. Ipak, ključni dobitnici ove politike su građani kojima se nudi kvalitetna usluga prevoza. U avgustu 2018. godine de Blasio je postigao političku pobedu sa jednogodišnjim ograničenjem izdavanja licenci za najam vozila i postavljanjem minimalne cene rada, što je rezultiralo većim platama vozača (Seidl 2020, 368). Gradske vlasti su promenom pravnog okvira odblokirale rad Ubera, ali su zbog strogih pravila ograničile njegov rast. Sama kompanija ne podržava primenu ovakvog modela regulacije bilo gde drugde (Occhiuto 2022, 1897). Sa stanovišta radnih prava, ovakav model regulacije lokalnih digitalnih kompanija u skladu je sa interesima zaposlenih, te se kao takav ne može kritikovati. Ipak, činjenica je da on ograničava gerilski rast i poslovne uspehe kompanija, ali se ovo ograničenje može opravdati ukoliko se ovom politikom štite interesi zaposlenih.

## RAD NA LOKALNIM DIGITALNIM PLATFORMAMA U SRBIJI

Novi oblici zapošljavanja, digitalizacija rada i digitalno tržište rada postaju aktuelni u Srbiji u prethodnoj deceniji, a Srbija i posebno grad Beograd predstavljaju povoljno okruženje za razvoj novih oblika zapošljavanja. Ovu tvrdnju potkrepljuju podaci sa indeksa onlajn rada koji našu zemlju svrstava na 12. mesto u svetu, sa udelom od 1,4% od ukupnog broja frilensera (Stephany, Kässi, Rani and Lehdonvirta 2021). Različita istraživanja pokazuju da su nosioci digitalizacije rada u Srbiji mlado i visokoobrazovano stanovništvo. Postoji najmanje četiri razloga koji potkrepljuju ovu tvrdnju, i to: (1) visok udeo nezaposlenosti mladih u ukupnoj nezaposlenosti; (2) neusklađenost u pogledu potrebnih zanimanja između tržišta rada i obrazovnog sistema; (3) velika disproporcija u pogledu zarade za određena atraktivna zanimanja u korist digitalnog tržišta rada i (4) neophodnost niza sofisticiranih veština za obavljanje složenih zadataka na digitalnom tržištu rada (Kovačević 2023a, 138–139). Ove tvrdnje možemo da primenimo na rad na svetski poznatim digitalnim platfor-

mama. Međutim, rad na lokalnim digitalnim platformama ne zahteva posedovanje niza sofisticiranih veština i visoko obrazovanje, a njegova atraktivnost se ne može pripisati ni visokim zaradama koje istinski i ne postoje na ovim platformama. Istraživanja su pokazala da ne postoji uniformni obrazac na osnovu koga se mogu precizno utvrditi karakteristike ovih radnika. Oni su veoma raznoliki u pogledu starosti, obrazovanja, prethodnog radnog iskustva i sadašnjeg iskustva u radu na platformama. U istraživanju su intervjuisani radnici između 21 i 63 godine, a većina intervjuisanih je imala između 30 i 40 godina. Radnici na lokalnim digitalnim platformama su uglavnom muškarci koji poseduju srednju stručnu spremu. Ono što ove poslove čini atraktivnim je njihova fleksibilnost i dobra zarada u odnosu na prilike u našoj zemlji, čime ova zanimanja postaju privlačna i za one sa visokim obrazovanjem (Anđelković, Jakobi, Kovač i Golušin 2020, 7).




Grafikon 1. Pregled ocena lokalnih digitalnih platformi prema principima Fairwork-a
Izvor: Fairwork (2023); Fairwork (2022); Fairwork (2021)

Lokalne digitalne platforme koje posluju u našoj zemlji svrstavaju se u dve grupe: platforme za dostavu (Wolt, Glovo, Mr.D, CarGo Butler i Yandex Delivery Serbia) i platforma za prevoz (Car: Go). Do 2023. godine u Srbiji je poslovala i platforma za pružanje usluga u domaćinstvu Uradi – zaradi, koja je prestala sa radom usled tehničkih problema (Fairwork 2023, 3). Iako se naše tržište pokazalo kao pogodno za razvijanje svih novih oblika zapošljavanja, kako na globalnom tako i na lokalnom nivou, naša država nije učinila nijedan korak ka regulaciji ovog oblika rada. Naše radno zakonodavstvo ne poznaje nove oblike rada, što digitalne radnike dovodi u neravnopravan položaj kada ovu radnu snagu možemo sa punom sigurnošću nazvati prekarijatom koji je u potpunosti lišen radnih i socijalnih prava. Štaviše, oni su uopšte i ne smatraju zaposlenima. Ugovori koji se sklapaju između klijenata i radnika nisu klasični ugovori,

