

*Dr Predrag Jovanović, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PITANJE VIŠKA ZAPOSLENIH U MEĐUNARODNOM I NAŠEM PRAVU

Sažetak: *Pitanje viška zaposlenih je danas naročito aktuelno, s obzirom na procese svojinskih i statusnih promena poslodavaca, tranzicije, otežanih finansijskih uslova poslovanja itd. U radu se izdvajaju najvažniji međunarodni, evropski i domaći pravni okviri tretiranja pitanja viška zaposlenih. U tom kontekstu, zaključak je da je naše pravo u zadovoljavajućoj mери harmonizovano sa odgovarajućim standardima međunarodnog i evropskog prava. Ali, u praksi kao i u daljoj pravnoj dogradnji ovog pitanja, sugestija je da se pored uvažavanja zahteva o intersnoj ravnoteži poslodavaca i zaposlenih, sa istom pažnjom vodi računa i o principu socijalne pravde (problem brze socijalne polarizacije), jer teret aktuelnih tranzicionih promena mora biti ravnomerno raspoređen.*

Ključne reči: *Višak zaposlenih, organizacija rada, promene u radu, program promena, program viška zaposlenih, mere u vezi viškova, međunarodno pravo, evropsko pravo, domaće pravo*

I UVOD

Produktivnost u procesu rada zavisi od tehničko-tehnoloških, organizacionih i ljudskih potencijala. Ovi potencijali stoje u komplementarnom odnosu i sadejstvu. Treba dodati i činjenicu da je produktivnost rada i umnožavanje kapitala vrlo jak lični interes poslodavca i njegov osnovni motiv zasnivanja radnih odnosa sa zaposlenima. Prema tome, onog trenutka kada izostane očekivana produktivnost, poslodavac ima legitimno pravo da menja odnos i kombinaciju navedenih faktora proizvodnje. U

tom smislu i viškovi zaposlenih su prirodna posledica organizacije rada i kombinacije faktora proizvodnje, saglasno tržišnim principima rada i poslovanja, kako bi se izbegla, u krajnjoj liniji, insolventnost poslodavca, ili kako bi se povećala njegova konkurentna sposobnost. U vezi sa ovim, poslodavac može da pribegne čak i kolektivnom otpuštanju zaposlenih. Međutim, to ne znači da viškovi zaposlenih ostaju bez ikakvih prava i socijalne zaštite.

Istorijski posmatrano, tehničko-tehnološki elementi u radu su oduvek imali prednost u oblikovanju i organizaciji rada nad ljudskim potencijalom (random snagom). Radna snaga je bila, a to je i danas, jeftiniji i prilagodljiviji elemenat proizvodnog procesa od tehničko-tehnoloških i ekonomskih elemenata. Zato se i dešava da se oblikovanje i organizacija rada prvenstveno vezuju za ekonomske i tehničko-tehnološke elemente (interesi kapitala), a manje za poziciju radne snage (zaposlenih). Logična posledica ovakvog pristupa jeste višak zaposlenih. Onog trenutka kada izostane uspeh sa odgovarajućom organizacijom, tehnologijom i mehanizacijom, tada se ona u pravilu napušta, ali se napuštaju i zaposleni koji su za nju vezani. Međutim, treba imati u vidu da organizacione i tehničko-tehnološke promene u procesu rada ne utiču samo na pojavu viškova zaposlenih, već i na stvaranje slobodnog prostora za radon angažovanje ljudi sa odgovarajućim stručnim i radnim sposobnostima. Time se u prvi plan nameće pitanje organizacije rada.

Često od samog modela oblikovanja i organizacije rada i njene upodobljenosti tehničko-tehnološkom, ekonomskom i ljudskom supstratu procesa rada zavisi odgovor na pitanje da li u preduzeću postoji višak zaposlenih ili ne. Moguć je, zapravo, višak radne snage ne zbog potreba procesa rada, već zbog neadekvatne organizacije rada. Prema tome, ekonomski, tehničko-tehnološki i ljudski potencijali rada su komplementarni elementi ostvarivanja ciljeva preduzeća. Kao što je naznačeno napred, tek ukoliko u međusobnoj prilagodljivosti i sadejstvu, pri ostvarivanju ciljeva preduzeća, navedeni elementi rezultiraju viškom radne snage, onda i sam višak radne snage ima svog smisla.

