Проф. Д-р. Тодор Каламатиев,
редовен професор, Правен факултет
„Јустинијан Први“ - Скопје

Прегледни научни чланак*
UDK: 364:331.567(497.7)

СОЦИЈАЛНИ ПРАВА НА НЕВРАБОТЕНИТЕ ЛИЦА СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ПРАВОТО НА ПАРИЧЕН НАДОМЕСТОК ВО СЛУЧАЈ НА НЕВРАБОТЕНОСТ – КОМПАРАТИВЕН ПРИСТАП НА ЕВРОПСКАТА И МАКЕДОНСКАТА ЛЕГИСЛАТИВА

***Апстракт**: Во трудот се анализирани социјалните ефекти на невработеноста како социјален ризик.*

Во првиот дел од трудот, авторот укажува на системите на превенирање и санирање на невработеноста. Генерално се разликуваат два основни вида на модели за јавна заштита на невработените лица и тоа: модел на одржување на приходите и модел на активни програми. Во првата група спаѓаат моделите кои што на лицата без работа обезбедуваат парични права. Станува збор за осигурување во случај на невработеност, приватни штедни влогови при осигурување во случај на невработеност, социјална помош и отпремнини при престанок на работен однос. Вториот вид на модели за социјална заштита на невработените лица се активните програми, кои првенствено се сведуваат на обавување на некои дејности, активности. Станува збор за активните политики на пазарот на труд како што се: преквалификација, доквалификација, обуки, јавни работи и слично. Во овој дел од трудот е обработен моделот на осигурување во случај на невработеност, вкрстен со моделот на социјална парична помош, при што се потенцирани разликите помеѓу овие два модела.

Вториот дел од трудот е позитивно правен и се однесува на осигурувањето во случај на невработеност во Република Македонија. Осигурувањето во случај на невработеност, претставува комплексна компонента во рамките на вкупниот

* *Рад примљен: 20.06.2011.*
Рад прихваћен: 10.07.2011.

систем на македонската социјална заштита. Темелен интерес на македонските граѓани е организиран и квалитетен систем на остварување на социјалните права во случај на невработеност. Анализирајќи го македонскиот систем на осигурување во случај на невработеност, авторот ги анализира позитивно – правните решенија, кои се темелат пред се на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Во трудот доволно внимание е посветено на дефинирање на правото на паричен надоместок и условите за неговото стекнување, како и висината и времето на исплаќање на паричниот надоместок. На крај од трудот е обработено и прашањето за административната постапка и начинот на исплата на паричниот надоместок.

***Клучни зборови**: невработеност, невработени лица, социјални права, осигурување во случај на невработеност, социјална помош, паричен надоместок.*

ВОВЕД

Бројните истражувања на современите социјални системи, кои во својата основа ја имаат заштитата на невработените лица, вклучувајќи ги и нивните социјални права укажуваат на актуелноста на темата на предметниот труд.

Социјалните права на невработените лица започнуваат да се проучуваат паралелно со нивното прифаќање како социјален ризик и тоа некаде во почетокот на минатиот век, подоцна од востановувањето на останатите системи на социјално осигурување кои вклучуваат ризици како: болест, несреќа при работа, старост и изнемоштеност, мајчинство и слично.

Во овој дел од трудот, пред да се фокусираме на социјалните права на лицата кои се соочуваат со невработеноста како социјален ризик, апстрахирајќи се од тенденцијата да го насочиме ова истражување кон елобароција на поимот „невработеност" кој е првенствено макро економска категорија, сосема накусо би навеле неколку напомени во врска со невработеност.

Теоријата, во зависност од факторите кои влијаат на појавата, манифестирањето и карактеристиките на невработеноста, категоризира

повеќе видови, помеѓу кои најчесто застапени се[1]: фрикционата, структурната, цикличната и скриената невработеност. Фрикционата невработеност претставува полесен вид на невработеност и трае пократок временски период. Таа се однесува на времето потребно за соодветно вработување на лицата кои завршиле со школувањето, а се однесува и на времето потребно за вработување од еден кај друг работодавач. Фрикционата невработеност, по правило се поврзува со динамиката на стопанството во една држава, а особено со промените во структурата на производството, кое нужно бара промена и на постојната работна сила. Структурната невработеност е потешка форма на невработеност. Таа се однесува на некомпатибилноста на стручните квалификации, знаења и способности на работниците од една страна (како понуда на работна сила) со барањата на пазарот на труд (како побарувачка на работодавачите од работници со соодветен профил) . Често пати, структурната невработеност е производ и на индустриска реорганизација и се јавува помеѓу воведување на нови технологии. Цикличната невработеност е причинско – последователно поврзана со цикличните движења во економијата. Имено, невработеноста флуктуира во зависност од економската фаза во која се наоѓа општеството, со тоа во случај на рецесија, невработеноста се зголемува, додека во случај на експанзија, невработеноста опаѓа. И на крај скриената невработеност е карактеристика на социјалистичките држави, во кои се вработуваат повеќе работници од потребниот број извршители, а со цел да се решат определени социјални проблеми.

Основна цел на овој труд е дефинирање и анализа на правата на невработените лица, кои претставуваат составен дел на т.н систем на осигурување во случај на невработеност. Институциите – носители на овој систем, како и самите осигуреници, располагаат со широк сет на права и обврски кои ги реализираат во рамките на овие социјално – правни односи. Кога говориме за социјално – правните односи кои се воспоставуваат помеѓу невработените лица и институциите надлежни за спроведување на социјалните права од осигурувањето во случај на невработеност, најчесто станува збор за јавно правни, односно управно – правни односи кои се воспоставуваат помеѓу поединците и институциите на државата[2]. Државата во посебен облик и со општи правни акти, го

1 Заова види: Samuelson A.P.&Nordhaus W., Ekonomija, (prevodna 14 izdanie), Zagreb,1992, str.576,577; Heyne P.:The Ekonomic way of thinking,ninth edition, USA,199, str.483, 484 i http://en.wikibooks.org/wiki/Macroeconomics/Employment_and_Unemployment

2 Dr. Marinko Ucur, “ Socijalno Pravo “, Zagreb, 2000

пропишува исполнувањето на определени предуслови и настанувањето на определени социјални ризици, како и реализацијата на средствата кои служат како материјално обештетување.

