

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Материјалноправна заштита незапослених лица у  
Републици Србији**

(мастер рад)

Ментор  
Проф. др Горан Обрадовић

Студент  
Јелена Цуцкић Димитријевић  
М035/15-О

Ниш, 2016.

## Садржај

Уводне напомене.....	1
<b>I</b>	
<b>ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ НА КОРИШЋЕЊЕ НАКНАДА ЗА НЕЗАПОСЛЕНОСТ .....</b>	<b>3</b>
1. Историјски развој накнада за незапосленост .....	3
2. Појам накнада за случај незапослености.....	5
2.1. Циљ накнада за случај незапослености .....	9
2.2. Предности коришћења накнада за случај незапослености .....	12
2.3. Недостаци коришћења накнада за случај незапослености .....	14
2.4. Системи коришћења накнада за случај незапослености у упоредном праву.....	16
<b>II</b>	
<b>МАТЕРИЈАЛНОПРАВНА ЗАШТИТА НЕЗАПОСЛЕНИХ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ .....</b>	<b>21</b>
1. Нормативни оквир регулисања материјалноправне заштите незапослених лица у Републици Србији .....	21
2. Улога институција у процесу остваривања материјалноправне заштите незапослених лица.....	23
2.1. Национална служба за запошљавање .....	24
2.1.1. Евиденције у области запошљавања .....	26
2.1.2. Активна политика запошљавања .....	30
2.2. Агенције за запошљавање .....	35
<b>III</b>	
<b>ОСИГУРАЊЕ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ .....</b>	<b>37</b>
1. Права из осигурања за случај незапослености.....	37
2. Поступак за остваривање права из обавезног осигурања .....	43
3. Судска пракса у области остваривања материјалноправне заштите незапослених лица: студија случаја у Нишу .....	45
Закључак.....	53
Попис коришћене литературе.....	56
Попис остале истраживачке грађе.....	60
Резиме.....	61
Биографија.....	66

## ***Уводна разматрања***

Мотив за истраживање у персоналном контексту огледа се у чињеници да је материјалноправна заштита незапослених лица значајан сегмент радног законодавства који се остварује кроз поступак за утврђивање права на коришћење новчане накнаде. У том смислу, у мастер раду се жели сагледати основне поставке овог сегмента социјалне заштите незапослених лица у домаћем праву, идентификовањем и анализом законских одредаба којима је регулисана предметна материја и формулисати ставови о њиховој (не)ефикасности у правном саобраћају уз давање потенцијалних смерница *de lege ferenda*.

Рад је структуриран тако да предмет истраживања буде представљен у три засебне целине. У првом делу рада се сагледавају базични задаци социјалног права и социјалне политике у области решавања проблема незапослености (како на тржишту рада развијених земаља, тако на тржишту рада земаља у транзицији), разматрају основни принципи обликовања сврсисходног оквира бриге о незапосленим лицима и указује на суштинске полемике које се у могу наћи у домаћој и упоредноправној литератури. Посебан акценат у истраживању у почетном делу рада је стављен на разматрање оправданости постојања накнаде за случај незапослености и ефеката које њихова имплементација у пракси доноси, узимајући у обзир проузроковане користи (предности) и трошкове (недостатке).

Централни део истраживања се односи на нормативну анализу законског регулисања права на новчану накнаду у српском радном и социјалном праву, где се настоји утврдити смисао, садржина и циљ норми којима је регулисана предметна проблематика. У том контексту, анализи су подрвгнуте одредбе институционалог оквира материјалноправне заштите утврђене уставним нормама и одребама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, где се посебно сагледава улога институција (Националне службе за запошљавање и Агенција за запошљавање), као и концепт активне политике запошљавања. Свеобухватно се сагледава и садржај евиденција у области запошљавања које представљају основно мерило за оцену нормативне ефикасности инструмената и мера које се користе у циљу смањења броја незапослених лица.

Предмет анализе у трећем делу рада јесте сагледавање карактеристика механизма осигурања за случај незапослености у домаћем праву. Детаљно се анализирају права и поступак за остваривање права из обавезног осигурања. У

заузимању ставова о ефикасности материјалноправне заштите незапослених лица у Србији, извршено је и практично истраживање у форми студије случаја у просторијама Националне службе за запошљавање Филијали у Нишу и у Основном суду у Нишу и Алексинцу, као и у Вишем суду у Нишу.

Циљ истраживања јесте сагледавање односа који постоји између опште интенције законодавца у регулисању новчане накнаде за случај незапослености и начина имплементације законских одредаба у пракси ради формулисања потенцијалних смерница за превазилажење јаза који том приликом настаје. Такође, радом се жели утврдити да ли ће изменама Закона о раду бити отклоњена правна празнина која је постојала у погледу тумачења категорије минималне зараде, али и изнети одређена опажања о нејасноћама и мањкавостима поступка за утврђивање права на новчану накнаду које се морају предупредити, јер изигравају смисао начела узајамности и солидарности.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећене питању материјално правне заштите незапослених лица. Социолошким методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак правних механизма заштите незапослених лица и њихово међусобно синтетичко дејство. Изучавање материјалноправне заштите незапослених лица није могуће без сагледавања процеса њене генезе што је изискивало употребу историјског метода. Ради лакшег утврђивања циљева институционалног оквира правне заштите незапослених, који су предмет основног питања мастер рада употребљен је аксиолошки метод. На тај начин се допринело формулисању ставова о (не)ефикасности улоге постојећих законских решења и чињењу конкретних предлога за побољшање њихове функције. Примена упоредно-правног метода је омогућила сагледавање позитивно-правних решења која постоје радном праву и социјалној политици земаља чланица Европске уније, што је неопходно ради спознаје елемената оптималног правног инструментаријума.

На крају рада дата су закључна разматрања.

# I

## ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ НА КОРИШЋЕЊЕ НАКНАДЕ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

### 1. Историјски развој накнада за незапосленост

Незапосленост као појава савременог времена упућује на потребу новог и другачијег схватања структуре и организовања рада унутар токова у привреди. Тако у условима модерног и флексибилног тржишта рада друштво има обавезу преузимања бриге за оне скупине грађана којима је најтеже остварити право на рад и укључити се на тржиште попут младих, жена, породица, особа са различитим степеном инвалидитета, пољопривредника и досељеника (Petrović-Štefanac, 2003: 299-300). *Ratio* анализе материјалноправне заштите незапослених у домену новчаних накнада, односи се на реализацију и предлагање оптималних институционалих оквира и законских решења за бољу заштиту незапослених, подстицање на активно тражење посла и спречавање злоупотреба (Бејаковић, 1997: 2-3).

Историјски посматрано, накнаде за случај незапослености су први пут уведене у Великој Британији одредбама Закона о осигурању из 1911. године (*The National Insurance Act*), након чега се слични закони усвајају и у другим земљама. Ипак, занимљиво је приметити да је током двадесетих година двадесетог века интересовање законодавца за унапређење нормативног регулисања незапослености показивало висок степен стагнације, због чега није дошло до регулисања материјалноправне заштите незапослених лица на један конзистентнији начин. То се објашњавало чињеницом да се привредни циклус налазио у фази просперитета што карактерише уобичајно функционисање тржишта рада, за разлику од периода који ће уследити са великом светском економском кризом (1929-1933) када је дошло до драстичног повећања стопе незапослености (Blaustein, 1993: 3-4).

Мере и инструменти програма активне политике запошљавања први пут су примењени у периоду након Велике светске економске кризе и високе незапослености током тридесетих година двадесетог века. Међутим, у литератури се наводи да је концепт активне политике запошљавања у савременом значењу те речи, први пут имплементиран у *Шведској* 1951. године, као програм запошљавања познат под називом „*Рен-Меднеров модел*“ (енг. Rehn-Meidner model), који је добио назив према утицајним представницима шведског синдиката тог времена (Babić, 2012: 33-34).

*Други* значајан сегмент развика активне политике запошљавања се одиграо током осамдесетих година при окончању нафтне кризе, чије су последице подстакле владе земаља *Западне Европе* да усвоје програме запошљавања у чијем је фокусу било запошљавање дуготрајно незапослених лица.

*Трећи талас* у развоју активне политике почео је раних деведесетих година и траје до данашњег дана, а карактерише га увођење, развој и пуна примена, приступа активације у социјалном и радном законодавству.

Међусобно другачији ставови у погледу коришћења накнада за незапосленост јесу и последица различитих путева генезе и трансформације тржишта рада у свету, поготову у периоду након Другог светског рата. Ово питање је у годинама које су уследиле добило на посебном значају и сложености, јер је блиско повезано и са питањем (не)запослености жена, миграције радника, пораста броја закључених уговора о обављању привремених и повремених послова и већег степена флексибилности тржишта рада (Dau-Schmidt, 1995: 878-881).

У већини неразвијених земаља, систем материјалноправне заштите се састоји од *две врсте накнада и помоћи*: прва накнада се исплаћује у почетном периоду незапослености за одређени временски период сходно начелима осигурања од незапослености, док се друга врста накнаде исплаћује у околностима када је особа дуже време незаспослена сходно постулатима теорије социјалне правде.<sup>1</sup> У пракси се ове накнаде не могу увек јасно разлучити, па се тако примера ради у *Немачкој*, смисао накнаде за незапосленост огледа у остваривању социјалне правде, с тим што висина накнаде зависи од висине примања из радног односа (што је између осталог карактеристично и за српско социјално законодавство).

Са друге стране, у неким земљама накнаде за случај незапослености представљају посебно издвојену меру државне помоћи која постоји изван система социјалног осигурања. У том смислу, у пракси се условно речено могу разликовати *три групе земаља*: земље у којима постоји само систем осигурања према незапослености (*САД, Јапан и Италија*); земље у којима систем осигурања од незапослености обухвата и новчану накнаду (*Немачка, Шпанија, Француска, Аустрија и Шведска*); и земље у којима је систем осигурања за случај незапослености повезан са системом накнада за социјални минимум (*Белгија, Данска, Луксембург, Холандија и Велика Британија*).

---

<sup>1</sup> Доступно на адреси: <http://www.britannica.com/topic/National-Insurance-Act,02.12.2014>.

Када се говори о не(успеху) транзиционих земаља у заштити незапослених лица, морамо узети у обзир и разлике које су постојале у погледу квалитета и квантитета радне снаге и другачијих стартних позиција које су се тицале степена флексибилности тржишта рада (Nesporova, 202: 37-38). У креирању социјалне политике која ће промовисати заштиту лица која су радно способна и обезбеђивање дохотка онима који су привремено или трајно спречена за рад, примаран захтев остаје финансијска одрживост, јер би у супротном концепт такве политике остао само *tabula rasa*.

Како је незапосленост на подручју *Европске уније* почела да расте почетком деведесетих година, током 1993. године је потписана тзв. „Бела књига о расту конкурентности и запошљавања“, где је посебно истакнут значај мера и инструмената активне политике запошљавања. Управо се тим мерама спроводи борба против сиромаштва, подстиче развој утемељен на стваралаштву, и остварује преко потребна социјална кохезија. *Европска стратегија запошљавања* јесте значајан интегрални елемент социјалне политике усвојен 2000. године у Лисабону, који тежи стварању интегрисаног тржишта рада на нивоу ЕУ у циљу смањења разлика различитих социјалних политика. Притом се стало на становишту да политика запошљавања и социјална заштита морају деловати заједно у смањењу искључености и подстицања интегрисаности на тржишту рада (Obadić, 2009: 49-81).

Европеизација индустријских односа јесте значајан предуслов јачања и даљег развоја социјалне димензије процеса евроинтеграције. Усвајањем Европске повеље о заштити људских права, јасно је потврђено да се фундаментални радни и социјални стандарди не могу посматрати изван доминантног политичко економског контекста, јер се њихова садржина мења онако како се трансформише и сам контекст. Истовремено је потврђено и да се социјална и радна права развијају када се националним јавним политикама промовише вредност евроинтеграција, јер управо тада ова права добијају значајно место у агенди *acquis communautaire* (Bercusson, 2002: 7-9).

## **2. Појам накнада за случај незапослености**

У социјалном праву ЕУ, појам социјалне заштите означава институционални сет програма који је раније био познат под термином социјална сигурност. Социјална заштита обухвата не само државне, већ и приватне финансијске програме и програме запошљавања, који чине скривени део целокупне социјалне заштите (Berghman, Fouarge, 1999: 65). То значи да концепт социјалне заштите претпоставља колективне

аспеке, независно од тога да ли су државни или нису, а који се не могу налазити унутар приватног осигурања које се данас не може схватити као трећи стуб социјалне заштите (Ibid).

Накнада за незапосленост представља вид обештећења радника који је изгубио посао, због околности којима се не могу приписати његовој кривици, под условом да је лице и даље радно способно и да може засновати нови радни однос када му се за то укаже адекватна прилика. Стога, подобност за уживање накнаде имплицира да се ради о наметнутој доколици која се испољава у специфичним случајевима. Концепт непостојања кривице радника је пресудан у утврђивању права на коришћења накнаде јер, у случајевима када је радник услед грубе непажње и непрофесионалног понашања проузроковао пословну дисквалификацију (енг. *willful misconduct*) накнада неће бити омогућена (Cihon, Castagnera, 2011: 658).

Ипак, губитак посла проузрокован сопственом кривицом, у великој мери наликује *правном стандарду*, чија се садржина мора изнова утврђивати услед динамичних радноправних односа, што истовремено изискује и вођење бројних полемика између правника о тачној садржини овог стандарда. Тако се, примера ради, некомпетентност за обављање конкретног радног задатка не може третирати као субјективна околност на страни несавесног понашања (кривице) радника, већ има обележје више силе (*vis maior*) која је у конкретном случају утицала на изостанак радног учинка. На овај начин, модерно радно право штити запослена лица од ускраћивања права на рад, односно неуживање накнаде за случај незапослености, јер непоседовање вештина за обављање конкретног радног задатка (које нису биле предвиђене индивидуалним уговором о раду приликом заснивања радног односа) не представљају оправдани разлог за губитак материјалноправне заштите (Ibid).

Слично, поставља се питање да ли је и одсуство са посла један од разлога за искључивање права на уживање накнада? Свакако, да би другачји правни режим требало да важи за раднике који касни на посао (не из разлога што су неодговорни и неколегијални), већ и разлога што имају обавезе свакодневног одвожења и смештаја деце у установе за дневну бригу. Занимљиво је да у неким случајевима право дозвољава уживање накнаде и лицим који су својевољно дала отказ. Ове околности се везују за специфичне случајеве када је радник жртва мобинга на послу, сексуалног или расног узнемиравања. У таквим околностима суд увек стаје на страну бившег радника, који због таквог вида понашања не смеју изгубити право на накнаду. Још једна специфична околност, везује се за случајеве када због природе посла и материјала (супстанци) са



којима запослено лице свакодневно ради има здравствене проблеме (алергијске реакције и слично), те мора дати отказ на послу, али има право на коришћење накнаде. Да би се избегло изигравање интенције законодавца и остварила заштита социјалног правног поретка, временско трајање ове накнаде је ограничено до момента када служба за запошљавање незапосленом понуди исти или сличан посао који неће имати штетних последица по његово здравље. На овом месту се најбоље може увидети тесна веза која постоји између социјалног права и права заштите на раду (које представља позитивну правну дисциплину), а управо бројне специфичности предмета и методе заштита на раду јесу разлог да реномирани припадници научне јавности захтевају његову самосталност као материјалног, процесног, индивидуалног и колективног права (Cihon, Castagnera, 658-659).

Фактори који детерминишу садржај и опсег програма заштитите незапослених лица јесу: висина новчане компензација која се даје корисницима, тип програма, поље примене, временско трајање програма и координација са системом новчане накнаде за време незапослености (Keroves, 1997: 223-235). Посебно значајан фактор јесте одабир циљане групе за коју ће програм важити, јер ексклузивни одабир неких група није препоручљив, из разлога што постоји опасност од њене стигматизације као проблематичне групе (што послодавцима представља знак да избегавају запошљавање корисника таквих програма). Тако су на пример истраживања у *Норвешкој* показала да се став послодавца према запошљавању особа које су незапослене до шест месеци не мења, али се знатно мења према особама које су незапослене дуже од годину дана (Ibid).

Разлике у погледу структуре и садржаја програма за случај незапослености детерминисане су дејством различитих фактора на радно законодавство. Ови фактори у погледу своје природе могу бити разноврсни, али се у најширем значењу речи могу категорисати на историјске, политичке, социолошке, културолошке, економске и правне (DiTella, MacCulloh, 2001: 20). У синергији деловања свих ових фактора, чији се међусобни интензитети и степен колизије могу мање или више разликовати, обликује се „великодушност и издашност“ програма за случај незапослености. Практична истраживања у модерној социјалној политици указују да се ефикасност накнада за случај незапослености (како нормативна, тако и економска), може повећати оптималним законским регулисањем временског трајања коришћења накнаде, поштравањем санкција за потенцијалне злоупотребе и организовањем сајмова за запошљавање којим се врши усклађивање понуде и тражње радне снаге на тржишту.

*Ratio legis* поменутих фактора, заправо лежи у наметању санкција лицима која активно не учествују у тражењу послова, где управо учествовање у сајмовима запошљавања омогућује вршење својеврсног мониторинга и евакуације напора које незапослена лица улажу у циљу заснивању радног односа. Осим тога, учествовањем у сајмовима запошљавања се реализује усмеравање дохотка ка незапосленим лицима на начин који је политички одговоран и прихватљив (јер јавни издаци утрошени за њихово организовање имају своје социјално оправдање), уз истовремено мотивисање грађана да своју „доколицу“ замене за конкретан радни ангажман (Fredericksson, 2003: 26).