II PRAVNI OKVIRI REGULISANJA VIŠKOVA ZAPOSLENIH

1. Međunarodno i evropsko pravo

Pitanje viškova zaposlenih i njihov radnopravni položaj regulisan je, u duhu ideje socijalne pravde, *u međunarodnom i regionalnom* radnom pravu.

Srbiju obavezuje Konvencija *MOR-a* br.158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca iz 1982. godine.¹ Prema ovoj Konvenciji, opravdanim osnovom za prestanak radnog odnosa smatraju se i razlozi koji su vezani za operativne potrebe i radne zahteve procesa rada kod poslodavca. Prema čl. 13. Konvencije, poslodavac koji namerava da pribegne kolektivnom otpuštanju zaposlenih, dužan je da blagovremeno pruži odgovarajuće informacije radničkim predstavnicima i da ih konsultuje u vezi sa tim. Informisanje i konsultovanje predstavnika zaposlenih tiče se:

- (a) razloga za iskazivanje viškova zaposlenih;
- (b) broja i kategorija zaposlenih kojima će prestati radni odnos;
- (c) roka u kome će doći do kolektivnog otpuštanja;
- (d) mera koje treba preduzeti da bi se sprečio ili umanjio višak zaposlenih, odnosno da bi se ublažile posledice kolektivnog otpuštanja.

Srbija je ugradila navedena i druga pravila iz pomenute Konvencije u svoje unutrašnje pravo, što će se videti iz izlaganja koja slede.

U evropskom komunitarnom pravu nekoliko dokumenata tangira pitanje viškova zaposlenih i kolektivnog otpuštanja. Iako ovi dokumenti ne obavezuju Srbiju, o njima se mora voditi računa u procesu harmonizacije prava Srbije i prava EU.

Najpre, u Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima zaposlenih, usvojenoj u Strazburu decembra 1989. godine (tačka 7.), sadržan je princip o poboljšanju položaja zaposlenih u postupku kolektivnog otpuštanja. Takođe, Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000. godine (Povelja iz Nice, čl.30.) govori o zaštiti zaposlenih od neopravdanog otkaza, saglasno komunitarnom pravu. Ovim dokumentima se socijalno-ekonomska prava zaposlenih, te i prava u vezi kolektivnih otpuštanja, dižu na «viši nivo» i izjednačavaju sa klasičnim građanskim i političkim pravima.²

Nekoliko direktiva komunitarnog prava direktno tangira pitanje kolektivnog otpuštanja. Prva direktiva koja je donesena u vezi sa ovim pitanjem jeste Direktiva br.75/129, od 17. 2. 1975,³ koja je usmerena u prav-

¹ „Službeni list SFRJ“, br.4/1984.

² Povelja iz Strazbura i Povelja iz Nice konačno su obezbedile pravni okvir za jedinstveno tretiranje socijalno-ekonomskih prava i građanskih i političkih prava, (Tamara K. Hervey and Jeff Kenner, ed. Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights-A Legal Perspective, Oxford-Portland Oregon, 2003, str. VII.). Drugim rečima, ovi dokumenti simboliziraju pobjedu u borbi za izjednačavanje socijalno-ekonomskih prava sa «klasičnim» ljudskim pravima, sa «prvom generacijom» ljudskih prava – građanskim i političkim, na čemu se temelji i Ustav EU, (Steve Peers and Angela Ward, The European Union Charter of Fundamental Rights, Oxford and Portland Oregon, 2004, str.213.).

