

Др Драгана РАДОВАНОВИЋ
доцент Правног факултета за привреду и правосуђе Универзитета
Привредна академија, Нови Сад

ТЕХНОЛОШКЕ, ЕКОНОМСКЕ ИЛИ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРОМЕНЕ У ПРОЦЕСУ РАДА: УЗРОК НЕСИГУРНОСТИ ЗАПОСЛЕЊА

Резиме

Увођење технолошких, економских или организационих промена у процес рада може довести до укидања и смањења обима послова које обављају запослени на неодређено време и узроковати престанак потребе за њиховим радом на тим пословима, а у крајњој линији, и престанак њиховог радног односа. Због тога, радно законодавство настоји да, заштитом запослених на неодређено време, за чијим радом престаје потреба, сведе на минимум обим и последице утврђивања вишка запослених. У том смислу, престанак потребе за радом запослених на неодређено време мора бити узрокован озбиљним и стварним разлогом; мерила за утврђивање вишка запослених морају бити објективна и унапред утврђена, а решавање социјално-економског положаја оних који представљају вишак утемељено на примени мера које воде очувању стабилности запослења. Уколико не постоји могућност њиховог алтернативног запослења, укидање или смањење обима послова које су обављали оправдава отказ уговора о раду од стране послодавца. Ова и друга релевантна питања уређује програм решавања вишка запослених, у складу са законом.

Кључне речи: *вишак запослених, програм решавања вишка запослених, мере за ново запошљавање вишка запослених.*

І Уводне напомене

Последњих година догодиле су се опсежне друштвене промене (јачање процеса глобализације, велики технолошки напредак, економска криза, транзиција итд.), које су промениле свет рада на више начина. Између осталог, наметнуле су потребу за увођењем технолошких, економ-

ских или организационих промена у процес рада зарад очувања солвентности послодавца и/или повећања његове конкурентности. Увођење технолошких, економских или организационих промена у процес рада, међутим, може довести у питање стабилност запослења, узрокујући укидање или редуцирање обима послова које обављају запослени на неодређено време и престанак потребе за њиховим радом на тим пословима или престанак њиховог радног односа, отказом уговора о раду из разлога који се тиче потребе послодавца.¹ Према подацима Националне службе за запошљавање, у периоду транзиције око 270.000 запослених за чијим је радом престала потреба престао је радни однос из разлога који се односи на потребе послодавца, а тренд учесталог отказа уговора о раду из овог разлога настављен је наредних година. Овај тренд у корелацији са високом стопом незапослености имао је вишеструке негативне ефекте, због чега се утврђивање вишка запослених и решавање њиховог социјално-економског положаја налази у жижи интересовања научне, стручне, али и шире јавности.²

II Национални стандарди о вишку запослених

Национални стандарди о утврђивању вишка запослених и решавању њиховог социјално-економског положаја садржани су, првенствено, у Закону о раду,³ који се, у својству општег закона, примењује на све запослене и све послодавце, ако законом није другачије одређено. Приликом њиховог доношења уважени су међународни стандарди у овој области - стандарди Међународне организације рада садржани у Конвенцији број 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца и истоименој, пратећој Препоруци број 166, али и стандарди Европске уније садржани у Директиви број 98/59 о усклађивању права држава чланица у погледу колективног отпуштања, Повељи Заједнице о основним социјалним правима радника и Повељи о основним правима радника у Европској унији.⁴

-
- 1 Укидање или редуцирање обима послова је оправдан разлог за отказ уговора о раду, ако послодавац не може запосленима за чијим је радом престала потреба понудити ни једну меру за ново запошљавање или је понуди, а они одбију закључење анекса уговора о раду ради примене те мере. Из тог разлога, одредбе радног законодавства о утврђивању вишка запослених и решавању њиховог социјално-економског положаја систематизоване су у посебном одељку, а не у оном који уређује престанак радног односа. Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2013, 296.
 - 2 Александар Марковић, „Колективно отпуштање као начин решавања проблема вишка запослених”, *Прописи у пракси - Lege artis*, бр. 20/2104, 23.
 - 3 Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.
 - 4 У односу на стандарде Међународне организације рада, национални стандарди обезбеђују виши степен заштите запосленима за чијим је радом престала потреба - они обавезују послодавца