Емпиријска истраживања су показала занимљиве резултате када је у питању утицај радног законодавства на области које обухватају заштиту радника, право на удруживање радника и право на социјалну сигурност. Тако, *Ботеро* (Bottero) у својим истраживањима долази од закључка да правна норма представља само *секундарну силу* која обликује право и обавезе радника, јер је друштвена норма у овој области знатно утицајнија и појављује се као *примарна сила* (Armour, Lele, Msijems, 2009: 22). Велики број законских и подзаконских аката који карактерише савремено радно право, по мишљењу неких аутора, представља доказ непремостивог „јаза“ који постоји између правног и фактичког стања ствари, што би значило да законодавац није добро предвидео све друштвене односе за које постоји потреба да буду регулисани радноправном нормом.

Са овим ставом се *можемо* само делимично сложити, јер законодавац не може унапред предвидети или регулисати правне празнине које у моменту регламентирања правила нису ни постојале. Како је област заштите незапослених лица подложна учесталим променама, новелирање законских решења и усвајање великог броја подзаконских аката постаје нужност. Постојање обиља правних прописа се може посматрати и тумачити алтернативно (не само као обележје неспособности законодавца да у једном акту уреди све односе), већ као кредибилна брига друштва да се ова права заштите на комплетан, сврсисходан и детаљно уређен начин.

У погледу *временског трајања* накнаде за незапосленост, потребно је приступити са великом пажњом, те се слажемо са мишљењима оних аутора који сматрају да почетак примања накнаде за незапосленог може пролонгирати (у ограниченом опсегу) због постојања средстава приватне штедње. Ипак, штедња може представљати супститут накнадама, под претпоставком да лице за време трајања радног односа један део дохотка није усмеравало ка личној потрошњи. Релевантност оваквог става је више емпиријске природе и свакако не значи да незапослена лица своји

хумани капитал (образовање и вештина) користе као вид „залог“ за време трајања радног односа и на бази чега остварују новчана средства (Ibid).

Питање висине и временског трајања накнаде за случај незапослености представља веома софистицирано и истовремено контроверзно питање које у упоредном радном праву остаје без једнозначног одговора. Главни разлози који детерминишу одсуство опште прихваћеног става о природи, модалитетима и оправданости накнада за незапосленост, произилазе из одсуства јасних и поузданих студија о утицају ових накнада на учесталост тражења посла, као и квалитет новоприхваћених послова. Вероватноћа проналажења посла зависи од вероватноће давања понуде за нови посао и висине потенцијалне очекиване зараде, где повећање висине накнада за незапосленост истовремено утиче и на повећање висине очекиване зараде, па самим тим и продужава време трајања незапослености.

### ***2.1. Циљ накнада за случај незапослености***

*Заједнички циљеви накнада за незапосленост* се могу категорисати на: избегавање ризика да ће радник остати без прихода уколико изгуби посао (осигурање за случај незапослености), одржавање вредности дохотка у облику материјалне подршке незапосленим лицима и анулирање негативних политичких реперкусија у контексту социјалне (не)одговорности владе (Tzannatos, Roddis, 1998: 3-5).

Циљеви социјалне заштите у европским земљама су слични, али се разликују по томе што могу мање или више наглашавати минималну заштиту од апсолутног сиромаштва или замену изгубљеног дохотка. Између ових система се прави разлика у концепту социјалне сигурности, који подразумева контрибутивне системе и социјалне помоћи, која подразумева државно финасирање заштите дохотка за оне који немају довољно прихода (Duffy, 2003: 1-4).

Водећи тренд у материјалноправној заштити незапослених лица јесте *тзв. концепт активације* (енг. *activation concept*), који представља значајну одредницу тржишта радне снаге у овој наднационалној заједници (Clasen, Clegg, 2006: 522). Активација у најширем значају обухвата стварање високог степена повезаности између сегмента социјалне политике усмерене на заштиту незапослених лица и тржишта послова. У основи, активација подразумева ширење могућности за улазак на тржиште послова уз истовремено ширење могућности за напуштање истог тржишта за раднике које се јављају као „уредни подносиоци захтева“ (случајеви привременог

пензионисања, неспособност за рад и болест). Такође, концепт активације подразумева да се у правном систему изгради таква мрежа у којима је право радника на остваривање жељеног дохотка у потпуности условљено и сразмерно напорима који он улаже у проналажењу жељеног радног места (Ibid). Као примери земаља у којима концепт активације све више добија на значају могу се навести *Данска*, *Велика Британија* и *Немачка*, где без обзира на различита идеолошка поимања концепта активације и улоге институција у смањењу незапослености у периоду након формирања Европских заједница долази до квалитативних помака у смањењу укупне стопе незапослености и постављања водећих стандарда у сфери заштите права незапослених (због чега се ове земље данас сматрају лидерима у овој области). Управо из тог разлога, *сматрамо* да друге земље које се налазе на путу евроинтеграције (где спада и *Србија*) морају следити њихове примере, критички сагледавати њихова искуства и прилагођавати достигнуте стандарде материјалноправне заштите националном институционалном амбијенту и потребама грађана у циљу стварања оптималног правног система.

Иако су током деведесетих година прошлог века *Велика Британија* и *Француска* започеле интензивну активацију у политици заштите незапослених, конкретна форма у којој је концепт заживео је „омеђена“ међусобно различитим политичким потребама (Classen, Clegg, 2003: 378-379). Без обзира што су мотиви примена концепта активизма мотивисани различитим институционалним интересима, правац и смер деловања концепта је индентичан.

Реформе социјалног законодавства као кључ за успешну примену концепта активизма се не могу свести само на просто разрешење колизије норми којим се подстиче солидарност и норми које стављају индивидуализам у први план. Такав закључак произилази из чињенице да политика заштите незапослених лица као значајан сегмент јавне политике не представља само просту рефлексију кохерентне примене апстрактних норми утврђене законским оквиром, јер таква политика свој пуни легитимитет добија тек у интеграцији деловања владе, социјалних партнера и друштвене јавности (Ibid).

Без обзира на дистинкције које постоје у регламентирању накнада за случај незапослености, приметно је да се оне не могу посматрати изоловано, већ као део социјалног законодавства у ширем смислу које обухвата право радника на компензацију, социјалну сигурност, јавну подршку и доступност својеврсног јавног добра које може гарантовати и обезбедити једино држава. Како је смисао накнаде за случај незапослености у очувању животног стандарда и економске сигурности радника,

уобичајно је да се норме којима се регулише ово право бившег радника у законе уграђују прилично либерално, са простором за екстензивно тумачење (маневрисање) у пракси (Packard, 1972: 636-637). Без обзира на општу интенцију законодавца да створи услове за олакшану имплементацију накнада за незапосленост, у јудикатури и административној пракси не долази до њиховог честог остваривања, из разлога што се у околностима *in dubio pro reo* тумачење социјалних норми не врши у корист радника који је остао без запослења, већ се води рачуна о начелу рационалног трошења јавних прихода. С тим у вези треба имати у виду да је иницијални корак у остваривању накнада, благовремено, стручно и одговорно поступање надлежних државних агенција (служби или завода) из области политике запошљавања, јер оне имају статутарну моћ и капацитет за оптимално процесуирање захтева за остваривање права на новчану накнаду.

Можемо приметити да је *modus* остваривања права на новчану накнаду за случај незапослености подједнако условљен сталним трагањем и улагањем напора законодавца за оптималним обликовањем, како норми материјалног, тако и норми процесног радног (социјалног) законодавства, не би се случајеви арбитражног поступања надлежних државних органа ограничили, а циљеви социјалне политике остварили у што вишем степену.

У идеалном свету у коме држава гарантује и обезбеђује високу стопу запослености, осигурање за случај незапослености би било излишно. Ипак, реална слика је та да у многим земљама долази до својеврсне размене између стварног нивоа заштите незапослених лица и ефективности тржишта рада, које и запослени и послодавци сматрају неопходним у циљу стварања услова за неометано функционисање тржишта рада (Weber, 2010:5). Највећи изазов за законодавца јесте успостављање баланса између социјалне заштите радника која неће бити успоравајући фактор развоју предузетништва и формирању мреже „пристојних послова“ који одговарају преференцијама лица које тражи активно запослење, што је веома важно напоменути, јер у данашњим условима долази до учесталог кршења чак и минималних услова реализације права на пристојан рад и поштовање достојанства радника.

У федералним државама чланице задржавају дискреционо право да одлучују о начину обрачуна, основици, стопи, критеријумима обрачуна и исплате накнаде за незапослена лица. Потенцијална нелојална конкуренција која би подразумевала надметање држава у давању повољнијих услова за гарантовање материјалноправне заштите незапослених, би се могла избећи увођењем јединствених правних норми на

нивоу федерације, које би важиле за све државе чланице. То је могуће остварити хармонизацијом националних правних прописа (што између осталог је карактеристично за све земље које претендују да постану чланице ЕУ). Овакви ставови имају своје чврсто упориште у радовима аутора који инсистирају на правној једнакости свих грађана, што на терену социјалне политике подразумева да максимални износ накнаде за случај незапослености, који гарантују државе чланице, морају бити изражене у индентичном проценту просечне зараде (Becher, 1980: 58-59).

Услед отпора који национални креатори социјалне политике показују у процесу усаглашавања националних законских прописа, може се приметити да је ово врло амбициозан и комплексан циљ који може произвести бројне реперкусије. Узимајући у обзир и чињеницу да се обележја тржишта рада држава чланица могу битно разликовати, поставља се и питање целисходности стварања заједничких стандарда, због чега таквом подухвату морају претходити опсежне анализе.

Када је у питању поимање заштитне функције радног законодавства од стране грађана, истраживања су показала да њих превасходно занима на који начин законске норме спречавају послодавца да отпусти раднике, тј. са којим трошковима се послодавац суочава уколико отпусти радника, што се означава појмом тзв. *когнитивне несигурности посла* (енг. *cognitive job insecurity*) (Anderson, Pontusson, 2007: 228). Истовремено, јавни издаци владе у виду програма за запошљавање, мотивисани су ка побољшањем степена радне укључености незапослених грађана и смањења несигурности тржишта рада где високе накнаде за случај незапослености смањују степен когнитивне несигурности радног ангажовања. Генерално, ширење заштитне функције законодавства о раду се одвијало доста споро и од самог почетка је било суочено са снажним противљењем послодавца и њихових удружења, а држава је у таквим околностима увек била принуђена да прави равнотежу између послодавца и запослених (Обрадовић, 2015: 275).

## ***2.2. Предности коришћења накнада за случај незапослености***

Оправданост коришћења накнада за случај незапослености примарно захтева примену *правних* критеријума, али они сами по себи нису довољни, па се у литератури имплицира и кумулативно коришћење *политичких* и *економских* принципа као допунских мерила оправданости исплате накнаде. Тако, политички принципи подразумевају стварање транспарентних програма којима се подстичу индивидуални

избори и који прате динамику реформи сваког облика законодавства, што посредно може утицати на решавање проблема незапослености (Feldstein, 2005: 5-6). Свеобухватна евалуација система социјалног осигурања захтева и примену економских принципа који су иманентни правним и политичким критеријумима, а тичу се јасног утврђивања економских ефеката накнада за незапосленост и разматрања питања редистрибуције средстава садржаних у овим накнадама.

Систем накнада за незапосленост се мора изнова прилагођавати динамичним радно правним односима, те је стога веома тешко говорити о неким доминантним трендовима у систему накнада за незапосленост. Ипак, обележја неких уобичајених и опште присутних тенденција у упоредним правним системима се могу утврдити применом одређених *параметара* који обухватају: проценат радне снаге који је покривен системом социјалног осигурања, стандарде подобности корисника новчане накнаде за незапосленост, износ примљених новчаних накнада, трајање права на накнаду и степен покривености грађана који се јављају као корисници новчане накнаде (McMurer, Chasanov, 1995: 30-35).

*Заговорници коришћења накнада* сматрају да се њима може побољшати алокација радне снаге, тако што се радницима омогућава да се труде да нађу и задрже високо исплативе послове. У литератури се, такође, наглашава да се као корисници (по правилу) накнаде јављају лица са слабијом економском снагом који се на тај начин штите од западања у сиромаштво (ипак се овај аргумент данас не може прихватити, јер и у индустријским земљама расте број корисника накнада чија је економска снага изнад критичне границе). Политички аргумент који фаворизује коришћење накнада ослања се на чињеницу да је отпорност радника на трошкове који су проузроковани реструктурирањем фирми у процесу транзиције и у периодима кризе значајно умањена, због чега накнаде имају и функцију ревитализације воље грађана да савладају разноврсне животне проблеме.

Узимајући у обзир постулате тзв. „теорије тражења посла (*eng. job search theory*), произилази да се повећањем висине накнада доприноси очувању дохотка од изгубљене плате у почетном периоду незапослености, што води повећању дохотка који се остварује од новоприхваћених послова и доприноси стабилности дохотка у свим аспектима (Van-Ours, Vodipevec, 2003: 326-327). Другачије посматрано, накнадама се жели повећати степен вероватноће проналажења новог (бољег) посла, јер се тако оствареним новчаним средствима стварају ресурси за ефикасно трагање за квалитетнијим радноправним положајем. Ипак, негативна страна коришћења накнада

за незапосленост је оличена у феномену тзв. „*моралног хазарда*“, који се огледа у чињеници да релативно висока накнада у дужем временском периоду дестимулише кориснике на активно тражење нових послова и самим тим пролонгира период незапослености, доприноси постепеној ерозији хуманог капитала (знање и вештина) корисника накнаде која постају неупотребљена, односно застарела, чиме се губи и свака могућност за остваривање, како личног, тако и општег друштвеног благостања (Van-Ours, Vodipevec, Ibid, 328).

Посматрано са аспекта социјалне демократије, државне интервенције на тржишту рада се налазе у функцији боље дистрибуције дохотка и повећања степена квалитета живота радника. Државно интервенисање се такође оправдава постулатима социјалне правде, социјалне сигурности, стварање јединствених стандарда у погледу битних елемената уговора о раду тј. висине дохотка, радног времена, радне дисциплине и радног морала (Sarkar, 2011: 5).

Социјална права омогућавају приступ основним материјалним и духовним добрима друштва у коме живи грађанин и у погледу своје природе представљају објективно право. Како у основи социјалног права постоје потраживања у односу на друштво, њихова примена подразумева материјалне издатке, који у зависности од привредне ситуације могу бити предмет честих прилагођавања и државних интервенција (Puljiz, 2001: 2).

У оквиру структуре накнаде за незапосленост, важно је одредити апсолутну висину надокнаде којом се заправо одређује минимални животни стандард који незапослене особе себи могу приуштити (Вејакović, 2009: 160). Терет финансирања накнада за незапосленост по правилу носе послодавци и запослени, због чега и издашнији систем накнада уједно повећава и цену рада, што повратно утиче на смањењу укупне запослености. Истовремено, издашан систем накнада по правилу побољшава и преговарачку позицију радника, па имплицира и вишу цену рада (Ibid).

### ***2.3. Недостаци коришћења накнада за случај незапослености***

Директна последица незапослености јесте депривација радника и чланова његове породице од радног дохотка и смањење њихове текуће потрошње и животног стандарда. Такође, последица незапослености јесте и губитак привреде конкретне земље од доприноса који би радно способно лице остварило да је у радном односу.



Накнаде за незапосленост представљају веома контроверзну меру социјалне политике, јер њихови противници истичу да незапосленост као друштвена појава сама по себи није штетна (у поређењу са болестима и повредама). Истовремено се истиче да се незапосленост може благовремено предупредити снижавањем минималне зараде за које је лице спремно да ради (аргумент са којим се *не можемо* сложити узимајући у обзир време, труд и трошкове који грађани имају у савладавању различитих нивоа образовања). Критичари посебно наглашавају и да коришћење накнада за незапосленост може изазвати ефекат истискивања (енг. *crowding out*) средстава приватне штедне, јер радници нису мотивисани да део дохотка штеде, када су накнаде довољно високе да покрију егзистенционалне трошкове (такође, *сматрамо* да је у питању релативно оборива претпоставка).

Узимајући у обзир недостатке коришћења накнада за случај незапослености, у упоредном праву се разматрају алтернативни начини социјалне подршке лицима који остају без посла, а који подразумевају замену система накнада увођењем *посебних рачуна* (енг. *unemployment account*). Основни принцип код примене рачуна јесте да запослена лица самостално за време трајања радног односа уплаћују доприносе на ове рачуне, а чија им средства постају доступна у периоду незапослености, стим што надлежни државни орган, тј. влада може вршити редистрибуцију средстава опорезивањем дохотка запослених лица са економски јачом снагом, субвенционирајући на тај начин запослене које остварују нижи доходак (Orszag, Snower, 2002: 5-6).

*Можемо* приметити да структура и методологија коришћења средстава посебних рачуна за незапосленост наликује увођењу посебне категорије јавних расхода у структури буџета, што произилази из начина прикупљања средстава и принципа прерасподеле, и тиме показује висок степен материјалне и функционалне повезаности радноправног и финансијскоправног законодавства у управљању и решавању проблема незапослености. Код коришћења система рачуна за незапосленост, законом је утврђена минимална висина доприноса (нормама које су *ius cogens* карактера), али што постоји могућност да запослени уплаћују доприносе изнад прописаног нивоа на волунтарној основи. Систем рачуна се може у социјално законодавство инкорпорирати преко основних начина финансирања социјалног осигурања, тј. система једногодишњег усклађивања расхода са доприносима за социјално осигурање (*pay as you go system*) или система акумулације капитала, где се средства прикупљена од доприноса за социјално осигурање улажу на берзи сходно принципима система *акумулације капитала* (Ferrara, Tanner, 1998: 59-62)

У литератури се често истиче да се применом накнада награђује трајање незапослености, а условно речено „кажњавају“ запослени грађани чији је доходак опорезован у циљу финансирања накнада за незапосленост. Такође, наглашава се да се накнадама за незапосленост покривају искључиво приватни трошкови појединаца, чиме се уопште не интернализује проблем укупне незапослености у једном друштву, услед чега лица нису мотивисана да се упусте у активну потрагу за послом, чиме се у крајњој линији доприноси паду укупне привредне активности и смањењу стопе незапослености (Ibid). Ипак, морамо напоменути да је коришћење посебних рачуна за незапосленост својствено земљама са развијеним капитализмом, корпоративним пореским системима и особеном радноправном традицијом, где се улога јавноправних колективитета у решавању проблема незапослености, може битно разликовати од земаља чији се правни системи налазе у процесу транзиције, што се и објашњава другачијом улогом државе у решавању проблема незапослености у постулатима теорије државе благостања и теорије кооперативне државе.

