



**PRIMENA ZAKONA O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I
ZAPOŠLjAVANjU OSOBA SA INVALIDITETOM U
ORGANIMA UPRAVE AP VOJVODINE I
ORGANIMA UPRAVE JEDINICA
LOKALNE SAMOUPRAVE NA TERITORIJI AP VOJVODINE**



PRIMENA ZAKONA O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I ZAPOSŁJAVANJU OSOBA SA INVALIDITETOM U ORGANIMA UPRAVE AP VOJVODINE, ORGANIMA UPRAVE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA TERITORIJI AP VOJVODINE

ISTRAŽIVANJE POKRAJINSKOG OMBUDSMANA

UVOD

Nezaposlenost je, kako se navodi u Izveštaju o napretku o realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja u Republici Srbiji (2009.)¹ najveći ekonomski i socijalni problem sa kojim se Republika Srbija suočava. Međutim, pojedine grupe stanovništva bile su i još uvek jesu u većem riziku od nezaposlenosti u odnosu na većinsku populaciju, a među njima i osobe sa invaliditetom.

Republika Srbija nema zvanične evidencije o broju osoba sa invaliditetom, pa je teško utvrditi pokazatelje o stanju nezaposlenosti i drugim činjenicama u vezi sa radom i zapošljavanjem osoba sa invaliditetom. Procene su da u Republici Srbiji živi više od pola miliona osoba sa invaliditetom, a prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje u 2007. godini na njihovoj evidenciji bilo je registrovano samo 23 202 osobe sa invaliditetom².

Prema podacima koje je Pokrajinskom ombudsmanu dostavo Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, na filijali Pokrajinske službe za zapošljavanje u periodu od januara do jula 2011. godine zaposlilo se ukupno 700 osoba sa invaliditetom od kojih 194 čine žene, dok je u periodu od januara do juna 2010. godine ukupan broj novozaposlenih osoba sa invaliditetom iznosio 368 (107 žena). Osim što se na osnovu prikazanih podataka uočava da je broj novozaposlenih osoba sa invaliditetom u toku poslednje godine znatno porastao u odnosu na prethodnu godinu, uočava se i to da je situacija dosta povoljnija po muškarce nego žene sa invaliditetom. Naime, muškarci čine dve trećine zaposlenih osoba sa invaliditetom u Vojvodini. Takođe, dok se broj zaposlenih muškaraca sa invaliditetom u proteklih godinu dana gotovo udvostručio, broj zaposlenih žena sa invaliditetom neznatno je povećan.

Činjenica da među odraslim osobama sa invaliditetom u velikoj meri preovlađuju nezaposlene osobe ne govori toliko o sposobnostima i odlikama ovih osoba koliko o društvenom sistemu koji se prema osobama sa invaliditetom odnosio tako što ih je postavljao u pasivan položaj i nametao okolnosti u kojima ove osobe moraju da se oslanjaju na pomoć i brigu drugih. Osobama sa invaliditetom bilo je namenjeno isključivo specijalno obrazovanje koje im nije omogućavalo velike šanse za kasnije

¹ *Napredak u realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja*, UNDP, Beograd, 2009. (str. 14)

² *Napredak u realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja*, UNDP, Beograd, 2009. (str. 16)



zapošljavanje, a državne institucije preuzele su socijalnu i zdravstvenu brigu i staranje o njima. Zahvaljujući pre svega zalaganju i aktivizmu osoba sa invaliditetom i podršci pojedinih struktura državnog sistema i građana/ki iz opšte populacije, početkom 2000. godine u našoj zemlji počinje da se govori o socijalnom modelu invalidnosti, a o osobama sa invaliditetom kao osobama koje imaju potrebe i potencijale kao i sve druge osobe. Shodno tome, u zakonodavstvu, strateškim i drugim važnim dokumentima naše zemlje, uvode se brojne novine, odredbe, razvojni planovi koji bi trebalo da omoguće osobama sa invaliditetom veće aktivno učešće u svim segmentima društvenog života, mogućnost izbora i mogućnost da se ispravi nepravedna segregacija i stvore jednaki preduslovi za život kao i kod većinskog stanovništva.

