

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Права за случај незапослености
(мастер рад)

Ментор

Проф. др Горан Обрадовић

Студент

Јелена Видановић
Број индекса: M039/22-O

Ниш, 2025. године

Увод.....	1
I ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ПРАВА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ.....	4
1. Незапосленост као ризик у социјалном осигурању.....	4
1.1. Појам и смисао заштите права незапослених лица.....	6
1.2. Типови незапослености.....	7
2. Настанак и развој осигурања за случај незапослености.....	10
2.1. Историјски осврт на развој осигурања за случај незапослености.....	10
2.2. Систем осигурања за случај незапослености у савременом друштву.....	15
II ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	19
1. Институционални оквир за заштиту права незапослених лица.....	19
1.1. Национална служба за запошљавање.....	21
1.2. Агенције за запошљавање.....	24
1.3. Савет за запошљавање.....	26
2. Нормативни оквир регулисања права незапослених лица у Републици Србији..	28
2.1. Право на новчану надокнаду.....	30
2.1.1. Услови за стицање права на новчану надокнаду.....	30
2.1.2. Висина новчане надокнаде.....	33
2.1.3. Трајање и престанак права на новчану накнаду.....	35
2.2. Право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање.....	37
III ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА ЗА ВРЕМЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ.....	38
1. Поступак остваривања и заштите права за време незапослености.....	38
2. Активна политика запошљавања у циљу унапређења система.....	40
3. Изазови и проблеми у пракси и препоруке за даље побољшање.....	44
Закључак.....	49
Попис коришћене литературе.....	51
Попис остале истраживачке грађе.....	54
Резиме.....	56
Биографија.....	60

УВОД

Мотив за израду овог мастер рада произилази из значаја социјалне сигурности у савременом друштву и потребе за адекватном заштитом једне од најугроженијих група – незапослених лица. Незапосленост представља један од најзначајнијих социоекономских показатеља који је од кључне важности за животни стандард и општи економски развој сваке земље. Она се дефинише као стање у којем део радно способног становништва није у могућности да пронађе запослење, иако је активно укључен у процес тражења посла.

Предмет истраживања мастер рада јесу права незапослених лица као посебне категорије социјално угроженог становништва. Посебна пажња се посвећује њиховој правној регулативи, начину остваривања и заштите, као и могућим начинима унапређења целокупног система. У оквиру овог рада бавићемо се детаљном анализом правног оквира, политике и праксе у области заштите права незапослених лица у Републици Србији, као и поређењем са остваривањем поменутих права у другим државама.

У контексту савременог тржишта рада, које карактеришу честе промене и несигурност запослења, права незапослених постају значајна мера социјалне заштите и економске стабилности. Систем осигурања за случај незапослености и мере активне политике запошљавања у Републици Србији, иако у складу са важећим међународним стандардима, не пружају довољну заштиту и подршку незапосленим лицима због недостатака у законодавном оквиру, неефикасности институционалних механизма и ограничених финансијских ресурса. Истраживање се заснива на хипотези да су унапређење нормативног и институционалног оквира, као и јачање мера активне политике запошљавања, неопходни за побољшање социјалне сигурности и економске стабилности незапослених лица у Републици Србији.

Циљ рада је да се испитају и критички анализирају постојећи правни прописи у области регулисања права незапослених лица, укључујући Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, подзаконски акти и међународни стандарди који се примењују у Србији. Посебна пажња ће бити посвећена Осигурању за случај незапослености као посебној институцији у оквиру система обавезног социјалог осигурања грађана којим се обезбеђују права за случај незапослености као и мерама активне политике запошљавања усмереним ка унапређењу запослености. Рад има за намеру да утврди у којој мери постојећи систем обезбеђује социјалну сигурност

незапослених и да предложи могућа побољшања у циљу ефикасније заштите овог друштвено осетљивог слоја.

Рад је структуриран тако да је предмет истраживања подељен у три засебне целине. Први део рада фокусира се на незапосленост као социјални ризик и значај заштите незапослених у контексту социјалне сигурности и економске стабилности и анализирају се различити типови незапослености (структурна, циклична, фрикциона, сезонска). Разматрају се историјски корени система осигурања за случај незапослености почев од раних облика солидарности до модерних државних система, као и концепт обавезног и добровољног осигурања, што омогућава боље разумевање улоге државе и појединца у систему социјалне заштите.

Централни део рада бави се анализом нормативног и институционалног оквира заштите права незапослених, где се првенствено разматра улога и надлежност институција (Националне службе за запошљавање, Агенција за запошљавање и Савета за запошљавање), њихов делокруг рада, ефикасност и учинак у заштити права незапослених. Посебна пажња посвећена је самим правима незапослених лица, укључујући право на новчану надокнаду, право на здравствену заштиту и друге мере подршке које су од суштинске важности у сузбијању незапослености.

Трећи део рада бави се анализом практичних аспеката у остваривању и заштити права где се пажња посвећује процедури за остваривање права, механизмима заштите права, активној политици запошљавања и мерама за сузбијање незапослености као и изазовима који се јављају у пракси, као што су неусклађености прописа, административне препреке и неједнак приступ услугама у различитим деловима Србије. Целовитим сагледавањем (не)функционалности система заштите незапослених, долазимо до препорука за унапређење постојећих политика запошљавања и социјалне сигурности.

При изради мастер рада примењена је комбинација различитих научних метода како би се обезбедио свеобухватан и интердисциплинарни приступ анализи права за случај незапослености. Нормативна и догматска метода коришћене су за детаљно испитивање и тумачење важећих правних норми и прописа, док је историјски метод омогућио увид у развој осигурања за случај незапослености и самој генези права незапослених лица. Поређење националног система са праксама других земаља извршено је коришћењем компаративне методе, док је статистичка метода коришћена за анализу релевантних података о незапослености. Да ли и колико постојеће правне норме и институционални механизми остварују праведност, солидарност и друге

социјалне вредности које се очекују у области заштите незапослених лица утврђено је коришћењем аксиолошког метода.

У завршном делу рада биће изнета закључна разматрања.

I. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ПРАВА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

1. Незапосленост као ризик у социјалном осигурању

„Незапосленост је друштвена појава и фактор социјалне несигурности, чије је обележје да мањи или већи део радно способног становништва, против своје воље, није ангажован у производњи или другим друштвено корисним делатностима.“¹ То је појава која је пропраћена и мноштвом других социјалних ризика, најпре ризиком сиромаштва, друштвене искључености, дискриминације, ризиком настајања психичких и здравствених проблема. Доводи се у везу и са криминалним деликтима и преступништвом, јер представља посредни социјални криминогени фактор што су многа досадашња истраживања и потврдила.²

Губитак посла може се подвести у један од најстреснијих економских догађаја у животу особе. Већина људи ослања се на своје зараде како би омогућили себи задовољавајући квалитет живота, а многи такође добијају осећај личног постигнућа кроз рад. Губитак посла значи нижи животни стандард у садашњости, анксиозност због будућности и смањење самопоштовања. Није изненађујуће што политичари који се кандидују за функције често говоре о томе како ће њихове предложене политике помоћи у отварању нових радних места. ³

Поред материјалних последица, незапосленост има и значајан емоционални утицај на особе које изгубе посао. Свако појединце на различите начине реагује на промене, али уопштено гледано, свако ко остане без посла доживљава неку врсту шока. Након шока, следи оптимизам у погледу нових могућности. Међутим, како се често оптимистична очекивања не остваре, појединци могу упасти у дубоке периоде депресије и песимизма у вези са својом будућношћу и шансама за запослење. Ако незапосленост траје дуже, процес прилагођавања се завршава, те се незапослени појединци помире са новонасталом реалношћу.⁴

Незапосленост је од великог утицаја на живот и понашање људи. Сиромаштво, као најтежа последица незапослености, доводи до тога да је човек присиљен да ради обезбеђења своје личне егзистенције и материјалне егзистенције своје породице, мора да прибегава и нелегалним начинима прибављања добара, све у сврху преживљавања. С

¹ М.Бошковић, (2017), *Лексикон безбедности*, Београд, Службени гласник, стр.451.

² Имовински деликти и малолетничко преступништво управо су сразмерни појави незапослености.

³ N.G.Mankiw, *Principles of Economics*, 7th edition. Cengage Learning, (2015) стр.585.

⁴ Д. Шуковић, *Неједнакости, Незапосленост и криза*, Београд: Институт друштвених наука, 2013. стр.119-120.

обзиром на то да угрожава широке слојеве друштва, углавном нижег нивоа образовања, ова појава доводи до деградирања читаве породичне заједнице. Друга последица незапослености је несигурност и психичка конфузија што даље води у разне облике социјално девијантних понашања и неприхваћености (алкохолизам, проституција, скитничење, просјачење). Незапосленост се може посматрати као непосредни криминогени фактор у том смислу да и сама представља последицу великог броја личних склоности и својстава човека, а производи и мноштво последица које се могу сматрати посредним чиниоцем, посебно услова и мотива криминалног карактера.⁵

Једна од најпогођенијих друштвених популација незапошљеношћу су млади,⁶ који услед незапослености након завршетка школовања остају изван друштвених токова и немају приступ економским ресурсима, често се суочавају са незадовољством, друштвеним немирима и политичком апатијом. Подаци показују да је у последње четири деценије у Европи и САД дошло до значајног пораста стопе самоубиства међу младима, што се може повезати са све већом социјалном искљученошћу ове популације. Та изолација се огледа у високим стопама незапослености и сиромаштва, смањеној куповној моћи, проблемима у вези са становањем, падом реалних примања запослених, ограниченим могућностима за социјалну мобилност, смањењем вредности диплома на тржишту рада, као и порастом осећаја усамљености и досаде.⁷

Битни елементи појма незапослености су: стање незапослености (особа није запошљена), расположивост за рад, стање које је невољно и немање прилике за радом. Незапосленост није равномерно распоређена међу свим категоријама запослених. Најизложенији ризику незапослености јесу млади, старије особе, особе делимично способне за рад и особе са нижим професионалним квалификацијама.⁸

Узроци незапослености се могу поделити на узроке субјективне и узроке објективне природе. И једни и други често делују у комбинацији. Док објективни узроци представљају шире социоекономске оквире који ограничавају тржиште рада, субјективни узроци наглашавају улогу појединца у том контексту. Значајно су ређи субјективни узроци у које сврставамо болест, инвалидност незапосленог, лична својства као и непоседовање одговарајућих вештина или квалификација док су учесталији објективни узроци који се доводе у везу са незапосленошћу почевши од

⁵ М.Бошковић, оп. цит. стр. 451.

⁶ Појам „млади” описује фазу живота између детињства и одраслог доба. Овде се под младима подразумева старосна категорија од 15-30 година. За више види С. Ковачевић-Перић (2016), Незапосленост Младих, Радно и социјално право 1/2016, стр.112.

⁷ С. Ковачевић-Перић (2016), *Незапосленост Младих*, Радно и социјално право 1/2016, стр.113.

⁸ *Правни лексикон*, Лексикографски завод, Загреб (2009), стр.834.

структурних промена у економији, технолошког напретка, демографских и географских фактора све до недостатка економских ресурса.⁹

1.1. Појам и смисао заштите права незапослених лица

Тржиште рада не представља само једно од најкомплекснијих и најосетљивијих тржишта, већ и феномен који снажно одражава сву сложеност социо-економских односа. Сходно томе, тржиште рада може се сматрати полазном тачком за процену стања националне привреде и друштва у целини, посебно узимајући у обзир његову кључну улогу у постизању благостања и вишег животног стандарда грађана.¹⁰

Незапосленост представља штетан догађај, или ризик. Ризик незапослености представља облик социјалног ризика који се односи на радно способне особе које се суочавају са нежељеним и непредвиђеним губитком запослења или неспособношћу да пронађу посао, иако су способне и спремне да раде.¹¹ Као одговор на овај ризик, системи социјалног осигурања пружају право на накнаду за случај незапослености или обезбеђују социјалну помоћ незапосленим лицима. *Мишљења смо* да механизам осигурања има за циљ ублажавање економских и социјалних последица које проистичу из стања незапослености.

Незапосленост је веома комплексан ризик и уско је повезан са економским кризама и демографским факторима које је тешко предвидети. Зато је ризик незапослености, у односу на друге социјалне ризике (старост, болест, инвалидност, смрт) последњи по реду предвиђен и санкционисан правом социјалног осигурања. У великом броју недовољно развијених земаља и данас готово да не постоји систем заштите незапослених, или је макар у свом почетном (рудиментарном) облику. Бивше социјалистичке земље су један од примера неразвијености система осигурања за случај незапослености, где се као разлог наводи „непопустљиво“ усмеравање радне снаге и одсуство профита као елемента привређивања.¹²

⁹ Ibid. стр.834.

¹⁰ С Чупић, В.Муштра, *Резилијентност регионалне запослености, незапослености и партиципације у Републици Хрватској*, Зборник радова Велеучилиштва у Шибенику, стр. 33.

¹¹ О ризику незапослености посебно види.: др А. Балтић - др М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије, "Савремена администрација"*, Београд, 1981., стр. 383; др М. Ступар, *Социјална политика*, "Рад", Београд, 1963; стр. 37. и др А. Равнић: *Ризик незапослености*, Наше теме, Загреб, бр. 2-3/76, стр. 241 и даље.

¹² А. Петровић, *Системи осигурања за случај незапослености*, Радно и социјално право, стр.105.

Ризик незапослености смањује или отклања могућност зараде односно плате. Зато се са правом истиче да је „беспослица најстрашнији бич за радничку класу”.¹³ Она погађа веома широк и разноврстан круг лица у домену сопственог материјалног али и моралног положаја. Скоро да нема категорије радно способног становништва које су њоме поштеђене, једина разлика је што се код одређених категорија јавља чешће, код других ређе, негде траје дуже а другде краће.

За разлику од болести, старости или смрти, незапосленост неравномерно захвата поједине категорије становништва. Најугроженији су запослени са нижим квалификацијама и платама. Велики број незапослених је међу младима, старима, женама и имигрантима. Незапосленост је већи ризик за оне који имају слабији положај на тржишту рада.¹⁴

Незапосленост је за радника огроман социјални ризик око кога се концентрише мноштво проблема. Болест и старост је донекле природна, док бити незапосленост истовремено значи бити одбачен од друштва, маргинализован. Сходно томе, незапосленост је неприродна.¹⁵

Како би се заштитио и предупредио последице наступања ризика незапослености, тежња човека је да се постара да себи осигура одређену социјалну сигурност, пре свега радом и штедњом као једим од облика самозаштите, затим институцијама узајамног помагања, разним видовима социјалне помоћи и социјалне заштите, као и системом социјалног осигурања (утемељеном на начелу узајамности и солидарности).¹⁶

1.2. Типови незапослености

Незапосленост је сложен и вишедимензионалан феномен који се може класификовати у неколико типова на основу различитих узрока и карактеристика. Сваки тип незапослености указује на специфичне околности које утичу на радно способно становништво, из ког разлога *мишљења смо* да су неопходни различити приступи у политици запошљавања и економском планирању.

¹³ Д. Туцовић, *Законско осигурање радника у болести, инвалидности и старости, несрећним случајевима и беспослици* у Р. Лале, *Осигурање за случај незапослености у домаћем упоредном и међународном праву*, (2020) Источно Сарајево, стр. 5.

¹⁴ В. Пуљиз, Г. Бежован, З. Шућур, С.Зриншчак, *Социјална политика* у Р. Лале оп.цит. стр. 5-6.

¹⁵ Р. Лале оп.цит. стр. 6.

