

Радован Ристановић  
директор Инспектората за рад  
Републике Србије

Прегледни научни чланак\*  
UDK: 331.46-057.19:338.124.4(497.11)

## **УТИЦАЈ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ПРАВА НЕЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА И РАДНИКА КОЈИ ЗАДОБИЈУ ПОВРЕДУ НА РАДУ**

**Апстракт:** Светска економска криза, која је, не без разлога названа „финансијском“, има различити степен утицаја на скоро све институције и утврђена права. Сведоци смо потпуног колапса специфичног модела капитализма, као и колапса међународног монетарног поретка, после Бретон Вудса. Улог је очигледно огроман и ова криза ће се тумачити као главна прекретница у 21. веку<sup>1</sup>. Сагледати права незапослених лица и радника који задобију повреду на раду у условима економске кризе проистиче из потребе да се у ситуацији када је најтеже пре свега, води рачуна о правима оних чија су права и најугроженија. У ту категорију без сумње спадају незапослена лица и радници који задобију повреду на раду, пре свега због своје позиције, али и из чињенице да се у условима економске кризе број тих лица стално повећава.

**Кључне речи:** економска криза, незапослена лица, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, накнада за случај незапослености, повреде на раду.

---

\* Рад примљен: 07.11.2010.

Рад прихваћен: 12.11.2010.

<sup>1</sup> Жак Сапир, професор економије на Високој школи социјалних студија, Париз.

## **1. Остваривање социјалних права незапослених лица**

Под незапосленим лицем, у смислу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, подразумева се лице од 15 до 65 година, способно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос, или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденцији незапослених и активно тражи запослење. На крају јула месеца 2009. године у Републици Србији регистровано је на евиденцији Националне службе за запошљавање 756.662 незапослених лица, од чега је 53,21 % или 402.632 жене.

Треба рећи да је стопа незапослености према Анкети о радној снази знатно мања. Анкета о радној снази је истраживање којим се сагледавају карактеристике радне снаге и дешавања на тржишту рада, према активности у посматраној седмици, а не према формалном статусу анкетираних лица. Према тој Анкети стопа незапослености је у 2008. години у Србији износила 14,70%. Међутим, пад незапослених је, пре свега, резултат промена у упитнику Анкете о радној снази, где су увођењем додатних питања, боље обухваћене граничне категорије запослених, као што су помажући чланови домаћинства, неформално самозапослени и сл. Да је упитник остао исти као и раније, стопа незапослености била би око 17,7%<sup>2</sup>.

Главне карактеристике тржишта рада у Републици Србији су и даље неусаглашеност понуде и потражње радне снаге, велико учешће дугорочно незапослених, неповољна старосна структура незапослених, неповољна квалификациона структура незапослених, висока стопа незапослености младих, велики прилив вишка незапослених из предузећа која се реструктурирају или приватизују, велике разлике између регионалних тржишта рада, велики број ангажованих у „сивој“ економији, ниска мобилност радне снаге и др.

Недавно донети Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС”, бр. 36/09) утврђује низ социјалних или економско-социјалних права незапослених лица. Та права су различитог карактера и тешко их је све по мерилима која су прихватљива сврстати у категорију социјалних права, ако се под појмом социјално право подразумева све оно што појединац оствари, а што нема свој непосредни основ (извор) у раду и капиталу, тј. све оно што

---

<sup>2</sup> Према извештају о пословању Националне службе за запошљавање за 2008. годину.

не може да се оствари радом или својиним.<sup>3</sup> Многа од тих права која су предвиђена наведеним Законом спадају у мере активне политике запошљавања и могу се остварити, поред осталог, тек конкурсом који расписује Национална служба за запошљавање, тако да не спадају у категорију права која се остварују само подношењем захтева, већ је потребно за то да се испуне и други, законом или општим актом Националне службе запошљавање, предвиђени услови, то су учешће и посредовање у запошљавању лица која траже запослење, затим субвенције за запошљавање, додатно образовање и обука, јавни радови и друге мере усмерене ка запошљавању лица која траже запослење. Овим Законом је предвиђено једно од права које би се могло сматрати класичним социјалним правом, будући да испуњава све услове које одређују појам социјалног права То је исплата накнаде за случај незапослености. Наиме, Законом је предвиђено да обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду, ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно, или са прекидима у последњих 12 месеци. Незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа, ил престанка обавезног осигурања и то по основу:

- Престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду;
- Престанка радног односа на одређено време, привремених и повремених послова, пробног рада;
- Престанка функције изабраних, именованих и постављених лица, уколико није остварено право на мировање радног односа или накнаду плате, у складу са законом;
- Преноса оснивачких права власника, односно члана привредног друштва;
- Отварање стечаја, покретање ликвидационог поступка и другим случајевима престанка рада послодавца, у складу са законом;
- Премештаја брачног друга, у складу са посебним прописима;
- Престанка радног односа у иностранству, у складу са законом, односно међународним споразумом.