Прашање, кое мора да има одговор во овој труд секако е она кое е во насока на изнаоѓање на оптимален баланс, помеѓу заинтересираноста на државата од реинтегрирање на невработените на пазарот на трудот и желбите и мотивите на невработените лица од апстиненција. Не секогаш, пасивните социјални права, на исплаќање дарежливи и релативно долготрајни парични надоместоци во случај на активирање на социјалниот ризик – невработеност, се покажуваат како исправни. Компаративните искуства на високо развиените социјални модели, се повеќе се залагаат за инвестирање во т.н активни политики на пазарот на труд, кои се сведуваат на зголемување на можноста на невработените лица за повторно приклучување кон активно вработување.

1. ОПШТО ЗА НЕВРАБОТЕНОСТ И СОЦИЈАЛНИ ПРАВА ВО СЛУЧАЈ НА НЕВРАБОТЕНОСТ

Во последните декади, невработеноста стана сериозен проблем во многу земји во светот, а задачата да им се помогне на невработените поттикна зголемен интерес на креаторите на социјалните политики.

Социо – политичките ефекти од невработеноста се реперкуираат преку фактот што таа ги дистанцира работниците (а индиректно и членовите на нивните семејства), од приходите од работен однос. Економските аномалии се сублимираат преку фактот што невработеноста истовремено означува и дистанцирање на вкупната економија на земјите од потенцијалните контрибуции, кои би ги допринесувале работниците во работен однос. Имено, самиот факт што во најголемиот дел од земјите, моделот на јавни приходи се состои од различни даночни престации, слични финансиски оптоварувања, како и од придонеси кои се исплаќаат од бруто платите на работниците, говори за елементарната заинтересираност на државата за работните ангажмани на поединците. Работниот однос, заедно со својата онерозна компонента преточена во обврската за редовно исплаќање на плата како против – чинидба за вложениот труд, односно извршената работа, има свои импликации и во однос на структурата на потрошувачкото општество.

Проблемите на невработеноста, може да се обсервираат од повеќе страни. Со овој проблем се соочуваа и сеуште се соочуваат и развиените индустриски земји (пазарните стопанства со подолга традиција), а

секако и транзиционите земји, кои што речиси од почеток започнаа да ги реформираат своите социјални законодавства, вклучително и системите на осигурување во случај на невработеност. Со цел да ги трансформираат своите економии во пазарни економии, поранешните социјалистички држави се соочија со огромен број проблеми кои ги наложи тн. скриена невработеност.

Соочувајќи се со состојбите што ги налага невработеноста, а со цел да им се помогне на овие лица, креаторите на социјалните политики интервенираат со единствена цел: реституцијата на невработените лица во активна вработеност, односно зголемување на бројот на невработените лица што ќе бараат работа која ќе соодветствува со нивните вештини и квалификации, или во насока на обезбедување на определени парични надоместоци кои имаат за цел да ја подобрат новонастаната состојба наметната со невработеноста. Задачата за зголемување на можностите за вработување, секако дека е врзана со политиките и програмите на пазарот на труд, а паричната помош од моќта на стопанството, т.е. државата. Политиките кои што ја зголемуваат вработеноста и спроведуваат приходна поддршка на невработените лица, треба да делуваат позитивно по вкупната благосостојба на овие лица. При тоа, мора да забележиме дека бенефициите (надоместоците) за невработените, обезбедени од страна на државата се едни од најконтроверзните социјални бенефиции. Постојат повеќе аргументи „За“ и „Против“ овие социјални права[3].

Во продолжение на трудот, ќе се задржиме на улогата на јавно – правниот систем на социјална заштита, кој помеѓу другото вклучува и низа социјални права односно бенефиции кои им следуваат на лицата кои остваруваат определени законски предуслови поврзани со реализацијата на социјалниот ризик – невработеност.

1.1. Облици на социјална поддршка на невработените лица

Облиците на подршка на невработените лица упатуваат на моделите кои се во функција на социјална заштита на лицата кои се соочиле или се соочуваат со ризикот од невработеност.

При обработување на социјални права на невработените лица, не би можеле исклучиво да се задржиме на анализа на социјалните бенефиции (првенствено паричните) на лицата кои што ги стекнале истите по основ на осигурување во случај на невработеност. Осигурувањето во случај на невработеност, претставува само една (можеби и доминантна)

3 За ова види: Zafiris Tzannatos и Suzanne Roddis во “ Unemployment benefits “, Social protection discussion series “, number 913.

компонента од генералниот систем на заштита на невработените лица. Невработеноста, претставува ризик кој ги загрозува лицата кои што биле во активен работен однос, но таа посредно или непосредно се однесува и на лицата корисници на правото на социјална парична помош. Имено, станува збор за идентичен социјален ризик, кој е причина за реализација на две по многу нешта различни права.

Понатаму, постојат и низа други модели на поддршка во случај на невработеност или по повод невработеност со социјален предзнак. Покрај задолжителното и доминантно осигурување во случај на невработеност, определени земји развиле и приватни модели на осигурување во случај на невработеност, преку штедни влогови. Понатаму, го набележуваме и правото на отпремнина, како парична престација, која во голем број земји е и когентна законска обврска при престанокот на работниот однос, како и други облици на социјални права кои се активираат во случај на невработеност. Дел од нив се и активните политики на пазарот на труд(преквалификации, доквалификации, јавни работи, разни програми со финансиска поддршка од државата), кои претставуваат се почест пример во справувањето со овој социјален ризик.