Без обзира на недостатке коришћења накнада за незапосленост, оне се и даље користе у развијеним земљама попут *Данске, Шведске, Велике Британије* и другим, што показује да се адекватним нормативним регулисањем проблеми које њихова примена у правном саобраћају доноси могу свести на ниво који је друштвено прихватљив. Пажљивим детерминисањем принципа по којим лице може бити корисник накнада (Lubarda, 2004: 40-41) максималног периода трајања накнаде, извора финансирања и прилагођавањем социјалног законодавства у периодима кризе и просперитета, могуће је остварити све аспекте социјалне правде уз минималне губитке (Tannen, O'Leary, 1977: 10-22). Тако, нпр. у случају *Zwan-de Vries v. Holadija* из 1987. године, Комитет за људска права је уважио представку холандске држављанке, којој није било признато право на новчану накнаду за случај незапослености, због тога што је била удата, док је ожењеним мушкарцима ово право било признато без ограничавања.

#### **2.4. Системи коришћења накнада за случај незапослености у упоредном праву**

У разматрању различитих аспеката материјалноправне заштите радника код накнада за незапосленост, морамо узети у обзир чињеницу да се карактеристике тржишта рада у високо развијеним земљама битно разликују од тржишта рада земаља у

развоју (транзиције), што имплицира и другачије факторе генезе, обележја и трајања незапослености. За разлику од ситуационих оквира и околности које постоје у високо развијеним земљама, незапосленост у земљама у развоју (где спада и *Србија*) није *фрикционог* карактера и представља масовну појаву. Фрикциона незапосленост која је логична последица одлуке раднике да промени посао се сматра уобичајном појавом на свим тржиштима рада, јер је краткорочне природе (Stojanović, 2006: 1-4). Незапосленост која се опажа у земљама са недовољно развијеним тржиштем рада је по својој природи *структурна*, дугорочна и настаје као последица неусаглашене структура понуде и тражње радне снаге. Услед тога, главни напори законодавца би требало бити усмерени на пораст продуктивности, подстицање предузетништва и отварање нових предузећа која ће апсорбовати високу стопу незапослености.

Кључна разлика између накнада за незапослене и накнада запосленим лицима *versus* социјалне сигурности у праву *САД* (ми бисмо додали и у праву *Европске уније*), јесте у томе што накнаде гарантује држава, док концепт социјалне сигурности представља програм за чију је супервизију задужен федерални ниво власти. Слично, порекло и истоврсне препреке за остваривање ових накнада омогућавају нам да без обзира на разлике које постоје у погледу улоге правног система и државе у модерној социјалној политици, о њима можемо говорити полазећи од истих основа, јер у крајњој линији све накнаде имају облик личног благостања радника схваћеног у најширем значењу те речи (Cihon, Castagnera, 2008: 310-311).

Законска регулатива којом се обликују програми за незапосленост је мотивисана заштитом животног стандарда тренутно незапослених лица, али се услови за остваривање такве заштите могу мање или више разликовати у зависности од степена укупне привредне развијености једне земље и укупне стопе запослености. Занимљиво је да и поред тога што се у већини држава радним законодавством стипулише да незапослено лице у претходном периоду мора да поседује одређени радни стаж (у просеку од најмање шест месеци до највише две године), земље попут *Новог Зеланда* и *Аустралије* у свом радном законодавству не предвиђају такав услов. Са друге стране, постојећа законска решења у *Норвешкој* и *САД*, поред постојања радног стажа захтевају и остваривање минималне зараде, као услова примања накнаде. Више од половине земаља чланица *Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД)*, својим правним прописима утврђују да исплата накнада може започети одмах након губитка посла, док преостале земље чланице предвиђају тзв. „период мировања“ који у просеку траје од

три до четрнаест дана, као један вид *ex post* провере испуњености законских услова за коришћења накнаде (Moffit, 2014: 1-2).

Иако је за све земље заједничко да се висина накнаде утврђује процентуално висини раније остварених примања или сходно националном индексу зараде, критеријуми обрачуна се могу битно разликовати. Најчешће коришћени критеријум јесте *обрачунска стопа*, изражена као разлика прихода које је лице остварило у конкретном радном односу, због чијег се губитка потражују накнаде. Висина обрачунске стопе тако може варирати од 41% колико износи у *Грчкој*, до 80% колико износи у *Португалу*. У већини високо развијених земаља данас постоји уобичајна пракса да се накнада никад не одређује у дијапазону испод 60%, што *према нашем схватању*, представља и доказ повећане социјалне бригае државе за своје грађане који се у условима изненадних и непредвидивих економских криза и друштвених потреса морају заштитити на адекватан начин.

У том контексту земље попут *Аустралије*, *Белгије* и *Новог Зеланда* својим прописима не предвиђају *никаква ограничења* у погледу трајања права на новчану накнаду, док државе попут *Данске*, *Финске*, *Холандије* и *Француске* предвиђају минимална ограничења. Међутим, велики број осталих држава поставља ограничења која су утврђена према пребивалишту, боравишту, фискалном резиденству, годинама старости и историји прихода. Тако се, у *Немачкој* ограничења утврђују према годинама живота незапослених лица (накнада може трајати од 6 до 24 месеца), стим што је за старије грађане ограничење постављено изван поменутих временских одредница.

Занимљиво је да се у *Канади*, *Пољској* и *САД* појављују *sui generis* јединствена решења у погледу временског трајања накнаде, тако да се она поклапају са временом трајања привредног циклуса. У *Канади* се време трајања накнаде продужава када је регионална стопа незапослености виша, док се у *Пољској* смањује време трајања накнаде када локална стопа незапослености пређе национални просек (Ibid). У *САД* се примењује комбиновани систем (који подразумева продужавање временског трајања накнаде), када стопа незапослености на нивоу државе пређе одређене границе уз овлашћења националног легислативног тела да продужи време трајања накнаде, у случајевима када је национална стопа незапослености висока.

Круцијална дистинкција у концепту социјалних програма за случај незапослености тиче се њиховог финансирања. Тако се средства за финансирање ових програма у законодавству *САД* обезбеђују из пореза на незапослена лица заснованог на томе колики је број радника фирма-послодавац пустила у прошлости познатом под

називом „систем базиран на искуству“ (енг. *experience rating system*). У пракси, систем функционише тако што фирма са репутацијом честог отпуштања већег броја радника, плаћа већи износ пореза у односу на фирме које су познате по томе да отпуштају мањи број радника, па тако фирма која отпусти раднике који су примали зараду у висини од хиљаду долара ће морати да издвоји средства за финансирање њихових накнада у облику пореза који плаћа у истом износу.

У европским законодавствима је уобичајено да се програми финансирају преко доприноса за обавезно социјално осигурање које у име и за рачун радника уплаћује послодавац, а који су урачунати у износ бруто зараде радника. Једно од објашњења да дистинкцију у погледу финансирања накнада за случај незапослености, тиче се и карактеристика различитих грана индустрије у којима су грађани били запослени. Наиме, у развијеним земљама постоје одређене индустријске гране у којима отпуштања не представља учесталу појаву, где се као репрезентативни пример може навести грађевинска индустрија (где неретко долази до поновног радног ангажовања чак и пензионисаних радника).

Стопа незапослености у транзиционим земљама је далеко више у земљама које имају стабилне привреде, што може бити посебно забрињавајућа околност за земље које претендују да постану чланице *Европске уније*. Неадекватна учинковитост у транзиционим земљама може узроковати масовне емиграције и угрозити процес политичког, правног правног и културолошког уједињења Европе.

Незапосленост се не јавља само као последица процеса транзиције, већ и као последица ригидности тржишта рада, због чега се правним прописима мора извршити његово прилагођавање реалним потребама за радном снагом (Gabrisch, Bescher, 2005: 4-5). У транзиционим земљама интервенција државе за повећање ефикасности функционисања тржишта рада може бити осујећена услед присутности проблема асиметрије информације о квалификацији радника, препрека мобилности радника у виду несавршености тржишта некретнина и заштите власничких права, односно лоше организације целокупног тржишта рада.

Реформе радног законодавства су се у транзиционим земљама спроводиле у циљу смањивања његове рестриктивности уз подршку међународних институција, где је један од базичних услова било уграђивање услова за добијање зајмова од Светске банке и коришћење *stand by кредитних* аранжмана од стране Међународног монетарног фонда (Šošić, 2005: 75-94). Тако се сматра да је хрватски закон о посредовању при запошљавању и правима за време незапослености у потпуности стављен је у функцију

отварања тржишта рада, где се и приватним агенцијама за запошљавање омогућава да делују и у иностранству. Битне одредбе карактерише изједначавање режима новчаних накнада за време незапослености код мушкараца и жене у погледу стажа и трајања права, а такође је утврђено је изједначавање радика који раде у пуном и непуном радном времену без прерачунавања. Незапосленима се, такође, даје право на избор на једнократну исплату износа новчане накнаде, као и наставак коришћења права након истека прихваћеног посла на одређено време. Такође је утврђено да незапослени има право на новчану помоћ за време трајања додатног образовања до неопорезованог износа стипендије (Učur, 2009: 661-662). Са друге стране, наводи се да систем социјалног осигурања у Федерацији *Босни и Херцеговини* у условима ниске запослености, израженог рада на црно и проблема неплаћања доприноса не може испунити циљеве свеобухватности и универзалности, што значи да се систем не налази у функцији редистрибуције средстава незапосленим лицима (Obradović, 2011: 27).

## II МАТЕРИЈАЛНОПРАВНА ЗАШТИТА НЕЗАПОСЛЕНИХ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

### 1. Нормативни оквир регулусања материјалноправне заштите незапослених лица у Републици Србији

У литератури се истиче да се у погледу утицаја радног законодавства на стопу незапослености не може дати једнозначан одговор. Емпиријска истраживања која су на ту тему вршена у *Француској, Немачкој, Јапану, Шведској, Великој Британији и САД* у периоду од 1970-2010 године су показала да законске норме којим се штити положај радника немају конкретан утицај на стопу незапослености (Deakim, Malmberg, Sarkar, 2014: 1-2). Занимљиво је да су ова истраживања показала и да генерално посматрано закони о раду не утичу на повећање стопе незапослености, али да одредбе које су везане за утврђивање права радника на удруживање, заступање и адекватно радно време, могу имати утицај на смањење стопе незапослености.

Ипак, за ово истраживање је карактеристично укључивање економске логике у правне норме, што у зависности од конкретне гране права може бити мање или више успешно, због чега *сматрамо* да ове ставове треба прихватити са одређеном резервом, јер се у њима преваходно користи ванправна методологија која се позајмљује из економских и других дисциплина. У домаћем праву, законодавац, такође показује и заинтересованост за економске ефекте примене законских прописа, што најбоље показује и оснивање канцеларије за економску анализу ефеката примене законских прописа и других аката. Одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености би такође требале бити предмет анализе поменуто Канцеларије (као и целокупни законски оквир заштите), јер се таквим налазима и мишљењима може додатно поспешити нормативна ефикасност и домашај примене правних норми који штите незапослена лица.

У већини законодавстава се систем материјалноправне заштите незапослених састоји од две врсте новчаних права: *накнаде* и *помоћи*. Накнаде се исплаћују одређено време сходно начелима осигурања од незапослености, док се помоћи користе ако незапосленост траје дуже време, при чему се жели помоћи социјално угроженим лицима. У пракси се разликују *две врсте* социјалне помоћи и то: *општа* - која се додељује онима који не могу покривати основне егзистенцијалне потребе (исхрана, одећа,

становање и др.) и *помоћ у специфичним околностима* - којима се задовољавају посебне потребе одређених друштвених група попут болесних, старијих, мајки и других (Ibid). Занимљиво је да без обзира на социјалну функцију накнада оне нису изузете од опорезивања у земљама попут *Пољске, Данске, Холандије*, док се у *САД* и *Великој Британији* порез може плаћати зависно од висине накнаде.

Материјалноправна заштита незапослених у домаћем праву своје изворе има у *Уставу Републике Србије* (чл. 69), док су концизнији услови за њено остваривање утврђени *Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености*.<sup>2</sup> Законом се експлицитно стипулише да је обавезно осигурање за случај незапослености део система обавезног социјалног осигурања грађана којима се права за случај незапослености заснивају на начелима обавезности, узајамности и солидарности. Обавезним осигурањем се обезбеђују право на новчану накнаду, здравствено, пензијско и инвалидско осигурање и друга права. Средства за остваривање права из обавезног социјалног осигурања се обезбеђују из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава која се обезбеђују у складу са законом.

У српском радном праву значајан корак у увођењу модерног система накнада за случај незапослености начињен је усвајањем *Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености* (из 2003. године), чији је *ratio legis* био комплетирање институционалног амбијента у области тржишта рада и којим се битно мења позиција кључних актера. Овим Законом се уместо *Републичког завода за тржиште рада* утврђује оснивање *Националне службе за запошљавање* и могућност отварања приватних агенција за запошљавање, чије су услуге бесплатне за незапослене. Применом овог Закона је учињен драгоцен квалитативни помак у спровођењу бриге за незапослене, што је потврђено и формирањем посебних пословних центара у оквиру Националних служби за пружање различитих врста помоћи при samozapošljavanju, али и посебних клубова у којима незапослени сада могу да стичу нова знања и вештине за тражење посла.

Значајну новину представља и остваривање права на новчану накнаду за незапослена лица која са Националном службом закључују и *споразум о условима поступцима и мерама за запошљавање* (Стојановић, 2003: 20-21). Овај Закон је заједно са *Законом о раду* из 2001. и 2005. године требало да допринесе стварању флексибилнијег тржишта рада, али у пракси до тога није дошло, јер се велики број грађана и даље

---

<sup>2</sup> *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, Сл. гласник РС, број 36/09, 88/10 и 38/15.



налази у области „сиве економије“ где радно законодавство не остварује потребан утицај. Непоштовање старих колективних уговора о раду, проблем репрезентативности колективних актера у преговарању и дистинкције у порасту висине зараде и продуктивности уз недовољно висок индекс законске регулативе запошљавања осујетили су намере законодавца (Ibid). Иначе, индекс законске регулативе запослености представља просек *три индекса*: индекса флексибилности запошљавања, индекса услова рада и индекса флексибилности отпуштања радника, што све укупно одређује степен регулације радних односа у једној земљи.

## **2. Улога институција у процесу остваривања материјалноправне заштите незапослених лица**

У савременим државама сегмент радног законодавства којим се регулише заштита лица која су остала без запослења, карактерише оснивање *посебних административних агенција* задужених за примену правних норми којим се штити животни стандард незапослених лица. За ове агенције је значајно напоменути да својим актима (који имају облик различитих регулатива) олакшавају примену когентних норми. Свакако, ове регулативе немају облик подзаконских аката, али је њихово дејство и крајњи ефекат примене у конкретном случају готово идентичан (Strecker, 2011: 5-10).

Значајан извор материјалноправне заштите незапослених лица јесте и судска јуриспруденција, односно тзв. обичајно право. У том смислу, судије обављају значајну улогу тумачења, интерпретације нејасних законских решења и аката у склопу регулатива државних агенција, која након тога постају интегрални елемент институционалног оквира материјалноправне заштите незапослених. Занимљиво је да је однос поменутих регулатива и судских одлука такав да суд врло често примењује регулативе као правно обавезујуће и не супституише их својим пресудама, којим би се одређена радноправна материја регулисала на другачији начин, уколико су за то испуњени *одређени услови*. Тако, надлежност државних агенција за усвајање аката којима се конкретизују законска решења као примарни услов мора бити утврђена њиховим статутом (*de facto јурисдикција*), с тим што се подразумева да статут мора бити у складу са начелом законитости. Остали услови подразумевају постојање одговорности за очување и јачање институционалног оквира материјалноправне заштите као и дужност вршења константних и темељних истраживања у области

социјалне политике, јавно публикување намера који ће се предузимати у будућем периоду (објављивањем стратегија запошљавања, јавних конкурса, споразума о учинку). Неопходан услов јесте и остављање могућности стручној, а поготово широј друштвеној јавности да изнесе своје ставове о планираном деловању државних агенција (Twoney, 2013: 28-29)

Испуњење услова који се тиче стратегије запошљавања, даје преко потребан демократски легитимитет и представља противтежу различитим политичким притисцима који се могу јавити на том плану. Примера ради, овај рок у социјалном законодавству САД износи 30 дана, мада *мишљења смо* да би временски период за остављање коментара грађана ипак требало бити постављен у дужем временском интервалу, узимајући у обзир комплексност и актуелност овог сегмента социјалног законодавства.

Такође, *можемо приметити* да претходно наведено више одговара обележјима англосаксонског правног система, мада је чињеница да се дистинкције у односу на обележја европско-континенталног система све више релативизирају, из разлога што судска пракса представља значајан извор радног и социјалног права у континенталном правном систему.