¹⁶ Ibid. Стр.20.

Фрикциона незапосленост се односи на незапосленост привременог карактера насталу услед природних промена и транзиција у животу радника. Овај тип незапослености је уобичајен и саставни је део нормалног функционисања тржишта рада. Фрикциона незапосленост обухвата ситуације када радници мењају послове, завршавају школовање или обуку и улазе у тржиште рада, или се привремено повлаче из радне снаге због личних или породичних разлога.¹⁷

Основна карактеристика фрикционе незапослености је да је она краткотрајна и резултат добровољних одлука радника. На пример, појединац који је незадовољан тренутним радним ангажманом може се определити да напусти посао у потрази за бољим могућностима, што доводи до привремене незапослености. Такође, „свежи“ дипломци који траже посао након завршетка школовања пролазе кроз период фрикционе незапослености док не пронађу први посао.¹⁸

Иако је фрикциона незапосленост неизбежна, може се рећи да је у појединим случајевима од користи, јер омогућава бољу прераспodelу радне снаге на тржишту. Динамично тржиште рада на коме су радници усмерени на активно тражење бољих услова рада и боље плаћеног посла указује на висок ниво фрикционе незапослености.¹⁹

Структурна незапосленост настаје када постоји неусклађеност између вештина радника и потреба тржишта рада. Овај тип незапослености је последица дубоких промена у економији које утичу на структуру тражње за радном снагом. На пример, технолошки напредак или промена у индустријским секторима може довести до тога да одређене вештине постану застареле, док нове вештине постају све траженије.

Структурна незапосленост је дугорочнија и озбиљнија од фрикционе, јер захтева значајне промене у вештинама и квалификацијама радника. Она често погађа одређене регије или индустрије, као што је случај са регијама које су некада зависиле од традиционалних индустрија, као што су рударство или текстилна индустрија, које су се суочиле са пропадањем услед глобализације или аутоматизације.

Смањење структурне незапослености захтева улагање у образовање, преквалификацију и професионално оспособљавање радника како би се њихове вештине ускладиле са захтевима модерног тржишта рада. Такође, државне политике

¹⁷ N.G.Mankiw, (2015), оп.цит. стр. 593.

¹⁸ Mankiw, N. G. *Principles of Economics*, 9th edition. Cengage Learning, (2021), стр.567-573.

¹⁹ Ibid.

које подстичу развој нових индустрија у погођеним регијама могу бити од користи у смањењу структурне незапослености.²⁰

Циклична незапосленост је директно повезана са економским циклусима и флукуацијама укупне економске активности. Током периода економског раста, тражња за робом и услугама се повећава, што доводи до повећања запослености и смањења стопе незапослености. Супротно томе, током рецесије, економска активност опада, што смањује тражњу за радном снагом и доводи до повећања броја незапослених.

Циклична незапосленост је обично привремена и има тенденцију да се смањује како се економија опоравља. Међутим, продужене рецесије могу довести до економских и социјалних последица, као што су смањење животног стандарда, повећање сиромаштва и дугорочне последице по радну снагу.

Антикризне мере, као што су фискални и монетарни подстицаји, играју кључну улогу у борби против цикличне незапослености. Владе често примењују политике које стимулишу економску активност, као што су повећање јавне потрошње или смањење пореза, како би ублажиле ефекте рецесије и смањиле цикличну незапосленост.²¹

Сезонска незапосленост је повезана са сезонским обрасцима у одређеним индустријама, као што су пољопривреда, туризам, грађевинарство и риболов. Овај тип незапослености настаје услед варијација у тражњи за радном снагом које су везане за годишње доба или специфичне периоде у години. На пример, туристичка индустрија може имати повећану тражњу за радницима током летње сезоне, док у зимском периоду та тражња опада.

Иако сезонска незапосленост има цикличан карактер разликује се од цикличне незапослености по томе што је предвидљива и специфична за одређене индустрије. Радници у индустријама које су подложне сезонским променама често морају да проналазе алтернативне изворе прихода током периоде ниске тражње или да се привремено запошљавају у другим секторима.

Политике које могу ублажити сезонску незапосленост укључују програме сезонског запошљавања, развој вишенаменских вештина и подстицаје за раднике да прелазе у друге индустрије током периода слабе активности у њиховој примарној области рада.²²

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

Подела незапослености на фрикциону, структурну, цикличну и сезонску представља широко прихваћен оквир за разумевање различитих аспеката овог феномена. *Мишљења смо да у савременом економском контексту, ова класификација може бити проширена или преиспитана како би се обухватиле нове појаве и изазови на тржишту рада.*

2. Настанак и развој осигурања за случај незапослености

У индустријски најразвијенијим земљама, где је успостављена заштита незапослених, системи осигурања за случај незапослености еволуирали су из раних облика подршке који датирају из далеке прошлости. Током времена, ова врста заштите пролазила је кроз значајне и вишеструке промене.²³

Први развојни аспект се односи на институционалну еволуцију. У почетним фазама, заштиту незапослених су пружале установе приватног карактера као што су добротворне организације, синдикалне касе за осигурање засноване на принципу приватног осигурања и приватне агенције за запошљавање. Крајем 19. и почетком 20. века дошло је до постепене "етатизације" ове области, што је значило да су локалне власти, а касније и државни органи, преузели водећу улогу у борби против незапослености. Државни органи постали су централни субјекти у заштити незапослених, мада организациони облици и природа ових институција варирају у различитим земљама.²⁴

Други аспект односи се на технике пружања заштите. Првобитно су се разматрале три основне технике: социјална помоћ, социјално осигурање и социјална сигурност. Системи заштите су додатно компликовани избором између обавезних и добровољних механизма. Поређење различитих приступа и решења у националним законодавствима и међународном праву има за циљ да утврди постојање потенцијалне законитости у оквиру разноврсности ових решења. Посебан акценат је стављен на усклађеност нашег права са глобалним трендовима у заштити незапослених.²⁵

2.1. Историјски осврт на развој осигурања за случај незапослености

Настанак и развој права по основу незапослености, као и сама институција Осигурања за случај незапослености која чини велики део ових права од свог постанка

²³ А. Петровић оп.цит.105-106.

²⁴ Ibid стр. 106.

²⁵ Ibid.

па све до данашњег дана имали су свој дугачак развојни пут. Њихов зачетак уско се везује за борбу радничке класе за побољшање животних и радних услова.²⁶

Незапосленост углавном иде „руку под руку“ са сиромаштвом, иако не можемо тврдити да се сваки сиромах може сматрати незапосленим. Сиромах да би био незапослен, мора бити пре свега радно способан. Заштиту „незапослених“ налазимо чак и у робовласничком друштву с тим да је сам пут и развој система заштите био мукотрпан и дуг.²⁷

Заштита социјално угрожених категорија становништва, од којих се овде превасходно фокусирамо на незапослене, пружана је у различитим облицима и на различите начине, јер је одувек било несрећа, неправди и неједнакости. Одувек је постојала потреба за изједначавањем очигледне неједнакости и заштитом у корист слабијих и друштвено осетљивих категорија. „Заштита незапослених варирала је од једне земље до друге, од једног народа до другог, од једног друштвеног система до другог, и увјек била условљена степеном друштвеног, економског, културног и др. развитка“.²⁸

У најстаријим друштвима и државама, свака врста помоћи и заштите лица у стању потребе или нужде уско се везивала за веру, верска схватања и учења. „Добročинство и помоћ коју пружају појединци или организације у стању нужде или потребе верска је дужност и обавеза“.²⁹ Добročинство означава намерно остварење једног унапред постављеног циља. Друго обележје добročинства јесте љубав према своме или своме ближњему.³⁰ „Добročинство (добро чинити) јесте посебан облик помоћи у коме добročинитељ (добротвор) даје, дарује милорад сиромашу у стању потребе, у првом реду због саосећања с његовом боли, патњом, трпљењем. Оно је човечно дело добročинитеља, тј. онога који има срца, самилости и саосећања према ближњему. Добročинство је морална делатност и искључује давање милорада из користољубља“.³¹

Када говоримо о *робовласничком друштву*, ту се најчешће наводе прилике и односи из времена старог Египта, Вавилоније, старе Грчке и древног Рима. Иако су подаци из овог времена малобројни и оскудни, већ ту се, може се рећи, примећују почеци настајања нових критеријума за стицање помоћи, а то су способност, односно

²⁶ Р. Лале оп.цит. стр. 44.

²⁷ Ibid.

²⁸ М. Ступар *Социјална политика* цит. у Р. Лале стр. 44.

²⁹ А. Равнић *Развојни пут заштите незапослених* цит. у Р. Лале. стр.45.

³⁰ М. Ступар *Социјална политика* оп.цит. према Р. Лале стр. 44.

³¹ А. Равнић, *Основе радног права – домаћег, упоредног, међународног*, цит.према Р. Лале, стр.45.

неспособност за рад. Стога, с правом се говори да је добротворство из робовласничког друштва „камен темељац“ савремених система осигурања за случај незапослености.³²

Од највећих и најмоћнијих добротворитеља издваја се *хришћанска црква* која је делила милосрђе сваком у стању потребе, сваком сиромашу не узимајући у обзир да ли је био способан за рад или не, те је питање заштите тих лица показало одсуство конструктивне, рационалне и за то праве социјално-политичке концепције и социјалне акције.³³

За разлику од добротворства, носиоц *јавне помоћи* је држава или јавна установа, или јавна власт. Циљеви јавне помоћи првенствено су социјалне, економске и политичке природе. Јавна помоћ постоји од кад постоји држава, њу познаје и античко и новије доба. Још код старих Грка, обавезна социјална помоћ пружала се сиромашним лицима само ако су она неспособна за рад. Свакако је за нас најзанимљивије да се јавна помоћ у старој Грчкој пружала давањем рада и средстава. Док су Дракон и Солон у старој Грчкој кажњавали оне који су избегавали да раде, стари Рим је имао негативан морални став према раду. Цели систем социјалне акције у том систему је био је изграђен на ставу да је слободног човека срамота да ради као радник или занатлија.³⁴ То је био разлог да се цели систем социјалних давања у Риму своди на материјалном обезбеђивању свих слободних грађана који нису имали своје приходе, без обзира на чињеницу да ли су били сподобни или не за рад. У Асирији и Вавилонији „социјална заштита састојала се у пружању рада и организовању радова као метода заштите, а не само у пружању непосредних социјалних престација“.³⁵

Из развоја установе јавне помоћи уочљиво је да је њен носилац општина или град и да је финансирана добровољним доприносима. Са гледишта незапослености, сви сиромаси су се делили на оне радно способне и оне који то нису. За оне који су способни за рад, био је предвиђен принудни рад као облик „јавне помоћи“.³⁶

Осигурање за случај незапослености представља посебан облик заштите радника, који се убраја у основне мере социјалне сигурности. Након Другог светског рата, проблем незапослености постао је све израженији на глобалном нивоу, што је довело до тога да Међународна организација рада (МОП) 1952. године усвоји *Конвенцију о минималним стандардима социјалне сигурности*. Један њен сегмент

³² Р. Лале, оп.цит. стр. 45-47.

³³ Ibid. стр. 48.

³⁴ Д. Лакићевић, *Развој социјалне политике* у Р. Лале, стр.49.

³⁵ М. Ступар у Р. Лале. стр.50.

³⁶ А. Равнић у Р. Лале. стр. 50.

посвећен је искључиво правима радника у случају незапослености. До данас, ову Конвенцију ратификовало је више од 105 земаља, међу којима је и Југославија, што потврђује значај питања која она регулише, нарочито у вези са заштитом незапослених радника. Према одредбама Конвенције, право на новчану накнаду за случај незапослености имају сва лица способна за рад која су, без своје кривице, остала без посла и не могу да пронађу запослење. Осим тога, незапосленим радницима се обезбеђује и приступ здравственој заштити, док новчана накнада треба да им омогући покривање основних животних трошкова и пружи привремену финансијску сигурност.³⁷

Пратећи историјски ток, *крупне реформе радног и социјалног права* јављале су се за време велике економске кризе тридесетих година XX века у САД-у и Европи што је за последицу имало интервенционистички концепт Рузвелтовог New Deal-а у САД, и до унапређења и развоја радног законодавства (Вагнеров закон, Закон о социјалној сигурности из 1935) и до пружање подршке развијеним демократским државама Европе, што је даље утицало на развој радног законодавства. Са друге стране појава тоталитарних режима у Немачкој (национал-социјализам) и Италији (фашизам) узроковала је ограничење или укидање фундаменталних социјалних права и слобода (нпр. слободе удруживања, слободног колективног преговарања и др.).³⁸

У оквиру Европске уније, Лисабонски уговор предвиђа подељену надлежност са државама чланицама у области Социјалне политике дефинисане уговором, као и област економске, социјалне, и територијалне кохезије. У погледу политике у области запошљавања, образовања, професионалног оспособљавања, младих и спорта, Унија подржава координацију (националних) политика запошљавања утврђивањем смерница као и допуњавањем активности држава чланица.³⁹

Савремени изазови европских интеграција у погледу социјалне политике ЕУ условљавају дубоке промене у свери рада и живота грађана Уније што све даље у извесној мери утиче на трансформацију Европског социјалног модела. У стварању доприноса посебно се истичу два документа: Зелена књига о модернизацији радног права у сусрет изазовима 21. века (2006) и Саопштење о заједничким начелима и

³⁷ Б. Шундерић, *Право Међународне организације рада*, у Б.Латковић, *Заштита незапослених лица посредством билатералних споразума о социјалном осигурању, са посебним освртом на споразуме које је закључила Република Србија и њихову ратификацију*, Радно и социјално право 2/2015, стр.208.

³⁸ Б. Лубарда, *Социјална права и економска криза*, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, (2009) стр.17.

³⁹ Ibid. стр.22.

флексигурности (2007). Комисија је инаугурисала концепт флексигурности као алтернативу традиционалном Европском социјалном моделу.⁴⁰

Концепт флексигурности је усвојен као израз све израженије либерализације европског тржишта рада, ширењем значаја флексибилних облика запошљавања и радног ангажмана. Зелена књига о модернизацији радног права отворила је дебату у ЕУ о реформи радног законодавства у циљу Лисабонске стратегије о расту и запошљавању,⁴¹ све у циљу економског раста, више стопе запослености и бољим условима рада уопште. Репформа радног законодавства треба да води већој прилагодљивости запослених и послодавца. Прилагодљивост радника постиже се бољим образовањем и професионалним оспособљавањем (обуком) радне снаге.⁴² Такође, европско тржиште рада треба да се суочи са изазовима усклађивања више флексибилности (у запошљавању и на раду) афирмисањем разних нестандартних видова запошљавања (insiders-outsiders), с једне и потребом за остваривање сигурности (примања зараде), релативне стабилности запослења, пристојних услова рада и живота са друге стране.⁴³

За разлику од стандардног облика радног односа којим се обезбеђује већа сигурност запослења услед законодавног оквира који пружа заштиту запосленима (оправдан разлог за отказ, уговора о раду, минималног отказног рока, сложеног поступка отпуштања и др.), нестандартни облици запошљавања пружају мање сигурности запослења и мање извесности радних и животних услова. То доводи до истовремене потребе за већом флексибилношћу запошљавања и радног ангажовања уз истовремену заштиту радника у нестандартним облицима радног ангажовања. У извесној мери, помирење ова два захтева постигнуто је закључивањем европских оквирних уговора о раду са непуним радним временом, о раду на одређено време, раду од куће. Зелена књига указује на то да концепт флексигурности укључује доживотно учење, мере активне политике запошљавања, флексибилнија правила у области социјалног осигурања тј сигурности за оне раднике који прелазе из једног у други режим флексибилног радног ангажовања, односно који из режима флексибилног радног ангажовања прелазе у режим привремене незапослености, и *vice versa*.⁴⁴

⁴⁰ Ibid. стр.23.