Генерално разликуваме два основни вида на модели за јавна заштита на невработените лица и тоа: модел на одржување на приходите и активни програми. Во првата група спаѓаат моделите кои гравитираат кон основниот интерес, а тоа е интересот на лицата кои без разлика по кој основ се соочуваат со ризикот на невработеност и исполнуваат дополнителни критериуми, се стекнуваат со парични права. Вториот комплексен вид на модели за социјална заштита на невработените лица се активните програми, кои првенствено се сведуваат на обавување на некои дејности, активности, програми кои би требало да се исполнат од невработените со цел да се стекнат со финансиска поддршка или пак субвенции (во случајот кај јавните работи или пак обуките). Понатаму, двете групи на модели, како и типовите на програми во рамките на самите модели помеѓу себе се разликуваат во однос на нивото на бенефиции, траењето на исплатата на истите, условите за стекнување и слично. Помеѓу овие два основни модели на социјална заштита на невработените лица, секако дека постојат и повеќе хибридни модели.

Во првата група на модели на социјална заштита на невработените лица, ги вклучуваме следните шеми на превенција од овој социјален ризик[4]:

---

4 Структурата на оваа поделба е преземена од авторите Milan Vodopivec и Dhushyant Raju во трудот " Income support systems for the unemployed ", Social protection

- Осигурување во случај на невработеност
- Приватни штедни влогови при осигурување во случај на невработеност
- Социјална помош
- Отпремнини при престанок на работен однос

Во втората група на модели на социјална заштита на невработените лица, се наведуваат активните политики на пазарот на труд: преквалификација, доквалификација, обуки, јавни работи и слично.

Во продолжение, накратко ќе се осврнеме на теоретска поделба на моделите за социјална поддршка на невработените лица. Акцентот ќе го ставиме на основниот модел, т.е на моделот на осигурување во случај на невработеност, при што ќе се обидеме и да го вкрстиме со моделот на социјална парична помош, односно да ги воочиме разликите помеѓу овие два модела.

1.1.1. Осигурување во случај на невработеност

Осигурувањето во случај на невработеност, обично е задолжително. Компаративно, како и да не постои елиминација на определена категорија на работници во рамките на задолжителните шеми за осигурување во случај на невработеност. Во определени земји, партиципиенти во осигурувањето во случај на невработеност, можат да бидат и дипломираните студенти и самовработените лица, додека повремените работници и куќните помошници најчесто се исклучуваат од овој задолжителен модел.

Основниот критериум за стекнување со права од осигурување во случај на невработеност е претходен работен стаж (определен во различни временски целини – обично најмалку 6 месеци пред престанокот на работниот однос) и редовното уплаќање на придонеси за социјално осигурување / осигурување во случај на невработеност[5]. При тоа, постојат различни критериуми поврзани со престанокот на претходниот работен однос кој претставува предуслов за стекнувањето или нестекнувањето со овие права. Најголемиот број на земји, од подобноста за стекнување со права од социјално осигурување ги исклучуваат работниците чии работен однос престанал доброволно (отказ од страна на работникот, спогодбен отказ и слично), во случај на потешки повреди на правата и обврските од работен однос и во други ситуации. Од друга страна пак, законодавствата на различни земји се дивергентни и во поглед

paper, number 0214

5 Според Konstantinos Tatsiramos во трудот “ Unemployment insurance in Europe “ Unemployment duration and subsequent employment stability “,august 2006

на максималното траење на паричниот надоместок, кој следува по исполнувањето на условите за подобност, кои траат од неколку месеци до повеќе години. Обично и самите парични надоместоци се усогласуваат со времетраењето на користењето на овие социјални права.

Вообичаен услов за одржување на правата за осигурување во случај на невработеност, е фактот дека корисниците активно бараат ново работно место, при што истите се должни редовно да се ажурираат во институциите кои ги спроведуваат политиките на осигурување во случај на невработеност (обично агенциите за вработување). При тоа, тие треба да достават и доказ дека се доволно мотивирани да го прифатат секое соодветно вработување (во согласност со нивните компетенции и вештини). Неисполнувањето на претходно наведените барања, кои се активираат во текот на користењето и исплатата на паричните надоместоци, може да резултираат и со перманентна, односно привремена суспензија на бенефициите. Бенефициите обично се исплаќаат како дел од просечните приходи, во периодот на последниот работен однос. При тоа, сите законодавства ја содржат и одредбата за највисокиот износ до кој може да се исплаќаат овие бенефиции. Програмите вообичаено се финансираат преку задолжителните придонеси, засновани на платите на работниците. Стапките на придонеси се пропорционални за работодавачите и работниците, или пак се повисоки за работодавачите. Понекогаш, сите работници се исклучени од обврската да уплаќаат придонеси. Спротивната ситуација, во која само работниците би ги плаќале вкупните износи на придонесите е многу ретка. Системите за осигурување на невработените лица, најчесто се управувани од органи во состав на владата кои функционираат како самостојни институции и обично се претставувани од осигурениците, работодавачите или од владини претставници.

Во продолжение изложуваме повеќе компаративни примери, кои се однесуваат на структурата на социјалните парични права од осигурување во случај на невработеност на повеќе земји – членки на ЕУ[6].

