



# EX ANTE ANALIZA EFEKATA ZAKONA O ZAPOŠLJAVANJU I OSIGURANJU ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

*Autori:*

dr Mario Reljanović  
Sarita Bradaš  
dr Vukoica Ščekić

*NIRAS I CENTAR ZA DOSTOJANSTVEN RAD*

*Beograd, oktobar 2023*



# SADRŽAJ

1. UVOD	5
1.1 Cilj analize	5
1.2 Metodološki pristup	6
<b>2. UPOREDNA ANALIZA</b>	<b>7</b>
2.1 Nosioi poslova zapošljavanja	7
2.2 Poslovi zapošljavanja u Austriji – kratak pregled	9
2.3 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	11
2.3.1 Osiguranici	11
2.3.2 Prava iz obaveznog osiguranja zaslužaj nezaposlenosti	12
2.3.3 Pravo na novčanu naknadu	12
2.3.4 Visina novčane naknade	13
2.3.5 Trajanje prava na novčanu naknadu	14
2.3.6 Prestanak prava na novčanu naknadu	14
2.3.7 Pravo na pomoć za slučaj nezaposlenosti	15
<b>3. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA I IDENTIFIKACIJA PROBLEMA</b>	<b>16</b>
3.1. Ostvarenost ciljeva postojećeg ZoZ	16
3.1.1 Povećanje zaposlenosti i smanjenje dugoročne nezaposlenosti	16
3.1.2 Stvaranje efikasnog i fleksibilnog zakonskog okvira za obavljanje poslova zapošljavanja	17
3.1.3. Redovno godišnje planiranje aktivne politike zapošljavanja	18
3.1.4 Efikasno korišćenje resursa NSZ	19
3.1.5 Prilagođavanje mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada	19
3.1.6 Uključivanje lokalnih samouprava u programe zapošljavanja	19
3.1.7 Praćenje i ocena aktivne politike zapošljavanja kao pokazatelja za njeno buduće planiranje	20
3.2 Deficit u postojećem normativnom okviru i primeni aktuelnih normi	20
3.2.1 Predmet regulisanja zakona	20
3.2.2 Definicije osnovnih pojmova u zakonu	20
3.2.3 Akti politike zapošljavanja	20
3.2.4 Nosioi poslova zapošljavanja	21
3.2.5 Klasifikacija poslova zapošljavanja i mera aktivne politike zapošljavanja	21
3.2.6 Evidencije u oblasti zapošljavanja	21
3.2.7 Nadzor nad nosiocima poslova zapošljavanja	22
3.2.8 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti – osiguranici, uslovi za ostvarivanje prava iz osiguranja i naknada za slučaj nezaposlenosti	22
3.2.9 Praćenje, izveštavanje i vrednovanje mera aktivne politike zapošljavanja	23

3.3 Strateški okvir	23
3.4 Identifikovani problemi	23
3.4.1. Nizak nivo socijalne i ekonomske sigurnosti tražilaca zaposlenja posebno nezaposlenih osoba i zaposlenih koji su u riziku od gubitka posla	23
3.4.2 Deregulisanost nosilaca poslova zapošljavanja i neuređeni odnosi nosilaca poslova zapošljavanja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.	24
3.5 Ciljne grupe na koje utiču identifikovani problemi	25
3.5.1 Nezaposleni	25
3.5.2 Zaposleni koji su u riziku od gubitka posla	25
<b>4. OPŠTI CILJ I SPECIFIČNI CILJEVI</b>	<b>26</b>
OPŠTI CILJ:	26
Povećanje sigurnosti nezaposlenih kroz adekvatnu socijalnu podršku i uključivanje na tržište rada.	26
Specifični ciljevi	26
<b>5. PREPORUČENE IZMENE U NORMATIVNOM OKVIRU REGULISANJA TRŽIŠTA RADA</b>	<b>28</b>
5.1 Načelne izmene	28
5.2 Pojedinačne izmene	30
5.2.1 Izrazi upotrebljeni u zakonu	30
5.2.2 Nosioci poslova zapošljavanja	32
5.2.3 Zapošljavanje domaćih državljana u inostranstvu	33
5.2.4 Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji	34
5.2.5 Nadzor ministarstva za rad nad NSZ i drugim nosiocima poslova zapošljavanja .	34
5.2.6 Evidencije u oblasti zapošljavanja	36
5.2.7 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	37
<b>6. IDENTIFIKOVANJE OPCIJA</b>	<b>39</b>
<b>7. PROCENA UTICAJA RAZLIČITIH OPCIJA</b>	<b>41</b>
7.1 Uticaj na ekonomiju	41
7.2 Uticaj na društvo	42
7.3 Analiza finansijskih efekata regulatorne opcije	42
<b>8. POREĐENJE OPCIJA I IZBOR POŽELJNE OPCIJE</b>	<b>45</b>
8.1 Analiza rizika u okviru realizacije izabrane normativne opcije	45
<b>9. PRAĆENJE I VREDNOVANJE</b>	<b>48</b>
9.1 Ključni pokazatelji za ostvarenje opšteg i specifičnih ciljeva	48
9.2. Rokovi za izveštavanje o rezultatima primene propisa i nadležnost za izveštavanje	48
<b>10. PRILOG: TEST UTICAJA NA RODNU RAVNOPRAVNOST</b>	<b>49</b>

# 1. Uvod

## 1.1 Cilj analize

Ex ante analiza efekata Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>1</sup> i relevantnih podzakonskih akata, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu<sup>2</sup> i Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama<sup>3</sup>, ima za cilj da sagleda probleme kojima bi se trebalo baviti, ciljeve koje bi trebalo postići, kompromise koje bi trebalo razmotriti, mogućnosti za dalje delovanje i njihove potencijalne uticaje, kao i identifikaciju najbolje opcije<sup>4</sup>. Analiza efekata će mapirati alternativna rešenja i dugoročne i kratkoročne troškove i koristi, procenjujući uticaj na ekonomiju, društvo i životnu sredinu na sveobuhvatan i uravnotežen način, koristeći i kvalitativne i kvantitativne metode. Principi supsidijarnosti i proporcionalnosti će se u potpunosti poštovati, kao i ljudska prava.

Ex ante analiza (u daljem tekstu: EAA) je realizovana u sledećim fazama:

1. Razmatranje zakonskih rešenja koja regulišu politiku zapošljavanja u nekim od zemalja Zapadnog Balkana i relevantnih zemalja članica Evropske unije (u daljem tekstu: EU), sa fokusom na nove trendove i izazove, institucionalni i finansijski okvir, aktere prepoznate kao nosioce poslova u vezi sa zapošljavanjem itd.

2. Utvrđivanje postojanja problema, identifikovanje ko je problemom pogođen, procena obima problema, analiza njegovih uzroka (pokretača problema) i posledica, i procena njegove verovatnoće da će opstati u odsustvu intervencije. Ključni input za ovu procenu biće relevantne

evaluacije, u prvom redu Ex post analiza efekata primene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, proveru adekvatnosti postojećeg zakonskog okvira za rešavanje problema, kao i povratne informacije zainteresovanih strana.

3. Razvijanje (opštih i specifičnih) ciljeva Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (u daljem tekstu: ZoZ – Zakon o zapošljavanju) uzimajući u obzir već utvrđene prioritete u oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika kojima doprinosi ZoZ, pri čemu se ciljevi odnose na promene koje treba postići. Postavljanje jasnih ciljeva je preduslov za: a) Uspostavljanje logičkog lanca između identifikovanih problema, onoga što inicijativa želi da postigne i razmatranih rešenja; b) Pojašnjavanje odnosa između specifičnih ciljeva i horizontalnih ciljeva u oblasti kojoj ZoZ doprinosi; c) Određivanje kriterijuma za poređenje različitih opcija; d) Definisane indikatora za merenje učinka i napretka ka deklarisanim ciljevima; e) Uspostavljanje operativnog okvira za praćenje i evaluaciju.

4. Identifikacija različitih opcija za postizanje ciljeva radi odabira najrelevantnijih za dalju analizu i poređenje. U ovoj fazi će se razmatrati najmanje tri opcije: 1) Opcija da se ništa ne menja (poznata i kao *status quo*, ili osnovni scenario); 2) Izmena i dopuna ZoZ – opcija poboljšanja implementacije i sprovođenja postojećeg zakonodavstva, ili pojednostavljenja postojećeg zakonodavstva, ili poboljšanja efikasnosti postojećih intervencija; 3) Izrada novog Zakona o zapošljavanju – različiti sadržaji i pristupi za postizanje cilja. *Status quo* opcija će se koristiti kao merilo sa kojim će se upoređivati alternativne opcije.

5. Procena uticaja različitih opcija na ekonomiju, društvo i životnu sredinu. Procena uticaja će precizirati kako će različite opcije rešiti identifikovane probleme i ispuniti ciljeve. To znači potrebu da se identifikuju promene koje bi predlog podrazumevao za one na koje se odnosi: one koji bi morali da poštuju nove zakonske odredbe, one koji bi morali da ga implementiraju i sprovode, i one od kojih se očekuje da budu krajnji korisnici. Na kraju ove procene, svi

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021.

<sup>2</sup> Službeni glasnik RS, br. 30/2018.

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS, br. 8/2019.

<sup>4</sup> U izradi metodologije korišćen je i dokument Evropske komisije Smernice za bolju regulativu (Better regulation guidelines. Commission Staff Working Document, SWD(2021) 305 final).

potencijalni uticaji (pozitivni ili negativni) će biti mapirani u skladu sa njihovom očekivanom veličinom i verovatnoćom i prema konkretnim stranama na koje bi se uticalo. Na kraju ovog procesa, kreatori politike će znati u kojoj meri bi različite opcije ispunile ciljeve, sa kojim beneficijama, po kojoj finansijskoj ceni, sa kakvim implikacijama za različite zainteresovane strane (nezaposlene, poslodavce, institucije kao što su Nacionalna služba za zapošljavanje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, itd.), i sa kakvim rizikom od neželjenih posledica.