III Дефиниција вишка запослених

Вишак запослених је „економска и правна ситуација која настаје као последица промена у технолошкој, економској или организационој позицији код послодавца, која доводи до потребе за значајнијим смањењем броја запослених, при чему разлози настанка вишка запослених ни су у вези са професионалним способностима и/или квалитетом извршавања рада појединачног запосленог“.⁵ Тако одређен појам „вишка запослених“ је свеобухватан, односно покрива економски вишак у ужем смислу (вишак који настаје увођењем економских промена зарад очувања солвентности послодавца) и технолошки или организациони вишак (вишак који настаје увођењем технолошких или организационих промена осмишљених ради повећања конкурентности послодавца).⁶

Вишак могу бити запослени који раде на неодређено време, јер само потреба за радом запослених, (временски) недефинисаног трајања у време закључења уговора о раду, може престати увођењем технолошких, економских или организационих примена у процес рада.⁷

IV Разлози престанка потребе за радом запослених на неодређено време

Увођење технолошких, економских или организационих промена у процес рада може довести до укидања одређених послова или смањења њиховог обима и престанка потребе за радом значајнијег броја запослених на неодређено време који те послове обављају.⁸ У литератури се, оту-

да, пре доношења програма решавања вишка запослених, у сарадњи са репрезентативним синдикатом образованим код њега и републичком организацијом надлежном на запошљавање, предузме мере за ново запошљавање вишка запослених. Са друге стране, стандарди Европске уније су фрагментарно уважени, иако су детаљнији, конкретнији и прилагођенији националним околностима у односу на стандарде Међународне организације рада. Из тог разлога, као и због чињенице да је инкорпорирање „Acquis communautaire“ у национални поредак један од услова који наша земља мора испунити да би била примљена у чланство Европске уније, морамо радити и даље на усаглашавању националних стандарда са комунитарним.

5 Б. Лубарда, 226.

6 Слободан Дражић, „Отказ у случају вишка запослених“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2006, 114.

7 Драгољуб Симоновић, *Радно право*, 5. издање, Београд, 2016, 99.

8 Престанак потребе за радом запослених на неодређено време сагледава се кроз призму укидања или редуцирања обима послова који су тим запосленима поверени уговором о раду, без обзира обављају ли стварно те послове, или, уколико се примени фикција о закључењу уговора о раду на неодређено време, кроз призму послова које *de facto* обављају. Боривоје Живковић, „Индивидуално отпуштање по основу вишка запослених“, *Правна пракса*, бр. 9/2007, 19.

да, среће констатација да се разлози престанка потребе за радом запослених на неодређено време не могу приписати њиховој кривици, нити се могу довести у везу са њиховим способностима и квалитетом обављања рада - они се индивидуализују кроз три врсте алтернативно одређених промена, које би, због значаја који имају, требало да буду представљене не само у делу програма решавања вишка запослених који се односи на „разлоге престанка потребе за радом запослених“, већ и у посебном програму (елаборату), који претходи доношењу програма решавања вишка запослених.⁹ Мада економске природе, разлози престанка потребе за радом запослених на неодређено време могу се поделити на технолошке, економске и организационе.¹⁰ Али, сви морају бити стварни и озбиљни да би се онемогућила евентуална злоупотреба овлашћења послодавца да организује процес рада и утврди потребан број запослених.¹¹

V Утврђивање вишка запослених

Утврђивање вишка запослених спада у самосталну, аутономну област деловања послодавца.¹² „Закон не предвиђа обавезу послодавца да донесе одлуку о престанку потребе за радом запосленог, нити двостепе-

9 „Важећи Закон о раду такав програм не предвиђа, али га подразумева. Ако је вишак запослених последица, онда се њен узрок мора одредити, објаснити и образложити. Без тога технолошке, економске или организационе промене немају објективну вредност, већ су продукт волунтаризма и субјективности.“ Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, 3. издање, Београд, 2016, 311.