kojim se definiše odnos između zaposlenih i poslodavaca, nego su to pre svega sporazumi kojima se prihvataju uslovi sa digitalne platforme. Ovim se stiče privid postojanja radnog odnosa koji se drugačije naziva lažno samozapošljavanje (Kovačević 2023b, 174). Lažno samozapošljavanje se najjednostavnije može definisati kao prikrivanje postojanja stvarnog radnog odnosa između zaposlenog i poslodavca, gde sav teret socijalne zaštite pada na teret preduzetnika (Reljanović 2020, 770). Do nastanka lažnog samozapošljavanja dolazi najčešće zbog snižavanja troškova za poslodavca ili zbog prebacivanja odgovornosti sa poslodavca na lažnog samozaposlenog (Reljanović i Misailović 2021, 418). Pomoćni instrumenti kojima se može proceniti stepen dostojanstvenosti rada na lokalnim digitalnim platformama u našoj zemlji su principi poštenog rada, i to: fer zarada, fer uslovi, fer ugovori, fer uprava i fer zastupanje, gde platforme mogu dobiti jedan osnovni i jedan dodatni poen, što u ukupnom skoru čini 10 poena (Fairwork 2023, 36). Na Grafikonu 1 dat je pregled lokalnih digitalnih platformi prema principima poštenog rada. Iz poslednje analize su isključeni Car: Go i Uradi – zaradi, ali je dodata platforma Yandex. Podaci pokazuju negativan trend u ostvarivanju principa poštenog rada. Platforma Wolt se, pored značajnog uspeha u 2022, vratila na početnu poziciju iz 2021. godine. Glovo je zadržao isti skor, s tim da su iz obuhvata principa ovaj put isključeni fer uslovi. Mr. D već drugu godinu zaredom nema nijednu pozitivnu ocenu, dok platforma Yandex takođe ne dobija nijednu pozitivnu ocenu. Fer ugovori i fer zastupanje nisu zastupljeni u obuhvatu principa ni kod jedne platforme. Na osnovu svega pomenutog, rad na lokalnim digitalnim platformama se ne može smatrati dostojanstvenim ni u ovom periodu.

## REGULISANJE RADA NA LOKALNIM DIGITALNIM PLATFORMAMA U SRBIJI – LOKALNO ILI NACIONALNO PITANJE?

Pitanje regulisanja rada na lokalnim digitalnim platformama u Srbiji je pre svega pitanje iz domena javnih politika u oblasti digitalizacije rada. Ipak, ključni problem koji sprečava otpočinjanje ciklusa javnih politika je izostanak šireg socijalnog konsenzusa oko ključnih tema koje treba da obuhvati buduća regulacija. Namera vlasti je bila da naplati poreska dugovanja, što je rezultiralo jednostranim aktom poreske kontrole prema digitalnim radnicima. Ovaj postupak je doveo do protesta digitalnih radnika, koji su posle dugotrajnih pregovora sa vlastima uspeli da se dogovore da se poreska potraživanja na osnovu autorskih i srodnih prava odnose na period od 1. januara 2015. do 31. decembra 2021. godine. Takođe, priznati su i normirani troškovi u iznosu od 50% i neoporezivi deo od 384.000 dinara na godišnjem nivou (Narodna skupština Republike Srbije 2021a, član 5). Nekako je usputno prošao predlog za formiranje radne grupe za izradu Zakona o fleksibilnim oblicima rada. Prvi sastanak radne grupe za rešavanje statusa frilensera održan je početkom oktobra 2021. godine. Tada

je dogovorena dinamika rada u narednom periodu i postavljen ambiciozan zadatak da se do 31. decembra razmotri pravni okvir u vezi sa pravima i obavezama frilensera i pripreme predlozi kojima će se regulisati njihov status (Begović 2021). Tada je već bilo jasno da od usvajanja nove regulative i stupanja na snagu od 1. januara 2022. godine neće biti ništa. Ograničeno važenje poreske regulative rezultiralo je njenom ponovnom izmenom kada je rok iz člana 5. pomeren na 31. decembar 2022. godine, a primena ostalih odredbi, uključujući tu i odredbu o normiranim troškovima je pomerena za 1. januar 2023. godine (Narodna skupština Republike Srbije 2021b, članovi 2, 21, 23). Tokom 2022. godine dogovorena su dva modela oporezivanja frilensera, od kojih prvi podrazumeva fiksne normirane troškove u iznosu od 96.000 dinara po kvartalu, uz stopu poreza od 20% i obavezno plaćanje penzijskog i zdravstvenog osiguranja. Drugi model podrazumeva fiksne normirane troškove od 57.000 dinara po kvartalu, uvećane za 34% od bruto prihoda ostvarenog u kvartalu, uz stopu poreza od 10% i obavezno plaćanje doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje (Narodna skupština Republike Srbije 2022, čl. 12b, 56 stav 2. tačka 1 i 2, 58 stav 1. i 2, 85 stav 5. tačka 2, podtačka 1. i 2).