У циљу остваривања социјалне бриге за незапослене грађане законодавац посебну пажњу мора посветити субјектима који учествују у том процесу. Предуслов успешне материјалноправне заштите незапослених лица, јесте утврђивање солидне и ефективне институционалне структуре у којој примарно учествују субјекти јавног права, али се због усложњавања друштвених односа који се регулишу нормама радног законодавства, институционална структура употпуњује и субјектима приватног права. У том контексту се као главни субјекти јављају не само националне службе за запољавање (заводи за запошљавање), већ и агенције за запошљавање које могу основати како држава тако и физичка и правна лица. Ови субјекти морају сарађивати и са осталим државним органима најчешће организовани као стручне независне институције не би ли се заштита незапослених лица реализовала на начин који је истовремено легалан и легитиман.

### ***2.1. Национална служба за запошљавање***

Национална служба за запошљавање (у даљем тексту НСЗ) обавља послове запошљавање, осигурања за случај незапослености, остваривање права за случај

незапослености и остала права у складу са законом. Такође, Национална служба води и евиденцију у области запошљавања и обавља послове управне, стручно организационе и економско финансијске природе. Национална служба се оснива као правно лице и има статус организације за обавезно социјално осигурање.<sup>3</sup>

Органи Националне службе за запошљавање су *управни одбор* и *директор*. Да би се омогућило да органи своја овлашћења врше у складу са законским нормама и у општем интересу, утврђивању њихове надлежности примењују се и одредбе закона за спречавање сукоба јавног и приватног интереса при вршењу јавних функција. Управни одбор има *седам* чланова, који већином гласова бирају председника, с тим што Влада именује *четири* члана (и председника) на предлог министра надлежног за послове запошљавања и *три* члана на предлог Социјално-економског савета на период од четири године.<sup>4</sup>

У надлежности управног одбора је усвајање статута и општих аката, израде годишњег плана рада, усвајање финансијског плана и завршног рачуна, усвајање извештаја о раду, као и доношења одлуке о начину коришћења средстава. У циљу спречавања злоупотреба и подстицања савесног рада чланова управног одбора, постоји обавеза достављања полугодишњег извештаја о раду министарству, као и обавеза достављања посебних допунских извештаја који се достављају по хитном поступку у циљу разјашњавања спорних тачака из примарног извештаја.

Директор Националне службе организује њен рад и пословање, доноси акт о организацији и систематизацији послова, извршава одлуке управног одбора и представља и заступа Националну службу у односима са трећим лицима.<sup>5</sup>

*Примарни извор* финансирања Националне службе по правилу чине средства из доприноса за обавезно социјално осигурање и буџетска средства, али се као *допунски* извори финансирања могу јавити и средства остварена улагањем капитала, поклони, донације, легати и средства уговорених домаћих и иностраних кредита.<sup>6</sup>

*Мишљења смо* да се у околностима када државе имају проблема са постизањем буџетске равнотеже, удео ванбуџетских средстава мора постепено и пропорционално повећавати, што уједно намеће потребу за умешним деловања управног одбора и директора који све више морају имати особине које одликују способне менаџере у јавном сектору.

---

<sup>3</sup> Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 8.

<sup>4</sup> Ibid, чл. 12.

<sup>5</sup> Ibid, чл. 16.

<sup>6</sup> Ibid, чл. 19.

### 2.1.1. Евиденције у области запошљавања

Евиденције у области запошљавања представљају веома значајне системске акте у којима су на интегралан начин приказани подаци о стању и кретању тржишта рада (табела 1 и табела 2). Евиденције се у зависности од субјекта који их израђује могу класификовати на *централне* и *појединачне*. *Централну* евиденцију у области запошљавања води Национална служба за запошљавање, сходно начелима заштите података о личности, савесности, одговорности и економичности. Носиоци послова запошљавања су у обавези да воде *појединачне* евиденције, које садрже концизније податке чије је прикупљање, обрада и чување предвиђена законом.

Табела 1. Незапослена лица пријављена Националној служби за запошљавање РС по полу и старосним групама

	Године старости <i>Age</i>							
	50-54		55-59		60-64		65 и више <i>65 and more</i>	
	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>
2010	4 164	2 216	3 498	1 383	997	94	1	1
2011	4 200	2 158	3 539	1 477	1 157	99	0	0
2012	4 267	2 203	3 721	1 550	1 366	94	0	0
2013	4 209	2 098	3 717	1 470	1 495	88	0	0
2014	3 967	1 925	3 606	1 417	1 647	95	0	0

	Укупно <i>Total</i>	Године старости <i>Age</i>						
		15-19		20-24		25-29		
	укупно <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>
2010	<b>34 855</b>	18 488	745	324	3 573	1 740	5 207	2 963
2011	<b>35 493</b>	18 060	776	298	3 727	1 696	5 219	2 799
2012	<b>36 104</b>	18 025	734	298	3 647	1 620	5 186	2 736
2013	<b>36 310</b>	17 264	724	261	3 678	1 582	5 475	2 785
2014	<b>34 567</b>	15 935	694	246	3 428	1 474	5 006	2 498

Извор: Статистички годишњак Града Ниша 2014, Управа за одрживи развој, привреду и заштиту животне средине, Одсек за статистику, Медивест, 159.

Табела 2. Незапослена лица по полу, радном искуству и степену стручне спреме

		Незапослена лица, <i>Unemployed persons</i>							
		укупно <i>Total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	према постојању претходног радног искуства <i>according to the prior work experience</i>				пријављене особе са инвалидитетом <i>reported persons with disabilities</i>	
				први пут траже запослење <i>first-time job seekers</i>		били у радном односу <i>had been employed</i>		свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>
				свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>	свега <i>total</i>	од тога: жене <i>out of them: women</i>		
<b>Град Ниш <i>City of Niš</i></b>		<b>34 567</b>	<b>15 935</b>	<b>9 250</b>	<b>4 375</b>	<b>25 317</b>	<b>11 560</b>	<b>502</b>	<b>180</b>
Степен стручне спреме <i>Qualification degree</i>	I	4 793	1 600	1 684	696	3 109	904	64	24
	II	183	70	36	22	147	48	10	5
	III	8 826	3 280	1 653	665	7 173	2 615	216	64
	IV	12 738	6 490	3 542	1 585	9 196	4 905	161	72
	V	565	97	40	23	525	74	11	0
	VI-1	1 926	1 034	290	160	1 636	874	15	7
	VI-2	748	490	402	249	346	241	1	0
	VII-1	4 714	2 830	1 596	970	3 118	1 860	23	7
VII-2	64	39	5	3	59	36	1	1	
VIII	10	5	2	2	8	3	0	0	

Извор: Статистички годишњак Града Ниша 2014, *op.cit.*, 167.

Међународни стандарди у статистици незапослености се могу применити у начелу на све изворе података (анкете домаћинства, евиденције осигурања за време незапослености и регистре служби за запошљавање). Анкета домаћинства је у мерењу незапослености најјусклађенија са међународним стандардима и једини извор података који дозвољава заједничка мерења запослености и незапослености према захтевима оквира за праћење радне снаге (а може обухватити готово целокупно становништво једне земље и све категорије радника). Подаци које се налазе у евиденцијама у осигурању за случај незапослености и регистру служби за запошљавање, према мишљењу неких аутора, представљају „нупроизвод“ административног процеса, јер ови подаци немају универзално значење као извор међународно поредивих података. Нарочито је спорна свеобухватност података у овим евиденцијама, као и зависност статистичких података од законских, административних и других фактора који се разликују од земље до земље и подложни су променама (Kerovec, 1999: 259-267).

Релевантност евиденција је нарочито актуелно питање у слабије развијеним земљама. Тако се реформе у склопу пасивне политике запошљавања у овим државама тичу смањења временског трајања накнада за незапосленост, поштравање услова за

добивање права на њихово коришћење услед повећања броја корисника накнада. Пракса показује да уз постојеће накнаде у транзиционим земљама постоји мала вероватноћа да корисници прихвате неки посао који им нуди Национална служба за запошљавање. Услед тога, значајан број обесхрабrenих радника (посебно оних са нижом стручном спремом и здравственим проблемом) се одлучује за социјалну помоћ коју обично допуњавају обављањем рада у сивој економији. Таква појава проузрокује проблеме у остваривању циљева социјалне политике који захтевају конструктивно решавање и не трпе пролонгирање (Ibid).

Доминатна методологија за потребе статистичке евиденције сектора социјалне заштите у европским државама јесте тзв. Европски систем интегрисане статистике социјалне заштите - ESSPROS (енг. *European system of integrated social protection statistics*), која омогућава свеобухватан опис свих сегмената социјалне заштите у државама чланицама и земљама кандидатима. Значајна предност ове методологије јесте детаљна функционална разрада издатака социјалне заштите, административних трошкова, трансфера преусмерених на друге токове, као и класификација накнада према типу накнаде (неновчане накнаде, новчане накнаде и социјални доприноси који се преусмеравају између програма (Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj, 2010: 427-431).

Евиденције у области запошљавања као генусни појам обухватају *вођење евиденција о послодавцу, о лицу које тражи запослење, послодавцу, обвезнику доприноса за осигурање за случај незапослености и потреби за запошљавање*.<sup>7</sup> Поред ових евиденција *општег типа*, постоје и *посебне евиденције* које се воде о странцима, апатридима, лицима којима мирују права на основу запослености, лицима које су привремено спречена за рад (сходно прописима о здравственом осигурању или другим оправданим разлозима у складу са општим актом Националне службе).

а) *Евиденција о лицу које тражи запослење* садржи податке о незапосленим лицима или лицима које траже промену запослења. Ова евиденција се води према јединственом матичном броју грађана на основу података из јавних и других исправа.<sup>8</sup> Датум почетка вођења евиденције јесте дан пријављивања Националној служби, док евиденција престаје да се води када наступи неки од основа за брисање евиденције, односно њен престанак. Разлози који утичу на брисање незапосленог лица са евиденције се таксативно утврђују законом и у основи се своде на пасиван став незапосленог лица које одбија да активно тражи посао, не учествује у посредовању или

---

<sup>7</sup> Ibid, чл. 81-82.

<sup>8</sup> Ibid, чл. 84.

својом кривицом напусти неке од мера активне политике запошљавања. Лице које је обрисано са евиденције има право да се уведе у евиденцију по истеку рока од *шест месеци*, као и право на увид и исправку нетачних података. У циљу растерећења послова Националне службе, законом се утврђује и могућност уступања података са евиденције и другим правним лицима који се укључују у мере политике запошљавања.<sup>9</sup>

б) *Евиденције о доприносима за случај незапослености*, садрже податке о обвезнику доприноса за случај незапослености, осигурању запосленог и престанку осигурања. Подаци о обвезницима за случај незапослености се по службеној дужности преузимају из јединствене базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања.<sup>10</sup>

в) *Евиденције о потреби за запошљавање* се воде на основу пријављених потреба у земљи и иностранству. Ове евиденције садрже податке о слободним пословима у земљи и иностранству, броју извршилаца и поседовању стручних компетенција за обављање предметних послова. Пријаву о потреби за запошљавање у земљи подноси послодавац и евиденција се води према његовом месту рада, тј. седишту, ако послодавац има регистровану пословну јединицу, док се евиденције у иностранству воде према месту пријаве о потреби за запошљавање. У циљу реализације запошљавања у иностранству, надлежно министарство најчешће закључује уговор о запошљавању са послодавцима из иностранства, при чему се Национална служба и агенције могу појавити као посредници у том поступку. Осим могућности посредовања, Национална служба има и обавезу заштите лица која желе да заснују радни однос у иностранству. У том контексту, заштита лица подразумева постојање услова *најмање једнаког третмана* са држављанима државе запослења за време рада и боравка у иностранству.<sup>11</sup>

*Примарни* циљ савремене социјалне политике јесте промовисање запошљавања, док се брига за незапослене јавља као *секундарни* циљ. Статистике показују да је све већи број грађана који не могу да нађу посао на регуларном тржишту, због чега постоји потреба формирања „другог тржишта рада“ које држава треба подстицати како би се овим грађанима отворила врата „првог тржишта рада“ схваћеног као регуларног (Puljiz, 1994: 389-390). На овом другом тржишту, поред служби за запошљавање морају учествовати и невладине организације и различите добротворне организације и удружења, јер су они најближи грађанима и њиховим потребама. Такође, посредну

---

<sup>9</sup> Ibid, чл. 89-90.

<sup>10</sup> Ibid, чл. 92.

<sup>11</sup> Ibid, чл. 99-99.

одговорност имају и медији, јер се путем средстава јавног информисања могу презентовати социјални проблеми како би се подстакла активна солидарност са неправилегованим друштвеним скупинама где спадају и незапослен лица.

### **2.1.2. Активна политика запошљавања**

Под активном политиком запошљавања се подразумева систем планова програма и мера који су усмерени ка повећању запослености и смањењу свих врста, узрока и последица незапослености. Активности регулаторних агенција за запошљавање (службе) у остваривању циљева социјалне политике могу се пратити преко њихових *активних* и *пасивних мера* запошљавања. Структуру расхода служби за запошљавање чине средства намењена активним програмима запошљавања (инвестициони програми, програми за самозапошљавање, преквалификације и доквалификације радника) и средства за пасивне програме које покривају средства за новчане накнаде за незапослене, пензијско, инвалидско и здравствено осигурање.

Буџетска средства која се издвајају за реализацију активних и пасивних мера социјалне политике, у земљама у транзицији процентуално нису мала, али су недовољна с обзиром високу стопу незапослености да би могла да подстакну динамичнији привредни развој са капиталним инвестицијама (Ibid). С тим у вези, мора се имати у виду да *регистрована незапосленост* прецењује *стварну незапосленост*, ако се изражава и мери међународним стандардима. Тако, стандарди *Међународне организације рада* (МОП) налажу да се морају кумулативно испунити *три услова* да би се једна особа сматрала незапосленом и то: лице у потпуности мора бити без посла, мора активно тражити посао и мора бити спремно и расположиво да у кратком периоду прихвати нови посао који јој буде понуђен (Сrnković-Pozajić, 2001: 81). Примена ових критеријума захтева активну улогу служби за запошљавање у утврђивању статуса пријављених особа, поступака којима се проверава да ли корисник активно тражи посао, рада према уговору о делу, као и утврђивање расположивости за рад, не би ли евиденције биле веродостојне и сврсисходне према слову законских норми којим се дефинишу циљеви политике запошљавања.

Мере активне политике запошљавања су имале значајан допринос у време структурирања јавних предузећа, које је било праћено отпуштањем великог броја радника. *Ratio legis* мера активне политике јесте повећање флексибилности радника и побољшање положаја на тржишту рада, посебно оних категорија грађана који се тешко



запошљавају (жене, млади и инвалиди). Највећи проблем у примени мера активне политике јесте *финансијске природе*, из разлога што се ове мере финансирају из оних средстава који у буџету преостану након исплате свих накнада за незапосленост (а тај износ је веома често скроман).

У литератури се *Данска* често наводи као репрезентативан пример социјалне државе у правом значењу те речи, код које се акценат ставља на високу радну активност и ниску стопу незапослености. Занимљиво је да је током седамдесетих година ова земља имала проблем са високом стопом незапослености коју је успешно решила интензивном имплементацијом активне политике запошљавања. Тако су уведени *индивидуални акцијски планови*, који имају форму уговора који се закључује између служби за запошљавање и незапослених лица. У овим плановима се тачно назначавала програм активности који се мора следити уз јасно утврђивање последица, уколико незапослено лице не испоштује акцијски план. У плановима су детаљно садржане информације о субвенционирању запошљавања, могућности образовања и усавршавања, као и систем ротације на једном месту.

Смисао индивидуалних акцијских планова јесте да се осигура да се конкретна незапослена особа сматра активним и равноправним учесником на тржишту рада, као и да се пред њом постављају јасни и оправдани захтеви. Предуслов успешне примене активне политике запошљавања јесте и *децентрализирана система за запошљавање*, тако да политику запошљавања спроводе регионална тела (службе за запошљавање), где државе утврђују само економски оквир и темељна правила. Службе за запошљавање при изради индивидуалних акцијских планова, морају водити рачуна о општем друштвеном интересу, што значи да у околностима када жеље појединца не одговарају потребама тржишта рада, захтев треба дати тржишту рада (Dahl, Voesby, Ploug, 2003: 641-642).

Потребно је напоменути да је процес децентрализације прилично захтеван, јер подразумева и конституисање различитих врста надзора усвајање великог броја правила, због чега и служба за запошљавање није окренута корисницима у правом значењу те речи, већ постаје оптерећена бирократијом и технократизмом.

Базични инструмент активне политике запошљавање у домаћем праву јесте *Национални акциони план запошљавања* који мора бити формално и материјално усклађен са Националном стратегијом запошљавања.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Акциони план се усваја на годишњем нивоу најкасније до 31. јула текуће године за наредну годину о чијој имплементацији Министарство мора поднети годишњи извештај на увид и оцену Влади.

*Интегрални елементи* Акционог плана обухватају стање и токове на тржишту рада, који се утврђују детаљно за наредну годину и оквирно за наредне две године. У акционом плану изнети су циљеви и приоритети политике запошљавања, мере активне политике запошљавања са проценом потребним средстава за реализацију циљева, јасно идентификовање послова реализације акционог плана, као и индикаторе успешне реализације Акционог програма. Посебни елемент представља укључивање категорије теже запослених лица који уживају приоритет у мерама активне политике запошљавања. На основу националног акционог плана утврђују се *покрајински* и *локални* акциони планови запошљавања. У околностима када је за подручје више општина формиран Локални савет, могуће је усвојити и *колективни локални акциони план*, по прибављању мишљења Локалног савета.

