

## **ПРАВА ПО ОСНОВУ ОСИГУРАЊА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ – СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ**

**Апстракт:** Новчана накнада за случај незапослености јесте једно од основних права осигурања за случај незапослености, и традиционално се сматра пасивном мером политике запошљавања. Циљ овога рада јесте да обради најважније елементе који карактеришу новчану накнаду за случај незапослености, као и да прикаже значај који има новчана накнада. Иако ће при приказу ових елемената акценат бити на позитивном праву Србије, упоредно ће бити приказана и поједина решења у упоредном праву, као и решења која су била присутна за поједине историјске периоде. Како постоји тенденција давања предности активним мерама политике запошљавања над пасивним мерама политике запошљавања, посебно ће бити обрађено питање значаја новчане накнаде, и функције коју она врши, са освртом на проблеме које незапосленост проузрокује.

**Кључне речи:** осигурање за случај незапослености, права осигураника, новчана накнада, мере политике запошљавања.

### **1. Осигурање за случај незапослености**

Под осигурањем за случај незапослености подразумевамо сваку друштвену делатност, која је усмерена на изналажење запослења / посредовање рада/, давања новчане накнаде и помоћи, као и све остале мере које се предузимају са циљем да се назапосленоме пронађе запослење, односно помогне да се он и чланови његове породице одрже

---

*milank3009@gmail.com*

\* Раd примљен: 24.10.2014.

Раd прихваћен: 17.11.2014.

за време незапослености, тј. за време док је незапосленоме ускраћена могућност привређивања.<sup>1</sup> Сличну дефиницију осигурања за случај незапослености дао је и професор Александар Балтић који наводи да обезбеђење за време незапослености представља друштвену заштиту лица која без своје кривице не могу да остваре и да уживају своје право на рад – запошљење.<sup>2</sup>

Анализом ове две дефиниције видимо да су битна обележја осигурања за случај незапослености:

*Друштвена делатност (заштита).* Човек потребе задовољава у друштву на организован начин, под одређеним условима и с одређеним објектима и/или услугама. Задовољавање људских потреба претпоставља организовани систем органа и служби, делатности, мера, средстава, предмета и услуга којима се оне задовољавају. Цео ситем задовољавања потреба јесте правно уобличен, а његово функционисање регулисано је тако да се мере, планови и програми економске и социјалне политике, у области задовољавања људских потреба што ефикасније примене.<sup>3</sup>

*Мере које за циљ имају проналазак новог запослења или превазилажења постојећег стања.* Суштина овог обележја је у томе што осигуранику на првом месту стоји на располагању низ права која су предвиђена позитивним прописима, а која за циљ имају побољшање његовог положаја. Прихватајући традиционалну поделу та права деле се на: пасивне мере политике запошљавања (које за циљ имају превазилажење постојећег стања) и на активне мере политике запошљавања (које за циљ имају проналазак новог запослења).

*Невољна односно нескривљена незапосленост.* Ово је једно од најважнијих обележја осигурања за случај незапослености, о коме је већ било речи приликом дефинисања незапосленог лица. Наиме, само оно лице које се у стању назапослености налази без своје кривице и које је вољно и спремно да одмах ради може бити субјект права која су му гарантована прописима.

*Шири круг лица која се овим осигурањем штите.* У овом случају конкретно се мисли на чланове породице осигураника који се овим осигурањем посредно и непосредно штите. Полазећи од претпоставке да је зарада углавном једини извор обезбеђења егзистенције запосленог и његове породице, аналогно долазимо до закључка да се новчаном на-

---

1 А. Петровић, *Осигурање за случај незапослености* – магистарски рад, Ниш 1981, стр. 110.

2 А. Балтић и М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије – систем радних односа Југославије и Основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1967, стр. 399.

3 Б. Шундерић, *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 31.

кнадом за случај незапослености не штити само запослени већ посредно и његова породица. Што се тиче непосредне заштите, за време примања новчане накнаде осигураник има право и на здравствено осигурање, а то право имају и чланови његове породице ако нису осигурани по другом основу.

Обезбеђење за случај незапослености различито је регулисано у појединим земљама. Негде се ово право третира као осигурање професионалног ризика и регулише као једно од права из социјалног осигурања, а негде има више обележја социјалне помоћи, коју најчешће пружају општински органи или уреди за запошљавање. Сложеност ове проблематике је још и у томе што у неким земљама постоји обавезно а у другим и добровољно осигурање за случај незапослености, материја је различито нормирана за поједине професије и категорије радника.<sup>4</sup>

У позитивном праву Србије осигурање за случај незапослености регулисано је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, с тим што су одређена права подигнута и на уставни ниво. Од могућих облика социјалног осигурања Устав наводи два: 1) право запослених на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад, као и 2) право на накнаду у случају привремене незапослености, у складу са законом.<sup>5</sup>

## **2. Права по основу осигурања за случај незапослености**

Обавезним осигурањем за случај незапослености осигуранику се обезбеђују следећа права: 1) право на новчану накнаду; 2) здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом; 3) друга права у складу са законом.