Klatno regulacije digitalnog rada u Srbiji je preteglo na stranu pravednije politike oporezivanja prema frilenserima. Međutim, ovim poreskim tretmanom nisu obuhvaćeni radnici na lokalnim digitalnim platformama koji se nalaze u potpunom pravnom vakuumu. Proteste za donošenje poreskih zakona pokrenuli su predstavnici udruženja radnika na svetskim digitalnim platformama, dok su nekako po strani ostali protesti koje su pokretali radnici na lokalnim digitalnim platformama. Stoga, ovde ćemo se fokusirati na položaj radnika na lokalnim digitalnim platformama u Srbiji i predstaviti inicijative koje su potekle od strane ovih radnika. Ključno polje njihovog interesovanja je bezbednost i zdravlje na radu, bezbednost u saobraćaju, ali obezbeđivanje osnovnih uslova egzistencije. Ovde, dakle, govorimo o osnovnim radnim i socijalnim pravima, poput prava na minimalnu zaradu, penzijsko i zdravstveno osiguranje, bezbedno i zdravo radno okruženje, pravo na diskonektovanje i sl. Početkom aprila 2023. godine nekoliko desetina dostavljača koji su zaposleni u kompaniji Wolt su protestovali na Trgu republike u Beogradu. Oni naglašavaju da su veoma ugroženi, kako u saobraćaju tako i po pitanju egzistencije, i zahtevaju višu osnovicu za zaradu, pravednije računanje distance (prema pređenom kilometru puta, a ne vazdušno-pravolinijski), bolje uslove rada, novu opremu i poboljšanje aplikacije. Ističu da rade i po 10 do 12 sati dnevno i najavljuju nove masovnije proteste ukoliko menadžment ne ispuni njihove zahteve (N1 Beograd 2023). Ne treba zaboraviti sukob Car: Go i taksi industrije iz 2019. godine, kada je više od 3.000 taksi vozača protestovalo i blokiralo ulice Beograda zbog, kako su oni tvrdili, nelegalnog pružanja usluga taksi prevoza od strane onih kompanija koje za to nisu registrovane (Nešić 2019).

Izveštaj Fairwork-a za 2023. godinu potvrđuje prethodno iznetu činjenicu da nije bilo promene u zakonskom okviru u cilju regulisanja ovog oblika rada.

Rad na platformama je i dalje organizovan kroz partnerske ugovore između digitalnih radnika i posredničkih agencija koje zapošljavaju radnike na osnovu nestandardnih ugovora ili angažuju preduzetnike. Radnici sa nestandardnim ugovorima uglavnom nemaju pristup radnim i socijalnim pravima, dok je situacija sa preduzetnicima nešto povoljnija u smislu našeg zakonodavstva. Iako rade puno radno vreme ili čak prekovremeno, radnici sa neformalnim ugovorima su uglavnom angažovani na ugovore sa nepunim radnim vremenom ili na određeno vreme, što u praksi znači isplatu zarade delom na bankovni račun, a delom u gotovini (Fairwork 2023, 18). Preduzetnici su paušalno oporezovani, imaju registrovan poreski identifikacioni broj i matični broj preduzetničke radnje, a za svoje poslovanje odgovaraju ličnom imovinom, što dovodi do situacije da se, u smislu našeg zakonodavstva, smatraju poslodavcima. Iako primaju naknade za bolovanje, oni su lišeni prava na plaćeni godišnji odmor i imaju punu odgovornost za povrede i nezgode na radu. Opterećenost paušalnim oporezivanjem navodi određene dostavljače da formiraju nezvanične saveze u kojima radi više radnika, a gde je formalno registrovan samo jedan zaposlen – preduzetnik. Registrovani preduzetnik isplaćuje radnike u gotovini držeći ih u neformalnom statusu lišene bilo kakvih benefita iz oblasti radnih i socijalnih prava (Fairwork 2023, 18). U izveštaju Fairwork-a se pominju tri ključna aktera za regulisanje prava radnika na lokalnim digitalnim platformama u Srbiji. Ti akteri su: Komisija za zaštitu konkurencije, Agencija za bezbednost saobraćaja i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ova tela svoju delatnost obavljaju na nacionalnom nivou. Takođe, u izveštaju se pominje i potreba za širim društvenim dijalogom, koji će uključiti različite zainteresovane strane, kao što su predstavnici vlasti, sindikata, udruženja dostavljača, akademske zajednice i platformskih kompanija. Ovaj dijalog je od suštinskog značaja za pronalaženje najboljih rešenja za bezbedniji i pravedniji rad na platformama (Fairwork 2023, 28–29). Međutim, u izveštajima Fairwork-a se ne pominje uključivanje lokalnih vlasti u rešavanje ove složene problematike.

