

Таијана ПРИЈИЋ
руководилац Групе за нормативне послове
Сектор за запошљавање, Министарство економије и регионалног
развоја

ИЗАЗОВИ У ЗАПОШЉАВАЊУ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

I Поједини аспекти запошљавања особа са инвалидитетом

Примена Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (*Службени гласник РС*, бр. 36/09; у даљем тексту: Закон) од маја 2009. године, а посебно од маја 2010. године – када је почела да се примењује и обавеза запошљавања одговарајућег броја особа са инвалидитетом код послодаваца, у пракси је довела до резултата које је потребно нагласити, али је истовремено отворила и нека питања са којима се сусрећу готово сви који овај закон спроводе. Из тог разлога потребно је осврнути се управо на резултате примене Закона и проблеме који се појављују у пракси како би и на овај начин био дат допринос њиховом превазилажењу у конкретним ситуацијама, али и евентуално у будућности кроз даље усаглашавање законодавства и омогућавања остваривања утврђених права и обавеза.

Према подацима Националне службе за запошљавање, као организације превасходно надлежне за спровођење мера подстицања запошљавања и процене радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, током примене овог закона било је око 10.000 запошљавања особа са инвалидитетом (са напоменом да се у овај број рачуна свако запошљавање, па и ситуација када се једно лице током времена запосли више пута на на одређено време), око 6.000 је укључено у финансијске мере активне политике запошљавања

особа са инвалидитетом, још око 6.500 у различите мере и активности професионалне рехабилитације.

Према подацима Пореске управе, као органа надлежног за праћење и контролу извршавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом, послодавци који подлежу обавези запошљавања и о томе редовно достављају извештаје, у обавези су да запосле око 16.000 особа са инвалидитетом.

Обавеза запошљавања током примене Закона, извршавана је на различите начине, па је просечно запослено око 11.000 особа са инвалидитетом, али су се послодавци, поред запошљавања, опредељивали и за друге начине извршавања своје обавезе. Учешћем у финансирању зарада запослених особа са инвалидитетом у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом извршавана је обавеза запошљавања за око 5.000 особа са инвалидитетом, док је извршавањем финансијских обавеза из различитих уговора са овим предузећима или уплатом пенала извршена обавеза за око 500 особа са инвалидитетом. Тако се у Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом у 2011. години слило око 2 милијарде динара. С обзиром да се ова средства наменски користе искључиво за подстицање запошљавања и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом, Национална служба за запошљавање редовно, почетком године, расписује јавне позиве за спровођење различитих мера. Тако су и ове године, 13. и 22. фебруара, расписани јавни позиви који се односе на субвенцију зарада код запошљавања особа са инвалидитетом без радног искуства, за рефундацију трошкова подршке при запошљавању особа са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима, за организовање спровођења јавних радова на којима се ангажују превасходно особе са инвалидитетом и/или асистенти и др.

Резултати спровођења поменутих мера подстицања запошљавања говоре да релативно мали број послодаваца користи могућности које им стоје на располагању, посебно када се ради о прилагођавању послова и/или радног места, често незнајући на који начин је могуће извршити прилагођавање са циљем омогућавања обављања послова али и подизања учинка запослених особа са инвалидитетом. Иначе је одговор на ово питање тешко дати имајући у виду да се радна способност посматра појединачно, у односу на конкретно лице и одређене послове, да зависи од низа фактора, да је променљива током времена, као и да постоји читав дијапазон начина прилагођавања како простора тако и опреме коју радници могу користити имајући у виду савремена помагала, те је у оваквим случајевима, потребно посветити посебну пажњу и укључити