³ Official Journal, 1975 L 48/29

cu realizacije Socijalnog akcionog programa za period 1974. – 1976. U primeni ove Direktive stečena su odgovarajuća iskustva, koja su kasnije ugrađena u Direktivu br.92/56, od 24. 06. 1992,⁴ sa namerom da se ublaže posledice sve jačih procesa internacionalizacije privrednih društava.⁵ Obaveze predviđene Direktivom 92/56 vezane su za «zavisno društvo» ukoliko se dogodi da odluke o reorganizaciji i kolektivnom otpuštanju donose poslodavci iz različitih zemalja, koje ne moraju uvek biti članice EU, a kako bi se izbegao problem eksteritorijalnosti.⁶ Naime, poslodavac uvek ima obavezu da konsultuje predstavnike zaposlenih u vezi kolektivnih otpuštanja, nazavisno od toga da li je odluku o otpuštanju doneo on sam ili je odluku donelo društvo koje njega kontroliše («vladajuće društvo», «društvo majka»). Šta više, Direktiva 92/56 ne samo što predviđa obavezu informisanja i konsultovanja predstavnika zaposlenih u vezi kolektivnog otpuštanja, već se poslodavac i predstavnici zaposlenih usmeravaju ka pregovaranju i zauzimanju zajedničkih stavova u vezi sa tim.⁷ Osnovna obaveza poslodavca jeste u tome da dostavi predstavnicima zaposlenih, pismenim putem, sledeće:

- 1) razloge za kolektivno otpuštanje;
- 2) broj i klasifikacija zaposlenih koji će biti otpušteni (po stručnoj spremi, starosti, polu);
- 3) način selekcije zaposlenih koji će biti otpušteni;
- 4) način otpuštanja i vreme kada će otpuštanje biti izvršeno;
- 5) način izračunavanja novčanih naknada koje će biti isplaćene onima koji su otpušteni. U vezi sa ovim pitanjima poslodavac mora da pokaže ozbiljnu nameru da sa predstavnicima zaposlenih zauzme zajedničke stavove, iako ti stavovi ne moraju biti zauzeti.

Konačni pravni okvir za harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava u vezi kolektivnih otpuštanja daje Direktiva br. 98/59, od 26.06.1998. godine,⁸ čijim donošenjem prethodne dve direktive gube na značaju. Ova Direktiva daje elemente na osnovu kojih se može utvrditi šta se smatra kolektivnim otpuštanjem. Dato je više alternativnih elemenata, ali važno je primetiti da svi ti elementi podrazumevaju dve činjenice:

⁴ Official Journal, 1992 L 245/3

⁵ James Hanlon, *European Community Law*, „Sweet & Maxwell“, London, 2003, str.288

⁶ Roger Blanpain, *Labour Law and Industrial relations of the European Community*, Kluwer Law International, The Hague, 1991, str. 150. i dalje.

⁷ Richard W. Painter, Ann M. Holmes, Stephen D. Midgal, *Cases and Materials on Employment Law*, Blackstone Press Limited, Great Britain, 1996, str.525.

⁸ Official Journal, 1998, L 225/16.

- (a) procenat ili broj zaposlenih koji se otpuštaju; i
- (b) razlozi otpuštanja ne tiču se zaposlenih, tj. njihovih radnih sposobnosti ili njihovog ponašanja.

Srbija je u najvećoj meri prilagodila svoje zakonodavstvo standardima sadržanim u navedenim direktivama EU.

2. Domaće pravo

2.1. Program i mere rešavanja viška zaposlenih

Shodno Zakonu o radu Srbije ("Sl.gl.RS", br.24/2005; 61/05; 54/09, čl.153.), ako usled potreba procesa rada koje mogu biti vezane za tehnološke, ekonomske ili organizacione promene, dođe do prestanka potrebe za radom zaposlenih, tada su *neki* poslodavci dužni da sačine **program** rešavanja viškova zaposlenih koji će biti iskazani povodom tih promena. Međutim, ovi poslodavci, iako to nije izričito predviđeno zakonom, *treba* da sačine i **program ili elaborat promena** usled kojih dolazi do prestanka potrebe za radom zaposlenih, kako bi se mogla uočiti uzročno-posledična veza između tih promena i viškova zaposlenih.

U smislu Zakona o radu (čl.153.), kao višak zaposlenih mogu se pojaviti samo zaposleni na **neodređeno vreme**.

Obavezu donošenja programa rešavanja viškova zaposlenih imaju **dve grupe** poslodavaca.

U prvu grupu spadaju oni poslodavci kod kojih će *u periodu od 30 dana* doći do prestanka potrebe za radom određenog broja zaposlenih koji su u radnom odnosu na **neodređeno vreme**, i to:

1) ako dođe do prestanka potrebe za radom 10 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu 20, a manje od 100 zaposlenih na neodređeno vreme;

2) ako dođe do prestanka potrebe za radom 10% zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu najmanje 100, a najviše 300 zaposlenih na neodređeno vreme;

3) ako prestane potreba za radom 30 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu preko 300 zaposlenih na neodređeno vreme.

