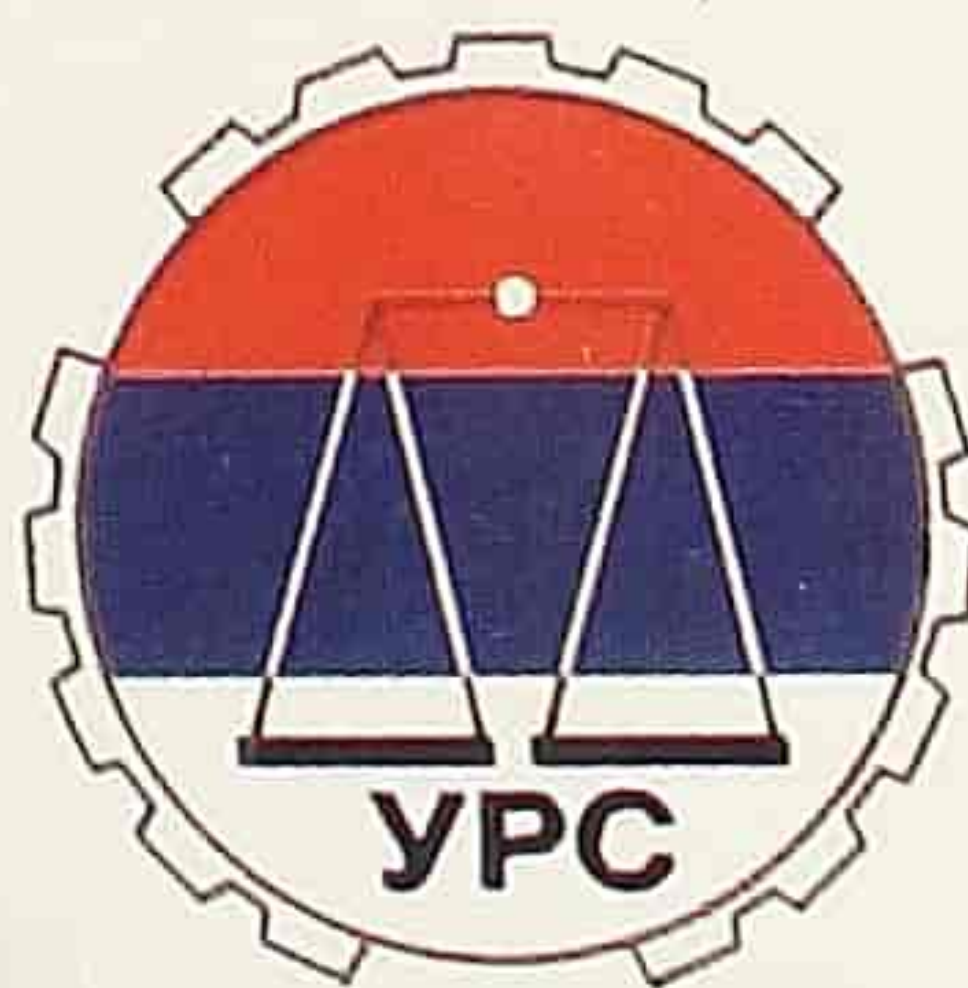


РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

часопис за теорију и праксу
радног и социјалног права



Број 2/2011
Београд
Година XV



РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ РАДНОГ
И СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА



Број 2/2011
Београд



РАДНО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО

Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права

Година XV

Издавач

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије

За издавача

Проф. др Александар Петровић, председник Удружења

Главни и одговорни уредник

Проф. др Александар Петровић

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Горан Обрадовић

Чланови редакционог одбора из земље

Проф. др Бранко Лубарда, Правни факултет Универзитета у Београду, проф. др Предраг Јовановић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, проф. др Радоје Брковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, проф. др Сенад Јашаревић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, проф. др Мијал Стојановић, Правни факултет Универзитета у Приштини, др Боса Ненадић, судија Уставног суда Републике Србије, Предраг Трифуновић, судија Врховног суда Републике Србије, Проф. др Горан Обрадовић, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Чланови редакционог одбора из иностранства

Prof. Dr Zvone Vodovnik, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Republika Slovenija, проф. др Жељко Мирјанић, Правни факултет Универзитета у Бања Луци, Република Српска, проф. др Тодор Каламатиев, Правни факултет Универзитета у Скопљу, Република Македонија, doc. dr Etelka Korpič-Horvat, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Republika Slovenija, doc. dr Darja Senčur Peček, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Republika Slovenija

Штампа: ПУНТА Ниш

Превод: Сузана Илиев

Техничка обрада: Ненад Милошевић

Тираж: 150

Претплата за 2012. годину износи 1000,00 за правна и физичка лица

Претплата се врши на текући рачун Удружења за радно право и социјално осигурање Србије, број: 345-10050-13 Панонска банка АД Нови Сад, уз назнаку „претплата за часопис Радно и социјално право“.

Излази два пута годишње

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације, без претходне писане сагласности издавача, представља повреду ауторског права и кривично је дело.

Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, Светозара Марковића 79/1, тел. 011/36 15 077, факс 011/36 15 154, urs.radnopravo@gmail.com

САДРЖАЈ

<i>Проф. др Боривоје Шундерић</i> О ПОЛМУ СОЦИЈАЛНОГ РИЗИКА.....	1
<i>Проф. др Невена Петрушић</i> ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАНОПРАВНОСТИ – УЛОГА, НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН ПОСТУПАЊА У СЛУЧАЈЕВИМА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ	19
<i>Проф. др Драган Вујисић</i> <i>Проф. др Мијал Стојановић</i> МОДАЛИТЕТИ УЧЕШЋА РАДНИКА У КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЉАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	37
<i>Милица Ковач-Орландић, мастер</i> ПРАВО НА СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И КОНЦЕПТ ДОЖИВОТНОГ УЧЕЊА.....	53
<i>Марко Жебељан, мастер</i> <i>Доц. др Лидија Барјактаревић</i> ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈЕ ДОБРОВОЉНИХ ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА У СРБИЈИ	73
<i>Радоје Савићевић</i> (НЕ)ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ РЕФОРМЕ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА....	91

О ПОЈМУ СОЦИЈАЛНОГ РИЗИКА

Апстракт: Потреба за социјалном сигурношћу усмерена је на отклањање последица одређених догађаја које се огледају у губитку или значајнијем умањењу средстава за живот, односно у стварању нових трошкова за појединца. Опасност од наступања тих догађаја квалификује се као социјални ризик, због чега појам социјалног ризика представља један од основних појмова социјалног права. Како основни појмови, понекад, умеју да буду вишезначни, аутор је посебну пажњу посветио разјашњењу појма „социјални ризик“ и његовом разграничењу од других сличних појмова (појмова „осигурани ризик“, „социјални случај“ и др.). У раду су анализирана обележја и битни елементи појма „социјални ризик“ (неизвесност, независност од воље заштићеног лица, штетност и др.), уз увид у нека теоријска питања и концепције социјалног ризика као (социјално)правне категорије.

Кључне речи: правни појам ризика; социјално осигурање; социјално право; социјални случај.

* редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду email: pravni@ius.bg.ac.rs

Рад примљен: 28.10.2011.

Рад прихваћен: 09.11.2011.

1. Ризик у сферама које су блиске социјалном осигурању

Ризик је, без сумње, један од битних елемената односа осигурања уопште, па, самим тим и социјалног осигурања. Из овог разлога се намеће потреба прецизирања овог појма. Одређивање овог елемента социјалног осигурања значајно је и за цео систем социјалне сигурности у коме је социјално осигурање још увек његов најразвијенији облик, а, неки писци додају, и његово средство. Чини се да је у самом покушају извршења овог задатка неопходно претходно указати на језичко значење саме речи „ризик“. У енциклопедијама се дају следећа значења ове речи: 1) опасност; 2) излагање опасности; 3) посао или улог скопчан са опасношћу да пропадне; 4) осигурање; 5) губитак или неуспех; 6) могућности са лошим последицама; 7) излагање погибелји, повреди или губитку; 8) прихват који унапред значи успех.¹ Милан Вујаклија наглашава да је првобитно ова реч значила опасност која је лађама претила од хридица и стена (*risico*).²

Како се ризик дефинише у сферама које су блиске социјалном осигурању? У економији, ризик значи могућност и одређени степен вероватноће наступања неког економски штетног догађаја или дејства са неповољним последицама. Неповољне последице се јављају у односу на интегритет људи и средстава, односно имовине и наступања материјалних штета.

У облигационом праву, ризик значи опасност која има за последицу оштећење или уништење одређене ствари односно онемогућавање извршења обавезе дужника из одређеног облигационог односа.³ У осигурању, ризик значи догађај предвиђен уговором о осигурању (пожар, поплава, саобраћајна незгода, смрт, несрећни случај) због којег ће, ако се деси, осигурач бити дужан да исплати накнаду, односно уговорену своту или учини нешто друго. Краће речено, ризик је само опасност која се има у виду кад се закључује осигурање.

Економисти кажу да ризик у осигурању значи могућност наступања економски штетног догађаја.⁴ Ако се речи „ризик“ додају атрибути, као што су економски, социјални, политички и други, онда се значење ове речи везује за одређене области друштвеног живота и тиме конкретизује у тим областима. То се чини тако што се повезивањем тих речи долази

1 Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, треће издање, Београд, 1980, стр. 807.

2 *Ibid.*

3 Борислав Т. Благојевић (ур.), *Правна енциклопедија*, Београд, 1979, стр. 1226.

4 Милутин Срдић (ур.), *Економски лексикон*, Београд, 1975, стр. 1184.

до израза: економски ризик, социјални ризик, политички ризик, ризик осигурања итд. Ово омогућује да се приступи одређивању појма ризика у економији, праву, осигурању, социјалном животу, итд.

Само језичко значење ризика указује да је он једна опасност која је усмерена (уперена) према људима и материјалним добрима. У свим сферама људског живота постоји велики број ризика. У друштвеном смислу, ризик се односи или везује увек за неки друштвени догађај који настаје у друштву и изазива одређене последице, и то, најчешће штетне последице. Вероватно да је ово утицало на организовано друштво да почне да се брани од ризика, како од последица које су наступиле, тако и од последица које будући догађај може да изазове. Но, друштво се не осигурава од свих ризика, с обзиром на то да ризици немају исти значај са становишта последица које производе. Осигурава се само од оних ризика за које друштво сматра да су на датом степену развоја значајни. Треба, дакле, имати у виду да сваки ризик, био он социјални, економски или други, није истовремено и осигурани ризик. Ово, управо, због тога што друштво нема интереса да све ризике осигура. Осигурани ризик јесте само онај догађај коме је правна норма дала то својство и за чије наступање правна норма везује одређене последице. Ризик је, дакле, опасност која прети имовини или лицу од наступања неког догађаја. Он, дакле, значи могућност наступања догађаја.

Догађај који се осигурава, с обзиром на последице које производи, назива се осигураним случајем. Према члану 898. Закона о облигационим односима, предмет осигурања је осигурани случај. Осигурани случај јесте догађај с обзиром на који се закључује осигурање, а који мора бити будући, неизван и независан од искључиве воље уговарача. Међутим, треба истаћи да сваки осигурани ризик не мора постати и осигурани случај. Дакле, опасност од наступања одређеног догађаја може остати само на нивоу апстрактне опасности.

Овим законским елементима неки писци додају и елемент којим се указује да је реч о штетном догађају. Међутим, у вези с овим елементом постоје схватања која указују да осигураник најчешће због наступања осигураног случаја (догађаја) претрпи штету, али, да то није својствено свим врстама осигурања.⁵ Ризик је евентуалност и односи се према штети као узрок према последици.⁶ Као пример догађаја чијим наступањем се не наноси штета, наводи се код осигурања живота случај доживљења. Да ли овај догађај, из разлога што спада у групу срећних

5 Предраг Шулетић, *Право осигурања*, Београд, 1973, стр. 70.

6 *Ibid.*

догађаја, може бити штетан догађај? Може се поставити и супротно питање које гласи: „Да ли сви срећни догађаји који су осигурани не могу бити штетни догађаји?“ Срећни догађаји су они догађаји који својим наступањем доносе радост, задовољство - дакле, чине људе срећним. Дилема је у томе, да ли се на основу субјективног доживљавања догађаја може извући закључак да они нису штетни догађаји или се, пак, мора узети у обзир и то да ли они намећу неке нове материјалне трошкове или умањују својим наступањем имовину.

2. Појам социјалног случаја

Писци који се баве социјалном политиком појам „социјални случај“ посматрају шире, не везујући га само за социјално осигурање, него га посматрају као појам система социјалног обезбеђења или социјалне сигурности, тј. права социјалног обезбеђења односно права социјалне сигурности. Занимљиво је осврнути се зашто је овде после атрибута „социјални“ (који се односи на области друштвеног живота у којима се обезбеђују услови за рад и живот човека) употребљен термин случај. Посебно је занимљиво зашто је овај термин употребљавао проф. Ступар⁷ (а, вероватно, под његовим утицајем, и други аутори) кад су његови радови из ове области били под великим утицајем Дирана (*Durand*), који не употребљава овај термин, већ термин „*risque*“, коме се у српском језику не може дати значење које има термин „случај“. Ово стога што француска реч „*risque*“ у преводу на српски језик значи опасност, док се термином „случај“ означава догађај или људска радња који се не могу уписати у кривицу одређеном лицу.⁸ Имајући у виду да је кривица основ одговорности, то значи да случај искључује одговорност.

За случај се каже да је и непредвиђен догађај који се у животу, ипак, дешава, а његово наступање односно његове последице су релативно отклоњиве (нпр. бољим чувањем ствари).⁹ Догађај, као људска радња, постоји онда ако је неко лице остварило одређене последице, али је поступало без кривице. Код природног догађаја последице нису резултат људске радње, него дејства природних сила. Ако се ово значење термина „случај“ пренесе на поље социјалног осигурања или, шире, на поље социјалног права, онда би било могуће заузети став према коме би социјални случај у овој области значео онај догађај или људску радњу која се не може приписати у кривицу осигураном лицу. Дакле, само

7 Михаило Ступар, *Социјална политика*, Београд, 1960.

8 *Правна енциклопедија*, *op. cit.*, стр. 1313.

9 *Ibid.*

овакви догађаји и људске радње могу производити правне последице, тј. осигурано лице може за њих везивати одређене захтеве. Нису сви социјални случајеви покривени или, како неки писци кажу, заштићени социјалним правом (правом социјалног осигурања), већ само главни социјални случајеви. По правилу, то су они случајеви од којих друштво осигурава лица, пре свега да би их заштитило од последица које они производе. То су, по правилу, последице које значе угрожавање социјалне сигурности, а, пре свега, основне социјалне сигурности.

Социјални случајеви од чијих је последица одређено лице заштићено правном нормом, називају се осигурани случајеви. Према томе, социјални случај представља, све док се не догоди - осигурани ризик, опасност, тј. потенцијалну могућност да ће се догодити. Постоји неизвесност која се код неких случајева (несреће на послу, болест) изражава у томе што се уопште не зна да ли ће се догодити (апсолутна неизвесност), а код неких се не зна када ће се догодити, као што је то, примера ради, случај са ризиком смрти (релативна неизвесност). Међутим, у социјалном осигурању постоје случајеви за које се зна кад ће се догодити (старост). Нема, дакле, у погледу времена њиховог наступања уопште неизвесности, јер је правном нормом то унапред одређено. Правна норма, на пример, прописује да, са становишта социјалног права, а и са становишта радног права, старост наступа навршењем 65 година живота. Старост од 65 година живота јесте случај који изазива престанак радног односа по сили закона. Наступање овог осигураног случаја повлачи правне последице које се изражавају у престанку радног односа и губитку зараде, као и других давања на основу рада, односно радног односа. Међутим, престанак радног односа, због навршења одређених година живота има за последицу стицање права на личну пензију уместо зараде. Старост од 65 година није више ризик него осигурани случај.

2.1. Употреба термина „социјални случај“

Досадашње излагање има неку логику и, можда, за читаоца, на први поглед, не оставља никакве дилеме. Међутим, то, ипак, није тако. Термин „случај“ се употребљава, пре свега, да се означи догађај који искључује одговорност одређеног лица за последице које производи. Дакле, реч је о догађају који искључује одговорност за штету. Ово је његова функција у праву, па је сходно томе има и код одговорности у социјалном праву. У социјалном осигурању, она се може искористити у смислу да само они догађаји чије наступање се не може приписати у

кривицу осигураном лицу могу бити основ за остваривање одређених права. Осигурано лице које намерно својим радњама (као што је то речено оне представљају случај) изазове нпр. болест или спречава оздрављење не може остварити право на накнаду зараде због спречености за рад. Према томе, за случај (као догађај или радњу) нису битни елементи могућност наступања, неизвесност, штетност, независност од воље субјеката односно осигураника, него само то да се његово наступање не може ставити у кривицу одређеном лицу (у овом случају осигураном или заштићеном лицу) и да искључује његову одговорност (у грађанском праву – за штету, у кривичном праву – за кривично дело). Ово важи уопште за социјално право, односно право социјалне сигурности. Из ових разлога чини се да термин „случај“ није примерен социјалном осигурању. Примеренији би суштини осигурања били термини „ризик“ или „догађај“.

Истовремено, могуће је закључити да неки писци користе термин „социјални случај“ да би њиме изразили или покрили једну тенденцију која се испољава у развоју права социјалне сигурности. Реч је о томе да се на одређеном степену развоја остварила тежња да се заштита (давање престација) не ограничава само на будуће догађаје, него и на одређене терете који су наметнути индивидуи.¹⁰ Систем социјалне сигурности прихвата да покрије већ реализоване ризике не правећи разлику у осигурању од будућих ризика чије наступање умањује средство за егзистенцију индивидуе.¹¹ Тако се за социјалне ризике каже да су догађаји који спречавају стицање професионалног дохотка (болест, старост, инвалидност, незапосленост) или који проузрокују извесне посебне трошкове (издаци за здравље, породични трошкови).¹²

У праву социјалне сигурности се појављују термини „социјални ризици“ (фр. *risques sociaux*) и „социјални терети“ (фр. *charges sociales*). Неки писци указују да је термин „терет“ употребљен да би се указало на разлику која постоји између начина смањења нивоа егзистенције која настаје за случај рођења детета (у породици) и за случај наступања ризика везаних за рад или физиолошких ризика. Реч је, дакле, о указивању на два различита начина угрожавања материјалне егзистенције лица. Наступање ризика болести има за последицу спреченост лица за рад, а то значи да се лицу уместо зараде исплаћује накнада зараде, која је, по правилу, мања од зараде. На овај начин се смањује ниво егзистенције или

10 Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, 1953, стр. 15.

11 *Ibid.*

12 Jean-Jacques Dupeyroux, Xavier Prétot, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, 1990, стр. 1.

боље речено ниво задовољавања потреба чланова породице и породице у целини. У случају рођења детета, постојећи доходак у породици се оптерећује новим трошковима (теретима) који су неопходни за чување, подизање и неговање детета. Према томе, рођење детета породици намеће нове трошкове које она издваја из постојећег породичног буџета и самим тим она достигнути ниво своје егзистенције (стандарда задовољавања потреба) смањује. У оба случаја реч је о промени имовинског стања осигураника. У првом се ради о губитку зараде, а у другом о повећању потреба. У овом контексту се настоји доказати да еволуцију права социјалне сигурности карактерише нестајање појма ризика и да долази до појаве деобе средстава засноване на појму терета (трошкова). Чини се да је Ступар, под утицајем оваквог развоја система социјалне сигурности, употребио термин „социјални случај“. То се може поткрепити његовом следећом реченицом: „У савременим условима под појмом социјалног случаја не треба схватити будући и неизван догађај чије наступање не зависи потпуно од воље корисника, као што је то схватило право осигурања, него уопште свакодневне терете које одређено лице поднесе више него његови суграђани“. Овај аутор изричито каже да социјални случај подразумева свакодневне терете које одређено лице поднесе више него њихови суграђани. Овде се намеће и питање карактера права социјалног осигурања. Да ли оно има карактер обештећења или карактер потребе или има и карактер обештећења и карактер потребе? Постоји једно логично закључивање према коме ће право социјалне сигурности, ако је више осигурање имати и више карактер обештећења и обратно, уколико је више социјално онда ће и имати више карактер потребе.¹³

3. Појам ризика у социјалном осигурању

Код покушаја одређивања појма ризика у социјалном осигурању треба поћи од тога да је оно обавезно осигурање за лица која обављају неки рад, било да га врше у форми радног односа, било да га врше самостално сопственим средствима, било да обављају делатност у виду професије. Сва ова лица се моментом ступања на рад, односно од почетка бављења одређеном делатношћу осигуравају по сили закона – дакле, лични рад, независно од њихове воље, постаје извор њихове социјалне сигурности, и не само њихове него и чланова њихове породице. Рад као извор њихове социјалне сигурности може да престане, а то ће се догодити ако престане да постоји радно место (као организациона јединица рада коју чини

13 Антон Равнић, „Осигурани ризик“ *Наша законитост*, бр. 9/1976, стр. 56.



скуп физичких, техничко-технолошких, економских, социјалних и других елемената) или ако дође до губитка радне способности. Обавезно осигурање подразумева и осигурање чланова породице осигураника. Прво се поставља питање шта они осигуравају? У приватном осигурању осигурава се имовина или лична добра појединца (здравље, живот и др.). Од чега се осигуравају? Осигуравају се од ризика, од опасности наступања одређеног догађаја који може да угрози имовину односно лична добра. У социјалном осигурању, ова лица осигуравају социјалну сигурност за случај да буду доведена у ситуацију да је не могу остварити на основу рада – осигураник непосредно, а чланови породице посредно, на основу везе са осигураником. Једноставно речено, осигуравају се за случај престанка рада. Од чега се осигуравају? Осигуравају се од свих оних догађаја или промена у стању здравља који(е) могу да изазову социјалне последице у виду несташице средстава за егзистенцију, тј. за задовољавање животних потреба најмање у висини основних животних потреба.

Осигурани ризик у социјалном осигурању представља опасност од наступања одређеног догађаја – губитка радног места, тј. незапослености, смрти, рођења детета или промена у елементима човековог организма (болест, инвалидност, старост, трудноћа) који доводе до привременог или сталног прекида вршења рада, а што има за последицу несташицу средстава неопходних за задовољавање животних потреба, пре свега основних животних потреба.

Све до престанка рада, извор социјалне сигурности, тј. извор задовољавања потреба запосленог и потреба породице је био зарађени доходак. Извори ове сигурности непосредно произлазе из рада и у вези су с радом, па се, с обзиром на то, ова сигурност често назива и економска сигурност. Правни режим ове сигурности заснива се на економским правима.

Међутим, престанком рада престаје и извор економске сигурности. Од тог тренутка лице се налази у стању социјалне угрожености која је последица немогућности да сопственим напорима (радом) обезбеди средства за задовољавање животних потреба. Оно се, дакле, налази у ситуацији у којој је угрожен његов опстанак. Опстанак би, заиста, био угрожен ако оно не би имало могућности да тражи и добије заштиту (материјалну и здравствену) од неког другог субјекта. Та могућност је регулисана нормама социјалног права којима је лицу дато право на одређене престације, које се састоје у давању и /или чињењу. Дакле, осигурано лице, по основу осигурања, остварује социјалну сигурност.

4. Појам социјалног ризика

1. Ризик и потреба

Социјални ризици, како каже Нете (*Francis Netter*), угрожавају нормално задовољавање потреба и истовремено, проузрокују, потребе. Поред термина „социјални ризик“, за означавање догађаја који изазива одређене социјалне последице у животу појединца и друштвених група, као и примену одређених социјално-економских и правних мера, употребљавају се још и називи: 1. социјална незгода; 2. социјални случај; 3. социјална угроженост; 4. социјална безбедност и 5. социјална несигурност.¹⁴ Одређивање појма овог догађаја јесте деликатан посао, без обзира на то који се термин употребљава за његово означавање.¹⁵ Заједничко овим терминима, према Лакићевићу, јесте то да обележавају догађаје који угрожавају задовољавање животних потреба човека, његову социјалну сигурност, услове за напредовање у животу, па и сам живот.¹⁶ То је оно што овим догађајима (ризицима) даје социјалну страну, тј. што их везује за социјални живот. У том смислу, неки аутори предлажу да се прво утврде ризици који су нераздвојни од социјалног живота, а затим да се између њих (ризика) утврде они који су покривени системом социјалне сигурности.¹⁷

2. Појам ризика

Појмом ризика баве се право осигурања (имовине и лица) и право социјалног осигурања. Сам термин „ризик“ у обичном говору означава будући неизвестан догађај чије наступање не зависи искључиво од воље осигураника, а чијим наступањем може настати и нека штета или корист.¹⁸ Из овог појма, датог из практичних разлога, може се приметити да се ризик поистовећује са догађајем. Међутим, у теорији осигурања се истиче да је то неоправдано и неприхватљиво. Указано је на то да ризик представља опасност од наступања догађаја, а не и сам тај догађај.¹⁹ „Он је опасност која прети некој имовини или лицу и

14 Вид.: Михаило Ступар, *Социјална политика*, Београд, 1960, стр. 93; Душан Лакићевић, *Увод у социјалну политику*, Београд, 1980, стр. 20; Милосав Милосављевић, *Социјална сигурност у самоуправном друштву*, Београд, 1984, стр. 27-28.

15 Р. Durand, *op. cit.*, стр. 14.

16 Душан Лакићевић, *Увод у социјалну политику*, Београд, 1980, стр. 20.

17 *Ibid.*

18 Р. Durand, *op. cit.*, стр. 14.

19 *Ibid.*

чије реализовање доводи до одређених последица“.²⁰ Према томе, кад је у питању ризик онда је реч о могућности наступања догађаја, а када је у питању осигурани случај онда је реч о догађају који је наступио. Осигурани случај, дакле, означава догађај који је наступио и изазива код осигураног лица одређене последице.

3. Правни појам ризика

Правни појам ризика мора јасно да раздвоји ризик од осигураног случаја. Сходно томе, посматран са правног аспекта, ризик подразумева „могућност наступања неизвесног догађаја који не зависи од искључиве воље заинтересованих лица, а чије је осигурање допуштено законом, јавним поретком и моралом“.²¹

Неки писци социјални ризик дефинишу као штетан и неизвештан догађај који не зависи искључиво од воље појединца.²² Три су битна обележја овог догађаја: 1. то да је неизвештан; 2. то да је штетан и 3. то да не зависи од воље појединца. Његовим наступањем успоставља се однос између осигураника и осигурача у коме први остварује право по основу осигурања. Он, дакле, изазива доспелост права и обавезе субјеката осигурања. Према томе, овде је ризик реализован догађај чијим наступањем настају права за осигураника и обавезе за осигуравајуће организације.²³ Ови догађаји морају бити унапред предвиђени законом или уговором. Тако предвиђени социјални случајеви „у свом складу представљају систем општег социјалног осигурања“.²⁴

4. Обележја ризика

Обележје ризика јесте *могућност наступања*, што значи да је ово обележје везано и за његову будућност. То је догађај чије наступање је везано за будућност, за време које долази, а не за садашње и прошло време. Међутим, указује се да, ипак, елеменат будућности, због природе социјалног осигурања да штити особе, не може бити од таквог значаја у систему социјалне сигурности као и у систему приватног осигурања. Неки аутори кажу да елемент штетности потискује елеменат

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Вид. Антон Равнић, „Осигурани ризик“, *Наша законитост*, бр. 9/1976, стр. 44-56.

23 Предраг Шулерић, *Право осигурања*, Београд, 1973, стр. 69.

24 Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1981, стр. 464.



будућности.²⁵ Да ли је осигурани ризик *штетан догађај*? Чини се да би се овакво становиште могло прихватити ако се „штетност“ схвати као „нешто што доводи до погоршања постојећег имовинског стања осигураника, као нешто што укључује његов неповољни материјални положај“.²⁶ Тако један заступник овог становишта указује да се особина ризика као штетног догађаја изражава кроз *смањење или губитак зараде или повећање потребе*.²⁷ Без обзира на то да ли је ризик срећан или несрећан догађај, он се неповољно одражава на материјални положај осигураног лица, било да га лишава извора егзистенције (губитак зараде), било да изазива нове потребе односно материјалне трошкове (нпр. рођење детета).