6 Според наодите на Milan Vodopivec и Dhushyant Raju во трудот " Income support systems for the unemployed ", Social protection paper, number 0214

ДРЖАВА	ТИП НА ПРОГРАМА	ПОКРИВАЊЕ
ДАНСКА	Субвенционирано Доброволно осигурување	Самовработените и вработените помеѓу 16 – 65, младите луѓе кои завршиле 18 месечна професионална обука, се опфатени во фондовите за невработеност, кои се доброволно воспоставени од синдикатите во индустријата, трговијата, бироата, земјоделството, занаетчиството, угостителството и транспортот
ФРАНЦИЈА	Двоен задолжителен систем	Осигурување во случај на невработеност: Вработени лица. Специјални системи за градежништво и доковски работници, трговски бродови, авијација, куќни помошници, сезонски работници, вработени во јавниот сектор. Програми на солидарност: млади баратели на работа, скорешни вдовици, разведени или самохрани мајки со дете до 1 година возраст, неодамна расчинети воени ветерани, затвореници, практиканти, долгорочно невработени лица кои ги искористиле правата по основ на социјално осигурување во случај на невраобтеност
ГЕРМАНИЈА	Задолжително социјално осигурување	Лицата во работен однос, вклучително и куќните помошници, приправниците и практикантите, исто така вклучува и други групи (вклучително и партиципанти во шеми за професионална обука) Исклучок: вработени на кратко време
ШПАНИЈА	Задолжително социјално осигурување	Вработени во индустрија, услуги, железници, рударска индустрија, бродови. Исклучок се: самовработени, работници на привремени и кратки работи
ГРЦИЈА	Систем на социјално осигурување	Вработени во индустрија, трговијата и слични занимања. Специјален систем за бродските работници и типографските.
ИТАЛИЈА	Задолжителен систем на осигурување	Вработените во приватниот сектор. Вработените во градежништвото се опфатени со посебна субвенционирана шема

ДРЖАВА	ИЗВОР: РАБОТНИК	ИЗВОР: РАБОТОДАВАЧ	ИЗВОР: ВЛАДА
ДАНСКА	Учествуваат во уплаќањето на придонеси во фондот за осигурување во случај на невработеност	Уплаќаат дополнителни 3 % даноци од претпријатието	Трошоци над Придонесите на работниците и работодавачите. Трошоци, кои се делумно собрани од придонесите кои работниците и работодавачите ги уплаќаат на пазарот на труд
ФРАНЦИЈА	3.01 % од месечната заработувачка, но најмногу до 13.720 франци. 3.60 % од заработувачката помеѓу 13.720 и 60.320 франци	5.13 % од платниот список до најмногу 13.720 франци и 5.26 % за повисоки износи	Целиот износ на програмата за солидарност.
ГЕРМАНИЈА	3.25 % од платите	3.25 % од платите	Субвенции од законот за промоција на вработувањата во случај на било каков дефицит. Исто така трошоци за помош за невработеност (социјална помош) и придонеси за социјално осигурување за невработени лица. Максимални исплаќања по основ на придонеси и бенефиции: 98.400 ДМ
ШПАНИЈА	1.6 % од платите во согласност со 11 различни професионални категории	6.2 % од платите, кои се однесуваат на различните класи на плати во рамките на 11 различни професионални категории	Различни субвенции. Максимални суми за бенефициите : од 300.660 до 384. 630 пезоси месечно, во зависност од различните професионални сектори
ГРЦИЈА	1.33 % од заработувачката	2.67 % од плаќањата	Нема. Максимална заработувачка за придонеси и бенефиции: 6.069.000 драхми годишно

ИТАЛИЈА	Нема.	1.61 % индустриските менаџери, или 1.91 % (индустријата + трговијата) од вкупната плата на работниците. Работодавачите во индустријата, исто така плаќаат 0.3 " (0.8 % во градежништвото) од платите, за специјална категорија на невработени + 2.2 % од вкупната плата (1.9 % за фирми со помалку од 50 работници) за фондот за субвенционирање на плати	Административни трошоци + субвенции за работници во земјоделството, млади работници и фонд за субвенционирање на плати. Минимална заработувачка од надоместоци: 62.729 лири дневно за работници во индустријата. Нема максимален износ

1.1.2. Штедни сметки за осигурување во случај на невработеност

Штедните сметки за осигурување во случај на невработеност се релативно нови програми (и помалку познати) а најактуелни се во земјите од Латинска Америка[7]. И покрај тоа што станува збор за релативно нов систем, истиот во Бразил фигурира од 1960 година. Во последно време, неколку други земји од Латинска Америка (Чиле, Колумбија, Еквадор, Панама, Перу и Венецуела), воведоа штедни влогови за некои форми на социјално осигурување. Кај овој модел, работодавачите, префрлуваат определен дел од платите на работниците во специјална штедна сметка на редовна основа. Во некои земји (Чиле), работниците, исто така, се обврзани да уплаќаат редовни придонеси во нивните сметки. По престанокот и без оглед на причините за престанок на нивниот работен однос, работниците можат да ги повлечат средствата од нивните штедни влогови кога сметаат дека тоа е потребно.

1.1.3. Социјална помош

Социјалната помош, претставува шема, која што гарантира минимални приходи на лица кои се способни да работат, меѓутоа се

7 Оваа пракса се уште не е развиена во Република Македонија. Искуства за истата, пронајдовме во истражувањето спроведено од Светска Банка " Employment policy primer " Efficiency effect and lessons for developing countries ", april 2004 и во истражувањето на Milan Vodopivec и Dhushyant Raju во трудот " Income support systems for the unemployed ", Social protection paper, number 0214

материјално необезбедени и кои немаат минимум потребни финансиски средства за исполнување на животните стандарди за нив и за членовите на нивните семејства. Како и корисниците на правата од осицурување во случај на невработеност, барателите на правата на социјална помош треба да бидат способни, да бараат и да бидат достапни за работа. Во некои земји, подобноста за стекнување со право на социјална помош, не зависи од претходните вработувања или пак од претходното работно досие на уплаќање на придонеси. Во најголемиот дел на земји, особено во оние со двојна социјална заштита на невработените и преку шемите на осигурување во случај на невработеност и преку социјалната помош, социјалната помош делува како продолжение на осигурувањето во случај на невработеност. Социјалната помош им следува на долгорочно невработените лица кои ги исполнуваат стандардите на минимално траење на работен стаж и кои немаат доволно финансиски средства да ги издржуваат своите семејства.