Da li je regulisanje rada na lokalnim digitalnim platformama nacionalno ili lokalno pitanje? Odgovor na ovo pitanje je vrlo jasan. Rad na lokalnim digitalnim platformama je i nacionalno i lokalno pitanje. Grad Beograd, u skladu sa principom supsidijarnosti, kao nacionalna prestonica i jedan od statističkih regiona sa punim kapacitetom, treba da preuzme inicijativu u rešavanju ovih problema. Konkretno, rad na lokalnim digitalnim platformama primarno je bio u fokusu stanovnika Beograda koji su se prvi susreli sa dostavljačima i aplikacijom za deljenje vožnji. Ipak, aktivnosti lokalne samouprave bi u ovom slučaju trebalo ograničiti na problem bezbednosti u saobraćaju i eventualnu regulaciju aplikacija za deljenje vožnji u okviru postojeće regulative kojom se reguliše oblast taksi prevoza. U okviru strategije uključivanja, Beograd stoga može da posegne ka mehanizmu reinterpretacije postojećeg regulativnog okvira koji će uistinu dovesti do interpretativne promene. Bilo kakva promena umesto zadržavanja *statusa quo* je više nego neophodna. U Planu održive urbane

mobilnosti iz 2020. godine se pominje deljenje vožnji posredstvom aplikacija. Ovo je posebno objašnjeno u okviru sedmog cilja Plana koji se odnosi na smanjenje štetnih emisija i potrošnje energije, gde je kao jedna od organizacionih mera predloženo stimulisanje upotrebe električnih automobila (TNG, KPG i sl.) za potrebe taksi prevoza i aplikacija deljenja vožnji, opremanje taksi stanica mestima za punjenje električnih automobila i formiranje stanica za parking i punjene deljenih vozila. Planom je predviđeno da ova vozila budu isključivo na električni pogon ili da se pokreću snagom mišića. Predviđeno je da se izgrade posebni parkinzi i stanice za punjenje ovih vozila, koje je potrebno povezati sa ključnim mestima postojećeg sistema prevoza. Vremenski okvir za realizaciju mere je procenjen na dve do pet godina (Skupština grada Beograda 2020, 205). Radi realizacije ove mere, grad Beograd, pored javnih sredstava, planira da uključi javno-privatna partnerstva kao izvor finansiranja (Skupština grada Beograda 2020, 286).

Lokalne vlasti u Srbiji donose strateške dokumente i preduzimaju mere za unapređenje saobraćajne infrastrukture i sistema prevoza. Među nadležnostima koje su izuzetno pogodne da se prenesu na nivo lokalne samouprave su svakako pitanje kvaliteta saobraćajne infrastrukture, praćenje bezbednosti saobraćaja, dok predstavnici Beograda ističu i nadležnosti u oblasti gradske železnice[3] (Đorđević 2017, 160). Grad Beograd bi mogao neposredno da utiče na podizanje bezbednosti u saobraćaju za radnike na lokalnim digitalnim platformama tako što bi kao hitnu meru doneo odluku kojom bi se omogućilo kretanje vozila aplikacije za deljenje vožnji posebnom saobraćajnom trakom (tzv. žuta traka[4]). Predlog za uvođenje dodatnih žutih traka za javni prevoz putnika predviđen je kao brza mera u okviru POUM-a (Skupština grada Beograda 2020, 141). Sekretarijat za gradski prevoz je sproveo SWOT analizu postojećih žutih traka na mreži linija javnog prevoza i utvrdio snage, slabosti, prilike i pretnje za povećanje postojeće mreže rezervisanih traka. Iako se u ovoj analizi nigde implicitno ne pominje sistem deljenja vožnji, ipak možemo reći da analiza pokazuje da dalje uvođenje žutih traka u sistem javnog prevoza pruža priliku za razvoj sistema mobilnosti kao usluge koji, kao što smo ranije rekli, obuhvata i aplikacije za deljenje vožnji kao jedan od potencijalnih oblika prevoza (Sekretarijat za javni prevoz 2020, 68). Preduslov za izdavanje dozvole za kretanje žutom trakom je svakako regulacija ovakvog oblika prevoza. Stoga, grad Beograd bi, reinterpretacijom postojeće regulative, mogao da vozačima Car: Go predloži da se registruju u skladu sa važećom odlukom o taksi prevozu. Kako je ključni problem broj licenci koje se izdaju za obavljanje taksi prevoza, Beograd