5. Проширење садржине социјалног ризика

Систем социјалне сигурности у свом развоју није остао ограничен само на давање накнада за будуће догађаје, већ је обезбеђивао појединца и друштвене групе и у случају оптерећености одређеним теретима (трошковима). На овај начин је проширена садржина социјалног ризика, коју познаје социјално осигурање. Стога се под појмом „социјални ризик“ подразумева не само неизвестан догађај, него и известан догађај, па чак и реализован догађај који, како каже Ступар, умањује средства за егзистенцију и стандард живота лица, односно лицу намеће несразмерне терете у односу и у поређењу са осталим грађанима.²⁸ У том смислу је могуће закључити да је термин „социјални случај“ шири од термина „социјални ризик“, јер подразумева не само будући и неизвестан догађај, који не зависи од воље појединаца, већ и реализован догађај који је изазвао одређене терете за њега.

6. Неизвесност наступања догађаја

У погледу неизвесности наступања догађаја, као битног елемента појма ризика, треба рећи да се овај елемент испољава као апсолутна неизвесност или као релативна неизвесност.²⁹ Апсолутна неизвесност, при том, постоји онда када је неизвесно да ли ће одређени догађај наступити. С друге стране, релативна неизвесност постоји онда када је неизвесно када ће догађај наступити. У социјалном осигурању, због

25 Francis Netter, *La Sécurité sociale et ses principes*, Paris, 1959, стр. 190.

26 Антон Равнић, „Осигурани ризик“, *Наша законитост*, бр. 9/1976, стр. 44-56.

27 *Ibid.*

28 М. Ступар, *op. cit.*, стр. 93.

29 А. Равнић, *op. cit.*, стр. 71.



заштите осигураника, елемент неизвесности није толико изражен. Овде се, наиме, неизвесност све више ослања на релативну неизвесност, а самим тим и на догађаје који се означавају ризиком, а по суштини то ће довести до постепеног преображаја осигураног ризика у заштићени догађај.

7. Воља и ризик

Кад је у питању воља важи правило да ризик престаје бити неизвесан за ону страну која својом вољом проузрокује његово остваривање.³⁰ Познато је да се не може сасвим отклонити утицај воље на настајање ризика. Бројни ризици, бар у одређеној мери, настају под утицајем воље осигураника или воље заштићеног лица. Но, овде треба указати да је битно да ризик није настао искључиво под утицајем воље осигураног лица. У социјалном осигурању постоје одређени ризици на чији настанак осигураник не може да утиче, односно не може да спречи њихов настанак (старост, смрт). Неке ризике не може ни да изазове (старост). Међутим, треба рећи да постоје и ризици који настају искључиво вољом осигураника (нпр. рођење детета и материнство, као ризици којима се повећавају трошкови породичног буџета).

8. Социјални случај и последице

С обзиром на последице које производи, социјални случај подразумева и несрећан и срећан догађај. Он се најчешће појављује као несрећан догађај.³¹ То и јесте разлог да се за његово означавање употребљава и термин „несрећан случај“ или „социјална незгода“. Овим терминима се указује да он изазива такве последице које су за човека непожељне, кобне, несрећне (нпр. болест, инвалидност, смрт, незапосленост).³²

Међутим, као што је већ речено, догађаји за појединца могу бити и срећни, што значи да могу изазвати по њега жељене последице, чинити га радосним, задовољним (рођење детета, материнство, старост). Но, и жељене последице намећу појединцу одређене терете и тешкоће. М. Ступар напомиње да је управо из ових разлога одбацио употребу термина као што су: „социјална незгода“, „несрећни случај“, „социјална несрећа“ и „социјални ризик“ и прихватио термин „социјални случај“ који покрива како будуће и неизвесне догађаје, тако и већ реализоване догађаје, срећне

30 П. Шулејић, *op. cit.*, стр. 72.

31 Р. Durand, *op. cit.*, стр. 14.

32 Д. Лакићевић, *op. cit.*, стр. 20.

и несрећне. Дакле, с обзиром на последице које производи, социјални случај подразумева и несрећан и срећан догађај.

9. Указивање на још нека значења појма „социјални ризик“

Поред претходно наведених схватања о елементима социјалног ризика треба указати да постоје и друга схватања социјалног ризика. Реч је о схватањима која нису разрадила појам социјалног ризика. Међутим, она могу бити од користи за његово дефинисање. Ово из разлога што, с једне стране, упућују на неке аспекте које треба имати у виду при дефинисању појма социјалног ризика и што, с друге стране, указују на неке елементе метода остваривања сигурности за случај наступања ризика. Ратко Пешић ће, тако, писати да је социјални ризик (осигурани случај) „сваки случај или, боље речено, сваки догађај, односно неприлика, која човека може задесити у току рада и живота, а чије наступање изазива нужност заштите од стране друштвене заједнице, односно чије наступање даје право на социјално осигурање“.³³ Овај писац, дакле, под осигураним случајем подразумева догађај који се догодио или неприлику.

10. Догађај и неприлика као осигурани случај

Догађај или неприлика може имати својство осигураног случаја само ако изазива нужност заштите од друштвене заједнице. Дакле, чини се да термин „нужност“ покрива такво стање у коме појединац не може својим напорима и имовином да задовољи потребе. Наступање догађаја „не даје право на осигурање“ јер је оно успостављено пре наступања догађаја. Да није успостављено појединац не би имао право да захтева заштиту. Наступање осигураног догађаја (ризика) даје право осигураном лицу да захтева извршавање преузете обавезе од стране осигурача по основу акта о осигурању. У том смислу, Каленска (*Maria Kalenska*) дефинише осигурани случај као „догађај који за последицу има тешку социјалну ситуацију, коју човек тешко може савладати без државне помоћи“.³⁴ Овом схватању слично је и схватање према коме социјални ризици представљају догађаје који спречавају стицање професионалног дохотка (болест, старост, инвалидност, незапосленост)

33 Ратко Пешић, *Радно право*, Београд, 1966, стр. 276.

34 *Maria Kalenska et al.*, *Čekoslovenske pravo socijalniho zabezpečeni*, Прага, 1986, стр. 16. Нав. према Предраг Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 1993, стр. 332.

или који проузрокују извесне посебне трошкове (издатке), трошкове за здравље, породичне трошкове, итд.³⁵

5. Класификација СОЦИЈАЛНИХ ризика

Социјални ризици су многобројни и могу се, применом различитих критеријума, делити и класификовати. Најчешће се класификују према узроцима и условима настанка.

Тако Пол Диран (*Paul Durand*) врши класификацију узрока ризика сврставајући их у пет група. У прву групу сврстава ризике који су резултат физичке средине. Они су подељени на геолошке и метеоролошке, при чему се у геолошке ризике сврставају земљотрес, морска плима, ерозија и клизање терена, док се у метеоролошке ризике убрајају: поплаве, мразеви, гром, град, лавине у планинским земљама. У другу групу спадају ризици који су последица друштвене (социјалне) средине. Њих Диран, даље, дели на оне који настају у међународном поретку и на оне који настају у унутрашњем поретку. У прву подгрупу овај аутор сврстава ризик рата, као извор штета које проузрокује људима и имовини. За унутрашњи поредак се, са друге стране, везују следећи ризици: а) политички ризик (манифестује се у промени политичког режима); б) законодавни ризик (манифестује се у примени новог закона, рестриктивност у обављању економских активности); в) административни ризик, који је резултат недостатка у полицијској служби; г) монетарни ризик, који изазива промене у вредности монете и ствара несигурност у цивилном и економском животу; д) ризик неједнакости социјалних услова – који спречава приступ образовању и добробити (благостању) извесним деловима популације. У трећу групу спадају ризици везани за организацију породичних група. То су разна оптерећења породице која угрожавају ниво живота породице или ризици као што су болест и инвалидност који погађају издржаваоца породице, лишавајући породицу средстава за егзистенцију. Четврту групу чине физиолошки ризици. Ту спадају: болест, материнство, инвалидност, старост и смрт. Коначно, у пету групу налазе се ризици везани за професију, као што су: а) ризик несигурности запослења, економске кризе, *lock-out*, штрајк, незапосленост; б) ризик недовољности плаћања професионалне активности (недовољност профита за предузимаче и за пољопривреднике, плате за запослене); в) ризик повреде у извршавању рада (проузрокован несрећом на раду или професионалном болешћу).

35 J.-J. Dupeyroux, X. Prétot, *op. cit.*, стр. 1.

Са друге стране, Антон Равнић дели социјалне ризике на ризике објективне и субјективне природе.³⁶ *Објективни ризици* су они чији настанак не зависи од воље појединца, него од воље више људи. Ови ризици по свом настанку и штетном учинку су ризици колективне природе. Овај писац их, даље, разврстава у две групе: природне ризике и друштвене ризике. У *природне ризике* убраја: земљотрес; поплаве; клизање терена; друге елементарне непогоде. У *друштвене ризике* овај писац сврстава: 1) рат; 2) економски ризик (ризик везан за промену економске политике); 3) политички ризик (ризик везан за промену политичког система); 4) законодавни ризик (ризик везан за примену новог закона); 5) новчани ризик (везан за мењање вредности новца); 6) ризик везан за неједнакост грађана – за расну дискриминацију, верску нетрпељивост итд. *Субјективни ризици*, како сама реч говори, (је)су ризици који настају из субјективних узрока или из објективних узрока ако су они везани за појединца. С обзиром на критеријуме, разврставају се у више група. Тако се према имовинском критеријуму (неповољна промена имовинског стања осигураника) деле на: 1. догађаје који изазивају сметње или потпуни губитак зараде (несрећа на послу, професионална болест, инвалидност, материнство, смрт и незапосленост); 2. догађаје који проузрокују повећање потреба (рођење детета, венчање, родитељске дужности). С обзиром на предмет осигурања и његову природу врши се подела на три групе: 1. догађаје који доводе до неспособности за рад из физиолошко-патолошких разлога; 2. догађаје који доводе до непостојања услова за рад из економских разлога (незапосленост) и 3. догађаје који доводе до губитка издржавања и повећања трошкова породице (смрт осигураника). Догађаји наведени под бројем 1. деле се на две подгрупе: а) догађаје проузроковане радом (несрећа на раду, професионална болест); б) догађаје који нису проузроковани радом (болест непрофесионалног порекла, материнство, инвалидност и старост).

Осим наведене класификације, Равнић предлаже и поделу ризика према три нова критеријума: 1. природи ризика; 2. давањима и 3. економским теретима. Тако се, с обзиром на њихову природу, ризици деле на: 1. физиолошке (смрт, болести – опште, професионалне и туберкулозне природе, несреће на раду, инвалидност и старост); 2. економско-социјалне (незапосленост, дужност издржавања чланова породице, суспензија или ограничење рада, позив у војску). Према критеријумима давања, ризици се деле на: 1. догађаје покривене економским давањима (смрт, инвалидност, старост, незапосленост,

36 А. Равнић, *op. cit.*, стр. 49.

суспензија или ограничење рада, позив у војску); 2. догађаје покривене мешовитим давањима – санитарним и економским (несрећа и болести). И на крају, с обзиром на економски терет ризици се деле на: 1. догађаје који терете само зараду (смрт, инвалидност, старост, незапосленост, суспензија и ограничење рада и позив у војску); 2. догађаје који повећавају потребе (дужност издржавања чланова породице); 3. мешовите догађаје, који истовремено терете зараду и повећавају потребе (несреће и болести). Равнић наглашава да класификација ризика има своју практичну страну. Она се огледа у чињеници да се за два или више ризика, ако су по настанку или природи слични или сродни, може организовати грана социјалног осигурања на истој управи и једном систему финансирања.³⁷

Коришћена литература

Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1981.

Антон Равнић, „Осигурани ризик“, *Наша законитост*, бр. 9/1976.

Борислав Т. Благојевић (ур.), *Правна енциклопедија*, Београд, 1979.

Душан Лакићевић, *Увод у социјалну политику*, Београд, 1980.

Михаило Ступар, *Социјална политика*, Београд, 1960.

Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, треће издање, Београд, 1980.

Милосав Милосављевић, *Социјална сигурност у самоуправном друштву*, Београд, 1984.

Милутин Срдић (ур.), *Економски лексикон*, Београд, 1975.

Предраг Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 1993.

Предраг Шулејић, *Право осигурања*, Београд, 1973.

Ратко Пешић, *Радно право*, Београд, 1966.

Paul Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, 1953.

Jean-Jacques Dupeyroux, Xavier Prétot, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, 1990.

Francis Netter, *La Sécurité sociale et ses principes*, Paris, 1959.

Maria Kalenska et al., *Čekoslovenske pravo socijalniho zabezpečeni*, Praha, 1986.

37 *Ibid.*, стр. 51.

Prof. Borivoje Šunderić, Ph.D.

Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade

ON THE CONCEPT OF A SOCIAL RISK

Summary

The need for social security is directed to removal of the consequences of certain events that are mirrored in the loss of or a more significant reduction of income, i.e. in incurring additional costs by an individual. The imminent danger of arrival of such events is qualified as a social risk, therefore the concept of a social risk represents one of the basic concepts of Social Law. Since the basic concepts can be ambiguous sometimes, the author has paid particular attention to the clarification of the concept of a social risk and its demarcation of other similar concepts (the concepts of insured risks, social cases etc.). The characteristics and essential elements of the concept of a social risk (uncertainty, independence against the protected person's will, adversity, etc.), having an insight into some theoretical issues and conceptions of social risk as a social (law) category, are analysed in the paper.

Key words: *the legal concept of a risk; social insurance; social law, social case.*

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY DEPARTMENT

1100 EAST 58TH STREET

CHICAGO, ILLINOIS 60637

TEL: (773) 936-3300 FAX: (773) 936-3301

1998

PHILOSOPHY DEPARTMENT

1100 EAST 58TH STREET

CHICAGO, ILLINOIS 60637

TEL: (773) 936-3300 FAX: (773) 936-3301

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

WWW.PHILOSOPHY.DIRECTORY.CHICAGO.EDU

ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ - УЛОГА, НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН ПОСТУПАЊА У СЛУЧАЈЕВИМА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ¹

Апстракт: У раду је размотрен организациони и функционални аспект деловања Повереника за заштиту равноправности, самосталног и независног тела специјализованог за борбу против дискриминације. Пажња је посвећена гаранцијама независности ове институције и њеним надлежностима. Целовито је анализиран поступак по притужбама због дискриминације, начин његовог покретања, круг активно легитимисаних субјеката, ток поступка, начин утврђивања чињеничног стања, као и могући исходи овог поступка. Одговарајућа пажња је посвећена инструментима грађанскоправне и прекршајноправне заштите од дискриминације, као и начину остваривања законских овлашћења Повереника у области превенције дискриминације и остваривања и унапређивања равноправности.

Кључне речи: Повереник за заштиту равноправности, дискриминација, заштита.

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу и Повереница за заштиту равноправности Републике Србије. email: nevena@prafak.ni.ac.rs

Рад примљен: 18.10.2011.

Рад прихваћен: 26.11.2011.

¹ Чланак је резултат рада на пројекту 179046 Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

I Организација и надлежност повереника за заштиту равноправности

1. Нормативни оквир

Установљавање, избор и начин рада и поступања Повереника за заштиту равноправности (у даљем тексту: „Повереник“) регулисани су Законом о забрани дискриминације,² (чл. 28-40) као и Пословником о раду Повереника за заштиту равноправности, који је Повереник донео на основу чл. 34. ЗЗД.

Законска решења која се односе на установљавање, избор и начин рада и поступања Повереника усклађена су са међународним и европским стандардима и ослањају се на упоредна искуства. Општом препоруком бр. 2. из 1997. године Европске комисије за борбу против расизма и нетолеранције Савета Европе (ЕЦРИ)³ чланицама Савета Европе сугерисано је да установе специјализована тела за борбу против расизма и дискриминације на државном нивоу. У Директиви ЕУ 43/2000. која забрањује расну и етничку дискриминацију, у члану 13. Наводи се да ће: “државе основати специјална тела за борбу против дискриминације која ће се бавити помагањем жртвама дискриминације, спровођењем независних истраживањима везаним за појаву дискриминације и објављивањем независних извештаја и препорука везаних за дискриминацију.”

У упоредном праву независна тела за заштиту од дискриминације има већина развијених демократских држава, при чему облик ових тела није исти: негде су то комисије, у појединим државама парламентарни повереници, посебни омбудсмани или заменици омбудсмана, док у не-

2 “Сл. лист РС“, бр. 22/2009. (у даљем тексту: ЗЗД).

3 Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције Савета Европе основана је 22. марта 1994. године, с циљем сузбијања расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције који угрожавају људска права и демократске вредности у Европи. Анализирајући стање у државама чланицама Савета Европе, ЕЦРИ доноси препоруке којима је циљ ревизија законодавства чланица, те њихове политике и других мера за борбу против расизма. Осим анализе стања у државама чланицама путем периодичних извештаја које су државе дужне поднети ЕЦРИ, ова организација доноси опште препоруке које се односе на различите појаве расизма и примере нетолеранције, као што су опште препоруке о дискриминацији Рома и Муслимана, ширењу расистичких садржаја путем Интернета, савети за законодавна тела држава чланица, препорука о «говору мржње» о којој је већ било речи, итд. Препоруке, нису обавезујуће, али се у државама чланицама озбиљно разматрају и углавном спроводе. Видети више у: *Говор мржње у документима УН и Савет Европе*. <http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=24&idSubSek=70&id=3&status=drugi>.

ким државама имају облик посебног парламентарног одбора (Белгија, Данска, Финска, Мађарска, Холандија, Норвешка, Шведска, Швајцарска, Велика Британија, Португалија).⁴

2. Правни статус, избор и разрешење

Према одредбама ЗЗД, Повереник за заштиту равноправности је самосталан, независни⁵ и специјализовани државни орган. Ради се о инокосном органу установљеном самим ЗЗД, са широким кругом законских овлашћења која га чине централним националним телом за борбу против свих облика и видова дискриминације. Повереник за заштиту равноправности спада у ред независних контролних тела која чине тзв. четврту грану власти.⁶

Сагласно чл. 28. ЗЗД, за Повереника може бити изабран дипломирани правник држављанин Републике Србије, са најмање десет година искуства на правним пословима у области заштите људских права, са високим моралним и стручним квалитетима. Повереник не може обављати другу јавну или политичку функцију, нити професионалну делатност, у складу са законом.

Повереника бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора Народне скупштине надлежног за уставна питања. Одбор утврђује предлог већином гласова од укупног броја чланова Одбора, а свака посланичка група у Народној скупштини има право да Одбору предложи кандидата/кињу за Повереника.

Мандат повереника је пет година, а исто лице може бити бирано за Повереника највише два пута. Гаранције независности пружају одредбе којима је предвиђено да Повереник ужива имунитет који уживају народни посланици у Народној скупштини, да има право на плату једнаку плати судије Врховног касационог суда, као и право на накнаду

4 Подаци о националним независним телима која се баве заштитом равноправности (Equality Bodies) у европским државама, садржани су на сајту European Network of Equality Bodies (Equinet) <http://www.equineteurope.org/361.html>. Повереник за заштиту равноправности Србије постао је пноправан члан ове мреже новембра 2010. године.

5 Независност тела која се баве заштитом равноправности један је од кључних услова за њихов рад. О начинима гарантовања независности, видети: *Between Impartiality and Responsiveness Equality Bodies and Practices of Independence*, http://www.equineteurope.org/practices_of_independence_to_print_1.pdf

6 О томе, детаљно: Орловић, С., *Независна тела - четврта грана власти или контролор власти*, у: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (пр. Вукашин Павловић и Зоран Стојиљковић), Београд, 2010., стр 231-272.

трошкова насталих у вези са вршењем своје функције (чл. 31. ЗЗД). Такође, да би се гарантовала самосталност и независност Повереника, прецизно је регулисан и начин престанка функције и таксативно су предвиђени и разлози за разрешење и поступак разрешења. Према чл. 30. ЗЗД, Поверенику престаје функција: истеком мандата; подношењем оставке у писменом облику Народној скупштини; испуњењем услова за пензију, у складу са законом; разрешењем и смрћу. Разлози за разрешење су: нестручан и несавесан рад, ступање на правну снагу одлуке којом је осуђен за кривично дело на казну затвора која га чини недостојним или неподобним за обављање ове функције, губитак држављанства, обављање друге јавне функције или професионалне делатности, друге дужности или посла који би могао утицати на његову самосталност и независност, као и поступање супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Поступак за разрешење покреће се на иницијативу једне трећине народних посланика. Одбор за уставна питања надлежан је да утврди постојање разлога за разрешење и да о томе обавести Народну скупштину, која доноси одлуку о разрешењу већином гласова свих посланика.

3. Служба Повереника

Чл. 32. ЗЗД предвиђено је да Повереник има Стручну службу која му помаже у вршењу његових надлежности. Организацију и рад Стручне службе уређује сам Повереник, актом о организацији и систематизацији послова, на који сагласност даје Народна скупштина. У погледу организације Стручне службе, Повереник је самосталан; одредбама ЗЗД једино је предвиђено да Повереник има три помоћника, од којих сваки руководи заокруженом облашћу рада, а распоређује их Повереник.

Према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби повереника за заштиту равноправности, у Стручној служби Повереника образована су три сектора: Сектор за поступање по притужбама, Сектор за унапређење заштите равноправности, међународну сарадњу и пројекте и Сектор за опште послове, којима руководе помоћници Повереника.

У Стручној служби Повереника образује се Колегијум, који помаже Поверенику у координацији и усклађивању рада, уједначавању начина поступања, утврђује опште смернице за рад организационих јединица и обавља друге послове прописане Пословником о раду.

Повереник самостално одлучује о пријему лица у радни однос, руковођен потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности, а на запослене у Стручној служби сходно се примењују прописи о радним односима у државним органима.

4. Надлежност Повереника за заштиту равноправности

Надлежности Повереника широко су постављене, у складу са међународним стандардима,⁷ како би се омогућило да ефикасно и делотворно спречава и штити од дискриминације и доприноси унапређивању равноправности.

Једна од основних надлежности Повереника јеста поступање по притужбама у случајевима дискриминације појединаца или групе појединаца које повезује исто лично својство. Према чл. 33. ЗЗД, Повереник је надлежан да прима и разматра притужбе због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере. Поред тога, Повереник

7 У Препоруци бр. 2 Европске комисије против расизма и нетолеранције (у даљем тексту: ЕЦРИ) од 13. јуна 1997. године, (97)36, Поглавље Ц наведено је да специјализована тела за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције на националном нивоу "Сходно околностима, праву и пракси одређене земље, треба да имају што је могуће више од следећих функција и надлежности: а) Да раде на елиминацији разних облика дискриминације изнетих у преамбули и да унапређују једнаке могућности и добре односе међу припадницима свих различитих група у друштву; б) Да прате садржај и дејство закона и извршних аката у погледу њихове релевантности за циљ борбе против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције и предлажу, ако је потребно, евентуалне измене законодавства у тој области; ц) Да саветују законодавне и извршне власти у циљу побољшања прописа и праксе у релевантним областима; д) Да обезбеде помоћ жртвама, укључујући и правну помоћ, да би се осигурала њихова права пред институцијама и судовима; е) Сходно законској регулативи у одређеној земљи, да имају могућност обраћања судовима или другим правосудним органима према потреби, ако и када је неопходно; ф) Да саслушају и размотре притужбе и петиције које се односе на конкретне случајеве и настоје да се постигне поравнање било путем измирења, било, у оквирима прописаним законом, путем обавезујућих и правоснажних одлука; г) Да имају одговарајућа овлашћења за прибављање доказа и информација у вршењу својих функција под ф. у горњем тексту; х) Да пружају информације и савете релевантним телима и институцијама, укључујући државна тела и институције; и) Да дају савете о стандардима антидискриминаторне праксе у конкретним областима који могу или да имају законску снагу или да буду добровољни у смислу њихове примене; Да унапређују и доприносе обуци одређених кључних група без штете по примарну улогу професионалних организација из ове области у обучавању; к) Да подижу ниво свести широке јавности о питањима дискриминације и да припремају и објављују информације и документе из ове области; л) Да подржавају и подстичу организације које имају циљеве сличне циљевима специјализованог тела; м) Да узму у обзир и према потреби изразе разлоге за забринутост тих организација.

је дужан да подносиоцу притужбе пружи информације о његовом праву и могућности покретања судског или другог поступка заштите, односно препоручује поступак мирења, као и да подноси тужбе за заштиту од дискриминације, као странка у функционалном смислу, а уз сагласност дискриминисаног лица, под условом да поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Повереник је, такође, надлежан да подноси прекршајне пријаве због аката дискриминације инкриминисаних казним делом ЗЗД.

Сет надлежности односи се на унапређивање равноправности. У оквиру ове делатности, Повереник је овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, да прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације, као и да препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

Један део надлежности Повереника односи се на праћење заштите равноправности, о чему Повереник Подноси годишњи извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности.⁸ Када је то потребно, Повереник самоиницијативно или на захтев Народне скупштине подноси и посебан извештај, нарочито у случајевима учестале вишеструке дискриминације, дискриминације која долази од органа јавне власти и случајевима тешких облика дискриминације

У свом деловању Повереник је дужан да успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе.

5. Финансијска средства

Финансијска средства за рад Повереника, његових помоћника и његове Стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије, на предлог Повереника. Финансијска средства морају бити довољна за квалитетан и делотворан рад Повереника, што је један од међународних стандарда. У Париским принципима из 1992. које је усвојила Комисија

⁸ Први извештај Повереник је поднео марта 2011. године. Видети: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Redovan%20godisnji%20izvestaj%202010.pdf>. Закључци Народне скупштине Републике Србије о редовном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2010. годину објављени су у «Сл. гласнику РС», бр. 52/2011.

Уједињених нација за људска права у одељку који се односи на независност и улогу државних независних институција које штите људска права, под тачком 5. наводи се да “национална институција мора имати адекватно финансирање, просторије и довољно особља како би могла да буде независна од владе у свом раду”. ЕЦПРИ у својој Препоруци број 2. из 1997. у принципу пет, који дефинише независност институција за заштиту равноправности, под тачком 1 наводи да се “овим институцијама мора обезбедити довољно средстава да би извршавале своје обавезе ефикасно”.⁹

II ПОСТУПАЊЕ ПОВЕРЕНИКА

1. Поступак по притужбама

Поступак по притужбама због дискриминације има карактер специфичног управног поступка *sui generis*, који је оквирно регулисан ЗЗД, с тим што је начин поступања детаљније уређен Пословником о раду.¹⁰ Пословник о раду, који је донет у складу са чл. 34. Закона о забрани дискриминације, . На поступак пред Повереником сходно се примењују одредбе Закона о општем управном поступку (чл. 40. ст. 4. ЗЗД).

У погледу поступка, ЗЗД и Пословником о раду регулисани су: начин покретања поступка, активна легитимација, садржина и форма притужбе, извиђање и ток поступка, као и одлуке и мере које се доносе у поступку по притужбама.

1.1. Активна легитимација

Поступак пред Повереником покреће се подношењем притужбе. У поступку пред Повереником активна легитимација припада сваком физичком или правном лицу или групи лица која сматрају да им је било којим актом, радњом или пропуштањем извршена дискриминација по било ком основу. Ако се ради о повреди права групе лица, притужбу може

9 У Извештају ЕКПРИ о четвртном циклусу мониторинга, наведено је ЕКПРИ снажно препоручује српским властима да ојачају институцију Повереника за заштиту равноправности тако што ће обезбедити људске и финансијске ресурсе за њено ефикасно функционисање. Видети: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-SRB.pdf>.

10 „Сл. гласник РС“, бр. 34/2011. Пословник о раду Повереник је донео у складу са чл. 34. Закона о забрани дискриминације, којим је прописано да Повереник доноси пословник о раду којим се ближе уређује начин његовог рада и поступања.

поднети било које лице из групе. Поред тога, активно су легитимисане и организације које се бави заштитом људских права и друга лица. Уколико поступак покрене ради заштите конкретног лица, то могу чинити само у име и уз сагласност тог лица (чл. 35. ЗЗД).