10 Технолошки разлози тичу се модернизације процеса рада, увођењем нових технологија, а економски разлози економске кризе и, уопште, фактора на које послодавац не може утицати, што за последицу има значајно опадање нивоа економске активности послодавца, престанак производње одређених производа, итд. Организациони разлози сагледавају се кроз призму реорганизације процеса рада (укидање филијала, погона, итд.) ради ефикаснијег коришћења средстава рада. Вид. А. Марковић, 23.

11 Озбиљан разлог престанка потребе за радом запослених на неодређено време не може бити незнатан пад продаје или редуцирање обима послова узроковано уобичајеним променама сезонског карактера.

12 Отуда, суд не може ценити целисходност и оправданост престанка потребе за радом запослених на неодређено време (друкчије решење било би противно чл. 82. Устава Републике Србије), али може ценити да ли се под формалним плаштом утврђивања вишка запослених прикрива злоупотреба права - премештај запосленог на друго радно место, иако се може знати (очекивати) да ће на том радном месту бити вишак или понуда да ради у “сестринској компанији” на удаљености од 49 километара од куће у двократној смени од 9 до 12 и 16 до 20 сати, иако се, због удаљености ове компаније, онемогућава да ефикасно користи слободно време. А. Марковић, 25.

ност у одлучивању. Међутим, он може такву одлуку донети из разлога целисходности, али је она деклараторног карактера.”¹³

Утврђивање вишка запослених подразумева имплементацију унапред утврђених мерила селекције запослених за чијим радом престаје потреба, радно-професионалне и социјално-имовинске природе.¹⁴ Избор мерила, њихово рангирање и квантификација представља интегрални елемент програма решавања вишка запослених који се односи на „критеријуме за утврђивање вишка запослених“,¹⁵ а ближе је уређено колективним уговором,¹⁶ уз уважавање законом одређених ограничења - критеријум за утврђивање вишка запослених не може бити одсуствовање запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, породилског одсуства, неге детета и посебне неге детета,¹⁷ пошто запослени не може трпети штетне последице због остваривања права из радног односа.¹⁸

Утврђивање вишка запослених врши се на основу Правилника о организацији и систематизацији послова - респектујући организацију ра-

13 З. Ивошевић, М. Ивошевић, 871.

14 Радно-професионални критеријуми (резултати рада и дужина радног стажа) конципирани су тако да се заштите запослени који су најуспешнији и верификује њихов допринос пословном успеху послодавца, а социјално-имовински критеријуми (имовно стање запосленог, број чланова породице запосленог који остварују зараду, здравствено стање запосленог и/или здравствено стање чланова његове породице, број деце на школовању) одражавају убеђење да се, из моралних разлога, при селекцији запослених за чијим радом престаје потреба узме у обзир њихова лична и породична ситуација - последице утврђивања вишка запослених могу лакше поднети запослени бољег имовног и здравственог стања, са мањим бројем деце на школовању, итд. Независно од природе, критеријуми морају бити конципирани у складу са принципом транспарентности, једноставности примене и економичности - сва заинтересована лица морају имати могућност да се упознају са њима, а селекција запослених за чијим радом престаје потреба мора бити једноставна, нарочито када је скопчана са прибављањем обимне документације, и не може излагати несразмерним трошковима ни послодавца, ни запослене. Б. Лубарда, 228.

15 Мерила селекције запослених за чијим радом престаје потреба утврђује послодавац. Али, о њима се изјашњава репрезентативни синдикат образован код послодавца и републичка организација надлежна за запошљавање, дајући мишљење о предлогу програма решавања вишка запослених. Вид. Предраг Јовановић, *Радно право*, 7. издање, Нови Сад, 2015, 215.

16 Општи колективни уговор, *Службени гласник РС*, бр. 50/08, 104/08, Анекс I, 80/09, Анекс II, чл. 38-43.

17 Закон о раду, чл. 157.

18 „Ако постоји оправдан разлог за отказ уговора о раду, као што је престанак потребе за обављањем одређеног посла, радни однос може престати и запосленом који је, због привремене спречености за рад, на боловању“. Мишљење министарства рада и социјалне политике, бр. 011-00-00244/2008-02; доступно на: <http://www.proisionline>, 26.12.2016.