Одговорност Националне службе у реализацији Активне политике запошљавања је јасно одређен тзв. *Споразумом о учинку*, који закључује министар за запошљавање и директор Националне службе по прибављању мишљења управног одбора.<sup>13</sup> Споразумом се децидно одређују рокови за спровођење мера из акционих планова, очекивани резултати и финансијски оквир. Конкретне мере активне политике запошљавања обухватају све активности које су усмерене ка унапређењу запослености и то: посредовање, субвенционирање, самозапошљавање, додатно образовање и обуку, подстицаје за кориснике новчане накнаде, јавне радове и саветовање у планирању каријере.<sup>14</sup> *Мишљења смо* да активна политика запошљавања мора бити усклађена са заштитном функцијом законодавства о раду. У њеном обликовању мора се поштовати индекс законске заштите запослења, који у основи представља покушај поређења решења из различитих законодавстава о раду, на бази коришћења одрешених принципа, не би ли се тако добио одговор на питање колико је радно законодавство једне земље ригидно, односно колику заштиту пружа запосленима. Методологија израчунавања индекса обухвата просек 22 посебна показатеља, који обухватају регулативе који се тичу појединачних отказа, уговора о раду на неодређено време, регулативе које се односе на привремено запошљавање и регулативе које се односе на колективне отказе (Обрадовић, Секулић, 2006: 307).

Значајна мера у поступку посредовања јесте утврђивање *индивидуалног плана запошљавања* са незапосленим. Данас постоји могућност да Национална служба за

---

<sup>13</sup> Ibid, чл. 42.

<sup>14</sup> Ibid, чл. 43.

реализацију индивидуалног плана запошљавања ангажује и посебне агенције кроз поступак јавних набавки (или локалну самоуправу, под условом да она обезбеђује више од половине средстава за финансирање мера које су утврђене индивидуалним планом. Нарочито је значајна и *саветодавна функција*, која се огледа у професионалном усмеравању лица при одређивању праваца каријере, развијања способности за активно тражење послова и развијања способности да самостално доносе одлуке о својој професионалној оријентацији.

У слабије развијеним земљама посебно значајну меру активне политике запошљавања преставаљају *субвенције*. Права и обавезе корисника субвенције и Националне службе се уређују посебним уговорима, а субвенције се остварују за новоотворена радна места, упражњена радна места и друге случајеве. *Можемо приметити* да у домаћим приликама субвенције уживају апсолутни примат над осталим мерама активне политике, што хипотетички може утицати и на незадовољавајући степен укључености Национале службе и агенција за запошљавање у процесу смањења укупне незапослености, јер се за реализацију осталих мера активне политике захтева далеко продорнија и опсежнија укљученост ових институција (а које су у Србији тренутно у другом плану). Субвенционирање као активна мера политике запошљавања постаје нарочито актуелна у периодима економских потреса када се државе суочавају са проблемима у одржавању жељене стопе запослености. Субвенције могу, али и не морају представљати значајан инструмент одржавања стопе запослености, у зависности од тога, које гране индустрија су у питању. Пракса показује да у привредним делатностима које захтевају високо обучену радну снагу, програми субвенционирања могу бити и те како успешни (где се стопа запослености по завршетку примене програма субвенционирања повећава и прелази ниво који је постојао пре примене субвенције), док у делатностима које не захтевају високо обучену радну снагу, субвенционирање не даје значајне резултате, штавише, не долази ни до успостављања оне стопе запослености која је постојала пре отпуштања проузроковања кризом (Bruhn, 2016: 15-17).

Мере активне политике које обухватају подршку *додатног образовања и обуке* су у домаћем праву много више заступљене и примењене у односу на раније периоде, стим што је потребно водити рачуна да се средства остварена на овај начин не злоупотребљавају, као што и програми додатног образовања морају имати и одређену тржишну покривеност и оправдање.

Запошљавање на *јавним радовима*, представља меру која се ретко употребљава и по правилу је резервисана за послератно обнављање дезавуисане привреде (што не значи да се не треба користити и у мирнодопским околностима). Јавни радови се могу организовати са територијалном аутономијом и јединицом локане самоуправе, где Национална служба на основу *јавног конкурса* одређује послодавца извођача јавног рада. Уобичајно је да Национална служба на јавне радове укључује теже запошљива незапослена лица и незапослено лица у стању социјалне потребе.<sup>15</sup>

Укупан учинак конкретних мера активне и пасивне политике запошљавања је тешко измерити, али се њихова ефикасност може повећати уколико је свака појединачна мера активне политике усмерена на одговарајућу циљну групу у правом тренутку. Заједнички циљеви мера активне и пасивне политике усмерени су на смањење незапослености, смањење сегментације на тржишту рада и побољшање неповољног положаја ризичних група, промовисање регионалне квалификационе и секторске мобилности, уз истовремено повећање продуктивности рада (Obadić, 2003: 529-530).

Државе у својим законодавствима могу приоритет давати мерама активне или мерама пасивне политике запошљавања. Ипак, земље попут *Словачке* и *Словеније* приближно једнако примењују обе врсте политике. *Мађарска* и *Чешка*, са друге стране, много више средстава троше на пасивне мере, као и остале земље чланице *ОЕЦД-а*. Предност приоритетне примене мера активне политике, јесте и благовремено спречавање будућег прелаза из запослених у незапослене, чиме се смањује категорија и деморалисаних радника.

Међутим, последња истраживања показују да се мерама активне политике врши само прерасподела могућности за запошљавање а не повећање броја доступних радних места, због чега се уврежени ставови о њиховој наводној предности над пасивним мерама морају критички сагледати и преиспитати (Ibid, 542-543).

*Циљеви и приоритети* домаће политике запошљавања у 2016. години усмерени су на: побољшање услова на тржишту рада и унапређења институција тржишта рада, подстицање запошљавања и укључивања теже запошљивих лица на тржиште рада и подршку регионалној и локалној политици запошљавања, као и унапређење квалитета радне снаге и улагање у људски капитал.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid, чл. 58.

<sup>16</sup> Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, Република Србија, Национална служба за запошљавање, Београд, јануар, 2016, 1.

Програми и мере активне политике запошљавања које ће у 2016. години реализовати Национална служба за запошљавање, а који су утврђени Националним акционим планом, реализују се у складу са законом и применом правила о контроли државне помоћи, као и на основу *Правилника о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања* (Службени гласник РС, бр. 102/15).

Програми и мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом спроводе се и у складу са *Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом* (Службени гласник РС, бр. 36/09 и 32/13) и *Правилником о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације* (Службени гласник РС, бр. 112/09).

Истовремено са реализацијом циљева активне политике запошљавања, мора се обратити пажња и на побољшање мера безбедности и на заштите здравља на раду. Тако, искуства Инспектората за рад показују да економска криза не утиче само на стопу незапослености, већ и негативно утиче на обавезу подношења и реализације аката о процени ризика на раду (Ристановић, 2010: 67). Важно је напоменути да се одабир лица са евиденције Националне службе за укључивање у мере активне политике запошљавања врши се у складу са *Упутством о условима за укључивање незапосленог у мере активне политике запошљавања* (Службени гласник РС, бр. 97/09).

Истовремено, у оквиру пројектног финансирања из донација Европске уније *средствима претприступне помоћи*, у плану је почетак реализације мера активне политике запошљавања у оквиру пројеката из програма „*IPA 2012*“, а које обухватају: каријерно вођење и саветовање у новоотвореним центрима за информисање и професионално саветовање, обуку у новоотвореним клубовима за тражење посла, подршку руралном становништву кроз караване запошљавања и организовање обука за тржиште рада, као и интегрисане услуге припадницима ромске националности у одабраним општинама на пројекту.<sup>17</sup>

## 2.2 Агенције за запошљавање

Агенције за запошљавање имају сличан делокруг надлежности у сфери социјалне политике као и државне институције чија је то примарна надлежност. У домаћем праву

---

<sup>17</sup> Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, 3-4.

се као оснивачи агенција могу јавити сва физичка и правна лица, изузев оних која су била осуђена за кривична дела на безусловну казну затвора (у трајању од шест месеци, тј. три године након издражвања казне), као и лица којима су раније одузете дозволе за обављање послова за запошљавање (у року од три године од дана одузимања дозволе).<sup>18</sup>

Да би агенција добила дозволу за рад неопходно је да *кумулятивно* испуне услове који се тичу просторне и техничке опремљености и стручне оспособљености запослених у агенцији. Ипак, агенција се не може бавити запошљавањем малолетника, запошљавањем на пословима који подразумевају повећан ризик и такође не може посредовати у запошљавању на пословима учесника штрајка за време његовог трајања. Национална служба за запошљавање на основу постука јавних набавки, може ангажовати агенцију ради извршавања појединих послова запошљавање у складу са одредбама Споразума о учинку.

Агенција може образовати и своје подручне јединице на одређеним територијама, с тим што се дозвола за рад издаје за период од 5 година који се може продужити.<sup>19</sup> У циљу спречавања потенцијалних злоупотреба оснивача агенција, законским прописима се предвиђа могућност одузимања дозвола за рад. *Мишљења смо* да, иако агенције да својим радом у великој мери растерећују Националну службу за запошљавање, законодавац мора пажљиво да планира максималан број агенција које могу добити дозволу за рад, из разлога што се као њихови оснивачи јављају физичка и правна лица (а не држава), због чега постоји и виша вероватноћа арбитрарности у поступању и бројне техничке и административне препреке за вршења контроле законитости и целисходности њиховог рада. Ово је посебно важно истаћи јер у Србији тренутно делује 85 Агенција за запошљавање којима је издата дозвола за рад од стране Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику.

---

<sup>18</sup> Ibid, чл. 22.

<sup>19</sup> Ibid, чл. 23-26.

### III ОСИГУРАЊЕ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

#### 1. Права из осигурања за случај незапослености

Незапосленост у транзиционим земљама (где се убраја и *Србија*) се јавља у различитим облицима попут структурне, фрикцијске, цикличне, али је најизраженији облик *присилна незапосленост*, где људи који активно траже посао до њега не могу доћи (Vuljubašić, 2007: 225). Занимљиво је да у СФРЈ накнада за незапосленост није постојала, јер је држава настојала да осигура пуну запосленост. Осигурање пуне запослености пратила је ниска продуктивност рада, тј. недовољни учинци у раду, због чега су се све бивше државе суочиле са високом стопом незапослености, што је захтевало хитно успостављање система осигурања од незапослености. У готово свим социјалистичким државама, систем социјалне заштите је био широк и универзалан, а покривеност основних социјалних програма (пензије, болест, здравствена заштита и друго), била је близу 100 процената (Ibid). У пракси је висина накнада била врло ниска (случај пензија), па су самим тим социјална и економска права припадала онима који су испуњавали услове (партиципирање у радном односу). Облик, садржај и ниво материјалноправне заштите је одређивала држава, тако да су бенефиције више имале карактер поклона а не права (Ibid).

Право на новчану накнаду, као једно од базичног права из радног односа у домаћем праву стиче лице које је у тренутку престанка радног односа било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или 18 месеци са прекидом (непрекидним осигурањем се сматра прекид обавезног осигурања који је краћи од 30 дана).

Законодавац је утврдио *седам различитих основа* на основу којих запослени има право на новчану накнаду, и то: престанак радног односа отказом од стране послодавца, престанак радног односа на одређено време, привремених и повремених послова и пробног рада, преноса оснивачких права власника (члана) привредног друштва, отварање стечаја и покретања ликвидационих поступка, премештаја брачног друга (сходно посебним прописима) и престанак радног односа у иностранству утврђеним међународним споразумом.

Правни основ који обухвата престанак радног односа отказом од стране послодавца се детаљно разрађује, тако да обухвата сваки губитак посла проузрокован технолошким, економским и организационим променама, смањењем обима посла, као и

непостизањем жељених резултата рада и потребним знањем за обављање текућих послова. Радници који се у процесу поменутих промена одреде за новчану накнаду у вишем износу од висине отпремнине која је утврђена *Законом о раду* (у складу са одлуком Владе о утврђивању програма утврђивања вишка запослених) нису корисници накнаде за случај незапослености која се регулише поменутих основом, јер се ради о различитим врстама новчаних накнада које су међусобно *искључиве* и чија *кумуляција* није дозвољена.

Међутим, уколико је радни однос незапосленог престао његовом вољом или кривицом или уживањем новчане накнаде за решавање проблема вишка запослености, то не значи да су ова лица искључена *ad infinitum* од потенцијалног примања накнаде за случај незапослености, ако поново испуне прописане услове, тј. уколико наступе поменути правни основи. У овим одредбама *можемо* приметити настојање законодавца да право на новчану накнаду утемељи као вид универзалне компоненте материјално правне заштите радника за случај незапослености.

Право на новчану накнаду за случај незапослености, незапосленом лицу припада од првог дана престанка осигурања, али уз поштовање процедуре која је утврђена Законом уз подношење захтева Националној служби за запошљавање за остваривање права на новчану накнаду у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања, с тим што накнада припада од дана подношења захтева, уколико незапослени поднесе захтев по истеку рока (чл. 68).

*Мишљења смо* да је одређивање строгог преклузивног рока од 30 дана, са једне стране, неопходно у циљу постизања правне сигурности, али са друге стране, истовремено изражавамо сумњу и постављамо питање да ли овако строга императивна норма у неким околностима може бити на штету права незапослених, узимајући у обзир различите образовне профиле радника који остају без посла, њихово познавање радноправних прописа, односно права која им проистичу из социјалног осигурања?

У том контексту, се поставља и питање транспарентности закона којим се уређује ова област и реалног домашаја принципа *lex certa* да закон треба да буде јасан и разумљив свима на који се односи, јер услед честих новелација законских решења, област радног и социјалног законодавства не може представљати изузетак у савременом праву. У светлу постизања социјалне правде не може се занемарити број оних грађана који због непознавања меродавних прописа, благовремено не испуне процедуралне услове за коришћење накнаде за случај незапослености, што ставља сенку на све напоре законодавца у остваривању циљева социјалне политике. Из тог



разлога, *сматрамо* да се морају интензивирати напори на стварању вишег степена транспарентности и доступности ових услова у чему сви субјекти социјалне политике морају равномерно учествовати.

*Основица* за утврђивање висине новчане накнаде јесте просечна зарада (плата, накнада зараде или накнада плате), која је незапосленом исплаћена у складу са законом у последњих 12 месеци које претходи месецу кад је престало осигурање.<sup>20</sup> У околностима у којима зарада није исплаћена или је исплаћена у нижем износу у односу на основицу на коју је обрачунат допринос, основицу за утврђивање висине накнаде, чини основица на коју је обрачунат допринос за обавезно социјалне осигурање за случај незапослености и за коју је поднета појединачна пореска пријава. Када се основица не може утврдити на поменут начин, законодавац је предвидео да се висина новчане накнаде утврђује у најнижем износу. Новчана накнада се утврђује у висини од 50% од основице, с тим што не може бити виша од 160%, нити нижа од 80% минималне зараде, за месец у коме се врши исплата новчане накнаде.

Новчана накнада се одређује на основу броја радних часова за месец за који се врши исплата новчане накнаде. *Можемо* приметити да је законодавац на тај начин решио питање правних празнина-нејасноћа у одредбама ранијег Закона у погледу *фонда радних часова*, који представља један од параметара за утврђивање висине новчане накнаде, а што је веома значајно ради остваривања права на накнаду на целисходнији начин.

Износ новчане накнаде који чини основицу за обрачун доприноса, умањује се за износ доприноса обрачунатог по важећим стопама и тај умањени износ исплаћује се кориснику новчане накнаде. Параметри за утврђивање минималног и максималног износа новчане накнаде јесу: *минимална цена рада по часу*, (важећа на дан исплате новчане накнаде), *број радних часова* за месец за који се врши исплата новчане накнаде, *стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање*, *стопа доприноса за здравствено осигурање*, *стопа доприноса за осигурање за случај незапослености*, *стопа пореза и износ пореског ослобођења*. Примера ради, када је решењем утврђено да је просечна зарада или основица 30.000 динара, полази се од 50% основице која износи 15.000 динара (диспозитивом решења у ст. 2. чл. 69. Закона је утврђено да у су накнади садржани доприноси за здравствено и ПИО осигурање). Од првобитног износа обрачунава се 100% минималне (“брutto”) зараде на дан нпр. 23.04.2015. године што

---

<sup>20</sup> *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, чл. 68-69.

износи 28.748,50 динара, те се од овог износа утврђује 80% минималне (“брutto”) зараде, тј. 22.998,80 динара. Како је новчана накнада утврђена решењем у износу од 15.000 динара мања од 80% минималне зараде то ће се новчана накнада обрачунати у износу од 22.998,00 динара, а исплатити умањена за износ доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање (8.348,56 дин) у износу од 14.650,24 динара.

Приликом обрачуна новчане накнаде за исплату врши се *упоређивање износа* утврђеног решењем, са износом минималне и максималне новчане накнаде. Решењем се може утврдити износ новчане накнаде изражен у проценту од минималне зараде или номинално. Номинални износ који је утврђен решењем може бити испод 80% минималне зараде или у просеку до или изнад 160% минималне зараде, у зависности од основице-потврде о заради коју корисник доставља као доказ приликом подношења захтева за остваривање права на накнаду Националној служби.

Новчана накнада утврђује се у *брutto износу*, а исплаћује кориснику умањена за износ доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и износ доприноса за здравствено осигурање обрачунатог по важећим стопама.