3 Nadležnost u upravljanju gradskom železnicom prešla je u ruke grada osnivanjem Javnog komunalnog preduzeća „Beogradski metro i voz", koji će upravljati budućim metroom i postojećim sistemom gradske železnice (Skupština grada Beograda 2018).

4 Pravo na upotrebu žutih traka imaju vozila javnog gradskog prevoza, taksi vozila, vozila policije i hitne pomoći (Skupština grada Beograda 2020, 89).

bi mogao da u narednom periodu poveća broj licenci koji bi mogao da ponudi kompaniji Car: Go pod preduslovom da zadovoljava uslove koji su predviđeni Zakonom o drumskom prevozu i Odlukom o taksi prevozu u Beogradu.

POUM kao jedan od svojih ciljeva ističe i favorizovanje biciklističkog saobraćaja u svakodnevnim kretanjima i povećanje udela u ukupnoj mobilnosti na 4%. Osnovna infrastrukturna mera koja je predviđena ovim planom je razvoj biciklističke mreže (staza, traka, parkirališta) i unapređenje postojeće biciklističke infrastrukture. Razvoj biciklističke mreže bi se odvijao u tri faze: I faza od 2021. do 2023. godine; II faza od 2024. do 2028. godine i III faza od 2029. do 2031. godine. Ovim merama je, između ostalog, predviđeno i korišćenje žutih traka za biciklistički saobraćaj (Skupština grada Beograda 2020, 155–160). Dostavljači u Beogradu radi obavljanja svojih poslovnih zadataka su često primorani da krše propise o bezbednosti u saobraćaju. Oni ističu da aplikacija putem koje rade pokazuje najkraći put do restorana ili kupca ne vodeći pritom računa o bezbednim zonama kretanja, jer ne razlikuje ni ulice, ni putanje kojima se kreću, čineći gotovo nemogućim izbegavanje dostava koje su nezgodne za vožnju. Dostavljači su stoga izloženi konstantnom stresu i riziku od saobraćajnih nezgoda. Stručnjaci za bezbednost saobraćaja ističu značaj ograničenja brzine kretanja bicikala kao jednu od potencijalnih mera za smanjenje rizika od saobraćajnih nezgoda (Pantelić 2023). Poslednjim izmenama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima uvedena je kategorija lakih električnih vozala (u koja za sada spadaju samo električni trotineti, *prim. aut.*), čije je kretanje ograničeno na biciklističke staze, pešačko-biciklističke staze ili biciklističke trake, dok je kao izuzetak predviđena i mogućnost upotrebe kolovoza gde je brzina ograničena na 30 km/h ukoliko se radi o maloletnom licu, odnosno 50 km/h ako se radi o licu koje je navršilo 18 godina.[5] Brzina kretanja bicikala na biciklističkim stazama ograničena je na 35 km/h (Narodna skupština Republike Srbije 2023, čl. 89 i 92a). Potencijalna brza mera koja bi mogla dosta da pomogne vozačima bicikala u Beogradu, ali i dostavljačima, jeste upotreba žutih traka za biciklistički saobraćaj uz propisano ograničenje brzine vožnje bicikala i lakih električnih vozila na brzinu koja je predviđena za kretanje na biciklističkim stazama.

