

*Др Влајко Брајић,
професор Правног факултета, Београд*

Специфичности радних односа код малих предузећа (послодаваца) у упоредном и нашем праву

1. Уводне напомене

Мали послодавци, односно мала и средња предузећа (СМЕС) како се у правилима Међународне организације рада (МОР-а) називају, нису са привредно правног и радно-правног становишта на исти начин дефинисани. то није случај ни у оквиру исте државе, а још мање у различитим државама. То, међутим, није непремостив проблем са становишта радноправних и других прописа у области рада. Већи је проблем чињеница што са радноправног становишта мала и средња предузећа, односно део односа у њима, нису регулисани, на начин и у обиму који би могао да омогући стварање репрезентативних модела.

Решења се крећу у оквирима тзв. флексибилних форми запошљавања које су опет често толико “флексибилне” да дају многобројне варијанте због чега се и овде поставља проблем, шта је то минимум заједничког или на неки начин обавезног.

Проучавање, анализа и предлози решења за запошљавање у малим и средњим предузећима почињу тек седамдесетих година¹⁾ МОР се ангажовала у овим питањима пре четврт века. Први акт МОР-а потиче из 1975. када је на шездесетом заседању донета Резолуција која се односила на мала и средња предузећа. Резолуција

1. The Promotion of Small and Midiumssized Enterprises, Report VI, International Labour Conference, 72 Session, 1986. ILO Geneva, 1986.

је инсистирала на доприносу малих и средњих предузећа економском и социјалном прогресу и стварању услова за запошљавање.

Резолуција посебно истиче значај партиципације и колективних уговора. МОР је на себе преузела обавезе, у погледу техничке помоћи у овој области, коју би пружала земљама чланицама. Такође се обавезала на проучавање услова формирања, функционисања и регулисања радних и социјалних односа у малим и средњим предузећима. Као што се може видети из овог реферата МОР је учинила доста у овој области.

МОР није ишла на посебно регулисање радних и социјалних односа у малим и средњим предузећима. У тумачењима и верификацијама упоредно-правних решења за (СМЕс) МОР инсистира да се у малим и средњим предузећима (код флексибилних форми запошљавања, запошљавања у пољопривреди, у погледу рада жена и омладине) права и обавезе регулишу, тако да обезбеде минимум стандарда који се обезбеђује у радном односу, односно запослењу, код великих послодаваца. То значи да се на одговарајући начин примењују постојеће конвенције и препоруке које се тичу права по основу рада. Другим речима права и обавезе треба да се одређују сразмерно и адекватно условима рада, радном времену, резултатима рада и заради под сличним условима.

2. Улога МОР-а

После Резолуције о малим и средњим предузећима из 1975. године МОР је кроз стручну и техничку помоћ чланицама, кроз делатност Административног савета и Опште конференције,²⁾ промовисао оријентацију да државе чланице креирају климу за стварање малих и средњих предузећа.

После Резолуције у МОР-у је урађена запажена студија Мала предузећа (1977) а затим је континуирано рађено на програмима за послодавце и менаџере све до 1985. г. Цитирана публикација из 1986. г. представља потпун преглед стања, проблема и кретања у односима који се тичу малих (и средњих) предузећа. Овај, као и неки други извештаји, за начелну општу расправу на Општој конференцији рада, представљају солидну примену за утврђивање препорука и стандарда.³⁾

Пошто је смисао залагања у МОР-у за развијање малих предузећа да се утврде минимални стандарди, односно права и обавезе, најмање на нивоу минималних стандарда донетих у МОР-у, то се на радне односе у малим предузећима (код послодавца) могу (и морају у одређеној мери) примењивати стандарди садржани у конвенцијама које се односе на запослене код великих послодаваца односу у рад-

2. У периоду замрзнутог чланства СРЈ у МОР-у информације о раду МОР-а нису потпуне, али овде, у битном изгледа јесу.