1.2. Садржина и форма притужбе

Притужба треба да садржи податке о томе ко је дискриминисан, како је дискриминисан и од стране кога је дискриминисан, као и наводе о доказним средствима која се могу употребити у циљу доказивања истинитости чињеница везаних за акт дискриминације.

Притужба се подноси писмено, у штампаној форми, а може се поднети и путем телефакса, електронском поштом са скенираним поднеском и потписом подносиоца, у електронској форми уз електронски потпис подносиоца, као и усмено на записник. На подношење притужбе се не плаћа такса или друга накнада. Притужба треба да буде потписана. Повереник не поступа по анонимним притужбама.

Према члану 35. ЗЗД притужба се изузетно може поднети и усмено на записник. Законска могућност да се притужба “изузетно” поднесе усмено на записник израз је, пре свега, уважавања чињенице да су, на жалост, многи наши грађани и грађанке неписмени, па им треба омогућити да притужбу поднесу усмено на записник. С друге стране, овакво законско решење мотивисано је и потребом да се подношење притужбе омогући и лицима која услед инвалидитета нису у могућности да саставе притужбу у писаном облику. Служба Повереника обезбеђује да се у подношењу притужбе усмено на записник користе тумачи и преводиоци, како би се лицима са инвалидитетом и лицима која не познају службени језик омогућило подношење притужбе.

1.3. Начела поступка

Поступак пред Повереником спроводи се у складу са начелом самосталности, независности и самосталности, слободне оцене доказа, и непристрасности, законитости, делотворности и економичности, истине, најбољег интереса и поштовања личног интегритета и достојанства личности.

Повереник поступа и одлучује независно и самостално, у складу са Законом о забрани дискриминације. Као независни орган, он самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај. Повереник, према свом уверењу и савести, непристрасно, у складу са сопственом, савесном

и брижљивом проценом чињеница и тумачењем права, одлучује које ће чињенице и околности узети за доказане у поступку пред Повереником.

Основ деловања и одлучивања Повереника чине одредбе Устава, општеприхваћена правила међународног права, потврђени међународни уговори и пракса међународних тела која надзиру поштовање међународних стандарда, ЗЗД и други антидискриминациони закони, као и општа аката која доноси Повереник.

Поступак пред Повереником спроводи се тако да се утврде све битне чињенице и околности што је могуће једноставније, без одуговлачења и са што мање трошкова. За подносиоце притужби поступак је потпуно бесплатан.

У поступку пред Повереником морају се утврдити правилно и потпуно чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног акта. Ради остваривања овог циља, прибављају се докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и доношење законитог и правилног акта.

Повереник поступа поштујући најбољи интерес подносиоца притужбе, односно оштећеног лица, интегритет и достојанство личности, морална, културна и верска убеђења, као и људска права и слободе свих учесника у поступку.

1.4. Ток поступка

Након пријема притужбе, овлашћено лице у Стручној служби Повереника испитује да ли притужба садржи све неопходне елементе. Ако је притужба непотпуна, неразумљива или садржи недостатке који онемогућавају поступање, овлашћено лице у Служби повереника упућује без одлагања захтев подносиоцу притужбе да најкасније у року од 15 дана отклони недостатке, уз навођење недостатака и начина на који се они могу отклонити. Повереник одбацује притужбу: 1) ако подносилац притужбе у остављеном року не отклони недостатке по закључку из члана 20. Пословника, изузев ако сматра да у притужби има основа за поступање по сопственој иницијативи; 2) када утврди да је ненадлежан да одлучује о повреди права на коју подносилац притужбе указује, у ком случају је дужан да подносиоца притужбе обавести о томе који је орган наслежан за пружање правне заштите.

Сагласно чл. 36. ЗЗД, Повереник доноси закључак којим обавештава подносиоца притужбе да се поступак по притужби обуставља, и то из следећих разлога: 1. кад је по истој ствари покренут поступак пред судом или је поступак пред судом правноснажно окончан, 2. када је очигледно

да нема дискриминације на коју подносилац притужбе указује, 3. када у истој ствари већ поступао, а нису поднети нови докази, и 4. када због протеча времена од учињене повреде права немогуће постићи сврху поступања.

Након пријема притужбе и евентуалног отклањања недостатака, притужбе се доставља лицу за које се тврди да је извршило акт дискриминације у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Овом лицу се оставља рок од 15 дана од дана пријема притужбе да се изјасни о наводима у притужби.

Ради пружања делотворне и ефикасне заштите, предмети се према степену хитности разврставају у две категорије: „Неодложно” – када прикупљени подаци указују да је лице услед дискриминације у високом ризику, због штетних последица, могућности понављања, настављања односно прекидања акта дискриминације. Поступак на случају започиње одмах и мишљење односно препорука се даје на најкраћем могућем року; „Редовно” – када прикупљени подаци не указују да је лице услед дискриминације у ризику, мишљење односно препорука даје се у року од 90 дана од подношења притужбе.

У сваком предмету испитује се да ли постоји могућност спровођења медијације. Уколико се ради о дискриминационом спору који је „медијабилан“, странама се предлаже спровођење медијације, у складу са законом којим се уређује поступак медијације. Уколико се обе стране сагласе о спровођењу медијације, споразумно одређују медијатора са Листе овлашћених медијатора, коју утврђује Повереник. Критеријуме и ближе услове за формирање листе овлашћених медијатора прописује Повереник, у складу са законом којим се регулише поступак медијацију.

Медијација се спроводи у року од 30 дана, а изузетно медијација може бити спроведена у дужем року, при чему се мора водити рачуна да поступак пред Повереником мора бити окончан у року од 90 дана (чл. 39. ст. 1. ЗЗД). На поступање у медијацији примењују се правила закона којим се регулише поступак медијације. Ако се стране не сагласе о спровођењу медијације, као и онда када медијација не резултира склапањем споразума, поступак пред Повереником се наставља.

У току поступка врше се потребна истраживања и тестирања, прикупљају и проучавају ставови у међународној и упоредној пракси, прикупљају статистички и други подаци у циљу целовите правне анализе предмета. Чињенично стање утврђује се увидом у поднете исправе, узимањем изјаве од подносиоца притужбе, лица против којег је притужба поднета и другог лица, као и на сваки други погодан начин, у складу са законом, а према околностима случаја.

5. Мишљења, препоруке и мере

На основу резултата извиђања, Повереник за заштиту равноправности доноси одлуку, у форми мишљења, о томе да ли је извршена дискриминација (чл. 39. ст. 1. ЗЗД). Ово мишљење доставља се подносиоцу притужбе и лицу против којег је притужба поднета. Уз мишљење да је извршена дискриминација Повереник издаје и препоруку лицу против којег је поднета притужба о начину отклањања повреде права (члан 39. став 2. ЗЗД), остављајући му рок од 30 дана да поступи по препоруци и отклони повреду права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи по препоруци и отклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке, као и да о томе обавести Повереника. Уколико се то не догоди, Повереник је овлашћен да донесе решење којим дискриминатору изриче меру опомене и оставља му нови рок од 30 дана за отклањање повреде права. Решење је коначно и против њега није допуштена жалба. Уколико у новом року од 30 дана дискриминатор не отклони повреду права, Повереник је овлашћен да о томе обавести јавност (чл. 40. ЗЗД).

6. Покретање парнице за заштиту од дискриминације

Одредбом чл. 33. ЗЗД, Повереник је овлашћен и на подизање тужбе за заштиту од дискриминације. Законодавац оставља Поверенику да сам процени потребу за подизањем тужбе. Треба имати у виду да парница за заштиту од дискриминације није инструмент који се користи против дискриминатора када он није поступио по препорукама повереника. Наиме, овлашћење Повереника за заштиту равноправности да покреће парнице заштиту од дискриминације омогућава му да покреће тзв. стратешке парнице, а то су парнице путем којих, као тужилац у парници, допринеси правилном тумачењу и доследној примени антидискриминационих прописа, утиче на подизање свести јавности, охрабрује жртве дискриминације да сами подижу тужбе и траже судску заштиту, својим деловањем утиче на трајне промене у понашању правних субјеката и сл.¹¹

Према чл. 33. т. 3. ЗЗД, Повереник је у судском поступку странка у функционалном смислу. Тужбу подиже у своје име, с тим што му је неопходна сагласност дискриминисаног лица, уколико се дискриминација искључиво односи на конкретно лице. У случајевима

¹¹ О стратешким антидискриминационим парницама, детаљно: Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice, Interrights, Nottingham, 2004.

дискриминације групе лица повезаних истим личним својством није му, међутим, неопходна сагласност дискриминисаних лица, што произлази из чл. 46. ст. 2. ЗЗД.

Одредбама ЗЗД прописане су две групе антидискриминационих (грађанскоправних) захтева, који се могу остварити вансудским путем и судским путем, подизањем тужбе. Једну групу грађанскоправних захтева чине они којима се остварује превентивна заштита, тј. који су намењени спречавању дискриминације, док су у другој групи они којима се остварује реститутивна¹² заштита, тј. којима се санирају последице дискриминације. Потреба за превентивном заштитом постоји кад је једно лице (или група лица) угрожено од дискриминације јер постоји опасност да ће бити извршена, односно поновљена одређена дискриминаторна радња.¹³ Реститутивна заштита остварује се након извршене дискриминације и њоме се уклања стање дискриминације, односно последице дискриминације.¹⁴

Повереник у тужби може истаћи све антидискриминационе правозаштитне захтеве превентивног и реститутивног карактера предвиђене чл. 43. ЗЗД, изузев захтева за накнаду материјалне и нематеријалне штете, које може истаћи искључиво дискриминисано лице.¹⁵

Повереник тужбом може тражити да суд на ауторитативан и несумњив начин утврди да је тужени дискриминаторски поступао према одређеном лицу (захтев за утврђење). Потреба за пружањем овог вида правне заштите постоји кад дискриминатор оспорава да је радња коју је предузео или пропустио да предузме недопуштена, тврдећи да је његово понашање допуштено, укључујући и створено стање. Могућност да се овај вид правне заштите остварује самостално, подизањем тужбе

12 У литаратури се реститутивна заштита назива и реактивном. (Видети: Водинелић, В., Тужбе за заштиту од дискриминације, у: Антидискриминационо право, Водич, Гајин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређење правних студија, Београд, 2008, стр. 31).

13 Видети: Петрушић, Н., Грађанскоправна заштита од дискриминације на простору Западног Балкана, у: Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, тематски зборник радова, св. 2. Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2010., стр. 157-170.

14 Детаљно: Узелац, А., *Postupak pred sudom*, у: Grgić, A., Potočnjak, Ž., Rodin, S., Selanec, G., Šimonović Einwalter, T., Uzelac, A., *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, <http://www.ombudsman.hr/dokumenti/vodic.pdf> (приступ 02. 05. 2010).

15 У ЗЗД за захтеве се користи израз „тужба“. Овакав начин изражавања није сасвим коректан јер игнорише основне поставке о самом појму тужбе. Уместо израза „тужба“, ваљало би користити адекватан правно-технички израз „захтев“.

за утврђење, оправдана је у ситуацијама када је ова заштита довољна, било зато што није заинтересован за друге видове заштите, било зато што нису испуњени услови за пружање других видова заштите.

Тужбом коју подиже, Повереник може тражити забрану извршења радње од које прети дискриминација, забрану даљег вршења радње дискриминације, односно забрану понављања радње дискриминације (захтев за пропуштање). Истицање захтева за пропуштање умерено је ка остваривању превентивне заштите – спречавању вршења акта дискриминације, односно спречавању понављања акта дискриминације. Овом кондемнаторном тужбом Поверилац од суда тражи да туженом наложи да се суздржи: – од даљег вршења (повнављања) исте оне радње коју је раније био извршио, а чије је извршење представљало акт дискриминације, тј. повреду права на једнако поступање; – од радње коју још није започео да врши, а чије би извршење представљало акт дискриминације. Ова тужба је посебна врста кондемнаторне тужбе којом се тражи издавање заповести туженом да изврши специфичну чинидбу – да пропусти радњу чије би предузимање било у супротности са његовом обавезом да такву радњу на предузима. И у погледу ове тужбе важи опште правило да чинидба треба да буде доспела у тренутку подизања тужбе, при чему се сматра да је она доспела ако је тужени већ извршио радњу која је противна његовој обавези да такву радњу не предузима. Када су у питању тужбе за пропуштање у дискриминационим стварима, издавање забране извршења одређене радње може се, међутим, тражити и кад такву радњу тужени уопште није извршио. Захтев ће бити усвојен само уколико тужилац успе да докаже да постоји опасност од извршења радње и да би њено извршење представљало акт дискриминације. Опасност мора бити конкретна и реална, а не апстрактна и нереална, што значи да у конкретном случају постоје јасне индиције које упућују на закључак да ће радња заиста бити извршена. Пресуда којом се усваја захтев за пропуштање подобна је за принудно извршење јер се ради о осуђавној (кондемнаторној) пресуди, којом се туженом налаже да се на одређени начин понаша: да се суздржава од вршења одређене радње. Као тужилац у парници, Повереник је овлашћен на покретање поступака за принудно извршење ове пресуде.

Повереник је, такође, овлашћен да у тужби истакне захтев за уклањање дискриминације, који је посебан правозаштитни захтев којим се тражи да дискриминатор предузме једну или више радњи којима уклања (отклања, одстрањује) стање дискриминације. Истицању захтева за уклањање има места у ситуацијама кад акт је дискриминације

произвео стање супротно забрани дискриминације, а то стање још увек траје. Пошто је узрок тако насталог противправног стања неко понашање дискриминатора (радња или пропуштање), постоји потреба да дискриминатор предузме радњу како би се елиминисао извор дискриминације. Овом кондемнаторном тужбом Повереник тражи од суда тражи да туженом наложи да изврши једну или више радњи којима ће одстранити (уклонити) пендентно стање дискриминације. Захтев за уклањање дискриминације садржан у тужби је реститутивни антидискриминациони захтев, који се истиче након извршене дискриминације, а његов циљ је да се уклони произведено стање дискриминације, односно да се ситуација врати у стање у којем се налазила пре повреде права на једнако поступање. Повереник је дужан да у тужбеном захтеву којим тражи уклањање дискриминације прецизно наведе радњу, односно радње на чије предузимање тужени треба да буде осуђен,¹⁶ будући да се њиме, као и сваким другим тужбеним захтевом, мора тражити пружање правне заштите прецизно одређене и конкретне садржине.¹⁷ Сагласно томе, Повереник је дужан, опредељујући садржину пресуде коју од суда тражи, да прецизно наведе које то радње тужени треба да предузме ради отклањања стања дискриминације јер ако то не учини суд га ће, поступајући у складу са правилима процесног права, позвати да у одређеном року отклони овај недостатак. Уколико тужилац не поступи по налогу суда, сматраће се да је тужба повучена, а ако врати тужбу без потребне допуне, тужба ће бити одбачена.¹⁸

16 Антидискриминационим нормама није могућно, по природи ствари, именовати и ближе одредити које су то радње чије предузимање може отклонити стање дискриминације, као што није могућно таксативно набројати све акте дискриминације. У сваком случају, то мора бити нека радња која је подобна да се њеним предузимањем отклони стање дискриминације. Сагласно томе, радња може бити фактичке или правне природе, тј. може се састојати извршењу неких телесних аката или у предузимању неких правних аката. Понекад ће бити потребно да суд осуди туженог на извршење већег броја радњи само фактичке, само правне или и фактичке и правне природе. С друге стране, радња може бити такве природе да је може извршити не само тужени дискриминатор, већ и било које друго лице (заменљива радња) или радња коју може извршити само тужени дискриминатор (незаменљива радња). Ово разликовање нема посебан значај с аспекта одлучивања о основаности тужбеног захтева, али је од изузетног значаја у поступку принудног извршења одлуке којом је усвојен захтев за уклањање дискриминације јер се радње принудног извршења обавезе туженог дискриминатора, па и сама могућност извршења, знатно разликују у зависности од типа радње на чије је предузимање он осуђен.

17 Чл. и 187. Закона о парничном поступку, „Сл. гласник РС”, бр. 125/2004 и 111/2009.

18 Чл. 103. ст. 4. ЗПП.

Коначно, Повереник у тужби може истаћи и захтев за објављивање пресуде (публикациони антидискриминациони захтев), који је несамостални, акцесорни захтев. Њиме се тражи да дискриминатор о свом трошку објави судску пресуду којом је утврђена дискриминација.

7. Подношење прекршајне пријаве

Према чл. 33. т. 4. ЗЗД, Повереник је овлашћен да подноси прекршајне пријаве због повреде права из ЗЗД. Иако то није изричито предвиђено ЗЗД, треба узети да је Повереник овлашћен на подношење прекршајних пријава и због аката дискриминације који су инкриминисани као прекршаји посебним антидискриминационим прописима садржаним у Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом,¹⁹ Закону о равноправности полова²⁰ и др.

8. Упозоравање јавности о случајевима дискриминације

У складу са чл. 33. т. 6. ЗЗД, Повереник је овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације. Повереник то чини на основу поднетих притужби, путем сазнања из средстава јавног информисања и других извора информација. У упозорењу јавности Повереник указује на начин вршења дискриминације, извршиоце дискриминације, појединце и групе према којима су извршени најчешћи, типични и тешки облици дискриминације, уз обавезну заштиту података о личности, на повређене одредбе о забрани дискриминације, као и на последице или могуће последице најчешћих, типичних и тешких облика дискриминације.

9. Остале надлежности

У оквиру своје превентивне функције, Повереник је овлашћен да препоручи органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности и унапређења заштите од дискриминације. Он је дужан да прати спровођење закона и других прописа у области заштите равноправности и забране дискриминације, да даје мишљења о нацртима закона и других прописа, иницира доношење нових и измену важећих прописа, као и да подноси народној скупштини годишње и посебне извештаје о стању у области заштите равноправности (чл. 33. ЗЗД).

19 „Сл. гласник РС“, бр. 33/06.

20 „Сл. гласник РС“, бр. 104/09.

У свом раду Повереник остварује сарадњу са Народном скупштином, органима и телима која обављају сродне послове или се баве заштитом људских права и слобода односно заштитом равноправности, државним органима, органима аутономне покрајине и локалне самоуправе и јавним службама, удружењима, научним и образовним институцијама у земљи и иностранству.

Коришћена литература

Водинелић, В., Тужбе за заштиту од дискриминације, у: Антидискриминационо право, Водич, Гајин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређење правних студија, Београд, 2008.

Закон о парничном поступку, чл. 103. ст. 4. ЗПП и 187. „Сл. гласник РС”, бр. 125/2004 и 111/2009.

Орловић, С., Независна тела - четврта грана власти или контролор власти, у: Савремена држава: структура и социјалне функције (пр. Вукашин Павловић и Зоран Стојиљковић), Београд, 2010.

Петрушић, Н., Грађанскоправна заштита од дискриминације на простору Западног Балкана, у: Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, тематски зборник радова, св. 2. Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2010.

Узелац, А., Postupak pred sudom, у: Grgić, A., Potočnjak, Ž., Rodin, S., Selanec, G., Šimonović Einwalter, T., Uzelac, A., Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije, <http://www.ombudsman.hr/dokumenti/vodic.pdf> (приступ 02. 05. 2010).

„Сл. гласник РС“, бр. 22/2009.

„Сл. гласник РС“, бр. 33/06.

„Сл. гласник РС“, бр. 104/09.

„Сл. гласник РС“, бр. 34/2011.

European Network of Equality Bodies (Equinet) <http://www.equine-teurope.org/361.html>.

Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice, Interrights, Nottingham, 2004.

http://www.equineteurope.org/practices_of_independence_to_print_1.pdf

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Redovan%20godisnji%20izve-staj%202010.pdf>.

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-SRB.pdf>

Проф. др Невена Петрушић, Повереник за заштиту равноправности - улога, надлежност..., *Радно и социјално право*, стр. 19-36, XV (2/2011)

Nevena Petrušić, Commissioner for Protection of Equality of the Republic of Serbia

COMMISSIONER FOR PROTECTION OF EQUALITY - THE ROLE, JURISDICTION AND MODE OF OPERATION IN CASES OF DISCRIMINATION

Summary

The organisational and functional aspect of work of the Commissioner for Protection of Equality, an autonomous and independent body, specialised in the fight against discrimination, is reviewed in the paper. The guarantees of the institution's independence and jurisdictions are in the focus. The procedure following the complaints against discrimination is analysed thoroughly, as well as the mode of its initiation, the circle of actively legitimised subjects, the flow of the procedure, the mode of establishing a factual state, and the potential outcome of this procedure. Adequate attention is paid to the instruments of civil law protection and criminal law protection against discrimination, as well as the manner of realisation of the statutory authorisation of the Commissioner in the areas of discrimination prevention and realisation and advancement of equality.

Key words: *Commissioner for Protection of Equality , discrimination, protection.*

МОДАЛИТЕТИ УЧЕШЋА РАДНИКА У КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЉАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: Учешће радника у корпоративном управљању предмет је законодавног и аутономног уређења. Модалитети учешћа радника у корпоративном управљању су различити. Основни су учешће у органима управе компаније, партиципација у економској структури компаније (акционарство радника) и учешће у форми информисања и консултовања непосредно или посредством посебног тела попут савета радника. Ови модалитети се разликују од државе до државе а често и од компаније до компаније у оквиру исте државе. С обзиром да су радници један од интересних субјеката компаније, то исте морају да уносе новине у пракси учешћа радника у корпоративном управљању, да их прилагоде задовољењу нових захтева и искористе нове могућности у циљу постизања и унапређења заједничких интереса (интеграција рада и капитала).

У раду су посебно анализирани модалитети учешћа радника у управљању у компанијама у појединим државама чланицама ЕУ, учешће радника у управљању у Европској компанији (СЕ), и у Србији.

Кључне речи: компанија радник, корпоративно управљање, савет запослених, Европска компанија.

* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, email dvujisic@jura.kg.ac.rs

** Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини, email mijal.stojanovic@pr.ac.rs

Рад примљен: 12.11.2011.

Рад прихваћен: 20.11.2011.

УВОД

Познато је да резултат пословања компаније није само резултат рада управе, односно менаџера и власника, већ *тимског рада* који спаја доприносе и других учесника и њихових интереса, и то пре свега радника. Компаније треба да схвате да су доприноси свих заинтересованих страна важан извор за изградњу конкурентне и профитабилне компаније, као и да препознају интересе заинтересованих страна. Стога је у интересу компанија да негују сарадњу са заинтересованим странама ради њиховог доприноса дугорочном успеху компаније. Улога наведених учесника и њихово међусобно деловање је различито у појединим државама. Ови односи подлежу делом законским прописима, делом аутономним актима, пословном праксом самих компанија, али све више и тржишним законитостима. Улога националног законодавства није ни занемарљива нити мања, нити се губи одговорност владе за обликовање делотвореног регулаторног оквира који пружа довољну флексибилност да омогући ефикасно функционисање тржишта и одговори очекивањима како власника (акционара) тако и других заинтересованих субјекта.

Модалитети за учешће радника у корпоративном управљању зависе од националних закона који обезбеђују институционалност и јединственост форме у целој земљи и у свим привредним гранама и посебних аутономних правних аката (колективни уговори, оснивачки акт, статут) и могу бити различити не само у појединим државама већ и појединим компанијама у оквиру исте државе. Модалитети учешћа радника у корпоративном управљању су различити: учешће у управљању путем представника радника у управним и/или надзорним одборима (*саодлучивање*); учешће кроз постојање представничких тела, као што је савет радника, чија је улога у односу на управни и/или надзорни одбор компаније, пре свега, консултативна при доношењу одлука који се тичу радника (није тело које саодлучује, односно и кад саодлучује то се не односе на вођење послова већ на социјална питања)¹; даље, то су облици власништва радника над акцијама (акционарство радника)². Међутим, у најширем смислу, то је и учешће радника у добити компаније; приступ информацијама које су од интереса за раднике; постојање независних фондова за инвестирање у знања радника, пензије, и сл.; такође, и право радника да слободно саопштавају своја мишљења о нелегалној

1 О Савету запослених, детаљније, Б. Лубарда, (Европски) савет запослених, Право и привреда, Београд, 5-8/2008, стр. 1007-1019.

2 Детаљније, М. Васиљевић, Акционарска друштва запослених, Правни информатор, Београд, бр. 5/2000, стр. 1-4.

и неетичкој пракси органима компаније непосредно или преко својих заступничких тела, приступ независном члану одбора, ревизорске или етичке комисије, постојање омбусмана за жалбе, поверљиви телефони или е-меил за пријем таквих тврдњи. Сви ови механизми су еволутивни и треба их посматрати у светлу значајних промена околности. Да би остале конкурентне у околностима које се мењају, компаније морају уносити новине у пракси учешћа радника у корпоративном управљању и прилагодити их задовољењу нових захтева и искористити нове могућности у циљу постизања и унапређења заједничких интереса (не конфликт рада и капитала него интеграција рада и капитала³).⁴

УЧЕШЋЕ РАДНИКА У КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЉАЊУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1. УОПШТЕ

Учешће радника у корпоративном управљању у државама чланицама ЕУ нема једнообразан модалитет. Увидом у системе учешћа запослених у управљању компанијама у државама чланицама ЕУ показује се да државе имају различите приступе и да не постоји јединствено регулисање. У неким државама оно није уопште законски уређено, тако да је у целости препуштено статутарном регулисању и вољи акционара (Велика Британија). У другим, пак, државама ово питање јесте законски уређено, али, опет, на различите начине. Битно зависи од прихваћеног система управљања тј. да ли се ради о једнодомном систему управљања, или о дводомном систему управљања, или, пак, о мешовитом систему управљања (сама компанија бира између једнодомног и дводомног организовања управљања). Бројне разлике су разлог да није био прихваћен предлог Пете директиве о структури органа акционарског друштва, односно уређење учешћа радника у управљању *Societas Europaeae* - SE.

Ако се узме у обзир да је питање учешћа радника у управљању у компанијама једно од основних вредносних питања сваког друштва (државе), које истовремено зависи од система корпоративног управљања, распореда моћи социјалних партнера и њихових интереса, на крају крајева и од историјског и економског развоја појединачног друштва (државе), таква различитост није изненађујућа. С обзиром на то да

3 Види, Touraine A, Постиндустријско друштво, Београд, 1998, стр. 260.

4 Види, ОЕСД Принципи корпоративног управљања, 2004, IV.

заједничко право не захтева никаква обавезујућа правила за обликовање права која важе за национална акционарска друштва, национални законодавци имају при томе одрешене руке.

2. НЕМАЧКА

Према немачком дводомном систему управљања, управа је одговорна за свакодневно пословање компаније а надзорни одбор именује управу. Надзорни одбор је састављен од представника акционара и представника радника. Представнике радника бирају радници и они имају исти положај (права, обавезе, одговорност) као и предстваници акционара.

Законом о радничком саодлучивању у рударској, железарској (*индустрија гвожђа*) и индустрији челика из 1951. године уведен је паритетни систем саодлучивања у надзорном одбору. Једну половину чланова надзорног одбора именују синдикати и раднички одбори, а другу половину акционари. Један члан који је председник, је неутралан и независан (како од радника тако и од акционара). Њега именује скупштина акционара на предлог надзорног одбора. Надзорни одбор, такође, именује тзв. радничког директора у управи друштва, при чему представник радника има право вета.

Законом о радничким одборима из 1952. године, радничко саодлучивање раширено је изван подручја рударске, железарске и челичне индустрије, па је уведено трећинско учешће радника у управљању. Сва акционарска друштва и друштва с ограниченом одговорношћу са 500 до 2000 радника имају трећину места у надзорном одбору која су резервисана за представнике радника, док друге две трећине бирају акционари на скупштини (2004. године усвојен је нови закон који не мења битно оквир старог, већ поједностављује правила о избору представника радника и уређује нека мање важна питања која досада нису била изричито законом уређена).