## ZAKLJUČAK

U ovom radu smo pokazali da je rad na lokalnim digitalnim platformama moguće regulisati na tri nivoa. Ipak, od posebnog značaja je ispitati mogućnosti regulacije na nivou vlasti koji je najbliži građanima. Pregled komparativne prakse

5 Lako električno vozilo u smislu Zakona se definiše kao motorno vozilo sa najmanje dva točka i mehaničkim upravljačem, nominalnom snagom elektromotora do 0,6 kW, maksimalnom brzinom do 25 km/h i masom do 35 kg (Narodna skupština Republike Srbije 2023, čl. 7).

lokalnih i regionalnih vlasti ukazuje na moguće pravce reformi. Grad Bolonja i region Lacija u Italiji, zatim gradovi San Francisko, Čikago i Njujork su daleko odmakli u usvajanju i implementaciji lokalnih javnih politika u oblasti digitalizacije rada. Naša država se nalazi na samom početku na nacionalnom nivou, dok na nivou Beograda obrise ovih politika primećujemo kroz strateške dokumente i analize na čiju implementaciju se još uvek čeka. Otežavajuća okolnost za grad Beograd je ograničena primena principa supsidijarnosti. U ovako ograničenim nadležnostima grad Beograd može da ponudi aplikaciji Car: Go da se registruje u skladu sa postojećim zakonodavstvom, povećavajući broj licenci za obavljanje taksi prevoza. Vozila Car: Go bi na taj način stekla pravo na upotrebu žutih traka u saobraćaju. Drugi pravac ograničene reforme bio bi da, u skladu sa navedenim dokumentima javnih politika, insistira na povećanju bezbednosti u saobraćaju biciklista i vozača lakih električnih vozila upotrebom žutih traka. Potpuna reforma bi podrazumevala pokretanje šireg društvenog dijaloga kojim bi se došlo do usvajanja javne politike gde bi grad Beograd predstavljao pilot projekat. Osnov za usvajanje lokalne javne politike morao bi da bude hijerarhijski nadređen dokument javne politike prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije. Mogući pravac suštinske regulacije rada na lokalnim digitalnim platformama bilo bi usvajanje strateškog dokumenta na nivou države, kojim bi se kao jedan od posebnih ciljeva navelo usvajanje nove regulative kojom će se definisati ova vrsta rada. Kao jedna od potencijalnih mera u sprovođenju ovog cilja bi moglo da se navede podsticanje šireg društvenog dijaloga na lokalnom nivou sa ciljem definisanja osnovnog pravnog okvira. U tom slučaju lokalna vlast dobija ekskluzivno pravo da uspostavi okvir za regulaciju ovog pitanja, čime postaje moguće usvojiti lokalne javne politike, kao što je Povelja o osnovnim pravima digitalnog rada u urbanom kontekstu u Bolonji.

## LITERATURA

Anđelković Branka, Tanja Jakobi, Kovač Maja i Golušin Slobodan. 2020. *Pakleni vozači. Ima li dostojanstvenog rada na digitalnim platformama za dostavu i prevoz putnika u Srbiji.* Beograd: Centar za istraživanje javnih politika.

Audouin, Maxime and Mattias Finger. 2019. "Introduction". In *The Governance of Smart Transportation Systems*, Audouin, Maxime and Mattias Finger (Eds.), 1–10. Cham: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-96526-01

Basso, Francesca. 2018. „La battaglia dei rider. Deliveroo e Foodora: no agli accordi locali". *Corriere della Sera*. June 3. https://bit.ly/3FOl32Z.

Begović, Ljiljana. 2021. „Održan prvi sastanak radne grupe za rešavanje statusa frilensera". *Biznis.rs.* 08. oktobar. https://bit.ly/3FIcEy2.

Brabham, Daren C. 2013. *Crowdsourcing.* Cambridge, MA: MIT Press.

Degryse, Christophe. 2016. *Digitalization of the economy and its impacts on labour market.* Brussels: ETUI.

Despic, Aleksandra. 2019. "The Digital Transformation and its impact on labour: how Industry 4.0 and digital labour platforms revolutionize healthcare". Master teza. Università Ca' Foscari Venezia.

Đorđević, Snežana. 2009. *Analize javnih politika.* Beograd: FPN i Čigoja.

Đorđević, Snežana. 2017. *Primena principa supsidijarnosti u Srbiji.* Beograd: Fakultet političkih nauka.

ETUC. 2021. "ETUC Position on the Right to Disconnect". Accessed November 01, 2023. https://bit.ly/3StWrUO.

European Commission. 2021. "Proposal for a Directive on improving working conditions in platform work". Accessed November 01, 2023. https://bit.ly/49pbpkG.

European Court of Justice. 2017. "Asociacion Profesional Elite Taxi vs. Uber System Spain – Case C 434/15". *Official Journal of the European Union* C 72/2.

European Court of Justice. 2018. "Criminal proceedings against Uber France – Case C-320/16". *Official Journal of the European Union* C 200/5.