Када је у питању *трајање права* на новчану накнаду, Законом је утврђено да она може трајати три, шест, девет и дванаест месеци у зависности од трајања стажа осигурања. Тако, право на новчану накнаду може трајати највише *три месеци* ако је стаж осигурања од једне до пет године; *шест месеци* ако је стаж осигурања од пет до петанест године; *девет месеци* ако је стаж осигурања од петнаест до двадесет пет године и; *дванаест месеци* ако је стаж осигурања преко двадесет пет месеци. Изузетно, незапослени има право на накнаду у трајању од 24 месеца уколико му до испуњавања првог услова за старосну пензију недостаје до две године у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.<sup>21</sup>

*Годином стажа осигурања* се сматра навршених дванаест месеци за које је обвезник био осигуран. Како би се спречиле злоупотребе права на трајање накнаде, законодавац предвиђа да се корисник новчане накнаде мора лично јавити Националној служби за запошљавање ради обавештавања о могућностима о условима запослења сваких 30 дана у складу са индивидуалним планом запошљавања.

Анализом одредаба којима се регулише право на новчану накнаду *можемо* приметити да се ради о модерном закону који прати трендове социјалне политике у области улагања у хумани капитал (образовања), што постаје општи тренд и

---

<sup>21</sup> Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 72.

детерминанта постиндустријског савременог друштва. Тако се чл. 73. Закона експлицитно утврђује да корисник има право на новчану наканду и за време трајања додатног образовања и обуке у циљу доквалификација, тј. преквалификација на ново радно место. Истовремено, Законом се штите и интереси корисника који су привремено спречени за рад, под условом да спреченост према прописима о здравственом осигурању не траје дуже од тридесет дана, као и интереси корисника који се налазе на породилском одсуству, одсуству ради неге детета или посебне неге детета према меродавним прописима из области рада.

У пракси се могу јавити случајеви злоупотреба ових законских одредаба, јер хипотетички посматрано, постоји могућност да корисник накнаде *фингира* разлоге због којих је привремено спречен за рад, што представља изазов, како за законодавца, тако и за Националну службу. Свакако, овај проблем је врло изазован за решавање, јер подразумева правно ваљану примену Закона о здравственом осигурању и установљавање механизма провере веродостојности и тачности здравствене документације корисника којима Национална служба за запошљавање (тренутно) не располаже.

У циљу заштите интереса јавног поретка, Законом је утврђено да се исплата новчане накнаде *обуставља* за време издржавање казне затвора, мере притвора, васпитне или друге заштитне мере у трајању до шест месеци. Такође, за време трајања уговора о обављању привремених и повремених послова, одслужења војног рока, боравка у иностранству у случају када је незапослени или његов брачни друг упућен у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње у дипломатска или конзуларна представништва долази до привремене обуставе исплате новчане накнаде накнада, јер *мирују* и права на основу незапослености. Незапослени може поново остварити право на новчану накнаду уколико се пријави Националној служби и поднесе захтев за остваривање права у року од 30 дана од престанка разлога обуставе новчане накнаде.

Корисник новчане накнаде *губи право* на њено коришћење уколико се брише са евиденције, уколико престане да се води евиденција о незапосленом, ако не обавести Националну службу у року од 5 дана о промени која је услов или основ за остваривање или престанак права на новчану накнаду, уколико се од стране належног органа утврди да ради код послодавца без уговора о раду или уколико корисник поднесе захтев за

престанак права.<sup>22</sup> Корисник новчане накнаде има право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање за време остваривања права на новчану накнаду, где обрачун и уплату доприноса за осигурање врши Национална служба.

Право на новчану накнаду се може поново остварити уколико незапослени оствари услове за остваривање права на новчану накнаду, с тим што му се у стаж осигурања не може урачунавати стаж за који је већ остварио право на новчану накнаду. Истовремено се и незапосленом коме је престало право на новчану накнаду због заснивања радног односа пре истека времена за остваривања тог права, наставља право на новчану накнаду за преостало време по утврђеном износу уколико је то за корисника повољније.

Генерално посматрано, на основу свега напред наведеног, *највећи допринос* новог Закона јесте у прецизнијем дефинисању основице новчане накнаде, као и додатним механизмима спречавања злоупотребе права приликом остваривања права на новчану накнаду. Наиме, новим Законом је утврђено да запослени коме је радни однос, односно осигурање престало по неком од основа по којима није имао право на накнаду, може остварити право на новчану накнаду само ако након поновног заснивања радног односа буде осигуран *најмање 12 месеци непрекидно* (чиме је онемогућена злоупотреба права на новчану накнаду која се све учесталије јављала у пракси, где су лица закључивала фиктивне уговоре о раду са послодавцем обављајући рад у интервалу до месец дана). *Мишљења смо* да је и значајан помак извршен и у погледу обавезе незапосленог да Националној служби за запошљавање врати примљене износе новчане накнаде на коју није имао право.

У том смислу, Законом се предвиђа да правноснажно, односно коначно решење Службе којим се обавезује незапослени да врати примљене износе, има снагу *извршне исправе у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу*, те је тиме избегнуто покретање и вођење парничног поступка по основу неоснованог обогаћења-стицања без основа против корисника новчане накнаде. Пре ступања на снагу новог Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, суд је приликом решавања по тужбама које су за правни основ имале *неосновано обогаћење* доносио одлуке у корист Националне службе за запошљавање (примењујући одредбе Закона о облигационим односима – института стицање без основ). Такође, Законом се утврђује и *право на повраћај*

---

<sup>22</sup> Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 77-78.

обрачунатог и уплаћеног доприноса за ПИО и здравствено осигурање надлежних служби социјалног осигурања.

Значајно је истаћи да у домаћем праву постоје и *привремене* и *посебне* наканде. Као корисници привремене накнаде јављају се расељена лица са подручја АП КиМ која су остварила право на исплату привремене накнаде у складу са Закључком Владе. Корисници посебне накнаде су незапослени који су утврђени као вишак запослених у складу са Одлуком о утврђивању Програма за решавање вишка запослених у процесу приватизације, реструктурирања и припреме за приватизацију, а определили су се за посебну новчану накнаду.<sup>23</sup>

## **2. Поступак за остваривање права из обавезног социјалног осигурања**

Национална служба за запошљавање (НСЗ) одлучује о праву незапослених на новчану накнаду на основу поднетог писменог захтева и одговарајуће документације сходно одредбама *Закона о општем управном поступку*. Према одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Статуту Националне службе (Сл.гласник РС бр. 2/10, 43/11 и 16/12) о праву незапосленог у *првом степену* одлучује директор Филијале доношењем решења, док у *другом степену* одлучује директор Националне службе за запошљавање.

Одредбом члана 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ бр. 18/2016), прописано да у поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. У случају да странка у року не поднесе личне податке у законом предвиђеном року, захтев за покретање поступка ће се третирати као неуредан.

Битне чињенице које детерминишу право на новчану накнаду произилазе из доказа који обухватају акт о престанку радног односа у земљи или иностранству (решење, уговор о обављању привремених и повремених послова за ангажоване на овим пословима, решење о престанку пробног рада за лица која су имала закључен уговор о пробном раду, акт о престанку функције изабраних, именованих и постављених лица, решење надлежног суда о отварању поступка стечаја или

---

<sup>23</sup> Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, 38-39.

ликвидације или решење Агенције за привредне регистре. За предузетнике је потребно прибавити решење Агенције за привредне регистре о престанку обављања делатности, а ако је у току трајања исте било прекида и решење о привременој одјави обављања делатности.

Доказ о пензијском стажу који није стаж осигурања за случај незапослености, за лица којима до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију недостаје до две године сматра се: стаж по основу уговорене накнаде, естрадни стаж, бенефицирани стаж, стаж по основу продуженог осигурања или добровољном приступању обавезном пензијском и инвалидском осигурању, доказ о посебном пензијском стажу по основу трећег детета и стажу по основу учешћа у ратним збивањима одређен у двоструком трајању).<sup>24</sup>

Остваривање права из осигурања за случај незапослености у *првостепеном управном поступку обухвата*: решавање по захтевима за остваривање права из осигурања у првостепеном поступку (пријем и завођење захтева, припрема решења и закључака којима се одлучује о правима странака); спровођење међународних споразума о социјалном осигурању; решавање по жалбама у првостепеном поступку, решавање по предлозима за понављање поступка; решавање по ванредним правним средствима; послове у вези остваривања права из пензијског и инвалидског и здравственог осигурања (подношење јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање Централном регистру обавезног социјалног осигурања, провера података који се односе на стаж осигурања на основу којег се остварује права из пензијског и инвалидског осигурања и развођење свих урађених решења и закључака у складу са прописима о канцеларијском пословању, према роковима и начину решавања).<sup>25</sup>

*Другостепени управни поступак* подразумева решавање по жалбама и доношење решења и закључака у другостепеном поступку, решавање по ванредним правним средствима у складу са законским надлежностима, као и поступање по тужбама и пресудама у управним споровима пред Управним судом.<sup>26</sup> Другостепени орган такође врши *службени надзор* над радом првостепеног органа и пружа помоћ првостепеном органу у реализацији послова уз контролу законитости рада. При покретању и вођењу поступка принудне наплате због неосновано исплаћене новчане накнаде пред

<sup>24</sup> [http://www.nsz.gov.rs/ nezaposleni/nov\\_ana\\_naknada.cid245](http://www.nsz.gov.rs/ nezaposleni/nov_ana_naknada.cid245), 12.07.2016.

<sup>25</sup> Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину, 36-37.

<sup>26</sup> Ibid, 38.

надлежним судовима, другостепени орган припрема *опомене за повраћај* неосновано исплаћене новчане накнаде.

Незапослени који није задовољан донетим решењем у првом степену има право да изјави *жалбу* директору Националне службе за запошљавање у року од 15 дана од дана пријема решења. Уколико незапослени није задовољан коначним решењем Националне службе може покренути *управни спор* у року од 30 дана од дана достављања (пријема) решења. Такође, још једном *напомињемо* незапослени коме је извршена исплата на коју није имао право дужан је да Националној служби врати примљени износ (што децидно стоји и у диспозитиву конкретног решења). Правноснажно решење којим се незапослени обавезује да врати примљени износ јесте *извршина исправа* сходно одредбама закона којим се уређује поступак извршења и обезбеђења.<sup>27</sup> Аналогно, иста регулатива се примењује и на повраћај уплаћених доприноса на пензијско инвалидско и здравствено осигурање.

### **3. Судска пракса у области остваривања материјалноправне заштите незапослених лица: студија случаја у Нишу**

У прилог потврде тезе о значају постојања јасне и прецизне законске терминологије, првенствено института минималне зараде и генерално начина обрачуна и висине новчане накнаде, битно је сагледати практичне ефекте примене новог Закона о раду и Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Из истраживања које је извршено у просторијама Националне службе за запошљавање - Филијале у Нишу и увидом у списе предмета Основног суда у Нишу и Алексинцу и Вишег суда у Нишу, може се приметити да се почев од ревизије завршног рачуна НСЗ за 2010. годину од стране Државне ревизорске институције и промењеног поступка утврђивања висине накнаде (па све до данас) непрекидно води велики број парничних поступака против Националне службе по тужбама корисника новчане накнаде које за основ имају разлику у висини исплаћене новчане накнаде.

Смисао вођења ових парница тиче се начина обрачуна новчане накнаде, услед чињенице што се обрачуном Националне службе који се врши у складу са упутствима *Државне ревизорске институције* не саглашавају стални судски вештаци економско-финансијске струке одређеним у поступцима пред судом. Наиме, вештаци израђују

---

<sup>27</sup> Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 80а.

налаз и мишљење на предлог тужилаца-корисника новчане накнаде тј. њихових пуномоћника (адвоката), који налаз и мишљење вештака достављају уз тужбу или на првом рочишту за главну расправу. Чланом 261. Закона о парничном поступку предвиђа да странка може да приложи писмени налаз и мишљење вештака одговарајуће струке, што уједно, према нашем мишљењу, оставља простор за арбитражно поступање уколико вештак не поступа *bona fides u de lege artis*.

Укупан број тужби корисника новчане накнаде против НСЗ Филијале Ниш, је у 2013/14. години износио 348, где предмет тужбе најчешће представљају разлике у исплати новчане накнаде у износу од неколико стотина до неколико хиљада динара. Занимљиво је да је у једном предмету пред Основним судом у Алексинцу (где је у периоду од 2012-2014. године поднето укупно 167 тужби по овом основу), вештак утврдио разлику у износу од 62,16 динара, те је суд донео пресуду у корист тужиоца и досудио трошкове парничног поступка које је НСЗ била дужна да плати у износу преко 40.000,00 динара. Из тог разлога, мишљења смо, да су парнични поступци у спору мале вредности мотивисани плаћањем високих износа трошкова парничног поступка.

У периоду током 2013. године судски спорови су били вођени због постојања разлике у висини мање исплаћене новчане накнаде, услед чињенице да је приликом обрачуна исте као једна од детерминанти приликом утврђивања висине накнаде, коришћен *просечан фонд сати* (174) уместо стварних броја сати, а по усвојеном мишљењу Министарства за рад и социјална питања. Највећи број спорова који је вођен по поменутом основу је правноснажно окончан у корист тужилаца (имајући у виду да мишљења нису правнообавезујућа), стим што је један проценат спорова изгубио на актуелности услед наступања застарелости потраживања накнаде (субјективан рок од три године, јер се ради о правном основу накнаде штете). Од тога је донето 347 првостепених одлука у корист тужилаца, односно 12 другостепених одлука којима су потврђене првостепене одлуке (не рачунајући оне одлуке које су укинуте због процесних недостатака). У 2015. години на дан 04.09.2015. године број поднетих тужби је износио 5559, док се до дана 26.11.2015. године број тужби повећао на 6.520, тако да је укупан број тужби у 2015. години износио 6.921.

Број новопристиглих тужбених захтева се још увек налази у процедури обраде и уношења у евиденцију, јер се просечна недељна фреквенија пријема кретала у дијапозу од 50 до 100 тужби, услед чега је број дневних рочишта по предметном основу у Основном суду у Нишу бројао између 50-70, а значајан број предмета се водио и у Основном суду у Алексинцу, због чега *сматрамо* да постоји потреба за увођењем и



јачањем *статутарног заступништва* као додатног механизма правне заштите и конзистентније реализације ефективног поступања у поступку пред судом. Првостепени суд је у 1.309 предмета одлучио у корист тужилаца, док је другостепени суд у свега 13 предмета одлучио у корист корисника новчане накнаде.

Приметно је да се у великој мери се новопристигле тужбе (процесуиране тужбе) након поменутог датума односе на период након ступања на снагу измена и допуна Закона о раду (из 2014. године), са јасном уоченом тенденцијом пораста тужбених захтева везаних за решења Филијале која су донета након ступања на снагу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Посебно контроверзно поступање, *према нашем мишљењу*, огледа се у све учесталијој наплати парничних трошкова од стране тужилаца на основу неправноснажних пресуда на бази подношења предлога за спровођење извршења које Основни суд у Нишу усвајао доношећи решења о извршењу. У предметним предлозима, подносиоци се позивају на *чл. 368 чл. 2. ЗПП-а*, којим је утврђено да жалба у споровима који се односе на исплату потраживања чија главница не прелази 1.000,00 еура у динарској противредности не одлаже извршења, као и на *чл. 10. Закона о извршењу и обезбеђењу* (по аналогној примени Закона о парничном поступку) и *чл. 35 ст. 4*, којим се регулишу случајеви када није неопходно да извршна исправа буде снадбевена клаузулом правноснажности.

Такође, истраживање је показало да се највећи број извршења спроводи посредством *приватних извршитеља*, што додатно увећава трошкове извршења и поред тога што НСЗ Филијала Ниш упућује обавештења, тј. понуде пуномоћницима тужилаца ради *добровољног извршења* обавеза по правноснажним пресудама, а након приспећа одлуке другостепеног суда (све у циљу уштеде трошкова извршења што супротна страна не узима у обзир јер им није од значаја исплата обавеза у парниционом року или је већ спроведен поступак извршења сходно напред наведеним одредбама закона).

У укупној структури покренутих спорова против Филијале Ниш пред Основним судом у Нишу, приметан је проценат оних предмета где вредност спора износи свега 250,00 динара (тужбеним захтевом се не обухвата целокупни период из решења којим је признато право на накнаду, већ долази до *артифицијелне поделе периода* на више јединица у циљу повећавања трошкова поступка), јер се укупни износ евентуалне разлике у накнади могао остварити једним тужбеним захтевом, а не вишеструким, који садрже само транше дугованог износа. Износ предмета спора који се означава у тужби заправо је износ који не представља евентуалну разлику мање исплаћене новчане

накнаде, већ процесну злоупотребу (*мишљење аутора рада*) у циљу плаћања мањег износа таксе за тужбу.

Национална служба је у циљу уштеде трошкова поступка *предлагала спајање парница*, позвајући се на начело економичности поступка, целисходности вођења парнице и једновременог одлучивања, али до тога није долазило увек у пракси.

У вези са материјалноправном заштитом незапослених, може се приметити и различита пракса судова у решавању предметног основа у вези са новчаном накнадом. Тако је, на пример, Први основни суд у Београду у случају 64-П. бр. 9766/14 од 05.03.2015. године одбио тужбени захтев тужилаца по истом чињеничном и правном основу сматрајући да је Национална служба за запошљавање правилно и законито вршила обрачун новчане накнаде. Такође, судови различито тумаче извештај Државне ревизорске институције (узимајући га у већини случајева пред споровима који се воде у Нишу, као правно необавезујући). Занимљиво је да је првостепени суд у Нишу донео само једну одлуку у предмету ЗП 565/14 од 05.02.2015. године којом је одбио тужбени захтев тужиоца (позивајући се на извештај Државне ревизорске институције и све меродавне законе, али не прихватајући налаз и мишљење вештака). Другостепени суд је ову одлуку укинуо уз образложење да је вешташење меродаван доказ, а не поменути извештај (2Гж 1269/15 од 02.07.2015).