⁴¹ Лисабонска стратегија је документ усвојен 2000. године од стране Европског савета, како би се дефинисали циљеви ЕУ усмерени ка јачању запослености, економским реформама и социјалној кохезији, као делу економије засноване на знању.

⁴² *Green Paper on Modernisation of labour Law*, European Commission, 2006., стр.3.

⁴³ Б. Лубарда, оп.цит., стр.23.

⁴⁴ Ibid. стр.24.

Захтев за већом запосливости (*employability*) захваљујући професионалном оспособљавању, новим вештинама, додатном раду – тзв. доживотном учењу у корелацији је са квалитетом образовног система. Већа запосливост условљава већу децентрализацију (јавних) служби за запошљавање, што потврђује искуство Данске и Финске са регионалним службама за запошљавање. Наиме, децентрализација (националне) службе за запошљавање омогућава бољу антиципацију социјалних тешкова: тражење за радом преквалификације, доквалификације, професионалне оријентације, финансијске помоћи у случају реорганизације и модернизације, тешњу сарадњу са социјалним партнерима на регионалном и локалном нивоу.⁴⁵

Ако систем осигурања за случај незапослености не би постојао, ниво незапослености би вршио већи притисак на смањење плата, јер би радници били склонији прихватању слабије плаћених послова.⁴⁶

Како би се ублажиле последице раста сиромаштва у условима глобалне економске кризе предузима се низ мера у области социјалног осигурања за случај незапослености. С тим у вези је у Француској повећан износ новчане накнаде за незапослене са 60% на 75% раније/просечне/зараде, а додатне накнаде за незапослене предвиђа и Немачка. У САД више од 5,5 милиона добија помоћ за незапослене (за највише 39 недеља), која је повећана са 25 долара седмично.⁴⁷

2.2. Системи осигурања за случај незапослености у савременом друштву

Системи социјалног осигурања и социјалне сигурности су фундаментални елементи у структури заштите незапослених у савременим друштвима. Осигурање за случај незапослености, као производ социјалне политике индустријализованих држава, обухвата различите облике организације и примене. У теорији и пракси разликујемо неколико савремених система и њихове комбинације. Као примарни се истиче *систем социјалног осигурања за случај незапослености*. Одмах затим наилазимо и на *систем факултативног осигурања* који се састоји у томе да је ствар личног избора запослених и њихових послодаваца који су вољни да плаћају одређене доприносе. У пракси постоји и *мешовити систем* када је осигурање комбиновано тако да одређени број радника обавезно ступа у чланство осигурања, док се другој категорији радника пружа само

⁴⁵ Ibid. стр.26.

⁴⁶ S. Marston *The Impact of Unemployment Insurance on Job Search*, Brookings Papers on Economic Activity (1975), стр.36.

⁴⁷ Ф. Штиблар, *Утицај глобалне кризе на Црну Гору и Западни Балкан*, у Б.Лубарда оп.цит.. стр.39.

могућност осигурања. Још једна, посебна врста осигурања је осигурање за случај незапослености које спроводе посебне благајне, засноване, углавном, на професионалном принципу.⁴⁸

Почетак савремених система осигурања за случај незапослености датира из раних деценија 20. века. Један од првих закона о обавезном осигурању радника против незапослености донет је у Енглеској 1911. године. Њиме су уведена начела социјалне одговорности и трипартитног финансирања, где учествују радници, послодавци и држава. Модел Енглеске следили су друге државе попут Италије, Аустрије и Немачке. У Југославији је систем осигурања за случај незапослености постао оперативан тек након Другог светског рата, на принципима обавезног социјалног осигурања.⁴⁹

Обавезно социјално осигурање за случај незапослености преовладава у савременом друштву као основни вид заштите незапослених лица у индустријски развијеним земљама. Око три четвртине ових земаља примењује обавезно осигурање које обухвата широк круг осигураника. У Данској и Шведској, међутим, осигурањем управљају добровољни синдикални фондови уз државне субвенције.⁵⁰

Социјално осигурање за случај незапослености има неколико кључних карактеристика. Прво, оно је углавном обавезно и аутоматски се примењује са заснивањем радног односа, док је добровољно осигурање изузетак. Друго, закон прецизно одређује ризик незапослености и статусе који омогућавају стицање својства осигураника, при чему права припадају само онима који испуњавају те услове. Треће, систем почива на начелима узајамности и солидарности осигураника, а обим права зависи од уплата доприноса и висине плате. На крају, осигурање се финансира доприносима који имају парафискални карактер, уз учешће осигураника, послодаваца и државе, кроз бипартитне или трипартитне моделе финансирања.⁵¹

У развијеним земљама тржишне економије, системи осигурања у случају незапослености разликују се у начину функционисања, организацији, финансирању, као и у нивоу и обиму заштите коју пружају. Ове варијације показују да економска развијеност сама по себи није пресудан фактор при избору одређеног модела осигурања. Напротив, на ове одлуке утиче низ других елемената, као што су јачина

⁴⁸ А. Петровић оп.цит., стр. 106-107.

⁴⁹ Ibid. стр. 108.

⁵⁰ Ibid. стр. 109.

⁵¹ Ibid. стр. 109-110.

синдикалног покрета, идеологије и праксе доминантних политичких странака, друштвене и политичке традиције, као и културни, религијски и обичајни обрасци.⁵²

У систему осигурања за случај незапослености, као и у другим областима социјалног осигурања, постоје одређени заједнички елементи. Они обухватају популацију која је обухваћена осигурањем, права која произилазе из система, услове за њихово стицање и коришћење, као и механизме финансирања и управљања. Анализом и поређењем ових аспеката могу се утврдити сличности и разлике између различитих модела осигурања. Ови општи стандарди нису само резултат националних законодавних оквира, већ су утемељени и у међународним нормама, које су дефинисане у конвенцијама, декларацијама и другим актима међународних организација, попут Међународне организације рада и Организације Уједињених нација.⁵³

У оквиру система социјалног осигурања, *осигурано лице је радник*. Уколико дође до престанка радног односа, а да томе није допринео сопственом вољом или кривицом, стиче статус корисника права из осигурања за случај незапослености. Овај облик осигурања заснован је на законској обавези, што значи да радник постаје осигурано лице не својом одлуком, већ на основу законских прописа. Поред општег система осигурања, у одређеним случајевима постоје и посебни законски оквири који се односе на специфичне категорије радника. Ипак, са становишта осигураног лица, они немају посебан значај, јер им је основна сврха дефинисање специфичних права и обавеза за поједине групе запослених. Општи законски систем осигурања за случај незапослености, у основи, може обухватити све раднике или само одређене категорије запослених. У нашем правном систему, овај облик осигурања примењује се на све запослене, без обзира на институцију у којој су ангажовани. Овај закључак произилази из дефинисања корисника новчане накнаде и субјеката обавезе уплате доприноса. Поред општег система, постоји и ограничени законски систем, који се односи на конкретне категорије радника, а не на све запослене. Искључење појединих група радника из овог система врши се на основу различитих критеријума, као што су врста делатности, величина предузећа, облик радног односа, висина зараде и други фактори.⁵⁴

Поред обавезног осигурања за случај незапослености, које обухвата претходно поменути општи и посебни систем, у неким земљама постоји и *добровољно осигурање*

⁵² Ibid. стр. 111.

⁵³ Ibid. стр. 111-112.

⁵⁴ Ibid. стр. 112-116.

као допунски механизам за заштиту од незапослености. Овај облик осигурања омогућава шири круг осигураних лица, укључујући и оне који нису обухваћени обавезним осигурањем.⁵⁵

У појединим државама влада подржава ове програме како би подстакла раднике и послодавце на учешће у добровољном осигурању. На пример, у Француској синдикати и организације послодаваца могу формирати посебне фондове ради заштите радника од незапослености. Ипак, држава прописује одређене услове за рад ових фондова, спроводи надзор над њиховим функционисањем и у појединим случајевима пружа финансијску подршку. Сличан систем постоји и у Холандији, где су формирани добровољни фондови за осигурање од незапослености за специфичне категорије радника, као што су запослени у трговачкој морнарици. Ови фондови функционишу на сличним принципима као француски модели.⁵⁶ Други облик добровољног осигурања заснива се на законској могућности да радник приступи обавезном систему социјалног осигурања чак и ако не испуњава или је престао да испуњава услове за обавезно осигурање. Ова могућност постоји у Канади и Немачкој, где је омогућено да радници који испадну из обавезног осигурања наставе да учествују у систему на добровољној основи. У Сједињеним Америчким Државама послодавци са мањим бројем запослених имају могућност да се прикључе државном систему осигурања за случај незапослености, што представља још један вид флексибилног приступа заштити радника.⁵⁷

Финансирање шема осигурања за случај незапослености може бити колективно покривено од стране радника, послодаваца и владе путем радних доприноса или пореза. Ипак, постоје бојазни да превише великодушне исплате (у погледу износа накнаде или њеног трајања) могу створити негативне подстицаје за учешће на тржишту рада и повећати резервисане зараде.⁵⁸

Критичари система тврде да осигурање смањује или у потпуности елиминише економски притисак незапослености на раднике, што доводи до тога да дуже остају незапослени, замењујући рад трагањем за послом или доколицом Већа добробит радника захтева пажљиво балансирање између предности одржавања прихода на

⁵⁵ Уп.: Упоредни преглед система социјалне сигурности у А. Петровић, оп.цит. стр.116.

⁵⁶ Види: Conference europeenne у А. Петровић оп.цит. стр.116.

⁵⁷ Види: *Social Security in New Zealand*, International Social Security, Geneva, 1971, 6p. 1. стр. 39. и 47-48.

⁵⁸ А. Asenjo, С. Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, International Labour Office, (2019), стр.13.

одређеном нивоу и подстицаја на тражење посла у односу на потенцијалну тенденцију да овај програм повећа незапосленост.⁵⁹

Систем осигурања за случај незапослености постоји како би обезбедио привремену делимичну замену прихода током невољне незапослености. Док пружа ову финансијску подршку, он ствара одређене дестимулативне ефекте, те се стога законодавци морају позабавити реформама система које могу ублажити ове негативне ефекте. Реформе би морале да се фокусирају на ублажавање неповољних реакција како запослених, тако и послодаваца, посебно у погледу исплате и финансирања осигурања за случај незапослености.⁶⁰

Осигурање за случај незапослености доприноси економској стабилности тако што умањује утицај неочекиваних економских промена и смањује флукуације укупног дохотка, запослености и потрошње. Овај механизам функционише јер осигурање омогућава незапосленима да одрже одређени ниво прихода, што доприноси континуитету потрошње и спречава нагле падове агрегатне тражње. На тај начин, осигурање за незапослене делује као аутоматски стабилизатор, ублажавајући ефекте економских криза и подстичући бржи опоравак тржишта рада.⁶¹

II. ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА У НАЦИОНАЛНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Институционални оквир за заштиту права незапослених лица

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије (у даљем тексту: министарство) представља централну институцију у систему социјалне заштите права незапослених лица. Ово министарство је надлежно за креирање и спровођење законодавног оквира који регулише тржиште рада, мере запошљавања и права незапослених, у складу са *Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености*.⁶²

У складу са законом и подзаконским актима, Министарство има одређене надлежности у области заштите права незапослених лица. Пре свега, Министарство је

⁵⁹ S. Marston, оп.цит. стр.14-15.

⁶⁰ S. A. Wandner, *Transforming Unemployment Insurance for the Twenty-First First Century: A Comprehensive Guide to Reform*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research (2023), стр. 97.

⁶¹ M. Di Maggio, A. Kermani, *The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer*, Harvard business school (2016), стр.2.

⁶² Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Сл. гласник РС, број 36/09,88/10, 38/15, 113/17, 113/17 - др. закон и 49/21.

надлежно за доношење и спровођење прописа у области запошљавања и заштите права незапослених, на који начин се учествује у изради националних стратегија и акционих планова у области запошљавања, којима се дефинишу смернице за побољшање тржишта рад. Даље, министарство координира рад институција у систему запошљавања и то рад Националне службе за запошљавање, агенција за запошљавање и Савета за запошљавање, чиме обезбеђује ефикасност спровођења мера активне политике запошљавања. Регулисањем права незапослених лица, министарство одређује услове за остваривање права на новчану накнаду за случај незапослености, програме преквалификације и додатног образовања, као и друге видове подршке незапосленима. И на крају, министарство врши инспекцијски надзор над спровођењем закона у области рада и запошљавања, како би се осигурало поштовање радних права и стандарда.⁶³

Министарство је организовано у више сектора, међу којима је и сектор за рад и запошљавање, који формулише мере запошљавања, прати кретања на тржишту рада и предлаже унапређење система социјалне заштите за незапослене. Сектор за социјалну заштиту управља системом помоћи најугроженијим категоријама становништва, укључујући и незапослене особе које немају друге изворе прихода. Инспекторат за рад, је надлежан у вршењу надзора над спровођењем прописа у области радних односа и запошљавања, чиме доприноси спречавању неправилности и злоупотреба у односу на незапослена лица.⁶⁴

Министарство тесно сарађује са Националном службом за запошљавање (НСЗ), која је надлежна за посредовање у запошљавању, спровођење активних мера запошљавања и исплату новчане накнаде за незапослене. Такође, важну улогу у систему имају акредитоване агенције за запошљавање, као и Савет за запошљавање, који учествује у креирању националних и локалних политика у овој области.⁶⁵

Национално законодавство Републике Србије регулише институционални оквир за заштиту права незапослених лица кроз Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Чланом 7. Закона као главни носиоци послова запошљавања истичу се Национална служба за запошљавање и агенције за запошљавање, док се као саветодавно тело установљава Савет за запошљавање.

Чињеница је међутим да се у Републици Србији као носиоци послова запошљавања појављују и други субјекти, чије активности на пословима запошљавања

⁶³ Закон о министарствима Сл. гласник РС, број 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон, чл. 19.

⁶⁴ <https://www.minrzs.gov.rs/sr/struktura/sektori/sektor-za-rad-i-zaposljavanje>

⁶⁵ Ibid.

тренутно нису регулисане Законом. Као најзаступљеније можемо поменути иностране агенције за запошљавање, онлајн портали за запошљавање студентско-омладинске задруге, агенције за привремено запошљавање као и организације цивилног друштва (ОЦД).⁶⁶

Иако је институционални оквир за заштиту незапослених у Србији у великој мери усклађен са стандардима Европске уније и Међународне организације рада, постоје одређени изазови у његовој примени. Кључни проблеми односе се на недостатак средстава за финансирање активних мера запошљавања, недовољну ефикасност програма преквалификације и доквалификације, непотпуну примену мера контроле рада „на црно“ и потребу за бољом сарадњом између институција и приватног сектора у подстицању запошљавања. *Мишљења смо да је у наредном периоду неопходно унапређење система подршке незапосленима кроз увођење иновативних програма запошљавања, бољу сарадњу са привредом и додатна улагања у мере активне политике тржишта рада.*

1.1. Национална служба за запошљавање

Национална служба за запошљавање је кључна институција у систему запошљавања и осигурања за случај незапослености у Републици Србији. Она је одговорна за спровођење активности које се односе на посредовање у запошљавању, осигурање незапослених лица и остваривање њихових права, као и вођење званичних евиденција у овој области. Поред основних задатака, Национална служба обавља и низ стручних, организационих, управних, економско-финансијских и других општих послова који су од значаја за ефикасно функционисање система запошљавања и осигурања за случај незапослености.