Како синдикати трећинским саодлучивањем нису били задовољни, то је 1976. године усвојен Закон о радничком саодлучивању којим се уводи тзв. квази паритетно саодлучивање у свим друштвима капитала и задругама која имају више од 2000 радника. По том моделу једна половина места у надзорном одбору припада предстваницима акционара, а друга половина предстваницима радника, при чему председника надзорног одбора, чији је глас одлучујући приликом нерешеног гласања, именују акционари, док потпредседника именују радници. Представници радника у надзорном одбору немају право вета приликом именовања радничког директора.⁵

5 Види, Kluge N, Stollt M, The European Company - Prospects for Worker Board-

3. ФРАНЦУСКА

Акционарска друштва у Француској могу да бирају између три система управљања: једнодомни систем са управним одбором и председником - генералним директором, дводомни систем са управом и надзорним одбором и најновији из 2001. године, модификовани једнодомни систем, у којем је функција председника управног одбора одвојена од функције генералног директора. О систему управљања слободно одлучује друштво (опредељује се статутом који доноси скупштина).⁶

Радници имају законско право учешћа у управном одбору, односно надзорном одбору ако учествују у основном капиталу друштва у износу који прелази 3% основног капитала Тада имају право да именују своје представнике; ако управа у годишњем извештају констатује да радници у друштву или повезаним друштвима имају више од 3% акција, једног или више чланова управног одбора, у једнодомном систему управљања, односно надзорног одбора, у дводомном систему управљања које именује скупштина на предлог радника акционара. У другим друштвима, учешће радника у управљању је могуће ако је тако одређено статутом и зато је у домену акционара.

Статутом се може одредити да поред представника радника - акционара чланови управног одбора буду и представници радника независно од својства акционара у друштву или повезаним друштвима са статутарним седиштем у Француској. Њихов број не може прећи четири, односно пет у друштвима која се не котирају на организованом тржишту нити може бити већи од трећине свих чланова управног одбора. Представници радника не улазе у квоту од 18 чланова који је највећи дозвољени број чланова управног одбора. Право да буду изабрана имају лица који су у друштву или повезаним друштвима запослена најмање две године, а активно право да бирају имају сви радници у друштву са седиштем на територији Француске. Кандидате предлажу репрезентативни синдикати или 20 радника, односно 100 у друштвима која имају више од 2000 радника. Чланство у управном одбору је неспојиво с функцијом синдикалног заступника, чланством у радничком

Level Participation in the Enlarged EU. Social Development Agency and European Trade Union Institute for Research, Education and Health Safety, Brussels, 2006, str. 72; du Plessis, Jean j, Otto Sandrock, The Rise and Fall of Supervisory Codetermination in Germany. Int. Company and Commercial Law Review, 2/2005, str. 69-70.

⁶ Le Nabasque v Hopt, Klaus, Patrick C. Leyens, Board Models in Europe. Recent developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France and Italy, ECGI Working Paper, br. 18/2004, стр. 16.

савету, као и чланством у неке одборе друштва (за здравство, безбедност и радне односе). Оpozив је могућ из оправданог разлога одлуком суда.⁷

У пракси је релативно мало друштава с представницима радника у органима друштва, који нису акционари. Поред тога, представници радника у већини случајева нису представници радника него представници радника - акционара.⁸

У дводомном систему управљања (прихваћен је у мање од 10% акционарских друштава у Француској, али међу њима су нека од најзначајних) статутом се може одредити да поред представника радника - акционара, чланови надзорног одбора буду представници радника који нису акционари у друштву или повезаним друштвима са статутарним седиштем у Француској. У надзорном одбору не може бити више од четири представника радника, односно више од трећине чланова одбора. Представници радника не улазе у квоту минималног ни максималног броја чланова одбора. У погледу избора, услова, мандата, опозива сходно се примењу правила као код једнодомног модела.⁹

4. СЛОВЕНИЈА

Закон о привредним друштвима Словеније из 2006. године¹⁰ предвиђа и једнодомни систем управљања (с управним одбором) и дводомни систем управљања (с управним одбором и надзорним одбором), остављајући самом акционарском друштву да се определи за један од њих, у свом оснивачким акту и статуту.

Учешће радника у управљању акционарским друштвима с дводомним системом управљања уређено је Законом о учешћу радника у управљању.¹¹ У дводомном систему управљања радници имају своје представнике у надзорном одбору као и у управи. Број представника радника у надзорном одбору одређује се статутом и не може бити мањи од једне трећине нити већи од половине свих чланова надзорног одбора. Представнике радника бира и опозива одбор радника. Председник надзорног одбора је представник акционара и при нерешеном гласању његов глас је одлучујући. У друштвима која имају више од 500 радника обавезан је раднички директор, кога у управу друштва предлаже одбор радника а именује надзорни одбор. Овај директор, у оквиру права и

7 Види, Л. 225-27/32. Code de commerce.

8 Види, Kluge N, Stollt M, ..., стр. 71.

9 Види, Л. 224-79. и Л. 225-80. Code de commerce.

10 Закон о господарских дружбама, Урадни лист РС, шт. 42/06, чл. 703.

11 Закон о соделовању делавцев при управљању, Урадни лист РС, шт. 42/93, 61/00, 56/01

обавеза која припадају сваком члану управе, заступа и представља интересе радника у погледу кадровских и социјалних питања.

У једнодомном систему управљања, радници именују једног од три члана управног одбора и представника у комисије управног одбора. Ово није обавезно у мањим акционарским друштвима. Број представника радника зависи од броја чланова управног одбора, тако да ако одбор има од три до пет чланова радници именују једног представника, ако има од шест до осам онда два представника, ако управни одбор има од девет до једанасет чланова тада три представника, итд. Ако је у управни одбор именован представник радника а акционарско друштво има више од 500 радника, на предлог одбора радника, управни одбор именује извршног директора, из реда представника радника, који у оквиру права и обавеза која припадају свим извршним директорима, обавља послове заступања и представљања интереса радника у погледу кадровских и социјалних питања. Представник радника не може бити председник управног одбора.¹²

5. ЕВРОПСКА КОМПАНИЈА – СОЦИЈЕТАС ЕУРОПЕН

Учешће радника у управљању Европском компанијом (у даљем тексту: СЕ) заснива се на постизању договора као резултату преговарања између управе и представника радника. Ако то не буде успешно, обликован је систем тзв. стандардних правила. Одлука о врсти и обиму учешћа радника у новоформираном СЕ је, дакле, најпре препуштена договору између радника и управе. Ако договор није постигнут примењује се начело *бефоре анд афтер* *принципле*, које, на једној страни, признаје радницима ниво учешћа који је имала компанија с највишим стандардом учешћа радника у управљању (за свако сужење постојећих права захтева се квалификована већина), и на другој страни се омогућава такође да СЕ не уведе учешће радника ако оно није постојало ни у једном од компанија које оснивају СЕ.

Учешће радника у управљању СЕ уређено је Директивом Савета 2001/86/ЕС од 8.10.2001. године о допуни статута СЕ у погледу учешћа радника у СЕ (:Д-СЕ) којом се допуњује Уредба Савета бр. 2157/2001 о статуту СЕ (:У-СЕ). Основни начини учешћа радника у компанији су обавештавање, консултације и партиципација, при чему је ово последње са аспекта радника најзначајније. Партиципација значи право (учешће) у избору или именовану у надзорном или управном одбору компаније

¹² Hojnik J, Slovenian Law on Employee Co-determination-making and the European Company Statute, Country report: Slovenia, SE Europe, 2006.

или право предлагања именована или противљења именовању чланова у надзорни или управни одбор компаније.¹³

Управа компаније која планира оснивање СЕ мора што пре по објављивању оквирних услова за оснивање обавити све потребно за почетак преговора са представницима радника о уређењу њиховог учешћа у СЕ.¹⁴ Покретање и одговорност за почетак преговора је на страни управе, тако да радници нису обавезни на покретање преговора.¹⁵ Спровођење преговора је услов за упис СЕ у регистар.¹⁶ Преговори почињу тако што се образује посебно преговарачко тело и трају до шест месеци, а по споразуму страна највише једну годину од образовања посебног преговарачког тела.¹⁷

Посебно преговарачко тело је орган који у преговорима заступа интересе свих радника компанија учесника у оснивању СЕ. Опште правило при његовом образовању је да свака држава, у којој имају компаније које оснивају СЕ раднике, у преговарачком телу учествује са најмање једним представником (принцип је сразмерност броју радника које у свакој држави чланици запошљавају компаније које оснивају СЕ). Ако СЕ настаје спајањем (фузијом) морају бити изабрани, односно именовани додатни чланови, јер спајањем једна или више компанија престаје постојати, па је зато радницима потребна додатна заштита.¹⁸ Државе чланице у националном законодавству одређују метод избора или именовања чланова посебног преговарачког тела. Одређују такође да ли се као чланови појављују представници синдиката без обзиром на то да ли су или нису запослени у компанијама које оснивају СЕ.¹⁹

Споразум о учешћу радника, који одређује начин њиховог учешћа у СЕ, заснива се на начелу аутономије уговорних страна. Споразум закључују надлежни органи компанија учесника и посебно преговарачко тело, ако је у њему постигнута потребна већина за прихватање споразума. Ако СЕ настаје конверзијом, тада споразум мора радницима обезбедити макар такво учешће које је претходно, пре конверзије, постојало.²⁰

13 Детаљније, М. Стојановић, Статут Европског предузећа - кључни правни документ за уостављање јединственог тржишта ЕЕЗ, Привредно-правна пракса, Београд, 1991, бр. 61-64.

14 Види, чл. 3 ст.1 Д-СЕ.

15 Negotiation on worker involment in the SE. European Trade Union Confederation, Wprkind Paper, 2001/3.

16 Види, чл. 12/ ст. 2. У-СЕ.

17 Види, чл. 5. Д-СЕ

18 Види, чл. 3. ст. 2а Д/СЕ

19 Види, чл. 3 ст. 2б Д-СЕ

20 Види, чл. 4. ст. 4. Д-СЕ

Стандардна правила (*стандард рулес*) о учешћу радника у СЕ се употребљавају ако су се стране у преговорима договориле о употреби стандардних правила или ако се у року од шест месеци, односно годину дана од образовања преговарачког тела не постигне споразум (надлежни орган странке учеснице у преговорима одлучи да се примене стандардна правила или посебно преговарачко тело одбије или прекине преговоре).²¹ Стране (једна или друга страна) могу спречити регистрацију СЕ ако не потпишу споразум или не прихвате употребу стандардних правила.²² Стандардна правила о учешћу радника одређују државе чланице националним законодавством и морају бити у складу са одредбама додатка директиви. Додатак се састоји из три дела. Први део додатка садржи правила о саставу тела које заступа раднике, друга два на облике учешћа радника и то обавештавање и консултовање (други део) и на партиципацију (трећи део). Обавештавање и консултовање представљају минимални стандард, који се узима ако компанија пре настанка СЕ није имала никакве облике учешћа радника, док партиципацију у СЕ није обавезно увести ако је ниједна од компанија учесника оснивања СЕ није претходно имала. Приликом израде директиве постојао је и решење које је предвиђало минимално 1/5 партиципације како у надзорном тако и у управном одбору СЕ.²³

Стандардна правила националног законодавства, која се односе на партиципацију, примењују се под одређеним условима и у одређеном обиму, пре свега с обзиром на то, о којој врсти оснивања СЕ се ради (Д-СЕ узима у обзир различите степене опасности које за раднике значе различити начини образовања СЕ²⁴). Ако акционари определе у статуту систем управљања без партиципације радника, стандардна правила предвиђају саодлучивање у једнодомном систему као у дводомном систему управљања. Ако у различим компанијама учесницама оснивања СЕ постоји више од једног облика саодлучивања, преговарачко тело ће одлучити који од тих облика ће прихватити у СЕ.

Ако СЕ настане конверзијом, стандардна правила за партиципацију се примењују ако је партиципација постојала у конвертованој компанији. У СЕ се употребљава исти начин партиципације као у конвертованој компанији. Конвертована компанија са седиштем у држави чланици које не познаје партиципацију радника такође по конвертовању у СЕ не

21 Види, чл. 7/1 Д-СЕ

22 Види, чл. 12. ст. 2. У-СЕ

23 Чл. 83. Давингновог предлога/извештаја

24 Види, Keller, Berndt, *The European Company statute: Employee involvement-and beyond*, *Industrial Relations Journal* 33, 2002, стр. 428.

би морала да уводи партиципацију. У-СЕ при конвертовању уградила је додатно осигурање за заштиту интереса радника. Наиме, земље чланице могу условити конверзију гласањем квалификоване већине или једногласношћу у органу компаније која се конвертује и у којој је организовано учешће/партиципација радника; поред тога, седиште не може бити премештено из једне земље чланице у другу истовремено с извршеном конверзацијом, што у пракси значи одређени начин заштите постојећих система партиципације.²⁵

Ако СЕ настане спајањем (стицањем или оснивањем новог предузећа), стандардна правила за партиципацију се примењују ако је пре регистрације СЕ партиципација (један или више облика) већ постојала (у једној или више компанија) и ако је обухватала најмање 25% свих радника (у свим компанијама учесницама спајања). А ако је пре регистрације СЕ партиципација постојала али је обухватала мање од 25% свих радника, ако тако одлучи преговарачко тело (ако се сагласи са партиципацијом) и ако држава чланица није применила клаузулу искључења (клаузула искључења у потпуности искључује употребу партиципације у СЕ).²⁶ У том случају, регистрација СЕ је могућа ако је постигнут споразум о учешћу радника у СЕ који укључује партиципацију, или ако ниједна од компанија пре регистрације није имала партиципацију (чл. 12/3 У-СЕ). Ако се ради о оснивању холдинг СЕ или оснивању друштва кћери СЕ, стандардна правила за партиципацију се примењују ако је пре регистрације СЕ партиципација (један или више облика) већ постојала (у једној или више компанија) и ако је обухватала најмање 25% свих радника (у свим компанијама учесницама спајања), а ако је пре регистрације СЕ партиципација постојала али је обухватала мање од 25% свих радника, ако тако одлучи преговарачко тело (чл. 7. ст. 3. (ц) Д-СЕ). Садржина стандардних правила о партиципацији је у сва ова три случаја оснивања (фузија, холдинг, друштво кћер) једнака. Радници и/или њихово представничко тело (нпр. одбор радника, и сл.) има право избора, именовања, предлагања именовања или противљења именовању дела чланова органа СЕ (њихов број је једнак највећем важећем броју у компанији учеснику оснивања СЕ пре регистрације СЕ).²⁷ Формулација различитих облика утицаја радника на чланство у органима СЕ обухвата све тренутно постојеће начине партиципације у државама чланицама.

25 Види, чл. 37. ст. 8. и 3. У-СЕ.

26 Види, чл. 7. ст. 2. (б) и 3. Д-СЕ

27 Види, део 3: стандардна правила за партиципацију (б), Д-СЕ

Пошто Директива о учешћу радника у СЕ веома подробно уређује поједина питања учешћа радника у СЕ, националним законодавствима не преостаје великог простора за допуну, зато су закони за увођење директиве у национално право прилично техничке природе, при чему се уређују, пре свега, два питања: (1) поступак преговарања и закључење споразума између преговарачких тела радника и надлежних органа компанија учесника оснивања и (2) стандардна правила учешћа радника, која се узимају у обзир када преговарачке стране не постигну споразум.²⁸

УЧЕШЋЕ РАДНИКА У КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЉАЊУ У СРБИЈИ

Закон о привредним друштвима из 2004. године²⁹ не предвиђа партиципацију запослених у управљању привредним друштвима (чланство у управним и надзорним одборима), али, ипак, садржи неке одредбе чији је циљ *мотивација* запослених на откуп акција (опција за упис акција³⁰, дозвољеност кредитирања откупа акција, односно удела, флексибилнији режим повећања основног капитала новом емисијом акција издавањем акција запосленима). Очигледно је да је наше (привредно) законодавство напустило императивно учешће у (корпоративном) управљању као доминантан облик учешћа запослених у привредним друштвима (могуће је на аутономној основи); да индиректно *предлаже* као прихватљив облик учешћа запослених њихово учешће у капиталу друштва (представља све више општи тренд учешћа запослених³¹; може се постићи учешћем запослених у добити друштва у форми акција/удела, откупом акција/удела под одређеним повлашћеним условима што може да обухвата и право пречег стицања, модел бесплатних акција као и комбинација модела бесплатних акција и акција са попустом³², и др.; стицањем сувласничког статуса запослени истовремено стичу и управљачки статус, али сада у мери свог сувласничког учешћа у капиталу друштва а не императивно,

28 О новом концепту статуса радника у ЕУ, видети, Лубарда, Б, Концепт радника грађанина у праву Европске Уније, Зборник радова са међународне научне конференције "Правни систем и друштвена криза", Правни факултет у Приштини, Косовска Митровица, 2011.

29 Сл. гласник РС, бр. 125/2004.

30 Види, Закон о привредним друштвима из 2004., чл. 210.

31 М. Васиљевић, Акционарска друштва запослених, Правни информатор, Београд, бр. 5/2000, стр. 1.

32 Види, Закон о приватизацији Р. Србије

чиме се одваја партиципативна позиција запослених у управљању по основу сувласничког статуса од партиципативне позиције запослених у управљању по основу радноправног статуса); као и да препушта регулисање разних других облика учешћа запослених у привредним друштвима другим, пре свега, радноправним прописима (партиципација запослених и иначе посматрано упоредноправно није предмет закона о привредним друштвима, него често посебних/специјалних закона; при чему се мора бити обазрив с обзиром на могућу опасност колизије нпр. мешањем у надлежност корпоративног управљања) и аутономним актима самог привредног друштва (погодно с обзиром на еволутивност и потребу уношења новина у пракси учешћа запослених у привредним друштвима).³³

Нови Закон о привредним друштвима из 2011 године³⁴ који ступа на снагу 1.02. 2012. године, у погледу учешћа запослених у корпоративном управљању следи концепцију Закона из 2004. године.³⁵

Закон о раду³⁶ у погледу учешћа запослених у управљању привредним друштвима садржи само један члан (чл. 205) који се односи на савет запослених. Овим чланом је прописано да запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати савет запослених, који даје мишљење и учествује у одлучивању о економским и социјалним правима запослених (ст. 1.). Реализација одредбе из ст. 1. овог члана зависи од запослених. Ако запослени то не желе или не успеју да то реализују, тај орган неће бити формиран, што указује на његову факултативност. Истовремено овим чланом се упућује на посебан закон којим се има уредити начин образовања савета запослених и операционализовати његов делокруг. Услов за формирање савета је, дакле, доношење посебног закона који још увек није донет.

Евидентно је да је наш законодавац, одступањем од концепције европског континенталног модела учешћа радника у корпоративном управљању, ослабио положај радника у привредним друштвима, што ће имати негативне последице и за послодавце и за друштва. неке од озбиљнијин последица вероватно ће бити слабљење мотивације радника за радом и пословним успехом привредног друштва, као и учестали штрајкови.

33 Д. Вујисић, Учешће запослених у (управљању) привредним друштвима, Правни живот, 12/2008, стр. 111-112.

34 Службени гласник РС, бр. 36/2011.

35 Види, Закон о привредним друштвима из 2011, чл. 282. и 301.

36 Сл. гласник РС, бр. 24/2005.

ЗАКЉУЧАК

Функционисање и пословни резултати компанија у значајној мери зависе и од учешћа радника у корпоративном управљању, јер су они, поред власника и менаџмента, супстрат компаније.

У законодавству држава континенталног дела ЕУ установљен је обавезан, разноврстан и квалитетан систем учешћа радника у корпоративном управљању.

У компанијском праву Републике Србије постоји нестандардан, необавезан и неефикасан систем учешћа радника у корпоративном управљању, који нажалост није промењен ни новим Законом о привредним друштвима. у тој ситуацији остаје да послодавци препознају значај улоге учешћа радника у корпоративном управљању и то уграде у своје аутономне акте.

Коришћена литература:

Б. Лубарда, (Европски) Савет запослених, Право и привреда, Београд, 5-8/2008, стр. 1007-1019.

Б. Лубарда, Концепт радника грађанина у праву Европске Уније, Зборник радова са међународне научне конференције "Правни систем и друштвена криза", Правни факултет у Приштини, Косовска Митровица, 2011.

Д. Вујисић, Учешће запослених у (управљању) привредним друштвима, Правни живот, 12/2008.

Закон о соделовању делавцев при управљању, Урадни лист РС, шт. 42/93, 61/00, 56/01

Закон о господарских дружбама, Урадни лист РС, шт. 42/06, чл. 703.

Закон о привредним друштвима из 2011, чл. 282. и 301.

Закон о привредним друштвима из 2004., чл. 210.

М. Стојановић, Статут Европског предузећа - кључни правни документ за уостављање јединственог тржишта ЕЕЗ, Привредно-правна пракса, Београд, 1991, бр. 61-64.

М. Васиљевић, Акционарска друштва запослених, Правни информатор, Београд, бр. 5/2000.

ОЕСД Принципи корпоративног управљања, 2004, IV.

Сл. гласник РС, бр. 125/2004.

Службени гласник РС, бр. 36/2011.

Сл. гласник РС, бр. 24/2005.

Touraine A, Постиндустријско друштво, Београд, 1998.

Kluge N, Stollt M, The European Company - Prospects for Worker Board-Level Participation in the Enlarged EU. Social Development Agency and European Trade Union Institute for Research, Education and Health Safety, Brussels, 2006.

du Plessis, Jean j, Otto Sandrock, The Rise and Fall of Supervisory Codetermination in Germany. Int. Company and Commercial Law Review, 2/2005.

Le Nabasque v Hopt, Klaus, Patrick C. Leyens, Board Models in Europe. Recent developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France and Italy, ECGI Working Paper, br. 18/2004.

Hojnik J, Slovenian Law on Employee Co-determination-making and the European Company Statute, Country report: Slovenia, SE Europe, 2006.

Negotiation on worker involvement in the SE. European Trade Union Confederation, Working Paper, 2001/3.

Keller, Berndt, The European Company statute: Employee involvement and beyond, Industrial Relations Journal 33, 2002.

Проф. др Драган Вујисић, Проф. др Мијал Стојановић, Модалитети учешћа радника у корпоративном..., Радно и социјално право, стр. 37-52, XV (2/2011)

Dragan Vujisić, Ph.D
Law Faculty in Kragujevac

Prof. dr Mijal Stojanović, Ph.D
Law Faculty in Priština

MODALITIES OF PARTICIPATION OF WORKERS IN CORPORATE GOVERNANCE IN THE EU AND SERBIA

Summary

Participation of workers in corporate governance is the subject of either legislative or autonomous regulation. The modalities of participation of the workers in economic companies are different. The basic forms are participation in managing by membership in the bodies of the company (managing and/or supervisory board), participation in economic structure of the company (shareholding of the workers) and participation in the form of informing and consulting directly or by means of a special body like the council of the workers. This is the reason why these modalities also are not unique, instead, they differ from state to state, and very often from company to company too, within the same state. Since the workers represent one of the interested subjects of the company, the companies have to introduce novelties in the practice of participation of the workers and to adapt them to meet new requirements and to exploit new possibilities in order to achieve and upgrade the common interests (integration of work and capital).

The paper specifically analyses the modalities of participation of the workers in managing in particular states which are members of EU, participation of the workers in managing in European company (SE) and in Serbia.

Key words: company, worker, corporate governance, works council, European Company-Societas europea.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

REPORT ON THE PROGRESS OF RESEARCH
DURING THE YEAR 1954

BY
J. H. GOLDSTEIN

Submitted to the Department of Chemistry
in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy

CHICAGO, ILLINOIS
1955

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
54 EAST LAKE STREET
CHICAGO, ILLINOIS 60607

Copyright © 1955 by The University of Chicago
All rights reserved. This book or parts thereof
may not be reproduced in any form without
the permission of the University of Chicago Press.

Library of Congress Catalog Card No. 55-10000
LCS 55-10000

ПРАВО НА СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И КОНЦЕПТ ДОЖИВОТНОГ УЧЕЊА

Апстракт: У раду се указује на значај континуираног и доживотног усавршавања првенствено са аспекта појединца и његовог радно-правног положаја али и са аспекта послодавца и државе. Стручно усавршавање третира се као право и обавеза запосленог уз анализу његовог утицаја на важне институте Радног права као што су заснивање радног односа, напредовање на раду, сталност запослења, конкурентност запосленог, а у крајњем и на његов животни стандард. Указује се на посебан значај који стручно усавршавање може имати за поједине категорије запослених као што су државни службеници, носиоци лиценцих занимања, наставни кадар и сл. Право на усавршавање, као дио права на рад, гарантовано је бројним домаћим и међународним правним актима међутим, као спорно, јавља се питање могућности остваривања овог права у пракси. У том смислу потребна је ангажованост свих социјалних партнера како би се системски развијала професионална оријентација омладине, иновативност и свијест о нужности континуираног образовања. Рад садржи преглед свих правних аката који су од значаја за ову материју уз напомене у ком дијелу би њихова допуна била од значаја за остваривање права на стручно усавршавање.

Кључне ријечи: доживотно учење, право на стручно усавршавање, дискриминација, отказ.

*Сарадник на Факултету правних наука Универзитета Доња Горица, Република Црна Гора. e-mail: milica.kovac@udg.edu.me

Рад примљен: 07.11.2011.

Рад прихваћен: 25.11.2011.

I Увод

Знање и учење, као процес стицања знања, одувijek су имали велики значај како за напредак појединца тако и цијеле заједнице. У свим периодима историје, образовање и учење су били суштински елементи развоја друштва и човјека¹. Наравно, кроз историјски развој овај појам се мијењао и све више добијао на значају, тако да данас представља основни покретач савременог друштва. У овом контексту, концепт доживотног учења и усавршавања постаје један од водећих у савременим условима, у којима сваки појединац бива свјестан свог знања и предности које му оно доноси. Дакле, више знања значи више могућности, а у крајњем бољи животни стандард.

Lifelong learning или доживотно учење/образовање односи се на идеју учења које траје читавог живота². Доживотно учење, које има за циљ развој људских ресурса, постало је неопходан услов за повећање ефикасности савременог друштва. Област радног права и права социјалног осигурања нису изузетак у овом погледу, напротив, овај појам је код њих нашао веома широку примјену, и тако већ традиционално блиске односе образовања и рада учинио још ближим. Уопштено посматрано, значи потребу развијања свијести запослених лица о неопходности сталног стицања нових знања, јер остваривање права на рад не значи престанак потребе за даљим и континуираним усавршавањем³. Није претјерано рећи да овај концепт има вишеструк значај за појединца-радника, државу, али и послодавца. Отуда произилази и потреба њихове тијесне сарадње и пуне ангажованости капацитета државе у циљу стварања система образовања и учења, који ће за свој циљ имати да буде доживотно и да спријечи или ублажи посљедице сталног развијања нових и застарјевања постојећих знања и вјештина. Дакле, као и код других питања радног права и овдје сарадња социјалних партнера игра кључну улогу за успјешно спровођење овог концепта у пракси. Имајући у виду осјетљивост и значај овог питања али и скромну законску регулативу, овдје се колективно преговарање социјалних партнера, на националном и гранском нивоу као и на нивоу послодавца, јавља као

1 Љиљана Гарић, Значај доживотног образовања и учења, www.gom.cg.yu.

2 www.edukacija.rs

3 Предраг Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2002, стр.280.

необходно за практично остваривање права радника на усавршавање и напредовање.

Право на образовање и усавршавање је опште признато право појединца и спада у ред основних права која се данас гарантују међународним и домаћим правним актима. Тако, Повеља о основним правима у Европској унији говори о праву на образовање и праву на професионалну и трајну обуку, као правима која припадају сваком појединцу, а значај Повеље је утолико већи што „представља први међународни инструмент који изједначава, по значају, фундаментална социјална права са другим (личним, политичким, економским) основним правима“.⁴ Европска конвенција о људским правима, односно њен Протокол бр. 1, у основна права и слободе убраја и право на образовање. Ово право је у Протоколу бр.1 формулисано на следећи начин: „Нико не може бити лишен права на образовање. У вршењу свих својих функција у области образовања и наставе држава поштује право родитеља да обезбиједи образовање и наставу која је ускладу са њиховим вјерским и филозофским увјерењима.“⁵ Дакле, поред права на образовање, Конвенција штити и права која су у најтјешњој вези са његовим остваривањем. Битно је додати да ова Конвенција предвиђа и међународну судску заштиту, у њој гарантованих права и слобода, у поступку пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

Право на образовање и усавршавање је само дио права на рад као индивидуалног права човјека тј. права које му припада као појединцу и које самостално остварује. Идеја права на рад развија се половином XIX вијека а код нас је први пут гарантовано Уставним законом СФРЈ из 1953.године. Данас се право на рад дефинише као „могућност сваког појединца да слободно изабраним личним радом у безбједној и здравој радној околини обезбиједи социјалну сигурност себи и члановима своје породице“.⁶ Пошто је право на рад условљено оспособљавањем за запослење, то уставом зајемчено право на рад подразумјева и јемчење услова за одговарајуће оспособљавање грађана, односно радника, без чега право на рад није остварљиво.⁷ Право на рад је по својој садржини комплексно право које се састоји од већег броја права везаних за рад. Између осталог, оно значи и право на школовање, образовање и стално

4 Бранко А. Лубарда, Европско радно право, ЦИД, Подгорица, 2004, стр.97.

