

---

# ЧЛАНЦИ

---

УДК 364.334(497.11) ; 331.56/.57(497.11)

др Миле ВРАЊЕШ

редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

## ОСИГУРАЊЕ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ЊЕГОВОГ ФИНАНСИРАЊА\*

### *Резиме*

*У раду су анализиране неке теме на подручју осигурања за случај незајослености с посебним освртом на проблеме финансирања у домену осигурања за случај незајослености у Србији.*

*На темељу анализе формулисани су предлози за превазилажење тешкоћа у финансирању осигурања за случај незајослености.*

**Кључне речи:** финансирање, осигурање за случај незајослености, незајосленост, зајосленост, приходи, расходи.

### І Увод

За разлику од друга два подсистема социјалног осигурања – пензијско и инвалидско осигурање и здравствено осигурање – осигурање за случај незапослености не привлачи посебну пажњу финансијских стручњака, привредника и читаве јавности у Србији. Наиме, мали је број књига и студија, чланака и других радова који су посвећени осигурању за случај незапослености и проблемима његовог финансирања.

Међутим, оно што захтева одговарајућу пажњу свих када се приступа анализи осигурања за случај незапослености и проблемима његовог финансирања јесте ситуација на тржишту рада у Србији. Ова

---

\* Рад је посвећен пројекту *Право Србије у европској перспективи*, бр. 149042 који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ситуација је неповољна, јер је стопа незапослености висока, а стопа запослености ниска. Истини за вољу, висока незапосленост и ниска запосленост карактеришу и многа друга друштва у нашем и ширем окружењу, па чак и најразвијеније земље данашњег света, пре свега САД, Немачку, Француску и Шведску. Светска финансијска криза директно продукује повећање стопе незапослености и спуштање стопе запослености. Наведено указује, дакле, на зависност финансирања осигурања за случај незапослености и тржишта рада.

## II Тржиште рада у Србији

Кад год се задре у проблем финансирања осигурања за случај незапослености, готово да није могуће мимоићи питање тржишта рада. На том подручју присутне се бројне теме и дилеме,<sup>1</sup> од којих у доминирајуће теме спадају незапосленост и запосленост, односно мере активне и пасивне политике запошљавања.

У већини земаља, па тако и у Србији, обично постоје два извора података о кретању незапослености. То су административни и анкетни извори података. Административни извори података о незапослености у Србији су подаци о евидентираним незапосленима који су пријављени код Националне службе за запошљавање. Анкетни извори података о незапосленима у Србији су подаци из Анкета о радној снази који спроводи Републички завод за статистику. Између ова два извора података постоје методолошке разлике. Тако, на пример, променом у упитнику, односно увођењем додатних питања у Анкету о радној снази обухваћене су граничне категорије запослених (помажући чланови домаћинства, неформално samozапослени и сл.), смањен је број незапослених. То не доприноси реалном утврђивању броја незапослених. Овакви подаци могу да створе привид неког повећања или смањења броја незапослених и запослених, што не мора увек да буде тачно. Не умањујући значај анкетних податка о стању на тржишту рада у Србији, у овом раду анализираћемо само административне податке о том стању.

Поред тих података, постоје и правила и упутства Међународне организације рада (МОР) и Европског уреда за статистику (*Eurostat*) о стању на тржишту рада. Према правилима МОР-а незапосленим се сматра особа између 15. и 74. године живота која је без посла, али је у протеклих месец дана активно тражила посао и способна је да почне да ради током следећа два дана. У Србији, пак, према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености незапослено лице је лице од 15

1 Вид.: Данило Шуковић, *Тржиште рада и економска неједнакост*, Институт друштвених наука, Београд, 2006.

година живота до испуњавања услова за пензију, односно најкасније до 65 година живота, 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, а незапослени активно тражи запослење ако уредно испуњава обавезе које има по закону и индивидуалном плану запошљавања, а незапосленим се не сматра редовни ученик, студент основних студија до 26 година живота, лице коме мирују права из радног односа у складу са законом и лице које је испунило услов за пензију у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.<sup>2</sup>

Колика је незапосленост у Србији најбоље се може видети из доњих табела.

Табела 1.  
Месечне стопе незапослености у 2009. години

Месец	Незапослени, стање на дан	Запослени, месечне процене			Осигурани пољопривредници, стање*	Стопа незапослености, у %
		Укупно	У предузећима, установама и организацијама	Приватни предузетници и запослени код њих		
I	739,213	1,983,139	1,415,567	567,572	314,925	24.34
II	746,237	1,980,765	1,413,193	567,572	314,925	24.53
III	758,387	1,859,906	1,428,268	431,638	233,385	26.59
IV	762,674	1,856,202	1,424,564	431,638	233,385	26.74
V	767,547	1,848,589	1,416,951	431,638	233,385	26.94
VI	763,062	1,845,306	1,413,668	431,638	233,385	26.85
VII	756,662	1,842,149	1,410,511	431,638	233,385	26.72
VIII	747,456	1,835,250	1,403,612	431,638	233,385	26.54
IX		0				
X		0				
XI		0				
XII		0				

\* Подаци о осигураним пољопривредницима: јануар и фебруар – стање 31.12.2007. године, март и даље – стање 31.3.2009. године

Извор података:

Запослени – Републички завод за статистику

Осигурани пољопривредници – Фонд пензијског и инвалидског осигурања

2 Вид.: Службени гласник РС, бр. 36/2009.