Domaći pravni propisi, kao i opšteprihvaćeni i objavljeni međunarodni ugovori o ljudskim pravima koje je ratifikovala Republika Srbija, a koje je u ovom kontekstu važno pomenuti jesu:

- *Ustav Republike Srbije*
- *Međunarodna konvencija o ljudskim pravima*
- *Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom*
- *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom*
- *Zakon o radu*
- *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*
- *Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i drugo.*

Republika Srbija, AP Vojvodina i lokalne samouprave usvojile su i niz strateških dokumenata i akcionih razvojnih planova kako bi osigurali primenjivanje navedenih zakona i pravnih dokumenata i ostvarivanje ciljeva za koje su se opredelili kako bi se unapredila situacija i položaj osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih grupa u našoj zemlji. Neke od ovih strategija su:

- *Strategija za smanjenje siromaštva Republike Srbije*
- *Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom*
- *Strategija održivog razvoja*
- *Nacionalna strategija zapošljavanja*

ZAKON O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I ZAPOŠLJAVANJU OSOBA SA INVALIDITETOM

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom³ koji je stupio na snagu 23. maja 2009. godine, svakako je jedan od najznačajnijih pravnih

³ „Službeni glasnik RS”, broj: 36/2009



dokumenata čiji je cilj da promoviše podsticanje zapošljavanje i stvaranje uslova za ravnopravno uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada kroz profesionalnu rehabilitaciju i druge mere kao što je obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom, osnivanje i obavljanje delatnosti preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i drugih posebnih oblika zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom.

Zakon predviđa da sva preduzeća sa 20 do 49 zaposlenih imaju obavezu da zaposle jednu osobu sa invaliditetom, a preduzeća od 50 do 99 zaposlenih najmanje dve osobe sa invaliditetom, dok za svakih narednih 50 zaposlenih preduzeća imaju obavezu zapošljavanja još po jedne osobe sa invaliditetom.

Međutim, zakon je za poslodavce predvideo i izuzetke, ali i alternativne mogućnosti umesto zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Naime, novoosnovana preduzeća u prva 24 meseca svog poslovanja oslobođena su obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom, a poslodavcima su na raspolaganju i sledeće mogućnosti izvršenja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom:

1. Uplaćivanje bruto zarade za onoliko osoba sa invaliditetom koliko bi trebalo da zaposli u visini od najmanje 50% prosečne zarade u privredi Republike Srbije na račun Republičkog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Uplatom na ovaj račun, poslodavac učestvuje u finansiranju zarada osoba sa invaliditetom u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili socijalnom preduzeću i organizaciji;
2. Sklapanje ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji ili ugovora o kupovni proizvoda ili vršenju usluga sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom u vrednosti od 20 prosečnih zarada u privredi. U ovom slučaju, poslodavac se oslobađa obaveze zapošljavanja jedne osobe sa invaliditetom u narednih 12 meseci od dana izvršenja obaveze;

Poslodavac koji ne izvrši obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom na neki od predviđenih načina, dužan je da plaća penale u visini trostrukog iznosa minimalne zarade utvrđene u skladu sa propisima o radu i to za svaku osobu sa invaliditetom koju nije zaposlio. Sredstva uplaćena od penala takođe su prihod Budžetskog fonda koji se koristi za podsticanje zapošljavanja, profesionalnu rehabilitaciju i radno angažovanje osoba sa invaliditetom.

Osim ovih mera zapošljavanja, Zakon propisuje i mere aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom koje su usmerene na podizanje motivacije, zapošljavanje i samozapošljavanje osoba sa invaliditetom kao što su: refundacija zarada poslodavcima u trajanju od 12 meseci koji zaposle osobu sa invaliditetom bez radnog iskustva, odnosno koja prvi put stupa u radni odnos i/ili refundacija primerenih troškova prilagođavanja



radnog mesta i uslova rada koji zaposle osobu sa invaliditetom pod posebnim uslovima⁴. Zakon takođe predviđa i posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom u vidu organizacija kao što su preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, radni centri i socijalna preduzeća i organizacije.

Pokrajinski ombudsman je, s obzirom na to da je praćenje obaveze poslodavaca da zapošljavaju osobe sa invaliditetom započelo od juna meseca 2011., odlučio da ispita kako teče sam početak primene ovog zakona od strane pokrajinskih i lokalnih organa uprave, kao i javnih ustanova i preduzeća čiji je osnivač AP Vojvodina. Rezultati ovog istraživanja koje je obuhvatilo ukupno 75 državnih i javnih institucija sa teritorije AP Vojvodine ukazuju na to da nema većih promena u zapošljavanju osoba sa invaliditetom od strane poslodavaca državnog i javnog sektora, kao i da ovi poslodavci u većoj meri koriste mogućnost da uplaćuju sredstva u budžetski fond na račun finansiranja zarada osoba sa invaliditetom, nego mogućnost da zaposle osobu sa invaliditetom.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Planirano je da uzorak sačinjavaju svi organi uprave AP Vojvodine (pokrajinski sekretarijati, pokrajinske zavodi, fondovi i direkcije), javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač AP Vojvodina i organi uprave svih jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine. S obzirom na to da nisu sve institucije kojima je upućen upitnik odgovorile na njega, konačni uzorak sačinjava ukupno 75 institucija (27 čine organi uprave AP Vojvodine, 12 javne ustanove i preduzeća čiji je osnivač AP Vojvodina i 36 organa uprave jedinica lokalnih samouprava AP Vojvodine).

