

**PRILIKA ZA RAVNOPRAVNOST:  
ANALIZA KVOTA ZA ZAPOŠLJAVANJE OSOBA SA INVALIDITETOM  
U SRBIJI I DRŽAVAMA REGIONA**

*Sažetak*

Nezadovoljavajući položaj osoba sa invaliditetom na tržištu rada istrajno se nastavlja u XXI veku. Kao protivmera velikoj stopi nezaposlenosti ovih lica uveden je kvotni sistem. Istraživanje teme kvotnog zapošljavanja osoba sa invaliditetom ima za cilj promenu svesti društva koje ih i dalje posmatra kao manje sposobne, manje produktivne i, posledično, manje vredne zaposlenja. Primenom normativnog i uporednopravnog metoda identifikovane su i kritički razmotrene sličnosti i razlike između kvotnih sistema u Republici Srbiji i državama slične pravne tradicije. U okviru posebnih poglavlja razmotreno je pitanje prava osoba sa invaliditetom na rad, rizika koji prate kvotne sisteme kao i mogućnosti unapređenja postojećih propisa u pogledu sadržine obaveze zapošljavanja i oslobođenja od te obaveze, posledice nepoštovanja kvote, te nagrade za poslodavce.

**Ključne reči:** osobe sa invaliditetom, kvote za zapošljavanje, afirmativne mere, Srbija, region.

---

\* Master pravnica, doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Srbija.  
E- email: [moloviccmarija@gmail.com](mailto:moloviccmarija@gmail.com)

## OPPORTUNITY FOR EQUALITY: ANALYSIS OF QUOTAS FOR EMPLOYMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SERBIA AND COUNTRIES OF THE REGION

### *Summary*

The unsatisfactory position of persons with disabilities in the labor market persistently continues in the 21st century. As a countermeasure to the high unemployment rate of these individuals, the quota system was introduced. Research on the topic of quota employment of persons with disabilities aims to change society's mindset that still sees them as less capable, less productive, and consequently, less valuable for employment. By applying normative and comparative methods, similarities and differences in quota systems in the Republic of Serbia and states with similar legal traditions have been identified and critically considered. The right of persons with disabilities to work, the risks that follow quota systems, as well as possibilities for improving existing regulations regarding the content of employment obligations and exemptions from them, consequences of non-compliance with quotas, and rewards for employers have been discussed in separate chapters.

**Keywords:** persons with disabilities, employment quotas, affirmative measures, Serbia, region.

### 1. Uvod

Srbija i države takozvanog regiona, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija, Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija, pre više od tri decenije činile su jednu državu – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju. Po raskolu bivše SFRJ svaka od njih nastavila je svoj put stvarajući nacionalne propise. Ipak, kao posledica zajedničke pravne tradicije, pozitivni propisi ovih država brojna radnopravna pitanja regulišu na gotovo istovetan način.

Profesor Paravina (1986, p. 28) ističe da je radno pravo bivše SRFJ imalo prvorazrednu i pionirsku ulogu u učvršćivanju i razvoju revolucionarnih teokovina. Međutim, kako dalje zaključuje, „ovakva ocena ne sadrži u sebi i tvrdnju da je ono u svakom trenutku takvu ulogu odigralo potpuno, na najbolji način i sa optimalnim efektima. Tako poželjnom stanju stajale su i danas stoje na putu brojne i složene prepreke.” Danas, prepreke su najizraženije u pogledu

ostvarivanja prava na rad marginalizovanih i ugroženih grupa, kakve su upravo osobe sa invaliditetom. U pravnim sistemima Srbije i država regiona, doneti su merodavni zakoni koji regulišu profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, a koji su od vitalnog značaja u životima ove grupe lica (Hachani & Larouk, 2017, p. 101). Oni doprinose ostvarivanju načela (faktičke) jednakosti, a mnogi od njih uvode obavezu kvotnog zapošljavanja osoba sa invaliditetom za poslodavce sa određenim brojem zaposlenih.

Kvotni sistem zapošljavanja nastao je kao posledica intervencije države u oblast zapošljavanja, kako bi se zakonskim propisima osigurala jednaka dostupnost radnih mesta za osobe sa invaliditetom. Kvote u zapošljavanju su uglavnom postavljene fleksibilno, imajući u vidu veličinu poslodavca i realnu ponudu radne snage određenog radnog profila (Reljanović, 2022, p. 68). Kvotni sistem predstavlja posebnu, afirmativnu meru čiji je cilj povećavanje stope zaposlenosti i obezbeđivanje jednakosti ove grupe lica koja se inače nalaze u nejednakom položaju.