5 Žil Ditertr, Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava, Službeni glasnik, 2006, str.372.

6 Сенад Јашаревић, „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.185.

7 Ибидем, стр.54.

усавршавање.⁸ Само овако широко схваћено право на рад може остварити своју пуну сврху.

1. Усавршавање у свијетлу сузбијања дискриминације

Принцип недискриминације, односно једнаког стицања и уживања права, данас је правно признат као универзалан принцип у свим правним актима. Закон о раду Црне Горе⁹ предвиђа да је дискриминација забрањена, између осталог, у односу на образовање, оспособљавање, усавршавање и напредовање на послу (члан 7.). Међународна организација рада је овом питању посветила велики број конвенција и препорука и дискриминацију дефинисала као „свако разликовање, искључење или давање првенства на основу расе, боје, пола, вјере, политичког мишљења, националног или социјалног поријекла који иду са тим да униште или наруше једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања, или им штете (члан 1. Конвенције бр.111 о забрани дискриминације у погледу запошљавања и занимања из 1958.године и члан 1. истоимене Препоруке из 1958.године).¹⁰ Наравно да се овај принцип односи и на остваривање права на образовање и усавршавање, што произилази из чињенице да се ради о једном од основних права човјека, али и из Препоруке бр.111, која под појмовима „запошљавање“ и „занимање“ подразумијева и стручно усавршавање.¹¹ Ако би постојала дискриминација у образовању, професионалном оспособљавању, стручном усавршавању, тада равноправност у запошљавању не би имала пуни смисао. Међутим, неће се свако разликовање, искључење или давање предности у погледу слободе и права на рад сматрати дискриминацијом, већ само оно које се заснива на карактеристикама које нису од значаја за вршење рада. Ово недвосмислено произилази из Конвенције бр.111, по којој се свако прављење разлике међу појединцима у погледу њихових права на рад и по основу рада, утемељено на особинама које су од значаја за успјешно обављање одређених радних задатака, неће сматрати дискриминацијом. То даље значи да ако се прављење разлике, давање предности или искључење, врши на основу тражених квалификација, онда се не може

8 Сенад Јашаревић, „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.186.

9 „Службени лист ЦГ“, бр.49/08.

10 Опширније о Конвенцији бр.111 видјети: Боривоје Шундерић, *Право МОП-а*, Београд, 2001, стр.180-184.

11 Весна Симовић, „Сигурност запослења у условима техничко-технолошког прогреса“, *Правни живот*, бр.10/2002, стр.885.

говорити о дискриминацији. Нужна претпоставка једнаког остваривања права на рад, тј. запошљавања јесте управо једнакост права у погледу школовања и стручног оспособљавања. Европска конвенција о људским правима гарантује право на образовање (члан 2. Протокола бр.1),¹² и у том смислу се даје осврт на члан 14. који предвиђа да „уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбјеђује се без обзира на основе, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповјест, политичко и друго мишљење, национално и социјално поријекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус“.

2. Усавршавање и отказ уговора о раду

Слобода рада подразумијева и слободу да се не ради, односно да се раскине (откаже) уговор о раду. Отказ можемо дефинисати као једнострану изјаву воље, којом једна уговорна страна раскида уговорни однос. Када је у питању радни однос, та изјава воље може бити дата од стране радника или од стране послодавца. С обзиром на субординацију (подређеност) радника у радном односу, увијек је питање отказа од стране послодавца привлачило више пажње, на међународном и националном плану, како теоријски тако и практично, о чему најбоље свједоче бројни међународни акти и закони који регулишу ову материју, увијек са намјером да заштите права радника од самовоље послодавца. Најбољи примјер за то јесу Конвенција МОП-а бр.158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца из 1982.године и истоимена Препорука бр.166.¹³ Конвенција полази од тога да радни однос може престати отказом од стране послодавца само ако за то постоји оправдан разлог. Један од разлога за који се везује оправданост отказа од стране послодавца јесте и способност, односно резултати рада радника. Конвенција број 158 предвиђа испуњење додатних услова за примјену института отказа у случају када способност радника за рад није задовољавајућа. Дакле, радни однос радника који на незадовољавајући начин обавља радне задатке, може престати само ако га је послодавац писменим путем упозорио на ту чињеницу, а он и даље настави да обавља дјелатност на

12 Европска конвенција је правни акт Савјета Европе, донијет у Риму 1950. године. На овај начин је правно уобличена идеја земаља Европе о успостављању јединствене заштите права и индивидуалних слобода. Конвенција је донијета по угледу на Универзалну декларацију о људским правима а њен посебан значај произилази из чињенице да поред тога што одређује садржај права и слобода, она за случај њихових кршења обезбјеђује међународну заштиту.

13 www.ilo.org.

исти, незадовољавајући начин. Када је ријеч о разлозима који дефинишу способност запосленог ради се о његовој стварној неспремности да ради и постигне од њега тражене одговарајуће резултате према којима се мјери и његова одговарајућа зарада и добит послодавца.¹⁴ Ријеч је о непосједовању знања и способности да се одговори захтијевима послова који су запосленом повјерени, односно пасивизму, чији је материјални израз: неостварени резултати рада.¹⁵

У бившој СФРЈ могућност отказа радног односа од стране послодавца била је много уже постављена. Основна карактеристика радног односа била је његова сталност, а правни систем је био усмјерен на заштиту радника од престанка запослења, стога раднику није могао престати радни однос ни у случају када усљед удруживања основних организација, техничких и других унапријеђења којима се доприноси повећању продуктивности рада и већем успјеху основне организације, престане потреба за његовим радом у тој организацији.¹⁶ Раднику није могао престати радни однос ни за вријеме док је на стручном усавршавању или специјализацији.¹⁷ Но, и у самоуправном систему радних односа раднику је могао престати радни однос ако се утврди да нема способности за вршење послова, односно радних задатака који су му повјерени или када се утврди да трајније не остварује резултате рада који се обично остварују и под условом да одбије да ради на пословима који одговарају његовој радној способности.¹⁸

У литератури се наводи да први потенцијалан, оправдан разлог за отпуштање радника од стране послодавца јесте разлог везан за његову способност и квалификације.¹⁹ У контексту ваљаног разлога за отказ, способност радника се дефинише као свеукупност његових вјештина, склоности, затим његово здравствено стање или било која психичка и физичка особина, значајна за обављање одређене радне активности, док се квалификација радника дефинише као било који степен образовања, диплома, академска или професионална квалификација, која је од значаја за обављање конкретног посла.²⁰ Критеријуми за утврђивање оправда-

14 Боривоје Живковић, „Отказ уговора о раду због незадовољавајућег вршења посла“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.336.

15 Ибидем.

16 Александар Николић, *Самоуправни односи*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр.260.

17 Александар Балтић, *Основи радног права Југославије*, Друго издање, Савремена администрација, Београд, 1963, стр.286.

18 Ибидем, стр.516.

19 Simon Honeyball, John Bowers, *Textbook on Labor law*, 8th edition, 2006, str. 156.

20 Ибидем, стр. 156-157.

ности отказа од стране послодавца тичу се, прије свега, неспособности или нестручности радника за обављање одређеног посла, која мора постојати у моменту давања отказа и бити такве природе да заиста оправдава отказ. Међутим, чињеница је да суд веома често нема начина да са сигурношћу утврди да ли у конкретном случају постоји оправдан разлог за отказ или не, односно да ли је радник неспособан за вршење конкретног посла. Судска пракса у САД-у показује да код оних послова чије неуредно извршавање може изазвати озбиљне посљедице, за оправданост отказа довољна је тврдња послодавца да запослени није компетентан за посао који обавља и не постоји потреба да то доказује, у супротном, осим мишљења и тврдње послодавца, мора постојати још неки доказ о радничковој неспособности.²¹

Право на усавршавање радника јесте истовремено и његова обавеза, стога би одбијање радника да се усавршава када то захтијева потреба процеса рада, такође могло представљати оправдан разлог за отказ уговора о раду од стране послодавца.

3. Утицај усавршавања на заснивање радног односа и пробни рад

Приликом заснивања радног односа, као претходан услов, може се предвидјети провјера радних способности кандидата или се радни однос може засновати у форми пробног рада. У савременим условима информационог друштва, у којима знање постаје лако доступно свима и у којима редовно или формално образовање јесте само минимум који сваки појединац има право и обавезу да даље надграђује, претходна провјера радних способности и заснивање радног односа под раскидним условом представљају веома значајну могућност послодавца да пажљиво изабере свој кадар, али и могућност радника да се захваљујући свом знању наметне као прави кандидат за обављање одређеног посла. Радна способност има шире значење од стручне спреме и обухвата: знање, радну умјешност, навике, искуство, сналажљивост, иницијативност, општу културу, одлучност, психофизичке способности и сл.²² Претходна провјера радних способности, тамо гдје је предвиђена, уствари значи посебан услов за заснивање радног односа, док пробни рад такође значи “провјеру радних способности радника, али након заснивања

21 Ибидем.

22 Ибидем, стр.291.

радног односа”.²³ У питању је заснивање радног односа под раскидним условом.²⁴ Ако радник не оствари задовољавајуће резултате на пробном раду тада наступа раскидни услов и радни однос престаје.²⁵ Запосленом који за вријеме пробног рада не задовољи на пословима радног мјеста престаје радни однос даном истека рока одређеног уговором о раду. Запослени за вријеме пробног рада има сва права и обавезе из радног односа, у складу са пословима радног мјеста које обавља. Уговором о пробном раду, поред података који се наводе у уговору о раду, уређује се начин спровођења и оцјењивања резултата пробног рада, а на почетку пробног рада, радник се упознаје са начином праћења и оцјењивања резултата рада.²⁶

4. Сталност запослења као аспект доживотног усавршавања

Питање сталности запослења данас се јавља као једно од најактуелнијих у области радног права, а веома је значајно и за сам појам доживотног усавршавања. Појам сталности или сигурности запослења у савременим условима знатно се промијенио, нарочито у односу на онај који је постојао у вријеме социјализма, када је основна карактеристика радног односа била сталност и када је држава гарантовала његову сигурност. Све дефиниције права на рад које потичу из наше, не тако далеке, прошлости говоре о његовом остваривању на трајној основи и обавези друштвене заједнице да створи услове за такво остваривање. Заснивање радног односа на унапријед неодређено вријеме трајања било је правило од кога се могло одступити само у унапријед законом утврђеним случајевима, што је у крајњем било мотивисано потпуним остваривањем права на рад.

Бројни су разлози који су довели до тога да се суштински промијени схватање запослења и његове сталности. Прије свега треба поћи од отвореног тржишта рада (и тржишта капитала, роба и услуга), па самим тим и од потребе послодавца да повећа продуктивност рада, да смањи трошкове производње, да уведе нове технологије, од све веће заступљености флексибилних форми запошљавања, све оштрије конкуренције, као и од високог степена незапослености проузрокованог

23 Предраг Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2002, стр.221.

24 Ибидем.

25 Ибидем.

26 Жељко Мирјанић, Радни односи, Књига I, Индивидуални радни односи, ПФБЛ, Бања Лука, 2003, стр.59.

друштвено-економским трансформацијама. У ови условима се знање и његово стално иновирање од стране запосленог јављају као једини гаранти сигурности запослења, а управо се у томе изражава сва суштина концепта доживотног усавршавања и његовог значаја за запослена лица. У вези са све већом борбом радника да опстану на тржишту рада јавља се као актуелно и питање конкуренције која (традиционално резервисана за послодавце) сада постаје типична и за запослене. Конкуренција међу радницима, у погледу радних способности, присутна је у фази заснивања радног односа, у току трајања радног односа (висина зараде и других примања, напредовање на раду, итд.), као и у вези са престанком радног односа (посебно при исказивању вишкова запослених).²⁷

Да би радник приликом запошљавања на лакши начин презентирао будућем послодавцу своје предности у погледу образовања, радне способности, преданости раду, искуства и сл., у пракси савременог запошљавања развио се институт препоруке (референце) за посао (*енг. job references*). Без обзира на то што радник није обавезан да обезбједи препоруку будућем послодавцу и што послодавац није обавезан да их напише, препоруке су данас у великој мјери заступљене у пракси. Међутим проблем настаје када послодавац, или одбије да обезбједи референце, или обезбједи нетачне или неповољне, онда када је запослени заслужио добре референце, или када се дају лажно добре референце лошем запосленом јер послодавац жели да га се „отараси“.²⁸ Након случаја *Spring v Guardian Assurance plc (1994)* суд у Великој Британији је заузео одређене ставове у погледу обавеза послодавца код давања препорука. У случају када послодавац даје препоруке, има дужност (и према запосленом и према будућем послодавцу) да осигура да оно што је у њима садржано буде правично и тачно, у супротном биће одговоран за било који материјални губитак који би као резултат тога претрпио запослени или будући послодавац.²⁹

5. Доживотно усавршавање и лиценцна занимања

Лиценцна занимања или, прецизније речено, занимања код којих је за обављање дјелатности неопходно постојање посебне дозволе односно лиценце, данас постају све бројнија из разлога што сложеност рада у савременим условима намеће потребу за све већом стручношћу

²⁷ Бранко А. Лубарда, „Начело конкуренције у области радног права“, *Скрипта за радно право*, УДГ, Подгорица, 2009, стр.50.

²⁸ Stephen Tayler, *Employment law*, Oxford, 2006, str.483.

²⁹ Ибидем, стр.483-484.

радника за вријеме трајања цијелог радног вијека. У питању су занимања за која је потребан висок ниво стручности, односно специјализације за одређену ужу област рада, затим занимања код којих је потребан већи степен самосталности и одговорности у обављању послова (нпр. ревизори, љекари, стечајни управници итд). Основна карактеристика лиценцих занимања јесте посједовање лиценце за рад која се стиче када су испуњени одређени услови (у погледу стручности) и могућност одузимања лиценце, или ограничен рок важења стечене лиценце тј. обавеза њеног продужавања након истека одређеног времена. Прописивањем могућности одузимања лиценце, односно обавезе продужавања лиценце, постиже се заправо да испуњеност услова за њено стицање не постоји само у моменту у коме се стиче, већ за сво вријеме обављања дјелатности. Ако узмемо у обзир да се основни услови за стицање лиценце односе на знање и стручност носиоца занимања и да се услови и технике рада стално осавремењују, онда долазимо до закључка да давање, односно продужавање лиценци за рад, има за циљ да обезбиједи повјеравање лиценцих занимања само онима који своја знања стално унапријеђују.

6. Усавршавање наставног кадра

Специфична веза између рада и сталног иновирања знања носиоца тог рада постоји код, најшире схваћене, професије наставника. Професија наставника, без обзира да ли говоримо о наставницима у основним, средњим и високим образовним установама или предавачима изван њих, има дубоко у себи укоријењену обавезу сталног усавршавања, зато се оно овдје јавља као саставни дио процеса рада, односно као дио радне обавезе. Оваква обавеза произилази из саме суштине професије наставника, тј. из чињенице да се на друге преносе стечена знања, те да постоји стална одговорност да та знања буду савремена и актуелна. Као и код лиценцих занимања, професија наставника, носи са собом посебну одговорност и обавезу на поштовање строгог кодекса професионалног и етичког понашања.

7. Доживотно усавршавање у свијетлу слободе кретања радника у Европској унији

Доживотно учење и усавршавање пружа још једну могућност појединцу-запосленом, а у складу са начелом слободе кретања радника

у Европској унији. Слободно кретање радника спада у основна начела европског радног права и изражава дух европских интеграционих процеса. Суштина овог начела је да се створи унутрашње тржиште рада у коме се радницима и њиховим породицама гарантују једнаке могућности за остваривање животних и радних услова, и промовисање сопствених вриједности.³⁰ Другим ријечима, радници ће бити у могућности да користе своје вјештине и квалификације када и гдје год су им потребне за запослење, а послодавац ће имати на располагању веће тржиште радне снаге, па ће лакше правити избор кандидата.³¹ За стицање слободе кретања радника треба да се испуне два услова, први се односи на самог радника (држављанство државе чланице и професионална активност економског карактера), а други на природу активности коју обавља³². Полазећи од циљева Уговора о оснивању Европске заједнице, Европска унија је 2005. године донијела Директиву 2005/36/ЕЗ о признавању стручних квалификација, у намјери да омогући и регулише право држављана држава чланица да обављају одређене професије у држави чланици различитој од оне у којој су стекли своје стручне квалификације. Дакле, ради се о Директиви³³ која се тиче признавања стручних квалификација стечених у другим државама чланицама и која особама које су стекле стручне квалификације у једној од држава чланица гарантује приступ истој професији и иста права приликом обављања те професије у другој држави чланици као и држављанима те државе, под условом да они испуњавају све услове те професије које је утврдила та држава чланица, и под условом да су објективни, оправдани и сразмјерни (члан 3.).

8. Стручно усавршавање државних службеника и намјештеника

Стручно усавршавање државних службеника има своје специфичности, произашле из природе и значаја посла који ова лица обављају и његове важности за цијелу државу, као и чињенице да се овдје држава јавља у улози послодавца. Питање стручног усавршавања државних службеника и намјештеника, регулисано је Законом о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе,³⁴ и овај Закон у односу на Закон о раду, регулише много већи број питања која се

30 Ибидем.

31 Ибидем.

32 Ибидем, стр.182 и даље.

33 www.azgo.hr/lgs.

34 „Службени лист ЦГ“, бр.39/11.

доведе у везу са овом материјом. Наиме, и овдје државни службеник, односно намјештеник, има право и обавезу да се усавршава, али то право/обавеза није условљено реорганизацијом и другим промјенама код послодавца, већ произилази из природе посла који ова лица обављају. Закон, поред тога, регулише и поступак обавезног оцјењивања рада државних службеника и намјештеника у циљу правилног доношења одлуке о њиховом напредовању. Ово оцјењивање врши се једанпут годишње и том приликом се узимају у обзир сви аспекти рада: постигнути резултати, креативност, самосталност, квалитет, способности, вјештине и сл. Државном службенику, односно намјештенику који, у складу са одредбама овог Закона, буде оцијењен незадовољавајућом оцјеном два пута узастопно, престаје радни однос, даном коначности рјешења о оцјењивању.

Напредовање запослених у државној управи врши се искључиво на основу њиховог радног учинка, широко схваћеног, и овако законски конципирано напредовање државних службеника и намјештеника јесте посљедица примјене концепта тзв. Мерит система (*енг. Merit system*), као концепта који карактерише модерне и демократски оријентисане државне управе. Мерит систем код запошљавања и усавршавања државних службеника полази од њихове способности за обављање посла и конкретног радног учинка. Оно, такође, значи напредовање по заслуги. Овај систем (Мерит систем), историјски посматрано, настао је у Сједињеним Америчким Државама³⁵ и данас представља доминантан систем напредовања запослених у државној управи, не само због тога што је карактеристика демократских и модерних друштава, већ и због тога што само он може бити основ једне напредне, квалитетне и на све изазове спремне државне управе.

9. Значај стручног усавршавања за незапослена лица, лица са инвалидитетом и омладину

Низак ниво образовања и стручности за обављање одређених послова значајни су фактори укупног нивоа незапослености у свакој земљи. О томе најбоље свједочи податак да од укупног броја лица која се данас налазе на евиденцији незапослених лица Завода за запошљавање, највећи проценат чине они који немају стручно или високо образовање. У овом контексту способност за рад подразумијева одређена теоријска и практична знања потребна за заснивање радног односа. Али та знања

35 www.wikipedia.org.

не сматрају се довољним за сво вријеме трајања запослења, с обзиром на технолошке, економске, структуралне, организационе и друге промјене које се уводе у процес рада за вријеме трајања радног вијека појединца.

Закон о запошљавању и остваривању права из осигурања од незапослености Црне Горе³⁶ даје свој допринос стручном усавршавању из једног посебног угла, и то из угла незапослених лица и њихових права, као и пружања помоћи овим лицима у циљу запошљавања. Према овом Закону, незапослено лице између осталог има право да буде укључено у програме и мјере активне политике запошљавања. Мјере активне политике запошљавања укључују професионалну оријентацију, финансирање зараде приправника, образовање и оспособљавање одраслих, стипендирање, професионалну рехабилитацију теже запошљивих лица и др.

Професионална оријентација омладине требала би бити главни циљ али и изазов савремених држава. Она представља идејни оквир свих образовних процеса и у функцији је запошљавања и остваривања права на рад. Професионална оријентација је комплексна и систематска дјелатност различитих установа и органа на пружању помоћи човјеку, како би се дао допринос његовој одлуци у вези са избором будућег занимања, водећи рачуна о особинама, способностима, склоностима, али и о његовим потребама и могућностима, те о условима рада и друштвене средине у којој ће тај појединац радити.³⁷ То значи да би сваки појединац требао бити добро снабђевен са свим информацијама о томе које би занимање највише одговарало његовим способностима, колико се те способности могу развијати, које му могућности пружа одређена професија, какве су могућности запошљавања у тој професији, како се економски и друштвени развој одражава на ту професију и сл. Не чуди што се у многим развијеним земљама, професионална оријентација уводи још у основним школама, с намјером да се дјечи већ у том узрасту укаже на значај правилног избора занимања, али и да се путем тестова способности и наклоности на вријеме укаже на њихове склоности и таленте за одређене професије.

Сарадња државе и јавне службе за запошљавање највише долази до изражаја код оспособљавања за рад лица са инвалидитетом. Дакле, ради се о лицима, која независно од своје воље, нису у стању да своје право на образовање и усавршавање искористе до краја, већ им је за

36 „Службени лист ЦГ“, бр.14/10.

37 Никола Тинтић, Радно и социјално право, Књига прва: Радни односи (II), Народне новине, 1972, стр.543.

његово остваривање неопходна помоћ државе и њених институција. Управо због тога, данас се улажу велики напори, да се ова лица образују у што већој мјери, да се оспособе за обављање неке економски исплативе дјелатности, да се укључе у процес рада и да им се, уколико је то могуће, обезбиједи сталност запослења. Поред тога што се лицима са инвалидитетом омогућава остваривање права на рад, као основног права човјека, на овај начин се постижу и други циљеви, односно смањују се социјални издаци државе и растерећују њени социјални фондови, што истовремено значи више могућности за њен економски напредак.

У намјери да мотивишу послодавце да запошљавају лица са инвалидитетом, данас углавном све државе предвиђају разне олакшице за оне који то учине. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом ЦГ³⁸ представља новину и значајан искорак у правцу савременог регулисања положаја лица са инвалидитетом.

II Право на усавршавање у међународним правним актима

Постоји обиље правних докумената који на европском и међународном плану, на директан или индиректан начин, регулишу право на доживотно учење/усавршавање. Ове правне акте можемо груписати на следећи начин:

а. правни акти донијети у оквиру МОП-а (конвенције, препоруке, смјернице и закључци), као међународни правни акти:

-Конвенција бр.140 о плаћеном одсуству за образовне сврхе,

-Конвенција бр.142 о професионалној оријентацији и стручном оспособљавању у развоју људских ресурса,

-Конвенција бр.158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, као и истоимене препоруке које их допуњују: Препорука бр.148, Препорука бр.150 и Препорука бр.166,

-Препорука бр.195 о развоју људских ресурса (образовање, усавршавање и доживотно учење);

б. правни акти донијети у оквиру Савјета Европе, као дио европског некомунитарног радног права:

-Европска социјална повеља односно, (Ревидирана европска социјална повеља³⁹),

38 „Службени лист ЦГ“, бр.39/2011.

39 Поред Европске социјалне повеље односно Ревидиране европске социјалне повеље, извори европског некомунитарног права су још садржани у Европској конвенцији о заштити права човјека и основних слобода (1950), Европском кодексу о

-Европска конвенција о људским правима;

ц. правни акти донијети у оквиру Европске уније као дио европског комунитарног радног права и:

- Повељу о основним правима у Европској унији,

- Меморандум о доживотном учењу;

д. правни акти донијети у оквиру Уједињених нација, као акти универзалног карактера:

- Општа декларација о правима човјека,

- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

Са изузетком оних који се доносе у оквиру Међународне организације рада, ови правни акти се питањем усавршавања, сручног оспособљавања, професионалне оријентације, баве само у контексту основних права човјека, дакле, на један уопштен начин, и тако постављају смјернице за регулисање ових питања на националном плану.

III Право на усавршавање у унутрашњим правним актима

Материју доживотног учења/усавршавања, односно са њом повезане појмове и институте Радног права, регулише велики број унутрашњих правних аката, које прије свега можемо подијелити на хетерономне и аутономне правне акте.

а. Хетерономни правни акти. Уставом се као највишим правним актом гарантују основна права и слободе човјека. Устав Црне Горе⁴⁰ из 2007.године, не предвиђа директно право (радника) на трајно усавршавање, међутим, ако се право на рад посматра као комплексно право које обухвата читав низ права везаних за рад онда је овим Уставом несумњиво појединцу загарантовано и право на образовање и стручно усавршавање. Ово у толико више што је тенденција савремених држава да од појединца створе радника за цијели радни вијек.

Право на стручно усавршавање на директан и индиректан начин регулишу сљедећи закони: Закон о раду Црне Горе, Закон о образовању одраслих Црне Горе, Закон о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе, Закон о Војсци Црне Горе, Закон о запошљавању и остваривању права из осигурања од незапослености Црне Горе, Закон о пензијском и инвалидском осигурању Црне Горе,

социјалној сигурности (1964), Европској конвенцији о социјалној сигурности (1997) и Европској конвенцији о правном статусу радника мигранта (1977).

40 „Службени лист ЦГ“, бр.1/2007.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом Црне Горе и др.

б. Аутономни правни акти. Од аутономних правних аката у области радног права, од највећег значаја су свакако колективни уговори о раду. Без обзира што је Закон о раду ЦГ оставио могућност да се Општим колективним уговором предвиде и други случајеви у којима запослени има право на плаћено одсуство, овај уговор не говори о плаћеном или о неплаћеном одсуству у образовне сврхе, али међу разлозима за накнаду зараде запосленом, за вријеме одсуствовања са рада, у висини од 100% од његове зараде, наводи и разлог стручног усавршавања и оспособљавања по захтјеву послодавца. Суштински, ради се о истом рјешењу садржаном и у Закону о раду, по коме запослени, без захтјева послодавца, не би могао остварити неко право у вези са усавршавањем, чак и ако би оно допринијело напретку процеса рада код послодавца. Грански и појединачни колективни уговори не доносе ништа ново у регулацију ове материје. Дакле, неопходно је употпунити правну регулативу у погледу права радник на усавршавање путем колективног преговарања.

Резиме

Несумњиво да право на стручно усавршавање и концепт доживотног учења имају огроман значај за сваку државу. Улагање у образовање постаје њена најважнија инвестиција у сопствену будућност и развој. Да би држава могла одговорити изазовима савременог свијета она мора бити у стању да одговори на потребе технолошког напретка и да ублажи посљедице сталног развијања нових, односно застарјевања постојећих знања. Она то може постићи само ако својим грађанима омогући квалитетно образовање које се не завршава основним или средњим образовањем, већ представља континуиран процес који траје онолико колико и радни вијек појединца.

Питање сталног развоја у одређеној мјери оптерећује и Европу у цјелини. Уколико Европа жели наставити успјешну економску трку са другим државама свијета (нпр. Јапан) мора знатно више урадити на побољшању квалитета образовања, развоју иновативности и креативности, као и на прихватању доживотног учења као реалног програмског одређења. Ово су уједно и препоруке које је дала Европска комисија и које треба остварити до 2020. године.