Основно право из осигурања за случај незапослености јесте право на новчану накнаду, чија је сврха да осигуранику пружи одређену материјалну сигурност за временски период који зависи од периода стажа осигурања, односно док осигураник не пронађе ново запослење.

Право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање је изведено из права на новчану накнаду. Наиме, само онај незапослени који има право на новчану накнаду има право и на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Док траје право на новчану накнаду, траје и право на здравствено, пензијско и инвалидско осигурање. Доприноси за здравствено, пензијско и инвалидско осигурање садржани су у новчаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану на-

<sup>4</sup> А. Петровић, „Материјално обезбеђење за случај незапослености јгословенских радника у СР Немачкој“, *Правни живот*, бр. 11/1997, стр. 600.

<sup>5</sup> А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу 2009, стр. 326.

кнаду. Износ новчане накнаде преставља основицу по којој се плаћају доприноси. Обрачун и уплату доприноса врши Национална служба за запошљавање.<sup>6</sup>

### **3. Услови за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености**

Новчана накнада за случај незапослености представља основно право из осигурања за случај незапослености. Међутим, да би осигураник остварио то право он мора да испуњава низ услова који су прописани законом.

Први услов тиче се претходног стажа осигураника. Наиме, да би оставрио право на новчану накнаду осигураник мора да оствари минимални стаж осигурања, наравно уколико је стаж осигурања већи, и трајање исплате новчане накнаде биће дуже. Према позитивним прописима предвиђено је да обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или са прекидима у последњих 18 месеци. С тим што се непрекидним осигурањем сматра и прекид обавезног осигурања краћи од 18 месеци.<sup>7</sup>

Други услов тиче се разлога престанка радног односа. У том смислу право на новчану накнаду за случај незапослености може да оствари само осигураник коме радни однос није престао његовом кривицом. У смислу остваривања права на новчану накнаду споразумни престанак радног произвешће исте последице по осигураника као и да је радни однос престао његовом кривицом, односно и у случају споразумног престанка радног односа осигураник неће имати право на новчану накнаду. Такође због особености споразумног престанка радног Закон о раду предвиђа да је пре потписивања споразума о престанку радног односа послодавац дужан да запосленог писменим путем обавести о последицама до којих долази у остваривању права за случај незапослености.<sup>8</sup>

У упоредном законодавству предвиђена су различита решења када је у питању кривица запосленог приликом остваривања права на новчану накнаду. Тако, у Аустралији незапосленост не сме бити добровољна или последица радног спора или одбијања понуђеног одговарајућег посла. Међутим, ако дође до тога давање може бити исплаћено у смањеном износу, али највише за 26 недеља или заустављено, али не

---

<sup>6</sup> П. Јовановић, *Радно право* – шесто измењено и допуњено издање, Правни факултет, Нови Сад 2012, стр. 426.

<sup>7</sup> В. чл. 66. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

<sup>8</sup> В. чл. 177. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014).

дуже од 8 недеља. Такође, у Шведској уколико је незапосленост настала добровољно, због недоличног понашања или одбијања одговарајућег посла или оспособљавања предвиђена је суспензија овог права од 20 до 60 дана.<sup>9</sup> Из ових разлога долази до одлагања исплате накнаде за одређено краће време, али не до њеног губитка, зато што је реч о систему социјалног осигурања.<sup>10</sup>

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености таксативно наводи у којим случајевима престанка радног односа осигураник има право на новчану накнаду. То су случајеви престанка радног односа без кривице запосленог. У том смислу, осигураник има право на новчану накнаду ако је до престанка радног односа дошло услед технолошких, економских и организационих промена код послодавца; ако запослени не остварује резултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради; престанком радног односа на одређено време, привремених и повремених послова, пробног рада; отварањем стечаја, покретања ликвидационог поступка и другим случајевима престанка радног односа послодавца, итд.<sup>11</sup> Запослени који је остварио право на отпремнину по основу престанка радног односа из економских разлога (колетивно отпуштање најчешће), у домаћем праву стиче право на новчану накнаду, док се у упоредном праву овим осигураноцима признаје право на новчану накнаду тек пошто протекне одређени период од исплате отпремнине.<sup>12</sup>

У упоредном праву социјалне сигурности, у погледу стицања својства делимичне (не)запослености и права по основу осигурања за случај незапослености – делимичне накнаде за привремену незапосленост, предвиђено је да се ово право стиче ако се испуни услов у погледу минималног трајања радног времена (и минималног износа остварене зараде) из референтног периода осигурања.<sup>13</sup>

Међутим поред два наведена услова, можемо слободно да додамо да је потребно остварити и још један формоланоправни услов који се огледа у обавештавању односно јављању Националној служби за запошљавање. Наима, сврха испуњавања овог услова је двострука. На првом месту ово је формално нужно испунити јер је Национална служба

<sup>9</sup> Више о томе: А. Ravnić, *Osnove radnog prava – domaћeg, usporednog i међународног*, Правни факултет, Загреб 2004, стр. 274-276.