Profesorka Kovačević (2011, p. 206) ukazuje da „na taj način, zakonodavac ograničava široka ovlašćenja kojima poslodavac raspolaže u postupku zapošljavanja, u skladu sa garancijom slobode preduzetništva, upravljачkim ovlašćenjima koja proishode iz svojine nad sredstvima za rad i činjenicom da se ugovor o radu zaključuje s obzirom na određeno svojstvo (svojstva) budućeg radnika.” Iako kvotni sistem ograničava slobodu preduzetništva, te nameće poslodavcima obaveze za koje oni potencijalno smatraju da nisu najbolje za poslovanje, efekti koje ovakve mere ostvaruju od presudnog su značaja za dobrobit osoba sa invaliditetom. Afirmativne mere nisu „pitanje stvaranja odvojenih ili specijalnih prava za osobe sa invaliditetom, već pitanje uključenja osoba sa invaliditetom u postojeća ljudska prava i prilagođavanja postojećih prava tako da zadovoljavaju njihove potrebe” (Council of Europe, 2012, p. 18). Potvrda načela jednakosti nije dovoljna da se eliminišu svi slučajevi neopravdanog pravljenja razlika u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa, već država mora i da interveniše, u cilju uspostavljanja faktičke jednakosti (Kovačević, 2021, p. 228). Ovo tim pre što je delotvorna primena načela jednakosti i zabrane diskriminacije od vitalnog značaja za delotvorno ostvarivanje slobode rada, posebno slobode izbora zaposlenja (International Labour Organisation, 2013, p. 152). Imajući u vidu čest raskorak između formalne i faktičke jednakosti, da bi bila delotvorna, obaveza kvotnog zapošljavanja, sa sobom treba da povlači i određene sankcije za poslodavce koji se ogluše o nju.

U Srbiji i državama regiona zastupljen je oblik kvotnog sistema čija su obeležja zakonska obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom, pravilo da ova obaveza može biti ispunjena ne samo neposrednim zapošljavanjem osoba sa invaliditetom već i ispunjenjem alternativnih obaveza, kao i sankcije za slučaj nepoštovanja predmetne obaveze. U određenim sistemima, kao bitno obeležje kvotnog sistema javlja

se i nagrada za poslodavce koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom. S druge strane, u Severnoj Makedoniji, kvotno zapošljavanje još uvek nije uvedeno.

Osnovna prednost kvotnog sistema jeste uključivanje osoba sa invaliditetom u tržište rada, čime im se pruža mogućnost da kroz rad pokažu svoje sposobnosti i potencijale, razviju dodatne veštine, te da budu u korak sa zahtevima tržišta rada.

## **2. Značaj delotvornog uživanja prava na rad za autonomiju i dostojanstvo osoba sa invaliditetom**

### ***2.1. Pravo osoba sa invaliditetom na rad***

Zahvaljujući pravu na rad vodi se uspešna borba protiv siromaštva i nejednakosti, naročito kada su u pitanju marginalizovane društvene grupe. Uprkos istorijskim dilemama o pravnoj prirodi prava na rad, ono danas nesumnjivo pripada svakom radno sposobnom licu, kao osnovno ljudsko pravo. Iako je pravo na rad univerzalno, poput bilo kod drugog ljudskog prava, postoji niz specifičnosti u pogledu prava na rad osoba sa invaliditetom (Mégret, 2008, p. 516). Kako bi se osiguralo ostvarivanje prava na rad ove grupe lica, potrebno je kompleksno angažovanje i napor celokupne društvene zajednice (Prijić, 2010, p. 490). Upravo je Konvencija Organizacije ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom nastala na osnovu shvatanja da postojeći okvir ljudskih prava ne štiti ljudska prava osoba sa invaliditetom u istoj meri kao i ljudska prava drugih pojedinaca (Council of Europe, 2012, p. 18). Nevezano za poreklo invaliditeta (da li je urođen ili stečen), vreme njegovog nastanka ili način ispoljavanja, osobe sa invaliditetom su jedna heterogena grupa, svaka sa svojim sposobnostima, znanjima te ličnim preferencijama i stilom života. Iz ovih razloga bilo bi odviše pojednostavljeno osobe sa invaliditetom posmatrati kao statičnu i jednoličnu grupu pa prema njoj, po automatizmu, postupati na identičan način. S druge strane, ono što jeste identično za sve osobe sa invaliditetom jeste nužnost ne samo formalnog priznavanja već i obezbeđivanja efektivnog ostvarivanja prava na rad. Pored toga što su osobe sa invaliditetom već uveliko suočene sa diskriminacijom, rizikom isključivanja iz zajednice i marginalizacijom, uskraćivanjem prava na rad osobama sa invaliditetom uskraćuje im se i mogućnost postizanja lične satisfakcije, jačanja samopouzdanja, samopoštovanja i samostalnosti.

Efektivno ostvarivanje prava na rad treba da doprinese ostvarivanju ideje „da je svaki čovek jedinstvena i neponovljiva jedinka te da, polazeći od te spoznaje, zahteva i takvo vrednovanje svoje osobnosti” (Rački, 1996, p. 104). Bez prava na rad, nemoguće je efikasno ostvariti druga ljudska prava i osnovne

slobode (kako ekonomska i socijalna, tako i građanska i politička prava i slobode), niti je moguće da pojedinac u potpunosti učestvuje u društvenom, ekonomskom i političkom životu zajednice (Kovačević, 2022, p. 330).

Uveliko je potrebno uključiti problem zapošljavanja osoba sa invaliditetom u svakodnevni diskurs, ne samo kao problem koji se rešava podsticajima, subvencijama, pa čak i kvotama. U vreme svetske ekonomske krize, kada se očekuje značajan porast nezaposlenosti, marginalizovane grupe još su izloženije nadolazećim poteškoćama (Kiš-Glavaš, 2009a, p. 70). One poslednje dobijaju posao, a često ga prve izgube, kako zbog konkurencije „zdrave” radne snage, tako i zbog predrasuda, stereotipa i generalno negativnih stavova društva (Leutar & Milić Babić, 2008, p. 165). Uprkos velikom značaju prava na rad za osobe sa invaliditetom, neposredno ili posredno, svesno ili nesvesno, stvaraju i održavaju se brojne prepreke koje ih onemogućavaju da uživaju ovo ljudsko pravo.

