

мр Љубинка КОВАЧЕВИЋ
асистент Правног факултета Универзитета у Београду

НОВОСТИ ИЗ РАДНОГ И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

Основне новине у законодавству о запошљавању

1. Нови Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености

Суочена са неповољним променама у економској, социјалној и демографској сфери, наша држава изнова приступа реформи система запошљавања. Тај корак учињен је доношењем два закона: новог Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, које је Народна скупштина Републике Србије усвојила 13. маја 2009. године.¹

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености доноси новине у уређивању активних мера за запошљавање и обавезног осигурања за случај незапослености. Предвиђене измене нису, међутим, крупне и свеобухватне. Оне, у првом реду, треба да допринесу отклањању проблема који су пратили примену истоименог закона од 2003. године,² а за који је оцењено да „не пружа адекватан законски оквир за планирање и спровођење политике запошљавања, нити обезбеђује равнотежу између активне и пасивне политике запошљавања“.³ Стога су решења

1 Оба закона објављена су у *Службеном гласнику РС*, бр. 36/09.

2 Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (*Службени гласник РС*, бр. 71/03 и 84/04).

3 Национални акциони план запошљавања за 2009. годину, стр. 11.

новог Закона, у великој мери, испирисана идејом о већој одговорности појединца за заштиту од социјалних ризика, коју прати уверење да издашни системи осигурања за случај незапослености, уместо да стимулишу незапослене да траже посао, код њих развијају културу зависности од новчаних накнада из социјалног осигурања.

Полазећи од тих поставки, законодавац преусмерава решавање проблема незапослености ка мерама интеграције незапослених у тржиште рада, уз сразмерно сужавање заштите која се обезбеђује у оквиру система осигурања за случај незапослености.⁴ Тако је ранији *numerus clausus* мера активне политике запошљавања напуштен у корист флексибилнијег решења, које подразумева егземплификативно набрајање мера за запошљавање тражилаца запослења, уз могућност министарства надлежног за послове запошљавања да, по потреби, уводи и друге мере. Надлежно министарство има и могућност да, путем предлога акционих планова, из године у годину прилагођава примену ових мера захтевима производње и стварним потребама на тржишту, будући да национални акциони план запошљавања, који Влада утврђује на предлог министарства, постаје основни инструмент у годишњем циклусу планирања активних мера запошљавања.⁵

Закон уводи новине и у погледу *носилаца њослова зайошљавања*. Због уштеде, предвиђене су промене у организацији Националне службе за запошљавање (укидање надзорног одбора и преношење надзорних овлашћења на ресорно министарство, смањење броја чланова управног одбора), док је приватним агенцијама за запошљавање призната право да обављају и неке нове активности, укључујући могућност да их Национална служба за запошљавање ангажује за спровођење одређених мера.⁶ Неке услуге Националне службе за запошљавање сада су постале доступне и лицима која траже запослење, али, у смислу законских одредби, нису испуњавала услове да буду квалификована као таква, односно нису желела да преузму све обавезе које имају незапослени, под претњом да у супротном буду избрисани из евиденције. Та могућност

4 Више о концепцији актуелних реформи заштитне улоге државе у области запошљавања вид. у: Дренка Вуковић, „Активизација социјалне државе и тржиште рада“, у: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко (ур.), *Тржиште рада и њолитика зайослености*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 17-32.

5 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 43. Више о практичном значају ове измене вид. у: Михаил Арандаренко, „Нови закони о запошљавању“, *Фокус*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009, стр. 14-15.

6 Вид. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 11, 12 и 20. Управни одбор Националне службе за запошљавање усвојио је њен нови Статут 8. децембра 2009. године (*Службени њласник РС*, бр. 2/10).

отворена је увођењем нове, *екстензивне дефиниције лица које тражи запошлење*, а у која се, сада, поред незапосленог и запосленог који тражи промену запошлења, убрајају и друга лица старија од 15 година која траже запошлење, а не могу да се сврстају у прве две категорије (ученици, студенти, запослени са непуним радним временом и др.).⁷ Утврђујући обавезе незапосленог, законодавац напушта раније решење о *обавези прихватања понуђеног одговарајућег запошлења*, под претњом брисања из евиденције. Ово решење је у научној и стручној јавности, с правом, критиковано као противно уставној гарантини права на рад и слободу рада, при чему се одговарајућим запошлењем у прва три месеца на евиденцији незапослених сматрало запошлење у истом степену стручне спреме и занимању незапосленог; по истеку рока од три месеца то је било запошлење у занимању, а после девет месеци на евиденцији незапослених – свако понуђено запошлење! Нови Закон, међутим, предвиђа да је одговарајуће запошлење за незапосленог у првих 12 месеци од увођења у евиденцију – запошлење у оквиру стеченог нивоа и врсте образовања, а по истеку овог рока „и запошлење на пословима на нижем нивоу у оквиру исте или сродне врсте стеченог образовања, у складу са индивидуалним планом запошљавања, узимајући у обзир радно искуство и стање на тржишту рада“.⁸