Istraživanje je sprovedeno putem upitnika koji je posebno izrađen za ovu svrhu, a na osnovu odredbi Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i Pravilnika o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršenja te obaveze⁵. Upitnik se sastojao iz ukupno 23 pitanja podeljenih u tri seta, od kojih se jedan odnosio na one koji imaju zaposlene osobe sa invaliditetom, drugi na one koji nemaju zaposlene osobe sa invaliditetom i treći zajednički set pitanja za obe grupe.

⁴ Opšti i posebni uslovi...

⁵ „Službeni glasnik RS”, broj: 33/2010



REZULTATI

Prema podacima dobijenim od 73⁶ Pokrajinskih i lokalnih organa uprave, javnih ustanova i preduzeća ukupan broj zaposlenih iznosi 9237, dok ukupan broj zaposlenih osoba sa invaliditetom iznosi 225 (napominjemo da je samo u Javnom preduzeću Vojvodina šume zaposleno 125 osoba sa invaliditetom). Dakle, u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ispitanim institucijama broj zaposlenih osoba sa invaliditetom iznosi oko 2%, dok se zastupljenost zaposlenih osoba sa invaliditetom posmatrano po institucijama kreće od 0 do 8% (JP Vojvodina šume).

U ukupno 59 od 73 ispitane institucije zaposleno je 20 i više osoba (u 16 institucija zaposleno je između 20 i 50 osoba, a u 43 institucije više od 50 osoba) pa je prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom 81 % institucija obuhvaćenih istraživanjem u obavezi da ima zaposlenu barem jednu osobu sa invaliditetom. Međutim, prema podacima istraživanja, osobe sa invaliditetom zaposlene su u ukupno 34 institucije, odnosno u samo 58% od ukupnog broja institucija koje imaju ovu zakonsku obavezu.

Najmanje zaposlenih osoba sa invaliditetom evidentirano je u pokrajinskim organima uprave. Naime, prema dostavljenim podacima obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom trebalo bi da ima 14 pokrajinskih organa uprave, dok je u ovim organima zaposleno ukupno 14 osoba u samo 6 od ukupno 27 anketiranih organa.

Kada je reč o javnim preduzećima i ustanovama AP Vojvodine, od ukupno 12 ovih institucija u 7 je zaposleno više od 20 osoba, a osobe sa invaliditetom su zaposlene u 6 ustanova/preduzeća (Muzej Vojvodine nije naveo ukupan broj zaposlenih, ali je naveo da ima zaposlenu jednu osobu sa invaliditetom, dok bi Muzej savremene umetnosti i Zavod za urbanizam Vojvodine trebalo da imaju, a nemaju zaposlene osobe sa invaliditetom). Ukupan broj zaposlenih osoba sa invaliditetom u ustanovama/preduzećima čiji je osnivač AP Vojvodina, a koje su obuhvaćene istraživanjem iznosi 158. S obzirom na to da je samo u JP Vojvodina šume zaposleno 125 osoba sa invaliditetom, proizilazi da je u preostalih 5 ustanova/preduzeća sa više od 20 zaposlenih zaposleno 33 osobe sa invaliditetom.

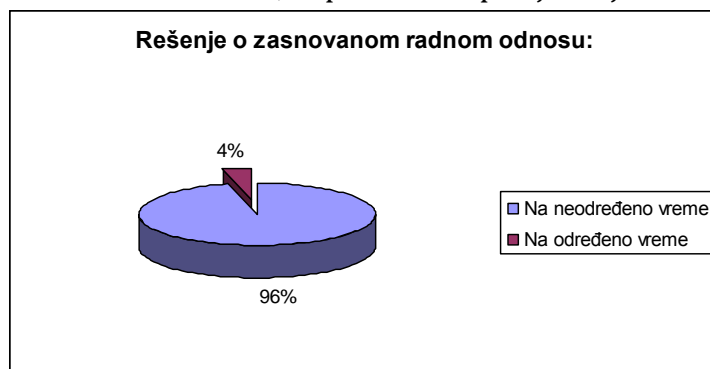
Svih 36 anketiranih organa uprave jedinica lokalne samouprave ima zaposleno više od 20 osoba, pa bi u svakoj jedinici lokalne samouprave trebalo da bude zaposlena najmanje jedna osoba sa invaliditetom. Podaci istraživanja govore međutim, da su osobe sa invaliditetom zaposlene u 22 (58%) organa uprave jedinica lokalne samouprave.