Табела 2.  
**Незапосленост према административним подацима**  
*Unemployment according to the administrative data*

Година <i>Year</i>	Број незапослених на евиденцији (стање на крају године) <i>Number of registered unemployed persons (at the end of year)</i>	Мушкарци <i>Men</i>	%	Жене <i>Women</i>	%
2001	780.541	346.028	44,33	434.513	55,67
2002	904.494	408.078	45,12	496.416	54,88
2003	944.939	431.656	45,68	513.283	54,32
2004	859.728	392.740	45,68	466.988	54,32
2005	895.697	409.319	45,70	486.378	54,30
2006	916.257	422.017	46,06	494.240	53,94
2007	785.099	362.876	46,22	422.223	53,78
2008	727.621	334.888	46,03	392.733	53,97

Извор: Национална служба за запошљавање, Република Србија

Source: National Employment Service, Republic of Serbia

Табела 3.  
**Стопа регистроване незапослености (према административним подацима)**  
*Officially registered rate of unemployment (according to the administrative data)*

Година <i>Year</i>	Стопа регистроване незапослености (просечна стопа) <i>Officially registered rate of unemployment (average)</i>
2001	23,21
2002	25,32
2003	27,83
2004	25,86
2005	26,83
2006	27,92
2007	26,84
2008	24,62

Извор: Национална служба за запошљавање, Република Србија

Source: National Employment Service, Republic of Serbia

Табела 4.  
Дуготрајна незапосленост на годишњем нивоу за оба пола (у процентима)

	Аустрија	Белгија	Бугарска	Чешка	Данска	Естонија	Финска	Француска
2007	1.2	3.8	4.1	2.8	4.7	1.7	1.6	3.4
2008	0.9	3.3	2.9	2.2	3.8	2	1.2	2.9

	Грчка	Холандија	Италија	Мађарска	Пољска	Словачка
2007	4.1	1.3	2.9	3.4	4.9	8.3
2008	3.6	1	3.1	3.6	2.4	6.6

Укупно за ЕУ 27 у 2007. години 3.1, а у 2008. години 2.6

Извор: Eurostat

Табела 5.  
Структура незапослених лица према стручној спреми и полу у 2008.  
*Structure of unemployed persons by qualifications and gender in 2008*

Напомена: стање на крају године

Note: situation at the end of year

Напомена: Свака држава уноси своју квалификациону структуру према степену образовања

Note: Each country enters its own qualification structure according to education level

Стручна спрема Qualifications	Укупно Total	% учешће у укупној незапослености % participation in registered unemployment	Укупно мушкарци Total Men	% учешћа participation	Укупно жене Total Women	% учешћа participation
I	228.400	31,39	104.070	31,08	124.330	31,66
II	38.787	5,33	16.899	5,05	21.888	5,57
III	194.107	26,68	110.274	32,93	83.833	21,35
IV	195.107	26,81	71.930	21,48	123.177	31,36
V	8.936	1,23	7.414	2,21	1.522	0,39
VI	30.104	4,14	11.903	3,55	18.201	4,63
VII	32.150	4,42	12.380	3,70	19.770	5,03
	30.01	0,00	18	0,01	12	0,00
Укупно Total	727.621	100,00	334.888	100,00	392.733	100,00

Извор: Национална служба за запошљавање, Република Србија

Source: National Employment Service, Republic of Serbia

Табела 6.  
Учешће у регистрованој незапослености према дужини чекања на  
запослење и полу у 2008.  
*Participation in registered unemployment by duration  
of unemployment and gender in 2008*

Напомена: стање на крају године

Note: situation at the end of year

Дужина чекања <i>Duration of unemployment</i>	Укупно <i>Total</i>	%	Мушкарци <i>Men</i>	%	Жене <i>Women</i>	%
<b>УКУПНО:</b>	<b>727.621</b>	<b>100,00</b>	<b>334.888</b>	<b>100,00</b>	<b>392.733</b>	<b>100,00</b>
До 1 године <i>Up to 1 year</i>	168.109	23,10	85.417	25,51	82.692	21,06
1–2 године <i>1–2 years</i>	158.785	21,82	77.267	23,07	81.518	20,76
2–3 године <i>2–3 years</i>	85.609	11,77	41.475	12,38	44.134	11,24
3–5 година <i>3–5 years</i>	114.524	15,74	51.911	15,50	62.613	15,94
5–8 година <i>5–8 years</i>	93.167	12,80	40.158	11,99	53.009	13,50
8 и више година <i>Over 8 years</i>	107.427	14,76	38.660	11,54	68.767	17,51