шири круг учесника, ради постизања добрих резултата. Тако је сарадња са различитим организацијама и удружењима особа са инвалидитетом или другим органима и организацијама препоручљива и чак нужна ради проналажења одговарајућих помагала особама са инвалидитетом како у погледу машина и алата, опреме, али и грађевинских стандарда и стручне помоћи ради подизања мотивације, давања подршке, подизања ефикасности и процене потреба како самих особа са инвалидитетом тако и њихових послодаваца (помињемо само незнатан број – Форум младих, Национална организација особа са инвалидитетом, Центар за самосталан живот, Удружење студената са хендикепом, Живети усправно, удружења и савези појединих категорија особа са инвалидитетом и др., образовне установе – специјалне школе, центри и други субјекти, односно надлежна министарства-рада и социјалне политике, запошљавања, образовања, установе социјалне заштите, канцеларије за помоћ особама са инвалидитетом при општинама, Управа за безбедност и здравље на раду, Национална служба, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, здравствене установе, медицина рада...). Такође, потребно је анимирати и што већи број самих особа са инвалидитетом у циљу подизања њиховог самопоуздања и свести о могућностима и способностима са којима располажу у циљу укључивања на тржиште рада.

II Процена радне способности и могућности запослења или одржања запослења

Са друге стране, када се говори о процени радне способности и могућности запослења или одржања запослења, до сада је извршено око 10.000 процена (око 7.000 лица стекло статус особе са инвалидитетом која се запошљава под општим условима, око 1.000 лица стекло статус особе са инвалидитетом која се запошљава под посебним условима, око 1.500 лица са 3. степеном радне способности, а око 700 лица није стекло статус особе са инвалидитетом), на које је поднето око 400 жалби. Из овог податка се види да се процена мултидисциплинарним приступом сагледавајући аспект способности лица (први пут уведена Законом у наш систем) одвија на доста задовољавајући начин. Међутим, врло често лица која подносе захтев за процену радне способности из овог поступка очекују право на извесна новчана давања или инвалидску пензију. Из тог разлога потребно је још једном нагласити да се на основу процене радне способности директно не остварују права финансијске природе, али се лицу које стекне статус особе са инвалидитетом на овај начин првенствено омогућава одговарајуће запослење имајући у виду да се врши процена радне способности у односу на здравствено, социјано

и психолошко стање управо тог лица, његова знања и искуства која поседује а све то у односу на потребе тржишта рада. Са друге стране ова лица, на основу стеченог статуса, поред права из социјалне и здравствене заштите, образовања, становања и сл., могу остварити и друга права, као што је нпр. право на комуналне услуге и производе, повлашћену телефонију, телевизију, електричну енергију, куповину и регистрацију аутомобила, права у саобраћају – путарина, паркинг, превоз, изградњу објеката и др.

Даље, када је реч о процени радне способности запослених особа са инвалидитетом, у пракси се такође често постављају питања која се односе на послове које поједини радници могу да обављају, посебно када се ради о лицима којима је решењем наглашено да могу да обављају само одређене послове из описа свог радног места или када им је утврђен 2. степен радне способности, односно могућност запошљавања под посебним условима.

III Распоређивање запослених особа са инвалидитетом

У случају да се запосленом лицу утврди 1. или 2. степен радне способности, та лица имају статус особе са инвалидитетом и на тај начин послодавац извршава обавезу запошљавања особа са инвалидитетом у односу на конкретног радника. Решењем о процени радне способности врши се и процена послова које лице у складу са својим способностима може да обавља. Наиме, у поступку процене радне способности сагледавају се медицински, психолошки, социјални и други критеријуми који су или могу да буду од утицаја на радну способност појединца. Један од тих елемената потребних за свеобухватну процену радне способности за запослене свакако јесте опис посла који лице обавља који даје послодавац али и само лице током израде Социјалне анкете (обавезни саставни део документације приликом процене радне способности) и током поступка оцене. Даље, то је и предлог послова које би лице могло да обавља код послодавца који такође даје послодавац имајући у виду да он располаже подацима какав је радни учинак лица, са каквим се тешкоћама приликом обављања послова радног места суочава, колико је често на боловању и из којих разлога и др. Послодавац истовремено сагледава и на које послове би могао да распореди радника, који су послови слободни код тог послодавца, има ли могућности за организовање радног процеса на нешто другачији начин, могућности за прераспodelу радног времена, обезбеђивање приступачности у смислу стандарда радног места или/и послова, и друге чињенице које могу имати или имају утицај на распоређивање радника на конкретне послове. На основу тих