1.1.4. Разлики помеѓу осигурување во случај на невработеност (ОН) и социјалната помош (СП)

Во овој дел од трудот, ќе се обидеме да ги набележиме основните разлики помеѓу системот на осигурување во случај на невработеност (ОН) и системот на социјалната помош (СП), кои што се во функција на санација од социјално раздорните импликации, што ги продуцира невработеноста.

Осигурувањето во случај на невработеност е највообичаената програма на приходна поддршка за невработените лица во земјите во развој. Во 90 – тите години на минатиот век, осигурувањето во случај на невработеност се прифати во сите транзициони земји, како и во неколку земји во развој. Во многу други земји, каде што постои социјалната помош, таа се јавува заедно со осигурувањето во случај на невработеност, тоа се земји во кои постои т.н. двоен систем.

Двете програми, осигурувањето во случај на невработеност и социјалната помош вршат компензации за загубите во приходите на работниците за време на невработеност. Плаќањата за двете програми се предизвикани поради невработеност. Основната цел на осигурувањето во случај на невработеност е одржување на потрошувачкиот потенцијал на невработените, додека на социјалната помош е намалување на сиромаштијата.

Различноста, пак, помеѓу овие две програми се огледа во утврдувањето на нивото на паричниот надоместок и неговото времетраење. За разлика од осигурувањето во случај на невработеност,

каде надоместокот е во согласност просечната заработувачка во рамките на последниот работен стаж, паричните надоместоци, најчесто се исплаќаат во облик на рамна стапка (еднаква вредност која се плаќа на сите). Во земјите со двоен систем, надоместоците засоцијалната помош, обично се пониски од надоместоците за осигурување во случај на невработеност.

Компарирањето помеѓу осигурувањето во случај на невработеност и социјалната помош најдобро може да се согледа од анализата на понудените табели:

Табела 1 – компарација на ОН и СП [8]

ПОЧЕТНА ПОДОБНОСТ ЗА СТЕКНУВАЊЕ СО СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА НА АПЛИКАНТОТ:	Осигурување во случај на невработеност (ОН)	Социјална помош (СП)
Обврски на страна на апликантот - поднесување на барање :	X	X
Вкупна, или значителна невработеност	X	X
Определен, претходен работен стаж	X	
Прифатлива причина за престанок на работниот однос	X	
Истек на почетен административен период за стекнување со право	X	X
Најнизок, вкупен семеен приход		X
Обврски на страна на агенцијата / управата во која се реализираат правата:		
“ Да – Не “ Права	X	X
Ниво на периодични плаќања	X	X
ТЕКОВНО КОРИСТЕЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА НА КОРИСНИКОТ:	Осигурување во случај на невработеност (ОН)	Социјална помош (СП)
Обврски на страна на корисникот – поднесување на барање:		
Да биде способен да работи	X	X
Да се јавува на повиците за работа	X	X
Активно да бара работа	X	X

8 од Светска Банка “ Comparing unemployment insurance and unemployment assistance “, February 2004.

Најнизок, вкупен семеен приход		X
Обврски на страна на агенцијата / управата во која се реализираат правата:		
Помош при барање на работа	X	X
Соодветност на понудите за работа	X	X
Дисквалификација и/или одбивање на приходи од работа: повремена заработувачка, пензии	X	
Надзор / мониторинг, врз вкупните семејни приходи		X
ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА НИВОТО НА ПАРИЧНИ НАДОМЕСТОЦИ:	Осигурување во случај на невработеност (ОН)	Социјална помош (СП)
Во зависност од претходната заработувачка	X	
Надоместоци по рамна стапка, во зависност од тековните семејни приходи		X
Максиманлно / потенцијално траење	X	
ФИНАНСИРАЊЕ	Осигурување во случај на невработеност (ОН)	Социјална помош (СП)
Придонеси:	X	
Даноци:		X

Анализа на предностите и слабостите на Осигурувањето во случај на невраобтеност (ОН) и Социјалната помош (СП)

Табела 1[9]

ОСИГУРУВАЊЕ ВО СЛУЧАЈ НА НЕВРАБОТЕНОСТ (ОН)	
ПРЕДНОСТИ	СЛАБОСТИ
➢ Спроведува добра заштита и широка покриеност ➢ Добро се справува со секторски и регионални шокови ➢ Делува како автоматски стабилизатор	➢ Креира дестимулација за повторно вработување ➢ Придонесува за одржување на невработеноста ➢ Подложна на политички притисоци ➢ Не ги покрива ангажираните во неформалниот сектор

9 Светска Банка " Comparing unemployment insurance and unemployment assistance ", February 2004

Табела 2[10]

СОЦИЈАЛНА ПОМОШ (СП)	
ПРЕДНОСТИ	СЛАБОСТИ
➢ Во споредба со осигурувањето во случај на невработеност: ▪ Овозможува покриеност на лица со мал претходен работен стаж, како и на лица кои биле ангажирани во неформалниот сектор да се стекнат со бенефиции ▪ Попрогресивен систем ▪ Други слични предности	▪ Неуспех, да ги исклучи лицата, без претходно работно искуство (т.е лица кои не уплаќале придонеси), ја прави оваа шема, фискално неодржлива ▪ Нуди ниска заштита, на работници со високи приходи, во споредба со ОН ▪ Креира, големи административни трошоци ▪ Ја намалува понудата на работна сила, преку демотивацијата на члековите на семејството да бараат работа ▪ Ги стигматизира партиципиентите

1.1.5. Отпремнини

Отпремнините се паушални исплаќања, наменети за работниците на кои им престанал работниот однос и истите се исплаќаат од страна на работодавачите врз основа на колективни договори, или пак како резултат на обврските пропишани во закон.[11] Тие се исплаќаат како за индивидуални, така и за колективни отпуштања. Исплаќањата обично се широко поставени, и се однесуваат и за работниците од приватниот и од јавниот сектор.