Оно што је, међутим, карактеристично и што је кључно код остваривања овог социјалног права у условима економске кризе, јесте да је **новим законом умањена и висина новчане накнаде која се**

---

<sup>3</sup> Боривоје Шундерић, Социјално право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

**исплаћује незапосленим лицима, као и време трајања права на новчану накнаду.** Наиме, новим законом (члан 70.) новчана накнада утврђује се у висини од 50% основице, коју чине просечна зарада, односно плата, или накнада зараде незапосленог, у складу са законом у последњих шест месеци, које претходе месецу у коме је престао радни однос, односно осигурање. Такође, утврђено је да наведена новчана накнада не може бити виша од 160% нити нижа од 80% минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду за месец у којем се врши исплата новчане накнаде. Законом који је важио до доношења нових прописа, међутим, новчана накнада је била утврђена у висини од 60% од наведене основице, за прва три месеца коришћења права на новчану накнаду, а за преостало време за које је и утврђено право на новчану накнаду незапослени је имао право на новчану накнаду у висини од 50%.

Такође, новим законским решењима **новчана накнада је лимитирана на период од 12 месеци (члан 72. Закона)** док је претходним законом трајање новчане накнаде могло износити и 24 месеца под условима које утврђује закон. Новим законским решењима (члан 72. став 3.) узузетно је једино предвиђено да новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца, уколико незапосленом до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године.

Очигледно је, значи, да су права незапослених лица и то једно од круцијалних права у сфери социјалних права, право на исплату новчане накнаде, битно умањена и то како у погледу висине износа тако и у погледу дужине трајања. Ако се томе дода да се иначе то право може остварити са периодом закашњења од пет месеци, може се констатовати да је остваривање овог права у великој мери редуковано.

У 2008. години просечно је месечно било 72.184 корисника новчане накнаде. У остваривању права на новчану накнаду, карактеристично је повећање броја лица која подносе захтеве за новчану накнаду, као и неповољна старосна структура корисника права, тако да један број лица је искључиво заинтересован за остваривање права из осигурања, а не и за активно тражење посла. Такође, у периоду пре доношења закона био је уочљив велики број лица којима је настављена исплата новчане накнаде по основу привремене спречености за рад, што је био производ непрецизне законске норме, али и неретко њене злоупотребе.

Новим законским решењима (члан 73. став 1. тачка 2.) предвиђено је да се исплата новчане накнаде наставља и у време привремене

спречености за рад утврђене прописима о здравственом осигурању, **али не дуже од 30 дана од дана настанка привремене спречености**. На овај начин остваривање новчане накнаде и у овој ситуацији је редуковано на период од 30 дана од дана настанка привремене спречености за рад, без обзира о којим разлозима привремен спречености се ради. Реч је о прилично поједностављеном решењу и из једне правне ситуације која је била нејасна и стварала могућности за злоупотребу отишло се у другу крајност која не води довољно рачуна о различитим ситуацијама које се у животу могу појавити.

Посебну категорију угрожених лица чине они који раде у „сивој“ економији, односно који немају уређен радни однос у складу са Законом о раду. Та лица којих је велики број не могу остварити ни једно од права које би им припадало да имају уређен радни однос. Таквих лица је највише у трговини, угоститељству, грађевинарству, појединим гранама индустрије, занатству, итд. Оно што је посебно уочљиво је да се њихов број повећава и да су радном „на црно“ пре свега угрожени млади, мање образовани и жене. Лица која раде „на црно“ не могу остварити бројна права из области социјалног осигурања пре свега права из здравственог осигурања, као што су право на здравствену заштиту, право на новчану накнаду за време привремене спречености за рад, право на накнаду трошкова превоза. Наравно кључно је неостваривање права из пензијско и инвалидског осигурања, као и права из осигурања за случај незапослености.