Седиште Националне службе за запошљавање налази се у Крагујевцу. Као правно лице, она има статус организације за обавезно социјално осигурање и уписана је у регистар надлежног органа у складу са законом. Да би обезбедила што ефикаснију примену својих надлежности, у оквиру Националне службе формиране су Покрајинска служба, филијале и друге унутрашње јединице чији је рад дефинисан општим актом ове институције.⁶⁷

⁶⁶ М. Рељановић, С. Брадаш, В. Шћекић, *Ex Post анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, Београд, 2023, стр.13.

⁶⁷ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл. 8.

Национална служба има обавезу да послодавцима и лицима која траже запослење пружа релевантне информације о важећим законима, подзаконским актима, колективним уговорима и другим општим правним документима који регулишу област запошљавања и осигурања за време незапослености. Поред тога, она пружа стручне савете у вези са остваривањем права и испуњавањем обавеза, као и помоћ у вези са попуњавањем и подношењем одговарајућих образаца и документације неопходне за остваривање права у систему запошљавања.⁶⁸ Овим активностима Национална служба значајно доприноси остваривању стабилног и транспарентног система запошљавања, пружајући подршку и послодавцима и незапосленим лицима у процесу проналажења адекватног радног ангажмана.

Организација и управљање Националном службом за запошљавање у Србији регулисани су кроз њене главне органе – Управни одбор и директора.⁶⁹ Управни одбор, који се састоји од седам чланова, именује Влада, при чему четири члана, укључујући председника, предлаже министар надлежан за запошљавање, док три члана предлаже Социјално-економски савет. Чланови Управног одбора именују се на мандат од четири године, а одлуке доносе већином гласова.⁷⁰ Овај орган доноси кључне акте, попут статута, годишњег програма рада и финансијског плана, те одлучује о пословању и коришћењу средстава у складу са законом, док Влада даје сагласност на најважније документе.⁷¹ Управни одбор је такође одговоран за подношење редовних извештаја Министарству и Влади.⁷²

Директор Националне службе, ког именује и разрешава Влада на четворогодишњи мандат, одговоран је за руковођење институцијом у складу са одлукама Управног одбора.⁷³ Поред организовања рада и пословања, он представља и заступа Националну службу, доноси акт о организацији и систематизацији послова, руководи радом запослених, одлучује о избору директора филијала по спроведеном јавном конкурсима и обавља друге послове у складу са законом.⁷⁴

На територији аутономних покрајина функционише Покрајинска служба, чијег директора именује Управни одбор на предлог надлежног органа покрајине. Директор Покрајинске службе учествује у раду Управног одбора и предлаже кандидате за

⁶⁸ Ibid, чл. 9.

⁶⁹ Ibid, чл. 11.

⁷⁰ Ibid, чл. 12.

⁷¹ Ibid, чл. 13.

⁷² Ibid, чл. 14.

⁷³ Ibid, чл. 15.

⁷⁴ Ibid, чл. 16.

директоре филијала у оквиру покрајине. Овај механизам омогућава одређени степен децентрализације у оквиру система запошљавања, али и даље задржава централну улогу Владе у именовању руководства.⁷⁵

Запослени у Националној служби обављају послове у складу са законом, статутом и општим актима, а лица која раде на пословима запошљавања морају имати положен испит за рад у овој области. Институција је у обавези да организује програм увођења у посао, као и стално стручно усавршавање и проверу стручне оспособљености запослених.⁷⁶ *Мишљења смо* да овај приступ указује на тежњу ка професионализацији и стандардизацији услуга које пружа Национална служба за запошљавање, чиме се осигурава конзистентност и квалитет у спровођењу политика запошљавања.

У контексту утицаја на ефикасност политика запошљавања и институционалне капацитете за смањење незапослености, *мишљења смо* да се централизована природа именовања руководства може сагледати као потенцијална предност у погледу доследности политика, али и као могући извор политичког утицаја. Децентрализовани елементи у аутономним покрајинама указују на потребу за флексибилнијим приступом прилагођеним специфичним тржишним условима, као и на неопходност у прерасподели послова ради што ефективнијег и учинковитијег ангажмана.

Систем стручног усавршавања и сертификације запослених у Националној служби за запошљавање (НСЗ) Србије има за циљ да обезбеди висок ниво компетенција и ефикасности у пружању услуга запошљавања. Према подацима из 2018. године, НСЗ је спровела интерну сертификацију за 88% својих саветника за запошљавање, што указује на значајан напор у унапређењу стручности особља.⁷⁷

Увођењем Закона о одређивању броја запослених у јавном сектору 2015. године,⁷⁸ Национална служба за запошљавање (НСЗ) је морала да смањи број запослених, што је резултирало отпуштањем око 80 радника и смањењем броја саветника за запошљавање због одласка у пензију и забране запошљавања. Ипак, како би се очувао квалитет услуга, НСЗ је 2016. Године ангажовала 18 нових саветника, док је 2017. Године запослено још 165 људи на одређено време. У периоду од 2018–2019. године настављено је са стручним обукама и увођењем сертификације саветника, што је допринело унапређењу квалитета услуга, посебно у сарадњи са послодавцима и

⁷⁵ Ibid, чл. 17.

⁷⁶ Ibid, чл. 18.

⁷⁷ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, EX-POST анализа ефеката националних акционих планова запошљавања за период 2017–2018. године стр. 20.

⁷⁸ Закон о начину одређивања броја запослених у јавном сектору, Службени гласник РС број 68/15).

саветовању особа са инвалидитетом. До краја 2019. године било је запослено 613 саветника, а оптерећење по саветнику смањено је што је позитиван тренд.⁷⁹

Ипак, поред позитивног тренда смањење оптерећености саветника који је у великој корелацији са квалитетом пружања услуга, може се наслутити очигледно постојање потреба за даљим улагањем у стручне обуке и програме мотивације запослених, посебно оних на одређено време, како би се смањила флукуација особља и избегли додатни трошкови обуке нових запослених. Као један од предлога за даље унапређење навели бисмо то да мотивациони програми укључе боље услове рада, право на обуке, могућност напредовања и стабилније облике запослења за саветнике са високим перформансама, што би осигурало континуитет и ефикасност услуга запошљавања.⁸⁰

1.2. Агенције за запошљавање

Приватне агенције за запошљавање су субјекти приватног права који на тржишту рада повезују потенцијалне послодавце и раднике, без стицања статуса учесника у радном односу. Оне често делују као предузетници или приватна предузећа која, на основу уговора и уз накнаду, предузимају активности које олакшавају или убрзавају процес запошљавања.⁸¹

Агенције за запошљавање могу основати правна и физичка лица и оне обављају различите активности у области запошљавања. Оне пружају информације о могућностима и условима запошљавања, посредују у запошљавању како у земљи тако и у иностранству, спроводе професионалну оријентацију и саветовање о планирању каријере, те реализују одређене мере активне политике запошљавања на основу уговора са Националном службом за запошљавање. Међутим, агенције немају овлашћење да се баве запошљавањем малолетних лица нити запошљавањем на пословима са повећаним ризиком, у складу са важећим прописима. Такође, током трајања штрајка, агенције не смеју да посредују у запошљавању на позицијама учесника штрајка, осим у случајевима када је обезбеђен минимум процеса рада у складу са законом.⁸²

⁷⁹ Влада Републике Србије, EX-POST анализа националне стратегије запошљавања за период 2011–2020. стр. 93-94.

⁸⁰ Ibid, стр.94.

⁸¹ Б. Урдаревић, Улога и значај агенција за запошљавање у правном систему Републике Србије, Радно и социјално право 2/2023, стр.60

⁸² Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл.20.

Министарство издаје дозволу за рад агенцији на основу писменог захтева, под условом да агенција испуњава критеријуме у погледу просторне и техничке опремљености, као и стручне оспособљености запослених. Дозвола се може издати агенцији која има најмање једног запосленог са високом стручном спремом, док се под стручно оспособљеним лицем сматра особа са најмање средњом стручном спремом и положеним испитом за рад у запошљавању. Решење Министарства о издавању дозволе је коначно у управном поступку, а против њега се може покренути управни спор. Министар надлежан за послове запошљавања прописује детаљне услове за рад агенције, укључујући просторне и техничке услове, стручну оспособљеност запослених, као и програм, садржај, начин и висину трошкова полагања испита за рад у запошљавању. Министарство води регистар издатих дозвола.⁸³

Одређена лица не могу основати агенцију нити у њој обављати послове запошљавања. То укључује особе које су осуђиване за кривично дело на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци у периоду од три године након издржавања казне, осниваче агенције којој је одузета дозвола за обављање послова запошљавања у року од три године од дана одузимања дозволе, као и осниваче агенције којима је актом надлежног инспекцијског органа утврђено да као нерегистровани привредни субјект обављају послове запошљавања, у року од три године од дана доношења тог акта.⁸⁴

Након добијања дозволе, агенција се уписује у регистар надлежног органа, чиме стиче право да започне са радом. За обављање послова запошљавања на одређеној територији, агенција може формирати подручне јединице које морају испуњавати исте услове као и матична агенција.⁸⁵

Дозвола за рад агенције издаје се на период од пет година и може се продужити.⁸⁶ Министарство има овлашћење да одузме дозволу агенцији ако она престане да испуњава прописане услове или ако обавља послове запошљавања супротно закону. Дозвола се одузима и ако је оснивач агенције осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Агенцији којој је дозвола одузета из наведених разлога, нова дозвола се може издати након истека рока од три године од дана одузимања.⁸⁷

⁸³ Ibid, чл. 21.

⁸⁴ Ibid, чл. 22.

⁸⁵ Ibid, чл. 23.

⁸⁶ Ibid, чл. 25.

⁸⁷ Ibid, чл. 26.

Национална служба за запошљавање може, путем поступка јавних набавки, ангажовати агенцију за извршавање одређених послова запошљавања у складу са Споразумом о учинку. У таквим случајевима, права и обавезе Националне службе и агенције утврђују се уговором.⁸⁸

Данас се, може се рећи, све више ради на специјализацији агенција за запошљавање и њиховом посредовању у запошљавању у одређеној грани, делатности, професији. Неретко се агенције специјализују за запошљавање страних држављана, радника миграната а најчешће и посредовањем у запошљавању домаћих држављана у иностранству.⁸⁹

Приватне агенције за запошљавање делују као привредни субјекти са примарним циљем остваривања профита. Државе имају право да регулишу њихово деловање у складу са националним интересима, укључујући и могућност ограничавања њихових активности, посебно када је реч о запошљавању малолетних лица или радника на пословима са повећаним ризиком.⁹⁰ Стога, свака држава процењује у којој мери ће дозволити овим агенцијама да учествују у одређеним секторима запошљавања, имајући у виду да оне послују у приватном, а не јавном интересу.

Оптималан приступ подразумева успостављање партнерског односа између приватних агенција и јавних служби за запошљавање, где би сарадња била усмерена на заједничко решавање питања запошљавања. Ова сарадња је нарочито значајна на локалном нивоу, посебно у погледу интеграције осетљивих група на тржиште рада, као што су дугорочно незапослена лица или особе проглашене технолошким вишком. Иако постоји потенцијал за сарадњу између јавних служби и приватних агенција за запошљавање, у пракси Србије ове агенције често нису довољно заинтересоване, оспособљене или подстакнуте за такав вид сарадње. Уместо тога, њихова делатност је углавном усмерена на посредовање у запошљавању домаћих држављана у иностранству.⁹¹

1.3. Савет за запошљавање

Савет за запошљавање је саветодавно тело које се може основати на различитим нивоима територијалне организације у Републици Србији. На националном нивоу

⁸⁸ Ibid, чл. 27.

⁸⁹ Б. Урдаревић, оп.цит. стр.60.

⁹⁰ Р. Брковић, Приватне агенције за запошљавање – међународни, комунитарни и национални правни оквир, у Б. Урдаревић, оп.цит. стр.60-61.

⁹¹ Б. Урдаревић, оп.цит. стр.61.

Републички савет за запошљавање оснива Влада Републике Србије. На покрајинском и локалном нивоу, односно за територију аутономне покрајине или једне или више општина, савет могу основати надлежни органи територијалне аутономије и локалне самоуправе. У случају да се локални савет оснива за подручје више општина, његово оснивање се спроводи путем споразума између надлежних органа сваке од укључених јединица локалне самоуправе.⁹²

Републички савет за запошљавање има улогу саветодавног тела које пружа мишљења и препоруке оснивачу у вези са питањима од значаја за унапређење запошљавања. Ово обухвата разматрање планских докумената који регулишу јавне политике у области запошљавања, мере активне политике запошљавања, прописе из ове области, као и друга питања од интереса за запошљавање.⁹³

Састав Републичког савета чине представници оснивача, репрезентативних синдиката и удружења послодаваца, Националне службе за запошљавање и агенција за запошљавање, удружења од значаја за област запошљавања, посебно оних која се баве заштитом интереса незапослених лица (као што су особе са инвалидитетом, припадници националних мањина, учесници оружаних сукоба, жене, омладина и слично), као и стручњаци за област запошљавања.⁹⁴ Овакав састав очигледно омогућава свеобухватан приступ у разматрању и предлагању мера за унапређење запошљавања, узимајући у обзир интересе различитих актера на тржишту рада.

Идеја о постојању трипартитног органа који ће се бавити питањима везаним за тржиште рада, примарно би деловала као добра. Међутим, прикупљена мишљења о раду Републичког и Покрајинског савета током интервјуа са послодавцима и синдикатима, указују на то да је његов реални удео у креирању политике и прописа у великој мери дискутабилан, што би даље указало на потребу за успостављањем ауторитета и раду на подизању значаја ових тела, односно стварању атмосфере уважавања њихових ставова у оквиру консултативних процеса.⁹⁵

⁹² Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл.28.

⁹³ Ibid, чл. 29.

⁹⁴ Ibid, чл. 30.

⁹⁵ М. Рељановић и др., оп.цит., стр.11.

2. Нормативни оквир регулисања права незапослених лица у Републици Србији

Право на рад, по својој природи, спада у групу права која нису непосредно остварива. С обзиром на то, као супсидијарно решење јавља се осигурање за случај незапослености која није проузрокована кривицом појединца. Овај приступ одражава обавезу друштва да ствара услове за запошљавање незапослених, истовремено обезбеђујући материјалну сигурност онима који су без посла путем система осигурања за случај незапослености. Стога, право на рад не представља субјективно право у строгом смислу, већ служи као основа за успостављање одређених конкретних односа, било из радног односа, било у случајевима незапослености без кривице појединца.⁹⁶

Уставом Републике Србије⁹⁷ „јемчи се право на рад, у складу са законом“ као и то да „свако има право на слободан избор рада“, где су „свима под једнаким условима доступна радна места“. Такође Устав у истом члану прописује право на правну заштиту у случају престанка радног односа, ког се права не може одрећи.⁹⁸

У контексту социјалне заштите Уставом се гарантује право на накнаду у случају привремене незапослености,⁹⁹ које право је суштински разрађено и представља предмет детаљног регулисања и заштите посредством *Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености*. Ова права су усмерена на пружање финансијске подршке, подстицање активног тражења посла и олакшавање реинтеграције у тржиште рада.