## ***2.2. Osobe sa invaliditetom na tržištu rada: pristupi zapošljavanju***

Invaliditet, sam po sebi, ne sprečava obavljanje rada u meri u kojoj to čine stavovi društva koji se odnose na invaliditet. U skladu sa socijalnim modelom invaliditeta, invaliditet ne predstavlja (samo) medicinsku ili biološku disfunkciju, već se prilikom određivanja ovog pojma, uzimaju u obzir i ograničenja i prepreke za puno učešće osoba sa invaliditetom u društvu (Kovačević, 2021, p. 235). Borba za socijalni model počiva na borbi za ljudska prava, borbi protiv diskriminacije i stigmatizacije ranjivih grupa društva, što je obaveza društva i države (Gotovac, 2003, p. 44).

Može se napraviti gruba razlika između zapošljavanja osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu, s jedne strane, i zaštićenog zapošljavanja, s druge strane. U duhu socijalnog modela, savremeni zakoni podstiču zapošljavanje osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu (Kovačević, 2022, p. 335). Na otvorenom tržištu, osobama sa invaliditetom poslovi moraju biti dostupni pod jednakim uslovima, na temelju njihovih kvalifikacija, iskustva i sposobnosti, bez ikakve diskriminacije. Merodavni zakoni Srbije i država regiona poznaju zapošljavanje osoba sa invaliditetom pod opštim i posebnim uslovima, odnosno bez prilagođavanja i sa prilagođavanjem radnog mesta potrebama osoba sa invaliditetom (Rajić, 2016, p. 180). U zavisnosti od specifičnosti invaliditeta, neretko će biti potrebno prilagođavanje radnog mesta, kako u vidu tehničkog prilagođavanja (npr. postavljanje rampe za invalidska kolica), tako i organizacionog (npr. uvođenje rada na daljinu). S druge strane, zaštićeno zapošljavanje predstavlja vid zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje je u prošlosti bilo široko korišćeno jer je odražavalo dominantan medicinski model invaliditeta u to vreme. Medicinski model invaliditeta, za razliku od socijalnog, akcenat je stavljao na lečenje i rehabilitaciju osoba

sa invaliditetom i pre svega odnosio se na ostvarivanje prava na socijalne prestacije, kao zamenu (ili dodatak) prihoda (Kovačević, 2022, pp. 333-335), uz zapošljavanje u zaštitnim radionicama, preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju ili u socijalnim preduzećima (Kovačević, 2021, p. 235).

Na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou preduzete su različite mere u cilju profesionalne rehabilitacije, obuke i zapošljavanja osoba sa invaliditetom (Sehic, Satrovic & Fijuljanin, 2015, p. 53). Pored podsticaja u vidu refundacije troškova prilagođavanja radnih mesta potrebama osoba sa invaliditetom i subvencionisanja njihovih zarada, postoje velika očekivanja od kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

### **2.3. Važnije prepreke za zapošljavanje osoba sa invaliditetom**

Iako su osobe sa invaliditetom poslednjih godina postale vidljivije u društvu, te su napravljeni pomaci u pravcu poboljšanja njihovog sveopšteg položaja, on je još uvek daleko od zadovoljavajućeg (Lazarević, Ćirić Milovanović & Šimoković, 2012, p. 66). Osobe sa invaliditetom još uvek su jedna od najmanje poželjnih grupa kandidata za zaposlenje i zaposlenih (Kozjak & Lapat, 2018, p. 35). Prepreke za zapošljavanje dovode do toga da osobe sa invaliditetom budu izložnije riziku od siromaštva, usled nemogućnosti pronalaska ili zadržavanja zaposlenja, kao i teškoća da napreduju u profesionalnoj karijeri. Siromaštvom su najviše pogođena nezaposlena lica, kao i lica sa niskim nivoom obrazovanja, a nezamisliv deo ovih grupa čine osobe sa invaliditetom (Perišić & Vidojević, 2015, p. 154). Siromašna osoba je već dovoljno stigmatizovana, a još je u nepovoljnijem položaju siromašna osoba s invaliditetom (Leutar, 2006, p. 305). Uzroci velike stope nezaposlenosti osoba sa invaliditetom prema Potiću, Milićeviću & Nedoviću (2011, p. 14) mogu biti „negativni stavovi društva i poslodavaca, nedostatak radnog iskustva i dužina trajanja nezaposlenosti, nedostatak asistivnih sredstava i servisa podrške na radnom mestu, neravnoteža ponude i potražnje na tržištu rada”. Njihov položaj neretko otežavaju i nizak stepen obrazovanja, nekonkurentnost njihovog zanimanja i kvalifikacione strukture na tržištu rada (Jašarbegović & Kotlo, 2016, p. 348). Među preprekama za zapošljavanje osoba sa invaliditetom predvode predrasude koje se tiču njihove produktivnosti, spremnosti da se posvete radu, mogućnosti da samostalno obavljaju rad kao i čestih odsustava sa rada iz zdravstvenih razloga. Pored toga, tu je i bojazan da su ova lica slabog zdravlja i snage, zbog čega su poslodavci stava da se njihovim zapošljavanjem izlažu većem riziku povreda na radu. Nedostatak informacija o osobama sa invaliditetom i njihovim radnim sposobnostima, pritom, profiliše i stavove poslodavca u pogledu njihovog zapošljavanja (Odović, Rapaić & Nedović, 2009, p. 555).