Извор: Национална служба за запошљавање, Република Србија

Source: National Employment Service, Republic of Serbia

Табела 7.  
Учешће у регистрованој незапослености према старости и полу у 2008.  
*Participation in registered unemployment by age and gender in 2008*

Напомена: стање на крају године

Note: situation at the end of year

Старосна доб <i>Age</i>	Укупно <i>Total</i>	%	Мушкарци <i>Men</i>	%	Жене <i>Women</i>	%
	<b>727.621</b>	<b>100,00</b>	<b>334.888</b>	<b>100,00</b>	<b>392.733</b>	<b>100,00</b>
15–18	8.708	1,20	4.921	1,47	3.787	0,96
19–25*	114.471	15,73	53.326	15,92	61.145	15,57
26–30*	92.200	12,67	36.641	10,94	55.559	14,15

Старосна доб Age	Укупно Total	%	Мушкарци Men	%	Жене Women	%
31-40	177.650	24,42	69.393	20,72	108.257	27,57
41-50	172.731	23,74	74.940	22,38	97.791	24,90
50+	161.861	22,25	95.667	28,57	66.194	16,85

Извор: Национална служба за запошљавање, Република Србија

Source: National Employment Service, Republic of Serbia

Приказани интервали према националној класификацији.

Showing intervals according to national classification.

Изнети подаци о незапослености у Србији довољно јасно и уверљиво показују да се у Србији срећемо са низом проблема када је реч о стопи запослености, односно незапослености радно способног становништва.

Прво, *стапа незапослености је висока*. Стопа регистроване незапослености (просечна стопа) у 2008. години износила је 23,62%, а у августу 2009. године 26,54%. У поређењу са земљама Европске уније, Србија има највећу стопу регистроване незапослености. Тако, у земљама Европске уније хармонизирана стопа незапослености по полу % (оба пола) у 2008. години износила је 7,6%, а у августу 2009. године 9,1%.<sup>3</sup> Највећу хармонизовану стопу незапослености у 2008. години имале су Француска (14,8%), Летонија (11,3%) и Словачка (9,3%), а најмању Холандија (2,8%), Кипар (4,0%) и Данска (4,1%). Међутим, ако се узме у обзир велик обим сиве економије у Србији (према процени Савета Европе око 38% прихода остварује се од рада на црно), онда је стварна стопа незапослености у Србији нешто мања. Али и поред тога, стопа незапослености у Србији је висока.

Друго, *дугорочна незапосленост* представља велики проблем у Србији. У августу 2009. године број дугорочно незапослених лица (незапослени који траже посао преко две године) на евиденцији Националне службе запошљавања био је 747.456 лица, што чини 40,73% у односу на укупно запослене, док је у 2008. години број дугорочно незапослених лица био 727.621, што чини 36,39% у односу на укупно запослене. Произлази да је број незапослених у 2009. године већи у односу на 2008. годину. У периоду јануар-мај 2009. године број незапослених се повећавао из месеца у месец (у мају је то повећање у односу на јануар износило 28.334 лица), а у периоду јун-август 2009. године оно се смањивало (у августу је то смањење у односу на јун износило 16.406 лица). Укупна стопа дуготрајне незапослености (%) – дуготрајна незапосленост (12 месеци и више) особа које су старе најмање 15 година у неким европским земљама у 2008. години у просеку износи 2,6%, с тим да је различита од земље до

3 Вид.: Source: Eurostat.

земље. Најнижу стопу дугорочне незапослености имају Аустрија (0,9%), Холандија (1,0%), Финска (1,2%), Естонија (2,0%), а највећу Словачка (6,6%), Данска (3,8%), Грчка (3,6%) и Мађарска (3,6%).

Треће, *своја незапослених младих* од 15. до 24. године већа је од опште стопе незапослености у Србији. Број незапослених младих у наведеном узрасту је у 2008. години износио 114.382 лица, што чини 15,73% у односу на укупну незапосленост. Стопа незапослености младих у Србији већа је од просека ЕУ.

Четврто, *незапослених жена* израженија је од незапослености мушкараца. Тако, у 2008. години број незапослених жена износио је 53,97%, а број незапослених мушкараца 46,03%.

Пето, *структура незапослених према нивоима образовања* је, такође, неповољна. Наиме, у укупној незапослености стручна незапослена лица (III–VIII степен спреме) учествују са 63,28%, а нестручна (I и II степен стручне спреме) са 36,72%. Међу стручно незапосленим лицима најбројнија су лица са средњом стручном спремом (III и IV степен стручне спреме) који у укупној незапослености учествују са 58,82%.

Шесто, *структура незапослених према чекању на запошлење* неповољна је. Наиме, дужина чекања на посао до једне године је 23,10%, а 1–2 године је 21,82%.

Седмо, неповољна је и *старосна структура незапослених*. Тако, 161.861 незапослено лице старије је од 50 година, што чини 22,25% од укупног броја незапослених лица у Србији.