6. Poređenje različitih opcija i izbor poželjne opcije. Na osnovu procene različitih uticaja i njihove distribucije među pogođenim akterima, u ovoj fazi će biti upoređene različite opcije u pogledu njihove efektivnosti, efikasnosti i koherentnosti, kao i njihove usklađenosti sa principom proporcionalnosti. Na kraju ovog procesa, u EAA će biti predstavljene relevantne informacije kreatorima politike kako bi napravili izbor, i predložena željena opcija.

7. Razvijanje indikatora učinka koji će se koristiti za merenje ostvarenja ciljeva. Identifikacija nadležnih organa i potrebnih resursa za sprovođenje optimalne opcije, za praćenje njenog sprovođenja, ocenu primene Zakona o zapošljavanju i izveštavanje o postignutim rezultatima.

## 1.2 Metodološki pristup

Metode za prikupljanje podataka za EAA uključuju: normativnu analizu, analizu dokumentacije (relevantna istraživanja, a u prvom redu Ex post analizu efekata ZoZ), analizu statističkih podataka i konsultacije sa zainteresovanim stranama (u daljem tekstu: ZS).

Konsultacije sa ZS imale su za cilj da se prikupe svi relevantni podaci koji će upotpuniti podatke prikupljene iz drugih izvora. Kroz konsultacije su prikupljeni podaci o problemima, mogućim intervencijama za rešavanje problema, troškovima i koristima intervencija kao i njihovom uticaju na društvo. U odnosu na cilj konsultacija mapirani su sledeći akteri: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: Ministarstvo za rad), Nacionalna služba za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ), socijalni pratneri (poslodavci i sindikati), organizacije civilnog društva (u daljem tekstu: OCD) i eksperti za oblast tržišta rada.

## 2. Uporedna analiza

### 2.1 Nosioци poslova zapošljavanja

Globalno gledano, postoje dva modela ko može biti nosilac poslova zapošljavanja. Prema prvom, u pitanju su isključivo javni nosioci poslova zapošljavanja (npr. Poljska) gde se kao jedini nosilac javljaju državne službe za zapošljavanje (centralne, lokalne). Drugi model (zastupljen u ubedljivoj većini država) zasniva se na pluralizmu nosilaca poslova zapošljavanja i on preovlađuje u većini država. Pored državnih službi za zapošljavanje, u ovakvim sistemima javljaju se i privatni nosioci. Oni istovremeno i zajedno deluju na tržištu rada i u okviru ovog modela mogu se uočiti dva karakteristična načina uređenja odnosa javnih i privatnih nosilaca poslova zapošljavanja.

Prvi je takozvani „model saradnje“, kada javni i privatni pružaoci poslova dele informacije o slobodnim poslovima i praktično zajednički rade na realizaciji potreba nezaposlenih lica. Drugi je „komplementarni model“ koji se zasniva na prepuštanju određenih poslova zapošljavanja privatnim pružiocima ovih usluga, najčešće onih koji spadaju u teže zapošljive grupe.<sup>5</sup>

U oba slučaja su u osnovi saradnje javno-privatna partnerstva. U prvom je, međutim, ova saradnja praktično ograničena samo konkretnim zakonskim rešenjima o tome koji entiteti mogu obavljati određenu vrstu poslova zapošljavanja i koje uslove moraju ispuniti da bi se njima bavili. U drugom slučaju, privatni nosioci zapošljavanja ograničeni su samo na poverene poslove, odnosno zapošljavanje onih lica za koja zakluče sporazum (ugovor) sa državnom agencijom za zapošljavanje. U okviru ovih modela postoji niz sličnih varijanti. Zajedničko im je što su svi akteri podložni licenciranju, kao i da se privatni

partneri biraju na javno raspisanim tenderima na kojima mogu učestvovati svi entiteti koji ispunjavaju propisane uslove za obavljanje poslova zapošljavanja koji su predmet konkretnog tendera.

Osim navedenih, moguće je uočiti i treći model koji se u potpunosti zasniva na tržišnoj konkurenciji i u kojem ne postoje javne agencije za zapošljavanje već samo privatni nosioci poslova zapošljavanja. Oni se takmiče na otvorenom tržištu, nudeći svoje usluge u zakonom određenim okvirima. Ovaj model je novijeg datuma i za sada postoji samo u Australiji.<sup>6</sup>

Pojam privatnih nosilaca poslova zapošljavanja uglavnom je postavljen široko, tako da može da obuhvati sve one koji realno imaju veze sa procesima, odnosno poslovima zapošljavanja u najširem smislu. Pod privatnim nosiocima poslova zapošljavanja najčešće se podrazumevaju svi entiteti koji su organizaciono sposobni da vrše ove poslove i istovremeno ispunjavaju određene kriterijume koji su postavljeni propisima. Ovi entiteti mogu biti: internet portali, agencije za zapošljavanje, „lovci“ na talente, HR konsultantske agencije, agencije za privremeno zapošljavanje.<sup>7</sup> U Holandiji su prepoznati i neki drugi akteri na tržištu rada, kao što su organi jedinica lokalne samouprave, obrazovne institucije, udruženja poslodavaca.<sup>8</sup> U velikom broju posmatranih evropskih država OCD su prepoznate kao partneri, a u pojedinim i kao vodeći partneri uz agencije za zapošljavanje i agencije za privremeno zapošljavanje (na primer, u Belgiji i Austriji).

Položaj javnih nosilaca poslova zapošljavanja nije uvek isti. Prema istraživanju OECD iz 2021. godine<sup>9</sup>, 26 od 31 javne agencije za zapošljavanje su nezavisna javna tela sa različitim nivoima nezavisnosti. Preostale javne službe za zapošljavanje su deo odgovarajućeg ministarstva i nemaju autonomiju u radu. Oko jedna trećina ovih agencija ima tripartitni nadzorni odbor, a još nekoliko imaju tripartitni

<sup>5</sup> Matteo Morgandi i Indhira Santos, *Active Labor Market Programs: What they are, impacts and design options*, Svetska banka, 2019, str. 35.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services*, 2014, str. 6.

<sup>8</sup> *Ibid.*, str. 21.

<sup>9</sup> Istraživanje je sprovedeno u svim državama Evropske unije (E-27, bez Ujedinjenog Kraljevstva), na Islandu i u Norveškoj. Sve navedene države imaju po jednu centralnu državnu službu za zapošljavanje, osim Belgije u kojoj su organizovane tri takve službe.

savetodavni odbor. Oko dve trećine državnih agencija je nadležno za ostvarivanje prava nezaposlenih lica i iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti.<sup>10</sup>

U Danskoj postoji sistem koji se donekle razlikuje od navedenih trendova. Naime, u ovoj zemlji je nacionalna agencija za zapošljavanje (STAR) deo ministarstva za rad i nije nezavisna u svom radu. Lokalne državne agencije za zapošljavanje postoje na nivou opština (pod nazivom „centri za traženje posla“) i čine funkcionalnu celinu sa nacionalnom agencijom, ali poseduju značajnu samostalnost od centralne vlasti i nadležnog ministarstva. STAR kreira politike i pomaže u njihovim realizacijama. Ona je takođe centralna tačka za statističku obradu i analizu politika, kao i za predlaganje izmena u politikama zapošljavanja i prati i obrađuje sve promene na tržištu rada. Podrška koju daje lokalnim agencijama za zapošljavanje i fondovima osiguranja za slučaj nezaposlenosti nije hijerarhijska, već suštinska. Centri za traženje posla finansirani su od strane opština, koje imaju visok stepen autonomije u odlučivanju koje će mere podržati. STAR je sa druge strane potpuno potčinjena ministarstvu za rad i čini njegovu organizacionu jedinicu. Direktora STAR postavlja ministarstvo za rad. U Danskoj je moguće je da opštine povere pojedine poslove privatnim agencijama za zapošljavanje. Privatne agencije konkurišu kod opština, ali opštine imaju potpunu autonomiju u odlučivanju i finansiranju, odnosno regulisanju kada će i da li će ugovoriti određene poslove sa privatnim agencijama.<sup>11</sup>

U Estoniji politike zapošljavanja kreira posebno odeljenje za zapošljavanje ministarstva socijalne politike. Fond za osiguranje za slučaj nezaposlenosti je sa druge strane autonomna javna institucija, koja primenjuje i prati efektivnost aktivnih mera zapošljavanja; Fond je konsultovan pri njihovom kreiranju, ali nema odlučujuću ulogu u tom procesu. Fondom rukovodi nadzorni odbor, koji je tripartitno telo. Slično su uređene i nacionalne službe za zapošljavanje na Islandu i u Nemačkoj.<sup>12</sup>

Zakonom o tržištu rada Hrvatske<sup>13</sup> propisano je da poslove u vezi sa zapošljavanjem obavlja Zavod za zapošljavanje, te da te poslove, pored Zavoda, mogu obavljati i pravna lica kao trgovačka društva i fizička lica kao samostalne delatnosti. Strano fizičko ili pravno lice sa sedištem u drugoj državi ugovornici Evropskog ekonomskog prostora, koje u toj državi obavlja poslove u vezi sa zapošljavanjem, može privremeno ili povremeno obavljati u Republici Hrvatskoj one poslove za koje je ovlašćeno prema propisima države u

kojoj ima sedište, nakon što o tome obavesti ministarstvo nadležno za rad u pisanoj ili elektronskoj formi. Srednjoškolske ustanove mogu obavljati poslove posredovanja za povremeni rad svojih redovnih učenika u zemlji, a izuzetno i za redovne učenike drugih srednjoškolskih ustanova sa sedištem u istoj županiji, na osnovu pismenog ugovora koji moraju dostaviti ministarstvu nadležnom za rad.<sup>14</sup>