The Promotion of Self-Employment, International Labour Conference, 77. Session, 1990., (Report VII) ILO, Geneva, 1990.

3. The Dilemma of the Informal Sector, Report of the Director-General, 1991. ILO, Geneva, 1991.

ним односима или односима запошљавања који се успостављају у типичним односима запошљавања.

Рад у малим предузећима (код малих послодаваца) се, као што ћемо видети, разликује од типичних радних односа, и односа запошљавања у одређеној мери. Која је то мера разлике налечно је и конкретно питање.

Начелно узев радни односи и запошљавање се не могу битно разликовати од радних односа и запошљавања код великих предузећа (послодаваца) али конкретно разлике могу бити мање или веће у битним и осталим обележјима.

Број запослених у малим (и средњим) предузећима (код послодаваца) није занемарљив. У земљама у развоју, мала и веома мала предузећа, су најбројнији послодавци. Код питања која су то мала предузећа је питање на које се не може дати прецизан одговор. У развијенијим земљама у таква предузећа се убрајају како она до двадесет радника тако и она од неколико стотина радника.

“Мала” предузећа од неколико стотина радника у развијеним земљама нису само мала у односу на велике компаније већ правно добијају такав статус нпр. кроз посебне уговоре са компанијама.

У таквим случајевима посебан уговор обезбеђује другачији статус предузећа из кога и за запошљавање и радни однос проистичу посебна правила. Та посебна правила се крећу у оквирима које одређује национално законодавство дате земље. Улога је МОР-а, односно њених основних и општих стандарда, да обезбеди примену минималних стандарда.

Минимални стандарди се налазе у конвенцијама које садрже основне и друге стандарде у области рада и социјалне сигурности. Треба, међутим, поменути Препорука бр. 127. о кооперативама. Препорука је донета 1966. г. То значи да се МОР, стицајем околности, десет година пре поменуте Резолуције из 1975. г., бавила односима, који ће се седамдесетих година и у новије време сврставају, у односе који се тичу односа у малим предузећима.

Број лица у малом предузећу односно тзв. флексибилној форми рада може бити неколико људи па и једно лице.

Рад једног лица подразумева ангажовање средстава за рад (капитала) и рад тог једног лица. То је тзв. самозапошљавање.

Средства за рад (капитал) лице може обезбедити само или путем кредита, а када су у питању технолошке, економске и организационе промене, нпр. у југословенском праву, та средства може обезбедити послодавац за своје раднике чији је рад постао непотребан (технолошки вишак).

Велике компаније односно послодавци могу организовати своју делатност дислокацијом делатности, односно **организовање њеног дела** преко појединца, неколико лица, односно кроз породичне радионице. Такав рад може бити организован кроз радни однос једног или више лица а може и кроз уговорне односе где се не успоставља, односно не наставља радни однос. Тако је и у југословенском праву. Овакво организовање рада може бити у режиму класичног или модификованог “рада код куће”, а може бити и у форми радног односа. По месту рада нити по

претходној, или типичној форми рада за такво фактичко стање не може се рећи о каквом се односу ради.

Нове информационе технологије, у развијенијим друштвима, пружају могућност да се лице које је у радном односу “распореди” да ради код куће.

За исте, или сличне послове, може бити ангажовано лице како у радном односу, тако и без радног односа.

У зависности од националног законодавства у случају технолошких, економских и организационих промена, извесне обавезе имају послодавци, у погледу креирања нових послова (па и обезбеђења услова за запошљавање код малих послодаваца). Обавезе може преузети држава и локалне заједнице.⁴⁾ То све зависи од националног законодавства.

Са становишта МОР-а то такође зависи од националног законодавства под условом да није у супротности са минималним стандардима МОР-а. Примена минималних стандарда зависи, међутим, од тога да ли је дата држава ратификовала конвенцију, која садржи одговарајуће стандарде.