Према овом закону, појам незапосленог лица и лица које тражи запослење обухвата специфичне категорије које имају своје правне и социјалне импликације. Незапослено лице је свако лице које има навршених 15 година живота до испуњавања услова за пензију (најкасније до 65 године живота) и које је способно и одмах спремно да ради, али није засновало радни однос нити на други начин остварило право на рад. Ово лице мора бити уписано у евиденцију незапослених и мора да активно учествује у тражењу запослења. Активно тражење запослења подразумева уредно испуњавање обавеза утврђених законом и индивидуалним планом запошљавања.¹⁰⁰

⁹⁶ Н. Тинтић, *Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)* у Р. Лале Р. *Позитивно правни третман незапослених радника у Републици Српској*, Радно и социјално право 2/2017 стр.50.

⁹⁷ Устав Републике Србије, Сл. Гласник РС бр.98/2006 и 115/2021.

⁹⁸ Ibid чл.60.

⁹⁹ Ibid чл. 69.

¹⁰⁰ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл.2.

Овај закон искључује одређене категорије лица из дефиниције незапослених. Редован ученик или студент основних студија до 26 година живота, лице којем мирују права из радног односа, и лице које је испунило услов за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, не могу се сматрати незапосленима у смислу овог закона.¹⁰¹ Прецизна дефиниција на овај начин омогућава јасно разграничење између различитих група на тржишту рада и олакшава креирање циљаних политика запошљавања.

Поред незапослених, закон препознаје и друге категорије лица која активно траже запослење. Ту спадају незапослени, запослени који тражи промену запослења и друго лице које тражи запослење. Запослени који тражи промену запослења је лице које је већ у радном односу или је на други начин остварило право на рад, али активно тражи ново запослење уз услов вођења на евиденцији лица која траже промену запослења. Друго лице које тражи запослење обухвата лица старија од 15 година која траже запослење, али која се не могу сматрати ни незапосленима ни запосленима који траже промену запослења.¹⁰² Оваква правна класификација лица која траже запослење омогућава бољу идентификацију и подршку различитим групама радника на тржишту рада, што је од суштинског значаја за прилагођавање мера подршке њиховим специфичним потребама.

Према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености Републике Србије, незапослена лица имају одређена права и обавезе. С једне стране, имају право на слободан избор занимања и запослења, могућност информисања о условима и приликама за запошљавање преко Националне службе за запошљавање и агенција, као и право на бесплатно коришћење њихових услуга. Такође, у сарадњи са Националном службом, незапослени утврђују индивидуални план запошљавања и учествују у мерама активне политике запошљавања у складу са тим планом. Поред тога, имају право на новчану накнаду током периода незапослености и друга права предвиђена законом.¹⁰³

С друге стране, незапослени су обавезни да активно траже посао, директно се обраћају послодавцима, учествују у изради и спровођењу индивидуалног плана запошљавања, као и у мерама активне политике запошљавања. Дужни су да прихвате понуђено одговарајуће запослење, образовање или обуку, редовно се јављају Националној служби и обавештавају је о свим променама које могу утицати на њихова

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid чл. 3.

¹⁰³ Ibid чл. 31.

права или обавезе. На захтев Националне службе, морају доставити доказе о испуњавању ових обавеза.¹⁰⁴

2.1. Право на новчану надокнаду

Право на новчану накнаду представља основно и неotuђиво – материјално право које се за случај незапослености обезбеђује осигураницима на начин и под условима предвиђеним важећом регулативом из ове области . По својој суштини, право на новчану надокнаду спада у материјална права, илити често називана „социјално-економским“ правима.¹⁰⁵ Право на новчану накнаду за случај незапослености представља кључно социјално-економско право које осигурава материјалну сигурност појединаца у периоду без запослења. Ово право је од суштинског значаја, јер за оне који су погођени ризиком незапослености, новчана накнада често представља примарни, а неретко и једини извор средстава за живот.

2.1.1. Услови за стицање права на новчану надокнаду

Материјално правни услови за стицање права на новчану надокнаду везани су разлоге престанка радног односа и трајање претходног стажа осигурања, односно за период за који је уплаћен допринос.¹⁰⁶

Право на новчану накнаду за случај незапослености условљено је испуњењем три кључна критеријума. Први критеријум односи се на претходни радни стаж осигураника, што одражава принцип да права из социјалног осигурања зависе од доприноса које је осигураник дао заједници. Други критеријум подразумева обавезу пријављивања незапосленог лица служби за запошљавање, чиме се наглашава да новчана накнада има смисла и оправдања само ако је прималац истовремено активан у тражењу новог запослења како би сопственим радом обезбедио средства за живот. Трећи критеријум је повезан са претходна два и предвиђа да право на новчану накнаду не може остварити лице коме је радни однос престао његовом вољом или кривицом. Важно је напоменути да новчана накнада није облик социјалне помоћи заснован на имовинском цензусу, већ субјективно право које произилази из система осигурања и

¹⁰⁴ Ibid чл. 32.

¹⁰⁵ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада* у Лале Р. *Позитивно правни третман незапослених радника у Републици Српској*, оп.цит. стр. 52.

¹⁰⁶ Лубарда Б. *Увод у радно право*, Универзитет у Београду Правни факултет, стр. 528.

претходног рада. Сходно томе, имовински цензус као предуслов за остваривање овог права је укинут важећим законодавством.¹⁰⁷

Према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености Републике Србије, у погледу стажа осигурања који је неопходно ради остваривања права на новчану накнаду наводи се да незапослено лице мора бити обавезно осигурано најмање 12 месеци, било непрекидно или са прекидима у последњих 18 месеци. Непрекидним осигурањем сматра се и период у којем је прекид обавезног осигурања краћи од 30 дана.¹⁰⁸

У погледу разлога престанка радног односа, односно престанка обавезног осигурања, незапослено лице стиче право на новчану накнаду само у случају нескривљеног престанка радног односа. Као нескривљени разлози за престанак радног односа наводе се:

1. отказ од стране послодавца и то: а) услед технолошких, економских или организационих промена, самим тим и престанком потреба за обављањем одређеног посла, или услед смањења обима посла; б) у случају да запослени не остварује резултате рада услед немања потребних знања и способности за обављање предвиђеног посла;

2. престанак радног односа на одређено време, завршетак привремених и повремених послова, пробног рада;

3. престанак функције изабраних, именованих и постављених лица која нису остварила право на мировање радног односа или накнаду зараде;

4. пренос оснивачких права власника односно члана привредног друштва;

5. отварање стечаја или ликвидације послодавца, као и у другим случајевима престанка рада послодавца, у складу са законом;

6. премештај брачног друга или

7. престанак радног односа у иностранству у складу са законом и међународним споразумом.¹⁰⁹

Међутим, незапослени који су сами дали отказ или су им радни односи престали због њихове кривице, или су се својелјно опредељивали за отпремнину или новчану накнаду у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, могу остварити право на новчану накнаду само ако поново испуне услове за остваривање

¹⁰⁷ Р. Лале, оп. цит. стр. 52-53.

¹⁰⁸ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, чл.66.

¹⁰⁹ Ibid чл. 73.

овог права.¹¹⁰ Обавеза запослења се ником не да наметнути. Али „ко се добровољно одриче свог права на рад и неће да га користи тај има сам да сноси последице свога нерада“.¹¹¹ Сходно томе, таквом појединцу не припада право на материјално обезбеђење за време незапослености.¹¹²

Да би остварило право на новчану накнаду, незапослено лице треба да се пријави и поднесе захтев Националној служби за запошљавање у року од 30 дана од дана престанка радног односа или осигурања. Уколико захтев поднесе након истека овог рока, накнада му припада од дана подношења захтева. Међутим, ако захтев буде поднет по истеку периода за који би накнада иначе припадала, право на накнаду се губи.¹¹³ Пријављивање незапосленог лица надлежној служби за запошљавање, сходно горе реченом, је *sine qua non* за остваривање права на новчану накнаду, јер прва, почетна пријава је доказ да незапослени тражи запослење, а даље периодично јављање служби је доказ његове спремности да се укључи у радни однос.¹¹⁴

Као што смо претходно утврдили, стицање права на новчану надокнаду везано је за испуњење одређених услова. Ово је врло логично и оправдано полазно становиште. Мишљења смо да би безусловно пружање новчане или било које друге врсте подршке одвело у супротну крајност, у беспослицу и крајњу незаинтересованост за рад. Међутим, важно је размотрити у којој мери ови услови могу представљати ограничење за укључивање незапослених у систем осигурања за случај незапослености.

Као оправдање за релативно дуги период који се захтева у погледу стажа осигурања је усмереност ка циљу да се спречи морални хазард (нпр. напуштање посла чим се стекне право на накнаду) уз истовремено осигурање фискалне одрживости система. Са друге стране, претерано дуги захтеви могу ограничити приступ радницима којима је најпотребнија помоћ, као што су млади радници или они са нестабилним радним историјатима.¹¹⁵

Истраживања указују на релативно мали број корисника новчане накнаде у односу на укупну незапосленост, што може сугерисати да постојећи услови за остваривање права на накнаду делују као ограничавајући фактор. На пример, услов

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада* у Лале Р. оп. цит. Стр. 55

¹¹² Д. Паравина, *Начело права на рад* у Лале Р. оп. цит. Стр. 55

¹¹³ *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености* чл. 68.

¹¹⁴ А. Петровић, *Ризик незапослености* у Лале Р. оп. цит. Стр. 55.

¹¹⁵ А. Asenjo, С. Pignatti, оп.цит. стр.19.

минималног стажа осигурања од 12 месеци непрекидно или са прекидима у последњих 18 месеци може искључити оне који су радили краће периоде или са дужим прекидима.

Додатно, разлози престанка радног односа играју кључну улогу у остваривању права на накнаду, на шта законодавац очигледно ставља акценат. Лица којима је радни однос престао њиховом вољом или кривицом, као и они који су се добровољно определили за отпремнину већу од законом прописане, не могу остварити ово право без поновног испуњавања услова стажа осигурања. Ови критеријуми, иако имају за циљ да обезбеде правичност и одрживост система, могу довести до тога да значајан број незапослених остане без материјалне подршке током периода незапослености. Стога је неопходно размотрити могућности за флексибилније услове који би омогућили већем броју незапослених приступ новчаној накнади, а самим тим и бољу социјалну сигурност.

2.1.2. Висина новчане надокнаде

Одредбе чланова 69. до 71. *Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености* детаљно регулишу методологију утврђивања висине новчане накнаде за незапослена лица, као и динамику њене исплате.¹¹⁶

Висина новчане накнаде одређује се на основу претходних примања осигураника. Први корак у обрачуну је израчунавање личног коефицијента, који представља однос између укупне зараде коју је осигураник остварио у последњих 12 месеци пре престанка радног односа и просечне годишње зараде по запосленом у Републици Србији, према последњим подацима Републичког завода за статистику.

Након утврђивања личног коефицијента, приступа се израчунавању дневне новчане накнаде. Дневна накнада се добија множењем основице дневне новчане накнаде са личним коефицијентом. Основица дневне новчане накнаде је законски утврђена и усклађује се једном годишње са индексом потрошачких цена. Од 1. фебруара 2025. године, ова основица износи 1.467,50 динара.

Месечни износ новчане накнаде одређује се тако што се дневна накнада помножи са бројем календарских дана у месецу за који се накнада исплаћује. Међутим, закон прописује минимални и максимални износ месечне накнаде. Од 1. фебруара 2025. године, најнижи месечни износ је 32.858 динара, док је највиши 76.169 динара.

¹¹⁶ Види: Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености чл. 69-71.

На пример, ако је осигураник у последњих 12 месеци остварио укупну зараду од 800.000 динара, а просечна годишња зарада по запосленом у Србији износи 1.000.000 динара, његов лични коефицијент би био 0,8. Дневна накнада би се израчунала као 1.467,50 динара (основица) помножено са 0,8 (лични коефицијент), што износи 1.174 динара. За месец са 30 дана, месечна накнада би била 35.220 динара. Пошто је овај износ између прописаног минимума и максимума, осигураник би примио тај износ.

Важно је напоменути да се износ новчане накнаде исказује у бруто износу, што значи да су у њему садржани доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање. Након одбитка ових доприноса, осигуранику се исплаћује нето износ накнаде.¹¹⁷ Овај начин обрачуна новчане надокнаде за незапослене има за циљ да обезбеди правичну подршку незапосленим лицима, узимајући у обзир њихова претходна примања и актуелне економске услове.

На основу података из НСЗ и Републичког завода за статистику сачињена је табела која показује износе и промене у односу просечних (нето) новчаних накнада и просечних (нето) зарада у Републици Србији (годишњи просеци) у периоду 2014. – 2024. године.

Табела 1. Просечан износ новчане надокнаде и просечне нето зараде у узајамној корелацији за период од 2014. до 2024. године

Исплата новчане надокнаде	Укупно исплаћено	Број лица	Просечан нето износ	Просечна нето зарада	Однос накнада и зарада
2014	1,368,405,050.95	60,284.92	15,336.85	44,525	32.90%
2015	1,243,241,212.15	51,741.58	15,336.85	44,437	34.51%
2016	952,794,629.71	41,882.42	15,685.71	46,087	34.03%
2017	968,429,213.68	37,604.25	16,405.58	46,087	34.26%
2018	952,128,230.62	37,838.83	16,025.48	49,643	32.28%
2019	868,068,317.24	35,222.58	15,694.65	54,908	28.58%
2020	739,917,351.49	35,222.58	15,775.42	60,057	26.27%
2021	795,788,628.00	35,222.58	15,566.61	65,844	23.64%
2022	794,144,098.35	30,749.91	16,727.97	74,933	22.23%
2023	856,439,688.92	28,895.25	19,488.85	86,007	22.26%
2024	894,324,620.13	28,035.75	20,983.44	98,143	21.38%

Извор: сајт Републичког завода за статистику и Националне служба за запошљавање.

¹¹⁷ <https://www.nsz.gov.rs/nsz/kako-se-utvrđuje-visina-novcane-naknade/8208>

Може се закључити да је у периоду од 2014. - 2024. године дошло до значајног заостајања новчаних накнада за незапослене за просечним зарадама. Наиме, просечна новчана накнада у Републици Србији у нето износу за 2014. годину је износила 15.336,85 динара док је просечна зарада износила 44.525,00 динара. Новчана накнада је била на нивоу 32.90% просечне зараде. Десет година касније просечна новчана накнада у нето износу је 20.983,44 динара а просечна нето зарада 98.143,00 динара. Новчана накнада је на нивоу од 21.38% у односу на просечну зараду. Дакле у периоду од 10 година новчана накнада је у односу на просечну зараду опала за додатних 11.52%. *Мишљења смо да се тренд смањења удела новчане накнаде у односу на просечну зараду може сматрати негативним из угла социјалне сигурности, јер може угрожити материјалну стабилност незапослених и довести до већих социјалних неједнакости.*

2.1.3. Трајање и престанак права на новчану накнаду

Трајање права на новчану накнаду за незапослена лица зависи од дужине њиховог стажа осигурања. Лица са стажом од једне до пет година имају право на накнаду у трајању од три месеца, док они са стажом између пет и 15 година остварују право на накнаду у трајању од шест месеци. За оне који су били осигурани од 15 до 25 година, накнада се исплаћује девет месеци, а за лица са више од 25 година стажа, период исплате је 12 месеци.¹¹⁸

Посебан изузетак односи се на незапослене којима недостаје до две године до испуњења првог услова за пензију. У тим случајевима, новчана накнада може се исплаћивати у трајању до 24 месеца, под условом да незапослени достави одговарајући акт надлежне организације за пензијско и инвалидско осигурање који потврђује ову околност.¹¹⁹

Током периода примања новчане накнаде, корисник је у обавези да се сваког месеца, односно на сваких 30 дана, лично јавља Националној служби за запошљавање ради информисања о могућностима запослења и учешћа у процесу посредовања при запошљавању, у складу са индивидуалним планом запошљавања.¹²⁰

Исплата новчане накнаде наставља се и током периода додатног образовања и обуке које је предвиђено индивидуалним планом запошљавања, као и у случајевима привремене спречености за рад, али не дуже од 30 дана од настанка те спречености.