Među zaposlenim osobama sa invaliditetom u institucijama obuhvaćenim istraživanjem najviše je onih koje su zasnovale radni odnos na neodređeno vreme i to u periodu od

⁶ Dve ustanove/preduzeća nisu navele ovaj podatak.

1973. do 2011. godine. U periodu od 2009. godine kada je usvojen Zakon do jula meseca 2011. godine 12 organa/preduzeća/ustanova zasnovalo je radni odnos sa osobom sa invaliditetom. Napominjemo da nemamo informaciju o tome da li je reč o osobama koje su već bile zaposlene, ali su u tom periodu stekle status osobe sa invaliditetom ili je reč o novozaposlenim osobama sa invaliditetom.

Veliki broj zaposlenih osoba sa invaliditetom u ispitivanim institucijama jesu osobe sa stečenim invaliditetom, odnosno osobe koje su stekle invaliditet usled bolesti ili povreda na radu i već su bile u radnom odnosu, te prilikom zapošljavanja nisu imale invaliditet.



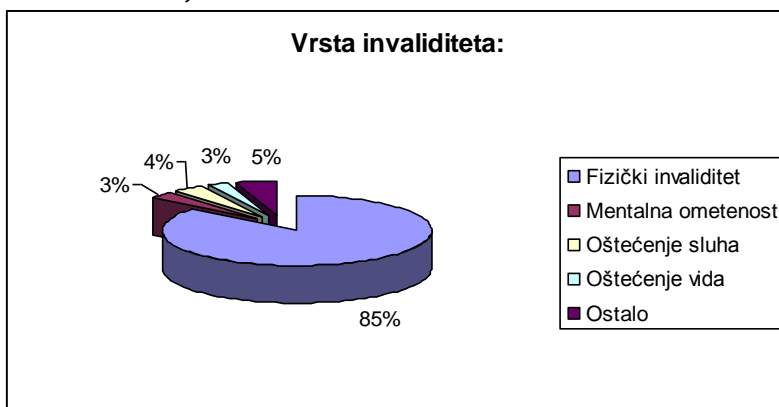
Radni odnos prvi put je zasnovalo 5 osoba sa invaliditetom i to po jedna osoba u organima uprave sledećih jedinica lokalne samouprave: Inđija, Kovačica, Pećinci, Ruma i Stara Pazova. Osim opštine Kovačica gde je 2010. godine prvi put zaposlena osoba sa invaliditetom u preostale četiri opštine već je bilo zaposlenih osoba sa invaliditetom. Imajući u vidu ove podatke ne iznenađuje činjenica da među anketiranim institucijama nije bilo ustanove/organa/preduzeća koje su navele da su podnosile službi za zapošljavanje zahtev za subvenciju zarade za osobe sa invaliditetom⁷. S druge strane, podaci Nacionalne službe za zapošljavanje govore da se na teritoriji AP Vojvodine mera aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom u vidu subvencionisanog zapošljavanja u visini minimalne zarade u trajanju od najmanje 12 meseci primenjuje, budući da je u 2011. godini podneto ukupno 37 zahteva za ovu subvenciju, a realizovano je 30 ugovora za 42 lica. Stoga se može zaključiti da ovu odredbu u većoj meri primenjuju privatni poslodavci, nego državni poslodavci. Kada je reč o drugim merama aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom kao što je refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta za zapošljavanje tih lica (član 31.) osim opštinske uprave Apatin, drugi organi/ustanove/preduzeća nisu naveli da su službi za zapošljavanje podnosili zahtev za refundaciju primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta.

Kada je reč o odredbama Zakona o zapošljavanju osoba sa invaliditetom pod opštim i pod posebnim uslovima, čak 32 zaposlene osobe sa invaliditetom u opštinskim

⁷ Subvencionisanje zarade

upravama (71% od ukupnog broja zaposlenih osoba sa invaliditetom u opštinskim upravama) rade bez prilagođavanja poslova i/ili radnog mesta. Situacija u vezi sa ovim pitanjem trebalo bi da je bolja kada je reč o preduzećima i ustanovama AP Vojvodine, budući da prema dostavljenim podacima samo 4 osobe sa invaliditetom rade u neprilagođenim uslovima u ovim institucijama (prema podacima organima uprave AP Vojvodine, samo 3 zaposlene osobe sa invaliditetom rade u neprilagođenim uslovima).