Значајна измена тиче се и *обавезе пријављивања потребе за запошљавањем*, која више не важи за све послодавце, већ само за послодавце који желе да пронађу нове раднике уз посредовање Националне службе за запошљавање. Овај *новит* објашњава се потребом да се смање административни захтеви који оптерећују послодавце,⁹ али му се може приговорити да не доприноси делотворном остваривању права на доступност послова под једнаким условима, као ни активном тражењу посла.

Када је реч о *осигурању за случај незапослености*, Закон предвиђа мању висину новчане накнаде и краће трајање права на новчану накнаду, у односу на досадашњу висину и трајање овог права.¹⁰ Редукација

7 Вид. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 2 и 3.

8 Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 32 и 33.

9 М. Арандаренко, *нав. рад*, стр. 16.

10 Новчана накнада из осигурања за случај незапослености сада износи 50% претходне зараде незапосленог, колико је износила и раније, али тек од четвртог месеца незапослености, док је у прва три месеца незапослени имао право на новчану накнаду у висини од 60% просечне зараде која је незапосленом исплаћена у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос, односно осигурање. Паралалено са смањењем односа између накнаде и претходне зараде осигураника, висина минималне накнаде редукована је са ранијих 100% на 80% минималне зараде за месец у којем се исплаћује накнада, док је максимални износ накнаде ограничен на 160% минималне зараде, уместо просечне месечне зараде по запосленом остварене у Републици Србији, која је представљала горњу границу према Закону

(„рационализација“) обима заштите која се обезбеђује у оквиру система осигурања за случај незапослености објашњава се потребом подстицања незапослених да се интегришу у тржиште рада, уместо да очекују социјалне престаџије. Осим тога, постоји могућност да се средства која су „ослобођена“ умањењем висине новчаних накнада и скраћивањем периода њихове исплате преусмере на финансирање активних мера запошљавања. Ово тим пре што су потоње мере доступне и лицима која не испуњавају услове за остваривање новчане накнаде или им је ово право престало (дугорочна незапосленост).¹¹ То би био *ratio legis* усвајања нових законских решења у области осигурања за случај незапослености. Њих, међутим, наткриљује опасност да постепено сужавање одговорности државе за заштиту од социјалних ризика угрози интересе осигураника, јер их излаже већем финансијском ризику, који у дужем временском периоду може да постане неподношљив. Отуда се поставке од којих законодавац полази, у извесном смислу, могу схватити и као лицемерне, будући да је, услед недовољне привредне активности, тражња за радном снагом хронично недовољна, каква год да су лична настојања незапослених да пронађу запослење.

2. Обавезне квоте запошљавања и друге новине у Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

Усвајањем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом напуштена је традиционална концепција заштићеног запослења, на којој је почивао Закон о радном оспособљавању и запошљавању инвалида од 1996. године,¹² бавећи се, готово искључиво, питањем оснивања и рада предузећа за запошљавање лица са инвалидитетом (заштитних радионица). Уместо тога, циљ новог закона представља равноправно учешће лица са инвалидитетом у тржишту рада заједно са осталим тражиоцима запослења и запослени-

од 2003. године. Са друге стране, законодавац скраћује период исплате новчане накнаде на три до 12 месеци, зависно од дужине стажа осигурања, осим када је реч о лицима којима је остало две године до испуњавања услова за остваривање права на пензију, којима припада новчана накнада у двогодишњем трајању. Вид. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 69-75.

11 М. Арандаренко, *нав. раг*, стр. 17. О озбиљности проблема дугорочне незапослености у Србији најбоље сведочи податак да 17,9 % незапослених тражи посао од четири до шест година, 14,4% незапослених тражи посао од две до три године и 11 месеци, док свега 3,2% незапослених тражи посао краће од месец дана (Национални акциони план запошљавања за 2009. годину, стр. 8).

12 Закон о радном оспособљавању и запошљавању инвалида (*Службени гласник РС*, бр. 25/96 и 101/05).

ма и повећање њихове запослености.¹³ Угледајући се на одговарајуће међународне радне стандарде и упоредна искуства, законодавац је предвидео низ мера за остваривање овог циља, од којих су најзначајније следеће мере:

- утврђивање професионалних могућности лица са инвалидитетом;
- активне мере запошљавања (рефундација трошкова прилагођавања радног места потребама запослених, субвенције зарада запослених без радног искуства);
- професионална рехабилитација лица са инвалидитетом;
- обавеза запошљавања лица са инвалидитетом код послодаваца са 20 и више запослених;
- оснивање и рад предузећа која, поред остваривања профита, имају за циљ стварање послова за лица са инвалидитетом (предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом и социјална предузећа).