Navedene prepreke predstavljaju smetnje za zapošljavanje osoba sa invaliditetom i održavaju nizak stepen učešća ovih lica na tržištu rada.

U društvu gde se osobe sa invaliditetom ne tretiraju kao ravnopravni članovi, gde im se kontinuirano i istrajno uskraćuje ostvarivanje prava na rad i gde su prepreke za njihovo zapošljavanje toliko brojne da se sa teškoćom može odrediti gde se jedna prepreka završava a druga počinje, teško je govoriti o jednakosti i slobodi rada za sve.

### **3. Pojam i kritička analiza kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom**

#### ***3.1. Osnovna obeležja kvota za zapošljavanje***

„Kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom predstavljaju ograničenje poslodavčeve slobode izbora saradnika koje se sastoji u obavezi poslodavca da se podređuje određenim numeričkim zahtevima za zapošljavanje, a neretko i za napredovanje osoba sa invaliditetom, u cilju uklanjanja diskriminacije ove kategorije radnika” (Kovačević, 2021, p. 244). Kao afirmativna mera, kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom predstavlja dopušteno odstupanje od zabrane pravljenja razlike među radnicima na osnovu njihovih urođenih i stečenih ličnih svojstava. U pitanju je privremena mera koju mogu uvesti samo organi javne vlasti u korist ugrožene grupe, koja nužno ne mora biti i manjinska, što, međutim, jeste slučaj sa osobama sa invaliditetom koje čine najbrojniju manjinu u svetskoj populaciji, kao i na nivou svake države, pa i država iz našeg istraživačkog uzorka. Kao privremena mera, kvota se primenjuje dok se mogućnosti za zaposlenje članova ugrožene grupe, u proseku, ne izjednače s odgovarajućim mogućnostima ostatka populacije.

Kvotni sistem zapošljavanja osoba sa invaliditetom može imati oblik zakonske obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom čije je nepoštovanje zaprećeno novčanom kaznom ili zakonske preporuke zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Treći oblik javljao se u Velikoj Britaniji u periodu od 1994. do 1995. godine, gde zakonska obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom nije podrazumevala i delotvornu sankciju u slučaju njenog nepoštovanja (Kovačević, 2014, p. 64, fn. 27).

Iako je kvotni sistem osmišljen kako bi olakšao integraciju osoba sa invaliditetom u sferi rada, nažalost, u praksi se neretko dešava upravo suprotno. Kako zapažaju Brkić & Milanović (2015, p. 61) „neprilagođenost radnih mesta i zajednice, velika stopa nezaposlenosti, nepovoljna kvalifikaciona struktura osoba sa invaliditetom i njena neusklađenost sa potrebama tržišta, kao i drugi specifični i nespecifični faktori najčešće dovode do kratkoročnog i selektivnog zapošljavanja osoba sa invaliditetom,

a u cilju zadovoljenja kvota”. Čak i kada su sistemi kvota uspeali da obezbede zapošljavanje osoba sa invaliditetom, oni često nisu uspeali da ostvare potpunu integraciju osoba sa invaliditetom u sferi radnih odnosa (Bagenstos, 2005, p. 654).

Zakoni posvećeni profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom su, kako je istaknuto u Strategiji za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti Crne Gore (2022, p. 60) „izraz izuzetno nezadovoljavajuće situacije u kojoj se nalaze lica s invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja, posebno uzimajući u obzir da razvijena društvena svest o važnosti zaposlenja lica s invaliditetom još uvek ne postoji”. Veće kazne za poslodavce mogu biti rešenje koje bi povećalo zapošljavanje, ali stopa zaposlenosti bi rasla usled činjenice da su poslodavci primorani da ih angažuju, ne jer to i žele.

### ***3.2. Kvantitativne i profesionalne koordinate kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom***

Uočava se da pravni sistemi Srbije i država regiona gotovo identično regulišu pitanje kvotnog zapošljavanja osoba sa invaliditetom, te, sa određenim odstupanjima, obavezu nameću poslodavcima koji zapošljavaju bar 20 zaposlenih (Srbija, Crna Gora, Hrvatska i Slovenija). Jedini izuzetak predstavlja Zakon o zapošljavanju osoba sa invaliditetom Severne Makedonije koji još uvek nije regulisao pitanje kvota za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Za razliku od zakona Srbije i Crne Gore, koji propisuju obavezu zapošljavanja jedne osobe sa invaliditetom za poslodavce koji zapošljavaju najmanje 20 zaposlenih, Zakon Hrvatske kvotu nameće u rasponu od 2 do 6%, u zavisnosti od ukupnog broja zaposlenih. Posebnim pravilnikom precizirana je visina kvote od 3% u odnosu na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca, nezavisno od delatnosti koju poslodavac obavlja (Pravilnik o utvrđivanju kvote za zapošljavanje osoba sa invaliditetom Hrvatske, 2018, čl. 5). Ukoliko se prilikom određivanja kvote ne dobija ceo broj, vrednosti iznad 0,5%, uključujući i 0,5%, zaokružuju se na veći broj (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Hrvatske, 2013, čl. 8). Za razliku od numerički određene kvote, kvota izražena u procentima pruža mogućnost većem broju osoba sa invaliditetom da pronađe zaposlenje, što se može uočiti na primeru Srbije i Hrvatske. Ova razlika sve više dolazi do izražaja kako raste ukupan broj zaposlenih kod poslodavca. Poslodavac koji ima 99 zaposlenih u Hrvatskoj bi imao obavezu zapošljavanja 4 osobe sa invaliditetom, dok bi u Srbiji isti poslodavac imao obavezu zapošljavanja samo dve osobe sa invaliditetom.