IRES. 2019. *Don't GIG Up! State of Art Report.* Noisy-le Grand, France: Institut de Recherches Économiques et Sociales.

Kilhoffer, Zachary et al. 2020. *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*. Brussels: European Commission.

Kovačević, Aleksandar. 2021. "New Forms of Employment and Their Impacts on Working Conditions in the Digital Age in Serbia". In *Populism, Popular Souvereignty and Public Reason.* Mayr, Stefan and Andres Orator (Eds.), 263–277. Berlin: Peter Lang. doi: 10.3726/b18599.

Kovačević, Aleksandar. 2023a. „Uloga sindikata u procesu digitalizacije rada u Srbiji". Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Kovačević, Aleksandar. 2023b. „Dostojanstven rad na lokalnim digitalnim platformama u Srbiji". *Politička revija,* 3(77): 167–192. doi: 10.5937/pr77-44233.

Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong. 2017. *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives.* Thousand Oaks, California: CQ Press.

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. 2023. "Code du Travail". *Journal officiel,* N° 344.

Mandl Irene et al. 2015. *New forms of employment.* Luxembourg: Publication Office of the European Union.

N1 Beograd. 2023. „Protest dostavljača zaposlenih u kompaniji Wolt u centru Beograda". *n1info.rs.* 05. april. https://bit.ly/40tRYmP.

Narodna skupština Republike Srbije. 2021a. „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana". *Službeni glasnik RS,* br. 44/2021–3.

Narodna skupština Republike Srbije. 2021b. „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana". *Službeni glasnik RS,* br. 118/2021–4.

Narodna skupština Republike Srbije. 2022. „Zakon izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana". *Službeni glasnik RS*, br. 138/2022–281.

Narodna skupština Republike Srbije 2023. „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima". *Službeni glasnik RS,* br. 76.

Nešić, Nenad. 2019. „Protest beogradskih taksista: Blokada svakog dana, uzimamo stvari u svoje ruke". *n1info.rs.* https://bit.ly/465mpRG.

Occhiuto, Nicholas. 2021. "Enabling Disruptive Innovations: A Comparative Case Study of Uber in New York City, Chicago and San Francisco". *Socio-Economic Review,* 20(4): 1881–1903. doi: 10.1093/ser/mwab056.

Pantelić, Katarina. 2023. „Da li dostavljači krše zakon kada jure na biciklima?" *Novaekonomija.rs.* 11. oktobar https://bit.ly/46Y8RbZ.

Pollman Elizabeth and Jordan M. Barry. 2016. "Regulatory Entrepreneurship". *Southern California Law Review*, 90: 383–448. doi: 10.2139/ssrn.2741987.

Regione Lazio. 2019. "Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali". *Bolettino Ufficiale della Regione Lazio*, N. 31.

Regione Lazio. 2020. "Nomina dei componenti della Consulta regionale del lavoro digitale". *Bolettino Ufficiale della Regione Lazio*, N. 82.

Reljanović, Mario i Jovana, Misailović. 2021. „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja". *Strani pravni život*, 65(3): 407–432.

Reljanović, Mario. 2020. „Informacione tehnologije i izazovi u reformi radnog prava". *Godišnjak Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 54(2): 763–779. doi:10.5937/zrpfns54-23133.

Rodriguez, Joe Fitzgerald. 2015. "Mayors conference shows Uber support, infuriating San Francisco taxi industry". *San Francisco Examiner*. 19. jun. https://bit.ly/46ZPeQz.

Roks, Corina, Nienke, Van den Bosch and Wuyts, Peter. "International – Is the EU Directive on improving working conditions in platform work a threat to the use of self-employed contractor models in Europe?" *BDO Global.* 26. april. https://bit.ly/3u1C2ft.

Said, Carolyn. 2015. "Uber driver an employee, California Labor Commission rules". *SF Gate*. June 17. https://bit.ly/3sdH5Jo.

Seidl, Timo. 2020. "The Politics of Platform Capitalism: A Case Study on the Regulation of Uber in New York". *Regulation & Governance,* 16(2): 357–374. doi: 10.1111/rego.12353.

Sekretarijat za javni prevoz. 2020. *Projekat žutih traka i izdvojenih nezavisnih trasa linija javnog linijskog prevoza putnika.* Beograd: Sekretarijat za javni prevoz.

Sennato della Republica. 2017. "Atto Senato n. 2233-B". *Gazzete Officiale*, n. 135.

Skupština grada Beograda. 2018. „Odluka o osnivanju javnog komunalnog preduzeća za izgradnju i obavljanje prevoza putnika metroom i razvoj gradske železnice u Beogradu". *Sl. list grada Beograda*, br. 88/2018.