Među zaposlenim osobama sa invaliditetom u ispitanim institucijama čak 85% čine osobe sa fizičkim invaliditetom, dok je zastupljenost osoba sa drugim vrstama invaliditeta gotovo zanemarljiva – 3% do 5%.



Odgovarajući na pitanje o strukturi zaposlenih osoba sa invaliditetom prema vrsti invaliditeta, u nekim od anketiranih ustanova/preduzeća/organa osobe koje su popunjavale upitnik nisu znale da navedu adekvatne odgovore i mešale su pojam vrste invaliditeta sa pojmom statusa osobe sa invaliditetom koji je definisan Zakonom⁸.

Dakle, rezultati istraživanja ukazuju na to da od 59 anketiranih organa/ustanova/preduzeća sa više od 20 zaposlenih u 25 nije zaposlena nijedna osoba sa invaliditetom. Poštujući odredbe Zakona profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom 42% organa/ustanova/preduzeća obuhvaćenih ovim istraživanjem trebalo bi da koristi neku od mogućnosti izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom ili da plaćaju penale zbog neizvršavanja ove obaveze. Shodno tome, kada je reč o mogućnosti organa/ustanova/preduzeća da finansiraju zarade osoba sa invaliditetom koje su zaposlene u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili socijalnom preduzeću (član 26.), ukupno 9 institucija je navelo da uplaćuju ova sredstva na poseban račun Budžetskog fonda RS (u skladu sa članom 6. Pravilnika⁹).

⁸ Pojam statusa OSI

⁹ Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja te obaveze („Službeni glasnik RS“, broj 33/2010)



Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa ima sklopljen ugovor sa Društvenim preduzećem za proizvodnju obuće "Stil" iz Zrenjanina i Zaštitnom radionicom Železničar iz Subotice u skladu sa članom 27. Zakona i to na godinu dana sa oba preduzeća. Osim ovog organa, ugovore o poslovno-tehničkoj saradnji sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom nije sklopila nijedna druga institucija obuhvaćena ovim istraživanjem.

Pokrajinski zavod za zaštitu prirode započeo je s radom 01.04.2010. godine, te u skladu sa članom 25. ovog zakona kao novoosnovani organ nema obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom u trajanju od 24 meseca od dana osnivanja, te s obzirom na tu činjenicu nije ni pokretan postupak za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. U Opštini Srbobran u toku je postupak utvrđivanja invalidnosti kod jedne osobe.

S obzirom na to da je 12 organa/ustanova/preduzeća navelo da ispunjava obavezu propisanu zakonom koristeći različite mogućnosti i izuzetke propisane zakonom, a da jedna institucija nije u potpunosti odgovorila na upitnik, proizilazi da preostalih 12 organa/ustanova/preduzeća koje su s obzirom na broj zaposlenih u obavezi da imaju zaposlenu barem jednu osobu sa invaliditetom plaćaju penale zbog neizvršavanja ove zakonske obaveze. Ove institucije i navode da uplaćuju penale, međutim, kada se podaci koje su one dostavile proanaliziraju ostaje nejasno da li je reč o penalima ili o finansiranju zarada osoba sa invaliditetom u skladu sa članom 26. zakona. Naime, preračunavanjem visine mesečnog iznosa koji su ove institucije navodile da uplaćuju kao penale (5 od ovih 12 institucija trebalo bi da plaćaju penale za više od jedne osobe sa invaliditetom) i broja osoba sa invaliditetom koje su dužne da zaposle, izvodi se računica da mesečna visina penala iznosi oko 25, 580 dinara po osobi koja bi trebalo da je zaposlena. Grad Novi Sad navodi da je u prvih šest meseci od početka primene Zakona uplaćivao Budžetskom fondu iznos od 1.154.547,00¹⁰ i to za 23 osobe sa invaliditetom koje bi trebalo da su zaposlene u odnosu na ukupan broj zaposlenih u skladu sa zakonom. Ovo praktično znači da Grad Novi Sad uplaćuje mesečno po osobi 50.197,70 dinara.