Закон предвиђа да се лица са инвалидитетом могу запошљавати на два начина: под општим и под посебним условима, зависно од тога да ли запошљавање прати прилагођавање послова и радног места или не. При том ваља имати у виду да се у другом случају, одбијање послодавца да изврши разумно прилагођавање послова и радног места могућностима и потребама лица са инвалидитетом може сматрати посебним обликом дискриминације, на шта нас упозорава Међународна конвенција (УН) о правима лица са инвалидитетом (чл. 2 ст. 5).

Права утврђена Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом имају две категорије лица: а) сва лица са инвалидитетом којима се, у складу са овим законом, процени радна способност према којој имају могућност запослења или одржања запослења; б) лица која су квалификована као инвалиди у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, прописима о заштити војних инвалида и другим важећим прописима.¹⁴ Важно је уочити да

13 У Републици Србији ради свега 13% од укупног броја лица са инвалидитетом. То се, између осталог, може приписати и њиховим недовољним квалификацијама, будући да скоро 50% лица са инвалидитетом има само основно образовање. Нав. према Национална стратегија запошљавања за период 2005–2010. године (усвојена Закључком Владе Републике Србије од 14. априла 2005. године), стр. 59.

14 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (*Службени гласник РС*, бр. 36/09), чл. 4. Законска дефиниција „особе са инвалидитетом“ (чл. 3 ст. 1) чини се прихватљивом, будући да су за подручје примене Закона релевантни само они аспекти инвалидитета који су од значаја за запошљавање ових лица. Посебно је важно што законодавац не заснива дефиницију само на меди-

се процена радне способности лица са инвалидитетом не врши у циљу утврђивања степена њихове инвалидности, већ у циљу утврђивања њихових могућности да се запосле, односно да задрже посао. Ову процену врши орган вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, док Национална служба за запошљавање, на основу тог налаза, мишљења и оцене, доноси решење о радној способности и могућности да се одређено лице запосли или да сачува запослење. Министри надлежни за послове запошљавања, здравља и пензијског и инвалидског осигурања тек треба да установе критеријуме и уреде поступак утврђивања могућности и способности које су неопходне за запошљавање лица са инвалидитетом. То ће, по свој прилици, бити изузетно деликатан задатак, на шта је указивано и током јавне расправе, будући да могућност запошљавања лица са инвалидитетом зависи од једнократне процене њихове радне способности.¹⁵

Осим проблема квалификације, лица са инвалидитетом суочавају се са ризиком дискриминације, будући да је потврда начела (формалне) једнакости недовољна да се елиминишу сви случајеви фактичке неједнакости у професионалном животу. Закон, отуда, утврђује обавезу послодаваца да запошљавају одређени број лица са инвалидитетом. Ова мера *позитивне дискриминације* представља највећу новину у Закону, а подразумева *обавезу свих послодаваца који имају најмање 20 запослених да, под њиховом владавањем, заснују радни однос са одређеним бројем лица са инвалидитетом*.¹⁶ Тако ће сваки послодавац који запошљава између 20 и 49 запослених имати обавезу да запосли најмање једно лице са инвалидитетом, док послодавац са више од 50 запослених мора запослити најмање још једно лице са инвалидитетом, и тако на сваких следећих 50 запослених. Послодавац се може ослободити ове обавезе ако учествује у финансирању зарада лица са инвалидитетом у социјалном предузећу или предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом, као и извршавањем финансијске обавезе из уговора о пословно-техничкој сарадњи или уговора о куповини производа или вршењу услуга потоњег

цинским критеријумима, већ уважава и релевантна социјална и друга ограничења која неповољно утичу на изгледе да се запослење обезбеди, задржи и да се у њему напредује.

- 15 У том смислу се као посебно значајно поставља питање да ли ће лица чије се способности процењују имати право да *активно* учествују у поступку утврђивања својих професионалних могућности, као што је то потврђено Резолуцијом Комитета министара Савета Европе о Повељи о професионалној процени лица са инвалидитетом (Resolution AP /95/3 on a Charter on the vocational assessment of people with disabilities, тачка 2.1.2).
- 16 Вид. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, чл. 24 и 29.

предузећа.¹⁷ Ако из било ког разлога не запосли потребан број лица са инвалидитетом, послодавац има обавезу да уплати пенале у висини тро-струког износа минималне зараде за свако лице са инвалидитетом које није запослио. Пенали се уплаћују у буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом, а одговарајућа средства могу да се користе искључиво за подстицање запошљавања лица са инвалидитетом.