Skupština grada Beograda. 2020. „Plan održive urbane mobilnosti". *Skupština grada Beograda*, br. 34-833/20-C.

State of New York. 2017. "NY Vehicle & Traffic Law". *State of New York.*

Stephany, Fabian, Otto Kässi, Rani Uma and Lehdonvirta, Vili. 2021. "Online Labour Index 2020: New ways to measure the world's remote freelancing market". *Big Data & Society*, 8(2): 1–7. doi: 10.1177/20539517211043240

Schmidt, Florian A. 2017. *Digital Labour Markets in the Platform Economy: Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work.* Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

SWOT & PESTLE. 2023. *Uber SWOT & PESTLE Analysis.* Barakaat consulting.

Thelen, Kathleen. 2018. "Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States". *Perspectives on Politics*, 16(4): 938–953. doi: 10.1017/S1537592718001081.

Fairwork. 2021. *Fairwork Serbia Ratings 2021: Labour Standards in the Platform Economy*. Belgrade, Serbia, Oxford, United Kingdom: Fairwork.

Fairwork. 2022. *Fairwork Serbia Ratings 2022: Labour Standards in the Platform Economy*. Belgrade, Serbia, Oxford, United Kingdom: Fairwork.

Fairwork. 2023. *Fairwork Serbia Ratings 2023: Delivering Discontent: Dynamic Pricing and Worker Unrest*. Oxford, United Kingdom; Berlin, Germany: Fairwork.

Héthy, Lajos. 1995. "Tripartism and public policy formulation in Hungary". In *Tripartism on Trial*, Kyloh, Robert (Ed.), 79–104. Geneva: ILO.

Chesalina, Olga. 2023. "Exploring the Right to Disconnect in European Labour Law and in the Legislation of the Member States: Just a Matter of Working Time of Employees?" In *Digital Labour Markets in Central and Eastern European Countries: COVID-19 and the Future of Work*. Woźniak-Jęchorek, Beata and Kamilla Marchewka-Bartkowiak (Eds.), 193–209. Abingdon: Routledge. doi: 10.4324/9781003326779.

City Council of Chicago. 2014. "Municipal Code of Chicago". *Council Journal,* 5-28-14, p. 82771, § 1.

Cohen, Susan and Adam, Shaheen. 2018. *Planning for shared mobility*. Chicago: American Planning Association. doi: 10.7922/G2NV9GDD.

Comune di Bologna. 2018. "Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano". *Comune di Bologna*.

Consiglio Regionale del Piemonte. 2018. "Proposta di legge al Parlamento Disposizioni in materia di lavoro mediante piattaforme digitali". *Consiglio Regionale del Piemonte*.

Council of Europe. 1985. "European Charter of Local Self – Government 1985". *European Treaty Series*, No. 122.

Waeyaert, Wiliem, Harald, Hauben, Lenaerts, Karolien and Gillis, Dirk. 2022. *Italy: a national and local answer to the challenges of the platform economy. Policy Case Study*, Brussels: EU – OSHA.

Aleksandar Kovačević

# LOCAL PUBLIC POLICIES CONCERNING DIGITIZATION OF LABOUR: COMPARATIVE PRACTICE EXPERIENCES AND POTENTIAL IMPLEMENTATION TO THE CITY OF BELGRADE

ABSTRACT

A relatively recent phenomena that has not received enough attention in the political sciences is the digitization of labour. It necessitates a multidisciplinary approach that draws on expertise in sociology, law, and economics. Public policy is perhaps the most fascinating element of the analysis that has to be investigated, with a focus on local public policies. Consequently, the study issue is: Can digital forms of labour be regulated locally? An explanation of the digitization of labour phenomena and how it affects employment status and working conditions opens this study. Crowd employment and work on demand via mobile applications are the two types of digitalization that we may observe. This study offers an original look at work-on-demand via mobile applications that is defined by the real interaction between direct users and employees, with the relationships and responsibilities that ensue being controlled by digital or mobile applications. This type labour could be identified as work on local digital platforms. Regulation of this type of labour has become a very important topic at the local level in many cities; therefore, it is necessary to analyse local public policies in cities and regions such as Bologna, Lacio, San Francisco, New York, and Chicago, which are examples of good practices in the regulation of this complex phenomenon. The comparative experience could serve as the foundation for creating local public policies in Belgrade to govern this complex field.

KEYWORDS: digitalization of labour, local digital platforms, local public policies, comparative analysis, Belgrade.