Иако је Закон о раду (члан 32.) нормирао претпоставку регуларности радног односа и у случају када не постоји закључени уговор о раду, кроз норму да ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду се сматра да је запослени засновао радни однос на неодређено време, даном ступања на рад, у пракси се појављују бројни проблеми. Они се појављују и у пракси рада инспекције рада будући да је инспекција рада послодавцима који нису закључили уговор о раду са запосленим сходно члану 269. Закона о раду налагала да закључе такве уговоре. Такав став инспекције рада произилази из чињенице да је законска обавеза послодавца да са радником који је код њега радно ангажован закључи уговор о раду. Полазећи од тих законских норми или чињенице да је уговор о раду, уговор *sui generis*, према томе уговор који послодавац по одређеним условима силом закона мора закључити, инспекција је својим решењем доносила такве налоге.

Међутим, Врховни суд Србије је неколико својих пресуда изразио становиште да „инспектор рада није овлашћен да, на основу

одредби члана 269. став 1. Закона о раду, наложи послодавцу да са запосленим закључи уговор о раду на неодређено време“. На овај начин је и остваривање елементарног права на рад ове категорије лица и у ситуацији интервенције надлежног државног органа, инспекције рада, угрожено. Мишљења сам да је **реч о уговорима који су посебног карактера и у којима је једна страна обавезна да под одређеним условима закључи такав уговор и да је решење инспектора рада којим се налаже закључење таквог уговора само деклараторног карактера.** Овакав став би у великој мери допринео да многа лица која фактички раде могу остварити и низ других економских и социјалних права, која им по закону припадају.

## **2. Остваривање права радника који задобију повреду на раду**

Повредом на раду, у смислу Закона о пензијско и инвалидском осигурању (“Службени гласник РС”, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06 и 5/09) сматра се повреда осигураника која се догоди у просторној, временској и узрочној повезаности посла по основу којег је осигуран, проузрокована непосредним и краткотрајним механичким, физичким и хемијским дејством, наглим променама положаја тела, изненадним оптерећењем тела или другим променама физиолошког стања организма (члан 22.). Тим Законом предвиђено је да се повредом на раду сматра и повреда коју осигураник претрпи на редовном путу од стана до места рада или обрнуто, на путу предузетом ради извршавања службених послова и на путу предузетом ради ступања на рад, као и у другим случајевима утврђеним законом. Повредом на раду сматра се и обољење осигураника које је настало непосредно или као искључива последица неког несрећног случаја или више силе за време обављања посла, на основу којег је осигуран или у вези са њим. Наведени Закон утврђује да осигураник код кога настане потпуни губитак радне способности стиче право на инвалидску пензију, ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, а ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне способности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију утврђену у закону и да има навршених пет година стажа осигурања.

Број повреда на раду у Републици Србији је без обзира на одређене осцилације у сталном порасту. Повреде на раду се најчешће дешавају

у делатности индустрије и грађевинарства (око 70% свих повреда на раду). Око 75% повреда на раду догађа се код лица која су у старосној доби од 36 до 55 година, а око 70% повређених на раду је завршило III или IV степен стручне спреме.

У Србији се регистрација повреда на раду, односно број повреда води једино у Инспекторату за рад, на основу пријављених повреда од стране послодаваца. Нажалост од 2005. године нема званичне регистрације у укупном броју повреда на раду.

Упоредна анализа броја инспекцијских надзора поводом повреда на раду за период јануар – јуни 2009. године у односу на исти период 2008. године, указује на то да је укупан број смртних повреда на раду за првих шест месеци 2009. године, смањен за 45% у односу на исти период 2008. године, а број инспекцијских надзора поводом тешких повреда на раду у првих шест месеци 2009. године је незнатно мањи у односу на исти период 2008. године.

Радно-правни статус запослених код којих је наступила смрт услед повреде на раду за период јануар – јуни 2009. године, је следећи:

- радни однос на неодређено време 47%
- радни однос на одређено време 21%
- рад „на црно“ 32%

Лица која послодавци ангажују без уговора о раду (рад „на црно“) углавном обављају повремене и привремене (сезонске послове) и ступају на рад без претходног упознавања са технологијом рада, при чему се недовољно води рачуна о њиховој стручној квалификацији за обављање тих послова, као и њиховом оспособљавању за безбедан и здрав рад. Такође, послодавци лицима које ангажују без уговора о раду врло ретко дају на употребу и коришћење адекватне опреме за личну заштиту на раду. Због свега наведеног знатно је повећан ризик од повређивања код лица која раде у неформалној економији.