критеријума, а имајући истовремено у виду и сва знања која лице има, његово занимање, радно искуство и друго, као и потребе за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације или обезбеђивање одговарајућих услова рада (све уз могућност коришћења средстава за подстицање запошљавања која се обезбеђују преко Националне службе за запошљавање), комисија органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, поред утврђивања чињенице да се лице запошљава под општим или под посебним условима, процењује и каква је радна способност лица у односу на конкретне послове, односно које конкретне послове код послодавца би лице могло да обавља под истим условима као и друга лица – под општим условима, или на који начин би лице могло да обавља послове уз прилагођавање послова и/или радног места уколико се запопошљава под посебним условима. Овај став комисије саставни је део образложења решења којим се радна способност лица процењује, а приликом распоређивања радника од стране послодавца након извршене процене радне способности би требало да буде оквир за проналажење одговарајућих послова. Овде је могуће, из праксе, закључити да комисије још увек у појединим случајевима треба да дају прецизније описе искључиво способности лица (не које послове или радне задатке лице не може да обавља), да не би смеле да дају превише уопштене оцене (нпр. способан за обављање послова у оквиру занимања али са ограничењима која се односе на стајање, седење, кретање и др.) што се такође дешава а производи дилеме код послодавца шта даље учинити у конкретном случају, као и да је и даље потребно обучавати стручњаке укључене у поступак процене, како у погледу примене Међународне класификације функционисања, инвалидности и здравља, тако и у погледу примене различитих помагала у циљу подизања радног учинка и постизања ефикасности на радном месту.

Након процене радне способности, приликом распоређивања запослених, послодавац би свакако могао даље консултовати различите организације и удружења особа са инвалидитетом или друге органе и организације раније поменуте. Крајњи циљ овакве сарадње јесте обострани интерес, односно омогућавање послодавцу да изврши своју законску обавезу и да истовремено распореди радника на одговарајуће послове на којима ће лице имати пуни радни учинак, а са друге стране, омогућавање лицу да сагледа и прихвати своје способности на прави начин и настави да обавља послове који су у складу са тим способностима.

IV Изазови код примене појединих одредаба прописа о раду

Законом о раду (*Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/025 и 54/09; у даљем тексту: ЗОР), чл. 101. утврђено је да заштита особа са инвалидитетом подразумева да је послодавац у обавези да запосленом инвалиду рада обезбеди обављање послова према преосталој радној способности, а да запосленом код кога је, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, утврђено да постоји опасност од настанка инвалидности на одређеним пословима обезбеди обављање другог одговарајућег посла. Овим одредбама су на недвосмислен начин препознате две категорије особа са инвалидитетом – инвалиди рада и лица којима је утврђена опасност од настанка инвалидности у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Поставља се питање на који начин су у нашем радном законодавству препознате и заштићене остале особе са инвалидитетом које нису инвалиди рада или су такав статус стекле по другим основама – ратни војни инвалид, цивилни инвалид рата, мирнодопски војни инвалид, категорисана омладина, лица са урођеном инвалидношћу... Такође, поставља се и питање да ли су и особе са инвалидитетом, којима је у складу са прописима о запошљавању утврђена инвалидност, заштићене поменутим одредбама ЗОР.