U Bosni i Hercegovini, imajuću u vidu državno uređenje, javljaju se dva entitetska zakona. Naime, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom Federacije BiH i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji

i zapošljavanju invalida u Republici Srpskoj predviđaju da obaveza poslodavca nastaje u trenutku kada on ima bar 16 zaposlenih, te tada postaje dužan zaposliti najmanje jednu osobu sa invaliditetom, čime ujedno predstavljaju jedine zakone u regionu koji obavezu ne vezuju za postojanje najmanje 20 zaposlenih.

Pohvalno rešenje postoji u pravu Slovenije, gde kvotu utvrđuje Vlada Republike Slovenije, na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, uredbom (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida Slovenije, čl. 62). Broj osoba sa invaliditetom koje će biti uključene u kvotni sistem zapošljavanja u Sloveniji varira između različitih vrsta delatnosti (Vodovnik & Korpič-Horvat, 2015, p. 182), čime je ovakvim rešenjem detaljnije uređen kvotni sistem u odnosu na druge države regiona. Visina kvote se određuje u odnosu na ukupan broj zaposlenih i može iznositi 2% u oblastima trgovine i ugostiteljstva, 3% u delatnostima izgradnje i obrazovanja ili 6% u delatnostima kao što su lov, rudarstvo i snabdevanje električnom energijom i gasom (Uredba o utvrđivanju kvote za zapošljavanje invalida Slovenije, čl. 3). Međutim, postavlja se pitanje razloga za propisivanje najviše kvote za oblast kao što je rudarstvo, gde poslovi neretko ugrožavaju bezbednost i zdravlje zaposlenih. Iako ne treba podleći predrasudi da su osobe sa invaliditetom slabog zdravlja, treba imati dozu opreza kod ovakvih poslova, posebno ako invaliditet utiče na motoričke funkcije organizma.

Obaveze poslodavaca se progresivno povećavaju – poslodavac sa 50 i više zaposlenih u Srbiji dužan je zaposliti najmanje dve osobe sa invaliditetom, a za svakih narednih 50 zaposlenih dodatnu osobu sa invaliditetom (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Srbije, čl. 24). S druge strane, poslodavce u Crnoj Gori u slučaju postojanja više od 50 zaposlenih tereti kvota od 5% u odnosu na ukupni broj zaposlenih, a ukoliko poslodavac ima ili zaposli osobu sa teškim invaliditetom od najmanje 80%, smatra se kao da je zaposlio dve osobe sa invaliditetom (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom Crne Gore, čl. 21). Iako je ovo rešenje opravdano kada se ima u vidu da najveće teškoće da pronađu zaposlenje imaju upravo osobe sa najozbiljnijim stepenom invaliditeta, deluje neprihvatljivo da se pravi razlika unutar osetljive grupe kakve su osobe s invaliditetom.

Imajući u vidu da zakoni Hrvatske i Slovenije obavezu zapošljavanja određuju procentualno a ne brojčano, broj osoba sa invaliditetom proporcionalno raste u odnosu na ukupan broj zaposlenih u skladu sa određenom kvotom. S druge strane, pravilo o povećanju broja zaposlenih osoba sa invaliditetom neopravdano je izostalo u zakonima Bosne i Hercegovine. Međutim, ovi zakoni jesu najstariji, te u velikoj meri oslikavaju stanje u društvu pre više od jedne decenije.

### **3.3. Sadržina obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i oslobođenje od obaveze neposrednog zapošljavanja**

Ukoliko poslodavac, koji ima zakonom predviđenu obavezu, ne želi da zaposli osobu sa invaliditetom, svoju obavezu može ispuniti i putem alternativno određenih obaveza. Ovakve obaveze tiču se poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom na druge, i te kako važne načine, a koji ne podrazumevaju neposredno zapošljavanje na otvorenom tržištu. Poslodavac u Srbiji oslobađa se obaveze zapošljavanja jedne osobe sa invaliditetom za narednih 12 meseci ako izvrši finansijske obaveze iz ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili iz ugovora o kupovini proizvoda ili vršenju usluga tog preduzeća, izuzev iz oblasti trgovine na veliko, u vrednosti od 20 prosečnih zarada u Republici Srbiji, od dana izvršenja obaveze (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Srbije, čl. 27). U Sloveniji, pomenuti ugovor o poslovnoj saradnji oslobađa poslodavca obaveze kvotnog zapošljavanja ukoliko njegova vrednost iznosi bar 15 minimalnih zarada za svaku osobu sa invaliditetom koju je trebalo da poslodavac zaposli. Hrvatski zakonodavac alternative kvotnom sistemu naziva zamenskim kvotama, a pored ugovora o poslovnoj saradnji, pominje i druge vidove ispunjenja obaveze, poput stipendiranja osoba sa invaliditetom, organizovanja prakse za učenike sa invaliditetom ili organizovanja programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Zakoni Bosne i Hercegovine i Crne Gore regulišu posledicu neispunjenja obaveze u vidu plaćanja doprinosa i ne poznaju alternativna ispunjenja obaveze na načine koji postoje u drugim sistemima.