Усавршавање је тјесно везано за многе институте Радног права па се у том контексту јавља као веома битно за свако запослено лице. Питање стручности и способности радника постаје пресудно код заснивања радног односа, отказа уговора о раду и код неких облика дискриминације и конкуренције на раду. Тако, већина послодавца приликом заснивања радног односа, као посебан услов, предвиђа претходну провјеру радних способности кандидата или закључивање уговора о раду у форми пробног рада.

Право на стручно усавршавање, иако признато у бројним правним међународним и унутрашњим актима, често се тешко остварује. Само неки од разлога тешког остваривања овог права су немотивисаност радника, недостатак финансијских средстава, условљеност потребама послодавца, неразвијена свијест о нужности сталног усавршавања, недостатак квалификованог наставног кадра и др. Када је у питању наше окружење сматрамо да би најприје требало младим људима указати на значај образовања уопште и путем професионалне оријентације још у основним школама развити мотивацију за одређене области интересовања. Такође је неопходно употпунити правну регулативу у погледу права радник на усавршавање путем колективног преговарања. Чини се да је у нашим условим стручно усавршавање више обавеза него право запосленог, с обзиром на то да се усавршавање законским путем условљава интересом послодавца. Ако се овој чињеници дода и то да животно стандард раднику (у највећем броју случајева) не дозвољава усавршавање на сопствену иницијативу као и то да се послодавци још увијек тешко одлучују да своја средства у већој мјери уложе у хумани капитал, онда постаје јасно да се радници налазе у неповољном положају када је у питању остваривање права на стручно усавршавање.

Коришћена литература:

Александар Николић, Самоуправни односи, Савремена администрација, Београд, 1982, стр.260.

Александар Балтић, Основи радног права Југославије, Друго издање, Савремена администрација, Београд, 1963, стр.286.

Боривоје Живковић, „Отказ уговора о раду због незадовољавајућег вршења посла“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.336.

Боривоје Шундерић, Право МОР-а, Београд, 2001, стр.180-184.

Бранко А. Лубарда, „Начело конкуренције у области радног права“, *Скрипта за радно право*, УДГ, Подгорица, 2009, стр.50.

Бранко А. Лубарда, Европско радно право, ЦИД, Подгорица, 2004, стр.97.

Žil Ditertr, Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava, Službeni glasnik, 2006, str.372.

Весна Симовић, “Сигурност запослења у условима техничко-технолошког прогреса”, *Правни живот*, бр.10/2002, стр.885.

Жељко Мирјанић, Радни односи, Књига I, Индивидуални радни односи, ПФБЛ, Бања Лука, 2003, стр. 59.

Љиљана Гарић, Значај доживотног образовања и учења, www.gom.cg.yu.

Никола Тинтић, Радно и социјално право, Књига прва: Радни односи (II), Народне новине, 1972, стр.543.

Предраг Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2002, стр.221.

Предраг Јовановић, Радно право, Нови Сад, 2002, стр.280.

Сенад Јашаревић, „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.185.

Сенад Јашаревић, „Социјално-економска права у вези са радом у међународним и европским стандардима“, *Радно и социјално право*, број 1/2008, стр.186.

„Службени лист ЦГ“, бр.1/2007.

„Службени лист ЦГ“, бр.14/10.

„Службени лист ЦГ“, бр.39/11.

„Службени лист ЦГ“, бр.49/08.

Simon Honeyball, John Bowers, Textbook on Labor law, 8th edition, 2006, str. 156.

Stephen Tayler, Employment law, Oxford, 2006, str.483.

www.azro.hr/lgs

www.edukacija.rs

www.ilo.org

www.wikipedia.org

Milica Kovač-Orlandić, M. Sc.

Associate at the Faculty of Law of the University of Donja Gorica

THE RIGHT TO PROFESSIONAL SPECIALISATION AND THE LIFELONG LEARNING CONCEPT

Summary

Undoubtedly, the right to professional specialisation and lifelong learning concept is of enormous significance for every state. Thus, investing in education becomes the most important investment in own future and development. To be able to respond to the challenges of the modern world, a state must be able to respond to the needs of technological progress and to mitigate the consequences of permanent development of new know-hows, i.e. of obsolescence of the existing know-hows. It can be achieved only if the state provides for its citizens quality education that does not end in elementary or secondary education, but represents a continuous process that is as long as working lifetime duration of an individual.

The issue of permanent development is burdening the whole of Europe to certain extent. If Europe wants to continue a successful economic race with the other parts of the world (e.g. Japan), it must do much more to improve its quality of education, development of innovation and creativity, as well as to accept lifelong learning as a real programme orientation. These are also the recommendations given by the European Commission and are to be realised by 2020.

Professionalisation is closely connected to many institutes of Labour Law, therefore it occurs as highly important for every employed person in that context. The issue of professionalisation and employee's capacity becomes crucial when labour relations are entered, a labour contract is terminated or with some forms of discrimination and competition at work. Thus, majority of employers when entering labour relation foresee, as a separate condition, a preliminary check up of applicant's working skills or entering a labour contract in a form of trial work.

Although acknowledged in numerous legal international and domestic acts, the right to professional specialisation is not easily realised. Some of the reasons why this right is not easily realised are the following: lack of motivation of workers, lack of financial means, conditionality on employer's needs, undeveloped awareness on the necessity of permanent specialisation, lack of a qualified faculty, etc. In regard to our environment, we believe that

the significance of education in general should firstly be pointed out to young people and motivation for certain areas of interest should be developed through professional orientation even in elementary schools. Additionally, it is necessary to complete the legal regulations in term of the rights of labourers to specialisation through collective negotiation. It appears that under our conditions, professional specialisation is more an obligation than the right of an employee, as specialisation is legally conditioned by employer's interest. If we add to this the fact that labourers' living standard (in majority of cases) does not allow for specialisation on one's own initiative; furthermore, the employers are still not easily making decision to invest their funds into human capital to a larger extent; then it is getting clear that labourers are in an adverse position in regard to the issue of realisation of the right to professional specialisation.

Key words: *lifelong learning, the right to vocational training, discrimination, dismissal.*

ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈЕ ДОБРОВОЉНИХ ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА У СРБИЈИ¹

Апстракт: Неопходност даље реформе јавног пензијског система у нашој земљи условила је да знатно мања пажња буде посвећена индустрији добровољних пензијских фондова која, иако још увек јако млада и у фази акумулације капитала, доживљава потребу да се мења и развија заједно са тенденцијама и ставовима који постају све више прихваћени унутар капитализованих пензијских фондова широм света. Строга законска регулатива, висока корелација у оствареним приносима, као и став већине домаћих менаџера по којем имовину добровољних пензијских фондова треба инвестирати првенствено у дужничке и веома ликвидне хартије од вредности, навела је ауторе овог рада да преиспитају исправност и доследност опште прихваћене праксе која постоји у нашој земљи.

Кључне речи: добровољни пензијски фондови, диверсификација, начело сигурности, либерализација, законска регулатива.

* Мастер економиста, e-mail: markozebeljan@gmail.com

** Универзитет Сингидунум, e-mail: lbarjaktarovic@singidunum.ac.rs

Рад примљен: 06.10.2011.

Рад прихваћен: 28.10.2011.

1 Рад је део пројекта "Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској Унији", бр. 47028, у временском трајању од 2011-2015, финансиран из средстава Министарства науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. УВОД

Спровођењем дуго очекиване реформе пензијског система 2005. године, у нашој земљи је дошло до формирања добровољних пензијских фондова (ДПФ) са циљем да омогуће грађанима да употпуне државну пензију, диверсификују ризике и обезбеде додатна примања у старости. Иако у просеку постоје око пет година, што је релативно кратак временски период имајући у виду њихов дугорочан инвестициони карактер, друштва за управљање још увек нису имала праву прилику да покажу и докажу своју „успешност“ при управљању активом пензијских фондова. Услед веома осетљиве функције коју обављају, све активности приватних пензијских фондова су под строгим контролом државе и то путем посебног организационог дела Народне банке Србије (НБС) који свакодневно надгледа и контролише њихово пословање. Општа функција НБС у овом сегменту финансијских услуга је да обезбеди стабилност и тржишну дисциплину ДПФ, као и адекватност система за управљање ризицима и одговорност за деловање друштава за управљање (ДЗУ) имовином добровољних пензијских фондова. Имовина добровољног пензијског фонда се инвестира са циљем повећања укупног приноса у корист чланова добровољног пензијског фонда, а све у складу са следећим начелима:

- **Начело сигурности имовине добровољног пензијског фонда** - у структури портфолија добровољног пензијског фонда налазе се хартије од вредности издаваоца са високим кредитним рејтингом;
- **Начело диверсификације портфолија** - подразумева да се у структури портфолија добровољног пензијског фонда налазе хартије од вредности које се разликују према врстама и издаваоцима, као и према другим обележјима;
- **Начело одржавања одговарајуће ликвидности** - подразумева да се у структури портфолија добровољног пензијског фонда налазе хартије од вредности које је могуће брзо и ефикасно купити и продати по релативно уједначеној и стабилној цени.

Регулаторни оквир за инвестирање добровољних пензијских фондова је дефинисан и ограничен Законом о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима који је проистекао из потребе да се заштите такозвани „плашљиви“ инвеститори (осигураници), с обзиром на сва негативна искуства која је наш народ доживео током 90-тих година прошлог века. С тога и не би требало да чуди непостојање лимита за

инвестирање у државне обвезнице², ограничено инвестирање у акције и међународна финансијска тржишта, као и многе друге инвестиционе баријере које се правдавају начелима сигурности и диверсификације портфолија. Тако је у складу са Законом [1] и одлукама Народне банке Србије прописано да се имовина добровољних пензијских фондова може улагати:

- У дужничке хартије од вредности које издају НБС и Република Србија, као и хартије од вредности које издају правна лица уз гаранцију Републике Србије – до 100% имовине пензијског фонда;
- У дужничке хартије од вредности које издају јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији – до 20% имовине фонда;
- У дужничке хартије од вредности које издају правна лица са седиштем у Републици Србији – до 20% имовине фонда;
- У хипотекарне обвезнице које се издају на територији Републике Србије – до 30% имовине фонда;
- У депозитне потврде које издају банке са седиштем у Републици Србији – до 20% имовине фонда;
- У акције правних лица са седиштем у Републици Србији које се налазе на А листингу Београдске берзе – до 40% имовине фонда;
- У акције правних лица са седиштем у Републици Србији које се не налазе на А листингу Београдске берзе – до 10% имовине фонда;
- У иностранству максимално до 10% имовине фонда и то у државне обвезнице, корпоративне обвезнице, депозитне потврде и акције које издају правна лица са седиштем у земљама Европске уније или државама чланицама ОЕЦД-а;
- У непокретности – до 15% имовине фонда;
- У новчане депозите код домаћих банака – до 5% имовине фонда;

Услед непостојања рејтинг агенција у Србији, корпоративне обвезнице у које се улаже имовина пензијског фонда морају имати гаранцију домаће или иностране банке односно правног лица са седиштем у земљама Европске уније или државама чланицама ОЕЦД-а

² Иако домаћи законодавац сматра да државне обвезнице не носе никакав ризик, то свакако не делује тако из угла неког међународног инвеститора.

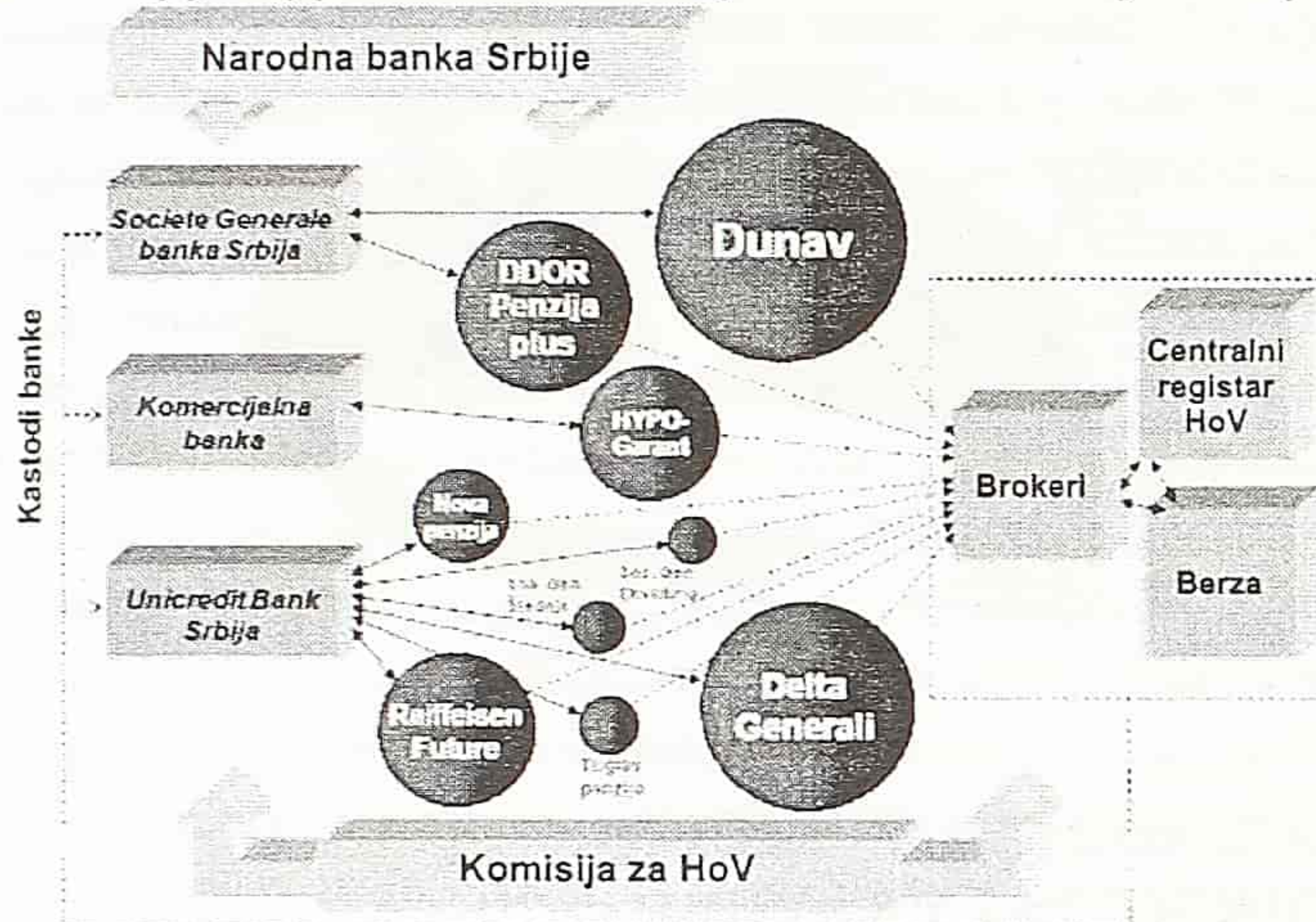
који су рејтинговани најмање са рејтингом „А“ (*Standard and Poor's, Fitch*) или „А2“ (*Moody's*). Исти степен рејтинга захтева се и за иностране корпоративне обвезнице у које се инвестира имовина добровољног пензијског фонда. Занимљиво је истаћи да је Законом предвиђено инвестирање у хипотекарне и муниципалне обвезнице, али у тренутку када се оне појаве на домаћем финансијском тржишту. Истовремено, забрањено је инвестирање у финансијске деривате (наводно због високог ризика које овакво улагање са собом носи), као и у депозите код банака у иностранству.

На основу предлога Закона о изменама и допунама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима [2] који је објављен средином априла 2010. године од стране Министарства финансија Републике Србије, а који би требало да буде усвојен током 2011. године, највероватније ће бити омогућено инвестирање у инвестиционе јединице отворених инвестиционих фондова који послују на простору Републике Србије, Европске уније и земаља ОЕЦД-а. Поред тога, очекује се да буде омогућено и инвестирање у краткорочне дужничке хартије од вредности које издају или за њих гарантују банке са седиштем у Републици Србији, док ће одредба о максималном новчаном депозиту код домаћих банака највероватније бити избачена.

2. СТРУКТУРА СИСТЕМА И ИМОВИНЕ ДОБРОВОЉНИХ ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА [3]

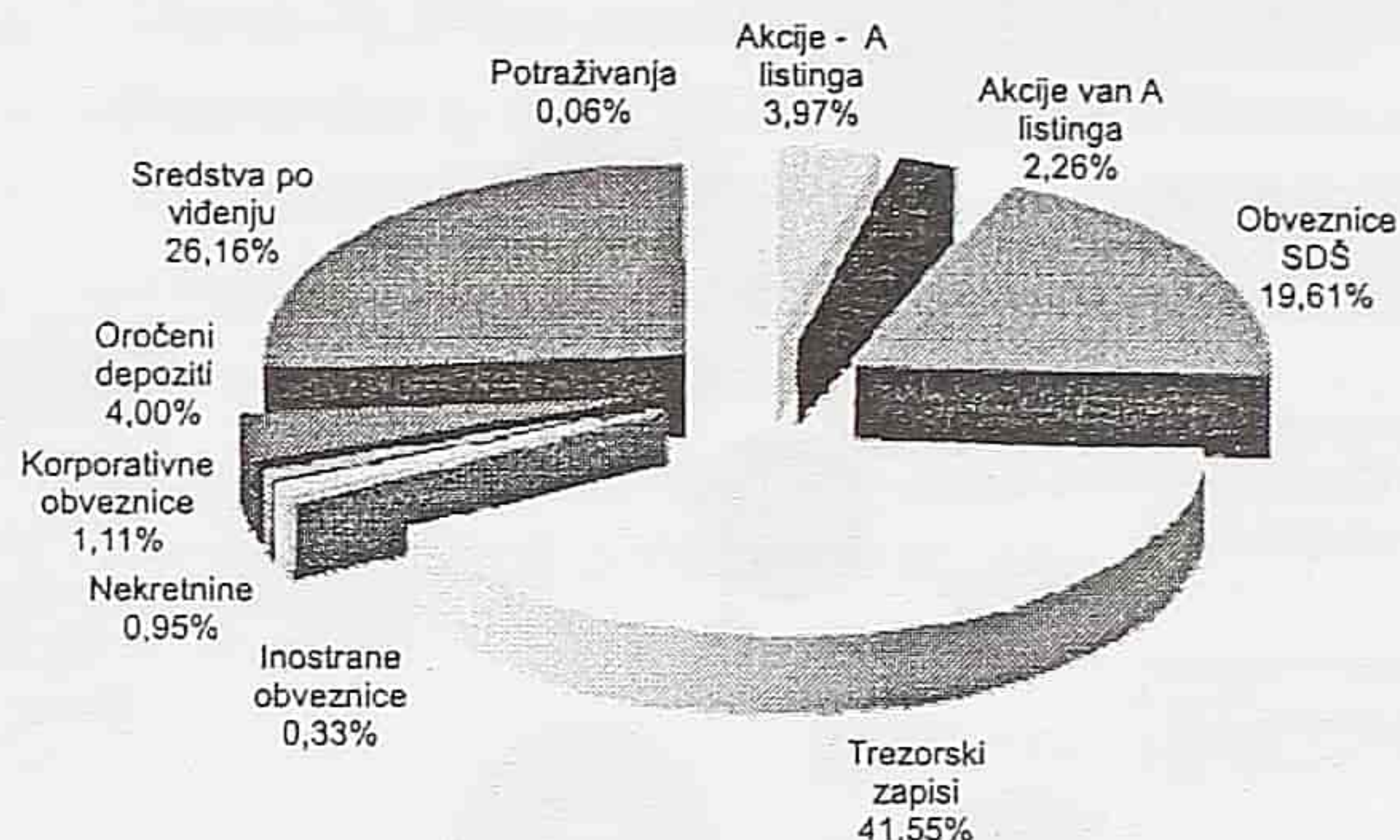
Крајем трећег квартала 2010. године на домаћем финансијском тржишту постојало је осам друштава за управљање која управљају имовином девет пензијских фондова (слика 1.[3]). Ипак, крајем 2010. године Народна банка Србије је дозволила спајање пензијских фондова „*Hypo-Garant*“ и „*DDOR Penzija plus*“ који су наставили пословање под називом „*DDOR-Garant*“, док је истовремено издала дозволу ДЗУ „*Delta Generali*“ за управљање пензијским фондом „*Nova penzija*“ (садашњи DPF „*Delta Generali Index*“) пошто је ДЗУ „*НЛБ Нова пензија*“ донело одлуку да обустави своје пословање у области добровољних пензијских фондова, а чиме је само настављена даља концентрација финансијских посредника у овој области. С тога је извесно да је почетком 2011. године, од када на домаћем финансијском тржишту постоји само шест ДЗУ која управљају активом осам пензијских фондова, дошло до даљег повећања *Herfindahl-Hirschman* индекса са нивоа од 2.606 поена колико је износио на крају трећег квартала 2010. године.

Слика 1. Структура система добровољних пензијских фондова



Уколико се погледа струкура имовине ДПФ на крају трећег квартала 2010. године (слика 2.[3]) може се приметити да су највећи део портфолија чиниле државне дужничке хартије од вредности (61,2%), од чега су обвезнице старе девизне штедње 19,6% а трезорски записи 41,6% укупне имовине. Истовремено, 26,2% су била средства по виђењу, 4% орочени депозити, а акције само 6,2% укупног портфолија. Остатак од 2,4% портфолија чиниле су корпоративне и иностране обвезнице, непокретности и потраживања. С тога је сасвим сувишно поставити питање да ли овакав конзервативан начин инвестирања пружа задовољавајућу диверсификацију портфолија, као и задовољавајуће приносе њиховим члановима којима треба пре свега обезбедити адекватну заштиту од инфлације. Поред тога, додатан проблем представља и став домаћих менаџера по којем би они задржали сличну структуру имовине чак и у случају значајније либерализације регулативе која се односи на инвестирање добровољних пензијских фондова, притом верујући да је и садашња регулатива знатно „испред“ тржишта, док је истовремено и добро познат став регулатора по коме је постојећа регулатива и конзервативан начин инвестирања у великој мери заштитио добровољне пензијске фондове од утицаја глобалне економске кризе иако се њихова потенцијална успешност на дуги рок у овом тренутку не спомиње.

Слика 2. Структура имовине на крају трећег квартала 2010. године



3. НЕОПХОДНОСТ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ [4]

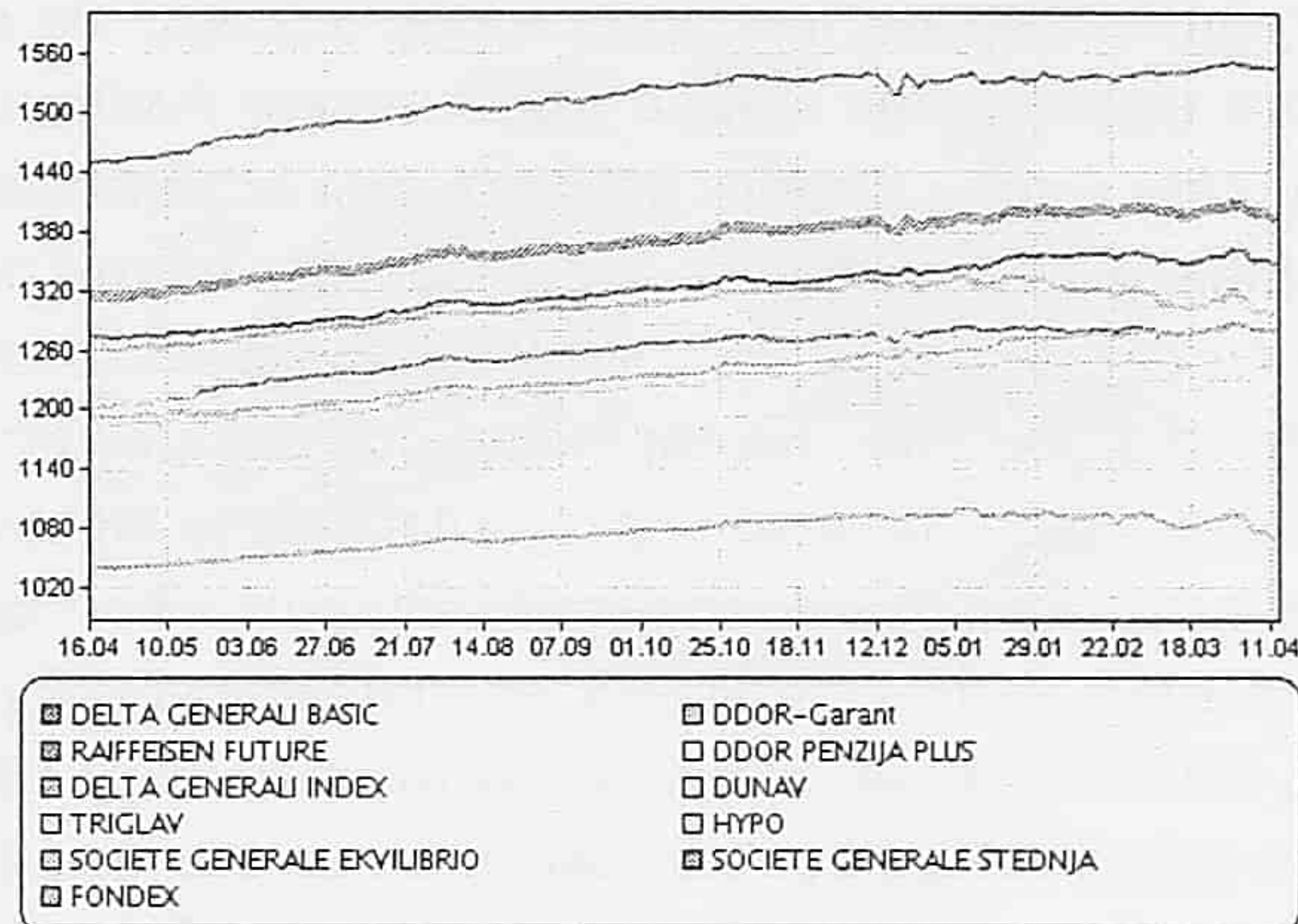
Наш закон унутар регулаторног оквира одређује инвестициона ограничења и то „наводно“ у циљу диверсификације портфолија пензијских фондова, док НБС прописује додатне услове и начине инвестирања како би се ограничила изложеност пензијских фондова ризику. Међутим, сасвим је јасно да је овакав регулаторни оквир у потпуној супротности са модерном портфолио теоријом. Као пример може послужити важећа законска одредба по којој је инвестирање у иностранству ограничено на максимално 10% имовине пензијског фонда чиме су пензијски фондови (ондосно њихови чланови) буквално приморани да непотребно преузимају висок ниво систематског ризика³. С тога би на пример пуно логичније било да је дошло до лимитирања интерног управљања имовином уз обавезу већег инвестирања у иностранству чиме би ДЗУ била приморана да ангажују екстерне менаџере (попут *State Street-a*, *Deutsche AM*, *Credit Agricole-a*, итд.). Поред тога, домаћа регулатива као да не препознаје да поред ризика волатилности постоји и ризик инфлације који је током дужег временског периода знатно опаснији јер може значајно да „нагризе“ остварене инвестиционе приносе. Ипак, нема сумње да су постојећа (строга) регулаторна ограничења била неопходна како би се ојачало поверење у приватне пензијске фондове. Њихов основни циљ био је да заштити

3 С тога, веома разочаравајуће и поражавајуће делује изјава директорке Београдске берзе часопису „Бизнис“ [5] (март 2008.) која је изјавила „... сада се врши притисак регулатора да се изађе у иностранство што је апсурд, будући да тако инвестициони и пензијски фондови својим новцем помажу туђу економију“.

добровољне пензијске фондове односно њихове чланове од крхког и неразвијеног финансијског система наше земље. То су у пракси примениле многе неразвијене земље у Латинској Америци, источној Европи и централној Азији. Строга регулаторна ограничења су у овим земљама створена како би се очувао што простији начин регулисања и надзора над пензијским системом, избегавајући тако комплексност са више инструмената и фондова. На тај начин пензијски систем је постао пуно једноставнији за регулисање и разумљивији за његове чланове, а што је свакако у почетку била предност с обзиром на то да сваки нови систем углавном нуди људима недовољно јасне могућности избора.