У поступку поновног одлучивања првостепени суд је донео исту одлуку (ЗП 11477/15 од 10.11.2015) позивајући се сада на овлашћење да цени налаз и мишљење вештака стим да има права и да контролише да ли је вештак свој налаз и мишљење дао у вези са законским прописима, правилима струке и задатком постављеним решењим суда. Овом одлуком првостепени суд је прихватио налаз и мишљење вештака у делу у којем је приказао бруто начин обрачуна, а који је вештак израдио на основу методологије обрачуна накнаде из извештаја Државне ревизорске институције.

На овом месту важно је рећи да је *Државна ревизорска институција* је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, која је самосталан и независан државни орган и који послове из своје надлежности обавља на основу *Устава Републике Србије (чл. 96)* и *Закона о Државној ревизорској институцији*. Ревизорским службама руководе врховни државни ревизори. Акти којима Институција врши своју надлежност ревизије не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима, јер једино ревизори поседују стручна знања неопходна за вршења контроле управљања, располагања, издавања и трошења средстава, сходно принципу *de lege artis*.

Државна ревизорска институција је приликом вршења ревизије завршног рачуна за 2010. годину у свом извештају бр. 400-800/2011-01 (доступно на сајту [www.dri.rs](http://www.dri.rs)), утврдила да је корисницима новчане накнаде којима је новчана накнада утврђена у висини од 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду исплаћиван у 2010. години износ новчане накнаде увећан за 12% због примењеног начина обрачуна минималне зараде из члана 70. став 2. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који није у складу са чланом 105. став 2. Закона о раду, којим је прописано да се зарадом сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде и на тај начин *прецењен* је износ минималне зараде за 12,34 % односно 12,03 %. У конкретном случају ради се о томе да је *погрешно примењено материјално право* (чл. 105, 111-113 Закона о раду из 2009. године, чл. 7, 8, 21 и 36. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, као и одредбе Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености у делу који се односи на признавање и поступак утврђивања новчане накнаде).

Увидом у извештај произилази да је методологија обрачуна новчане накнаде саставни део извештаја Државне ревизорске институције и према којој Национална служба мора поступати према закону. Како у домаћем правосудном систему не постоје *специјализовани рачунски судови* који се баве контролом трошења буџетских средстава наредбодаваца и рачунопологача, институција Државне ревизије представља пандам рачунско-судској контроли, због чега смо става да би се поменутом Извештају требало признати релевантна правна снага у судском поступку.

Узимајући у обзир чињеницу да је Национална служба за запошљавање Филијала Ниш, корисник у буџетском систему Републике Србије, усвајањем великог броја тужбених захтева корисника новчане накнаде против Филијале и досуђивањем великих износа трошкова поступка, сматрамо да постоји латентна опасност да ће доћи до угрожавања буџетског стања, тачније ерозије буџетских прихода услед концентрације великог броја захтева који се пред Основним судом у Нишу и Алексинцу позитивно решавају у корист и за рачун корисника новчане накнаде (тужилаца).

Свесни чињенице да сви грађани имају уставно право да заштите своје интересе пред судовима, поставља се питање да ли због свих специфичности и природе поменутих спорова против Филијалне Ниш долази до изигравања интенције законодавца, односно изигравање смисла и суштине правних норми (где се оне не

користе за заштиту општег друштвеног интереса) или је у питању терминолошка недоследност примене норми?

Како се општи друштвени интерес у конкретним споровима огледа у социјално-економској заштити свих грађана који стекну право на новчану накнаду за случај незапослености, дискутабилно је да ли се вредносним тужбеним захтевом од 250,00 динара, механизмом расподеле периода трајања накнаде (подношењем више тужби од стране истог тужиоца по истом чињеничном и правном основу) и трошковима који далеко премашују вредност спора, доприноси реализацији општег интереса или неке друге категорије интереса.

Посебно забрињавајућу околност представља *несвакидашњи* начин иницирања судског поступка, по коме се потенцијални корисници накнаде позивају путем огласа у писаној форми (окачених на бандерама и другим објектима у насељима!), не би ли се тако упознали са користима вођења поступка против Националне службе за запошљавање. Висока вероватноћа усвајања тужбених захтева и досуђивања трошкова, изведена из досадашње јудикатуре суда у Нишу (изузев неколико одбијених и одбачених тужбених захтева), проузроковала је тенденцију сталног повећања тужбених захтева који су на недељном нивоу достигали фреквенцију од 100 новопрстиглих тужби, не показујући тенденцију редуцирања у будућем периоду.

Истраживање је показало да је у периоду током 2014. године (а услед повећања броја покренутих парничних поступака корисника новчане накнаде против НСЗ Филијале у Нишу), Филијала у својству тужене поднела председнику Основног суда у Нишу и Алексинцу *предлог за покретање поступка за решење спорног правног питања* пред Врховним касационим судом у смислу члана 180. Закона о парничном поступку и затражила прекид или застој поступка у сваком појединачном предмету до решавања спорног правног питања. Предмет спорног правног питања је био да ли се висина новчане накнаде за случај незапослености, у случајевима у којима се она сходно одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености исплаћује у висини 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду, обрачунава у односу на минималну зараду, која у себи садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде. Доказ напора Филијале НСЗ у решавању овог проблема је и иницирање поступка пред Врховним касационим судом (*посебна ревизија*).

Увидом у списе предмета суда уочава се да се приговори НСЗ Филијале на налаз и мишљење вештака заснивају у чињеници да вештаци не обрачунавају новчану накнаду у складу са законским прописима, јер погрешно тумаче одредбе Закона о раду

и то *члан 105. став 2*, којим је прописано да се под зарадом сматра зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде, *чл. 111-113. Закона* које су систематизоване у делу закона којим се уређује зарада, накнада зараде и друга примања, уређен је институт минималне зараде. У приговорима Филијале се наводи да би се износ новчане накнаде утврђен по „*брutto* принципу“ могао приликом обрачуна за исплату упоређивати са минималном зарадом, односно износом од 160%, тј. 80% минималне зараде, ови параметри морају бити компактибилни за упоређивање.

Новчана накнада, према мишљењу НСЗ, јесте брутто категорија у себи садржи доприносе, те се не може се упоређивати са минималном зарадом као „*нето* категоријом“ (на коју би требало додати доприносе и на тај начин одступити од принципа зараде као брутто категорије, у смислу одредби Закона о раду). Дакле, само разлика у износу пореског третмана, тј. оптерећења зараде и пореског оптерећења новчане накнаде доводи до „*нето* износа“ који примају незапослена лица у односу на зараду коју прима запослени. Ови приговори су поднети у периоду важења старог Закона о раду.

Анализирајући методологију обрачуна новчане накнаде утврђује се да разлика између „*брutto* и *нето* метода обрачуна“ јесте та што се код примене *брutto* метода, од утврђеног износа новчане накнаде 80% минималне зараде одузима износ доприноса (коэффициент 0,657 који се примењивао до 30. маја 2013 године, а након тог периода примењује се коэффициент 0,637, што потврђује тачан износ доприноса који је плаћен на припадајући износ исплаћене *нето* новчане накнаде), док се код *нето* метода обрачуна утврђује 80% минималне зараде те се на тако утврђени износ додају доприноси који се потом одузимају, а све у циљу да корсник новчане накнада прими 80% *нето* минималне зараде. У вези стим поставља се питање *дискутабилности закључка*, имајући у виду да је диспозитивом решења утврђено да се припадајућа накнада исплаћује умањена за износ доприноса за ПИО и здравствено осигурање.

Увидом у одлуке Вишег суда у Нишу произилази да се жалбени наводи НСЗ Филијале не усвајају, са образложењем да представљају „*слободну интерпретацију, субјективно виђење ствари и израз слободног тумачења правних норми*“, са чиме се не можемо сложити. Осим тога, како су ови спорови мале вредности, жалбеним наводима се не може оспоравати погрешно и непотпутно утврђено чињенично стање, чиме се на посредан начин даје приоритет начелу економичности поступка насупрот начелу материјалне истине (које изменом Закона о парничном поступку добија секундарну улогу у споровима мале вредности):

Неопходно је истаћи да је ступањем измена и допуна Закона о раду јасније дефинисана минимална зарада као „брutto категорија“ (јер иста у себи садржи порезе и доприносе који се плаћају из зараде).<sup>28</sup> Одлуком Социјално-економског савета утврђује се минимална цена рада (која представља само један од параметара за утврђивање висине минималне зараде), а не минимална зарада како је то било дефинисано Законом о раду из 2009. године чиме су се стекли услови за престанак вођења спорова по том основу (према мишљењу НСЗ). Међутим, то је у пракси остало без конкретног дејства и успостављања јединствене судске праксе Основног суда у Нишу и Алексинцу, који и даље приликом доношења одлуке поклањају пуну веру налазима и мишљењима вештака пресуђујући у корист корисника новчане накнаде за разлику од Вишег суда у Лесковцу који је донету првостепену пресуду у корист тужилаца преиначио у спорном делу након измена Закона о раду.<sup>29</sup> Управо је због ове неусаглашености судске праксе и правне несигурности Основни суд у Нишу на иницијативу заступника Националне службе за запошљавање поднео *предлог за решавање спорног правног питања* пред Врховним касационом судом.

---

<sup>28</sup> Чл. 111-113. Закона о раду.

<sup>29</sup> 15Гж.бр. 1158/15 од 08.09.2015.године.

## Закључак

Истраживање је показало да су институционални оквири нормативног регулисања материјалноправне заштите незапослених лица у домаћем праву, начелно посматрано добро регулисани. У објекту правне заштите друштвене вредности (бриге за незапослене) јесте логика домаћег законодавца да прати тенденције које постоје у регулисању ове материје у савременој социјалној политици, при чему је приметан висок степен усаглашености домаћих решења са доминантним доктринама социјалне бриге државе за своје грађане.

Како је имплементација материјалноправне заштите условљена деловањем посебних институција (Националних служби за запошљавање и Агенција), постоји потреба за њиховим сталним усавршавањем (јер су правне норме из ове области подложне учесталим дерогацијама и аброгацијама) у циљу ефективног, ефикасног и целисходног деловања поменутих институција. *Conditio sine qua non* стварања оптималног институционалног амбијента јесте постојање високо стручног и квалификованог кадра ангажованог у органима за запошљавање на којима лежи велика одговорност у примени инструмената и мера активне политике запошљавања усмерених на преквалификацију и доквалификацију радника, посредовање у запошљавању, samozapošljavanje, субвенционирање и саветовање о планирању каријере.

Како би се успоставила оптимална комбинација у одабиру и примени мера активне и пасивне политике, неопходно је вођење конструктивних разговора, покретање различитих иницијатива, стварање усаглашених правила и обичајне праксе, у чему ће учествовати сви социјални партнери на различитим нивоима власти. Радна етика се више не може посматрати само као потреба јасног исказивања воље да се ради у контексту тржишта рада које не нуди јасне перспективе за налажење посла. Из тог разлога се у литератури наводи да би много бољи приступ био тражење доказа воље за социјалну интеграцију на локалном нивоу у виду захтева за партиципацијом у програмима добровољног рада и поновног обучавања радника (Ваџић, 2005: 77-78).

Када је у питању поступак за остваривање права из обавезног осигурања, може се приметити да законске норме одговарају принципу *lex certa* тако да сви заинтересовани грађани могу остварити своја права и заштити правне интересе на начин који није скопчан са великим трошковима, како новчаним, тако и временским и трошковима ангажовања правних саветника. Транспарентност поступка је додатно

остварена увођењем електронских сервиса, путем којих се грађани благовремено могу упознати са свим конкретним фазама и околностима за остаривање права из обавезног осигурања, што истовремено повећава и степен нормативне ефикасности позитивних законских решења.

Новчане накнаде за случај незапослености су у домаћем праву безрезервно постављене у функцији очувања животног стандарда незапослених лица. У том смислу, домаћа законска решења се не разликују много у погледу битних елемената за утврђивање новчане накнаде у упоредном праву. Ипак, правне празнине које су постојале у вези са критеријумима за прецизно утврђивање висине новчане накнаде и њеног трајања, нису отклоњене су новим изменама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености што потврђује и велики број покренутих спорова.

Међутим, емпиријско истраживање је показало постојање озбиљне неуједначене праксе судова у споровима везаним за утврђивање и трајање права на новчану накнаду, што нарушава интересе правне сигурности. Стим у вези, анализом великог броја предмета, који се воде пред Основним судом у Нишу и Алексинцу, јасно произилази да се воде спорови мале вредности, при чему су трошкови поступка који се стављају на терет Националне службе за запошљавање Филијале у Нишу несразмерно високи у односу на вредност предмета спора. Недоследност судова у погледу неприхватања Извештаја Државне ревизорске институције (који налаже коришћење метода бруто обрачуна висине новчане накнаде, насупрот нето методи обрачуна који примењују вештаци економско-финансијске струке, одређени по предметном основу пред Основним судом у Нишу и Алексинцу), у крајњој линији релативизира *ratio legis* института новчаних накнада за случај незапослености.

Мишљења смо да се оваквим поступањем суда доводи у питање и разлог постојања Државне ревизорске институције као највишег органа ревизије, чији се извештаји пред судом не могу оспоравати и спречавање изигравања смисла законских одредби о новчаним накнадама, што указује на потребу да би судије требало да стичу и специјализована знања корисна, између осталог, и за утврђивање свих битних елемената новчане накнаде. Узимајући у обзир да се коришћење новчаних накнада базира на принципима узајамности и солидарности, али уз истовремено вођење рачуна о ефикасности и ефективности, неопходно је да се будућим изменама Закона, ваљаним решењима о признавању права на новчану накнаду, успостављањем јединствене судске праксе, кохерентном сарадњом између Филијала, агенција за запошљавање и других надлежних институција смање околности које доводе до злоупотребе права на новчану



накнаду (и њених функција), чиме се ово право ускраћује управо оним категоријама незапослених грађана, којима је коришћење накнаде потребно до заснивања новог радног односа.

На крају, потребно је имати у виду да незапосленост може бити проузрокована не само отпуштањем радника (узимајући у обзир чињеницу да је радно законодавство европских земаља веома строго у погледу заштите права радника као субординиране стране у радном односу), већ више потешкоћама са којима се суочавају лица која тек треба да ступе на тржиште рада. Стога висока стопа незапослености лица са високом образовањем јесте директна последица неусклађености између вештине и знања које нуди образовани систем и реалних потреба на тржишту рада. Из тог разлога су нужне и адекватне реформе образовног система, које ће омогућити свим лицима по завршетку различитих нивоа академског образовања улазак на тржиште рада (Triantafillou, 2003: 289). Сличан проблем опажа се и у домаћим тржишним околностима, што изискује и вршење адекватне реформе високог образовања узимајући у обзир стопу незапослености грађана свих образовних профила.

### *Попис коришћене литературе*

1. Armour, J., Akin, D. S., Lele, P., Msijems, M. (2009). *How do Legal Rules Evolve, Evidence from Cross - Country Comparison of Shareholder Creditor and Worker Protection*. ECGI Law Working Paper. No. 129. 1-29.
2. Anderson, C., Pontusson H. J. (2007). Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job Unsecurity in 15 OECD Countries. *European Journal of Political Research*. 46 (2). 211-235.
3. Bačić, A. (2005). Prava izgubljena u tranziciji. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 42. 1-19.
4. Babić Z. (2012). Aktivna politika tržišta rada: Europski koncept i Hrvatska praksa, *Socijalna ekonomija*. 21 (3). 31-52.
5. Bejaković, P. (1997). Materijalno-pravna zaštita nezaposlenih u Hrvatskoj i odabranim zemljama. *Revija socijalna politika*. 4 (3). 1-17.
6. Blaustein, S. (1993). *Unemployment Insurance in the United States: The First Half-Century*. WE Upjohn Institute for Employment Research. Michigan.
7. Buljubašić, S. (2007). Socijalna politika prema nezaposlenima u BIH. *Pregled-Časopis za društvena pitanja*. 225-240.
8. Becher, M. J.(1980). *Unemployment Benefits, Should There be a Compulsory Federal Standard?*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington D.C.
9. Bejaković, P. (2009). Aktivnosti u odabranim zemljama u poticanju isplativosti rada. *Revija socijalna politika*. 16 (2).159-174.
10. Bruhn, M. (2016). *Can Wage Supsidies Boost Employment in the Wake of Economic Crisis?, Evidence from Mexico*. World Bank Group, Policy Research Working Paper. No. 7607.
11. Cihon, J. P., Ottavio, C. J. (2008). *Employment and Labour Law*. 6<sup>th</sup> edition. Western Legal Studies in Business Academic Series.
12. Cihon, J. P., Ottavio, C. J. (2011). *Employment and Labour Law*. 7<sup>th</sup> edition. South-Western Legal Studies in Business Academic series. CENGAGE Learning.
13. Clasen, J., Clegg, D. (2006). *Beyond Activation Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labor Markets*, *European Societies* 8 (4). 527-553.