Независно од свега МОР инсистира на минимуму стандарда што, међутим, значи само да не сматра прихватљивим, у савременим условима, праксу супротну минималним стандардима, у погледу права по основу рада.

Истраживања и анализе МОР-а показују да се мали послодавци (мала предузећа), и запошљавање код њих, појављују упоредо са проблемима запошљавања. Та зависност се показује и тако што са повећањем незапослености, расте број оних који се опредељују за самозапошљавање, односно број малих послодаваца и запошљавање код њих.

Из наше непосредне прошлости се може видети да су се многи определили за отварање малих фирми у периоду опште несигурности, и посебно несигурности у погледу посла. Међутим, када су дошли прописи који су захтевали од запослених да се определе или за приватну фирму, или задржавање запослења, брзо се направила диференцијација. Већина је изгледа била за задржавање у радном односу, уместо вођења мале фирме.

Када се ради о малим предузећима (малим предузећима и флексибилним формама запошљавања) циљне групе су према упоредним искуствима поред лица која се самозапошљавају: жене, инвалиди, омладина и мигранти.

У свету су иначе позната решења по којима упослени раде додатно у малој фирми.

За све поменуте односе и питања, МОР је тражио решења у техничкој сарадњи не само са државама чланицама, већ и са другим међународним агенцијама и организацијама⁵⁾ МОР сарађује и са регионалним организацијама и банкама.

Када се ради о малим предузетницима (и средњим предузећима) МОР поставља питање да ли МОР, може или мора, да има водећу улогу у координацији међу-

4. Act representing special measures for the employment security of Workers in specified depressed industries and areas, No 39. (16883/1983) Japan. (ILO, Legislative Services, 2a/84)

5. Сарадња се остварује са: UNIDO, UNDP, AGFUND, UNEP, UNHCR, WFP, итд.

народних и националних субјеката у погледу унапређења (правног регулисања и решавања других питања) у погледу малих и средњих предузећа.

3. Представници радника и колективни уговори

3.1. Синдикат и представљање радника

Када су у питању мали послодавци (мала предузећа) општепознат проблем је синдикално организовање и представљање радника. Наиме, услови за синдикално организовање и деловање синдиката код малог послодавца су веома слаби, ако практично уопште и постоје.

То се наравно односи пре свега на оне послодавце, који имају свега неколико радника или неколико десетина радника.

Када је број радника код малог послодавца (предузећа) нешто већи, услови су такође нешто бољи, али то не значи да су повољни и довољни, за синдикално организовање и деловање. Но, много тога зависи од конкретних услова, историје и развијености синдикалног покрета и организовања.

У случају технолошко-економских и организационих промена, средња и мала предузећа су на неки начин, и једним делом и ранији делови великих предузећа а тиме и синдикално чланство. Оно је тада “дислоцирано”. Под одређеним условима то ће значити да синдикат наставља са радом, а под другим условима да је активност синдиката отежана или да су функције доведене у опасност. Могу и сасвим престати.

У случају професионалног - гранског, организовања синдиката синдикално организовање, и делатност, се могу очувати или успоставити. то посебно важи за случај територијалног организовања, односно повезивања, као што је то случај у СРЈ. Значај синдикалног организовања на територијалном принципу се види нпр. из одредби чл. 116. ЗРО у коме се говори о саставу арбитраже (и учешћу синдиката у арбитражи).

У тесној вези са овим питањем је и питање радничких представника, било да се ради о “синдикалним предузећима” или “изабраним представницима” радника (в. Конвенцију МОР-а о заштити и олакшицама које се пружају представницима радника у предузећу (бр. 135. од 1971.); Препорука о радничким представницима, бр. 143. од 1971. г.).