Међутим, познато је да „како се људи временом навикавају на нови систем тако и једноставност система постаје све мање битна“. Оно што брине је да важећи законски прописи нису ослобођени „трошкова“ па је важно да држава пажљиво процени евентално негативан утицај постојеће законске регулативе коју је наметнула пошто она као таква може у потпуности да уруши и основни циљ њеног постојања. Зато је кључно питање које се може поставити: „Колико брзо би овај систем требало либерализовати?“. Одговор на ово питање може бити прилично различит. У Чилеу који је међу првима спровео ову врсту пензијске реформе он би гласио *прилично споро* док би у земљама које су недавно спровеле ову реформу он гласио *пуно брже*. Свакако, дугорочни циљ треба да буде примена правила *разумне особе*. Није спорно да и ова врста прописа има своје мане али да је она ипак далеко пожељнија од дугорочне политике квантитативних ограничења приликом инвестирања добровољних пензијских фондова. Оваква либерализација треба да обезбеди адекватну диверсификацију портфолија, а пензијске фондове подстакне да се такмиче у понуди и примени различитих инвестиционих стратегија с обзиром да је у нашој земљи приметна веома висока корелација у приносима оствареним на нивоу индустрије добровољних пензијских фондова (слика 3.[6]), што свакако нико не може оценити као позитивну карактеристику. Тако би се (уз већу разноликост и конкуренцију пензијских фондова) грађанима омогућило да према сопственој аверзији према ризику и животном добу одаберу пензијски фонд који највише одговара њиховим преференцијама и потребама.

Слика 3. ФОНДех и вредност инвестиционих јединица ДПФ



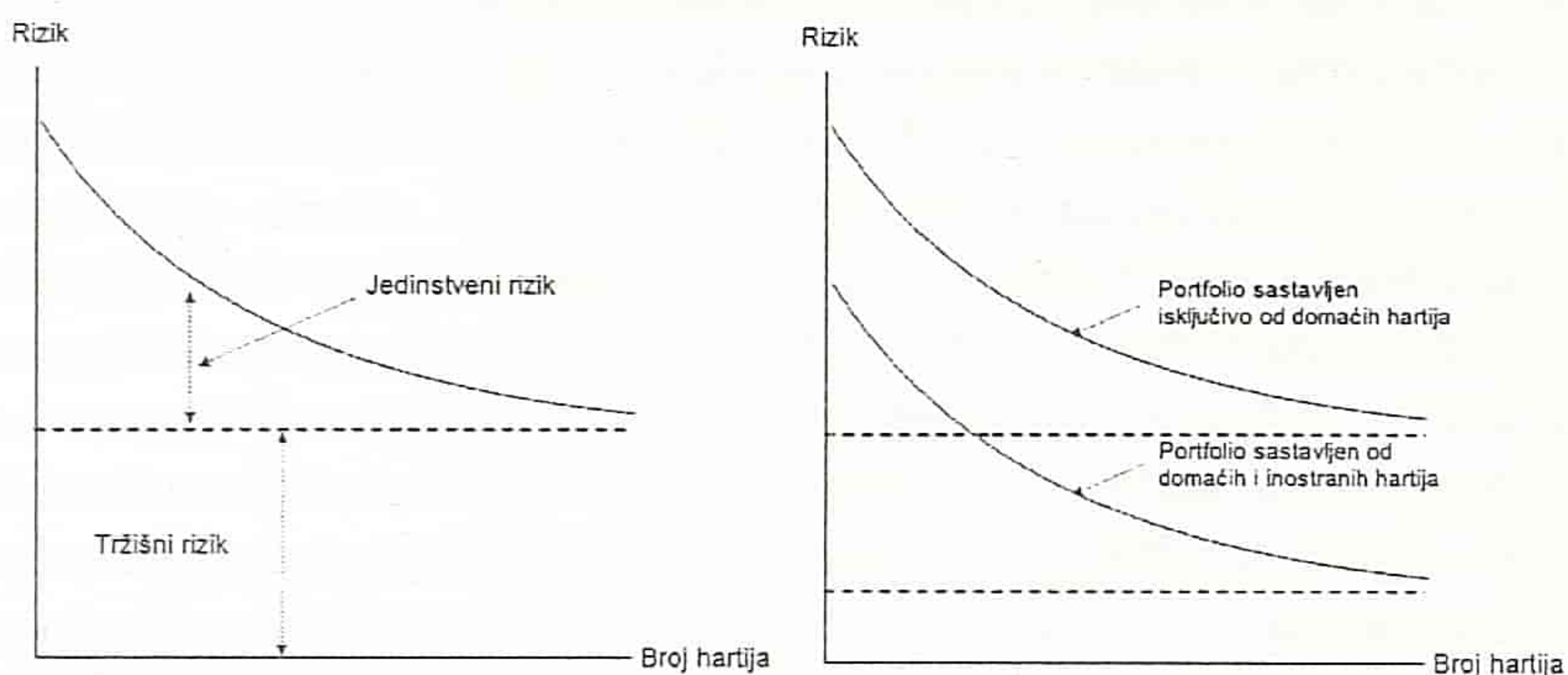
С тога је у наставку рада велика пажња посвећена предностима веће међународне диверификације портфолија добровољних пензијских фондова, неопходношћу веће алокације њихових портфолија у акцијски капитал, као и потребом за улагањем у финансијске деривате са циљем постизања што веће диверсификације портфолија и смањивања укупног нивоа преузетог ризика

3.1. Предности међународне диверсификације портфолија [4]

У стручној јавности веома често постоји дилема да ли пензијски фонд треба да инвестира у иностранству будући да су његове обавезе углавном исказане у домаћој валути. Ипак, постоји велики број разлога који подржава овакав начин инвестирања. Први и основни су свакако предности међународне диверсификације портфолија која се огледа у смањивању укупног систематског ризика (слика 4.[4]). Менаџери пензијских фондова, без обзира на природу преузетих обавеза, теже да остваре што виши ниво приноса за дати ниво ризика. Зна се да ризик може бити смањен диверсификацијом портфолија дуж различитих имовинских класа. Ипак, диверсификација унутар једне земље може да елиминише само несистематски ризик који проистиче из различитих перформанси индивидуланих компанија и сектора. На основу тога се закључује да се унутар једне земље не може смањити систематски ризик који проистиче из општих ефеката које једна економија има на све компаније унутар ње. Међутим, што већи број различитих економија није у савршеној корелацији то ће систематски ризик сваке од ових земаља бити могуће диверсификовати у глобалном контексту. Јасније речено, такав ризик ће бити смањен формирањем међународно

диверсификованог портфолија. С тога би на пример инвестирање у земље са релативно младом популацијом могло бити од кључне важности за остваривање виших инвестиционих приноса.

Слика 4. Ефекти међународне диверсификације портфолија



Занимљиво је истаћи да међународна диверсификација не смањује само ризик већ истовремено побољшава принос на више различитих начина. Тако неке земље (попут Кине и САД) могу бити економски успешније од других услед чега пружају и више инвестиционе приносе. Слично томе, уколико се раст БДП значајно разликује међу земљама онда међународно инвестирање пружа сигурну заштиту од превелике волатилности приноса на акцијски капитал. Постоје и одређене високовредносне економске активности (експлатација нафте, злата, итд.) које не могу бити предузете у појединим економијама. Притом је важно напоменути да се ове констатације првенствено односе на акцијски капитал пре него на имовинске класе попут обвезница и материјалне активе. Тржишта обвезница имају тенденцију да буду много више глобално интегрисана од тржишта акцијског капитала, тако да су користи међународне диверсификације смањене али не и потпуно елиминисане. С друге стране, инвестирање у материјалну активу (некретнине) може бити ризичније у иностранству него у домаћој економији. Разлог томе је тај што је ова актива мање ликвидна и више зависна од локалног знања и искуства него што је то случај код обвезница и акцијског капитала.

На основу свега реченог имали смо прилику да се уверимо у несумњиве користи међународне диверсификације портфолија, иако оно са собом носи и читав низ додатних ризика. Један од најважнијих ризика је свакако валутни ризик (ризик девизног курса) који се огледа у томе да домаћа валута може „ојачати“ у односу на валуту земље у

коју смо инвестирали, а што ће у великој мери умањити инвестиционе приносе уколико их искажемо у домаћој валути. Ипак, овај ризик може бити елиминисан употребом валутних фоварда, фјучерса и опција (финансијских деривата), а о чему ће више речи бити мало касније. Поред тога, постоје и многи други ризици попут на пример ризика салдирања који се огледа у ризику да нећемо добити активу/новац за трансакцију коју смо на том тржишту извршили (а који је израженији на неразвијеним финансијским тржиштима). Истовремено, постоји и ризик ликвидности који представља опасност да ће нам имовина остати заробљена на неком иностраном тржишту услед ограничености тог тржишта за инвестирањем чиме се знатно отежава ликвидација инвестиција и што за институционалне инвеститоре попут пензијских фондова може да представља велики проблем. Поред свих претходно наведених ризика треба истаћи да постоји и тзв. ризик трансфера (познатији и као политички ризик) који се огледа у ризику да ће инвестиција остати заробљена у иностранству као резултат непредвиђеног наметања екстремних регулаторних мера. Ипак, последња три наведена ризика могу бити избегнута једноставним занемаривањем одређених тржишта (нестабилних земаља) док ће валутни ризик тешко надмашити користи међународне диверсификације. Сви ови проблеми нарочито су изражени код земаља у развоју због чега је и сасвим разумљиво зашто ове земље имају знатно нижу дозвољену границу за инвестирање у иностранству него што је то случај са земљама из региона ОЕЦД-а. Самим тим можемо закључити да се предности међународне диверсификације портфолија више огледају у смањивању ризика него у повећању инвестиционих приноса, па с тога и остаје проблематично одредба нашег Закона по којој је инвестирање у иностранству ограничено на само 10% портфолија добровољних пензијских фондова. Истовремено, образложење по којем је инвестирање у иностранству праћено високим трансакционим трошковима, немогућношћу заштите од девизног ризика (забрана инвестирања у финансијске деривате), као и уз све претходно споменуте ризике свакако не представљају довољан јак аргумент за ову више него строгу законску одредбу.

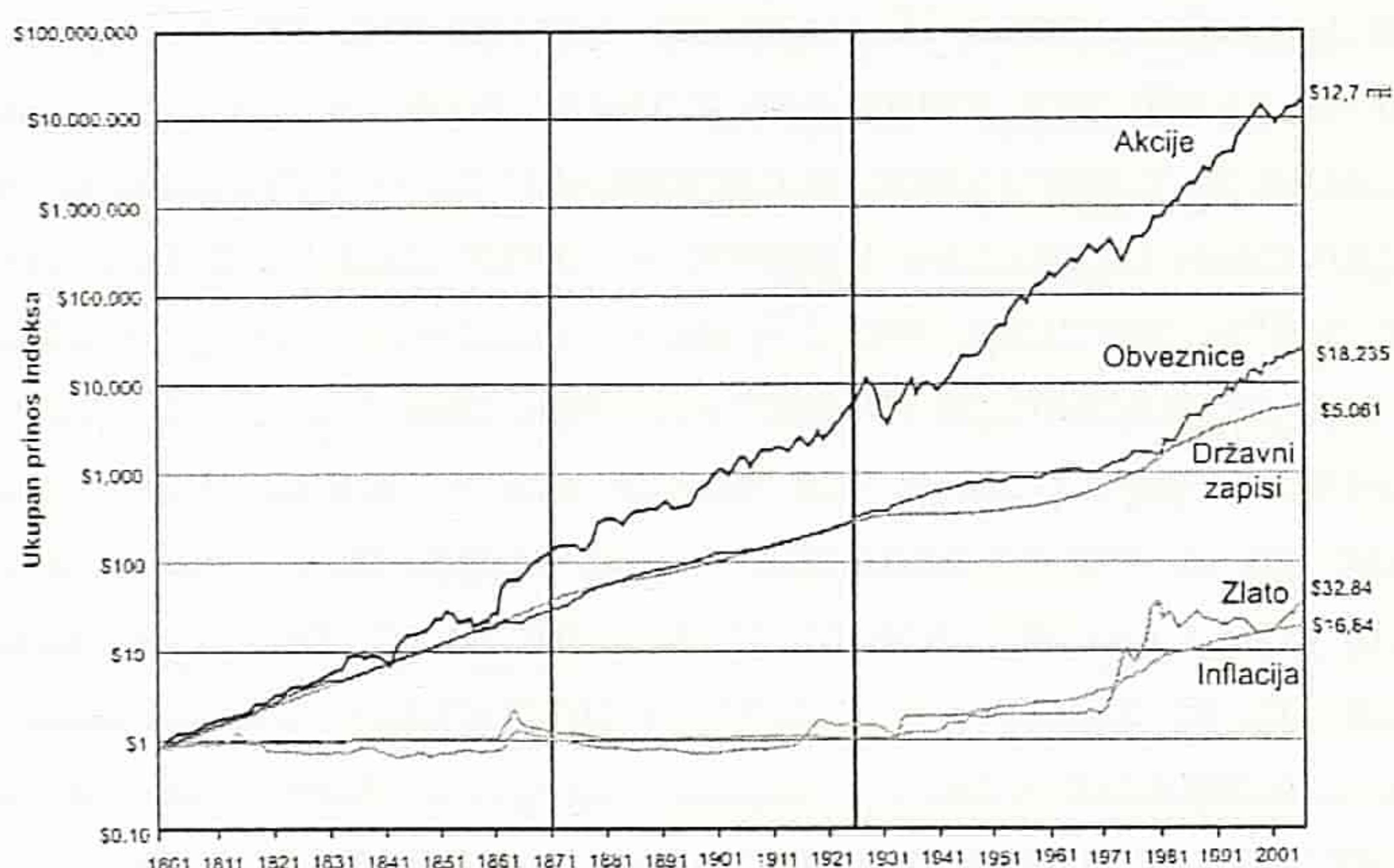
3.2. Неопходност значајнијег инвестирања

ДФП у акцијски капитал [4]

Пре него што наведемо аргументе који подржавају веће инвестирање ДПФ у акцијски капитал треба истаћи да је ова имовинска класа кроз историју остварила више стопе приноса у поређењу са другим

имовинском класама попут обвезница и државних записа (слика 5.[7]), што је свакако чини веома атрактивном и значајном имовинском класом. И поред тога менаџери домаћих пензијских фондова у великој мери избегавају ову имовинску класу (нарочито због последње светске економске кризе која им је великој мери пољуљала самопоуздање везано за ову имовинску класу) верујући притом да је она сувише ризична за њих иако је она заправо само веома волатилна на кратак рок у поређењу са осталим имовинским класама.

Слика 5. Перформансе различитих имовинских класа кроз историју



Тренутно у свету постоји велики број менаџера пензијских фондова који подржавају став по којем су акције биле и остале најбоља дугорочна инвестиција и то поготову за пензијске фондове који имају недефинисан инвестициони хоризонт. Они све више указују на чињеницу да пензијски фондови на овакав начин преузимају више нивое ризика али све у циљу остваривања виших инвестиционих приноса пошто би се у супротном десило да тржиште акцијског капитала нуди дугорочним инвеститорима „нешто за ништа“. Ипак, нема сумње да ће у будућности инвестирање у акцијски капитал бити све компликованије и сложеније, а због чега ће примена одговарајуће инвестиционе стратегије бити све више од пресудне важности за успех инвестиционог процеса. Било како било, верује се да ће већина менаџера пензијских фондова и даље преферирати инвестирање у акцијски капитал и то првенствено зато што верују да ће дугорочни приноси остварити превагу над краткорочном волатилношћу ове имовинске класе. По њиховом мишљењу, иако су приноси на акцијски капитал волатилни на кратак рок, велика је вероватноћа да ће ова имовинска класа дугорочно гледано остварити више приносе у

поређењу са осталим имовинским класама. Истовремено, поборници оваквог начина инвестирања виде акције као оптималну заштиту од инфлације на дуги рок док се из искуства зна да већина менаџера пензијских фондова у свету инвестира између 40% и 60% портфолија у акцијски капитал.

Посматрањем историјских приноса акцијског капитала (слика 5.[7]) можемо приметити да је ова имовинска класа дугорочно гледано (као што смо то већ и раније рекли) остваривала супериорне приносе у поређењу са осталим имовинским класама, али што свакако није гаранција да ће тако бити и у будуће. На основу слике можемо закључити да је (за временски период преко 10 година) портфолио који је у потпуности састављен од акцијског капитала једнако волатилан (једнако сигуран) као и онај који је у потпуности састављен од обвезница. С обзиром на то да је просечан годишњи принос на акцијски капитал око 7%, а на обвезнице 3-4%, разлика око 3% на годишњем нивоу је енормна и то поготову ако се посматра инвестициони циклус од 30 до 40 година, колико обично траје радни век члана неког пензијског плана. С тога нема сумње да је ова имовинска класа веома погодна првенствено за младе људе који стварају имовину за сопствену пензију, иако не треба заборавити да је акцијски капитал потребно пребацити у мање волатилне имовинске класе упоредо са старењем чланова пензијског плана. То никако не значи и потпуно елиминисање акцијског капитала из њиховог портфолија, највише зато што ће ризик инфлације и даље бити присутан. Уколико се тежи нижој краткорочној волатилности она се може постићи већом алокацијом портфолија у одговарајући микс акција и обвезница. Међутим, инвестирање у волатилније имовинске класе не значи нужно и повећану волатилност читавог портфолија. Тако се у зависности од разлике у волатилности и корелацији између компоненти које улазе у састав портфолија, инвестирањем унутар волатилније имовинске класе заправо може смањити волатилност посматраног портфолија. Слично томе, инвестирање у мање волатилне имовинске класе не мора нужно довести и до нижих приноса. У зависности од величине приносне разлике и корелације између компоненти које улазе у састав портфолија, инвестирање у ниско приносне имовинске класе може заправо повећати укупан принос посматраног портфолија.

3.3. Потреба за улагањем ДПФ у финансијске деривате

Иако је добро познато да је једна од примарних функција финансијских деривата да омогући адекватно и лакше управљање ризиком, наш законодавац изричито забрањује добровољним пензијским фондовима њихову употребу. Као један од основних разлога је вероватно тај што су финансијски деривати сами по себи веома контроверзни и сувише комплексни, а што доводи до тога да их већина домаћих менаџера и не познаје баш најбоље јер их и сами називају „сувише ризичним“. Ипак, они искуснији и доследнији функцији коју обављају верују да би улагање у финансијске деривате требало дозволити, а све у циљу смањивања укупног ризика портфолија уз остваривање адекватног инвестиционог приноса. Када су у питању менаџери пензијских фондова земаља где је дозвољена примена финансијских деривата, они све више разматрају њихову употребу унутар свог традиционалног портфолија.

Недавно спроведено истраживање под називом *Facing the future: a survey of derivatives in fund management* [8] је утврдило да чак половина анкетираних менаџера пензијских фондова у свету (52,5%) никада није користила деривате у оквиру своје инвестиционе стратегије. Ипак, у оквиру истог истраживања дошло се до закључка да деривати омогућавају менаџерима више слободе и флексибилности, смањен ризик од лоших инвестиционих одлука, као и могућност њиховог лакшег исправљања. Разлог због којег их менаџери избегавају је тај што прво морају знати како правилно да их користе, а што је свакако вештина која се за овако комплексне финансијске инструменте тешко стиче. У следећој табели су наведене потенцијалне користи употребе финансијских деривата у менаџменту пензијских фондова, а затим је дат и практичан пример њихове конкретне употребе у менаџменту пензијских фондова.

Табела 1. Коришћење фјучерса и опција у управљању пензијским фондом [8]

Намена	Опис
Управљање каматним ризиком	Реинвестирање купона, дивиденди и других новчаних прихода куповином фјучерса на индекс акција и/или обвезница.
Хединг вредности портфолија	Продаја фјучерса, куповина пут опција или примена цоллар стратегије (куповина пут опције и истовремена продаја цалл опције).

Тактичка алокација активе	Продаја фјучерса на индекс акција и истовремена куповина фјучерса на индекс обвезница у циљу прерасподеле средстава са акција на обвезнице и обрнуто.
Бета портфолија/осетљивост обвезница	Куповина или продаја фјучерса на индекс акција/обвезница како би се ускладила бета портфолија/осетљивост.
Преклапање сектора	Куповина/продаја фјучерса на индекс акција сектора како би се повећала/ смањила изложеност сектора у оквиру портфолија акција.
Одабир акција/обвезница	Продаја фјучерса на индекс акција/ обвезница (за разлику од тренутног уновчавања акција/обвезница) како би се изоловао и уклонио тржишни ризик.

Хипотетички пример: Добровољни пензијски фонд поседује дугорочне корпоративне обвезнице компаније „Risky Business“ номиналне вредности 5 милиона евра са роком доспећа од четири године и променљивом каматном стопом од 7,5% плус 12-месечни EURIBOR. У циљу управљања ризиком, а ради заштите од немогућности отплате емитованих обвезница од стране компаније „Risky Business“, добровољни пензијски фонд купује CDS (credit default swap) номиналне вредности 5 милиона евра по цени од 300 базних поена (300 базних поена = 3%) од Raiffeisen bank International AG. У замену за заштиту од ризика, добровољни пензијски фонд ће банци исплаћивати 3% годишње од номиналне вредности односно 12.500 евра месечно.

ЗАКЉУЧАК

Домаћа регулатива која према речима законодавца има за циљ да заштити пензијску штедњу и поспеши раст вредности добровољних пензијских фондова садржи и неке спорне одредбе попут:

- Одредбе по којој је инвестирање у иностранству ограничено на 10% имовине фонда;
- Одредбе која омогућено инвестирање у државне обвезнице без икаквог лимита;
- Одредбе која забрањује инвестирање у финансијске деривате.

Ако погледамо само прву спорну одредбу можемо закључити да је важећа регулатива у потпуној супротности са модерном портфолио теоријом (МПТ) будући да су пензијски фондови буквално приморани да преузимају непотребно висок ниво систематског ризика пошто

најмање 90% њиховог портфолија мора бити инвестирано на домаћем финансијском тржишту. На тај начин, менаџеру се ограничава приступ међународном финансијском тржишту на коме је ризик сигурно нижи а принос виши.

Када је у питању друга спорна одредба која се односи на инвестирање у државне обвезнице без икаквог лимита, може се поставити питање: *„Да ли је добро да се капитал намењен за будуће пензијске исплате инвестира у циљу покривања буџетског дефицита, смањујући притом националну штедњу и инвестиције?“* Више је него очигледно да ова одредба може да представља мамац Влади да повећа дефицит и ослаби буџетску дисциплину с обзиром да су јој овако буквално „на тацни“ доступна све већа средства приватних пензијских фондова, а првенствено зато што *„када се једном крене путем задуживања државе код пензијског фонда лако се може десити да она стекне зависност да све више и лакше узима овај новац“*. С тога се и може закључити да преусмеравање највећег дела пензијске штедње у државне обвезнице представља „бачен“ новац. Он би се могао знатно корисније употребити јер такав начин инвестирања у великој мери подсећа на традиционални систем текућег финансирања (pay-as-you-go). Што се тиче одредбе која забрањује инвестирање у финансијске деривате и даље остаје нејасно због чега их законодавац третира као високо ризичне инструменте када да они уствари имају за циљ минимизацију и квалитетније управљање ризиком.

Менаџер пензијског фонда треба да има могућност, жељу и знање да инвестира у што већи број различитих имовинских класа које нису у међусобној корелацији пошто једино таква стратегија свакодневно губи и побеђује одређене имовинске класе, а што у стварности представља диверсификацију портфолија којој сви ми тежимо. Исто тако, можемо закључити да је недопустиво да домаћи пензијски фондови (као дугорочни инвеститори) инвестирају највећи део своје активе у краткорочне финансијске инструменте попут трезорских записа и депозита код пословних банака или да их у најгорем случају држе на трансакционим рачунима (што је случај и са домаћим пензијским фондовима). Поред свега реченог, треба истаћи и то да менаџер пензијског фонда треба да се придржава и начела сигурности јер се овде не ради о некој шпекулативној активности већ о пензијском осигурању које на дужи рок треба да обезбеди адекватан и сигуран приход људима у старости.

Коришћена литература

- [1]. Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима („Службени гласник РС“, бр. 85/2005).
- [2]. Предлог Закона о изменама и допунама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима (15.04.2010), Министарство финансија Републике Србије, Београд, www.mfin.gov.rs.
- [3]. “Сектор добровољних пензијских фондова: Извештај за трећи квартал 2010. године” (2010.) Народна Банка Србије, Београд, www.nbs.rs
- [4]. Жебељан М., (2010.) “Портфолио менаџмент пензијских фондова“, Мастер рад, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, стр. 13, 137-144, 208-209, 209-214.
- [5]. БИЗНИС регионалне пословне новине “Не знају где ће са парама” (28.03.2008.), www.biznisnovine.com
- [6]. Интернет сајт Народне банке Србије “ФОНДех и вредност инвестиционих јединица добровољних пензијских фондова” (2011), www.nbs.rs
- [7]. Siegel J., (2008). “Stocks for the long run (4th edition)”, The McGraw Hill, USA
- [8]. Derivatives: A tool for Efficient Fund Management (2004.), PENSION week, www.eurexchange.com

*Марко Жебељан, Доц. др Лидија Барјактаровић, Перспективе развоја
индустрије добровољних..., Радно и социјално право, стр. 73-92, XV (2/2011)*

Marko Žebeljan, LM

Lidija Barjaktarevic, PD, teaching proffessor

Development perspectives of voluntary pension funds industry in Serbia

Summary

The necessary activities regarding further reforms in public pension system in our country caused considerably less attention being paid to the industry of voluntary pension funds. Even though it is still young and at a stage of capital accumulation, this industry has a need to change and develop along with tendencies and attitudes accepted within capitalised pension funds worldwide. Strict legislation, high correlation with income, as well as domestic managers' approach which treats the assets of voluntary pension funds as investments in debt and highly liquid securities, has forced the authors to question the correctnes of this common practise in our country.

Key words: voluntary pension funds, diversification, principle of security, liberalisation, legislation.

Faint header text at the top of the page, possibly containing a title or page number.

First line of the main body text, appearing as a short sentence or phrase.

Second line of the main body text, continuing the narrative or list.

Third line of the main body text, showing the start of a new paragraph or item.

Fourth line of the main body text, providing further detail or context.

Fifth line of the main body text, continuing the flow of information.

Sixth line of the main body text, possibly a transition or separator.

Seventh line of the main body text, showing the continuation of the text.

Eighth line of the main body text, providing another point or detail.

Ninth line of the main body text, continuing the sequence.

Tenth line of the main body text, showing the end of a section or paragraph.

Eleventh line of the main body text, possibly a concluding sentence.

Twelfth line of the main body text, continuing the text.

Thirteenth line of the main body text, showing the final part of the text.

Fourteenth line of the main body text, possibly a final note or signature.

Faint footer text at the bottom of the page, possibly containing a page number or date.

UDK: 364.35(497.11)

(НЕ) ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ РЕФОРМЕ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА

Апстракт: Ове године навршава се десет година о почетка реформе система пензијског и инвалидског осигурања. Потреба за реформом овог система која сигурно представља један од најсложенијих подухвата и која има економске, социјалне па и моралне импликације, не може се доводити у питање. Она је била неопходна да би се отклонили проблеми у функционисању система настали због негативних демографских кретања, неплаћања доприноса од стране послодаваца, високе незапослености, високог удела издатака за пензије у БДП-у, великог и константног дефицита у фонду за ПИО, неповољном односу броја осигураника и корисника пензија, неповољној структури корисника пензија итд.

Реформа је пре свега имала за циљ финансијску одрживост система која би се постигла кроз поопштравање услова за остваривање права, чвршћу повезаност између висине пензија и уплаћених доприноса, увођењем мера стимулације уплате доприноса током читавог радног века, проширењем обухвата осигураника, а да се при том сачува принцип солидарности. Наиме, без обзира на дубоку кризу, и даље се оцењује да систем текућег финансирања пензија заснован на принципу међугенерациске солидарности (први стуб) представља једини потпуно сигуран начин да се обезбеди макар минималан доходак у старости.