Imajući u vidu *Instrukciju Vlade Republike Srbije o primeni Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*¹¹ mesečni iznos finansiranja zarada osoba sa invaliditetom (u skladu sa članom 26. zakona) trebalo bi da iznosi najmanje 50% prosečne zarade po poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike po osobi i u bruto iznosu. Prosečna bruto mesečna zarada po zaposlenom u julu mesecu iznosila je 54.164,00 dinara¹², te bi značilo da

¹⁰ Veće iznose izdvaja i Grad Subotica (127.913,00 dinara mesečno - za 5 lica) kao i opština Bačka Palanka (81.798,00 dinara mesečno)

¹¹ Broj 43-00589-I/2010-I8, Beograd, 2010. preuzeto sa: <http://www.scribd.com/doc/40404160/Instrukcija-o-Primeni-Zakona-o-Profesionalnoj-Rehabilitaciji>

¹² Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku "Službeni glasnik RS" broj: 63/2011 preuzeto sa: <http://revizijadst.co.rs/index.php?thisPage=statistika&tabela=tabl>



poslodavci koji koriste ovu mogućnost treba da uplaćuju oko 27.000,00 dinara mesečno na račun finansiranja zarada osoba sa invaliditetom. S druge strane, visina sredstava koje je potrebno izdvojiti za penale računa se kao neto minimalna zarada po radnom času, a budući da se penali plaćaju u visini trostruke minimalne zarade, zarada po radnom času množi se sa 174 radna časa puta tri. Kako je u julu mesecu 2011. godine iznos minimalne mesečne zarade po času bio 102 dinara, to bi značilo da je visina penala za taj mesec iznosila $102 \times 174 \times 3$, odnosno 53.244,00 dinara. Dakle, iznosi koji su organi/preduzeća/ustanove navodili da plaćaju u svojstvu penala na račun budžetskog fonda zbog toga što ne izvršavaju obavezu zapošljavanja osobe sa invaliditetom, zapravo odgovaraju iznosima koji predstavljaju finansiranje zarada osoba sa invaliditetom. Iz rezultata istraživanja proizilazi da jedino Grad Novi Sad zaista uplaćuje penale. Treba imati u vidu da se sredstva koja predstavljaju penale i sredstva koja predstavljaju finansiranje zarada osoba sa invaliditetom uplaćuju istom fondu, ali da su predviđena dva različita računa za svrhe ove dve različite zakonske obaveze. Imajući u vidu navedene podatke, stiče se utisak da organi/ustanove/preduzeća postupaju u odnosu na ovaj zakon nedovoljno informisani o svrsi i obavezama koje one propisuje. Ostavljamo, međutim, otvorenu mogućnost da organi/ustanove/preduzeća postupaju u skladu sa zakonom, te da osobe koje su popunjavale upitnik ne raspolažu svim neophodnim informacijama u vezi sa ovim zakonom i njegovom primenom. Na samom kraju ostaje nejasno da li uopšte neka od anketiranih ustanova/organa/preduzeća plaća penale zbog toga što nema zaposlenu osobu/e sa invaliditetom ili svi oni koji nemaju zaposlene osobe sa invaliditetom koriste mogućnost da finansiraju zarade osoba sa invaliditetom preko Republičkog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom vrši ministarstvo za poslove zapošljavanja preko inspektora (član 46. Zakona), a izuzetno Inspektorat za rad u skladu sa propisima iz oblasti rada i bezbednosti i zdravlja na radu (član 47. Zakona). Kontrolu ispunjavanja obaveze zapošljavanja i naplatu penala vrši Poreska uprava u skladu sa propisima o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Inspeksijski nadzor u pogledu ovog zakona, prema podacima ovog istraživanja, obavljen je u Narodnom pozorištu Subotica, Fondu za kapitalna ulaganja Vojvodine i opštinama Bač, Bečej i Ruma, dok su ostali organi/ustanove/preduzeća naveli da kod njih ovaj inspeksijski nadzor nije izvršen.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Osobe sa invaliditetom, prema rezultatima ovog istraživanja, čine u proseku oko 2% zaposlenih u organima uprave AP Vojvodine i lokalnih samouprava sa njene teritorije, te ustanovama i preduzećima čiji je osnivač AP Vojvodina. Najveći broj ovih osoba invaliditet je steklo u toku rada, tako da je broj onih koji su kao osobe sa invaliditetom prvi put stupale u radni odnos neznatan. Samo 12 organa/ustanova/preduzeća zasnovalo je radni odnos sa osobom sa invaliditetom u periodu od 2009. godine kada je