Отпремнините се исплаќаат како резултат на исполнување на определени, обично кумулативни услови, кои можат да се разликуваат во зависност од законодавствата и практиките на различните земји, како што се: начинот на престанување на работниот однос, должина на работниот однос на работникот кај работодавачот и континуитетот на работниот однос и др.

10 Светска Банка " Efficiency effect and lessons for developing countries ", april 2004.
11 " Place ", Vesna Mlinarovic, Zeljka Obradovic, Zagreb 2006.

2. ОСИГУРУВАЊЕ ВО СЛУЧАЈ НА НЕВРАБОТЕНОСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Осигурувањето во случај на невработеност, претставува комплексна компонента во рамките на вкупниот систем на македонската социјална заштита. Темелен интерес на македонските граѓани е организиран и квалитетен систем на остварување на социјалните права во случај на невработеност. Анализирајќи го македонскиот систем на осигурување во случај на невработеност, нужно е да ги разгледаме позитивно – правните решенија, како и да го разгледаме поширокиот аспект врз основа на кои почива оваа структура.

Согласно Уставот на Република Македонија[12], Република Македонија се дефинира како суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

Тргнувајќи од фактот, дека Република Македонија, уставно се декларира како социјална држава, обврските за темелно спроведување на оваа програмска заложба се навистина сериозни. Тоа значи дека, Република Македонија е одговорна за социјалната состојба во која се наоѓаат нејзините граѓани, а пред се сиромашните, невработените или останатите социјално екслудирани лица. Во таа насока е и одредбата од Уставот[13] со која се утврдува дека секој граѓанин има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Делот од ставот 1, односно формулацијата „обезбеденост за време на привремена невработеност“, е клучниот збор, за кој претходно компаративно, а во продолжение матично – во согласност со македонските позитивно правни прописи, ќе се обидеме да го структурираме македонскиот систем на осигурување во случај на невработеност.

2.1. Законот како извор на осигурување во случај на невработеност

Матичен закон со кој се предвидува и разработува системот на осигурување во случај на невработеност е Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност[14] .

12 Устав на Република Македонија, „Службен весник на Р Македонија“бр.52/91, чл.1

13 Устав на Република Македонија, чл.32

14 Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност,„Сл.весник на Р Македонија“бр. 37/97, 25/2000,101/2000, 50/2001, 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 102/2008, 161/2008, 50/2010 и 88/2010

За да ги дефинираме правата од осигурување во случај на невработеност, најпрво треба да го дефинираме терминот невработеност, и обврските на невработените лица согласно македонското позитивно право. Под невработени лица, се подразбираат лицата, кои треба да исполнат неколку кумулативни услови, и тоа:

- да не се вработени;
- да се пријавени во Агенцијата за вработување;
- да се способни и да сакаат да работат;
- активно да барале работа во изминатите 30 работни дена и да се на располагање на берзата на трудот за да започнат со работа во следните 15 дена;
- да не одбиле соодветна понуда за вработување и работниот однос да не им престанал по нивна волја.

Овие услови го чинат дефинирањето на невработените лица во Република Македонија. Неслучајно, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, утврдува повеќе критериуми за стекнувањето со статус на невработено лице. Евентуалните злоупотреби и заобиколувања на системот, дестимулирачките мерки и пазарно неодржливата структура, како и условното трансферирање на притисокот од страна на Агенцијата кон самите баратели на работа, активно да бараат соодветно вработување, претставуваат основните причини за конструирањето на овој модел. Во крајна линија, тие се и во директна релација со остварувањата на правата од осигурување во случај на невработеност.

Понатаму, Законот врз основа на принципот на негативна енумерација, а со цел допрецизирање на критериумите за стекнувањето со статус на невработено лице, утврдува и категории на лица кои не се сметаат за невработени. Станува збор за лица кои се: во работен однос, корисници на пензија, вршители на занаетчиска, односно професионална дејност, сопственици или основачи на трговско друштво, претпријатие и друго правно лице, лица кои не прифаќаат обука, преквалификација или доквалификација на која ќе ги упати Агенцијата или ќе одбијат да се јават или одбијат да засноваат работен однос кај работодавачот кој кого го упатила Агенцијата, како и лица кои се работно ангажирани или вршат дејност, спротивно на закон.

Во Република Македонија, согласно нашиот систем на осигурување во случај на невработеност и стандардите утврдени во Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, покрај утврдувањето на основните права на невработените лица,

се предвидуваат и структурата, висината, подобноста и условите за исплаќање на правото на паричен надоместок во случај на невработеност.

Пред да го анализираме правото на паричен надоместок во случај на невработеност, како централно право, околу кое гравитира целокупниот систем на осигурување во случај на невработеност, таксативно ќе ги наброиме правата кои им следуваат на невработените лица. Имено, согласно Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност[15], права од осигурување во случај на невработеност се: правото на паричен надоместок, подготовката за вработување (обука, преквалификација и доквалификација), правото на здравствена заштита согласно прописите за здравствена заштита, правото на пензиско и инвалидско осигурување во согласност со прописите за пензиското и инвалидското осигурување на невработеното лице корисник на паричен надоместок на кое му недостасуваат најмногу до пет години пред исполнување на услови за стекнување право на старосна пензија, а кое нема 15 години стаж на осигурување, до остварување на 15 години стаж на осигурување и правата на инвалидни лица за вработување со поволни услови во согласност со закон.

Ќе заклучиме дека правата од осигурување во случај на невработеност, можат да бидат и натурални, односно во вид на услуги (подготовка за вработување, здравствена заштита) и секако парични (првенствено, операционализирани преку правото на паричен надоместок).