да и организационе делове код послодавца, послове које обавља сваки запослени, као и друге елементе одређене овим општим актом, надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца, одређује потребан број запослених у насталим околностима, односно број или проценат запослених за чијим радом неће бити потребе у наредном периоду. Број или проценат тих запослених није глобалан, већ упоједињен именима и презименима, врстом и степеном стручне спреме, годинама живота, стажом осигурања и пословима које су обављали у време престанка потребе за њиховим радом.¹⁹

Вишак запослених утврђује се код послодавца, а не у организационим деловима код послодавца (филијалама, погонима, итд.), пошто они немају својство правног лица и не сматрају се послодавцем у смислу Закона о раду. Вишак запослених утврђује се и у зависном друштву, које је део матичног предузећа, независно од овлашћења његовог менаџмента да самостално доноси одлуке.²⁰

VI Програм решавања вишка запослених

Програм решавања вишка запослених је акт пословне политике послодавца којим се утврђује систем мера и активности на обезбеђивању права запослених за чијим је радом престала потреба.²¹ Отуда, мора садржати све податке релевантне за утврђивање вишка запослених и решавање њиховог социјално-економског статуса, а нарочито: разлоге престанка потребе за радом запослених; укупан број запослених код послодавца; број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених за чијим је радом престала потреба и послове које обављају; критеријуме за утврђивање вишка запослених; мере за запошљавање вишка запослених; средства за решавање социјално-економско положаја запослених који су вишак; рок у коме ће бити отказан уговор о раду запосленима који су вишак.²²

Програм решавања вишка запослених доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца.²³ Његова је обавеза да донесе програм решавања вишка запослених, уколико утврди да ће, због технолошких, економских или организационих про-

19 Закон о раду, чл. 155, ст. 1.

20 Такав став искристалисао се у судској пракси.

21 Решење Уставног суда Србије, У-150/13 од 30.1.2014; доступно на адреси: <http://www.propisionline>, 10.12.2016.

22 Закон о раду, чл. 155, ст. 1.

23 Закон о раду, чл. 155, ст. 2.

мена, у периоду од 30 дана, престати потреба за радом најмање: 10 запослених који раде на неодређено време, ако послодавац у радном односу на неодређено време има више од 20, а мање од 100 запослених; 10% запослених који раде на неодређено време, ако послодавац у радном односу на неодређено време има више од 100, а мање од 300 запослених; 30 запослених који раде на неодређено време, ако послодавац у радном односу на неодређено време има више од 300 запослених. Његова је обавеза да донесе програм решавања вишка запослених и уколико утврди да ће, због технолошких, економских или организационих промена, у периоду од 90 дана, престати потреба за најмање 20 запослених који раде на неодређено време, независно од укупног број запослених који раде на неодређено време код послодавца.²⁴ Дакле, његова обавеза да донесе програм решавања вишка запослених није утврђена ако утврди вишак запослених у мањем броју или проценту од законом одређеног,²⁵ осим ако „процени да ће у наредном периоду у укупном трајању од 90 дана (од дана доношења прве одлуке) престати потреба за радом још једног броја запослених на неодређено време“.²⁶

VII Решавање социјално-економског положаја вишка запослених

Решавање социјално-економског положаја вишка запослених подразумева, пре свега, примену законом одређених мера за (ново) запошљавање запослених за чијим је радом престала потреба.²⁷ Темељећи се

24 Закон о раду, чл. 153, ст. 1.

25 Ако је број или проценат запослених за чијим је радом престала потреба мањи од законом одређеног, питање вишка запослених решава се одлуком послодавца, без предузимања мера за решавање њиховог социјално-економског положаја. Албинезе Жељко, Секула Новаковић, *Коментар Закона о раду*, 5. издање, Београд, 2014, 223.

26 Мишљење министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, бр. 011-00-296/2015-02 од 1.10. 2015. године, доступно на адреси: <http://www.propisionline>, 12.9.2016.