<sup>10</sup> *Ibid.* стр.256

<sup>11</sup> В. чл. 67. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

<sup>12</sup> Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, стр. 523.

<sup>13</sup> *Ibid.* стр. 522.

за запошљавање, односно надлежна филијала службе та која доноси решење о испуњености услова и признавању права на новчану накнаду.

Сврха пријављивања радника Националној служби за запошљавање је у томе што новчана накнада има свог смисла и оправдања само онда ако онај који је жели и прима истовремено иде за тим да се запосли и да својим радом обезбеди средстава за живот.<sup>14</sup> Наиме, поред агенција за запошљавање Национална служба за запошљавање је главни носиоц запошљавања, која углавном обавља послове који за циљ имају запошљавање нових лица.

Новчана накнада припада запосленом од првог дана од дана престанка осигурања, ако се пријави и Националној служби за запошљавање поднесе захтев у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања. Ако се захтев за исплату новчане накнаде поднесе по истеку 30 дана од дана престанка радног односа или дела престанка осигурања, новчана накнада припада само за преостало време према утврђеној дужини трајања права на новчану накнаду. Међутим, незапослени који такав захтев поднесе по истеку времена за које му право на новчану накнаду припада, губи право на новчану накнаду.<sup>15</sup>

#### **4. Висина новчане накнаде и трајање права на новчану накнаду**

Одређивање висине новчане накнаде која припада осигуранику представља једно осетљиво питање. Наиме пошто новчана накнада има један социјално-заштитни карактер, проблем који се намеће јесте како одредити минимални износ новчане накнаде који ће се исплаћивати осигуранику а да тај износ буде довољан да новчана накнада може успешно да врши функцију због које се исплаћује.

Такође проблем представља и одређивање горње границе висине новчане накнаде. У овом случају проблем је у томе што уколико је износ новчане накнаде сувише висок осигураник неће имати стварну потребу да пронађе ново запослење. Проблем постаје још израженији уколико осигуранику припада право на новчану накнаду за један дужи временски период.

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање регулисано је да основица доприноса за запослене и за послодавце је зарада, односно плата и накнада зараде, односно плате у складу са законом који уређује радне односе, општим актом и уговором о раду, односно

---

<sup>14</sup> А. Петровић (1981), *op.cit.* стр. 116.

<sup>15</sup> М. Ђурчић и Ж. Кулић, *Радно право*, Државни универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар 2009, стр. 422.

решењем надлежног органа. Истим Законом регулисано је да се стопа по којом се обрачунава и плаћа допринос за осигурање за случај незапослености износи 1.5%<sup>16</sup>, с тим што је обавезник обрачунавања и плаћања доприноса из основице и на основицу за запослене, изабрана, именована и постављена лица и лица која обављају привремене и повремене послове послодавац.<sup>17</sup> Самим тим и висина новчане накнада директно је везана за висину зараде коју је осигураник примао док је био у радном односу, односно иако има социјално-заштитни карактер директно зависећи од висине зараде не може се рећи да има карактер социјалне помоћи.<sup>18</sup>

И поред обавезе да запослене пријаве на обавезно социјално осигурање, чињеница је да то не чине сви послодавци. Нарочито је 90-тих година била присутна појава неуплаћивања доприноса код предузећа у друштвеној својини. Стога се нужно наметао проблем заштите радника, који се огледао у дилеми да ли се ова права могу штитити пред судом, као уосталом и сва права из радног односа, или је њихова заштита обезбеђена у управном поступку.<sup>19</sup> Доношењем, односно ступањем на снагу и применом Закона о уређењу судова, дошло је до значајних измена у погледу организације и надлежности судова, што се одржава и на заштиту социјалних права. Индивидуалне радне спорове решавају судови опште надлежности – у првом степену основни суд, у другом Апелациони суд.<sup>20</sup>

У упоредном законодавству постоје различита решења која се тичу уплате доприноса. Па тако у Аустралији запослени и послодавац не уплаћују доприносе што се тиче овога осигурања, већ влада плаћа цели трошак из општих финансијских средстава. У Шведској влада сноси приближно 93% трошкова, док је најсличнија ситуација са нашом државом у Аустрији где запослени уплаћује 3% доприноса од зараде, послодавац 3% доприноса од платне листе а влада подмирује сваки мањак или нужан трошак.<sup>21</sup>

Једно од дискутабилних решења које није директно везано за уплату доприноса већ за остваривање права предвиђа право Републи-

16 В. чл. 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14).