¹¹⁸ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености члан 72. став 1.

¹¹⁹ Ibid члан 72. став 3.

¹²⁰ Ibid члан 72. став 5.

Такође, накнада се исплаћује и током породичног одсуства, одсуства ради неге детета и одсуства због посебне неге детета, у складу са важећим прописима.¹²¹

Закон предвиђа могућност да се новчана накнада исплати у једнократном износу ради подстицања samozapošljavanja, на захтев незапосленог и у складу са општим актом Националне службе за запошљавање.¹²²

Постоје ситуације у којима исплата новчане накнаде мирује. То укључује периоде током којих незапослени обавља привремене и повремене послове, служи војни рок, издржава казну затвора или борави у иностранству због свог рада или због рада свог брачног друга у оквиру међународне сарадње. По престанку ових разлога, незапослени има право да настави примање накнаде за преостали период, под условом да се пријави и поднесе захтев у року од 30 дана.¹²³

Право на новчану накнаду престаје ако се корисник избрише из евиденције незапослених, не обавести Националну службу у року од 5 дана о променама које утичу на његово право, утврди се да ради без уговора код послодавца или сам затражи престанак права. У случају да лице поново испуни услове за остваривање права на накнаду, може га поново остварити, с тим што се у стаж осигурања не рачуна период за који је већ примало накнаду. Уколико је незапосленом престало право на новчану накнаду због новог запослења а пре истека времена за остваривање тог права, лице има право да настави примање новчане надокнаде за преостало време у утврђеном износу ако поново буде незапослено и ако је то по њега повољније.¹²⁴

Овакав законски оквир има за циљ да обезбеди правичну и адекватну подршку незапосленима, узимајући у обзир њихов допринос кроз претходни радни стаж. Међутим, могу се поставити питања око флексибилности ових одредби, посебно у случајевима када незапослени активно траже посао, али због објективних околности нису у могућности да га пронађу у предвиђеном року. Такође, обавеза редовног јављања Националној служби може представљати додатно оптерећење за неке кориснике, посебно оне који живе у удаљеним подручјима. Стога би било корисно размотрити могућност увођења већег степена флексибилности и индивидуализације у примени ових одредби, како би се обезбедила ефикаснија подршка незапосленима у процесу проналажења новог запослења.

¹²¹ Ibid члан 73.

¹²² Ibid члан 74.

¹²³ Ibid чл. 75.

¹²⁴ Ibid чл. 76-77.

2.2. Право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање

Према важећим прописима Републике Србије, поред права на исплату новчане накнаде за случај незапослености под законски предвиђеним условима, незапослена лица истовремено стичу и право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање током периода примања те накнаде. Овај механизам има за циљ да обезбеди континуитет социјалне заштите за лица која су остала без запослења, пружајући им неопходну подршку у виду здравствене заштите и пензијског осигурања.¹²⁵

Допринесе за наведена осигурања обрачунава и уплаћује Национална служба за запошљавање (НСЗ). Ови доприноси су укључени у износ новчане накнаде и плаћају се на терет корисника, што значи да се од бруто износа накнаде одбијају износи за доприносе, а преостали део се исплаћује кориснику као нето износ. Основица за обрачун доприноса је сам износ новчане накнаде, што осигурава да су уплате усклађене са примањима корисника.¹²⁶

Важно је напоменути да право на пензијско и инвалидско осигурање немају сва незапослена лица евидентирана у НСЗ, већ само она која су корисници новчане накнаде. Периоди током којих се исплаћује новчана накнада и уплаћују доприноси за пензијско и инвалидско осигурање рачунају се у стаж осигурања. Ови периоди могу трајати од најмање три до највише 24 месеца, у зависности од испуњености услова предвиђених законом. Износ исплаћене новчане накнаде, на који су плаћени доприноси, представља основицу осигурања која се узима у обзир приликом обрачуна висине будућих пензијских права.

Поред тога, чланови породице корисника новчане накнаде имају право на здравствено осигурање уколико нису осигурани по другом основу.¹²⁷ Ова одредба обезбеђује да породице незапослених лица задрже приступ здравственој заштити, што је од суштинског значаја за њихову социјалну сигурност и добробит.

¹²⁵ Ibid чл. 78.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid чл. 79.

III. ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА ЗА ВРЕМЕ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

1. Поступак остваривања и заштите права за време незапослености

За систем осигурања за случај незапослености нису од највеће важности само одредбе материјалног, већ су значајне и одредбе процесног права. Најзначаније одредбе процесног права садржане су у хетерономним и у извесној мери аутономним изворима права. Основне поставке су садржане у нормама међународног карактера, посебно у XIII делу *Конвенције бр. 102 Међународне организације рада*. Права из социјалног осигурања остварују се углавном у заједницама социјалног осигурања што спада у делатност јавне службе.¹²⁸

Права незапослених лица би апсолутно била без значаја када се не би паралелно уређивао и начин и поступак за њихово остваривање и правну заштиту. Зато је потребно створити услове за реализацију права, поступак за њихово остварење као и функционални институционални оквир у оквиру ког ће се исте процедуре остваривања и заштите спроводити ефикасно. Овде ћемо детаљније сагледати на поступак остваривања права на новчану надокнаду којем смо посветили и већи део пажње.

Позитивно право из области запошљавања и осигурања за случај незапослености не предвиђа посебан поступак за остваривање права незапослених, већ утврђује примену одредаба Закона о општем управном поступку.¹²⁹ Овај поступак осигурава да незапослена лица у Републици Србији могу ефикасно и правовремено остварити своја права на новчану накнаду, уз поштовање прописаних законских процедура и рокова.

Право на новчану надокнаду је личне природе и покреће се подношењем захтева од стране незапосленог лица филијали Националне службе за запошљавање у месту где је лице евидентирано као незапослено. Након што лице остане без посла и буде уведено у евиденцију незапослених, потребно је да поднесе захтев за новчану накнаду у законом прописаном року од 30 дана од дана престанка осигурања како би се остварио пун обим заштите. Уобичајено, пријава на евиденцију и подношење захтева обављају се лично у просторијама НСЗ. Међутим, услед специфичних околности, као што су епидемиолошке ситуације попут COVID-19, омогућено је подношење пријаве и захтева путем електронске поште надлежне филијале.¹³⁰

¹²⁸ А. Петровић, *Заштита права из социјалног осигурања*, Правни живот 11/1995 стр. 584-585.

¹²⁹ *Закон о општем управном поступку*, Сл. гласник РС, број 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/23-одлука УС

¹³⁰ https://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15608_postupak_za__ostvarivanje_prava_na_nov__anu_naknadu.pdf

По пријему захтева, поступак се спроводи у оквиру филијале НСЗ, где директор филијале доноси решење као првостепени орган. Рок за доношење решења је 30 дана од покретања поступка у случају непосредног одлучивања, односно 60 дана ако се одлучивање не спроводи непосредно.¹³¹

Решење којим се одлучује по захтеву за новчану накнаду садржи упутство о правном леку, којим се подносиоцу захтева објашњава могућност подношења жалбе, назив органа коме се жалба подноси, рок за подношење, као и начин подношења жалбе.¹³²

Првостепени орган може самостално одлучивати о жалби у складу са члановима 162. до 166. *Закона о општем управном поступку*.¹³³ На одлуку првостепеног органа странка може такође изјавити жалбу. Уколико првостепени орган не одлучи по жалби, она се са пратећом документацијом прослеђује другостепеном органу на разматрање.¹³⁴ Важно је напоменути да жалба на првостепено решење не одлаже његово извршење.¹³⁵ У случају да првостепени орган не донесе решење у законом прописаном року, странка има право да непосредно поднесе жалбу другостепеном органу због "ћутања управе".

Другостепени орган има овлашћење да одбаци жалбу ако је неблагоприятна, недозвољена, поднета од неовлашћеног лица или није уредно поднета у одређеном року. Уколико се жалба не одбаци, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и самостално одлучити о предмету, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновно разматрање или изменити решење.¹³⁶

Рок за доношење одлуке по жалби је 60 дана од дана пријема уредне жалбе.¹³⁷ Против одлуке другостепеног органа није могуће поднети жалбу. Незадовољна странка, у овом случају незапослени, може против коначног решења НСЗ-а тужбом покренути управни спор пред надлежним судом.¹³⁸

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ По ЗУП-у, првостепени орган може решењем одбацити жалбу уколико је она неблагоприятна, недозвољена, поднета од неовлашћеног лица или није уређена у остављеном року. Важно је напоменути да жалба не може бити одбачена само због недостатка разлога због којих се решење оспорава. Првостепени орган може поништити побијано решење ако оно садржи неки од разлога поништаја. У случају да жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено, жалба се доставља противној странци на одговор. И на крају, првостепени орган може поништити побијано решење и удовољити жалбеном захтеву, као и допунити поступак у случају потребе.

¹³⁴ Закон о општем управном поступку, члан 166.

¹³⁵ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, члан 80. став 3.

¹³⁶ Закон о општем управном поступку, члан 167.

¹³⁷ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, члан 80. став 3.

¹³⁸ Ibid. члан. 80. став 5.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописује обавезу незапосленог лица да врати неправилно исплаћену новчану накнаду Националној служби за запошљавање. Уколико је накнада исплаћена без правног основа, Национална служба доноси правоснажно решење којим се налаже повраћај средстава, а то решење представља извршну исправу у складу са *Законом о извршењу и обезбеђењу*.¹³⁹

Осим тога, Национална служба има право да захтева повраћај уплаћених доприноса за пензијско, инвалидско и здравствено осигурање, у складу са важећим законским прописима.¹⁴⁰

Поставља се питање шта се дешава са новчаном накнадом која је већ исплаћена незаконито отказаном раднику? *Закон о раду* јасно прописује да се накнада штете због незаконитог отказа не може умањити за износ који је радник примио од Националне службе за запошљавање, јер то не представља приход остварен радом.¹⁴¹ У том случају, Национална служба за запошљавање може покренути поступак за повраћај исплаћене накнаде од радника, али то не утиче на судску одлуку у спору са послодавцем.¹⁴²

Док у случају неправилне исплате новчане накнаде Национална служба директно захтева повраћај средстава, у случају незаконитог отказа запослени остварује своја права путем суда, а евентуални повраћај примљене накнаде за незапосленост зависи од посебног поступка између незапосленог и службе за запошљавање. механизма имају за циљ очување законитости у радноправним односима и осигурање да ни једна страна не стекне неправедну финансијску корист.

2. Активна политика запошљавања у циљу унапређења система

За повећање броја запослених, користе се како пасивне тако и активне мере тржишта рада.¹⁴³ Паралелно са пасивном развила се и „активна политика према незапосленима која подразумева различите акције и мере усмерене на укључивање незапослених у свет рада“.¹⁴⁴ Ипак, од посебне важности у борби против незапослености издвајају се активне мере тржишта рада (ALMP-Active labour market

¹³⁹ *Закон о извршењу и обезбеђењу*, Службени гласник РС, бр. 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 - аутентично тумачење, 54/2019, 9/2020 - аутентично тумачење и 10/2023 – др. Закон

¹⁴⁰ *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, члан 80а.

¹⁴¹ *Закон о раду*, члан 191. став 9.

¹⁴² И. Рађеновић, *Последице незаконитог престанка радног односа*, Радно и социјално право 1/2017, стр. 277.

¹⁴³ Н. Лојаница, *Значај и ефекти активних мера тржишта рада у Републици Србији*, Економски погледи, (2016) стр. 44.

¹⁴⁴ В. Пуљиз et.al., у Р. Лале, оп.цит. стр. 216.

policies). Њима се поспешује запошљивост незапослених лица, посебно оних угрожених категорија којима је заштита најпотребнија. Осим тога, побољшана је и ефикасност повезивања особа које траже посао са одговарајућим радним местима.¹⁴⁵ Мотив за употребу активних мера је потреба да се унапреде вештине и способности дугорочно незапослених лица, у циљу повећања могућих опција за њихово запошљавање.¹⁴⁶

Активна политика запошљавања, представља систем мера и активности које се спроводе у циљу подстицања запошљавања, смањења незапослености и унапређења услова на тржишту рада. Ова политика је усклађена са европским и међународним стандардима. Њено спровођење у Србији утемељено је у *Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености* у оквиру поглавља IV, као и *Законом о планском систему Републике Србије*.¹⁴⁷

Активна политика тржишта рада обухвата различите мере усмерене на смањење незапослености и повећање запошљивости. Оне укључују програме субвенција за послодавце, обуке и преквалификације, подстицаје за samozapošljavanje, као и јавне радове. Европске стратегије запошљавања препознају значај ових мера као алата за подршку рањивим групама, попут дугорочно незапослених, младих без радног искуства и старијих радника. Успешност ових мера зависи од њихове правилне имплементације, адекватног финансирања и редовне евалуације њихових ефеката.¹⁴⁸

Кључни документи који се истичу у области активне политике запошљавања су *Стратегија запошљавања* и *Акциони план*, које усваја Влада на предлог ресорног Министарства. Ови документи представљају основ за креирање политика запошљавања и садрже конкретне мере и циљеве за унапређивање система. Надлежност за управљање њиховом припремом и спровођењем има Министарство, које координира рад свих актера укључених у реализацију. Акциони план је основни инструмент имплементације стратегије и, осим мера активне политике запошљавања, укључује дефинисане приоритетне категорије теже запошљивих лица, услове за финансирање мера и показатеље резултата.¹⁴⁹

На локалном нивоу, планови запошљавања могу бити формулисани и спровођени од стране територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, уз

¹⁴⁵ Н.Лојаница, оп.цит. стр. 44.

¹⁴⁶ Ibid. стр. 45-46.

¹⁴⁷ *Закону о планском систему Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 30/2018.

¹⁴⁸ Z. Babić, *Aktivna politika tržišta rada: Europski koncept i Hrvatska praksa*, Socijalna ekonomija (2012), стр.32.

¹⁴⁹ *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, члан 37-39.

обавезу да буду усклађени са националним стратешким документима. Ови документи омогућавају прилагођавање политика специфичностима регионалних тржишта рада.¹⁵⁰

Праћење ефективности мера активне политике запошљавања врши се кроз *Споразум о учинку* између Министарства и Националне службе за запошљавање. Овај документ садржи конкретне мере, временске рокове, очекиване резултате и обавезу подношења редовних извештаја, чиме се обезбеђује континуирана евалуација учинка.¹⁵¹

*Мере активне политике запошљавања*¹⁵² обухватају широк спектар активности, укључујући *посредовање у запошљавању*, где Национална служба помаже у повезивању понуде и потражње на тржишту рада, спроводи селекцију кандидата и саветује у погледу избора занимања и техника тражења посла. Посебан значај има израда индивидуалног плана запошљавања, који се утврђује у сарадњи са незапосленим лицем у року од 90 дана од регистрације, а укључује мере и активности прилагођене потребама тржишта рада.