2.2.1. Дефинирање на правото на паричен надоместок и услови за негово стекнување

Согласно, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, право на паричен надоместок има невработеното лица, кое било во работен однос најмалку девет месеци непрекинато или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци. Утврдувањето на времетраењето на работниот однос, секогаш се врзува со последниот престанок на работниот однос, односно, подобноста за стекнување со право на паричен надоместок се утврдува врз основа на најмалку деветмесечен непрекинат работен стаж, пред престанокот на работниот однос, или најмалку 12 месечниот работен стаж со прекини, во последните 18 месеци, пред престанокот на работниот однос. При тоа, релевантни се и два дополнителни услова. Првиот услов се однесува на задолжителната обврска за уплаќање на придонеси во задолжителното социјално осигурување за целокупниот стаж на осигурување пред

15 Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл. 64

престанокот на работниот однос, Вториот услов се однесува на видот на договорот за вработување врз основа на траењето, односно фондот на работни часови. При тоа, вториот услов не исклучува ниту една категорија на лица во работен однос.

Исклучително важен услов за стекнување со правото на паричен надоместок за осигурување во случај на невработеност е и начинот на престанок на работниот однос. Како што беше споменато и во претходниот дел на компаративната анализа од ова истражување, речиси сите современи законодавства, од условите за подобност од користење со овие социјални права ги исклучуваат лицата чиј работен однос престанал своеволно (отказ од страна на работникот, спогодбен престанок), како и лицата кои нанеле тешки повреди на правата и обврските од работен однос, односно на работната дисциплина. Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, се приклучува кон стандардите на современите компаративни социјални структури, и предвидува негативна енумерација, во однос на можностите за стекнување со правото на паричен надоместок, а pro po условите за престанок на работниот однос, истовремено прецизно проширувајќи ја оваа листа и со дополнителни критериуми.[16]

2.2.2. Висина и време на исплаќање на паричниот надоместок

Дополнително прашање, кое е есенцијално при утврдувањето на физиономијата на системот на осигурување во случај на невработеност е секако и прашањето поврзано со висината и времето на исплаќањето на паричниот надоместок. Ова прашање е дотолку побитно, затоа што преку него се структурира и самата политика која ја води државата во однос на овој концепт. Често пати, и дарежливоста, односно рестриктивноста во политиките на исплата на паричните надоместоци и нивното влијание врз мотивацијата и реинтеграцијата на невработените на пазарот на труд, претставува фокус на социјалната политика на земјите.

Основицата, врз основа на која се пресметуваат паричните надоместоци, согласно Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност се утврдува врз основа на пресметаните и исплатени плати кај работодавачот и изнесува 50 % од просечната месечна плата на работникот за последните 24 месеци за лице кое има право на паричен надоместок до 12 месеци, за лице кое има право на паричен надоместок подолго од 12 месеци, паричниот надоместок за првите 12 месеци изнесува 50 % од просечната месечна нето плата на работникот

16 За ова види: Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл. 67.

за последните 24 месеци, а за преостанатото време 40 % од просечната месечна нето плата[17].

Исто така, Законот утврдува и највисок износ на исплата на паричниот надоместок, кој го фиксира на максимум 80 % од просечната месечна нето плата по работник во Републиката, за последниот месец.

Времето за кое се исплатува паричниот надоместок варира во зависност од претходниот стаж на осигурување на осигуреникот. При тоа, Законот предвидува максимално 12 месечна исплата на парични надоместоци, во пропорција со претходниот работен стаж[18].

Можност за проширување на исплатата на парични надоместоци, се гарантира за определена група на граѓани, кои во компаративната литература се среќаваат и како група на лица кои имаат право на екстензивна исплата на парични надоместоци при осигурување во случај на невработеност. Пред се станува збор за лица на кои им недостасуваат определен број на години до стекнување со право на старосна пензија, односно до негово ново вработување, како и на жени за време на користење на отсуството поради бременост, раѓање и родителство согласно Законот за работните односи и лицата кои се упатени на обука, преквалификација или доквалификација од страна на Агенцијата.

2.2.3. Административна постапка и начин на исплата на паричниот надоместок

Едно од клучните прашања, поврзани со реализацијата на правото на паричен надоместок е и ажурноста на органите кои се обврзани да го спроведат ова право. Не секогаш законски предвидените рокови, соодветствуваат со ефикасноста на администрацијата на Агенциите кои се задолжени да се грижат за тоа.

Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, утврдува право на осигуреникот да се стекне со паричен надоместок од денот на престанокот на работниот однос. При тоа, осигуреникот / барателот, поднесува барање до Агенцијата кај која е уплатуван придонесот за вработување во рок од 30 дена од денот на престанокот на работниот однос. Карактеристично е тоа што доколку осигуреникот не го испочитува рокот од 30 дена (како рок во кој бил должен да аплицира за користење на право на паричен надоместок), тој не го губи целосно правото на паричен надоместок. Паричниот надоместок се губи само

17 За ова види: : Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл.68

18 За ова види: Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл. 69

за времето за кое е закаснето барањето. Осигуреникот ќе се стекне со преостанатиот паричен надоместок, кој што ќе го користи до законскиот престанок на ова право. Доколку осигуреникот воопшто не поднесе барање, односно поднесе барање по истекот на рокот за кој што има право на паричен надоместок, го губи ова право во целост.