17 В. чл. 51. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14).

18 За давања која незапослени уживају по систему осигурања за случај незапослености усвојен је израз „накнада“, а по осталим системима „помоћ“. Надаље, накнада се редовно састоји у исплати у готовом новцу, док помоћи могу бити даване и у натура/нпр. у плаћеном преноћишту, исхрани итд. А. Петровић (1981), *op.cit.* стр. 115.

19 Више о томе: Г. Обрадовић, „Надлежност за заштиту права из социјалног осигурања“, *Правни живот*, бр. 10/2002, стр. 909-914.

20 Б. Лубарда (2010), *op.cit.* стр. 772.

21 Више о томе: А. Ravnić (2004), *op.cit.* стр. 274-276.



ке Српске. Наиме право на новчану накнаду, здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање могу остварити само оне незапослене особе код којих је послодавац за време прописаног минимума стажа осигурања уплатио доприносе за све раднике.<sup>22</sup>

Што се позитивних прописа тиче предвиђа да је основица за утврђивање новчане накнаде просечна зарада, односно плата или накнада зараде незапосленог у складу са законом у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос, односно осигурање, а новчана накнада се утврђује у висини од 50% основице.<sup>23</sup> Такође да би новчана накнада успешно вршила своју социјално-заштитну функцију регулисано је да она 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.<sup>24</sup>

Износ новчане накнаде се сразмерно умањује за износ прихода који незапослени оствари на основу ауторског уговора, обављање занатских и других послова или на какав други начин. Поступак и начин умањења накнаде утврђује се општим актом Националне службе.<sup>25</sup>

Раније законодавство предвиђало је и валоризацију новчане накнаде. Валоризација новчане накнаде представља усклађивање новчане накнаде, коју радник прима, са трошковима живота. Она се врши на тај начин што се износ новчане накнаде повећава за проценат/валоризациони коефицијент/ за који су порасли трошкови живота у периоду који утврди заједница запошљавања, а на основу статистичких података о кретању тих трошкова. Валоризација новчане накнаде вршила се само за оне раднике који примају новчану накнаду у трајању дужем од 12 месеци.<sup>26</sup> У одређеном облику ова мера присутна је и у данашњем законодавству.

Трајање права на коришћење новчане накнаде је временски ограничено и директно зависи од дужине претходног стажа осигурања. Право на коришћење новчане накнаде временски се ограничава како због економских разлога, тако и због саме природе новчане накнаде чија сврха није да трајно осигуранику обезбеди редовна новчана примања. Међутим, интересантно је поменути да је за време СФРЈ један од разлога временског ограничења примања новчане накнада био идеолошке природе. Она је логична полазећи од чињенице да је незапосленост тада

---

22 М. Hadžić (2011), *op.cit.* стр. 159.

23 В. чл. 69. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

24 В. чл. 70. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

25 З. Ивошевић (2006), *op.cit.* стр. 362.

26 А. Петровић (1981), *op.cit.* стр. 128-129.



сматрана привременом појавом.<sup>27</sup> Да се на незапосленост тада гледало као на привремену појаву сматрао је и професор Александар Балтић, који наводи да обезбеђење за време незапослености долази као последица привременог неживања права на рад, тј. овим путем друштвена заједница пружа социјално обезбеђење оним грађанима који су без своје кривице ван радног односа, тако да оно истовремено преставља нужну допуну и потврду права на рад.<sup>28</sup>

Према важећим прописима трајање примања новчане накнаде која се исплаћује осигуранику може бити најмање 3 месеца, а највише 24 месеца, и као што смо навели директно зависи од дужине стажа осигурања. Тако, новчана накнада се исплаћује незапосленом лицу 3 месеца ако има стаж осигурања од 1 до 5 година, 6 месеци ако има стаж осигурања од 5 до 15 година, 9 месеци ако има стаж осигурања од 15 до 25 година, 12 месеци ако има стаж осигурања дужи од 25 година. Новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца, само под условом да незапосленом до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године.<sup>29</sup>

Сам смисао који има новчана накнада јесте да материјално осигура незапослено лице до проналаска новог запослења, и сама дужина трајања директно зависи од стажа осигурања. Међутим више је од 70% дугорочно незапослених који у просеку чекају на ново запослење 46,8 месеци. У категорији старости од 24 до 40 година чекање на ново запослење износи 60 месеци.<sup>30</sup>

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености предвиђа и један изузетак од периодичне и временски ограничене исплате новчане накнаде. Тачније речено, ради се више о могућности да се новчана накнада може исплатити и у једнократном износу, али само ради самозапошљавања, на захтев незапосленог лица, у складу са општим актом Националне службе.<sup>31</sup>

Иако новчана накнада има карактер периодичног давања, односно исплаћује се сукцесивно за месец који претходи месецу у којем се врши исплата, постоји могућност обуставе исплате новчане накнаде за време

27 К. Перић и З. Стенек, „Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, стр. 105. Наведено према: А. Петровић (1981), *op.cit.* стр. 129.