Поред посредовања, политика запошљавања обухвата *професионалну оријентацију*, која подржава каријерни развој и омогућава прилагођавање професионалних планова према тржишним потребама. Додатни механизми подршке укључују *субвенције за запошљавање*, које се додељују послодавцима за отварање радних места, посебно када је реч о тешко запошљивим категоријама. *Подришка за samozapošljavanje* омогућава незапосленима да оснују сопствени бизнис кроз финансијску и стручну помоћ.

Један од значајних елемената је *додатно образовање и обука*, која омогућава стицање нових знања и вештина ради боље конкурентности на тржишту рада. Обуке могу бити организоване за потребе послодаваца или у оквиру ширих програма усмерених на незапослене. Поред тога, систем предвиђа *подстицаје за кориснике новчане накнаде*, који мотивишу незапослене да заснују радни однос.

Спровођење јавних радова представља посебан облик запошљавања незапослених, нарочито оних у стању социјалне потребе. Ови радови су од јавног интереса и могу бити организовани на националном, покрајинском или локалном нивоу, уз одговарајуће механизме финансирања.

Финансирање мера активне политике запошљавања врши се из различитих извора, укључујући буџет Републике Србије, буџете локалних самоуправа, доприносе

¹⁵⁰ Ibid. члан 40-41.

¹⁵¹ Ibid. члан 42.

¹⁵² Ibid. члан 43-58.

за случај незапослености, као и донације, кредите и друге изворе, у складу са законом. Локалне самоуправе које финансирају више од половине одређене мере могу затражити учешће Министарства у суфинансирању.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у сарадњи са НСЗ и Републичким заводом за статистику, спроводи редовну евалуацију ефеката мера активне политике запошљавања. Извештаји о реализацији програма подnose се на годишњем нивоу, уз коришћење дефинисаних индикатора као што су стопа запослености, стопа неформалне запослености, удео младих у радној снази и многих других параметара неопходних за процену актуелног стања.

Од изузетне важности је успоставити баланс између активне и пасивне политике према незапосленима, ради што обухватнијег учинка и бољих резултата. Активне мере попут саветовања за рад, образовања и рада привременог карактера могу постати скупљи вид давања незапосленима, али њихов дугорочни учинак одражава се на смањење трајања незапослености и подизање продуктивности.¹⁵³ Активна политика запошљавања представља кључни механизам за смањење незапослености а њена ефикасност зависи од добро дефинисаног стратешког оквира, адекватног финансирања и редовне евалуације резултата.

Политике запошљавања, активне мере тржишта рада и накнаде за незапослене можемо посматрати као алтернативне начине постизања жељеног нивоа сигурности запослења. Подаци показују да јавна потрошња на активне мере тржишта рада смањује несигурност на тржишту рада, али је без великог утицаја на когнитивну несигурност посла. Истовремено, великодушне накнаде за незапослене умањују степен бриге због губитка прихода током незапослености.¹⁵⁴

Ефикасност активне политике тржишта рада зависи од неколико кључних фактора, укључујући адекватно финансирање, добро осмишљену стратегију и редовну евалуацију њених ефеката. У многим европским земљама, ове мере се користе као инструмент за повећање конкурентности радне снаге и подршку рањивим групама, као што су дугорочно незапослени, млади без радног искуства и особе старије животне доби. *Мишљења смо да су у многим земљама у развоју и транзицији, укључујући Србију, ове мере често недовољно финансирана и слабо прилагођена специфичностима националног тржишта рада.*

¹⁵³ Р. Лале, оп.цит. стр. 218-219.

¹⁵⁴ С. Anderson, J. Pontusson, *Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job insecurity in 15 OECD Countries*. European Journal of Political Research, стр. 229.

3. Изазови и проблеми у пракси и препоруке за даље побољшање

Иако Србија спада међу прве земље у свету у којима је успостављено осигурање за случај незапослености (још пре II светског рата), дуго је занемаривана чињеница да само осигурање не може да реши проблем незапослености. Решавање незапослености изузетно је компликовано и значајно теже него што на први поглед то изгледа јер захтева низ синхронизованих, вишегодишњих активности на нивоу целог друштва и велику дисциплину свих субјеката који у овоме учествују. При томе је отежавајући фактор чињеница да ефекти предузетих мера често нису одмах видљиви, већ долазе до изражаја тек протеком времена, понекад након више година а можда и деценија. Зато их је тешко планирати и унапред предвиђати исходе.¹⁵⁵

Иако активна политика запошљавања бележи позитивне ефекте, и даље постоје изазови као што су неформална запосленост, одлив радне снаге и недостатак адекватних квалификација код незапослених. У наредном периоду, акценат ће бити на побољшању обука, већој сарадњи са приватним сектором и прилагођавању политика потребама дигиталне економије

Један од главних изазова система осигурања за незапослене је његов потенцијални утицај на дужину трајања незапослености. Истраживања показују да веће и дуготрајније накнаде могу смањити подстицај радника да активно траже посао, што доводи до дужих периода незапослености. Програми накнада за незапослене могу знатно продужити периоде незапослености, нарочито када се максималне накнаде исплаћују током дужег периода.¹⁵⁶

Једно од објашњења овог феномена је такозвани „ефекат ликвидности“, који омогућава радницима да дуже остану незапослени јер имају финансијску сигурност. Са друге стране, постоји и ефекат „моралног хазарда“, где радници мање интензивно траже посао јер знају да ће добијати накнаде.¹⁵⁷

Постоји велики број доказа о утицају програма осигурања за незапослене на тражење посла и дужину периода незапослености. Истраживања јасно показују негативан утицај на време потребно за проналазак посла и позитиван утицај на трајање

¹⁵⁵ С. Јашаревић, *Заштита од незапослености у пракси европских и других земаља*, Социјална права и економска криза (2009), стр.56.

¹⁵⁶ R Moffitt, K. WONSIK, *Unemployment benefits and unemployment*, IZA World of Labor, (2024), стр.1.

¹⁵⁷ Ibid. стр.7.

незапослености.¹⁵⁸ Ови налази указују на потребу за пажљивим одређивањем дужине и висине накнада, како би се избегао негативан утицај на тржиште рада.

Иако програми осигурања за незапослене имају за циљ заштиту радника, њихова примена може имати ефекте на целокупну стопу запослености. Истраживања сугеришу да повећање накнада може довести до благог раста стопе незапослености.¹⁵⁹ Током периода економских криза, негативан утицај ових програма је мање изражен јер је општа потражња за радном снагом смањена, што значи да незапослени свакако имају потешкоће у проналажењу посла, независно од постојања накнада.

Још један значајан изазов је могућност злоупотребе система. У пракси, поједини незапослени могу пријавити да активно траже посао како би наставили да примају накнаде, иако у стварности не улажу довољно труда у проналажење запослења. Без званичног надзора, незапослени радници могу преувеличати своју активност у тражењу посла и самим тим дуже остати незапослени.¹⁶⁰ Због овог проблема, многе државе су увеле механизме праћења активности тражилаца посла. Ови механизми укључују редовне извештаје о контактима са послодавцима, периодичне интервјуе у службама запошљавања и увођење санкција за оне који не испуњавају захтеве.

Једна од ситуација на коју бисмо могли да укажемо као проблематичну је то да запосленом може бити ускраћена бенефиција у случају да самовољно напусти посао. У нормалним условима, запослени не може да напусти посао и да се онда пријави за накнаду за незапослене. Другим речима, када је радник незадовољан, од њега се очекује да остане на тренутном послу све док не нађе други а не да да отказ и да убире бенефиције до поновног запослења.¹⁶¹

Као један од проблема може се издвојити примат функцији евидентирања Националне службе за запошљавање, и утврђивања да ли незапослени имају право и испуњавају услове за остваривање новчане надокнаде. *Мишљења смо* да је потребно целовитије сагледавање незапослености и у већој мери посвећивање пажње незапосленом лицу у виду понуде различитих врста обука, усавршавања, подстицаја путем субвенција програмима самозапошљавања и запошљавања који су се у већој мери показали делотворнијим у сузбијању незапослености.

У циљу подстицања запошљавања лица, као и лица са инвалидитетом, законодавац је предвидео одређене олакшице приликом плаћања доприноса. Олакшице

¹⁵⁸ Ibid. стр.7.

¹⁵⁹ Ibid. стр.1.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ J. P. Cihon, C. J. Ottavio, *Employment and Labour Law*, 10th edition, Cengage Learning, стр. 687.

за доприносе за обавезно социјално осигурање представљају меру подршке послодавцима у циљу подстицања запошљавања и смањења стопе незапослености.¹⁶² Послодавац који запосли новог радника има право на повраћај дела уплаћених доприноса за обавезно социјално осигурање, под условом да је са запосленим закључио уговор о раду, да је радник регистрован за социјално осигурање и да је пре запослења био најмање шест месеци пријављен као незапослен у Националној служби за запошљавање, односно три месеца у случају приправника.¹⁶³

Оно што се као проблем у пракси може јавити је то да послодавци након што искористе олакшице, могу отпустити раднике пре истека рока у којем се очекује да задрже запослене, а затим поново запослити друге како би наставили да користе пореске повластице. *Мишљења смо* да су овакве злоупотребе и коришћења послодавца врло чест случај те је неопходно у пракси додатно обратити пажњу на конкретне и сличне ситуације.

Надокнаде од осигурања за незапосленост обично износе мање новца и замењују само део редовне зараде, довољан да обезбеди основне потребе које се не могу одлагати. Уколико се ове исплате не изврше одмах, губе своју ефикасност. Поред тога, они који траже ове надокнаде су углавном незапослени радници, који често немају заступника, а институције које их администрирају су оптерећене великим бројем захтева.¹⁶⁴

Иако су досадашње мере и политике донеле позитивне резултате, и даље постоје изазови које је потребно решити у наредном периоду. Као један од предлога може се навести континуирана подршка иновацијама и дигиталној трансформацији. Дигитализација и технолошке иновације представљају будућност тржишта рада, и неопходно је наставити са улагањима у овим областима како би се створила нова радна места и побољшала запошљивост.

Као једна од мера у сузбијању незапослености и укључивање у привредне активности социјално угрожених категорија можемо поменути и социјално предузетништво. Социјално предузетништво представља посебан облик привредне активности усмерен ка решавању друштвених проблема, при чему главни циљ није стицање профита, већ побољшање положаја угрожених друштвених група. Социјална

¹⁶² Г. Милошевић, Ц. Цвијетковић, Л. Батуран *Олакшице код доприноса за обавезно социјално осигурање*, Радно и социјално право 2/2016, стр.10.

¹⁶³ *Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање*, члан 45.

¹⁶⁴ U.S. Department of labor, Manpower Administration: *A Guide to Unemployment Insurance Benefit Appeals Principles and Procedures*, стр. 4.

предузећа функционишу по принципима традиционалног пословања, али са нагласком на друштвеној одговорности, било кроз дистрибуцију добара и услуга угроженим групама, било кроз њихово укључивање у рад и власничку структуру самих предузећа. У многим земљама, укључујући Србију, социјално предузетништво се развијало у оквиру општих привредних прописа, што је често отежавало његово функционисање. Тек са доношењем *Закона о социјалном предузетништву*¹⁶⁵ створен је формални правни оквир за ову делатност, али остаје да се види какав ће бити његов утицај на развој сектора.¹⁶⁶

Како би се социјално предузетништво ефикасније користило у борби против незапослености, препоручује се даљи развој подстицајних мера, попут финансијских олакшица и пореских подстицаја за социјална предузећа. Такође, потребно је унапредити регулаторни оквир како би се поједноставиле процедуре оснивања и пословања ових предузећа. Додатно, важну улогу имају програми подршке у виду едукације и стручне обуке за незапослене, који би им омогућили лакше укључивање у рад социјалних предузећа. Стварањем повољнијег амбијента за развој социјалног предузетништва може се значајно утицати на смањење незапослености и економско оснаживање угрожених група.

Како би се побољшала запосленост, посебно међу социјално угроженим категоријама, локалне самоуправе, у сарадњи са Центрима за социјални рад и Националном службом за запошљавање, организују јавне радове намењене управо овим лицима. Поред тога, преко Центра за социјални рад могуће је остварити и стално запослење у предузећима са којима општина има уговор о ангажовању радника. Приликом подношења захтева за социјалну помоћ, корисницима се нуди могућност радног ангажовања, уз задржавање права на социјалну помоћ која се током запослења привремено стопира, а по престанку рада се наставља, осим у случајевима самовољног напуштања посла или одбијања понуђеног ангажмана.¹⁶⁷ Мишљења смо да се на овај начин корисници новчане социјалне помоћи мотивишу на рад ради зараде а не на искључиво пасивно примање прихода.

Политике запошљавања би морале да буду усмерене на дугорочну одрживост, укључујући промоцију зелене економије и одрживих индустрија, што ће омогућити стварање стабилних и квалитетних радних места. Посебна пажња треба да буде

¹⁶⁵ *Закон о социјалном предузетништву*, Службени гласник РС број 14/2022.

¹⁶⁶ А. Антић, *Социјално предузетништво у Републици Србији*, Радно и социјално право 2/2022, стр.117.

¹⁶⁷ Д. Логарушић, *Правни статус радно способних а незапослених лица у систему социјалне заштите*, Радно и социјално право 2/2017, стр. 159.

усмерена на смањење регионалних и демографских неједнакости у погледу запослености, као и на повећање учешћа рањивих група на тржишту рада (млади, жене, особе са инвалидитетом..) како би ефекти мера били запажени.

Закључак

Истраживање спроведено у оквиру овог мастер рада указује на значај и комплексност питања заштите права незапослених у Републици Србији. Незапосленост као социјални ризик захтева свеобухватне мере и механизме подршке који ће осигурати економску стабилност и социјалну сигурност незапослених лица. Ово истраживање је показало да, иако постоји нормативни оквир који регулише права незапослених, он и даље има одређене недостатке који утичу на његову ефикасну примену.

Систем осигурања за случај незапослености у Србији базиран је на Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености, као и на подзаконским актима који регулишу исплату новчане накнаде, право на здравствено осигурање и мере активне политике запошљавања. Међутим, анализа је показала да постоји значајан раскорак између законских одредби и њихове примене у пракси. Конкретно, један од највећих изазова представља неадекватан износ новчане накнаде за незапослене, који није у складу са растом просечних зарада, што доводи до смањења реалне куповне моћи незапослених.

Поред тога, истраживање је показало да је један од кључних проблема са којима се незапослени суочавају дуготрајан и компликован административни поступак за остваривање права. Ово нарочито погађа осетљиве категорије незапослених, као што су дугорочно незапослени, особе са инвалидитетом и млади без радног искуства. Додатно, мере активне политике запошљавања често нису довољно прилагођене потребама тржишта рада, што смањује њихову ефикасност у процесу смањења незапослености и побољшања запошљивости.

Један од најзначајнијих изазова у пракси јесте и слаба повезаност између система образовања и потреба тржишта рада. Недостатак адекватних програма преквалификације и доквалификације резултира ситуацијом у којој велики број незапослених нема одговарајуће вештине и компетенције које послодавци траже. Овај проблем додатно продубљује структурна незапосленост, која је присутна у Србији и захтева системске реформе у области образовања и професионалног усмеравања.

Како би се унапредио систем заштите незапослених и повећала ефикасност активне политике запошљавања, потребно је предузети неколико кључних мера. Прво, неопходно је повећати износ новчане накнаде за незапослене и обезбедити њену редовну индексацију у складу са растом трошкова живота. Друго, потребно је убрзати и

поједноставити административне процедуре за остваривање права незапослених, како би се омогућио бржи приступ финансијској подршци и другим облицима заштите.