Треба истовремено имати у виду и бројна документа која представљају међународно правни оквир регулисања области професионалне рехабилитације, запошљавања и рада особа са инвалидитетом, који чине ратификоване конвенције и препоруке УН и МОП-а којима се у први план ставља поштовање и остваривање начела о потпуном укључивању и једнакости у раду и свеколиком друштвеном развоју и животу, осигурање услова за једнак третман, брига о уважавању посебности особа с инвалидитетом приликом креирања релевантне легислативе, предузимање мера ради подстицања запошљавања и при томе обезбеђивање забране дискриминаторних поступака, перманентан рад на унапређењу услова за професионалну оријентацију, оспособљавање и запошљавање особа са инвалидитетом, обезбеђење стручне помоћи и једнаких могућности образовања на свим нивоима и посебно у програмима намењеним образовању одраслих, постизање прилагодљивости тржишту рада и истиче важност запошљавања особа с инвалидитетом на отвореном тржишту рада. Поменућемо нека од тих докумената, и то: Стандардна правила УН за изједначавање могућности које се пружају особама са инвалидитетом,¹ Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом,² Конвенција број 159 о професионалној

1 СРЈ је приступила Стандардним правилима 1995. године.

2 *Службени гласник РС – Међународни ујовори*, бр. 42/2009.

рехабилитацији и запошљавању особа с инвалидитетом,³ Ревидирана Европска социјална повеља,⁴ Конвенција МОП-а бр. 111 која се односи на забрану дискриминације у погледу запошљавања и занимања.⁵

Из наведеног следи да у овом случају не би смела да постоји дилема, односно све особе са инвалидитетом би требало сматрати заштићенима, без обзира на цитиране одредбе ЗОР, а поготово када се посматрају особе са инвалидитетом којима је извршена процена радне способности. У том случају иако само решење доноси Национална служба за запошљавање, процену врши комисија Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање доносићи Налаз, мишљење и оцену. Дакле, и на ове раднике би требало да се примењују одредбе чл. 101-102 ЗОР, али је свакако, у перспективи потребно о томе водити рачуна и приликом вршења измена радног законодавства.

Даље, уколико је раднику – особи са инвалидитетом, на основу процене радне способности решењем утврђено да не може да обавља послове које је до тада обављао у целини или делом, послодавац би, у сарадњи са самим радником и другим поменутиим органима, организацијама и удружењима, могао да измени опис послова тог радника, или да изврши распоређивање радника на друге, одговарајуће послове, применом чл. 171-174 ЗОР. У смислу наведеног, потребно је учинити све могуће напоре како би се сагледале са једне стране способности и могућности самог радника, тако и потребе послодавца, и у сарадњи пронаћи решење које задовољава све интересе. Међутим, уколико је то и даље немогуће, или уколико радник одбије распоређивање на одговарајуће послове, чл. 102 ЗОР утврђено је да уколико лице одбије да прихвати одговарајући посао, послодавац може да му откаже уговор о раду. Овакав став је логичан имајући у виду да је неопходно водити рачуна о здрављу радника на раду, о већ постојећим здравственим и другим проблемима са којима се лица суочавају, те им омогућити обављање управо оних послова који, у складу са њиховим способностима и могућностима неће изазвати даље погоршање стања. Када се сагледају одредбе чл. 101, 102 и 171 ст. 1 тач. 1) ЗОР, послодавац би запосленој особи са инвалидитетом могао да понуди измену уговорених услова рада ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада. Уколико радник пак одбије закључење анекса уговора о раду следи отказ од стране послодавца, у складу са чл. 179 ст. 1 тач. 7 ЗОР. Уколико би се у овом случају примењивала одредба чл. 171 ст. 1 тач. 6 која се односи на понуду анекса уговора о раду у другим случајевима предвиђеним општим

3 Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 3/1987.

4 Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 42/2009.

5 Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 3/1962.

актом и уговором о раду (што би свакако морало бити предвиђено овим актима), радницима би могли бити понуђени и послови за које се не захтева иста врста и степен стручне спреме (став 2 истог члана), а то би даље могло да има утицаја и на остале услове рада и зараду лица, која у овом случају не би уживала никакву заштиту. Са друге стране, у овом случају, уколико би лице одбило закључење анекса уговора о раду, као последица не би могао да следи отказ уговора о раду од стране послодавца у складу са чл. 179 ст. 1 тач. 7, јер отказ у том случају законом није предвиђен.