28 А. Балтић и М. Деспотовић, *op.cit.* стр. 399.

29 В. чл. 72. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

30 О. Ковач (2006), *op.cit.* стр. 12.

31 В. чл. 74. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

за које мирију права по основу незапослености и то: за време трајања уговора о обављању привремених и повремених послова; одслужења или дослужења војног рока; издржавања казне затвора, изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци; боравка у иностранству у случају када је незапослени или његов брачни друг упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње у дипломатска, конзуларна и друга представништва. По престанку наведених разлога незапослени остварује право на исплату новчане накнаде за преостало време за које је признато право на новчану накнаду ако се пријави и поднесе захтев за остваривање права у року од 30 дана.<sup>32</sup>

Интересантно је поменути да је раније законодавство познавало још један разлог за обуставу исплате новчане накнаде. То је, пре свега случај ако се радник редовно не јавља заједници запошљавања односно ако се неоправдано не одазове њеном позиву, односно незапослени је био дужан да се јави заједници запошљавања у року од 42 дана по престанку радног односа, у противном му се исплата новчане накнаде обуставља. Разлог обуставе исплате новчане накнаде у овом случају лежи у занемаривању корисника да се запосли.<sup>33</sup> Иако се овај разлог данас везује за потпуни престанак права на исплату новчане накнаде, раније законодавство је предвиђало и квалификованији случај у односу на овај који је за последицу имао потпуни губитак права на новчану накнаду. Тако право на новчану накнаду престаје онда ако се радник неоправдано не јави заједници запошљавања у два узастопна рока или се два пута узастопно не одазове њеном позиву. Губитак новчане накнаде у овом случају темељи се на претпоставци да незапослени није вољан да се запосли.<sup>34</sup>

## 5. Подстицајне мере за кориснике новчане накнаде

Како се увидело да пасивни облици запошљавања нису довољно ефикасни у борби против незапослености, од педесетих година прошлог века почињу да се осмишљавају мере које ће директније бити усмерене ка оспособљавању незапослених лица за налажење запослења (подизање тзв. запошљивости) и отварању нових радних места. Овакав вид деловања државе назива се „активна политика запошљавања“.<sup>35</sup> Једна

---

32 В. чл. 75. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010)

33 А. Петровић (1981), *op.cit.* стр. 131

34 *Ibid.* 134

35 С. Јашаревић, *Социјално право*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2010, стр. 202.

од мера активне политике запошљавања јесте и подстицај за корисника новчане накнаде.

У упоредном праву се, по правилу, предвиђа постепено смањење износа новчане накнаде током периода коришћења овог права, како би се очувао релативни животни стандард непосредно по престанку радног односа, а потом подстакао корисник права да активније тражи запослење.<sup>36</sup>

Домаће важеће право предвиђа нешто другачији подстицај за корисника новчане накнаде, али се сврха и циљ не разликују од правила које предвиђа упоредно законодавство. Тако по нашим позитивним прописима незапослено лице које је корисник новчане накнаде за случај незапослености најмање три месеца од момента признавања права а заснује радни однос на неодређено време, има право на једнократни подстицај за запошљавање у висини од 30% од укупног износа новчане накнаде, без доприноса за обавезно социјално осигурање, која би му била исплаћена за преостало време до истека права на новчану накнаду. Корисник новчане накнаде може да оствари ово право само за заснивање једног радног односа у периоду трајања истог права на новчану накнаду, ако поднесе писмени захтев у року од 30 дана од дана заснивања тог радног односа.<sup>37</sup>

Још једна од мера коју предвиђају важећи прописи јесте могућност да се новчана накнада исплати у једнократном износу, али само ради самозапошљавања. Такође како главни циљ незапосленог лица за време примања новчане накнаде треба да буде на првом месту проналажење новог запослења предвиђено је да за време додатног образовања и обуке у складу са индивидуалним планом запошљавања не престаје исплата новчане накнаде.

## **6. Губитак права на новчану накнаду**

Према позитивним прописима право на новчану накнаду престаје: ако се корисник брише са евиденције; ако престане да се води евиденција о незапосленом; ако не обавести Националну службу у року од 5 дана о промени која је услов или основ за стицање, остваривање или престанак права на новчану накнаду; ако се од стране надлежног органа утврди да ради код послодавца без уговора о раду или уговора о привременим и повременим пословима или ако корисник поднесе захтев за престанак права.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Б. Лубарда (2013), *op.cit.* стр. 523.