14. Clasen, J., Clegg, D. (2003). Unemployment Protection in Labor Market Reform in France and Great Britain in the 1990s, Solidarity versus Activation. *Journal of Social Policy*. 32 (3). 361-381.
15. Crnković-Pozajić, S. (2001). Pravo na rad: Od obaveze države do osobne odgovornosti. *Revija socijalna politika*, 1(2). 79-87.
16. DiTella, R., MacCulloh, R. (2001). *The Determination of Unemployment Benefits*. ZEI Working Paper. No. B04.
17. Dau-Schmidt, G. K. (1995). The Labor Market Transformed: Adapting Labour and Employment Law to The Rise of The Contigent Work Force. *Washington And Lee Law Review*. 52 (3). 878-896.
18. Dahl, M. K., Dorte, B., Niels, P. (2003). Sustav socijalne skrbi u upravljanje ekonomskim rizikom nezaposlenosti: primer Danske. *Finansijska teorija i praksa*. 27(4). 641-653.
19. Duffy, C. (1998). Isključenosti socijalne zaštite. *Revija socijalnog politika*. 5 (2). 183-202.
20. Deakim, S., Malmberg, J., Prabirjit, S. (2014). How do Labor Law Affect Unemployment and Labor Share of National Income? The Experience of Six OECD Countries, 1970-2010. *International Labor Review*. 153 (1). 1-27.
21. Bercusson, B. (2002). *European Labor Law and EU Charter of Fundamental Rights (Summary version)*. European Trade Union Institute. Brussels. 1-15.
22. Feldstein, M. (2005). Rethinking Social Insurance. *The American Economic Review*, 95 (1). 2-23.
23. Frederiksson, P., Holmund, B. (2003). *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Resent Research*. Working Paper No. 5. Institute for Evaluation of Labor Market and Education Policy.
24. Gabrisch, H., Buscher, H. (2005). *The Unemployment Growth Relationship in Transition Countries*. IWH Discussion Papers No. 5.
25. Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj - Usporedba sa zemljama Europske unije. (2010). *Revija socijalna politika*. 17 (3). 427-431.
26. Josberghman, D. F. (1999). Socijalna zaštita kao produktivan čimbenik. *Revija Socijalna politika*. 6 (1). 65-78.
27. Jurajda, Š., Tanerry J. F. (2003). Unemployment Durations and Extended Unemployment Benefit in Local Labour Markets. *Industrial And Labour Relations Review*. 56 (2). 324-346.

28. Lubarda, B. (2004). *Evropsko radno pravo*. Podgorica: CID.
29. McMurer, P. D., Chasanov, B. A. (1995). Trends in Unemployment Insurance Benefit, *Monthly Labour Review*. 30-39.
30. Moffitt, A. R. (2014). *Unemployment Benefit and Unemployment*. IZA World of Labor. No. 13. 1-10.
31. Nesporova, A. (2002). *Why Unemployment Remain so High in Central Eastern Europe*. International Labor Office. Employment Sector, Employment Paper. No. 43. Geneva. 10-38.
32. Обрадовић, Г. (2002). Надлежност за заштиту права из социјалног осигурања. *Правни живот*. Тематски број: „Право и светски поредак“. 1 (9). Београд: Удружење правника Србије. 212-235.
33. Обрадовић, Г, Секулић, В. (2004). Индекс законске заштите запослења у Републици Србији. *Радно и социјално право*. 1-6. Београд.
34. Обрадовић, Г. (2015). Заштитна функција Законодавства о раду. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 70. 269-276.
35. Obadić, A. (2003). Uticaj aktivnih i pasivnih politika na tržištu rad. *Finansijska teorija i praksa*. 27(4). 529-546.
36. Obadić, A. (2009). Trendovi i novi koncepti zapošljavanja u Evropskoj uniji i Hrvatskoj. U Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti, (urednici V. Franičević i V. Puljiz). Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. 49-81.
37. Obradović, N. (2011). *Finansiranje i efikasnost sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini*. Fondacija Centar za javno pravo. 2-27.
38. Orszag, J. M., Snower, D. (2002). *From Unemployment Benefit to Unemployment Accounts*. IZA Discussion Paper No. 532.
39. Packard, R. D (1972). Unemployment Without Fault: Disqualifications for Unemployment Insurance Benefits. *Willanova Law Review*, 17 (4). 634-654.
40. Ferrara, P. J., Tanner, M. (1998). *A New Deal for Social Security*. CATO Institute.
41. Polyxeni, T. (2003). Između Scile i Haribde: Grčka socijalna država pred odsbranim rešenjima i novim izazovima, analiza mirovinskog sustava i zaštita od nezaposlenosti. *Revija Socijalna politika*. 10 (3-4). 283-306.
42. Puljiz, V., Bežovan, G. (1994). Socijalni problem u Zapadnoj Evropi: siromaštvo, nezaposlenost, isključenost. *Revija socijalna politika*. 4 (1). 388-392.

43. Puljiz, V. (2001). Hrvatska: Od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, *Revija socijalna politika*. 8 (1). 1-18.
44. Prabirjit, S. (2011). *Does Employment Protection Lead to Unemployment? A Panel Data Analysis of OECD, Countries, 1990-2008*. Munich Personal Repec Archive. Paper No. 35547. 2-15.
45. Ристановић, Р. (2010). Утицај економске кризе у Републици Србији на права незапослених лица. *Радно и социјално право*. 14 (2). 61-71.
46. Strecker, E. D. (2011). *Labor Law: A Basic Guide to National Labor Relations Act*, London & New York: CRC Press. Taylor and Francis Group. Boca Ration.
47. Стојановић, Б. (2006). Тржиште рада у Србији: 1990-2005. *Социолошки преглед*. XXXX (1). 3-31.
48. Učur, M. Đ. (2013). Promišljenje prava zaštite na radu kao smostalne pravne discipline. *Zbornik Pravnog fakulteta Veleučilišta u Rijeci*. 1 (1). 197-208.
49. Učur, Đ. M. (2009). Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. *Zbornik radova Veleučilišta u Rijeci*. 30 (1). 669-664.
50. Petrović, Š. D. (2012). Socijalno etički okvir problema nezaposlenosti. *Crkva u svijetu*. 47(3). 299-321.
51. Kerovec, N. (1997). Uloga i domet aktivne politike u reguliranju tržišta rada. *Revija socijalna politika*. 4 (3). 223-235.
52. Kerovec, N. (1999). Kako meriti nezaposlenost. *Revija socijalna politike*. 6 (2). 259-267.
53. Šošić, V. (2005). Siromaštvo i politike na tržištu rada u Hrvatskoj. *Finansijska teorija i praksa*. 29 (1). 75-94.
54. Tannenwald, R., O'Leary, J. C. (1997). *Unemployment Insurance Policy in New England: Background Issues*. New England Economic Review. 5-22.
55. Twomey, P. D. (2013). *Labor and Employment Law, Text and Cases*. 15<sup>th</sup> Edition, South–Western Legal Studies in Business Academic series. CENGAGE Learning.
56. Tzannatos, Z., Roddis, S. (2003). *Unemployment Benefits*. WB Social Protection Discussion Papers Series No. 9813. 3-5.
57. Van-Ours, J., Vodipevec, M. (2008). „Does reducing unemployment insurance reduce job match quality?“. *Journal of Public Economics*. 92 (1). 684-695.
58. Weber, A. (2010). *Social Protection in Case of Unemployment in the Philippines- Feasibility Study*. International Labor Organization. 2-10.

### ***Попис остале истраживачке грађе***

1. Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 и 5/15.
2. Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 54/07 и 36/10.
3. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник РС*, број 36/09, 88/10 и 38/15.
4. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 33/97, 31/01 и 30/10.
5. Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 и 55/14.
6. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.
7. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 99/11, 109/13 и 139/14.
8. *Програм рада Националне службе за запошљавање за 2016. годину*, Република Србија, Национална служба за запошљавање, Београд, јануар, 2016.
9. *Статистички годишњак Града Ниша 2014*, Управа за одрживи развој, привреду и заштиту животне средине, Одсек за статистику, Медивест, 2015.

### ***Електронски извори***

1. <http://www.nsz.gov.rs>.
2. <http://www.wikipedia.org>.
3. <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>
4. <http://www.sciencedaily.com>.
5. <http://www.ehow.com>.
6. <http://www.brookings.edu>.
7. <http://www.oecd.org>.
8. <http://www.dri.rs>.
9. <http://www.britannica.com>

## Резиме

### МАТЕРИЈАЛНОПРАВНА ЗАШТИТА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

*Предмет анализе мастер рада јесте идентификовање и анализа материјалноправне заштите незапослених лица у Србији, где се свеобухватним и детаљним разматрањем и тумачењем законских одредаба којима је регулисана предметна материја желе формулисати ставови о њиховој (не)ефикасности у правном саобраћају уз давање потенцијалних смерница de lege ferenda.*

*Раd је структуриран тако да предмет истраживања буде представљен у три засебне целине. У првом делу рада су сагледани базични задаци социјалног права и социјалне политике у области решавања проблема незапослености (како на тржишту рада развијених земаља, тако на тржишту рада земаља у транзицији), основни принципи обликовања сврсисходног оквира бриге о незапосленим лицима уз указивање на суштинске полемике које се у могу наћи у домаћој и упоредноправној литератури. Посебан акценат у истраживању у почетном делу рада је стављен на разматрање оправданости постојања накнаде за случај незапослености и ефеката које њихова имплементација у пракси доноси, узимајући у обзир проузроковане користи (предности) и трошкове (недостатке).*

*Централни деo истраживања се односи на нормативну анализу законског регулисања права на новчану накнаду у српском радном и социјалном праву, где се настоји утврдити смисао, садржина и циљ норми којима је регулисана предметна проблематика. У том контексту, анализи су подрвгнуте одредбе институционалног оквира материјалноправне заштите утврђене уставним нормама, одребама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, где се посебно сагледава улога институција (Националне службе за запошљавање и Агенција за запошљавање), као и концепт активне политике запошљавања. Свеобухватно је сагледан и садржај евиденција у области запошљавања које представљају основно мерило за оцену нормативне ефикасности инструмената и мера које се користе у циљу смањења броја незапослених лица.*

*Предмет анализе у трећем делу рада јесте сагледавање карактеристика механизма осигурања за случај незапослености у домаћем праву. Детаљно се анализирају права и поступак за остваривање права из обавезног осигурања. У заузимању ставова о ефикасности материјалноправне заштите незапослених лица у Србији, извршено је и практично истраживање у форми студије случаја у*

*просторијама Националне службе за запошљавање Филијали у Нишу и у Основном суду у Нишу и Алексинцу, као и у Вишем суду у Нишу.*

*Циљ истраживања јесте сагледавање односа који постоји између опште интенције законодавца у регулисању новчане накнаде за случај незапослености и начина имплементације одредаба у пракси ради формулисања потенцијалних смерница за превазилажење јаза који том приликом настаје. Такође, радом се жели утврдити да ли ће изменама Закона о раду бити отклоњена правна празнина која је постојала у погледу погрешног тумачења категорије минималне зараде, али и изнети одређена опажања о злоупотреби поступка за утврђивање права на новчану накнаду које се морају предупредити, јер изигравају смисао начела узајамности и солидарности.*

*Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећене питању материјалноправне заштите незапослених лица. Социолошким методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак правних механизма заштите незапослених лица и њихово међусобно синтетичко дејство. Изучавање материјалноправне заштите незапослених лица није могуће без сагледавања процеса њене генезе што је изискивало употребу историјског метода.*

*Ради лакшег утврђивања циљева институционалног оквира правне заштите незапослених, који су предмет основног питања мастер рада употребљен је аксиолошки метод. На тај начин се допринело формулисању ставова о (не)ефикасности улоге постојећих законских решења и чињењу конкретних предлога за побољшање њихове функције. Примена упоредно-правног метода је омогућила сагледавање позитивно-правних решења која постоје радном праву и социјалној политици земаља чланица Европске уније.*

*Истраживање је показало да су институционални оквири нормативног регулисања материјалноправне заштите незапослених лица у домаћем праву, начелно посматрано, добро регулисани. Како је имплементација материјалноправне заштите условљена деловањем посебних институција (Националних служби за запошљавање и Агенција), правне норме из ове области су подложне учесталим дерогацијама и аброгацијама у циљу ефективног, ефикасног и целисходног деловања поменутих институција. *Conditio sine qua* поп стварања оптималног институционалног амбијента јесте постојање високо стручног и квалификованог кадра ангажованог у органима за запошљавање на којима лежи велика одговорност у примени инструмената мера активне политике запошљавања усмерене на преквалификацију и*



доквалификацију радника, посредовањем у запошљавању, самозапошљавању, субвенционирање и саветовање о планирању каријере.

**Кључне речи:** радно право, социјално право, социјална заштита, незапосленост, Србија.

## Summary

### ***SUBSTANTIVE PROTECTION OF THE UNEMPLOYED PERSONS IN SERBIA***

*The topic Analysis of master paper is the identification and analysis of substantive protection of unemployed persons in Serbia where by the comprehensive and detailed consideration and interpretation of legislative provisions which is the regulated subject matter want to formulate the views on their (in) efficiency in the legal communication by giving potential guidelines de lege ferenda.*

*The paper is structured so the subject of study is presented in three separate sections. In the first part of the work have seen the basic tasks of social rights and social policy in the field of solving the problem of unemployment (as in the labor markets of developed countries, as well in the labour market of countries in transition), the basic principles of the formatting of appropriate framework of care of unemployed persons with indication on substantial controversies that can be found in domestic and comparative-legal literature. Special emphasis in research in the initial part of the paper is placed on the consideration of the justification for the existence of compensation in case of unemployment and the effects of their implementation in practice yields, taking into account the caused benefits (advantages) and costs (disadvantages).*

*The central part of the research is related to the normative analysis of the legal regulation of the right to financial compensation in Serbian labour and social right, where it seeks to determine the meaning, content and objective standards that are regulated by respective problems. In this context, an analysis also undergone the provisions of institutional framework of material-legal protection established by the constitutional norms, by regulation of the law on employment and insurance in case of unemployment, where is specifically perceived the role of the institutions (the National Services of Employment and Employment Agencies), as well the concept of active employment policies. Comprehensive perceived and the contents of the record in area of employment representing a basic measure for evaluation of normative instruments and efficiency measures that are used in order to reduce the number of unemployed persons.*

*The subject of analysis in the third part of the labor is the assessment of the characteristics of insurance mechanism in case of unemployment in domestic law. Detailed analyses of rights and procedure for the exercise of the rights from obligatory insurance are analyzed. In taking positions on effectiveness of material-legal protection of unemployed persons in Serbia, is performed a practical research in the form of case studies in the*

*premises of National Services of Employment Branch in Nis and in the Basic Court in Niš and Aleksinac, as well as in the Higher Court in Nis.*

*The aim of this study is assessment of the relationship that exists between the general intention of the legislature in regulating financial compensations in case of unemployment and the ways of implementing provisions in the practice of formulating a policy works to overcome the potential gap that on that occasion arises. Also, the work aims to determine whether changes to the labour laws be resolved legal gaps that existed in terms of erroneous interpretations of categories of minimum wage, but also present specific observations about the misuse of the procedure for determining the right to financial compensation that must be prevented, because they evade meaning of the principles of reciprocity and solidarity.*

*Such a set the subject and aim of research are conditioned the choice of used scientific methods. The paper is primarily used the dogmatic method to discover content standards dedicated to material- legal protection of unemployed persons. By sociological method is pointed out to the social causes, which conditioned the legal mechanisms existence of protection of unemployed persons and their mutual synthetic effects. Study of material-legal protection of unemployed persons is not possible without consideration of the process of its genesis, which is produced with the use of historical methods. For easy identification of the objectives frame of institutional legal protection of unemployed, who are the subject to the basic questions of master paper, the axiological method is used. In that way, this contributed in formulating views on (in) effectiveness of the role of the existing legal solutions and making concrete proposals for improving their functioning. Application of comparative-legal method has enabled the assessment of positive-legal solutions that existing in labour right and social policy among the Member States of the European Union.*

*Research has shown that institutional frameworks normative regulating material-legal protection of unemployed persons in domestic law well regulated. As the implementation of material-legal protection conditioned on the action of specific institutions (National Services of Employment an Agencies), the legal standards in these areas are subject to frequent derogations and abrogation in order to ensure the effective, efficient and prudential operations of these institutions. Conditio sine qua non-of creating an optimal environment is the existence of a highly competent personnel engaged in authorities for employment upon which lies a great responsibility in implementing the instruments of active employment, self-employment, subsidizing and advising on career planning.*

**Key words:** *labour law, social law, social protection, unemployment, Serbia.*

## БИОГРАФИЈА

Јелена Цуцкић Димитријевић је рођена 14. новембра 1985. године у Гњилану. Основну и средњу школу је завршила у Гњилану као носилац Вукове дипломе. Правни факултет Универзитета у Нишу је уписала школске 2004/2005. године, а дипломирала је октобра 2009. године. За остварен успех током током студија била је стипендиста Министарства за образовање Републике Србије, као и стипендиста Града Ниша. По завршетку студија обављала је приправнички стаж у Основном суду у Нишу у периоду од 2010 - 2012. године. Положила је Правосудни испит у Београду 2012. године и адвокатски испит у Нишу. У периоду од јуна 2014. до јуна 2016. године била је запослена у Националној служби за запошљавање - Филијала Ниш и обављала је послове саветника за остваривање права из области осигурања у првом степену и послове заступника пред судовима опште и посебне надлежности. Сада је адвокат у Нишу. Говори енглески и шпански језик и служи се руским језиком.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Јелена Цуцкић Димитријевић

Наслов мастер рада: „Материјалноправна заштита незапослених лица у Републици Србији“

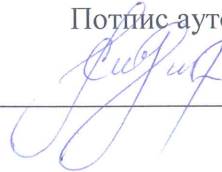
---

Ментор: Проф. др Горан Обрадовић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 04.10.2016.

Потпис аутора



---

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Материјалноправна заштита незапослених лица у Републици Србији“

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

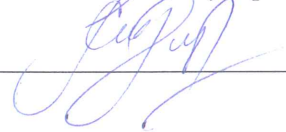
- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Јелена Цуцкић Димитријевић

У Нишу, 04. 10. 2016.

Потпис аутора



---