### **3.4. Posledice nepoštovanja kvote**

Merodavnim zakonima država regiona nedvosmisleno je potvrđeno pravilo da poslodavac koji ne zaposli osobu sa invaliditetom, a bio je u obavezi, dužan je da uplati određeni iznos u budžetski fond države. U domaćem pravu, poslodavac koji ne bi zaposlio osobu sa invaliditetom, po propisima koji su važili do 2013. godine, imao je obavezu plaćanja penala u visini trostrukog iznosa minimalne zarade za svako lice koje nije zaposlio (Kovačević, 2021, p. 246). Umesto obaveze plaćanja penala, javlja se obaveza poslodavca da plaća određeni procenat prosečne ili minimalne zarade za svako lice sa invaliditetom koje nije zaposlio. Merodavni zakoni različito određuju ovaj doprinos i on je ekvivalentan 50% prosečne zarade po zaposlenom u Republici Srbiji,<sup>1</sup> 20% minimalne zarade u Hrvatskoj, 20%

<sup>1</sup> Prosečna bruto zarada po zaposlenom u Republici Srbiji za decembar 2022. godine iznosila je 115.315,00 dinara, samim tim 50% prosečne zarade iznosi 57.657,50 dinara (490 eura) i dalje se

prosečne zarade ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa, odnosno 5% za poslodavce koji zapošljavaju manje od 20 ali više od 10 lica u Crnoj Gori. Najniži iznos od 0,2% u javnom sektoru i 0,1% u privatnom u odnosu na bruto zarade koje su isplaćivane zaposlenima kod poslodavca predviđen je u Bosni i Hercegovini, dok je najviši iznos od 70% minimalne zarade za svaku osobu sa invaliditetom koja nije zaposlena predviđen u pravu Slovenije.<sup>2</sup> Prema Protiću (2022, pp. 715-176), a u skladu sa podacima prikupljenim od Poreske uprave, gledajući period od deset godina primene kvota u Republici Srbiji, procenjuje se da je svega 50-60% poslodavaca koji su obveznici kvote ispunilo svoju obavezu zapošljavanjem 43 osobe sa invaliditetom. S druge strane, skoro 40% njih se opredelilo da svoju obavezu ispuni uplaćivanjem odgovarajućeg doprinosa u Budžet.

Ukoliko poslodavci ne ispune nijednu od svojih obaveza, merodavni zakoni država regiona propisuju novčane kazne i prekršajnu odgovornost. Iako su zakoni saglasni da je sankcija za nepoštovanje kvote novčana kazna, u određenim pravnim sistemima (kao što je slučaj sa Holandijom), odredbe koje ih uvode su *lex imperfecta* te njihovo nepoštovanje sa sobom ne povlači sankciju, već se sama odredba svodi na preporuku zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

### 3.5. Nagrade za poslodavce

Nagrada za zapošljavanja preko kvote nije predviđena u domaćem pravu, dok u određenim državama regiona predstavlja bitno obeležje kvotnog sistema. Ova nagrada može iznositi 20% minimalne zarade u Sloveniji, odnosno 30% minimalne zarade u Hrvatskoj, za svaku osobu sa invaliditetom koja je zaposlena preko broja određenog kvotom. U Hrvatskoj postoji i nagrada za „poslodavce godine za osobe sa invaliditetom” koje dodeljuje Zavod za veštačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.<sup>3</sup> Delikatno je pitanje da li u domaćem sistemu treba uvesti nagradu za poslodavce. Iako bi to bio dodatni stimulans koji bi mogao dovesti do zapošljavanja većeg broja osoba sa invaliditetom, upitan je (moralni) legitimitet ovakve nagrade. Novčana nagrada zbog zapošljavanja osobe sa invaliditetom u broju većem od zakonom propisanog predstavlja se kao veliki poduhvat i „usluga” društvu koja zaslužuje nagradu. koristi za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom (Republički zavod za statistiku Republike Srbije, 2022).

<sup>2</sup> Minimalna bruto zarada za 2023. godinu u Sloveniji iznosi 1.203,66 eura. To dalje znači da svaki poslodavac koji odbije da zaposli osobu sa invaliditetom treba da uplati iznos od 852.562,00 eura (Znesek minimalne place, 2023).

<sup>3</sup> Neki od poslodavaca godine za osobe sa invaliditetom u 2021. godini su bili „Asemo DOO” u privatnom sektoru i „Split parking DOO” u javnom sektoru (Zavod za veštačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom Republike Hrvatske, 2022).

Iako je poslodavac zaposlio osobu koja ispunjava uslove radnog mesta i koja daje svoj doprinos, pravilo se postavlja tako kao da poslodavac „zaslužuje” nagradu (samo) zato što je zaposlio osobu sa invaliditetom. Iako treba podržati poslodavce koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom, sredstva koja se izdvajaju za ovu namenu zasigurno mogu biti usmerena ka dodatnim obukama, kursevima ili radionicama kako kvotni sistem ponovo ne bi bio primarno zadužen za uspeh zapošljavanja.