Na osnovu člana 72. Zakona o regulisanju tržišta rada Slovenije<sup>15</sup>, određeno je da mere zapošljavanja mogu realizovati: ministarstvo nadležno za oblast rada; Zavod za zapošljavanje Republike Slovenije; domaća ili strana pravna lica sa sedištem u Republici Sloveniji, kao i konfederacije ili savezi sindikata i udruženja poslodavaca, a koji dobijaju koncesiju na način propisan tim zakonom; Javni fond Republike Slovenije za stipendije, razvoj, invalidska pitanja i izdržavanje. Zavod za zapošljavanje sprovodi usluge za tržište rada i mere aktivne politike zapošljavanja kao javna služba, a mere osiguranja za slučaj nezaposlenosti i obezbeđivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti – kao organ javne vlasti, što odgovara ulogama koje poseduje NSZ u Srbiji. Koncesiju za pružanje usluga vezanih za doživotnu karijernu orijentaciju i za posredovanje u zapošljavanju može dobiti domaće ili strano pravno lice sa sedištem u Republici Sloveniji. Uslov je da poseduje odgovarajuće kadrove, poslovni prostor i opremu za obavljanje delatnosti, i da ispunjava druge uslove bliže propisane podzakonskim aktom. Koncesiju mogu dobiti i konfederacije ili savezi reprezentativnih sindikata na teritoriji Republike Slovenije, kao i udruženja predstavnika poslodavaca na teritoriji koja ispunjavaju napred navedene kadrovske, prostorne i druge uslove. Ovi subjekti ne moraju da se registruju za obavljanje delatnosti koja je predmet koncesije. Zaposleni kod koncesionara koji obavljaju usluge doživotne karijerne orijentacije i poslove posredovanja u zapošljavanju moraju ispunjavati iste uslove kao i zaposleni u Zavodu koji obavljaju usluge. Koncesiju daje ministarstvo nadležno za poslove rada koje u ime države ostvaruje sva prava i obaveze koncedenta. Koncesija se daje na osnovu javnog konkursa na određeno vreme od najduže tri godine, pri čemu se njeno trajanje može produžiti pod uslovima koji su uređeni podzakonskim aktom. Koncesija se ne može produžiti ako koncesionar prilikom obavljanja koncesione delatnosti nije poštovao propise iz oblasti radnog prava i socijalnog osiguranja.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> OECD, *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/31f72c5b-en>.

<sup>11</sup> OECD, *Institutional and regulatory set-up of active labour market policy provision in Denmark*, 2021, str. 7 – 12.

<sup>12</sup> OECD, *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/31f72c5b-en>.

<sup>13</sup> Narodne novine R. Hrvatske, br. 118/18, 32/20 i 18/22.

<sup>14</sup> Videti detaljnije: NIRAS i Centar za dostojanstven rad, *Ex post analiza efekata Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*, Beograd, 2023 (u daljem tekstu: *Ex post*).

<sup>15</sup> Uradni list R. Slovenije, br. 80/10, 40/12 – dr. zakon, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – dr. zakon, 47/15 – dr. zakon, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – dr. zakon, 54/21, 172/21 – dr. zakon, 54/22 i 59/22 – odl. US.

<sup>16</sup> Videti detaljnije: *Ex post*.



## 2.2 Poslovi zapošljavanja u Austriji – kratak pregled

U Austriji postoji sistem koji pretpostavlja centralnu nacionalnu službu za zapošljavanje i niz drugih aktera koji učestvuju u poslovima zapošljavanja i na tržištu rada uopšte. Njihov položaj se razlikuje – dok su, na primer, privatne agencije za zapošljavanje u sistemu licenciranja i pod stalnim nadzorom, neprofitne organizacije ne moraju imati dozvolu za obavljanje svih aktivnosti koje su povezane sa zapošljavanjem. Usluge su besplatne za tražioce zaposlenja, uz izuzetke kod pružanja usluga umetnicima i sportistima.<sup>17</sup>

Karakteristično rešenje postoji kada je reč o komunikaciji sa javnom službom za zapošljavanje. Naime, na osnovu člana 45. Zakona o unapređenju tržišta rada poslodavci su dužni da upozore na veće turbulencije koje će nastati na tržištu rada zbog većeg otpuštanja ili prestanka rada poslodavca, odnosno organizacionih jedinica kod poslodavca. Ovaj „sistem ranog upozorenja“ aktivira se najmanje 30 dana pre planiranih otpuštanja, ukoliko posao gubi bar: pet zaposlenih kod poslodavca koji ima između 20 i 100 zaposlenih; 5% zaposlenih kod poslodavca koji imaju između 100 i 600 zaposlenih; 30 zaposlenih kod poslodavca koji imaju više od 600 zaposlenih; pet zaposlenih starijih od 50 godina. Jedini izuzetak od ove obaveze su zaposleni koji su angažovani kratkoročno, na sezonskim poslovima.<sup>18</sup>

Kada je reč o poslovima zapošljavanja, oni se dele na tri velike grupe. U okviru svake od njih se razlikuju podgrupe, odnosno aktivnosti:

1) *Pasivne mere* su mere koje se ne odnose na radnu aktivaciju lica, niti su usmerene na poboljšanje njegovog položaja na tržištu rada; ove mere imaju izražen karakter socijalnih davanja, ali su povezane sa osiguranjem za slučaj nezaposlenosti.

- ◆ Naknada za slučaj nezaposlenosti – primenjuje se na sva lica koja ispune određene uslove u pogledu prestanka radnog odnosa i prethodnog staža osiguranja. Pravo na naknadu imaju sva lica kojima prestane radni odnos, ali će u slučaju da je lice jednostrano otkazalo ugovor o radu ili je otpušteno sopstvenom krivicom, primiti prvu naknadu sa četiri nedelje zakašnjenja. Naknada se sastoji iz osnovne naknade, porodičnog dodatka i dodatne naknade. Porodični dodatak se određuje na osnovu broja izdržavanih lica, a dodatna naknada služi da podigne nivo ukupnog iznosa naknade iznad određene granice, ako se primenom pravila za osnovnu naknadu i porodični dodatak ne može dostići određena stopa zamene dotadašnjih pri-

hoda (stopa je postavljena na 55 – 80% dotadašnjih prihoda). Naknada može biti dodatno uvećana licima koja se odluče da koriste neku od mera prekvalifikacije ili dokvalifikacije; u tom slučaju se iznos uvećava svakoga dana koji se provede na obuci. Uz naknadu se plaćaju i doprinosi za penzijsko osiguranje i zdravstveno osiguranje. Dužina staža koja je potrebna da bi se ostvarilo pravo na naknadu različita je u odnosu na kategorije osiguranika. Osiguranici koji prvi put koriste prava moraju biti osigurani bar 52 nedelje tokom prethodna 24 meseca; ukoliko se radi o licima koja su ranije koristila prava, zahteva se staž od bar 28 nedelja u prethodnih 12 meseci; ukoliko se radi o mladima ispod 25 godina starosti, granica je na 26 nedelja staža tokom jedne godine. Period trajanja isplate je ograničen na 52 nedelje (u zavisnosti od godina starosti i ukupnog prethodnog staža osiguranja), a većina nezaposlenih se kvalifikuje za isplatu do 20 nedelja.

- ◆ Pomoć za slučaj nezaposlenosti – ova mera se primenjuje nakon što istekne pravo na naknadu po osnovu nezaposlenosti i njen cilj je da održi nivo primanja nezaposlenom licu nakon što je iskoristilo pravo na naknadu po osnovu nezaposlenosti. Ova mera predstavlja kombinovano pravo koje istovremeno derivira i iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti (finansira se iz fonda osiguranja) i iz socijalne zaštite (ima za cilj sprečavanje finansijske ugroženosti lica). Cilj mere je da zameni u najvećoj meri naknadu po osnovu nezaposlenosti, pa je samim tim i na veoma sličnom nivou – u zavisnosti od više faktora, može iznositi od 92 do 95% iznosa naknade. Za ovu meru se ne kvalifikuje svako lice kojem istekne period uživanja naknade po osnovu nezaposlenosti, već je primarno targetirana ka dugoročno nezaposlenim licima koja nemaju prihode ili imaju prihode koji su nedovoljni da pokriju osnovne životne potrebe.

- ◆ Akontacija penzije – ovo je mera koja se isplaćuje nezaposlenom licu koje se prijavilo za uživanje određene vrste penzije (invalidska, starosna, penzije prema posebnim propisima, i slično). Isplaćuje se u periodu dok se ne obradi zahtev za uživanje prava na penziju. U pitanju je mera kojom se nezaposlenom licu pomaže da prebrodi period od prijave do konačnog početka korišćenja prava na penziju, ukoliko se osnovano može očekivati da će lice ostvariti pravo na penziju koje je zahtevalo. Ovo pravo uređeno je posebnim zakonima.<sup>19</sup>

2) *Aktivirajuće mere* su usmerene (kako im i naziv kaže) na radnu aktivaciju lica, i to pre svega u smislu povećanja konkurentnosti na tržištu rada kako bi sačuvali postojeće

<sup>17</sup> Valerie Bösch, Ingrid Nagl, Pia Maria Wieninger, Tanja Jandl-Gartner, *Labour Market Policy Austria – Overview, Reporting year 2020*, Federal Ministry of Labour, Vienna 2021, str. 27-28.

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 23-24.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 41-46.

zaposlenje; u ovoj grupi su i mere koje se odnose na održavanje u radnom odnosu starijih radnika, koji bi inače mogli da se pasiviziraju ili izgube zaposlenje.