Такође, већи акценат треба ставити на унапређење програма преквалификације и доквалификације, како би се смањила неусклађеност између понуде и потражње радне снаге. Ово подразумева ближу сарадњу између државних институција, послодаваца и образовних установа у креирању програма који ће омогућити незапосленима да стекну практичне вештине потребне на тржишту рада. Поред тога, мере активне политике запошљавања треба да буду циљане и усмерене на подршку угроженим категоријама незапослених, како би им се омогућило брже укључивање у радни однос.

На крају, потребно је ојачати институционалне капацитете Националне службе за запошљавање и других релевантних институција како би ефикасније спроводиле мере активне политике запошљавања и пружале подршку незапосленима. Увођењем дигитализације и модерних информационих система, могао би се убрзати процес посредовања у запошљавању и праћења трендова на тржишту рада.

Закључно, овај мастер рад указује на неопходност реформе система заштите незапослених у Србији. Унапређење активне политике запошљавања, боља координација између образовних установа и тржишта рада, као и ефикасније управљање институционалним ресурсима, представљају кључне кораке у правцу одрживог и праведног система подршке незапосленима. Само свеобухватним приступом могуће је створити услове за смањење незапослености и побољшање квалитета живота грађана Србије.

Попис коришћене литературе

1. Anderson Christopher, Pontusson Jonas, *Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job insecurity in 15 OECD Countries*, 2007. European Journal of Political Research, 211-235.
2. Антић Александар, *Социјално предузетништво у Републици Србији*, 2022. Радно и социјално право 2/2022, 103-122.
3. Asenjo Antonia, Pignatti Clemente, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, 2019. International Labour Office, 13-19.
4. Babić Zoran, *Aktivna politika tržišta rada: Europski koncept i Hrvatska praksa*, 2012. Socijalna ekonomija. 21 (3). 31-52.
5. Бошковић Мило, *Лексикон безбедности*, Београд, 2017. Службени гласник, 451.
6. Влада Републике Србије, *EX-POST анализа националне стратегије запошљавања за период 2011–2020*.
7. *Green Paper on Modernisation of labour Law*, 2006 European Commission.
8. Јашаревић Сенад, *Заштита од незапослености у пракси европских и других земаља*, 2009. Социјална права и економска криза, 55-72.
9. Ковачевић-Перић Слободанка, *Незапосленост Младих*, 2016. Радно и социјално право 1/2016, 111-136.
10. Лубарда Бранко, *Социјална Права и економска криза*, 2009. Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, 9-40.
11. Лубарда Бранко, *Увод у радно право*, 2021. Универзитет у Београду Правни факултет, 528.
12. Лале Радисав, *Позитивно правни третман незапослених радника у Републици Српској*, 2017. Радно и социјално право 2/2017 49-73.
13. Лале Радисав, *Осигурање за случај незапослености у домаћем упоредном и међународном праву*, 2020. Источно Сарајево.
14. Латковић Бошко, *Заштита незапослених лица посредством билатералних споразума о социјалном осигурању, са посебним освртом на споразуме које је закључила Република Србија и њихову ратификацију*, 2015. Радно и социјално право 2/2015, 203-222.
15. Логарушић Дејан, *Правни статус радно способних а незапослених лица у систему социјалне заштите*, 2017. Радно и социјално право 2/2017, 155-171.

16. Лојаница Немања, *Значај и ефекти активних мера тржишта рада у Републици Србији*, 2016. Економски погледи. 44-45.
17. Di Maggio Marco, Kermani Amir, *The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer*, 2016. Harvard business school. 2-3.
18. Mankiw N. Gregory, *Principles of Economics*, 9th edition. Harvard University Cengage Learning, 2021, 2018. 567-573.
19. Mankiw N. Gregory, *Principles of Economics*, 9th edition. Harvard University Cengage Learning, 2021, 2018. 567-573.
20. Marston Stephen, *The Impact of Unemployment Insurance on Job Search*, 1975. Brookings Papers on Economic Activity, 14-36.
21. Милошевић Горан, Цвијетковић Цветана, Батуран Лука, *Олакишице код доприноса за обавезно социјално осигурање*, 2016. Радно и социјално право 2/2016, 1-16.
22. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, *EX-POST анализа ефеката националних акционих планова запошљавања за период 2017–2018. године*.
23. Moffitt Robert, WONSIK Ko, *Unemployment benefits and unemployment*, 2024. IZA World of Labor.
24. Петровић Александар, *Заштита права из социјалног осигурања*, 1995. Београд, Правни живот 11/1995, 581-594.
25. Петровић Александар, *Системи осигурања за случај незапослености*, Радно и социјално право, 105-122.
26. *Правни лексикон*, 2009. Лексикографски завод, Загреб. 834.
27. Рађеновић Ивана, *Последице незаконитог престанка радног односа*, 2017. Радно и социјално право 1/2017, 273-286.
28. Рељановић Марио, Брадаш Сарита, Шћекић Вукоица, *Ex Post анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености*, Београд, 2023, 11-13.
29. *Social Security in New Zeland*, (1971) International Social Security, Geneva, 6p. 1.
30. Stephen A. Wandner, *Transforming Unemployment Insurance for the Twenty-First First Century: A Comprehensive Guide to Reform*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2023.

31. Чупић Сања, Муштра Винко, *Резилијентност регионалне запослености, незапослености и партиципације у Републици Хрватској*, 2021. Зборник радова Велеучилиштва у Шибенику, 33-45.
32. Урдаревић Бојан, *Улога и значај агенција за запошљавање у правном систему Републике Србије*, 2023. Радно и социјално право 2/2023, 59-84.
33. U.S. Department of labor, Manpower Administration: *A Guide to Unemployment Insurance Benefit Appeals Principles and Procedures*, 4.
34. Cihon J. Patrick, Ottavio C. James, *Employment and Labour Law*. 10th edition, 2020. Cengage Learning, 685-687.
35. Шуковић Данило, *Неједнакости, незапосленост и криза*, 2013. Београд, Институт друштвених наука 2013. 119-139.

Попис остале истраживачке грађе

1. Закон о агенцијском запошљавању, Службени гласник РС, бр.86/2019.
2. Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, Службени гласник РС, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 47/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014 - др. закон, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020, 44/2021, 118/2021, 138/2022, 92/2023 и 94/2024.
3. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Службени гласник РС, број 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – др. закон и 49/2021.
4. Закон о општем управном поступку, Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.
5. Закон о парничном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 – др. Закон.
6. Закон о раду, Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.
7. Закон о извршењу и обезбеђењу, Службени гласник РС, бр. 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 - аутентично тумачење, 54/2019, 9/2020 - аутентично тумачење и 10/2023 – др. Закон.
8. Правилник о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања, Сл. гласник РС бр. 102/15 , 5/17 , 9/18.
9. Програм рада Националне службе за запошљавање за 2024. годину, Република Србија, Национална служба за запошљавање, Београд, март, 2024.
10. Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. Године, Службени гласник РС, бр. 18/21 и 36/21 – исправка.

Електронски извори

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

Резиме

ПРАВА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

Мастер рад бави се анализом права незапослених лица као посебне категорије социјално угроженог становништва у Републици Србији. Главни мотив за израду овог рада произилази из значаја социјалне сигурности у савременом друштву, као и потребе за адекватном заштитом једне од најугроженијих група – незапослених лица. Незапосленост представља један од најзначајнијих социоекономских показатеља који је од кључне важности за животни стандард и општи економски развој сваке земље. Она се дефинише као стање у којем део радно способног становништва није у могућности да пронађе запослење, иако је активно укључен у процес тражења посла.

Централни предмет истраживања овог рада су права незапослених лица, која представљају кључну компоненту социјалне заштите. Посебна пажња посвећена је правној регулативи, начину остваривања и заштите права незапослених, као и могућим начинима унапређења система социјалне заштите. Систем осигурања за случај незапослености, као и мере активне политике запошљавања у Републици Србији су у складу са важећим међународним стандардима, али ипак не пружају довољну заштиту незапосленим лицима. Стога, истраживање полази од хипотезе да су унапређење нормативног и институционалног оквира, као и јачање мера активне политике запошљавања, неопходни за побољшање социјалне сигурности и економске стабилности незапослених лица у Републици Србији.

Циљ овог рада је да се испитивање и критичка анализа постојећих правних прописа који регулишу права незапослених лица, укључујући Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, као и подзаконске акте и међународне стандарде који се примењују у Србији. Посебна пажња посвећена је институцији Осигурања за случај незапослености, која представља важан део система обавезног социјалног осигурања. Такође, истраживање обухвата и мере активне политике запошљавања, које су усмерене на унапређење запослености и смањење незапослености.

Рад је структуриран у три основне целине. Први део фокусира се на незапосленост као социјални ризик и анализу значаја заштите незапослених у контексту социјалне сигурности и економске стабилности. Овде се разматрају различити типови незапослености и истражује се историјски развој система осигурања за случај незапослености, почев од раних облика солидарности до

савремених државних система социјалне заштите, чиме се омогућава боље разумевање улоге државе и појединца у овом процесу.

Централни део рада бави се нормативним и институционалним оквиром заштите права незапослених. Овде се разматрају надлежности и улога кључних институција као што су Национална служба за запошљавање, Агенције за запошљавање и Савет за запошљавање, као и ефикасност њиховог рада у заштити права незапослених. Посебна пажња се посвећује правима незапослених лица, као што су право на новчану накнаду, здравствену заштиту и друге мере подршке које су од суштинске важности за обезбеђивања основне социјалне сигурности за незапослене.

Трећи део рада бави се практичним аспектима остваривања и заштите права незапослених лица. Овде се разматрају процедуре за остваривање права, као и механизми заштите права, уз анализу изазова који се јављају у пракси. Овај део такође истражује мере активне политике запошљавања које су усмерене на смањење незапослености, као што су програми преквалификације и финансијски подстицаји за рад, те даје препоруке за побољшање ефикасности система.

Методолошки приступ који је примењен у овом истраживању укључује комбинацију различитих научних метода. Нормативна и догматска метода користе се за детаљну анализу важећих правних норми и прописа. Историјски метод омогућава разумевање развоја осигурања за случај незапослености и анализу његове генезе. Компаративна метода се користи за поређење националних решења са међународним праксама, док се статистичка метода примењује за анализу релевантних података. Аксиолошки метод омогућава процену да ли постојећи правни и институционални механизми остварују праведност, солидарност и друге социјалне вредности које се очекују у области социјалне заштите незапослених лица.

Закључно, рад указује на потребу за унапређењем нормативног и институционалног оквира заштите права незапослених лица, као и за јачање мера активне политике запошљавања. Препоруке за побољшање система укључују повећање новчане надокнаде за незапослене у складу са актуелним повећањем просечних зарада и тржишних цена, већу координацију између институција, као и развој нових и иновативних мера за подршку незапосленим лицима. Циљ је побољшање социјалне сигурности и економске стабилности незапослених, чиме би се допринело повећању њихове интеграције у радну снагу и побољшању општег социјалног положаја.

Кључне речи: незапосленост, социјална сигурност, радно и социјално право, осигурање за случај незапослености.

Summary

UNEMPLOYMENT RIGHTS

This Master's thesis analyzes the rights of unemployed persons as a specific category of socially vulnerable population in the Republic of Serbia. The main motivation for the development of this paper stems from the importance of social security in modern society, as well as the need for adequate protection for one of the most vulnerable groups—the unemployed. Unemployment is one of the most significant socio-economic indicators, which is crucial for the standard of living and the overall economic development of any country. It is defined as a state in which a portion of the working-age population is unable to find employment despite being actively engaged in the job search process.

The central subject of this research is the rights of unemployed persons, which represent a key component of social protection. Special attention is paid to the legal framework, the methods for realizing and protecting the rights of the unemployed, as well as possible ways to improve the social protection system. The unemployment insurance system, as well as active employment policy measures in the Republic of Serbia, align with applicable international standards, but still do not provide sufficient protection for the unemployed. Therefore, the research is based on the hypothesis that the improvement of the normative and institutional framework, as well as strengthening active employment policy measures, are essential for improving the social security and economic stability of unemployed persons in Serbia.

The aim of this paper is to examine and critically analyze the existing legal provisions regulating the rights of the unemployed, including the Employment and Unemployment Insurance Act, as well as the subordinate legislation and international standards applied in Serbia. Special attention is given to the institution of Unemployment Insurance, which is an important part of the mandatory social security system. The research also covers active employment policy measures aimed at improving employment and reducing unemployment.

The paper is structured into three main parts. The first part focuses on unemployment as a social risk and analyzes the importance of protecting the unemployed in the context of social security and economic stability. Various types of unemployment are discussed, and the historical development of the unemployment insurance system is explored, from early forms of solidarity to modern state social protection systems, allowing for a better understanding of the role of the state and the individual in this process.

The central part of the paper deals with the normative and institutional framework for the protection of the rights of the unemployed. It examines the responsibilities and roles of key

institutions such as the National Employment Service, the Employment Agency, and the Employment Council, as well as the efficiency of their work in protecting the rights of the unemployed. Special attention is given to the rights of unemployed persons, such as the right to unemployment benefits, the right to healthcare, and other support measures that are essential for ensuring basic social security for the unemployed.

The third part of the paper addresses the practical aspects of realizing and protecting the rights of the unemployed. It considers the procedures for realizing rights and mechanisms for protecting rights, analyzing the challenges that arise in practice. This part also explores active employment policy measures aimed at reducing unemployment, such as retraining programs and financial incentives for work, and provides recommendations for improving the system's effectiveness.

The methodological approach applied in this research includes a combination of various scientific methods. Normative and dogmatic methods are used for a detailed analysis of the applicable legal norms and regulations. The historical method enables an understanding of the development of unemployment insurance and an analysis of its genesis. The comparative method is used to compare national solutions with international practices, while the statistical method is applied to analyze relevant data. The axiological method allows for the assessment of whether the existing legal and institutional mechanisms achieve justice, solidarity, and other social values expected in the field of social protection for the unemployed.

In conclusion, the paper highlights the need for improving the normative and institutional framework for the protection of the rights of unemployed persons, as well as strengthening active employment policy measures. Recommendations for improving the system include increasing unemployment benefits in line with current increases in average wages and market prices, better coordination between institutions implementing social protection measures, and the development of new and innovative measures to support unemployed persons. The goal is to improve the social security and economic stability of unemployed persons, thereby contributing to their greater integration into the workforce and improving their overall social position.

Keywords: *unemployment, social security, labor and social law, unemployment insurance.*

БИОГРАФИЈА

Јелена Видановић је рођена 27. новембра 1992. године у Пироту. Основну школу завршила је у Пироту као носилац Вукове дипломе, док је средњу медицинску школу завршила у Нишу. Правни факултет Универзитета у Нишу је уписала школске 2011/2012. године, а дипломирала је новембра 2018. године. По завршетку студија обављала је приправнички стаж у адвокатској канцеларији Адвоката Небојше Петровића у Пироту у периоду од 2019. - 2021. године. У периоду од априла 2022. до јула исте године била је запослена у „Гимназији Пирот“ у Пироту и обављала је послове заменика секретара школе. Такође има и радно искуство у оквиру Јавно извршитељске канцеларије Јавног извршитеља Саше Станковића у Пироту, као и у оквиру канцеларије Јавног бележника Алете Стојановић у Нишу. Тренутно је запослена у канцеларији Јавног извршитеља Марије Цветковић у Пироту и обавља послове јавноизвршитељског помоћника. Посвећена је даљем стручном усавршавању и полагању правосудног испита. Говори енглески и немачки језик, и служи се шпанским језиком.