Послодавац је, на основу Закона о безбедности и здрављу на раду, дужан да одмах, а најкасније у року од 24 часа од настанка, усмено и у писменој форми пријави инспекцији рада, сваку смртну, колективну и тешку повреду на раду, повреду на раду због које запослени није способан за рад више од три узастопна радна дана, као и појаву која би могла да угрози безбедност и здравље запослених.

Закон о безбедности и здрављу на раду, као кључну утврђују одговорност послодавца, који је дужан да запосленом обезбеди рад на радном месту и у радној околини, у којима су спроведене мере



безбедности и здравља на раду и не ослобађа се одговорности у вези са применом тих мера, одређивањем другог лица или преношењем својих обавеза и одговорности на друго лице. Такође, тим Законом је, наравно у циљу смањења броја повреда на раду, предвиђено да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Такође је утврђено да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту, у радној околини или за употребу поједине опреме за рад.

Кључно је питање како се у условима економске кризе извршавају наведене одредбе закона које би требало да спрече повећање броја повреда на раду. На основу искустава Инспектората за рад може се констатовати да је **економска криза негативно утицала на побољшање мера безбедности и здравља на раду – како у погледу недоношења аката о процени ризика, тако и у њиховој непотпуној реализацији.** Такође, због економске кризе један број послодаваца не обезбеђује довољан број средстава за предузимање утврђених мера законом.

Инспекција рада је у претходном периоду посебну пажњу посвећивала контроли аката о процени ризика, њиховом квалитету и садржају, а ради утврђивања да ли је процена ризика вршена на прописан начин. Констатовано је да се неретко овим пословима приступа формалистички, да се настоји само задовољити форма, при чему се не обраћа пажња на суштинска питања безбедности и здравља на раду запослених. Допуне аката о процени ризика се и најчашће налажу из разлога што њима није обухваћено радно место на коме је запослени засновао радни однос и које је као такво утврђено уговором о раду, а није обухваћено актом о организацији и систематизацији послова нити актом о процени ризика.

Законом су, када је реч о безбедности и здрављу на раду, предвиђена и одређена права и обавезе запослених у тој области. Пре свега, запослени је дужан у складу са својим сазнањима одмах обавести послодавца о неправилностима, штетностима, опасностима или другој појави која би на радном месту могла да угрози његову безбедност и здравље или безбедност и здравље других запослених. Запослени, такође, на основу закона, има право и да одбије да ради ако му прети непосредна опасност по живот и здравље због тога што нису спроведене прописане мере за живот и здравље на радном месту, све док се те мере необезбеде, затим ако му послодавац није обезбедио прописани лекарски преглед или се на



лекарском прегледу утврди да не испуњава прописане услове за рад на радном месту са повећаним ризиком, ако није упознат са свим врстама ризика и мерама за њихово отклањање, ако ради дуже од пуног радног времена, односно ноћу, а тај рад би, према оцени службе медицине рада, могао да погорша његово здравствено стање. Међутим, због великог броја незапослених и стања на тржишту рада, када је тешко обезбедити било какво радно место, запослени се ретко одлучују на овакве кораке. У том погледу посебна је улога инспекције рада која би требала да на то упозори и представнике синдиката, као и саме запослене или пак Савет за безбедност и здравље на раду, а пре свега самог послодавца и да у складу са тим предузме законом предвиђене мере.