27 Мере за (ново) запошљавање вишка запослених, предвиђене Законом о раду, чл. 155, су: премештај на друге послове; рад код другог послодавца; преквалификација или доквалификација; рад са непуним радним временом, али не краћим од половине пуног радног времена; друге мере. Премештајем на друге послове, запослени за чијим је радом престала потреба остаје у радном односу код послодавца код кога је вишак и обавља друге послове, одговарајуће врсти и степену његове стручне спреме, полазећи од поставке да се концепт вишка запослених везује за радно место, а не радну средину у целини. Рад код другог послодавца омогућава запосленом за чијим је радом престала потреба да остане у радном односу и обавља послове који су одговарајући врсти и степену његове стручне спреме код другог послодавца. Преквалификација (оспособљавање за рад у другој струци) или доквалификација (оспособљавање за рад у истој струци, уз стицање вишег степена образовања) омогућава запосленом за чијим

на концепту очувања стабилности запослења, те мере одржавају убеђење да „рад није роба“ - свако има потенцијале које је потребно препознати, искористити и одржати, а исплата отпремнине може представљати решење у недостатку других могућности²⁸ - ако ни једна од тих мера не може бити примењена или запослени одбије закључење анекса уговора о раду ради њене примене.²⁹ Запослени коме је, након исплате отпремнине, отказан уговор о раду остварује право на новчану накнаду и право на пензијско и инвалидско осигурање и здравствену заштиту, у складу са прописима о запошљавању.³⁰ Он има и приоритет за закључивање уговора о раду ради обављања истих послова код послодавца код кога је био вишак, ако потреба за обављањем тих послова настане у року од 3 месеца од дана престанка његовог радног односа³¹ - пре истека тог рока, послодавац не може на истим пословима запослити друго лице, осим ако је уговор о раду отказао особи са инвалидитетом којој, због губитка радне способности, није могао обезбедити други одговарајући посао.³²

Решавање социјално-економског положаја вишка запослених захтева знатна финансијска средства. Та средства обезбеђује послодавац,

је радом престала потреба да остане у радом односу код истог или другог послодавца. Рад са непуним радним временом, али не краћим од половине пуног радног времена, омогућава запосленом на неодређено време за чијим је радом престала потреба да остане у радном односу код послодавца код кога је постао вишак, уз могућност заснивања двојног радног односа. Друге мере допуњују законом одређене мере, а могу се предвидети програмом решавања вишка запослених. Вид. З. Ивошевић, М. Ивошевић, 315.

28 „Тужиоцу је законито отказан уговор о раду код туженог, где је престала потреба за његовим радом, а радни однос је засновао код другог послодавца. С обзиром на то да је у конкретном случају тужени применом једне од мера запошљавања решио радно-правни статус тужиоца, њему није отказан уговор о раду по одредбама чл. 179 ст. 1. тач. 9. Закона о раду, у ком случају је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину.“ Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 2750/12 од 6.12. 2013, доступно на: <http://www.propisionline>, 6.12.2016.

29 Закон о раду, чл. 179, ст. 2.

30 Закон о раду, чл. 160.

31 „Навод жалбе да за радом тужиље није престала потреба, јер је тужени на пословима које је она обављала ангажовао друга лица, чиме је поступио супротно одредби чл. 182, ст. 1. Закона о раду, није основан. Ово из разлога што тужени није на пословима које је тужена обављала запослио друга лица, већ је вршење тих послова поверио специјализованој агенцији, а све у складу са његовим правом да, као привредни субјект, самостално, према својим потребама у циљу рационализације и уштеде и у складу са својом пословном политиком, одреди начин на који ће организовати процес рада.“ Пресуда Основног суда у Аранђеловцу П1-666/16 од 19.3.2016, доступно на: <http://www.propisionline>, 16.12.2016.

32 Закон о раду, чл. 182.