<sup>37</sup> В. чл. 55. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

<sup>38</sup> В. чл. 76. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености таксативно наводи разлоге због којих се лице брише са евиденције. Тако незапослени се брише са евиденције ако без оправданог разлога не извршава своје обавезе према Националној служби, односно ако: се не јавља Националној служби у роковима предвиђеним овим законом; на захтев Националне службе не достави доказ о активном тражењу запослења; одбије понуђено посредовање за одговарајуће запослење; се не јави послодавцу коме га упуту Национална служба, а ради се о упућивању у вези са посредовањем за одговарајуће запослење; одбије да утврди индивидуални план запошљавања, или се не придржава његових одредаба; одбије или својом кривицом напусти учешће у мери активне политике запошљавања; се не одазове на позив Националне службе; обавља рад без закљученог уговора о раду или уговора по основу којег остварује право на рад ван радног односа.<sup>39</sup>

Евиденција о незапосленом престаје да се води ако: се одјави са евиденције; заснује радни однос, или започне осигурање по другом основу у складу са законом; постане редован ученик, односно ученик ако је млађи од 26 година живота; испуни услове за остваривање права на старосну пензију или оствари право на породичну или инвалидску пензију у складу са законом; наврши 65 година живота; постане потпуно неспособан за рад у складу са законом; ступи на издржавање казне затвора, изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању дужем од 6 месеци; странцу престане одобрење за стални или привремени боравак; у случају смрти.<sup>40</sup>

Видимо да позитивно право Србије предвиђа велики број разлога који доводе до губитка права на новчану накнаду. Разлог томе треба тражити у природи новчане накнаде која представља пасивну меру политике запошљавања. Глобални тренд је померање акцента са пасивне ка активної политици запошљавања, пошто се показало да друштво тако двоструко добија – шири се могућност да се незапослено лице запосли и, с друге стране, смањује се материјална оптерећеност фондова осигурања за незапослене. Ипак, показало се да је најбоље када се оба вида политике запошљавања комбинују.<sup>41</sup> Међутим, у Србији опредељена средства

---

гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

39 В. чл. 87. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

40 В. чл. 88. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010).

41 С. Јашаревић (2010), *op.cit.* стр. 202; Слично: Ново становиште је да издашне и дуготрајне накнаде дестимулирају запошљавање, угрожавају економски раст и повећавају социјалне проблеме. Зато се предузимају мере редукције накнада и њихово трансформисање у подстицаје запошљавања. V. Piljuz i dr. *Socijalna politika – Povijest*

за спровођење мера активне политике запошљавања износе само 0,1% БДП-а. То је веома ниска и недовољна стопа. У поређењу са развијеним земљама то је чак десетоструко мања стопа.<sup>42</sup>

Конвенција бр. 102 о социјалном обезбеђењу Међународне организације рада, која представља једну од најважнијих конвенција предвиђа знатно ужи круг разлога који доводе до губитка права на новчану накнаду. Тако заштићеним лицима могу бити обустављена давања у случајевима: 1. ако заинтересовано лице пропушта да користи службе за посредовање рада које му стоје на располагању; 2. ако је заинтересовано лице изгубило запослење услед обуставе посла насталог због радног спора или ако је својеволјно напустило посао без оправданих разлога; 3. за све време док се заинтересовано лице не налази на територији државе чланице; 4. док се заинтересовано лице издржава из јавних фондова или о трошку неке установе или службе социјалног обезбеђења; 5. док заинтересовано лице прима у новцу неко друго давање из социјалног обезбеђења, изузев породичне потпоре.<sup>43</sup> С тим што се овде други случај више тиче услова које је потребно испунити да би осигураник остварио право на новчану накнаду, него што преставља неки нови разлог који доводи до губитка права на новчану накнаду.

### **7. Значај новчане накнаде**

Иако сузбијање незапослености представља један од главних циљева сваке државе која је заснована на темељима социјалне правде, поставља се питање у којој мери се треба борити против незапослености пасивним мерама политике запошљавања.

Незапосленост код нас има обележје трајне, масовне друштвене појаве, која показује у дугорочном смислу тенденцију пораста, где је садашња незапосленост добила размере депресивне незапослености.<sup>44</sup> Незапосленост и сиромаштво су тесно узајамно повезане. Незапосленост је главни узрок сиромаштва. С друге стране, сиромаштво појединаца и друштва као целине битан је услов недовољних инвестиција у производњи, што као последицу има незапосленост.<sup>45</sup> Самим тим борба против незапослености још више добија на значају.

---

*Sustavi Pojmovnik, Pravni fakultet, Zagreb 2005, стр. 252.*

<sup>42</sup> М. Врањеш, „Осигурање за случај незапослености и проблеми његовог финансирања“, *Право и привреда*, бр. 1-3/2010, стр. 17.