U drugu grupu spadaju poslodavci koji utvrde (usled gore navedenih promena i potreba procesa rada):

1) da će doći do prestanka potrebe za radom najmanje 20 zaposlenih; a

2) *u okviru perioda od 90 dana*, bez obzira na ukupan broj zaposlenih.

Poslodavci koji su u obavezi da donesu program rešavanja viškova zaposlenih, dužni su takođe da, pre donošenja programa, u saradnji sa reprezentativnim sindikatom, obrazovanim kod njih, i republičkom organi-

zacijom nadležnom za zapošljavanje⁹, preduzmu odgovarajuće mere za novo zapošljavanje viškova zaposlenih.

Program rešavanja viškova zaposlenih, kod poslodavca, donosi upravni odbor, a ukoliko ovaj organ nije obrazovan program donosi direktor. Kod poslodavaca koji posluju kao preduzetnici (bez svojstva pravnog lica), program donosi sam poslodavac – preduzetnik kao fizičko lice¹⁰.

U svakom slučaju, program za rešavanje viška zaposlenih treba naročito da sadrži:

- 1) razloge prestanka potrebe za radom zaposlenih;
- 2) ukupan broj zaposlenih kod poslodavca (misli se na zaposlene na neodređeno vreme);
- 3) broj, kvalifikacionu strukturu, godine starosti i staž osiguranja zaposlenih koji su višak i poslove koje obavljaju;
- 4) dopuštene kriterijume za utvrđivanje viška zaposlenih (dopušteni kriterijumi - uspešnost u radu, imovno stanje, dužina rada kod poslodavca itd, nedopušteni kriterijumi – odsustvovanje sa rada zbog privremene sprečenosti za rad, trudnoća, porodijsko odsustvo, nega deteta i posebna nega deteta);¹¹
- 5) mere za zapošljavanje (premeštaj na druge poslove, rad kod drugog poslodavca, prekvalifikacija ili dokvalifikacija, rad najmanje sa polovinom punog radnog vremena i druge mere)¹²;
- 6) sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih (sredstva obezbeđuju iz budžeta nadležni organi Republike, teritorijalne autonomije i samouprave, Nacionalna služba za zapošljavanje i sam poslodavac);
- 7) rok u kome će biti otkazan ugovor o radu.

U postupku donošenja programa rešavanja viškova zaposlenih, predlog tog programa poslodavac je dužan da dostavi reprezentativnom sindika-

⁹ Republička organizacija nadležna za zapošljavanje je Nacionalna služba za zapošljavanje tj. nadležna filijala ove Službe prema sedištu poslodavca.

¹⁰ U vezi sa programima za rešavanje viškova zaposlenih treba imati u vidu, pored Zakona o radu, još i sledeće dokumente: Opšti kolektivni ugovor, „Sl.gl.RS“ br. 50/08; 104/08; 8/09; Odluku o utvrđivanju programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju, „SkI.gl.RS“, br.64/05; 89/06;85/08; Program za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju, „Sl.g.RS“, 64/05; 89/06; i Uputstvo o bližim kriterijumima za pripremu programa za rešavanje viška zaposlenih, „Sl.gl.RS“, br.89/05.

¹¹ Preciznije o kriterijumima za utvrđivanje viška zaposlenih i o redosledu njihovog primenjivanja, govori se u Opštem kolektivnom ugovoru (čl.39. – 41.).

¹² Ukoliko zaposleni odbije neku od ponuđenih mera za zapošljavanje, poslodavac mu može dati otkaz ugovora o radu.

tu, obrazovanom kod tog poslodavca, kao i nadležnoj filijali Nacionalne službe za zapošljavanje. Rok za dostavljanje predloga programa je najkasnije osam dana od dana njegovog utvrđivanja. Svrha dostavljanja predloga programa jeste u pribavljanju mišljenja, predloga i sugestija od strane navedenog sindikata i službe za zapošljavanje. Služba za zapošljavanje i sindikat su dužni da u roku od 15 dana od dana dostavljanja predloga programa dostave svoje mišljenje, predloge i sugestije, a služba je u posebnoj obavezi da dostavi i predlog mera u cilju da se spreči ili na najmanju moguću meru smanji broj otkaza ugovora o radu, odnosno obezbedi prekvalifikacija, dokvalifikacija, samozapošljavanje i druge mere za novo zapošljavanje viška zaposlenih. Navedene mere su inače deo aktivnosti kojima se bavi Nacionalna služba za zapošljavanje, odnosno njene filijale.