usvojen Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Ovaj podatak svakako potvrđuje navode da je reč o osetljivoj grupi stanovništva kod koje je rizik od nezaposlenosti izuzetno visok. Brojni su razlozi i uzroci ove činjenice počev od predrasuda poslodavaca prema osobama sa invaliditetom, nepristupačnog okruženja, radnih mesta i uslova rada, nedovoljne aktivnosti i motivisanosti osoba sa invaliditetom da traže posao i budu radno angažovane, pa sve do obrazovnog statusa ovih osoba koji je uopšteno posmatrano na izuzetno niskom nivou. Specijalno obrazovanje i nepristupačno redovno obrazovanje za osobe sa invaliditetom dugi niz godina sistemski su povezani sa smanjenim mogućnostima za zapošljavanje. Podaci Nacionalne službe za zapošljavanje (pokrajinska filijala) o obrazovnoj strukturi zaposlenih osoba sa invaliditetom u prvih 5 meseci 2010. godine i prvih 6 meseci 2011. godine ukazuju na to da je mahom reč o nekvalifikovanim radnicima/ama. Naime, nekvalifikovani radnici/e čine polovinu broja novozaposlenih osoba sa invaliditetom, dok je udeo visokoobrazovanih tek oko 2%. Ovo bi moglo značiti da visokoobrazovane osobe sa invaliditetom teže dolaze do zaposlenja nego niže obrazovane, ali je činjenica to da među osobama sa invaliditetom preovlađuju oni sa nižim stepenima obrazovanja, dok kao posledica dosadašnjeg sistema obrazovanja neznatan broj osoba sa invaliditetom stekne više i visoko obrazovanje. Shodno tome, politika zapošljavanja osoba sa invaliditetom može da se odvija i razvija na adekvatan način jedino uz istovremeno unapređivanje politike obrazovanja osoba sa invaliditetom.

Na osnovu podataka Nacionalne službe za zapošljavanja uočava se još jedan značajna pojava, odnosno to da se žene sa invaliditetom nalaze u još težoj situaciji nego muškarci sa invaliditetom budući da predstavljaju manje od trećine ukupnog broja novozaposlenih osoba sa invaliditetom. Zanimljivo je i to da je njihov udeo među visokoobrazovanim novozaposlenim osobama sa invaliditetom veći nego kod nižeobrazovanih. Stoga, politika zapošljavanja osoba sa invaliditetom, svi pravni i strateški dokumenti, akcioni razvojni planovi koji se odnose na ovu oblast moraju uključivati rodne analize i biti prilagođene prilikama u skladu sa rodnim razlikama kod osoba sa invaliditetom, ali i u odnosu na opštu populaciju.

Tabela: Broj novozaposlenih osoba sa invaliditetom u AP Vojvodini u 2010. i 2011. godini¹³

Ciljna grupa: Osoba sa invaliditetom	Od januara do juna 2010.		Od januara do jula 2011.	
	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene
UKUPNO ZAPOSLENIH OSI	368	107	700	194
I stepen stručne spreme	134	48	220	59
II stepen stručne spreme	53	12	117	28
III stepen stručne spreme	118	27	188	45

¹³ Podaci Pokrajinske filijale Nacionalne službe za zapošljavanje



IV stepen stručne spreme	52	13	149	54
V stepen stručne spreme	2	0	0	0
VI-1 stepen stručne spreme	4	3	6	3
VI-2 stepen stručne spreme	0	0	3	0
VII-1 stepen stručne spreme	5	4	14	5
VII-2 stepen stručne spreme	0	0	0	0
VIII stepen stručne spreme	0	0	3	0

Neprilagođeni uslovi rada i radnog mesta osobama sa invaliditetom jesu uobičajena pojava kada je reč o poslodavcima u vidu državnih organa i preduzeća u državnoj i javnoj svojini na teritoriji AP Vojvodine. Naime, više od 70% jedinica lokalnih samouprava u AP Vojvodini navodi da nemaju prilagođena radna mesta i uslove rada za osobe sa invaliditetom, dok je isto to navelo između 12 i 20% pokrajinskih organa uprave i preduzeća/ustanova (u odnosu na broj onih koji imaju zaposlene osobe sa invaliditetom) čiji je osnivač APV. Imajući u vidu strukturu zaposlenih osoba sa invaliditetom u ovim organima/ustanovama/preduzećima, odnosno činjenicu da je među njima najviše onih koji su invaliditet stekli upravo u toku rada, zaključujemo da poslodavci nisu bili pripremljeni za to da zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Mali pomak u ovom smislu trebalo bi da uvede upravo Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom budući da su njime predviđene mere podrške poslodavcima u smislu finansiranja prilagođavanja radnog prostora i uslova rada za osobe sa invaliditetom. Prema rezultatima ovog istraživanja čini se da poslodavci iz grupe pokrajinskih budžetskih korisnika još uvek nisu spremni ili nisu uočili potrebu za korišćenjem ovih mera i mogućnosti. Osim Opštinske uprave Apatin, nijedan drugi organ/ustanova/preduzeće nije podnelo zahtev za odobravanje ove mere. Pretpostavljamo da ovi poslodavci još uvek nemaju dovoljno informacija o tome šta zapravo znači prilagoditi mesto i uslove rada osobama sa invaliditetom. Nije dovoljno imati rampe i rukohvate pri ulazu u zgradu, liftove u zgradi, pokretne stolice i stolove, tehničku opremu i materijal koji koriste i drugi zaposleni. Naime, često se osobe sa invaliditetom poistovećuju sa osobama koje su korisnici/e invalidskih kolica ili imaju fizički invaliditet koji je vidljiv za razliku od osoba sa oštećenjem sluha/vida/govora kod kojih invaliditet nije uočljiv na prvi pogled, a nije ni očigledna potreba za prilagođavanjem uslova rada za ove osobe.