Горе наведеном могу се додати и друге неповољности, па тако број *особа са инвалидитетом* на евиденцији Националне службе за запошљавање на крају године био је 22.464 особа, а од тога броја највише је инвалида рада са око 50%. *Регионалне разлике у економској развијености* које су веома изражене у Србији негативно утичу на незапосленост.

Дакле, основне карактеристике постојећег тржишта рада у Србији су: „неусаглашеност понуде и потражње радне снаге; велико учешће дугорочне незапослености; велики прилив вишка запослених из предузећа која се реструктурирају и приватизују; неповољна старосна структура незапослених; неповољна квалификациона структура незапослених; висока стопа незапослених младих; велико учешће жена у укупној незапослености; велике разлике између регионалних тржишта рада; велики број ангажованих у сивој економији; ниска мобилност радне снаге; велики број незапослених који припадају теже запошљивим категоријама (особе са инвалидитетом, Роми, избегла и расељена лица и др.).“<sup>4</sup>

4 Вид.: Светлана Аксентијевић, *Тржиште рада у Републици Србији*, Национална служба за запошљавање, Београд, 2009, стр. 2.



Не мањег значаја за проучавање тржишта у једној земљи има и запосленост. Запосленост у Србији је релативно ниска. Може се слободно и без устегања изнети констатација да ниска запосленост у Србији још више брине него висока стопа незапослености. Према подацима из Табеле 1 види се да је број запослених у Србији у августу 2009. године износио 1.835.250 лица, што је за 164.226 лица мање у односу на децембар 2008. године. Смањење броја запослених у Србији забележено је у 2002, 2003, 2006, 2007, 2008. години и у периоду јануар-август 2009. године. Притом, запосленост жена је много мања од запослености мушкараца. Стопа запослености жена у 2008. години износила је 43,69%, а 56,31% за мушкараце, што се види из доње табеле.

Табела 8.

**Запосленост према административним подацима**  
*Employment according to the administrative data*

Година Year	Број запослених (годишњи просек) Number of employed persons (annual average)	Мушкарци Men	%	Жене Women	%
2001	2,101,668	1,201,106	57.15	900,562	42.85
2002	2,066,721	1,172,981	56.76	893,740	43.24
2003	2,041,391	1,154,865	56.57	886,526	43.43
2004	2,050,854	1,161,003	56.61	889,851	43.39
2005	2,068,964	1,168,563	56.48	900,401	43.52
2006	2,025,627	1,152,719	56.91	872,908	43.09
2007	2,002,344	1,134,215	56.64	868,129	43.36
2008	1,999,476	1,125,828	56.31	873,648	43.69

Извор: Републички завод за статистику, Република Србија

Source: Statistical Office of the Republic of Serbia

Другу страну проблема тржишта рада у Србији која је итекако значајна и актуелна представља питање огромног вишка радне снаге, наслеђеног из деведесетих година XX века. Према неким проценама „уз ниво продуктивности из 1990. у индустрији Србије постоји *вишак њреко 150 хиљада радника* за које нема продуктивног посла у производњи која би била конкурентна на тржишту и чије су плате условљене државним субвенцијама. Успостављање социјалног мира на овај начин директно подрива неопходну буџетску равнотежу у наредном периоду и угрожава одрживост јавног дуга.“<sup>5</sup>

5 Вид.: Стојан Стаменковић, Миладин Ковачевић, Владимир Вучковић, Махмуд Бушатлија, *Извод из Студије „Модел равнојтеже мора да се мења“*, Економски институт, Београд, септембар 2009.

У вези са проблемима тржишта рада у Србији поставља се и питање мера политике запошљавања. Постоје активне и пасивне мере у функцији запошљавања. *Мере активне политике запошљавања* спроводи Национална служба за запошљавање (НСЗ) и средства за те намене обезбеђује Министарство економије и регионалног развоја. Ове мере обухватају: 1) посредовање у запошљавању лица која траже запослење; 2) професионална оријентација и саветовање о планирању каријере; 3) субвенције за запошљавање; 4) политика samozapošljavanja; 5) додатно образовање и обука; 6) подстицај за кориснике новчане накнаде; 7) јавни радови; 8) друге мере усмерене ка запошљавању лица која траже запослење.<sup>6</sup> У укупној структури издатака за мере активне политике запошљавања, највећи издаци опадају на субвенционисано запошљавање (око 2/3 средстава). Постоје субвенције за samozapošljavanje и субвенције за отварање нових радних места. Субвенције за samozapošljavanje су у функцији оснивања привредних друштава, радњи и других облика предузетништва од стране незапосленог лица или лица које спада у вишак запослених. Оне су у 2009. години одобраване у једнократном износу од 130.000,00 РСД по кориснику. Субвенције за отварање нових радних места су у функцији запошљавања до 50 незапослених лица у предузећима. Оне су у 2009. години износиле, у зависности од развијености општина, 160.000,00 РСД по кориснику у најнеразвијенијим општинама, 130.000,00 РСД по кориснику у неразвијеним општинама и 80.000,00 РСД по кориснику у осталим општинама.