<sup>43</sup> Б. Шундерић, *Право међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001, стр. 548.

<sup>44</sup> Више о томе: А.Петровић, „Незапосленост и пензионисање“, *Радно и социјално право*, бр. 1-3/2000, стр. 100-101.

<sup>45</sup> М. Марковић, „Незапосленост и сиромаштво у свету и код нас“, у: *Незапосленост и сиромаштво у Србији*, Београд 2006, стр. 25.

Међутим за разлику од активних мера политике запошљавања које имају један економски карактер, новчана накнада за случај незапослености превасходно има социјални карактер чија је превасходна функција да пружи краткорочну заштиту лицима која су без своје кривике остала без запослења. С тим у вези доводи се у питање и значај новчане накнаде као мере за борбу против незапослености. Тако су у вези са врло распрострањеним уверењем у развијеним земљама, према коме ниво накнада утиче на трајање незапослености, обављена опсежна емпиријска истраживања, која су потврдила да је овај ефекат статистички значајан али релевантно скроман – повећање компезација за незапослене од 10% продужава просечно време чекања на посао за 3%. Земље у којима се компезације могу користити само у одређеном времену (Канада, Норвешка, Шведска, САД) имају много краћи период чекања на посао, него оне (Белгија, Немачка, Холандија, В. Британија) у којима се накнаде исплаћују за неограничени период. Дугорочне и издашне компензације за незапослене дестимулишу у првом реду мање образована и квалификована лица, која на тржишту рада могу остварити зараде ниже од накнада које примају као незапослени.<sup>46</sup>

Колики значај има новчана накнада најлакше ћемо видети уколико пођемо од њене суштине. Иако је акценат померање са пасивних ка активним мерама запошљавања новчана накнада је и даље незаобилазни чинилац у системима обезбеђења. Тренд померања ка активним мерама политике запошљавања се правда чињеницама да оне брже доводе незапослено лице до новог запослења, док новчана накнада чак супротно успорава тај поступак. Међутим сам значај новчане накнаде и није у томе да на првом месту помогне лицу да нађе ново запослење, већ се он огледа у пружању одређене материјалне сигурности осигураннику. У времену када је незапосленост прилично велика илузорно је очекивати да једно лице може за кратак временски период да нађе ново одговарајуће запослење, чак и уз све мере кативне политике запошљавања. Самим тим за тај период неопходно је то лице на одговарајући начин материјално обезбедити, и ту новчана накнада успешно врши своју функцију.

Стање постаје још алармантније уколико погледамо статистички пресек броја незапослених. Наиме, сваки 8 незапослени коме је престао радни однос испуњава услове односно тачније користи право на новчану накнаду. Према евиденцији Националне службе за запошљавање за 2012 годину било је регистровано укупно 761.834 незапослених лица, од којих чак 270.256 лица која први пут траже посао, а свега 61.633 лица која су корисници права на новчану накнаду.<sup>47</sup> Један од разлога за про-

---

46 Б. Јовановић-Гавриловић, „Проблем незапослености у Србији и Југославији и значај активне политике тржишта рада“, *Економски анали*, бр. 125/1999, стр. 134.

47 Месечни статистички билтен, фебруар 2013, Национална служба за запошљавање



центуално овоко мали број незапослених лице који користи ово право треба тражити у прописивању бројних разлога услед којих може доћи до губитка коришћења овог права.

## **8. Закључак**

Нажалост незапосленост у Србији достиже рекордан ниво, а самим тим и значај новчане накнаде за случај незапослености прогресивно расте, јер је све више незапослених лица којима је ова накнада потребна. Међутим, наше позитивно право предвиђа да је право на новчану накнаду резервисано само за незапослене којима је престао радни однос, односно да лица која први пут траже запослење немају право на новчану накнаду. Иако је овако одређење пракса у већини земаља, постоје државе у којима и лица која се први пут пријаве службама за запошљавање, наравно уз испуњавање одређених услова који се тичу углавном година живота и спремности за рад, стичу ово право. Имајући у виду тешку економску ситуацију у Србији, као и проблеме који прате финансирање свих грана осигурања, од којих је један од најважнијих нередовна или чак никаква уплата доприноса илузорно је очекивати да би неко овакво решење могло да се у неко догледно време нађе и у праву Србије.

Што се тиче висине новчане накнаде, решења која предвиђа позитивно право Србије у потпуности одговарају функцији коју новчана накнада врши. Посебно је похвално истаћи да новчана накнада не може бити нижа од 80% од минималне зараде. Међутим овде је проблем то што сам износ минималне зараде није довољан да подмири најосновније животне потребе и не одговара стварном стању трошкова у земљи.