- ◆ Naknada za profesionalnu rehabilitaciju služi da lica koja su najmanje šest meseci sprečena za rad usled bolesti ili kod kojih postoji visok rizik od nastupanja invaliditeta u bliskoj budućnosti, a žele da i dalje rade u svom zanimanju, prođu kroz proces profesionalne rehabilitacije. Naknada se isplaćuje u visini naknade po osnovu nezaposlenosti, u periodu dok lice prolazi kroz proces selekcije i treninga.
- ◆ Naknada za profesionalno usavršavanje (prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju) je mera koja omogućava radnicima da u dogovoru sa poslodavcem pristupe obukama koje imaju za cilj njihovu prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, a da pri tome poslodavac ne raskida ugovor o radu. Budući da su najčešće u pitanju neplaćena odsustva radnika, ova naknada ima za cilj da pomogne da finansijski premoste period u kojem neće raditi usled pohađanja pomenutih obuka. Slična ovoj meri je i mera naknade za obuku sa nepunim radnim vremenom. Za razliku od prethodne mere, radnici ne napuštaju poslodavca, već rade nepuno radno vreme dok traju obuke, a mera služi da ih podstakne na takav korak i da kompenzuje deo izgubljene zarade usled manjeg broja radnih sati. Da bi mogli da ostvare ovo pravo, zaposlenima mora biti umanjeno radno vreme za 25-50%, kao i da pohađaju najmanje 10 časova obuke nedeljno. Zanimljivo je da se ova mera može koristiti i za završavanje formalnog obrazovanja (na primer, završetak fakulteta).
- ◆ Polupenzionisanje – produženi rad sa nepunim radnim vremenom, jeste mera koja je pre svega usmerena na održavanje statusa zaposlenih starijih radnika, koji se sporazumeju sa poslodavcem da nastave da rade sa kraćim radnim vremenom. Mera ima za cilj da spreči zaposlene koji imaju pravo na prevremene penzije da prerano napuste tržište rada, tako da im se omogući da nastave da rade sa kraćim radnim vremenom do zakonske starosne granice za penzionisanje. Radno vreme radnika u ovom režimu može iznositi od 40 do 60% punog radnog vremena. Zarada se srazmerno tome umanjuje, ali je zamenjuje kompenzacija iz ove mere koja ima za cilj da nadomesti do 50% zarade koja je izgubljena usled smanjenja broja radnih sati. Veoma slična ovoj meri je i naknada za starije radnike sa skraćanim radnim vremenom – jedina razlika je u tome što se kroz ovu meru čuva zaposlenost radnika koji se bliži penzionisanju (a nije ispunio uslove za prevremenu penziju kao u prethodnoj meri) i koji čuva svoje zaposlenje do penzije time što će mu se postepeno umanjivati radni sati, dok će deo razlike biti kompenzovan posebnim davanjima javne službe za zapošljavanje.<sup>20</sup>

3) *Aktivne mere* podeljene su u više podgrupa:

- a) Mere zapošljavanja, kao mere kojima se pomaže kreiranje novih poslova
- ◆ Subvencije poslodavcima plaćaju se za zapošljavanje lica koja su dugoročno nezaposlena (nalaze se na evidenciji bar 12 meseci) ili postoji rizik da postanu dugoročno nezaposlena (lica starija od 50 godina, mlađi od 25 godina koji su na evidenciji bar šest meseci, lica bez radnog iskustva, lica sa zdravstvenim problemima, lica koja se vraćaju na evidenciju više puta, i slično). Mera se sastoji u davanju novčane subvencije poslodavcu u iznosu dela zarade zaposlenog lica. Ovu meru mogu koristiti svi osim državne uprave i političkih stranaka.
  - ◆ Dopuna zarade – bonus za novi početak – u pitanju je mera koja je usmerena ka radnicima sa nepovoljnim izgledima za zapošljavanje. Sastoji se u tome da se nezaposlenim licima učine atraktivnijim poslovi sa nižim zaradama (nisu u pitanju samo manje plaćeni poslovi, već i situacije u kojima je lice prinuđeno da prihvati posao sa nepunim radnim vremenom zbog porodičnih obaveza ili zdravstvenog stanja), tako što će se na zaradu doplaćivati i bonus koji će plaćati javna služba za zapošljavanje.
  - ◆ Subvencije za zapošljavanje samozaposlenima bez zaposlenih, mera je usmerena na poslodavce koji zapošljavaju svog prvog zaposlenog. Da bi ostvarili podršku, zaposleni mora biti bar dve nedelje na evidenciji nezaposlenih lica, ili tek izašao sa obuke odnosno završio određeni stepen obrazovanja.
  - ◆ Podrška socijalnim preduzećima – javna služba za zapošljavanje isplaćuje socijalnim preduzećima deo troškova koja imaju za angažovanje radnika na određeno vreme, a koji podrazumevaju i obuke radnika i njihovu socijalno-obrazovanu podršku.
  - ◆ Podrška OCD za projekte zapošljavanja dugoročno nezaposlenih, nekvalifikovanih radnika, kao i radnika koji trpe određene prepreke u zapošljavanju.
  - ◆ Podrška radnicima kojima je radno vreme umanjeno zbog određenih kratkotrajnih poteškoća u radu poslodavca izazvanih objektivnim okolnostima, zapravo je podrška radnicima koji u situacijama prekida rada bez njihove krivice ili smanjenog obima rada ostvaruju niže zarade. Ova mera nastala je kao reakcija na krizu izazvanu pandemijom virusa kovid-19.
  - ◆ Bonus solidarnosti je mera podrške u situacijama kada postojeći zaposleni skрати puno radno vreme na nepuno i to do 50%, tako da poslodavac za obavljanje tih poslova može primiti još jedno lice sa evidencije nezaposlenih, da radi do punog radnog vremena. Javna služba zapošljavanja u ovim slučajevima snosi troškove zapošljavanja novog radnika.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 47-56.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 57-75.

## b) Treninzi (obuke)

- ◆ Radnički fondovi se obično osnivaju kada veliki broj radnika treba da bude pogođen smanjenjem broja zaposlenih u jednoj ili više kompanija ili je fond potreban za zapošljavanje u regionu. Fondovi se koriste za prekvalifikaciju ili usavršavanje radnika. Po pravilu su uključene pogođene kompanije, regionalni akteri tržišta rada i lokalne vlasti. Radnički fondovi se obično osnivaju kao deo socijalnog programa za radnike.
- ◆ Obuke nezaposlenih i plaćanje troškova obuka je mera koja podrazumeva da javna služba zapošljavanja koristi spoljne obrazovne institucije da sprovedu obuke u cilju poboljšanja položaja – konkurentnosti radnika na tržištu rada. Komplementarne sa ovom merom su i mere naknade troškova za obuke koje su organizovane izvan sistema javne službe zapošljavanja u istom cilju, kao i obuke koje se odnose na sticanje sertifikovanih kvalifikacija, odnosno intenzivne obuke u cilju sticanja profesionalnih kvalifikacija ili prekvalifikacija.
- ◆ Subvencije za obuku na radu daju se za radnike koji su niskokvalifikovani ili stariji, tako da mogu da sačuvaju svoj posao.
- ◆ Podrška za stručno usavršavanje zaposlenima u javnim službama od opšteg interesa, odnosi se na zaposlene u zdravstvu, socijalnoj zaštiti, predškolskim ustanovama i ustanovama za podršku izbeglicama i tražiocima azila.
- ◆ Grantovi za specijalizovane radnike odnose se kako na zaposlene tako i na nezaposlena lica, koja su zainteresovana za obuke u onim sektorima u kojima postoji nedostatak radne snage.
- ◆ Postoji i niz drugih programa usmerenih ka ženama u zanatskim poslovima, pripravnicima, nezaposlenim mladim ljudima, i slično.<sup>22</sup>

c) Mere podrške usmerene su na zadovoljenje drugih važnih potreba nezaposlenog lica, kako bi moglo da se zaposli, odnosno sačuva posao.

- ◆ Pružanje savetovanja i podrške, kako zaposlenim, tako i nezaposlenim licima, u cilju prevazilaženja prepreka ka zapošljavanju/napredovanju koje su vezane za objektivne životne okolnosti u kojima se nalaze (finansijski dug, psihološko stanje, rad sa migrantima i bivšim zatvorenicima, i slično).
- ◆ Subvencije za predškolske ustanove, čuvanje dece i dnevni boravak dece uzrasta do 15 godina (sa decu sa invaliditetom do 19. godine).
- ◆ Start-up biznis programi za nezaposlene u cilju samozapošljavanja.
- ◆ Subvencije putnih troškova radnika za dolazak na posao i povratak sa posla.

- ◆ Grantovi za troškove koji su povezani sa traženjem posla (putni troškovi, troškovi smeštaja, i slično).<sup>23</sup>

## 2.3 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti<sup>24</sup>

### 2.3.1 Osiguranici

Prema hrvatskom Zakonu o tržištu rada, osiguranje za slučaj nezaposlenosti obavezno je za sve radnike u radnom odnosu, kao i za lica koja obavljaju samostalnu delatnost. Karakteristično je da se licima koja obavljaju samostalnu delatnost smatraju i neke specifične kategorije lica, kao što su: vrhunski sportisti; lica koja obavljaju delatnost za koju nije propisano odobrenje ili registracija, a imaju obeležja samostalnosti, stalnosti i sa namerom stvaranja izvora prihoda ili dobiti, a po osnovu obavljanja ovih delatnosti su obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit; hrvatski državljani zaposleni u inostranstvu kod međunarodnih organizacija i stranih poslodavaca, kada nisu obavezno osigurani prema stranim propisima; hrvatski državljani zaposleni na području Republike Hrvatske kod poslodavca sa sedištem u inostranstvu, koji nemaju registrovanu podružnicu u Republici Hrvatskoj, kada nisu obavezno osigurani prema stranim propisima; roditelj negovatelj, negovatelj deteta sa smetnjama u razvoju i negovatelj osobe sa invaliditetom.

U Sloveniji je pitanje osiguranika regulisano Zakonom o regulisanju tržišta rada. Osim zaposlenih lica, obaveza osiguranja za slučaj nezaposlenosti postoji i za druga lica: lica koja po prestanku radnog odnosa primaju naknadu zarade za vreme privremenog odsustva sa rada od Zavoda za zdravstveno osiguranje Republike Slovenije; izabrani ili imenovani nosioci javnih ili drugih funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti u Republici Sloveniji ili u organima lokalne samouprave, ako za ovu funkciju primaju platu; državljani Republike Slovenije koji su na teritoriji Republike Slovenije zaposleni u stranim i međunarodnim organizacijama i institucijama, stranim konzularnim i diplomatskim predstavništvima, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, a zaposleni kod stranih poslodavaca kojima, u skladu sa propisima EU, u Sloveniji se primenjuje zakonodavstvo Republike; samozaposlena lica; porodični pomoćnik, koji ima pravo na delimičnu naknadu za izgubljeni prihod po propisima o socijalnom osiguranju; lica koja su po osnovu stručnog obavljanja hraniteljske delatnosti obavezno osigurana u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje obavljanje hraniteljske delatnosti, ako nisu osigurana po drugom osnovu; korisnici roditeljskog dodatka kojima je radni odnos prestao za vreme roditeljskog odsustva; roditelji koji napuštaju tržište

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 77-111.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 112-123.