Poslodavac je dužan da dostavljena mišljenja, sugestije i predloge razmotri i uzme u obzir, te da sindikat i službu za zapošljavanje obavesti o svom stavu u roku od osam dana od dana prijema datih mišljenja i predloga.

Višak zaposlenih i prestanak radnog odnosa

Ukoliko poslodavac, i pored svih preduzetih mera, ipak se odluči za krajnju meru u rešavanju viška zaposlenih – davanje otkaza ugovora o radu (u smislu čl.179. stav 1. tačka 9. Zakona o radu), tada je davanje takvog otkaza uslovljeno isplatom odgovarajuće otpremnine. Naime, poslodavca je dužan da pre davanja otkaza ugovora o radu zaposlenom, za čijim radom je prestala potreba, isplati otpremninu u visini utvrđenoj opštim aktom (kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu kod poslodavca), odnosno ugovorom o radu. U svakom slučaju, ova otpremnina ne može biti niža od iznosa predviđenog zakonom. Zakon o radu predviđa dve vrste minimalnih otpremnina:

- (a) otpremninu za prvih 10 godina provedenih u radnom odnosu; i
- (b) otpremninu za period posle 10 godina provedenih u radnom odnosu. Za prvih 10 godina otpremnina se određuje na osnovu zbira trećine zarade za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu. Za period posle 10 godina, minimalna otpremnina se utvrđuje na osnovu zbira četvrtine zarade zaposlenog za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu.

Kao zarada od koje se polazi pri utvrđivanju visine minimalne otpremnine uzima se prosečna mesečna (bruto) zarada zaposlenog isplaćena za poslednja tri meseca koja prethode mesecu u kojem se isplaćuje otpremnina.

U slučaju prestanka radnog odnosa zaposlenog za čijim je radom prestala potreba, to lice može da ostvari određena prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Reč je o pravima za vreme nezaposlenosti, i to:

- a) na novčanu naknadu;
- b) na penzijsko i invalidsko osiguranje; i
- v) na zdravstvenu zaštitu.

Ova prava se ostvaruju prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Sl. gl. RS“, br.36/09.).

*
* *
*

Pre nego što otkáže ugovor o radu, poslodavac je dužan da izvrši sve gore navedene obaveze predviđene zakonom u vezi sa utvrđivanjem viška zaposlenih, kao i da isplati odgovarajuću otpremninu pre uručivanja otkaza. Izvršenjem ovih obaveza, poslodavac **potvrđuje opravdanost** razloga za davanje otkaza.

Sem rečenog, **opravdanost razloga** za davanje otkaza treba da potvrde i sledeća pravila kojih se poslodavac mora pridržavati:

a) ne može na istim poslovima da zaposli drugo lice u roku od šest meseci od dana prestanka radnog odnosa zaposlenog za čijim je radom prestala potreba; i

b) ako pre isteka pomenutog roka ponovo nastane potreba za obavljanjem istih poslova, prednost za zaključivanje ugovora o radu ima zaposleni kome je prestao radni odnos.

*Predrag Jovanović, Ph.D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

The Issue of Redundancy in International and our Law

Abstract

The issue of redundancy is an especially current issue today, regarding the processes of proprietary and status changes of the employer, transition, difficult financial conditions of operating etc. This paper singles out the most important international, European and domestic legal frameworks of treating the redundancy issues. To that effect, the conclusion is that our law is satisfactorily harmonised with particular standards of international and domestic law. However, in practice, as well as in further legal upgrading of this issue, it is suggested that one should be attentive in treat the principle of social justice (the issue of fast social polarisation) in addition to accepting the demand on interest balance of the employer and employees. The burden of current transitional changes must be equally placed.

Key words: redundancy, labour organisation, labour changes, changes program, redundancy program, measures regarding redundancy, international law, European law, domestic law