држава, територијална аутономија и локална самоуправа или се обезбеђују путем кредита, донација итд.³³

VIII Учешће репрезентативног синдиката код послодавца и републичке организације надлежне за запошљавање у решавању социјално-економског положаја вишка запослених

Решавање социјално-економског положаја вишка запослених, прожето начелом трипартизма, темељи се на остваривању непосредне и активне сарадње послодавца са репрезентативним синдикатом образованим код њега, с обзиром на улогу коју има у заступању, представљању, унапређењу и заштити интереса запослених (за чијим је радом престала потреба), и републичком организацијом надлежном за запошљавање, уз чије учешће или посредовање вишак запослених остварује низ права.³⁴ Та сарадња би требало да превазилази обичне консултације и омогући реално сагледавање позиција различитих страна, указујући да поделу одговорности у вези са решавањем социјално-економског положаја вишка запослених морају сносити сви актери.

Послодавац је дужан да предлог програма решавања вишка запослених достави републичкој организацији надлежној за запошљавање и репрезентативном синдикату образованим код њега, најкасније у року од 8 дана од дана утврђивања предлога програма, ради давања мишљења.³⁵ Његова је обавеза и да мишљење репрезентативног синдиката образованог код њега и републичке организације надлежне за запошљавање, дато у року од 15 дана од дана достављања предлога програма, *bona fide* размотри, а о заузетом ставу обавести даваоца мишљења у року од 8 дана.³⁶ Уколико неко не да мишљење у овом року, иако је уредно примио предлог програма, послодавац може донети програм решавања вишка запослених без његовог мишљења.³⁷

Републичка организација надлежна за запошљавање дужна је да предлог мера за запошљавање вишка запослених достави послодавцу, заједно са мишљењем о предлогу програма решавања вишка запослених.

33 Ако би сам послодавац сносио трошкове, доспео би у својеврсни *circulum vitiosus*, а увођење промена у процес рада не би имало сврху. Б. Лубарда, 234.

34 П. Јовановић, 214.

35 Закон о раду, чл. 155, ст. 2.

36 Закон о раду, чл. 156, ст. 1 и 2.

37 Ж. Кулић, С. Перић, *Радно право*, Београд, 2016, 245.

Њен предлог не обавезује послодавца, али је он дужан да исти размотри и обавести је о свом ставу у року од 8 дана.³⁸

Послодавац је дужан да, пре доношења програма решавања вишка запослених, у сарадњи са репрезентативним синдикатом и републичком организацијом надлежном за запошљавање, предузме мере за (ново) запошљавање вишка запослених.³⁹

IX Уместо закључка

Увођење технолошких, економских или организационих промена у процес рада може, у крајњој линији, довести до престанка радног односа запослених на неодређено време. Ипак, тренд учесталог отказа уговора о раду из разлога који се тиче потребе послодавца биће настављен и наредних година. Разлога за то је неколико, а најважнији су склоност послодавца да запосленима за чијим је радом престала потреба отказују уговоре о раду, не испитујући све могућности за њихово алтернативно запошљавање, недостатак финансијских средстава за имплементацију мера за (ново) запошљавање вишка запослених, али и новине које се тичу висина отпремнина (умањена основица обрачунског периода и умањење висине отпремнина са три на две просечне зараде).

Dragana RADOVANOVIĆ, PhD
Assistant professor at Faculty of law, economy and justice,
University Privredna akademija, Novi Sad

TECHNOLOGICAL, ECONOMIC OR STRUCTURAL CHANGES IN WORK: CAUSES OF JOB INSECURITY

Summary

The introduction of technological, economic or structural changes in the labor market may lead to the abolishment of certain work positions or reduction in their scope, thus having dual consequences for permanent employees: the termination of the need for their work on these positions or termination of their employment. Consequently, labor legislation seeks to minimize the scope and consequences of the surplus employee determination by protecting permanent employees whose work is no longer required. The protection it provides to these

38 Закон о раду, чл. 156, ст. 2.

39 Закон о раду, чл. 154.

workers involves, primarily, the existence of a real and serious reason for the termination of the need for their work, implementation of the objective pre-established criteria for identifying redundant workers and addressing their socio-economic status by implementing measures that lead to preserving employment stability. If none of these measures can be applied, the employment of these workers will be terminated. This and other relevant issues are regulated by the redundancy program, in accordance with the law.

Key words: *surplus employees, redundancy program, measures for new employment of redundant employees.*