<sup>24</sup> Detaljnija uporedna analiza osiguranja za slučaj nezaposlenosti: *Ex post*.

rada radi staranja o četvoro ili više dece za vreme ostvarenja prava na uplatu doprinosa po posebnim propisima; primaoci naknade za nezaposlene; primaoci naknade koji nemaju pravo na odsustvo po propisima kojima se uređuje roditeljsko staranje; primaoci delimične naknade za izgubljeni prihod po propisima kojima se uređuje roditeljsko staranje; korisnici koji rade sa skraćenim radnim vremenom od punog radnog vremena zbog roditeljstva u skladu sa propisima kojima se uređuje roditeljsko staranje. Treba napomenuti da u Sloveniji postoji i dobrovoljno osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Kada je reč o ostalim državama<sup>25</sup>, većina poznaje slične uslove za sticanje svojstva osiguranika i korisnika prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Pojedine države imaju individualna specifična rešenja koja se ne pojavljuju često, u zavisnosti od različitih atipičnih oblika radnog angažovanja koja prepoznaju u svojim pravnim sistemima (na primer, zadrugari u Bugarskoj i Italiji, pripravnici u Nemačkoj, pomorci u Hrvatskoj, estradni umetnici u Italiji, osoba koja se starala o licu koje je ostvarivalo ovo pravo nakon što to lice premine u Poljskoj). Ukupno gledano, evidentna je tendencija da se ovim pravom obuhvati širok broj radno angažovanih lica, kao i samozaposlenih lica (tu je svakako najbolji primer Poljska sa opštom klauzulom da je osiguranik svako lice koje radi na plaćenom poslu). Međutim, pokrivenost nezaposlenih pravima iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti jako varira, od potpune pokrivenosti svih nezaposlenih u nekoliko evropskih zemalja (100% u Nemačkoj, Austriji, Belgiji i Finskoj), veoma dobre pokrivenosti preko 90% (Francuska) i 60-70% (Holandija, Danska, Norveška), preko solidnih rezultata pojedinih zemalja u rangju 50% (Španija), pa sve do veoma loše pokrivenosti 15-30% (Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Poljska).<sup>26</sup>

### 2.3.2 Prava iz obaveznog osiguranja za slučaj nezaposlenosti

Prava iz obaveznog osiguranja koja se ostvaruju na osnovu Zakona o tržištu rada Hrvatske su: novčana naknada po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti; penzijsko osiguranje po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti; novčana pomoć i refundacija troškova prevoza u toku školovanja i obuke na radnom mestu; jednokratna novčana pomoć i naknada putnih i selidbenih troškova; novčana pomoć za nezaposlena lica sa invaliditetom; novčana pomoć lica uključenog u stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa; novčana pomoć licu osiguraniku za produženo penzijsko osiguranje po osnovu ugovora o radu na određeno vreme za stalne sezonske poslove.

Prava iz obaveznog i dobrovoljnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti u Sloveniji su: pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti; pravo na uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje; pravo na uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje godinu dana pre ispunjenja minimalnih uslova za sticanje prava na starosnu penziju.

### 2.3.3 Pravo na novčanu naknadu

Pravo na novčanu naknadu ostvaruje lice u slučaju nastupanja osiguranog slučaja, odnosno prestanka radnog odnosa.

U Hrvatskoj pravo na novčanu naknadu može da koristi nezaposleno lice koje u trenutku prestanka radnog odnosa ili prestanka samostalne delatnosti ima najmanje devet meseci rada u poslednja 24 meseca. Sa druge strane, ovo pravo neće moći da ostvari lice kojem je radni odnos prestao: zbog toga što je (to lice) otkazalo ugovor o radu, osim u slučaju otkaza ugovora o radu izazvanog ponašanjem poslodavca; sporazumom između poslodavca i zaposlenog o prestanku radnog odnosa; sudskim poravanjem kojim je utvrđen prestanak radnog odnosa; zbog toga što nije pokazan potreban rezultat u periodu probnog rada ili pripravničkog staža; zbog ponašanja zaposlenog ili vanrednog otkaza zbog teže povrede radne obaveze; zbog izdržavanje kazne zatvora duže od tri meseca. Interesantna je odredba „osim u slučaju otkaza ugovora o radu izazvanog ponašanjem poslodavca”, naročito iz ugla dokazivanja tog izuzeća (na kojoj strani je teret dokazivanja, šta se dešava sa naknadom u periodu dok dokazivanje traje, šta se dešava kada se dokaže da je otkaz izazvalo ponašanje poslodavca, da li je potrebno pokretati radni spor u kojem će se izvesti dokazivanje).

U Sloveniji pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti stiče nezaposleno lice koje je pre nastanka nezaposlenosti bilo osigurano najmanje deset meseci u poslednja 24 meseca. Prava iz osiguranja osiguranik stiče isključivo po osnovu uplate doprinosa, osim slučajeva koje je Zakon izuzeo. Takav slučaj je – lice koje je bilo uključeno u osiguranje po osnovu radnog odnosa, a poslodavac, kao obveznik plaćanja doprinosa, nije uplatio doprinose za osiguranje od nezaposlenosti. U ovim slučajevima, stažem osiguranja za osiguranike smatra se ceo radni odnos. Pravo na novčanu naknadu ne može ostvariti osiguranik kome je otkazan ugovor o radu: sporazumom poslodavca i zaposlenog (osim ako je do sporazuma došlo zbog preseljenja i zaposlenja supružnika ili lica sa kojim živi u vanbračnoj zajednici najmanje godinu dana, u drugom mestu udaljenom više od sat i po puta javnim prevozom u jednom smeru od mesta prebivališta osiguranika; otkazom ugovora

<sup>25</sup> Ukoliko nije drugačije naznačeno za konkretne podatke, uporedni materijali koji su korišćeni, uključujući i tekstove nacionalnih propisa, potiču iz MISSOC informacione baze o socijalnoj zaštiti (*Mutual Information System on Social Protection*, <https://www.missoc.org/>) i aktuelni su na dan 9.1.2023. godine.

<sup>26</sup> Antonia Asenjo, Clemente Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO, Geneva 2019, str. 13.

o radu od strane zaposlenog (osim ako se radi o razlogu otkaza iz prethodne alineje); zbog povrede ugovornih ili drugih obaveza iz radnog odnosa zaposlenog (prestanak krivicom zaposlenog); jer zaposleni nije prihvatio predlog poslodavca za sklapanje novog ugovora o radu za odgovarajući rad; iz razloga na strani zaposlenog, osim u slučaju vanrednog otkaza zbog neuspješno obavljenog probnog rada; ako sud utvrdi da je otkaz ugovora o radu nezakonit, a zaposleni nije želeo da nastavi radni odnos; jer je izabranom ili imenovanom nosiocu javne ili druge funkcije u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj vlasti ili u organima lokalne samouprave prestala dužnost ili imenovanje, a nije ostvario pravo na povratak, da radi u skladu sa propisima koji to omogućavaju.

Kada je reč o drugim evropskim državama, u Austriji se zahteva da je lice bilo osigurano 52 nedelje u prethodna 24 meseca. Međutim, postoji posebno rešenje za mlade radnike – osobe koje su mlađe od 25 godina dovoljno je da su bile osigurane 26 nedelja u periodu od 12 meseci. Takođe, vreme provedeno na materinskom odsustvu, stručnoj praksi i bolovanju se računa kao staž osiguranja, čak i u slučajevima kada lice nije bilo osigurano u datim periodima. U nekim drugim slučajevima, kao što su služenje vojnog roka (uključujući i civilnu službu) ili period na roditeljskom odsustvu, ovo vreme će se uračunati u staž ako lice ima bar još 14 nedelja osiguranja. Belgijsko pravo sadrži slično rešenje, uz još širi krug statusa koji će se svakako uračunati kao staž osiguranja (kao što su dani štrajka). U većini posmatranih država traži se oko 12 meseci uplaćenih doprinosa kao minimum, ali se razlikuje u kom prethodnom periodu je potrebno ostvariti taj staž osiguranja (uglavnom u periodu od dve godine, preko tri godine u Nemačkoj i Danskoj, do šest godina unazad u Španiji).