Поред наведених субвенција за запошљавање, мере активне политике запошљавања обухватају и једнократну исплату новчане накнаде, рефундацију доприноса за обавезно социјално осигурање на терет послодавца, запошљавање особа са инвалидитетом, и слично.

У Србији, као и у другим земљама у окружењу, мере активне политике запошљавања су се чешће примењивале за привремено смањивање незапослености (нпр. субвенције и јавни радови), него што се незапосленима пружала могућност стицања знања и способности и информација потребних за проналажење посла.

У том контексту, занимљиво би било осврнути се на решења која постоје у Словенији када је реч о субвенционисању запошљавања. За мере субвенционисаног дела радног времена у Словенији у овој години пријавило се око хиљаду фирми, чиме је очувано 67.000 радних места, а што се у тој фази показало добрим, јер су избегнути социјални потреси, а неке фирме су са повећањем тражње поновно запослиле своје људе. Ова мера у садејству са другим средњорочним и дугорочним мерама,

6 Вид.: чл. 43–58 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

са улагањем државног и европског новца у обуку и преквалификацију запослених, требало би, између осталог, да омогући да се не повећава незапосленост која се подигла на 89.000, а и да допринесе планираном расту БДП-а од један одсто у 2010. години. Словенија ће наставити и у 2010. години са мерама субвенционисања дела радног времена, јер ове субвенције доносе нову вредност. Поред кризе, буџет Словеније за 2010. годину, како се најављује, биће развојно оријентисан, али са јасно утврђеним приоритетима, а то су улагања у подизање конкурентности микро и малог предузетништва, затим у науку и технологију ради технолошког продора, као и у повећање енергетске ефикасности. То ће, свакако, допринети и смањењу незапослености.

Једно од централних питања мера активне политике запошљавања јесте питање колика се средства издвајају за спровођење мера политике запошљавања. У Србији опредељена средства 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. Колико износе средства издвојена у буџету Републике Србије за активне мере запошљавања може се видети из доње табеле.

Табела 9.  
Средства издвојена у буџету Републике Србије  
за активне мере запошљавања  
(у милијардама РСД)

Буџет у милијардама динара	2006. година	2007. година	2008. година	2009. година
Активне мере	1,5	2,384	3,014	3,0

Извор: Закон о буџету Републике Србије за односне године

Изнети подаци довољно јасно и уверљиво показују да су се средства опредељена буџетом Србије повећавала у периоду 2006-2008. године, али не и у 2009. години. У 2009. години она су готово иста као и у 2008. години, а што се може тумачити као последица рестриктивности српског буџета у 2009. години. Тешко је очекивати да ће та средства бити значајно већа у 2010. години. Ова средства су апсолутно недовољна и са њима се не може много учинити на повећању запошљавања. Другим речима, са оваквим средствима, и поред њиховог оптималног искоришћавања и максималног утицаја, тешко да се могу предузимати адекватне мере политике запошљавања у Србији.

*Пасивне мере на њржишију рада* су у функцији побољшања односно заштите материјалног статуса незапослених лица. Тако, постоји више облика материјалних права као што су новчана накнада, право на здравствено осигурање, право на пензијско и инвалидско осигурање. Од свих тих материјалних права, новчана накнада има највећи утицај на стопу запослености. Но, какав ће тај утицај бити, зависи од услова под којима незапослени има право да прима новчану накнаду, од висине новчане накнаде и од трајања права на новчану накнаду. У Србији према новом Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености и општим актима Националне службе за запошљавање утврђена су права из осигурања за случај незапослености, као и услови и начин остваривања тих права.<sup>7</sup>

*Право на новчану накнаду има* обавезно осигурано лице ако је било осигурано најмање 12 месеци непрекидно или са прекидима у последњих 18 месеци.

*Трајање њрава на новчану накнаду* је три, шест, девет или дванаест месеци, у зависности од тога колики је стаж осигурања незапосленог лица. Иначе, дужина трајања права на новчану накнаду у Србији је све до пре неколико месеци износила 24 месеца, дакле двоструко дуже него данас. Трајање права на новчану накнаду утиче на ефикасност незапослених у тражењу посла, а ако је то трајање неограничено или претерано дуго, онда то утиче на стварање дугорочне незапослености. Због тога је смањење трајања права на новчану накнаду мера за повећање ефикасности тражења посла. Право на новчану накнаду према подацима НСЗ (подаци из 2007. године) остварује само око 8% незапослених лица на евиденцији, а средства која се троше у ове сврхе износе чак 67% буџета НСЗ, или 0,75% од БДП-а у 2007. години.