У условима када код малог послодавца нема синдикалног чланства, односно није организован синдикат, нема ни одговарајућих решења за синдикалне представнике. Што се тиче изабраних представника радника то питање се регулише законодавством државе и колективним уговором, у складу са законом. Код нас је, као што је познато, утврђено, боље речено прокламовано, право на учешће (партиципацију) запослених у управљању. Постојеће законске одредбе је потребно конкретизовати. То се може учинити и колективним уговорима.

Колективним уговорима је нарочито потребно и могуће регулисати питање синдикалних представника и рада синдиката. Код нас се, међутим, недовољно схвата садржина и значај синдикалног организовања и синдикалних представника. То се јасно види из Одлуке Уставног суда Србије,⁶⁾ којом су стављене ван снаге одредбе Општег колективног уговора РС (ОКУ) које су се односиле на погодности одређене за синдикалне представнике.

У тексту ОКУ на Савезном нивоу неки од односа везаних за синдикалне представнике, као и партиципацију запослених, су детаљније уређени. То би била и врло корисна угледна правила. Нажалост социјални партнери изгледа нису схватили значај предложених правила што је допринело застоју у процедури преговора око текста за ОКУ, на Савезном нивоу.

3.2. Колективно уговарање

Из претходног излагања у вези са синдикалним организовањем је јасно да постоје озбиљни, а често и нерешиви проблеми, у погледу колективних уговора код малог послодавца (предузећа).

Могло би се рећи одмах да проблеми нису нерешиви јер се нпр. решавају тако што се одређује доношење неког другог акта уместо колективног уговора или проширења важења донетог колективног уговора за одређену делатност на мале послодавце (предузећа).

У смислу реченог колективног преговарања код малог послодавца (предузећа) нема ако нема синдиката код послодавца.

За регулисање неких односа, као што је поменуто, решења су нађена у одредбама закона које одређују да се односи који се уређују појединачним колективним уговором (уговором код послодавца) могу уредити општим актом послодавца, када код послодавца није организован синдикат. (чл. 122. ЗРО, РС).

Закон о изменама и допунама Закона о заштити на раду (Сл. гл. РС, бр. 42/98) у чл. 1. одређује такође да се односи који се уређују појединачним колективним уговором, уређују општим актом предузећа (послодавца), у складу са законом. Овом одредбом се чак предвиђа могућност уређивања датих односа уговором о раду, што није адекватно решење.

Поменути законским решењима створена је извесна сигурност да би се избегле празнине у регулисању. Послодавац није само овлашћен, већ и обавезан, да регулише односе у чијем регулисању не може учествовати синдикат јер синдиката нема. То је, међутим, само замена за адекватно регулисање. Послодавац мора регулисати односе у складу са законом и ОКУ, али он природно настоји да заштити своје интересе, без увођења правила супротних закона и ОКУ.

Послодавац, дакле, не може ићи против прописима заштићених интереса али и не замењује синдикат у заштити оправданих интереса запослених. Начелно узев те интересе може адекватно и потпуно само да штити синдикат. Због тога се само

6. Сл. гл. РС, бр. 53/99.

колективно уговарање, односно колективни уговори могу сматрати адекватним решењем, ако су могући.

Могућно је, у принципу одређивање примене донетог колективног уговора за одређену област, односно професију. Ту би се могло прибећи и новим, еластичнијим решењима, тако да се одреди примена колективног уговора који је на снази за одређену професију (или област) са сходном применом неких одредби, или искључивањем неких одредби из примене.

За овакво проширивање примене колективних уговора потребне су адекватна и функционална законске, или одредбе ОКУ.

4. Обавезе малих послодаваца у погледу запослених

Обавезе малих послодаваца (предузећа) овде значе, обавезе у погледу запошљавања, одређивања и признавања права, као и утврђивања обавеза и одговорности запослених.

Слобода предузетништва у тржишним привредама, подразумева да послодавац запошљава онолико радника колико му је потребно.

Запослени се налазе у статусу лица у радном односу, или ван радног односа, у зависности од потребе послодавца (предузећа) и националног законодавства (законодавства и прописа дате државе).