Austrijsko rešenje takođe sadrži odredbu prema kojoj pravo na novčanu naknadu pripada svima, uključujući i radnike kojima je radni odnos prestao njihovom krivicom ili otkazom ugovora o radu od strane zaposlenog bez adekvatnog razloga. U ovim slučajevima jedina razlika je u tome što je pravo na naknadu suspendovano četiri nedelje nakon prestanka radnog odnosa, nakon čega ga osiguranik koristi na isti način kao ostala nezaposlena lica. U Danskoj je primenjeno isto rešenje, osim što je period suspenzije kraći, iznosi tri nedelje. Ako se analiziraju rešenja koja su primenjena u drugim zemljama, može se zaključiti da ovo nisu usamljeni slučajevi i da u većini država postoji mogućnost da i lice koje je dalo otkaz, odnosno sporazumno pristalo na prekid radnog odnosa, ostvari prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Okolnosti u kojima se to može desiti međutim variraju. Tako je u Italiji ovo ograničeno samo na situacije u kojima je zaposlenom na opisane načine prestao radni odnos zbog prirode posla ili zbog diskriminacije ili zlostavljanja na

radu. Sa druge strane, u Nemačkoj se kao validni razlozi smatraju i ukoliko je zaposleni prekinuo radni odnos iz porodičnih ili zdravstvenih razloga, ukoliko „prati supružnika“ prilikom preseljenja, ako je imao nameru da se odmah potom zaposli kod drugog poslodavca, ali je ta opcija propala, ili je dobio otkaz nakon perioda probnog rada, potom ukoliko se poslodavac seli, a zaposleni nije želeo da ga prati u novo mesto rada, ako postoji sigurno zaposlenje za zaposlenog koje će se realizovati nakon određenog perioda vremena tokom kojeg zaposleni mora da stekne odgovarajuće više kvalifikacije, ako je zaposleni morao da otkáže ugovor o radu jer mu poslodavac nije obezbedio odgovarajuće usavršavanje, ako je u toku radni spor koji je zaposleni pokrenuo protiv poslodavca, ako poslodavcu prete stečaj ili likvidacija, kao i iz „etičkih razloga“, odnosno ukoliko poslodavac postupa protiv etičkih, moralnih ili religioznih, odnosno drugih uverenja zaposlenog. Dok su u Nemačkoj aktuelni svi ovi razlozi, u drugim državama postoje njihove različite kombinacije.<sup>27</sup> U pojedinim državama, novčana naknada pripada određenim kategorijama nezavisno od uplate doprinosa. Posebna pažnja se posvećuje licima koja su na početku profesionalne karijere (na primer, u Danskoj ovo pravo imaju sva lica koja po prvi put traže posao, ali i redovni studenti; u Luksemburgu svršeni studenti koji nisu našli prvo zaposlenje po diplomiranju) ili traže posao uz obavljanje porodičnih dužnosti (na primer u Nemačkoj nezaposleni roditelji sa decom starijom od tri godine, koji traže posao; nezaposleni roditelji sa decom uzrasta od jedne do tri godine i roditelji deteta sa invaliditetom u Litvaniji i Poljskoj).

### 2.3.4 Visina novčane naknade

U Hrvatskoj, osnov za utvrđivanje visine novčane naknade je prosečna bruto zarada ostvarena u tromesečnom periodu koji je prethodio prestanku radnog odnosa. Novčana naknada za prvih 90 dana korišćenja iznosi 60%, a za preostalo vreme korišćenja 30% osnovice. Novčana naknada ostvaruje se u utvrđenom iznosu za čitav period trajanja prava. Maksimalni iznos naknade za prvih 90 dana korišćenja ne može biti veći od 70%, a za preostalo vreme korišćenja ne može biti veći od 35% od iznosa prosečne neto zarade isplaćene po zaposlenom u pravnim licima Republike Hrvatske u prethodnoj godini prema poslednjim objavljenim podacima. Minimalni iznos novčane naknade ne može biti manji od 50% iznosa minimalne zarade, umnjen za doprinose za obavezno osiguranje, osim kada se visina novčane naknade utvrđuje prema procentu trajanja radnog vremena.

U Sloveniji, osnov za određivanje novčane naknade samozaposlenih je prosečna osnovica od koje su u prethodnih osam meseci uplaćeni doprinosi. Kod dobrovoljnih osiguranika to je period od jedanaest meseci pre meseca

<sup>27</sup> Gabriele Are, *Comparative analysis among five European unemployment benefit systems*, Luiss University 2019, str. 19-20.

nezaposlenosti. Novčana naknada se isplaćuje: u iznosu od 80 odsto osnovice za prva tri meseca; u iznosu od 60 odsto od osnovice u narednih devet meseci; a po isteku ovog perioda - u iznosu od 50 odsto osnovice. Minimalni iznos novčane naknade ne sme biti manji od 530,19 evra. Maksimalni iznos novčane naknade ne može biti veći od 892,50 evra.

Rešenje koje je aktuelno u Austriji može biti od značaja za analizu. Austrijski model poznaje određivanje iznosa naknade za slučaj nezaposlenosti na isti način kao i druge države – on je u direktnoj vezi sa iznosom zarade koju je radnik primao dok je radio i kao dnevni iznos naknade uzima se 55% dnevnice koju je radnik ostvarivao dok je radio (uz određene korekcije za dane kada je po drugim osnovama primao umanjenu zaradu, odnosno naknadu zarade). Međutim, ukoliko je naknada niža od minimalnog iznosa koji se dobije prema pomenutoj formuli, uvećava se do tog iznosa. Dalja uvećanja moguća su i na osnovu broja izdržanih članova porodice. Na ovaj način se štite radnici sa najnižim primanjima, koji će i u toku perioda nezaposlenosti ostati na sličnom nivou primanja koja su do tada ostvarivali, kao i porodice koje zavise od jednog prihoda. Belgijski sistem takođe sadrži minimalan iznos naknade ispod koje ona ne može biti isplaćena, ali sadrži i rešenje slično hrvatskom prema kojem nezaposleno lice tokom vremena prima manji iznos naknade – u prva tri meseca iznos je 65% zarade koju je primao da bi se ovaj iznos postepeno smanjivao u zavisnosti od protoka vremena i broja lica koja nezaposleni izdržava u istom domaćinstvu. Osim toga, postoje najniži i tri najviša iznosa naknade koja se mogu primiti. Oni su postavljeni tako da se naknada smanjuje tokom trajanja prava, pa je tako u prvih šest meseci na najvišem nivou, u drugih šest meseci na srednjem nivou, a nakon 12 meseci na najnižem nivou. Ipak, ovo rešenje nije tako drastično jer je razlika između najvišeg i najnižeg limita naknade tek nešto više od 10%.

U većini država nastoji se da naknada zameni veći deo primanja (dakle, bar 50%) koje je nezaposleno lice ostvarivalo dok je radilo. Ovaj procenat se kreće od visokih 90% u Danskoj, 60-67% u Nemačkoj, 50-75% u Francuskoj, 50-70% u Španiji. U državama u kojima naknada opada s vremenom, u prve dve godine samo u Nemačkoj i Češkoj postoje značajne razlike u primanjima, dok u većini drugih opada od treće ili četvrte godine. Takođe, značajna je razlika između zapadnoevropskih i centralno i istočnoevropskih zemalja EU – dok je u prvima po pravilu naknada u visini oko ili iznad 60% zarade, u drugoj grupi zemalja kreće se oko 30-40%<sup>28</sup>.

### 2.3.5 Trajanje prava na novčanu naknadu

U Hrvatskoj, dužina trajanja prava na novčanu naknadu zavisi od dužine prethodnog staža osiguranja i varira

od 90 dana do 450 dana, s tim što nezaposleno lice koje je provelo na radu više od 32 godine i kome nedostaje do pet godina do ispunjenja uslova starosne granice za sticanje prava na starosnu penziju ima pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja. U Sloveniji pravo na novčanu naknadu može trajati do 25 meseci. Kao što je već napomenuto, minimalno trajanje staža osiguranja da bi se koristilo pravo na novčanu naknadu u Hrvatskoj je devet meseci u poslednja 24 meseca koja su prethodila gubitku zaposlenja, dok je u Sloveniji 10 meseci za isti period. U Sloveniji se međutim nezaposlenom licu mlađem od 30 godina priznaje novčana naknada u trajanju od dva meseca za staž osiguranja od 6 do 9 meseci.

Većina država članica EU ima slične parametre trajanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Kao pravilo se nameće trajanje do godinu dana: Austrija, Bugarska, Estonija, Rumunija, Portugal i Grčka (do 12 meseci), Češka (do 11 meseci), Republika Irska (do devet meseci), Letonija (do osam meseci), Litvanija (devet do 12 meseci), Luksemburg (godinu do godinu i po dana), Poljska (šest meseci, izuzetno do 12 meseci), Švedska (300 do 450 dana). Do dve godine traje u Danskoj, Španiji, Holandiji i Nemačkoj, u Finskoj traje do 500 dana, u Francuskoj do tri godine. Belgija svakako predstavlja izuzetak, jer u ovoj zemlji prava traju neograničeno (pod uslovom da su uslovi za to ispunjeni, odnosno da je osoba nezaposlena i da aktivno traži posao). U Italiji je takođe specifično rešenje, budući da traje najduže polovinu dana koliko nezaposleno lice ima staža osiguranja u četiri godine koje su prethodile korišćenju prava (dakle, najduže do dve godine). Sa druge strane u Mađarskoj ovo pravo traje najkraće, budući da je limitirano na period do 90 dana, dok je na Malti i u Slovačkoj nešto bolja situacija sa maksimalnim trajanjem do šest meseci. Među posmatranim državama članicama EU, mnoge imaju sisteme naknade koji su višegodišnji, ali nakon dve ili tri godine procenat naknade drastično pada (Švedska, Island, Holandija, Luksemburg (nakon jedne godine), Mađarska, Grčka, i druge).<sup>29</sup>

### 2.3.6 Prestanak prava na novčanu naknadu

U Hrvatskoj se korisniku obustavlja isplata novčane naknade: za onoliko meseci koliki je količnik dobijen deljenjem ukupno ostvarenih primanja ili prihoda sa iznosom prosečno isplaćene naknade u prethodnoj kalendarskoj godini; u toku dobrovoljne vojne obuke ili se uključi u program obrazovanja odraslih za zanimanje policajac; na izdržavanju kazne zatvora do tri meseca; za vreme trajanja pritvora ili istražnog zatvora; za vreme stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa; u toku školovanja i usavršavanja na radnom mestu poslodavca; za vreme ostvarivanja prava na porodijsko, roditeljsko, usvojiteljsko ili starateljsko odsustvo sa rada, odnosno po-

<sup>28</sup> OECD tax-benefit models, [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives). Citirano prema: Gabriele Are, *op.cit.*, str. 13-16.

<sup>29</sup> Gabriele Are, *op.cit.*, str. 15.

rodiljsko, roditeljsko, usvojiteljsko ili starateljsko odsustvo novorođenog deteta po posebnom propisu; i tokom učešća u programu socijalne inkluzije na osnovu nalaza i mišljenja centra za profesionalnu rehabilitaciju o privremenoj nezaposlenosti.