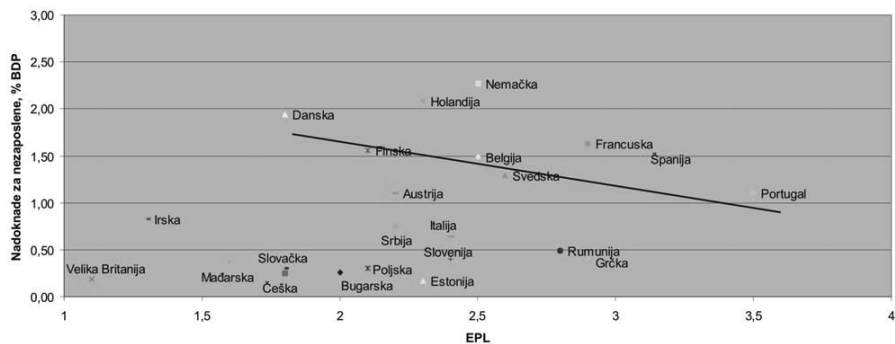
*Основица за утврђивање висине новчане накнаде* јесте просечна зарада, односно плата или накнада зараде незапосленог у складу са законом у последњих шест месеци који претходе месецу у којем је престао радни однос, односно осигурање. Новчана накнада утврђује се у висини од 50% горе наведене основице, с тим 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.

Издаци за накнаде за случај незапослености у Србији су ниски и далеко су испод просека западноевропских земаља, као што се из доњег графика и табеле може видети.

---

7 Вид.: чл. 66–77 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Графикон 1.  
Учешће издатака за накнаде у случају незапослености у БДП



Извори: Eurostat, OECD (2004), Nesporova, A., Cazes, S. (2006), Nesporova, A. (2008), NSZ, *Employment in Europe* (2006)

Табела 10.  
Издаци за активне и пасивне политике тржишта рада у Србији

	Новчане накнаде (% БДП)	Укупно – активне мере политике тржишта рада (% БДП)
2002.	0,46%	0,13%
2003.	0,67%	0,08%
2004.	0,80%	0,03%
2005.	0,72%	0,09%
2006.	0,74%	0,08%
2007.	0,75%	0,11%

Извор: Национална служба за запошљавање Републике Србије

Изнети подаци показују да Данска има високе издатке за накнаде за случај незапослености (праћене високим издацима за активне мере политике тржишта рада), што није случај са Ирском и Великом Британијом које имају ниске издатке за случај незапослености. Немачка и Француска имају од средњих до високих издатака за накнаде за случај незапослености. У земљама у транзицији издаци за накнаде за случај незапослености су ниски. У Србији издаци за накнаде за случај незапослености далеко су испод западноевропских земаља, док су у односу на остале земље у транзицији релативно високи.

Према студији Светске банке *Serbia: labour market assessment* из 2006. године у Србији је: 1) релативно мали део незапослених прима новчану накнаду за незапослене (5,5% у 2005. години), а као узроци за то наводи се да многи незапослени немају право на новчану накнаду и

да је висок удео дугорочно незапослених којима истиче право на новчану накнаду, 2) просечна вредност новчане накнаде за незапослене је релативно ниска у односу на зараду: 47% просечне нето зараде.<sup>8</sup> Наведена студија наводи и кашњење у исплати прве<sup>9</sup> новчане накнаде за незапослене, што ствара мотив за укључивање у неформалну незапосленост. Према неким стручњацима: „Општи закључак је да систем накнаде за случај незапослености у Србији не врши адекватно улогу, сигурносне мреже’ за раднике који су привремено без посла и у потрази за новим запослењем.“<sup>10</sup> На другој страни, издаци за активне мере политике тржишта рада у Србији и поред њиховог раста су на релативно ниском нивоу и износе тек 0,1% БДП-а, док је у европским земљама удео ових издатака у 2006. години износио 0,73% БДП-а. Због тога проценат издатака за активне мере политике тржишта рада у Србији „мора бити удвостручен у наредне две године, а затим постепено повећан за неких 0,4% БДП-а до 2014. године“.<sup>11</sup>

### III Финансирање осигурања за случај незапослености

Правни прописи којима се уређују права и обавезе из осигурања за случај незапослености и систем финансирања осигурања за случај незапослености у Србији су: горе поменути Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>12</sup> и Статут Националне службе за запошљавање.<sup>13</sup>

Национална служба за запошљавање спроводи обавезно осигурање за случај незапослености. Послове запошљавања, осигурања за случај незапослености, остваривање права из области осигурања за случај незапослености и других права у складу са законом, као и вођење евиденције у области запошљавања обавља Национална служба за запошљавање. Дакле, политика запошљавања у Србији спроводи се

8 Вид.: *Serbia: labour market assessment*, The World Bank, Washington D.C., 2006, стр. 80.

9 Вид.: *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09.

10 Вид.: Маја Јандрић, Светлана Аксентијевић, Ђорђе Митровић, „Флексибилност и сигурност на тржишту рада у Србији“, *Економска политика Србије у 2009. години и изазови светске економске кризе*, Научно друштво економиста и Економски факултет, Београд, 2008, стр. 7.

11 Вид.: Михаил Арандаренко, Горан Крстић, *Анализа утицаја политике запошљавања и активних мера тржишта рада у Републици Србији 2003–2007*, Влада Републике Србије, Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва, Београд, септембар 2008, стр. 42.