Законом о раду РС (члан 64.) предвиђено је да је послодавац дужан да запосленом накнади штету, у складу са законом и општим актом, ако запослени претрпи повреду или штету на раду или у вези са радом. У пракси је остваривање ове норме везано за судски поступак и тужбу радника за накнаду штете због повреде на раду. Кључно је у том поступку доказати да постоји узрочна веза између непоступања послодавца према Закону о безбедности и здрављу на раду, односно поступању противно закону. Међутим, послодавац може бити ослобођен одговорности ако током поступка изнесе доказе да је предузео све законом предвиђене мере за безбедност и заштиту на раду. Међутим, послодавац не може бити ослобођен обавезе накнаде штете у случају његове објективне одговорности ако се бави опасном делатношћу или је ималац опасне ствари у смислу члана 173. и 174. Закона о облигационим односима, осим ако докаже да је штета настала искључивом кривицом радника.<sup>4</sup>

Посебно и **једно од најважнијих питања у овој сфери јесте питање осигурања од повреде на раду**. Наиме, Законом о безбедности и здрављу на раду предвиђено је (члан 53.) да је послодавац дужан да запослене осигура од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом, ради обезбеђивања накнаде штете. Финансијска средства за ово осигурање падала би на терет послодавца, а одређивала би се у зависности од нивоа ризика од повређивања, професионалног обољења или обољења у вези са радом на радном месту и радној околини.

Међутим, Закон о безбедности и здрављу на раду у ставу 3. члана 53. предвиђа да се услови и поступци осигурања од повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом запослених, уређују законом. Наведени закон, међутим, није донет и то је један од главних проблема у овој области. Од доношења Закона о безбедности

---

<sup>4</sup> С. Стаменковић, В. Поповић: Правни аспект процене ризика, Свет рада број 5/2009

и здрављу на раду протекло је четири године, а да се наведени закон није појавио у процедури. Чињеница је да би то захтевало формирање посебног фонда и одређена финансијска средства, али без доношења овог закона, тешко да се може говорити о брзој и ефикасној заштити радника у случајевима повреда на раду. Доношење тог закона помогло би и инспекцији рада да послодавцима укаже да је доношење акта о процени ризика, вишеструко економски оправдано, јер би за случај повреде запосленог до које је дошло без кривице послодавца, послодавац био ослобођен било каквих финансијских давања према запосленом. За очекивати је да се на основу искустава која постоје у свету у блиској будућности појави текст тога закона, који би у великој мери број повреда на раду смањио, а свакако би утицао на то да се права на накнаду штете у случајевима када до повреде на раду дође, остваре брже и ефикасније.

## **РЕЗИМЕ**

У раду се анализира остваривање права незапослених лица и радника који задобију повреду на раду, посебно у условима економске кризе. Анализа остваривања тих права указује да су многа од њих угрожена или новим законским решењима или одлукама државних органа, као и недоношењем закона у одређеним областима, односно недоношења закона о осигурању од повреда на раду. Наиме, новим Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који је донет ове године, умањена је висина новчане накнаде која се исплаћује незапосленим лицима, као и време трајања права на новчану накнаду. Новчана накнада лимитирана је на период од 12 месеци. Посебно је обрађено питање и правно проблематизовано да се одлукама судских органа оспорава правна могућност инспекцији рада да налаже закључивање уговора о раду у ситуацији када се у инспекцијском надзору констатује да нема таквог уговора. У погледу остваривања права радника који задобију повреду на раду, посебно је указано да економска криза негативно утиче на предузимање мера безбедности и здравља на раду, како у погледу недоношења аката о процени ризика, тако и посебно, у њиховој непотпуној реализацији. Као једно од битних питања, на које се у раду указује, јесте потреба да се, у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду, што је могуће пре, донесе посебан закон којим ће се регулисати питање осигурања од повреда на раду.

*Radovan Ristanović  
Director of the Labor Inspectorate*

***IMPACT OF ECONOMIC CRISIS IN THE REPUBLIC  
OF SERBIA ON RIGHTS OF UNEMPLOYED WORKERS  
AND WORKERS WHO SUSTAIN INJURY AT WORK***

***Summary***

*The global economic crisis, which has not been called a “financial” without reason, has a different degree of influence on almost all institutions and established rights. We are witnessing the total collapse of a specific model of capitalism, so as a collapse of the international monetary system after the Bretton Woods institutions. The stakes are clearly enormous, and this crisis will be interpreted as a major milestone in the 21 century. To view the rights of unemployed persons and workers who sustain injury at work during the economic crisis stems from the need to be taken into account the rights of those whose rights are most vulnerable in the most difficult times. This category includes, with no doubt, the unemployed and workers who sustain injury at work, primarily because of its position, but also from the fact that during the economic crisis number of this persons is constantly increasing.*

***Key words:*** *Economic crisis, the unemployed, the Law on Employment and Unemployment Insurance, unemployment benefits, employment injury.*