МОР у свом учешћу у организовању малих (и средњих) предузећа стоји на становишту да то морају бити права која одговарају уобичајеним стандардима⁷⁾ за дати обим, врсту послова и минималним стандардима МОР-а.

У погледу запошљавања нешто се разликују од других она мала предузећа (послодавци), који су настали инвестицијама од стране државе, или локалне заједнице, где су средства ангажована уз услов да се запосли одређен број радника са заснивањем радног односа. Слично може бити и са малим послодавцима (предузећима) ако су средства за делатност добили кроз кредите од банке или компаније.

Запослење са заснивањем или без заснивања радног односа, зависи и од националног законодавства (законодавства дате државе).

5. Обавезно заснивање радног односа

Према чл. 128. ЗРО (РС) предузећа су дужна да имају најмање два лица у радном односу и то на неодређено време, са пуним радним временом.

Ову обавезу имају: угоститељске и трговинске радње које обављају делатност у насељеним местима, која су седишта општина, односно градова, или на територији града Београда, осим сеоских насеља на територији града Београда.

У укупан број лица у радном односу се рачунају и оснивачи предузећа, односно радње, који у њима раде, и по том основу су обавезно социјално осигурани.

7. ILO the Promotion of Small ... op. cit.; The Dilemma of The Informal Sector... op. cit. (ILO)

Овакве обавезе, као што је речено, могу бити установљене и приликом оснивања малих предузећа, кроз кредитне и друге сличне односе.

Утврђивање минималног броја запослених законским одредбама представља вођење економске и социјалне политике. То све може бити, више или мање, у складу са реалним потребама и прокламованом социјалном политиком. У зависности је од многих фактора посебно од економских могућности и услова дате заједнице, односно државе. Према томе адекватност или неадекватност броја запослених које је обавезан послодавац да има у радном односу са пуним радним временом, зависи од многих фактора. Овде је уствари правило, које важи у нашем праву, да се запослење реализује по правилу кроз радни однос, овде реализује на поменути начин. То је у складу са начелима на којима почива досадашње и садашње и наше право у погледу запошљавања, а да ли је то адекватно, то је друго питање и спада у област економије. У сваком случају промене у радном законодавству у целини, донеле би промене, и у овом сегменту.

У члану 12. и 13. Закона о личном раду (малих предузетника),⁸⁾ налазе се одредбе “супротног смера”, тј. одредбе које ограничавају број запослених. Ове одредбе, конципиране још на почетку промене законодавства у удруженом раду, показују да глобална владајућа концепција радних односа одређује и посебна решења, и ако она могу да иду у правцу изузетака, и другачијег регулисања. Тек изменама и допунама Закона и разрадом нове концепције, стварју се услови за другачија решења.

Поменути закон одређује услове за рад код приватних (малих предузетника) и за испуњење услова везује и опстанак радње (малог послодавца). За престанак дозволе за рад, или престанак рада радње (малог послодавца), су везана и права запослених и судбина њиховог радног односа. Чланови породичног домаћинства оснивача радње могу бити у радном односу у радњи, односно код датог малог послодавца.

Све ове одредбе се постепено синхронизују са основним и општим одредбама, односно ове се мењају, у складу са новом садржином посебних одредби. Када промене нису довољно усклађене, оне се морају усклађивати тумачењем. У радном праву прописи о малим предузетницима и проблеми у вези са њима, добијају све више на значају. И у радном праву морају имати одговарајуће место.

6. Новчане накнаде за рад

Накнада за рад се утврђује према основним и мерилима која важе за зараде запослених који су у радном односу. Запослена лица која нису у радном односу остварују новчану накнаду за извршен рад према уговору, у складу са законом. МОР инсистира на правилу да је послодавац дужан да обезбеди зараду, односно новчану накнаду за рад, које одговарају економским и социјалним условима, уз

8. Сл. гласник РС, бр. 54/1989.