12 Вид.: *Службени гласник РС*, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09.

13 Вид.: *Службени гласник РС*, бр. 8/04, 35/04 – испр., 70/04, 20/08, 8/09 и 9/09 – испр.

преко Националне службе за запошљавање, која је главна посредничка институција на тржишту рада у Србији. Поред посредничке улоге, Национална служба за запошљавање обезбеђује новчану накнаду, здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање и друга права, а води и активну политику запошљавања.<sup>14</sup>

Обавезним осигурањем за случај незапослености обезбеђује се новчана накнада свим лицима која су била осигурана најмање 12 месеци непрекидно или с прекидима у последњих 18 месеци. Незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, по основу престанка радног односа отказом од стране послодавца, у складу са прописима о раду, уз испуњење прописаних услова, 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 у 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 са међународним споразумом.

Приход Националне службе за запошљавање чине средства:

1. доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености;
2. из буџета Републике Србије;
3. остварена улагањем капитала;
4. домаћих и иностраних кредита, у складу са законом;
5. поклона, донација и легата;
6. друга средства остварена у складу са законом.

Програми и мере активне политике запошљавања финансирају се из:

1. буџета Републике Србије;
2. средстава територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе;
3. поклона, донација, легата, кредита, камата и других средстава, у складу са законом;
4. доприноса за случај незапослености;
5. других извора, у складу са законом.

---

14 Вид.: чл. 36-58 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Наведена средства територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе воде се у оквиру буџетског фонда који аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе отвара у складу са Законом о буџетском систему.<sup>15</sup> Територијална аутономија, односно јединица локалне самоуправе која, у оквиру покрајинског, односно локалног акционог плана запошљавања, обезбеђује више од половине средстава потребних за финансирање одређеног програма или мере активне политике запошљавања може поднети захтев Министарству за рад и запошљавање РС за учешће у финансирању тог програма или мере о коме одлучује министар надлежан за послове запошљавања у складу са расположивим средствима и критеријумима из Акционог плана с тим да министар може одобрити тај захтев и ако територијална аутономија, односно јединица локалне самоуправе, обезбеђује мање од половине потребних средстава за финансирање одређеног програма или мере активне политике запошљавања уколико је тај програм или мера усмерен на неразвијену општину, а што је утврђено у складу са посебним прописом Владе РС.

Обавезно осигурање за случај незапослености је део система обавезног социјалног осигурања грађана којим се обезбеђују права за случај незапослености на начелима обавезности, узајамности и солидарности. Обавезним осигурањем за случај незапослености обезбеђују се права за случај незапослености, и то:

1. новчана накнада;
2. здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом;
3. друга права у складу са законом.

Средства за остваривање права из обавезног осигурања за случај незапослености обезбеђују се доприносима за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава обезбеђених у складу са законом. Када се доприноси за обавезно осигурање за случај незапослености плаћају истовремено из основице (нпр. из зараде, од стране запосленог) и на основицу (нпр. на зараду, од стране послодавца), обрачун доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености врши се по стопи од 0,75%. Када се доприноси за обавезно осигурање за случај незапослености плаћају само из основице (нпр. из опорезиве добити), обрачун доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености врши се по стопи од 1,5%.

Занимљиво би било осврнути се на структуру прихода и расхода Националне службе за запошљавање. Подаци у доњим табелама то показују.

---

15 Вид.: чл. 64–67 Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09.



Табела 11.  
**Примања Националне службе за запошљавање у мил. РСД**

Период	Укупни приходи и примања	Социјални доприноси	Донације и трансфери	Остали приходи
	1 = 2 + 3 + 4	2	3	4
2003. Укупно	9,813.0	4,644.9	5,116.4	51.7
2004. Укупно	15,272.9	6,397.4	8,811.6	63.9
2005. Укупно	17,364.4	8,461.8	8,820.7	81.9
2006. Укупно	21,338.3	10,404.9	10,812.0	121.4
2007. Укупно	26,467.3	12,422.8	13,782.2	262.3
2008. Укупно	30,937.1	14,626.6	16,055.6	254.9

Извор: *Билџен јавних финансија* за месец јул 2009., бр. 59, стр. 58.  
 Република Србија, Министарство финансија, Београд, 2009.