Са друге стране, треба поменути да према чл. 81 ст. 2 ЗОР, запослени са здравственим сметњама, утврђеним од стране надлежног здравственог органа у складу са законом, не може да обавља послове који би изазвали погоршање његовог здравственог стања или последице опасне за његову околину. Послодавац је дужан да поступи по налозу и мишљењу надлежног здравственог органа и запосленог премести на послове који одговарају његовом здравственом стању. У том смислу послодавац је дужан да размотри све могућности премештаја запосленог на други одговарајући посао за које запослени испуњава прописане услове и који одговара његовом здравственом стању утврђеном од стране надлежног здравственог органа. Овде се, међутим, оправдано може поставити питање који је то надлежни здравствени орган у складу са законом, чије мишљење или налаз послодавац треба да прихвати као меродавно код утврђивања здравствене способности радника, као и да ли се у овом случају ради о особи са инвалидитетом, јер ако је тако, зашто законодавац није нагласио да се ради о особи са инвалидитетом, поготово када се има у виду да се процена радне способности врши применом више критеријума а не само здравствених, као и да се сагледава способност лица за обављање одговарајућих послова. Такође, како је већ поменуто, решење у случају процене радне способности доноси Национална служба за запошљавање, на основу Налаза, мишљења и оцене Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Ови органи се свакако не могу сматрати надлежним здравственим органом у складу са законом, али су, у нашем правном систему препознати као органи који утврђују инвалидност, те би и ова чињеница требала бити узета у обзир при усаглашавању радног законодавства.

Даље, поставља се и питање шта се дешава ако послодавац не може запосленог да премести на друге одговарајуће послове према његовој стручној спреми и здравственим способностима, односно како поступити у случају да запослени одбије да прихвати одговарајући посао и да ли се у овом случају може применити поменути чл. 102 ЗОР, на основу кога, ако лице одбије да прихвати одговарајући посао, послодавац може да откаже уговор о раду. Конкретно, у овим случајевима, као

крајњој мери, поставља се и питање на који начин престаје радни однос оваквом раднику. Према неким мишљењима, послодавац може запосленог да прогласи вишком, односно да му, сходно одредбама чл. 179 ст. 1 тач. 9 ЗОР, откаже уговор о раду уз исплату отпремнине у складу са чл. 158 и 159 истог закона.

Оваква мишљења полазе од чињенице да запослени није вишак на пословима које по налазу здравственог органа не може да обавља због насталих здравствених сметњи, већ је вишак јер код послодавца не постоје други послови који одговарају његовим како стручним, тако и здравственим способностима на којима би могао да буде премештен.

Међутим, одредбама ЗОР (чл. 153-160) регулисан је вишак запослених, обавеза доношења програма решавања вишка запослених, исплата отпремнине и др. Постојање вишка запослених, у складу са наведеним одредбама подразумева технолошке, економске или организационе промене код послодавца, којих у случајевима немогућности распоређивања радника или одбијања радника да прихвати одговарајући посао свакако нема. Да ли би се технолошким, економским или организационим променама код послодавца могла уподобити ситуација немогућности распоређивања запосленог са здравственим сметњама на послове који одговарају његовом здравственом стању, или би се евентуално могле аналогно примењивати одредбе које се односе на одбијање прихватања одговарајућег посла, када послодавац може запосленом да откаже уговор о раду.

Из наведених дилема оправдано се у пракси често поставља питање како да послодавац исправно поступи, односно да ли и у којим случајевима могу да се примењују помињане одредбе ЗОР, из чега произилази потреба њиховог будућег прецизирања у правцу омогућавања заштите свих особа са инвалидитетом на једнообразан начин, а са друге стране, и потреба прецизног дефинисања последица примене појединих одредаба као у погледу распоређивања радника, тако и у погледу отказивања уговора о раду.