#### 4. Zaključak

Kvotni sistemi Republike Srbije i država regiona u velikom delu podsećaju jedan na drugi. Zahvaljujući njima postignuti su određeni rezultati koji, iako skromni, potvrđuju da invaliditet nije nepremostiva prepreka za zasnivanje radnog odnosa (Laurent, 1998, p. 365). Skromne rezultate kvota za zapošljavanje treba sagledati u kontekstu izostanka drugih mera inkluzije osoba sa invaliditetom, što (Protić, 2022, p. 718) predstavlja nedostatak sistemskog uklanjanja barijera za njihovu svakodnevnu rutinu (uključujući i putovanje do radnog mesta), kao i niska ulaganja u razumno prilagođavanje radnih mesta, procesa rada i uslova rada potrebama osoba sa invaliditetom. Pre nego što je kvota bila određena, trebalo je uporediti broj osoba sa invaliditetom koje traže posao sa brojem poslova koji bi im bili dostupni (Protić, 2022, p. 711). Međutim, kako Protić (2022, p. 71) dalje ukazuje, nema dostupnih dokaza da je takva analiza zaista i izvršena, što neminovno nameće pitanje adekvatnosti kvote.

Iako kvote ne pokazuju zadovoljavajuće rezultate, podaci iz evidencija javnih službi za zapošljavanje u državama iz istraživačkog uzorka svedoče da se broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom smanjuje u odnosu na prethodne godine.<sup>4</sup> Iako je broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom i dalje izuzetno visok, što izaziva veliku zabrinutost usled rizika koje nezaposlenost sa sobom nosi, ohrabrujući je podatak da se iz godine u godinu smanjuje broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> U Srbiji, prema evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje, u 2021. godini bilo je 18.833 nezaposlenih osoba sa invaliditetom, dok se u 2022. broj smanjio na 17.994.

<sup>5</sup> U Crnoj Gori, prema izveštaju Zavoda za zapošljavanje, u 2021. godini na evidenciji se nalazilo 10.934 nezaposlena lica sa invaliditetom, a krajem 2022. godine 9.864.

U Hrvatskoj, prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje zaposleno je 3.065 osoba s invaliditetom u 2022. godini, što predstavlja povećanje za 11,9% u odnosu na prethodnu godinu.

Poslednji podaci koje je izdao Ekonomsko-socijalni savet u Sloveniji pokazuju da u februaru 2023. od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih lica 16,3% čine osobe sa invaliditetom, dok se ukupan broj nezaposlenih u odnosu na februar 2022. smanjio za 17,6%.

Izveštaji o radu Zavoda FBIH i RS ne preciziraju broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom.

Veća delotvornost kvota za zapošljavanje je cilj koji nije lako dostići. S jedne strane, potrebno je povećati kvotu u odnosu na ukupan broj zaposlenih kod poslodavaca, što bi zasigurno naišlo na protivljenje jače strane radnog odnosa. S druge strane, potrebne su temeljne izmene zakonskih propisa kojima bi mogućnosti oslobađanja od obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom bile manje isplative za poslodavce. Na kraju, uporedo sa ovim merama potrebno je aktivno raditi na promeni svesti društva i promociji osoba sa invaliditetom kao njegovih ravnopravnih članova.

### Literatura

- Bagenstos, S. 2005. Comparative Disability Employment Law from an American Perspective. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 24(4), pp. 649-668.
- Brkić, M. & Milanović, D. 2015. U potrazi za sigurnošću. *Socijalna politika*, 50(2), pp. 49-64. DOI: <https://doi.org/10.22182/sp.22015.3>
- Vodovnik, Z. & Korpič-Horvat, E. 2015. *Labour law in Slovenia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law and Business.
- Gotovac V. 2003. Uloga sustava rada i zapošljavanja u socijalnom uključivanju osoba s invaliditetom: Problemi i teze. *Revija Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje*, 3/4, pp. 35-46.
- Jašarbegović, A. & Kotlo, R. 2016. Pravni okvir, javne politike i praksa djelovanja u oblasti invalidnosti u BiH sa osvrtom na osobe sa duševnim smetnjama. U: Bubić, S. (ur.), *Dani porodičnog prava*. Mostar: Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić” u Mostaru, pp. 331-351.
- Kiš-Glavaš, L. 2009a. Aktivnosti i prepreke u zasnivanju radnog odnosa za osobe sa invaliditetom. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 45(1), pp. 63-72.
- Kovačević, Lj. 2011. Zapošljavanje lica sa invaliditetom. U: Vuković D. & Arandarenko M. (ur.), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, pp. 195-213.
- Kovačević, Lj. 2014. Protection of Persons with Disabilities from Employment Discrimination, with a Focus on Serbian Legislation and Practice. *Pravni vjesnik*, 30(2), pp. 57-76.
- Kovačević, Lj. 2021. *Zasnivanje radnog odnosa*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Kovačević, Lj. 2022. Intersectional Discrimination of Women with Disabilities in the World of Work: Advantages and Challenges of Applying an Intersectional Approach. U: Kovačević, Lj., Vujadinović, D. & Evola, M. (ur.), *Ukrštena diskriminacija žena i devojčica sa invaliditetom i instrumenti za njihovo osnaživanje*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 329-370.
- Kozjak, A. & Lapat G. 2018. Mišljenja poslodavaca o zapošljavanju osoba sa invaliditetom. *Andragoški glasnik*, 22(2), pp. 35-44.