Законске одредбе које утврђују обавезу запошљавања лица са инвалидитетом ступају на снагу 23. маја 2010. године,¹⁸ од када ће Пореска управа почети да контролише испуњавање обавезе запошљавања и да врши наплату пенала, у складу са прописима о пореском поступку и пореској администрацији. Чини се да ће примена ових одредби бити скопчана са озбиљним проблемима, пре свега због бојазни да ће послодавци гледати да на сваки начин заобиђу ову обавезу, можда, чак, и вршити притисак на постојеће запослене да се пријављују као лица са инвалидитетом.¹⁹ Истовремено, постоји ризик да ће се послодавци који не испуне обавезне квоте за запошљавање оглушити и о обавезу уплате пенала, на шта нас упозоравају хронични проблеми наплате пореза и доприноса од послодавца.²⁰

Упориште за неповољне прогнозе о примени обавезним квотама запошљавања налазимо и у искуствима држава са којима делимо заједничку правну традицију (Хрватска, Босна и Херцеговина),²¹ али и у искуствима неких држава чланица Европске уније, будући да у њима примена квота није дала значајније и трајније резултате, посебно у периодима економских криза.²² При том, ваља имати у виду да се због

17 Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, чл. 26 и 27.

18 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидите- том, чл. 55.

19 М. Арандаренко, *нав. pag*, стр. 19.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Упоредно право познаје различита решења о квотама запошљавања лица са ин- валидитетом. У неким државама, ова мера никада није заживела (Данска, Фин- ска, Шведска, Португал) или је напуштена у корист законодавства о забрани дискриминације, будући да прописивање квота није било довољно да се послодав- ци стварно подстакну на запошљавање лица са инвалидитетом. Са друге стране, постоје и државе у којима су послодавци који запошљавају један минимални број запослених (који се креће између 16 /Немачка/ и 50 запослених /Шпанија/), дужни да запосле одређени број лица са инвалидитетом (по правилу, 1% за послодавце са највише 35 запослених, 2% за послодавце који запошљавају од 36 до 50 запослених и 7% за послодавце са више од 50 запослених). Упоредно право познаје и другачија решења, укључујући законску препоруку (не и обавезу) за запошљавање лица са

релативно ниске висине новачних казни, послодавци пре одлучују за плаћање пенала него за запошљавање лица са инвалидитетом.²³ У том смислу, морамо се запитати какав ће бити стваран утицај новог закона на запошљавање лица са инвалидитетом у Републици Србији, тј. да ли су оне у стању да промене понашање послодаваца у овој области. Ово питање нарочито ваља размотрити у светлу висине пенала, иако упоредна искуства говоре да повећање висине пенала нужно не прати и већи проценат запошљавања лица са инвалидитетом.²⁴ У том смислу се масовније запошљавање лица са инвалидитетом, по свој прилици, може очекивати само ако висина пенала достигне износ при којем би послодавцима било јефтиније да запошљавају лица са инвалидитетом него да плаћају казне.²⁵ Иако није реално очекивати да таква мера буде и примењена у савременим система запошљавања, намеће се питање да ли су пенали у висини троструког износа минималне зараде за свако лице са инвалидитетом које послодавац није запослио, као и новчане казне за одговарајући прекршај (од 200.000 до 1.000.000 динара за послодавце-правна лица, односно од 5.000 до 400.000 динара за предузетнике²⁶) – довољне да подстакну послодавце у Србији да заснивају радни однос са лицима са инвалидитетом?

инвалидитетом (Холандија) или утврђивање одговарајуће законске обавезе, без делотворне санкције (*lex imperfecta*), као што је то био случај са квотама које су примењиване у Великој Британији од 1944. до 1995. године. Интересантно је уочити да се у појединим државама правила о квотама разликују зависно од врсте послодавца, и то на начин да су захтеви који важе за посебни режим радних односа редовно строжији од захтева који се односе на послодавце-приватна лица. Стога са жаљењем можемо да констатујемо да су у Србији, током јавне расправе о Нацрту закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом неки представници јавног сектора захтевали да се обавеза запошљавања односи само на приватна лица. За упоредна решења вид. Heinz-Dietrich Steinmeyer, *Legislation to counter discrimination against persons with disabilities*, 2nd edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003, стр. 89-90.

23 Lisa Waddington, „Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, бр. 18, 1996, стр. 69.

24 На то упозорава пример Немачке, где је 80-их година прошлог века удвостручена висина новчаних казни за послодавце који не запосле потребан број лица са инвалидитетом, али је и после такве мере тек 25% послодаваца засновало радни однос са лицем са инвалидитетом. L. Waddington, *нав. чланак*, стр. 70.

25 L. Waddington, *нав. чланак*, стр. 69.

26 Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, чл. 50.