Kada je reč o samom zapošljavanju osoba sa invaliditetom, rezultati ovog istraživanja govore da poslodavci koji pripadaju budžetskim kategorijama korisnika izvršavaju ovu zakonsku obavezu koristeći mogućnost uplaćivanja sredstava Budžetskom fondu na račun finansiranja zarada osoba sa invaliditetom, pre nego što se opredeljuju da zaposle osobu sa invaliditetom. Osim toga, rezultati ukazuju i na verovatnoću da ovi poslodavci nisu u potpunosti upoznati sa odredbama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Postoji nejasnoća u vezi sa tim da li poslodavci uplaćuju sredstva u vidu finansiranja zarada ili plaćanja penala, te konačno nejasnoća u



vezi sa tim da li uopšte izvršavaju ili ne izvršavaju zakonsku obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Na osnovu rezultata ovog istraživanja može se izvesti opšti zaključak da se Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom nedovoljno primenjuje kod poslodavaca koji pripadaju budžetskim korisnicima na pokrajinskom i lokalnom nivou na teritoriji AP Vojvodine. Ako je broj novozaposlenih osoba sa invaliditetom u Vojvodini u 2011. godini udvostručen u odnosu na 2010. godinu kako se vidi iz podataka Pokrajinske filijale Nacionalne službe za zapošljavanje, može se zaključiti da je ovaj zakon u većoj meri primenu našao kod privatnih poslodavaca. Osim toga, sve ostale odredbe ovog zakona kojima se regulišu mere aktivnog zapošljavanja osoba sa invaliditetom retko se primenjuju među poslodavcima obuhvaćenim ovim istraživanjem. Od ukupno 75 pokrajinskih i lokalnih organa uprave, kao i državnih i javnih preduzeća/ustanova čiji je osnivač AP Vojvodina, samo u jednom slučaju je podnet zahtev za refundaciju troškova prilagođavanja radnog mesta za osobe sa invaliditetom, dok zahteva za subvencionisanje zarada za osobe sa invaliditetom koje prvi put zasnivaju radni odnos nije ni bilo. Shodno navedenom, treba ukazati na član 8. Pravilnika kojim se praktično Republika Srbija kao poslodavac direktnih i indirektnih budžetskih korisnika oslobađa obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom, odnosno opredeljuje se da obezbeđuje sredstava u budžetu za tekuću godinu za namene refundacije zarada osoba sa invaliditetom zaposlenih u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, za poboljšanje uslova rada, unapređenje proizvodnih programa i druge svrhe, u skladu sa Zakonom. Međutim, postavlja se pitanje koji poslodavci, organi i organizacije se smatraju direktnim i indirektnim korisnicima republičkog budžeta i da li se ova odredba odnosi i na direktne i indirektno budžetske korisnike kojima se plate obezbeđuju iz budžeta autonomne pokrajine i lokalnih samouprava. S druge strane, članom 3. Zakona utvrđeno je da se poslodavcem u smislu ovog zakona smatraju, pored ostalih i Republika Srbija za zaposlene u državnim organima, autonomna pokrajina za zaposlene u pokrajinskim organima i jedinica lokalne samouprave za zaposlene u organima jedinice lokalne samouprave.

Imajući u vidu zaključke izvedene na osnovu rezultata istraživanja i tumačenja zakonskih odredbi pravnih dokumenata kojima se regulišu profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, preporučujemo sledeće:

- organizovati obuke poslodavaca na teritoriji AP Vojvodine koji pripadaju državnom i javnom sektoru u cilju većeg i boljeg informisanja ovih poslodavaca sa novim obavezama iz Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom;
- organizovati obuke poslodavaca na teritoriji AP Vojvodine koji pripadaju državnom i javnom sektoru o položaju i pravima osoba sa invaliditetom, značaju



uvođenja afirmativnih mera za osobe sa invaliditetom i drugim mogućnostima za unapređenje njihovog položaja.