Nezaposlenom licu prestaje pravo na novčanu naknadu ako: zasnjuje radni odnos; istekne period za koji je imalo pravo na naknadu; obavlja poslove bez uverenja, ugovora ili rešenja na osnovu kojih radi; registruje trgovačko društvo ili drugo pravno lice ili stekne više od 25% udela u trgovačkom društvu ili drugom pravnom licu; postane član zadruge ili upravnik zadruge; postaje predsednik, član odbora, izvršni direktor trgovačkog društva ili likvidator; registruje radnju, slobodno zanimanje ili delatnost poljoprivrede i šumarstva; počne da obavlja poslove u domaćinstvu ili sporedno zanimanje po posebnom propisu; postaje poljoprivredni osiguranik; ispunjava uslove za starosnu penziju, ostvaruje prevremenu starosnu penziju, ostvaruje starosnu penziju, ostvaruje porodičnu penziju, ostvaruje invalidsku penziju u iznosu većem od utvrđene novčane naknade; ima utvrđenu opštu nesposobnost za rad, odnosno potpuni gubitak radne sposobnosti; prima naknadu po posebnim propisima u iznosu većem od utvrđene novčane naknade; izdržava kaznu zatvora dužu od tri meseca; napuni 65 godina; odbije da učestvuje u obrazovnom programu ili ga bez opravdanog razloga prekine, odnosno ako ne završi obrazovni program koji je u skladu sa njenim procenjenim ličnim i profesionalnim sposobnostima; ne ispunjava uslove aktivnog traženja posla i raspoloživosti za rad i ne obavlja poslove u dinamici utvrđenoj stručnim planom. Pravo na novčanu naknadu prestaje i nezaposlenom licu ako ne prihvati ponuđeno zaposlenje u okviru stečenog stepena stručne spreme i radnog iskustva do utvrđivanja stručnog plana, osim ako odbije zaposlenje iz razloga što poslodavac redovno ne ispunjava svoje obaveze prema radnicima: u mestu prebivališta ili boravišta; van mesta prebivališta ili boravišta do 50 km od mesta rada; van mesta prebivališta ili boravišta, bez obzira na udaljenost od mesta rada, pod uslovom da je obezbeđen adekvatan smeštaj. Utvrđena su izuzeća za trudnicu, jednog od roditelja sa detetom do osam godina života, jednog od roditelja deteta sa težim smetnjama u razvoju ako je drugi roditelj u radnom odnosu, jednog od roditelja sa troje i više maloletne dece ako je drugi roditelj zaposlen, roditelja koji samostalno brine o detetu do 15. godine života, osim ukoliko podnese pisanu izjavu da se prihvata posla.

U Sloveniji osiguraniku prestaje pravo na novčanu naknadu: danom zaključenja ugovora o radu (sa jednim izuzetkom utvrđenim zakonom); danom stupanja na rad po osnovu drugog pravnog odnosa koji je osnov za uključivanje u obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti; danom upisa u registar kao samozaposleno lice; danom kada kao ortak postane rukovodeće lice u pravnom licu, danom kada, kao osnivač, postane rukovodeće lice u ustanovi ili danom zaposlenja u privrednom društvu ili instituciji; danom navršanih 65 godina života ili ispunjenjem uslova za

sticanje starosne penzije; danom pravnosnažnosti rešenja kojim se utvrđuje potpuna sprečenost za rad po propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju; kada je proteklo šest meseci pritvora, a on još nije ukinut, ili od dana kada počinje izricanje kazne zatvora duže od šest meseci; danom odjavljivanja sa evidencije nezaposlenih lica; i u još nekoliko slučajeva utvrđenih zakonom.

### 2.3.7 Pravo na pomoć za slučaj nezaposlenosti

Ovo pravo postoji u Austriji, Grčkoj, Republici Irskoj, Finskoj, Francuskoj, Malti, i nekim drugim državama. Ono se sastoji u tome da se osim naknade za slučaj nezaposlenosti koja ima za svrhu da održi određeni nivo primanja nezaposlenog lica dok ne pronađe novo zaposlenje, prima i naknada koja ima karakter socijalne pomoći, kako lice koje nema dovoljna primanja po prvom osnovu može dobiti i dodatna primanja dok stanje nezaposlenosti traje. U Austriji je ovo pravo vezano za naknadu za slučaj nezaposlenosti – može ga ostvariti samo ono lice koje se kvalifikovalo da prima naknadu, i to u iznosu koji može dostići najviše 95% naknade (dakle i visina ovog primanja vezana je za visinu naknade). U Finskoj ovo pravo može da ostvari osoba koja ne ispunjava uslove za naknadu za slučaj nezaposlenosti, odnosno osoba koja je iskoristila pun period trajanja ove naknade (isto rešenje postoji i u Francuskoj i Španiji), ali i neke druge kategorije nezaposlenih lica (kao što su mladi koji traže posao i koji nisu nikada bili zaposleni – istovetno rešenje je primenjeno u Republici Irskoj). U Nemačkoj je 2004. godine ovo pravo zamenjeno pravom na „bazični dohodak lica koja traže posao“. U Portugalu se naročito proteže i na nezaposlene osobe sa invaliditetom, kao i bivše pripadnike vojske. Često se primanje ove pomoći vezuje za godine starosti, pa su tako u Španiji svi nezaposleni stariji od 45 godina obuhvaćeni njime ako su bili korisnici naknade za slučaj nezaposlenosti, odnosno stariji od 52 godine, bez obzira na to da li su prethodno koristili naknadu, odnosno za materijalni status nezaposlenog lica, primanja cele porodice i broj izdržavanih lica u porodici (u većini navedenih zemalja).

## 3. Analiza postojećeg stanja i identifikacija problema

### 3.1. Ostvarenost ciljeva postojećeg ZoZ

Povećanje zaposlenosti i sprečavanje dugoročne nezaposlenosti u Republici Srbiji postavljeno je kao cilj ZoZ koji je donet 2009. godine. Navedeni cilj trebalo je da bude realizovan kroz: (1) stvaranje efikasnog i fleksibilnog zakonskog okvira za obavljanje poslova zapošljavanja; (2) redovno godišnje planiranje aktivne politike zapošljavanja (u daljem tekstu: APZ); (3) efikasno korišćenje resursa NSZ; (4) prilagođavanje mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada; (5) uključivanje lokalnih samouprava u programe zapošljavanja; (6) praćenje i ocenu aktivne politike zapošljavanja kao pokazatelja za njeno buduće planiranje.

#### 3.1.1 Povećanje zaposlenosti i smanjenje dugoročne nezaposlenosti

U prvim godinama od donošenja ZoZ registrovana zaposlenost se smanjivala tako da je u 2014. godini broj registrovano zaposlenih bio za 7% manji nego 2009. godine. Od 2015. godine registrovana zaposlenost kontinuirano raste pri čemu tek 2018. godine broj registrovano zaposlenih (2. 052.546) prelazi vrednost iz 2009. godine (1.984.740). Donošenje ZoZ nije imalo uticaj na kretanje zaposlenosti što je i očekivano budući da je kretanje zaposlenosti prvenstveno rezultat makroekonomskih faktora. Do pada privredne aktivnosti dolazi usled ekonomske krize 2008 – 2012. godine, poplava u 2014. godini, usporavanja prerađivačke industrije zbog negativnih trendova u automobilskoj industriji, primene mera štednje usled početka sprovođenja fiskalne konsolidacije. Od 2015. godine dolazi do privrednog oporavka i rasta zaposlenosti zbog makroe-

konomske i strukturne reforme, posebno u domenu stvaranja povoljnijeg poslovnog okruženja, podsticanja direktnih investicija, reindustrijalizacije i sektorskih politika od uticaja na zaposlenost, ali i preliivanja pozitivne globalne i evropske konjunktura.<sup>30</sup> Na pad nezaposlenosti značajno je uticala radna emigracija i demografski faktori. Emigracija je predstavljala rešenje za većinu onih koji u Srbiji nisu uspeli da pronađu posao u skladu s njihovim znanjima i veštinama. Odlaskom stanovništva radnog uzrasta iz zemlje smanjuje se radna snaga i pre svega broj nezaposlenih osoba, što je uz rast zaposlenosti bitno doprinelo tome da stopa nezaposlenosti u Srbiji opadne. Doprinos poboljšanja performansi tržišta rada dali su i demografski faktori budući da je ulazna kohorta, koju čine mladi uzrasta 15–19 godina i do pet puta manja od izlazne kohorte sačinjene od tzv. bejbibera, koji su se penzionisali u prethodnom periodu ili će to učiniti u narednim godinama.<sup>31</sup>

Iako nije očekivano da ZoZ utiče na ukupnu zaposlenost, njegov uticaj na zapošljavanje registrovano nezaposlenih bi bio očekivan. Pokazatelj ostvarenja cilja povećanja zaposlenosti iskazan kroz učešće zapošljavanja lica sa evidencije u ukupnom zapošljavanju i kroz stopu zapošljavanja ukazuje na slabe efekte: svega petina nezaposlenih na godišnjem nivou dolazi do posla, pri čemu je većina u prekrnim oblicima zaposlenja.

Postavljeni cilj koji se odnosi na smanjenje dugoročne nezaposlenosti nije ostvaren, što pokazuju pokazatelji učešća dugoročne nezaposlenosti i učešća veoma duge nezaposlenosti. Kod prvog pokazatelja nije došlo do promena u odnosu na prvu godinu primene ZoZ: učešće dugoročne nezaposlenosti 2010. godine je bilo 64,1%, a u 2021. godini 63,7%. Drugi pokazatelj ukazuje na pogoršanje: učešće veoma duge nezaposlenosti je sa 46,8% u 2010. povećano na 50,5 % u 2021. godini.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> D. Aleksić, M. Arandarenko, G. Ognjanov, *Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. godine*, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, 2020.

<sup>31</sup> P. Medić, D. Aleksić, V. Petronijević, *Analiza potreba tržišta rada i radne snage u kontekstu upravljanja migracijama*, Beograd, 2022.

<sup>32</sup> Videti: *Ex post*.