Табела 12.  
**Издаци Националне службе за запошљавање у мил. РСД**

Период	Укупни расходи и издаци	Текући расходи	Расходи за запослене	Коришћење роба и услуга	Отплата камата	Донације и трансфери
	1 = 2 + 9 + 10 + 11	2 = 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8	3	4	5	6
2003. Укупно	9,802.8	9,720.3	459.7	550.7	0.0	2.1
2004. Укупно	14,556.1	14,421.3	633.9	398.6	0.0	2.6
2005. Укупно	17,057.5	16,848.6	920.0	512.5	0.0	0.0
2006. Укупно	21,168.6	21,051.7	1,106.4	723.3	0.0	0.0
2007. Укупно	26,702.9	26,519.7	1,623.4	762.1	0.0	0.0
2008. Укупно	31,274.1	31,046.6	1,902.4	752.8	10.4	0.0

Период	Права из социјалног осигурања	Остали расходи	Капитални издаци	Отплата главнице	Набавка финансијске имовине
	7	8	9	10	11
2003. Укупно	8,688.9	18.9	40.2	42.3	0.0
2004. Укупно	13,373.9	12.3	79.2	55.6	0.0
2005. Укупно	15,409.8	6.3	132.7	0.0	76.2
2006. Укупно	19,212.9	9.1	116.9	0.0	0.0
2007. Укупно	24,116.4	17.8	183.2	0.0	0.0
2008. Укупно	28,322.3	58.7	227.5	0.0	0.0

Извор: *Билџен јавних финансија* за месец јул 2009., бр. 59, стр. 58.  
 Република Србија, Министарство финансија, Београд, 2009.

Изнети подаци довољно јасно и уверљиво показују да су у 2008. години приходи остварени из донација и трансфера доминантни са 51,90%, док доприноси за обавезно осигурање за случај незапослености износе 47,28% а остали приходи 0,82%. У односу на 2007. годину донације и трансфери и доприноси за обавезно социјално осигурање за случај незапослености су повећани, с тим да је нешто веће повећање код донација и трансфера. Што се тиче структуре јавних издатака, највећи део јавних издатака отпада на права из социјалног осигурања која износе у 2008. години 90,56%, на другом месту су расходи за запослене са 6,08%, а на трећем месту су коришћење роба и услуга са 2,41%. Наведени подаци показују да су средства којима располаже Национална служба за запошљавање недовољна и да се њима не може учинити много, поготово када се има у виду величина и сложеност проблема пред којима ова институција стоји. Због тога је нужна реформа финансирања обавезног осигурања за случај незапослености, а која треба да обезбеди сигурност, поузданост и предвидивост функционисања фонда обавезног осигурања за случај незапослености.

#### IV Закључак

Спроведена анализа показала је сву сложеност проблематике финансирања осигурања за случај незапослености у Србији.

У том контексту, основни проблеми осигурања за случај незапослености у нашој земљи повезани су с високом стопом незапослености. Мере активне и пасивне политике тржишта рада не могу да реше проблем високе незапослености у Србији. Главно средство за превладавање проблема незапослености је оживљавање привредне активности. При том треба имати у виду макроекономску стабилност, институционални оквир и институције тржишта рада.

Посебан проблем у домену осигурања за случај незапослености представља његово финансирање које захтева квалитетна средства и знатно веће издатке и за активне и за пасивне мере на тржишту рада. Садашњи издаци за активне мере на тржишту рада су на релативно ниском нивоу, тек 0,1% БДП-а, док је у европским земљама удео ових издатака 0,73% БДП-а. Србија мора у годинама која су пред нама постепено повећавати удео тих издатака како би они за пет година достигли 0,4% БДП-а. Садашњи издаци за пасивне мере на тржишту рада (накнаде за случај незапослености и др.) ниски су и далеко су испод нивоа у западноевропским земљама. У структури прихода Националне службе за запошљавање у 2008. години донације и трансфери имају учешће у укупним приходима 51,90%, а социјални доприноси 47,28%, при чему је

у односу на претходне године забележен тренд пораста и једних и других прихода. Због тога политици запошљавања у смислу финансирања треба дати већи значај него што она има данас, а што неће бити нimalo лако у условима глобалне кризе и одлучног заокрета ка смањивању јавне потрошње у 2010. години.

**Mile VRANJEŠ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law University of Novi Sad**

## **SOCIAL SECURITY FOR UNEMPLOYED PERSONS AND PROBLEMS OF ITS FINANCING**

### **Summary**

*The research has proven the complexity of financing social security for persons having the unemployed status in Serbia.*

*Fundamental problems regarding social security in our country have been linked to the high rate of unemployment in Serbia. The most effective tool for fighting unemployment is the revival of economy. In this respect due regard needs to be paid to macroeconomic stability, institutional framework and labour market institutions.*

*A specific problem regarding social security is its financing which requires substantial funds for both active and passive measures on the labour market. Current expenditures for active measures on labour market are relatively low, around 0.1% of the GDP in Serbia, while other European countries spend around 0.73% of their GDP for these measures. Serbia will have to increase these expenditures in the years to come in order to reach the level of 0.4% of its GDP. Current expenditures for passive measures on the labour market (allowances for unemployment, etc.) are low and far below the level in the Western European countries. The structure of revenues of the National Employment Service for year 2008 shows that donations and transfers take up to 51.90% of all revenues, while social contributions up to 47.28%. Both sources of revenues have shown the trend of growth comparing to previous years. Therefore, employment policy should be prioritized as the source of financing, which will be quite a difficult task in the face of global crisis and cutting down public expenditures in year 2010.*

**Key words:** *financing, social security for unemployed persons, unemployment, employment, revenues, expenditures.*