И на крај, согласно Законот[19], правото на паричен надоместок на лицето му престанува ако: заснова работен однос; основа трговско друштво, претпријатие или друго правно лице; врши занаетчиска или друга професионална дејност; одбие да се јави кај работодавачот ако е упатен од Агенцијата за засновање работен однос; одбие да заснова работен однос кај работодавачот ако го упатила Агенцијата; одбие вработување со полно или скратено работно време, кое не е помало од половината од полното работно време, а е соодветно на неговото образование, знаење и можности; одбие обука, преквалификација или доквалификација која одговара на неговата стручна подготовка, знаења и способности или по своја вина ја прекине обуката, преквалификацијата или доквалификација; исполни услови за стекнување право на пензија или оствари право на пензија; невработеното лице од страна на надлежен орган се затекне на работа, е работно ангажирано или врши дејност спротивно на закон; ја загуби работната способност со денот на утврдување на изгубената работна способност; неоправдано одбие привремено вработување во исклучителни случаи (поплави, земјотреси, неопходно извршување на земјоделски работи и слично) од страна на надлежен орган кој организира акција за отстранување на последиците или за нивно спречување; одбие работно ангажирање за вршење на јавни работи; одбие вработување на работно место за кое се бара пониска стручна подготовка од неговата, а ако непосредно пред да остане невработен, со своја согласност, работел на такво работно место или изјавил дека прифаќа вработување и на понизок степен на стручна подготовка; отпочне издржување на казна затвор, подолго од шест месеци; не се јавува во Агенцијата во утврдениот рок; - не се јави на покана на Агенцијата од неоправдани причини; и не ја извести Агенцијата во рок од осум дена за секоја промена која е услов или основа за стекнување, остварување или губење на правото на паричен надоместок.

19 Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл. 77

ЗАКЛУЧОК

Основна цел наовој труд е темелна анализа на социјалните ефекти кои ги произведува невработеноста, како социјален ризик. Генерално, невработеноста најчесто се поврзува со два система на нејзино превенирање и санација. Станува збор за системот на Осигурување во случај на невработеност (ОН) и Системот на социјална помош (СП). Двата система, во крајна линија имаат единствена функција а тоа е социјална инклузија и материјално обештетување на лицата кои се соочуваат со социјалниот ризик – невработеност. Сепак, постојат и значителни разлики помеѓу овие системи од аспект на функциите, целите и методологијата. Истите темелно се објаснети во соодветниот дел од ова истражување.

Поголемиот дел од оваа студија беше посветен на првиот систем, кој што најчесто претставува составен елемент на моделите на социјално осигурување во различните земји.

Осигурувањето во случај на невработеност, соодветно се применува и во Република Македонија. Посебностите и спецификите се уредени со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Соодветен дел од оваа студија е посветен и на анализа на македонскиот систем на осигурување во случај на невработеност, со сите свои специфики и детали. Во трудот е обработено и правото на паричен надоместок во случај на невработеност.

ЗАКЉУЧАК

Основни циљ овог рада јесте темељита анализа социјалних ефеката који су резултат незапослености, као социјални ризик. Генерално, постоје два система чији је циљ превенција и санација незапослености. Говоримо о систему осигурања у случају незапослености и о систему социјалне помоћи. Оба два система имају јединствену функцију која се огледа у социјалној инклузии и материјалном обештећењу лицима која се саоћавају са социјалним ризиком препознатливим као незапосленост. Ипак, постоје и одређење разлике између ова два наведена система.

Већи део ове студије је посвечен првом систему и он претставља саставни елеменат свих модела социјалног осигурања.

Осигурање у случају незапослености своје место има и у Р. Македонији. Поејединости тог система уређене су Законом о запошљењу и осигурању у случају незапослености. Добар део овог рада односи се на македонском систему осигурањеа у случају незапослености. У раду обрађено је и право новчану накнаду у случају незапослености.

Користена литература:

1. Zafiris Tzannatos и Suzanne Roddis во " Unemployment benefits ", Social protection discussion series "
2. Milan Vodopivec и Dhushyant Raju во трудот " Income support systems for the unemployed ", Social protection paper
3. Konstantinos Tatsiramos во трудот " Unemployment insurance in Europe " Unemployment duration and subsequent employment stability ",august 2006
4. "Comparing unemployment insurance and unemployment assistance ", February 2004
5. "Employment policy primer " Efficiency effect and lessons for developing countries ", april 2004
6. Legal momentum, advancing women's rights – Eligability for unemployment insurance benefits
7. Iris Govic, Dushanka Marinkovic Draca, Darko Milkovic – Zakon o radu, Zagreb 2010
8. Anton Ravnic - Osnove radnog prava, Zagreb, 2004
9. Dr. Marinko Ucur, " Socijalno Pravo ", Zagreb, 2000
10. "Place", Vesna Mlinarovic, Zeljka Obradovic, Zagreb 2006

*Todor Kalamatiev, PhD, Full professor, University of Skopje,
Faculty of Law "Justinian I"*

SOCIAL RIGHTS OF UNEMPLOYED PERSONS WITH EMPHASIS ON THE RIGHT TO MONETARY COMPENSATION IN CASE OF UNEMPLOYMENT - COMPARATIVE APPROACH TO EUROPEAN AND MACEDONIAN LEGISLATION

Summary

The basic goal of this research is a thorough analysis of the social effects produced by the unemployment as a social risk. Usually, the unemployment is being associated to the both systems of its prevention, and its recovery. With other words, the unemployment is closely related to the Unemployment insurance system (UI), and Social assistance system (SA). Ultimately, the both of the systems have unique function, and that is the social inclusion and the financial indemnification of the persons who face the social risk of unemployment. However, there have been substantial differences between these systems in terms of their functions, goals and methodology. The aforementioned aspects have been thoroughly explained in the relevant part of this research.

The major part of this study was being dedicated to the primary system (UI), which is the most common represent of the different models of social assurance in different countries.

The Unemployment insurance system is being adequately applied in the Republic of Macedonia as well. Its details and specificities are regulated in the Employment and Unemployment insurance law. A relevant part of this study is committed to the analyses of Macedonian unemployment insurance system, with all its specifics and details. This research answers as well, the question of the financial compensation rights of unemployed persons.

***Key words**: unemployment, unemployed persons, social rights, insurance in case of unemployment, social assistance, remuneration for unemployment.*