поштовање минималних стандарда, поред осталог и оних који се односе на забрану дискриминације.

Пошто је основно правило тржишних привреда да се основи, и услови, за стицање зараде на основу рада, одређују колективним уговором, сва питања везана за синдикат и колективне уговоре код малог послодавца, постављају се и овде.

7. Мали предузетници и социјално осигурање

У нашем праву и пракси право на потпуно социјално осигурање везује се за радни однос, а обим неких права се одређује према дужини радног времена. Одређена права из социјалног осигурања везују се и за запослење, које није радни однос. Једно од главних питања промена у радним односима, односно о радноправним прописима, јесте питање промене прописа у области социјалног осигурања.

Наиме, када се ради о запошљавању и остваривању права запослених, код малих послодаваца, реч је уствари о томе да ли се и под којим условима заснива радни однос, или неки други однос запослења. На основу и у зависности од врсте запослења зависе и права из социјалног осигурања, која су као код нас, најзначајнијим делом везана за радни однос.

МОР инсистира на ставу да се социјално осигурање обезбеђује у одговарајућој мери према обиму и врсти радног ангажовања у складу са националним законодавством⁹⁾ и праксом држава чланица и минималним стандардима МОР-а.

Ако би се мењала правила у погледу запошљавања, нарочито увођењем тзв. флексибилних форми запошљавања, морају се расправити и питања везана за промене у социјалном осигурању. Промене у запошљавању, дакле, захтевају одговарајуће промене у социјалном осигурању, односно прилагођавање социјалног осигурања променама у запошљавању.

8. Закључне напомене

У светским размерама мала (и средња) предузећа су једна од тежишних оријентација. Посебно је значајно њихово формирање и функционисање за радне односе. Она су у радноправном смислу слика општих правила и посебних решења у области запошљавања.

Један део малих предузетника (предузећа), може се рећи, спада у флексибилне форме запошљавања али оне клизе све до сиве економије. Нешто од оног што се јавља као непоштовање радноправних и других прописа у погледу запошљавања, се појављује као нелегално пословање и сива економија. Мала предузећа (предузетници), међутим, нису ни извор нити узрок сиве економије.

9. ILC, 73 rd Session 1987, Report IV(1) Employment Promotion and Social Security, ILO, 1987.

Услови настанка и функционисања малих предузећа (предузетника) су различити и одговарају различитим економским, правним и социјалним условима. то важи и за радне односе.

Мора се, међутим, имати у виду да део малих (средњих) предузећа настаје, као изузетак од општег и као пут промене постојећих правила. Претпоставка је да се промене врше у прогресивном смеру, али то не мора бити.

У неким случајевима, као код нас, у радноправне код малих предузећа (послодаваца), се преносе постојећа правила из великих организација. Изузеци постоје у смислу опште познатих изузетака у упоредном праву, у погледу синдикалног организовања и колективног уговарања. У погледу других решења има специфичних, али она још увек нису потпуно усклађена са општим односно промене у општем режиму, не дају довољно јасна решења за промене у посебним режимима. Ту смо само нешто даље од почетка.

Са сигурношћу се може рећи, када је реч о индивидуалним правима запослених, да она одговарају основним стандардима утврђеним у нашем праву и минималним стандардима утврђеним у ратификованим конвенцијама МОР-а. Специфична решења нису развијена до краја, у савременом смислу и углавном су у оквирима ранијих решења.

Што се тиче омладине, жена и инвалида, за запошљавање и рад код малих послодаваца (предузећа), важе основна и општа правила за радне односе. То се за будуће не може сматрати довољним јер ће број младих и жена запослених код малих послодаваца (предузећа) расти, а онда ће бити неопходно да се донесу и додатна правила, као потврда општег режима или одступања од њега. Правила о посебној заштити ових категорија се не могу мењати у правцу смањења заштите.