Када је у питању губитак права на новчану накнаду ствари стоје знатно лошије по осигуранике, јер позитивно право Србије предвиђа велики број разлога који доводе до губитка права на новчану накнаду. Иако су разлози који доводе до губитка права на новчану накнаду оправдани, боље решење би било предвидети постепени губитак права на новчану накнаду где би осигураници примали умањени новчани износ накнаде одређени временски период, а где би потпуни губитак права на новчану накнаду био крајња мера.

Иако постоји све већа тенденција да се акценат на борбу против незапослености усмери на активне мере политике запошљавања новчана накнада за случај незапослености и даље има своје неотуђиво место у систему социјалног обезбеђења. Функција коју она обавља има социјално-заштитни карактер и као таква не може бити замењена ни једном мером активне политике запошљавање. Једини случај у којем нема места за новчану накнаду било би остаривање стања пуне запослености јер би



у том случају нестало и правни основ због које се исплаћује. Професор Влајко Брајић запосленост је дефинисао као стање ангажованости радних способности људи и ангажованости материјалних богатаста дате земље ради друштвено корисног и продуктивног рада.<sup>48</sup>

### Литература

БАЛТИЋ, А. и ДЕСПОТОВИЋ, М., *Основи радног права Југославије – систем радних односа Југославије и Основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд 1967

БРАЈИЋ, В., *Радно право*, Савремена администрација, Београд 2001

ВРАЊЕШ, М., „Осигурање за случај незапослености и проблеми његовог финансирања“, *Право и привреда*, бр. 1-3/2010

ЂУРИЧИЋ, М. и Ж. КУЛИЋ, Ж., *Радно право*, Државни универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар 2009

ИВОШЕВИЋ, З., *Радно право – друго допуњено и измењено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд 2006

ЈАШАРЕВИЋ, С., *Социјално право*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2010,

ЈОВАНОВИЋ-ГАВРИЛОВИЋ, Б., „Проблем незапослености у Србији и Југославији и значај активне политике тржишта рада“, *Економски анали*, бр. 125/1999

ЈОВАНОВИЋ, П., *Радно право – шесто измењено и допуњено издање*, Правни факултет, Нови Сад 2012

КОВАЧ, О., „Незапосленост и сиромаштво у Србији“, у: *Незапосленост и сиромаштво у Србији*, Београдски форум за свет равноправних, Београд 2006

ЛУБАРДА, Б., „Остваривање и заштита социјалних права“, *Правни живот*, бр. 11/2010

ЛУБАРДА, Б., *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013

МАРКОВИЋ, М., „Незапосленост и сиромаштво у свету и код нас“, у: *Незапосленост и сиромаштво у Србији*, Београдски форум за свет равноправних, Београд 2006

ОБРАДОВИЋ, Г., „Надлежност за заштиту права из социјалног осигурања“, *Правни живот*, бр. 10/2002

---

48 В. Брајић, *Радно право*, Савремена администрација, Београд 2001, стр. 142.

ПЕТРОВИЋ, А., „Материјално обезбеђење за случај незапослености југословенских радника у СР Немачкој“, *Правни живот*, бр. 11/1997

ПЕТРОВИЋ, А., *Осигурање за случај незапослености – магистарски рад*, Ниш 1981

ПЕТРОВИЋ, А., „Незапосленост и пензионисање“, *Радно и социјално право*, бр. 1-3/2000

ПЕТРОВИЋ, А., *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу 2009

PILJUZ, V. i dr., *Socijalna politika – Povijest Sustavi Pojmovnik*, Pravni fakultet, Zagreb 2005

RAVNIĆ, A., *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet, Zagreb 2004

HADŽIĆ, M., „Sistem socijalnog obezbjeđenja nezaposlenih osoba i politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LIV – 2011

ШУНДЕРИЋ, Б., *Право међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001

ШУНДЕРИЋ, Б., *Социјално право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009

Месечни статистички билтен, фебруар 2013, Национална служба за запошљавање

#### Прописи:

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010)

Закон о раду („Службени гласник РС“, бр.24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014)

Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14)

**Milan Kostic,**  
*State University of Novi Pazar*

***The Rights Based on Insurance in an Unemployment Case-  
with a Special Reference to the Money Compensation Right***

***Summary***

*Money compensation in an unemployment case is one of the basic Insurance Rights, and it is traditionally considered a passive measure of an employment policy. The aim of this paper is to process the most significant elements characterised for money compensation in an unemployment case, and also to present the significance money compensation has. Although while presenting these elements, the emphasis shall be onto the Positive Law of Serbia, at the same time, individual solutions shall be presented in the Comparative Law, and also the solutions that have been present in certain historical periods. Since there is a tendency of giving advantage to active employment policy measures over passive ones, it is to be determined in separate, the issue of significance of money compensation and its functions, with a reference to the issues the unemployment causes.*

***Keywords:*** *insurance in an unemployment case, the rights of the insured, money compensation, employment policy measures.*