Кључне речи: пензије, пензијско и инвалидско осигурање, реформа.

* Министарство рада и социјалне политике Републике Србије, e-mail: radoje.savicevic@minrzs.sr.gov.yu

Рад примљен: 15.11.2011.

Рад прихваћен: 28.11.2011.

1. РЕФОРМА СИСТЕМА ПИО – ФАЗЕ

Изменама Савезног закона о пензијском и инвалидском осигурању које су ступиле на снагу 1. јануара 2002. године, предвиђено је следеће.

- промена начина усклађивања пензија

напуштањем зарада као јединог параметра за усклађивање и увођењем, поред зарада и трошкова живота као параметра за усклађивање пензија, тзв. «швајцарска формула» (пензија се од тада квартално усклађује од 1. јануара, 1. априла, 1. јула и 1. октобра текуће године, на основу статистичких података, са кретањем трошкова живота и просечне зараде запослених на територији Републике у претходном кварталу, уместо месечно са кретањем зараде);

Предложеним начином усклађивања пензија и новчаних накнада за телесно оштећење задржава се постојеће решење у систему пензијског и инвалидског осигурања. Увођењем два параметра за усклађивање пензија још од 1. јануара 2002. године (кретање трошкова живота и кретање зараде), задржава се опредељење да се обезбеђује, с једне стране, очување реалне вредности пензија, а с друге стране, да пензије прате и зараде, односно да стандард пензионера делом прати стандард запослених.

- једнократно повећање старосне границе

предвиђено је једнократно повећање старосне границе од три године, и то са 60 на 63 године живота за мушкарце, односно са 55 на 58 година живота за жене.

Овакво неуобичајено решење да се старосна граница једнократно подигне за 3 године без прелазног периода довела је многе потенцијалне пензионере у проблем, а нарочито када се има у виду да је то период почетка транзиције, првих масовних отпуштања и немогућности проналажења новог посла. Треба напоменути и да је овакав начин једнократног подизања старосне границе који је очигледно представља наш спецификум, на многобројним међународним конференцијама и семинарима истицан као негативан пример ;

- утврђивање једне најниже пензије, уместо дотадашњих 5 категорија најнижих пензија које су зависиле од дужине пензијског стажа, и др.

2. Закон о пензијском и инвалидском осигурању 2003.

Нови Закон о пензијском и инвалидском осигурању који је ступио на снагу 10. априла 2003. године садржи велики број новина и реформских решења.

Нов начин обрачуна пензија

Свакако једна од најважнијих промена се односи на. Нова формула за обрачун пензија се заснива на бодовима (поинт систем), а обрачунски период се продужава на читв радни век. Лични бос се добија множењем личног коефицијента и стажа осигурања. Лични коефицијент показује колико је зарада осигураника, у току његовог радног века, била у односу на просечну зараду свих запослених. Формула садржи и вредност општег бода која представља номиналан износ и усклађује се на исти начин као и пензије.

Овакав систем обрачуна омогућава чвршће повезивање висине пензије и уплаћиваних доприноса, зато што узима у обзир све године током којих су се уплаћивали доприноси, елиминишући преливање ка онима који остваре изразит напредак у каријери или изразито већу плату у само једном делу своје радне историје. Такође овај метод повећава и прецизније утврђује разлику у висини пензије у зависности од радног стажа, а за стаж преко 40 година повећава износ пензије. Једно од важних обележја новог система обрачуна је смањење разлике у пензији између пензионера са истом радном историјом, без обзира на моменат када се пензионишу.

Нови начин обрачуна пензија је подстицајан и важан у борби против сиве економије јер повећава значај висине уплаћених доприноса, без обзира да ли је обвезник на почетку радног века или непосредно пред пензионисањем. Због ових карактеристика метод «личног бода» посебно је значајан у условима ширења самозапослености. Најзад, овај метод је и једноставнији а самим тим и транспарентнији, разумљивији, сваки корисник ће лакше моћи да прати своју индивидуалну ситуацију.

Нови метод обрачуна значи више пензије за осигуранике који су имали стабилну каријеру и дужи стаж. Ниже су пензије за оне који су само у току једног дела каријере имали изразито већа примања, док су током преосталог дела радног века били знатно слабије плаћени. Нажалост, у пракси се показало да је већина управо ових осигураника и да су им пензије по новим обрачуну ниже у просеку од 20 -25% у односу на обрачун према ранијим прописима.

Увођење нове дефиниције инвалидности

Полазећи од од структуре корисника пензија у којој су инвалидски пензионери чинили преко 30% укупном броја пензионера и чињенице да се често у инвалидску пензију одлазило без испуњавања елементарних услова који би указивали на стварни инвалидитет и уз значајно присуство корупције, законодавац је утврдио нову, рестриктивну дефиницију инвалидности.

Инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности, због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом.

Први пут од Закона о осигурању радника из 1922. године којим је уведен систем пензијског осигурања да закон познаје само један облик инвалидности – потпуни губитак радне способности (општа неспособност за рад), што значи да се неспособност за рад цени у односу на обављање не само свог или другог одговарајућег посла већ за обављање свих послова, од оних за које се не тражи стручна спрема па до најсложенијих.

Истовремено су укинута права по основу преостале радне способности (инвалиди рада III категорије), док су право на накнаду за рад са скраћеним радним временом, односно опасност од настанка инвалидности укинута изменама закона из 1997. године.

Уз овакву рестриктивну дефиницију инвалидности и укидање права по основу преостале радне способности, можемо констатовати да је потпуно дезавуисано инвалидско осигурање у систему ПИО и да је држава заправо признала да је немоћна у борби против корупције инвалидских комисија и да је оваква измена у систему била једини начин да смањи удео инвалидских пензионера не водећи рачуна да ће се отићи у другу крајност.

Структура пензија у осигурању запослених

	СТАРОСНЕ	ИНВАЛИДСКЕ	ПОРОДИЧНЕ
2002	44,7	31,1	24,2
2003	44,7	30,8	24,5
2004	45,0	30,2	24,9
2005	45,8	29,4	24,8
2006	47,2	28,2	24,6
2007	48,8	27,0	24,3
2008	50,0	26,0	24,0
2009	51,0	25,2	23,8

Треба напоменути да су, за разлику од нас, државе настале на територији некадашње СФРЈ у својим реформама система ПИО, водиле рачуна да у области инвалидности не праве радикалне резове. Наиме, Словенија је задржала систем са 3 категорије инвалидности, Хрватска познаје и општу и професионалну неспособност за рад, Црна Гора је, поред опште неспособности за рад, увела и делимични губитак радне способности од 75%, Босна и Херцеговина познаје губитак или промењена радна способност – БИХ, македонија

- задржан одређени ниво права за затечене кориснике права по основу II и III категорије инвалидности, односно преостале радне способности. При томе су задржана права затечених корисника, с једне стране, превођењем тих накнада у специфичан вид накнаде у износу од 50% инвалидске пензије, која би им припадала према одредбама закона, а с друге стране затечени корисници по основу преостале радне способности ово право на 50% инвалидске пензије могли су користити најдуже до 2008. године, уколико им независно од њихове воље престане својство запосленог, а наредним изменама тај рок је укинут;

Проширење обухвата обавезно осигураних лица

обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обухваћена и лица која обављају послове по основу ауторског уговора, уговора о делу, преко омладинских и студентских задруга осим за млађе од 26 година који су на редовном школовању као и послове по основу других уговора, код којих за извршен посао остварују накнаду.

На нов начин се уређује категорија осигураника пољопривредника.

Из ове категорије осигураника су овим предлогом, сем чланова пољопривредног домаћинства који су запослени или осигураници самосталних делатности, искључени и чланови пољопривредног домаћинства који су пензионери или су на школовању. Овим чланом мења се дефиниција осигураника пољопривредника. Према овом решењу, обавезно осигуран на пензијско и инвалидско осигурање пољопривредника је носилац пољопривредног домаћинства односно најмање један члан пољопривредног домаћинства док се остали чланови могу осигурати уколико то желе

Оваквим одређивањем категорије обавезно осигураних пољопривредника, покушали су да се отклоне проблеми у плаћању доприноса односно финансирања обавезног пољопривредног осигурања, и ублажило незадовољство настало обавезом осигурања.

3. Измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању 2005.

Подизање услова за стицање права на старосну и породичну пензију

Овог пута законодавац је исправно одлучио да поступно подигне старосну границу почев од 2008. до 2011. године са 63 године на 65 година (мушкарац), односно са 58 година на 60 година живота (жена).

Такође, сагласно повећању старосне границе за стицање права на старосну пензију, предвиђено је и поступно подизање старосне границе за стицање услова на породичну пензију, такође од 2008. до 2011. године са 48 година на 50 година живота (удова), односно са 53 година на 55 година живота (удовац).

Оваква мера је била неопходна, с обзиром да мере предузете у претходним годинама нису дале очекиване резултате нарочито у погледу односа броја осигураника и корисника права. Наиме, као што се види из табеле број корисника је и даље несразмерно велики у односу на број осигураника и поред свих предузетих мера кроз повећање старосне границе.

Кретање броја осигураника и корисника права у осигурању запослених

ГОДИНА	БРОЈ ОСИГУРАНИКА	БРОЈ КОРИСНИКА	ОДНОС БРОЈА ОСИГУРАНИКА И БРОЈА КОРИСНИКА
2001	1,890,000	1,297,000	1.46
2002	1,846,000	1,255,000	1.47
2003	1,789,000	1,248,000	1.43
2004	1,799,000	1,241,000	1.45
2005	1,781,000	1,239,000	1.44
2006	1,792,000	1,267,000	1.41
2007	1,800,000	1,279,000	1.41
2008	2,205,000	1,298,000	1.70
2009	2,113,000	1,324,000	1.60
2010	2,096,000	1,345,000	1.56

Промена начина усклађивања пензија

Предвиђено је напуштање тзв. «швајцарске формуле», односно прелазак на усклађивање са трошковима живота на територији Републике у претходних шест месеци, али поступно у наредне 4 године, као и динамике, тако да се уместо кварталног усклађивања, пензије усклађују два пута годишње и то од 1. априла и 1. октобра текуће године, с тим што се и усклађивање вредности општег бода, као елемента за одређивање висине пензије, врши на исти начин као и усклађивање пензије.

Кроз овакав начин усклађивања пензија очекивале су се највеће уштеде у пензијском систему. Међутим начин усклађивања пензија искључиво са трошковима живота не води рачуна да пензионери треба бар делимично да прате стандард запослених.

Учешће просечних пензија у просечној нето заради у осигурању запослених

ГОДИНА	ПРОСЕЧНА ПЕНЗИЈА	ПРОСЕЧНА НЕТО ЗАРАДА	УЧЕШЋЕ %
2001	4,865	5,375	90,51
2002	6,721	9,208	72,99
2003	8,102	11,500	70,45
2004	9,578	14,108	67,89
2005	11,643	17,443	66,75
2006	13,406	21,707	61,76
2007	14,996	27,759	54,02
2008	19,386	32,746	59,20
2009	21,714	31,733	68,43
2010	21,789	34,142	63,82

4. Закон о уплати доприноса за поједине категорије осигураника – запослених 2005.

Као једна од последица економске кризе настао је проблем неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у предузећима (привредним друштвима), установама, банкама, другим финансијским организацијама и земљорадничким задругама за период од 1. јануара 1991. године до 31. децембра 2003. године, што као последицу има немогућност утврђивања стажа осигурања запосленима за тај период.

Наиме, ови послодавци су током пословања у наведеном периоду били суочени са бројним ванредним околностима у земљи, почев од хиперинфлације и санкција до бомбардовања, чиме су ослабљени ионако недовољни ресурси привреде, што је у великом броју случајева довело до тога да ови послодавци нису измирили своје законске обавезе везане за уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање лицима која су код њих радила, што има за последицу немогућност да ови запослени остваре права из пензијског и инвалидског осигурања.

Значи, овим законом се пружала могућност да се превазиђе проблем неуплаћених доприноса и потраживања запослених по том основу, у циљу утврђивања стажа осигурања за наведени период.

На овај начин је за преко 300 000 запослених решен проблем неуплаћених доприноса за па пензијско и инвалидско осигурање и по том основу утврђен је стаж осигурања.

И поред свих преузетих мера у претходним годинама, проблеми са којима се суочава систем пензијског и инвалидског осигурања нису отклоњени, а многи су се и погоршали. Наиме, бележи се раст дефицита пензијског система који се огледа кроз повећање дотација из буџета неопходних за исплату пензија, као и пораст удела расхода за пензије у БДП-у, и даље је врло неповољан однос броја осигураника и корисника права итд.

Такође треба имати у виду да се светска економска криза негативно одразила и на пензијски систем, а последице су биле измене Закона 2009. и 2010. године које су предвиделе да се у овом периоду пензије не усклађују.

Учешће расхода за пензије у БДП-у

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
10,8%	11,2%	10,9%	11,0%	11,6%	11,2%	12,2%	13,4%

Структура прихода пензијског фонда

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
доприноси	54%	58%	56%	60%	63%	57%	51%	50%
трансфери из буџета	38%	38%	38%	39%	35%	35%	46%	47%
остали приходи	9%	4%	5%	1%	1%	8%	3%	3%

Све ово указује да је нужно било предузети нове кораке у реформи система кроз измене и допуне Закона.

4. Измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању 2011.

Подизање старосне границе као услова за стицање права из пензијског и инвалидског осигурања

Важећим Законом о пензијском и инвалидском осигурању предвиђено је као један од услова, да, осигураник стиче **право на старосну пензију** кад наврши 40 (мушкарац), односно 35 (жена) година стажа осигурања и најмање 53 године живота.

Изменама Закона је предвиђено подизање услова у погледу старосне границе и услова у погледу година стажа осигурања за пет година, тако да гласи 58 година живота и 38 година стажа осигурања за жене односно 58 година живота и 40 година стажа осигурања за мушкарце, поступно за четири месеца од 2011, односно 2013. до 2022. године.

Закон такође предвиђа и подизања услова за **стицање права на породичну пензију**, тако што се старосна граница подиже поступно за три године, од 2012. до 2016. године, тако да ће за удову износити 53, а за удовца 58 година живота.

Осигураници пољопривредници

Законом је предвиђено је да су обавезно осигурани сви пољопривредници, а не само носилац пољопривредног домаћинства, односно најмање један члан домаћинства, како је било утврђено ранијим законом. Такође, предложеним изменама посебно се утврђује најнижи износ старосне, односно инвалидске пензије за ове осигуранике у износу од 9.000 динара.

Измене у осигурању пољопривредника представљају најеклантантнији пример о лутањима у реформи система ПИО. Наиме управо су Законом из 2003 према коме је обавезно осигуран био носилац пољопривредног домаћинства, односно најмање један члан домаћинства покушали су да се отклоне проблеми у плаћању доприноса односно финансирања обавезног пољопривредног осигурања, и ублажило незадовољство пољопривредника настало обавезом осигурања. И при таквом решењу средства прикупљена по основу доприноса у овом осигурању чинила су само 9 % потребних средстава за исплату пензија пољопривредника док су 91% чиниле дотације из буџета. На какве је ефекте рачунао законодавац увођењем у обавезно осигурање

све пољопривренике, остаје нејасно, мада је сигурно да то неће бити побољшање наплате доприноса.

Промена начина усклађивања пензије

У циљу побољшања материјалног положаја пензионера, предвиђене су измене у начину усклађивања пензија

- пошто се пензије и новчане накнаде утврђују у месечном износу и исплаћују уназад, пензија од **1. децембра 2010. године** ускладиће се тако што ће се повећати за 2%, а затим

- **1. априла 2011. године** - са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходна три месеца и

- **1. октобра 2011. и 1. априла 2012. године** - у проценту који представља збир процента раста, односно пада потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци и процента који представља половину реалне стопе раста бруто домаћег производа у претходној календарској години уколико је тај раст позитиван;

- од **2013. године па надаље**, пензије ће се усклађивати два пута годишње и то **1. априла и 1. октобра** - са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци. Поред тога, ако бруто домаћи производ у претходној календарској години порасте изнад 4% пензија се усклађује од 1. априла текуће године у проценту који представља збир процента раста, односно пада потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци и процента који представља разлику између реалне стопе раста бруто домаћег производа у претходној календарској години и стопе од 4%

Строжији услови за осигуранике који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем

За ове осигуранике предвиђени су строжији услови у погледу снижавања стросне границе. Тако се старосна граница снижава за по једну годину на сваких: пет година проведених на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 рачуна као 14 месеци стажа осигурања; четири године проведене на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 рачуна као 15 месеци стажа осигурања; три године проведене на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 рачуна као 16 месеци стажа осигурања и годину и шест месеци проведених на радном месту, односно послу на коме се ефективно проведених 12 рачуна као 18 месеци стажа осигурања. Такође, предложено је да се општа старосна граница за ове осигуранике

подиже са 53 на 55 година живота, постепено за четири месеца од 2011. до 2015. године. Ипак, за осигуранике који раде на најтежим пословима (12-18), задржана је погодност да се старосна граница може снижавати највише до 50 година живота.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Десет година након почетка реформе пензијског система јасно је да она није дала очекиване ефекте, мада би свакако да до ње није дошло, криза овог система била још дубља. Очигледно је да се криза овог система не може решити искључиво мерама које се примењују у оквиру њега самог. Одрживост система пензијског и инвалидског осигурања је условљена демографским кретањима, финансијском дисциплином, растом запослености за коју опет постоје предуслови економске стабилности, раста извоза, оживљавање привредне производње итд.

Креатори политике овог система мораће да пођу од тога да реформа не може као до сада, представљати еуфемизам за рестрикцију права и поштравање услова за њено остваривање, јер очигледно само ове мере не могу дати очекиване ефекте. Као што и у медицини ампутација не представља лечење, већ крајњу меру за спашавање организма, тако и укидање права и поштравање услова за њихово остваривање не може бити једина мера за опоравак система. У будућим корацима реформе треба поћи од приходне стране система где се могу и очекивати највећи финансијски резултати. Мере треба да се односе пре свега на побољшање наплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, спречавање рада на црно, спречавање појаве да се доприноси плаћају на најнижу основицу, смањење административних трошкова система.

На самом крају присетимо се Шарла де Гола који је рекао: “Југословени су симпатични. Они своју највећу кризу називају реформом”.

Radoje Savićević

Pension Department

Ministry of Labor, Employment and Social Policy

(UN)EXPECTED EFFECTS OF PENSION SYSTEM REFORM

Summary

Ten years following the start of the pension system reform, clearly, it has not yielded the expected results; although, if it had not been introduced, the crisis of this system would have been even deeper. Obviously, the crisis of this system cannot be solved exclusively by the means applied within the system itself. The sustainability of the pension and disability insurance system is conditioned by demographic movements, financial discipline, employment increase that is again preconditioned with economic stability, export growth, revival of commercial production, etc.

The creators of the policy of this system will have to start from the fact that the reform cannot represent, as it has represented so far, a euphemism for restricting the rights and tightening the conditions for its realisation, as it is obvious that these measures solely cannot yield the expected effects. As amputation does not represent curing, but an extreme measure for saving an organism, likewise, the suspension of the rights and tightening of the conditions for their realisation cannot be the only measure for the system recovery. In future steps of the reform, one should start from the income side of the system where the largest financial results may be expected. The measures should primarily refer to improvement of collection of the contributions for pension and disability insurance, prevention of the black market labour, prevention of the occurrence of having the contributions paid according to the lowest base, and decrease of the administrative costs of the system.

Finally, let us be reminded of Charles de Gaulle who said "Yugoslav people are sympathetic. Their biggest crisis they call a reform."

Key words: *Pensions, Pension and Disability Insurance, The Reform.*

УПУТСТВО АУТОРИМА ЗА ПРИПРЕМУ РАДОВА

Формат

Радове слати у електронском облику у програму Microsoft Office Word (2000, 2003, 2007), у фонту Times New Roman ћирилица (serbian Cyrillic), осим оригиналних латиничних навода. Величина фонта 12, размак single, маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст равнати са обе маргине, не делити речи на крају реда на слоге. Све стране нумерисати. Формат странице А4.

Обим рада

Највише 35.000 карактера, односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући и размаке.

Језик и писмо

Радови се објављују на српском језику, искључиво ћиричним писмом, као и на енглеском, руском, француском и немачком језику.

Достављање

Радове слати на адресу: urs.radnopravo@gmail.com

Анонимност

Рукописе оцењују анонимни рецензенти. Аутори морају да уклоне из текста све информације на основу којих би се могли идентификовати. У тексту и у цитатима, аутори треба да говоре о себи у трећем лицу.

Изглед рукописа

Прва страница текста треба да садржи: наслов рада (са фуснотом означеном звездом (опционо) у којој се наводе извори личне и финансијске помоћи при писању рада, као што је назив и број пројекта, и сл), име и презиме аутора и звање, са институцијом (или институцијама) у којој ради (раде) или место становања, информације о контакту (најпожељније електронска пошта и/или број телефона). То учинити тако што се одмах иза презимена аутора отвара фуснота (звезда) у којој треба навести ове податке. Такође, прва страница треба да садржи и апстракт (до 150 речи) и 4-5 кључних речи.

Наслове појединих одељака у тексту дати у следећем облику:

Наслов одељка (Times New Roman, 12, Bold)

Поднаслов 1 (Times New Roman, 12, Italic)

Поднаслов 2 (слово азбуке у полузагради, Times New Roman, 12, Regular).

Цитирање вршити тако што ће се у тексту, на одговарајућем месту, ставити ознака за подножну напомену, а на дну стране навести извор, по следећем редоследу: почетно слово имена аутора, презиме, назив рада, извор и година издања, број стране.

На пример:

Б. Благоев, Проблем послодавачких представника из социјалистичких земаља у Међународној организацији рада, Ревивија за међународно право, бр. 1/1959, стр. 25.

Уколико се исти аутор цитира одмах потом, уместо понављања имена аутора, рада и извора, ставити *ibid*.

Уколико се једно дело истог аутора цитира са размаком (у међувремену је цитиран неки други аутор), цитирање извршити на следећи начин:

Б. Благоев, *op. cit*, стр. 28.

Када се у једном раду цитира више дела истог аутора, сваки пут наводити пун назив дела (осим ако је у питању узастопно цитирање).

Веома је важно да се цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста у потпуности слажу. Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позиви на литературу и библиографске јединице наводе се у оригиналном писму, без превођења. Страна имена писати изворно.

Уколико се у тексту налазе слике или табеле (пожељно је користити их рестриктивно), на одговарајућем месту у тексту упутити на њих, нпр. Табела 4. Наслове дати изнад слика табела. Слике морају гарантовати квалитетан отисак у величини у којој су предвиђене у тексту, тј.

потребно је да буду у резолуцији од 300dpi. Сlike и графикони морају бити јединствени објекти (без елемената Drawing-a).

Литература

Пише се након текста, као посебна секција. Навести све цитиране библиографске јединице, азбучним редом (абecedним, ако је у питању рад на енглеском, француском или немачком језику), према презимену првог аутора. Библиографска јединица треба да садржи:

- за књиге: презиме и прво слово имена аутора, годину издања у загради, наслов књиге (курзивом), место издања, назив издавача;
- за поглавља у књизи: презиме и прво слово имена аутора, година издања у загради, наслов поглавља, у: прво слово имена (уредника), презиме (уредника), скраћена ознака уредништва (у загради), наслов књиге (курзивом), место издања, назив издавача, број прве и последње стране поглавља.
- за чланке у часописима: презиме и прво слово имена аутора, година издања у загради, назив чланка, назив часописа (курзивом), број и број прве и последње стране чланка.
- за документа преузета са интернета: поред web стране уписати датум приступа на интернет страницама са којих су преузета.
- за законе: поред назива закона написати и у ком је службеном гласилу објављен.
- за саопштења са научних скупова: презиме и прво слово имена аутора, година у загради, наслов рада, назив конференције (курзивом), број стране у књизи апстраката у загради, место издања, назив издавача.
- за чланке из новина: презиме и прво слово имена аутора, година и дан у загради, наслов текста, назив новина и број стране. Пожељно је што мање користити ове изворе.

Прилози на крају рада

Обавезно на крају рукописа приложити: наслов рада, апстракт (резиме) и кључне речи на енглеском језику (изузев радова на руском, француском и немачком језику). Апстракт на енглеском језику (резиме) за радове објављене на српском пожељно је да буде нешто дужи (од 2. 000 до 3. 500 карактера). Куца се курзивом, без прореда.

Сви чланци се анонимно рецензирају од стране два компетентна стручњака, на основу чега Редакција доноси одлуку о штампању.

Редакција моли ауторе да воде рачуна о правима на интелектуалну

својину приликом изношења навода, резултата истраживања, као и графичких приказа из текстова.

Сматраће се плагијаризмом промена неколико реченица из реченице оригиналног аутора, као и промена редоследа речи у њиховим реченицама, под условом да се тај аутор не цитира.

Радови не смеју бити већ објављени, нити предати за објављивање на неком другом месту.

НАПОМЕНЕ:

Часопис објављује научне и стручне радове који су позитивно рецензирани од стране два рецензента.

Аутор у току године може објавити два рада, укључујући приказе и осврте.

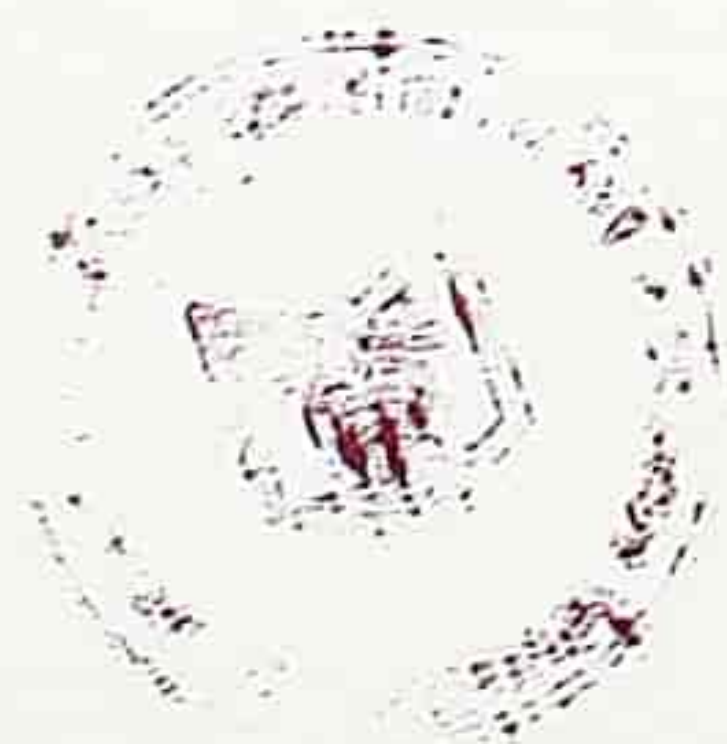
Рукописи који нису припремљени у складу са Упутством не укључују се у рецензентски поступак.

Рукопис који треба дорадити редакција прослеђује ауторима уз текст анонимне рецензије.

Редакција ауторе благовремено обавештава о пријему рада и исходу рецензентског поступка.

Позитивне/негативне рецензије се не достављају ауторима.





First paragraph of faint text.

Second paragraph of faint text.

Third paragraph of faint text.

Fourth line of faint text.

Fifth line of faint text.

Sixth line of faint text.

Seventh line of faint text.

Eighth line of faint text.

Ninth line of faint text.

Tenth line of faint text.

Eleventh line of faint text.

Twelfth line of faint text.

Thirteenth line of faint text.

Fourteenth line of faint text.

Fifteenth line of faint text.

Sixteenth line of faint text.

Seventeenth line of faint text.

Eighteenth line of faint text.

Nineteenth line of faint text.

Twentieth line of faint text.

Twenty-first line of faint text.

Twenty-second line of faint text.

Twenty-third line of faint text.

Twenty-fourth line of faint text.

Twenty-fifth line of faint text.

M



Ч 1166/2011



700057762,2

COBISS 