- Lazarević, S., Ćirić Milovanović, D. & Šimoković, L. 2012. *Univerzalnost prava u praksi : Analiza primene Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom u odnosu na osobe sa intelektualnim teškoćama u Srbiji*. Beograd: Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S.
- Leutar, Z. 2006. Osobe sa invaliditetom i siromaštvo. *Revija za socijalnu politiku*, 13(3-4), pp. 293-308, DOI: <https://doi.org/10.3935/rsp.v13i3.428>
- Leutar, Z. & Milić Babić, M. 2008. Pravo na rad i osobe s invaliditetom u Hrvatskoj. *Sociologija i prostor*, 46(2), pp. 161-186.
- Mégret, F. 2008. The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? *Human Rights Quarterly*, 30(2), pp. 494–516. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.0.0000>
- Odović, G., Rapačić, D. & Nedović, G. 2009. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u preduzećima u otvorenoj privredi. U: Matejić-Đuričić, Z. (ur.), *Istraživanja u specijalnoj edukaciji i rehabilitaciji*, Beograd: Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, pp. 545-556.
- Paravina, D. 1986. Radno pravo i savremeni jugoslovenski trenutak. U: Miljković M (ur.), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 26(26), pp. 27-38.
- Perišić, N. & Vidojević, J. 2015. Divided by Poverty and Social Exclusion – Roma and Persons with Disabilities in Serbia. *Croatian Political Science Review*, 52(4-5), pp. 142-159.
- Potić, S., Milićević, M. & Nedović, G. 2011. Profesionalna rehabilitacija i prediktori zaposlenosti osoba sa invaliditetom. *Zdravstvena zaštita*, 40(3), pp. 12-17. DOI: <https://doi.org/10.5937/ZZ1103012P>
- Prijijć, T. 2010. Profesionalna rehabilitacija osoba sa invaliditetom u zakonodavstvu Republike Srbije. *Pravo i privreda*, 47(7/9), pp. 489-503.
- Protić, J. 2022. Effectiveness of the Quota System for Employment of Persons with Disabilities in Serbia. U: Kovačević, Lj., Vujadinović, D. & Evola, M. (ur.), *Ukrštena diskriminacija žena i devojčica sa invaliditetom i instrumenti za njihovo osnaživanje*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 703-722.
- Rajić, J. 2016. Problem zapošljavanja osoba sa invaliditetom. *Strani pravni život*, 60(3), pp. 173-189.
- Rački, J. 1996. Osobe sa osobitim potrebama. *Društvena istraživanja*, 5(1), pp. 89-107.
- Reljanović, M. 2022. Intersekcijnska i višestruka diskriminacija devojčica i žena sa invaliditetom u obrazovanju i pri zapošljavanju: Obaveze država potpisnica prema članu 6. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom. U: Kovačević, Lj., Vujadinović, D. & Evola, M. (ur.), *Ukrštena diskriminacija žena i devojčica sa invaliditetom i instrumenti za njihovo osnaživanje*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 51-72.
- Hachani, M. & Larouk, O. 2017. A Thematic Analysis of Technical Documents: The Collection and Formalization of Information Relating to the Needs of Persons with Disabilities. *International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering and Education*, 5(2), pp. 99-106. DOI: <https://doi.org/10.5937/IJCRSEE1702099E>

### **Pravni izvori**

- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/2009.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, *Službeni list CG*, br. 49/2008, 73/2010, 39/2011 i 55/2016.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Narodne novine*, br. 157/2013, 152/2014, 39/2018, 32/2020.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida, *Službeni glasnik RS*, br. 37/2012 i 82/2015.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, *Službene novine FBiH*, br. 9/2010.
- Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, *Uradni list RS*, št. 87/2011,96/2012 – ZPIZ-2, 98/2014 i 18/2021.
- Pravilnik o utvrđivanju kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom, *Narodne novine*, br. 75/18, 120/2018, 37/2020, 145/2020.
- Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, *Uradni list RS*, št. 21/2014.
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti. 2022. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava Crne Gore. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/e9659c4e-e7f6-41f2-ab98-0fd115b80601> (5. 4. 2023).

### **Internet izvori**

- Zavod za veštačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom Republike Hrvatske. 2022. Proglašeni najbolji poslodavci za osobe s invaliditetom u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu. Dostupno na: [https://www.zosi.hr/novosti/zosi\\_news/proglaseni\\_najbolji\\_poslodavci\\_za\\_osobe\\_s\\_invaliditetom\\_u\\_republici\\_hrvatskoj\\_za\\_2021\\_godinu-1931/](https://www.zosi.hr/novosti/zosi_news/proglaseni_najbolji_poslodavci_za_osobe_s_invaliditetom_u_republici_hrvatskoj_za_2021_godinu-1931/) (5. 4. 2023).
- Republički zavod za statistiku Republike Srbije. 2022. Prosečne zarade po zaposlenom, decembar 2022. Dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13745&a=24&s=2403?s=2403> (5. 4. 2023).
- Uradni list RS. 2023. Znesek minimalne plače. Dostupno na: [https://www.uradni-list.si/\\_pdf/2023/Ur/u2023004.pdf](https://www.uradni-list.si/_pdf/2023/Ur/u2023004.pdf) (5. 4. 2023).
- International Labour Organization. 2013. *Decent Work Indicators Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators*, ILO Manual Second Version. Dostupno na: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/s/---integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/s/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf) (5. 4. 2023).
- Council of Europe. 2012. *Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Dostupno na: <https://rm.coe.int/who-gets-to-decide-right-to-legal-capacity-for-persons-with-intellectu/16807bb0f9> (5. 4. 2023).