### 3.1.2 Stvaranje efikasnog i fleksibilnog zakonskog okvira za obavljanje poslova zapošljavanja

U obrazloženju ZoZ navodi se da efikasan i fleksibilan zakonski okvir podrazumeva definisanje uloge i sadržine programa aktivne politike zapošljavanja, fleksibilno definisanje mera aktivne politike zapošljavanja, uvođenje obaveznih individualnih planova zapošljavanja, uvođenje akta kojim bi se uređivao planirani učinak NSZ, kao i uvođenje sistema za praćenje i ocenu aktivne politike zapošljavanja.

U kojoj meri je donošenje ZoZ doprinelo fleksibilizaciji mera aktivne politike zapošljavanja kojima bi se pravovremeno odgovorilo na dinamične potrebe tržišta rada, ukazuju podaci o broju uvedenih novih programa APZ u periodu donošenja ZoZ. Od 2010. do 2021. godine akcionim planovima za zapošljavanje uvedeno je sedam novih programa (Stručna praksa, Sticanje praktičnih znanja, Stručna praksa – praktična znanja i veštine, Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći, Program pripravnika, FOOO i Obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog). Od novouvedenih programa, dva su prekinuta dve godine nakon uvođenja: *Stručna praksa – praktična znanja i veštine* i *Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći*. Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći je prekinut zbog nedostatka interesovanja poslodavaca za ovaj program. U periodu od 2015. do 2020. godine došlo je do nekoliko izmena u postojećim programima, a izmene su se odnosile na: definisanje ciljnih grupa nezaposlenih prema određenim merama; povećanje iznosa sredstava za pojedine mere; relaksiranje obaveza korisnika sredstava/poslodavaca; promena vrste i dužine angažovanja nezaposlenih lica uključenih u mere; izmene uslova sufinansiranja mera aktivne politike zapošljavanja iz budžeta RS i budžeta JLS prema potrebama lokalnog tržišta rada.<sup>33</sup> Imajući u vidu izuzetno nepovoljna rešenja u Zakonu o radu koja se odnose na rad van radnog odnosa, izmene programa su izvršene na način koji je doveo do smanjenja obima i kvaliteta prava, te posledično povećanjem nesigurnosti uključenih u programe.

Tako su izmenama u programu javnih radova, umesto radnog odnosa na određeno vreme u trajanju od 6 meseci, nezaposleni angažovani ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u trajanju do četiri meseca, uz naknadu koja je niža od minimalne zarade. Relaksiranjem obaveze poslodavca u programu obuke na zahtev poslodavca ukinuta je obaveza zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vreme, a kod subvencionisanog zapošljavanja poslodavcima je skraćena obaveza da zadrže u radnom odnosu lica za čije zapošljavanje im je odobrena subvencija za zapošljavanje sa 24 na 12 meseci. Relaksiranje obaveze poslodavaca bi imalo smisla u slučaju visoke nezaposlenosti, ali se izmena uslova dešavala kada dolazi do pada nezaposlenosti.

U 2019. godini uveden je Program pripravnštva za mlade koji ima isti cilj kao i Program stručne prakse: „Stručno osposobljavanje nezaposlenih lica za samostalan rad u struci, radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno sticanja uslova za polaganje stručnog ispita kad je to zakonom, odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci”.<sup>34</sup> Iako ovi programi imaju isti cilj, učesnici programa stručne prakse i pripravnštva nalaze se u nejednakom položaju u ostvarivanju prava. Polaznici stručne prakse, za razliku od pripravnika, ne ostvaruju niz radnih i socijalnih prava (pravo na zaradu, pravo na odmore i odsustva, pravo na ograničeno radno vreme, plaćen prekovremeni rad, socijalno osiguranje osim zdravstvenog osiguranja ograničenog kapaciteta (za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti), pravo na plaćeno bolovanje i dr.). Naknada koju su dobijali polaznici stručne prakse u 2019. godini bila je za trećinu niža od zarade pripravnika, a ova razlika se povećava od 2021. godine kada se zarada pripravnika vezuje za minimalnu zaradu (minimalna zarada za pripravnike sa srednjim obrazovanjem i 120% minimalne zarade za pripravnike sa visokim obrazovanjem), tako da će u 2023. godini polaznici stručne prakse sa srednjim obrazovanjem imati naknadu koja je za 45% niža od pripravničke zarade, a naknada polaznika stručne prakse sa visokim obrazovanjem biće za 44% niža od pripravničke zarade. Programom pripravnštva krši se odredba Zakona o radu u pogledu iznosa zarade, koja prema odredbama člana 105 ne može biti manja od 80% osnovne zarade za poslove za koje je pripravnik zaključio ugovor o radu, budući da se zarada isplaćuje u iznosu 120% minimalne zarade za pripravnike/ce sa visokim obrazovanjem i u iznosu minimalne zarade za pripravnike sa srednjim obrazovanjem, a bez obaveze poslodavca da pripravniku obezbedi dodatni iznos do visine propisane zakonom. Za pripravnike sa srednjim obrazovanjem nezakonito se ugovara osnovna zarada u visini minimalne. Pored toga, poslodavac nije u obavezi da pripravnicima isplaćuje naknadu zarade i naknadu troškova kako je to predviđeno članovima 114 – 118. Zakona o radu<sup>35</sup>.

Ukidanje postojećih i uvođenje novih programa treba da se zasniva na rezultatima kontinuirane evaluacije prethodno primenjenih programa. Na ovaj način bi trebalo da se uspostavi responzivni sistem koji efikasno eliminiše mere koje ne daju rezultate, odnosno prilagođava se novonastalim okolnostima na tržištu rada. Međutim ovo nikada nije sistematski primenjeno budući da evaluacija mera ne predstavlja redovnu aktivnost. Razloge za to nalazimo u nedostatku kapaciteta Ministarstva i NSZ za sprovođenje evaluacija uticaja mera aktivne politike zapošljavanja (u daljem tekstu: MAPZ). U praksi su dugo prisutne mere istog naziva i slične sadržine. Uvod svakog akcionog plana zapošljavanja sadrži analizu izmena konkretnih mera, ali ne postoji kontinuirano praćenje koje bi pokazalo da li

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Program rada NSZ za 2019. godinu

<sup>35</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Izveštaj o ljudskim pravima mladih u Republici Srbiji u 2021. godini*, Beograd, 2022, str. 17 – 20.

vredi i dalje ulagati u pojedine mere, odnosno da li je tržište rada stvorilo nove okolnosti koje bi iziskivale primenu drugih mera.<sup>36</sup> Zbog nedostatka sredstava prekinut je program Prva šansa, iako je bruto efekat na zapošljavanje u 2011. godini bio 74%, a sličan program Stručna praksa sa bruto efektom 44%, nastavio je da se sprovodi.

Uvođenje obaveznih individualnih planova zapošljavanja (u daljem tekstu: IPZ) navedeno je kao način ostvarivanja ciljeva ZoZ. Samo postojanje IPZ nije garancija da će se unaprediti položaj nezaposlenih budući da sprovođenje aktivnosti utvrđenih u IPZ ne zavisi samo od nezaposlene osobe, već u prvom redu od stvaranja uslova da se aktivnosti sprovedu. Dok nezaposlena lica imaju obavezu da sprovedu dogovorene aktivnosti, NSZ nema obavezu da im obezbedi uslove za to. Razumno je pretpostaviti, imajući u vidu da većina nezaposlenih na evidenciji ima faktore otežane zapošljivosti, da su u njihovim IPZ planirane usluge i mere aktivne politike tržišta rada (u daljem tekstu: APTR). Međutim, većina nezaposlenih koji su na evidenciji NSZ je izvan dosega usluga i mera APTR: u periodu od 2010. do 2021. godine u usluge APTR uključeno je u proseku 16,2%, a u mere APTR svega 3,8% nezaposlenih na evidenciji.<sup>37</sup>

U ZoZ je kao nova zakonska kategorija uveden i akt o učinku, kojim ministar nadležan za poslove zapošljavanja utvrđuje učinak koji NSZ treba da realizuje sprovođenjem mera iz akcionog plana pri čemu stepen ostvarenosti planiranog učinka predstavlja osnov za ocenu realizacije akcionog plana zapošljavanja od strane NSZ. Iz načelne odredbe o sporazumu o učinku nije dovoljno jasno određeno ko ocenjuje stepen realizacije aktivne politike, niti je utvrđeno šta su posledice odstupanja od utvrđenih vrednosti.

Uvođenje sistema za praćenje i ocenu aktivne politike za zapošljavanja bio je jedan od razloga za donošenje ZoZ 2009. godine. Praćenje i ocena efekata aktivne politike zapošljavanja i prognoze kretanja na tržištu rada regulisane su članovima 61-63. prema kojima nadležnost za praćenje i ocenu efekata APZ ima ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja, dok nije utvrđena nadležnost za prognoze na tržištu rada, iako ih u praksi obavlja NSZ. U praksi nije uveden sistem za praćenje i ocenjivanje APZ. NSZ isključivo prati učesnike programa u periodu do 180 dana po izlasku iz mere i ocenjuje bruto efekte mera, a na osnovu tako nepreciznog pokazatelja nije moguće valjano oceniti njihove efekte. U izveštajima o realizaciji akcionih planova zapošljavanja do 2019. godine nisu prikazani tačni podaci o bruto efektima budući da se kao efekat MAPZ na zapošljavanje „prikazuje broj učesnika mere koji su se zaposlili nakon izlaska iz mere, kao i lica koja se još uvek nalaze u meri koja podrazumeva zapošljavanje/radno angažovanje (subvencije za zapošljavanje, javni radovi, programi pripravnika, program sticanja praktičnih

znanja, mere podrške za OSI)“.

Za mere kao što su obuka za aktivno traženje posla, trening samoefikasnosti, radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla i funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, efekat prikazuje broj učesnika programa koji su se uključili u druge MAPZ ili su se zaposlili nakon izlaska iz mere.<sup>38</sup> U Izveštaju o sprovođenju NAPZ za 2020. godinu bruto efekti su prikazani 6 meseci/na 180-ti dan po izlasku iz mere/završetku ugovorne obaveze, ali ne po programima, već zbirno za dodatno obrazovanje i obuku, kao i za subvencionisano zapošljavanje i samozapošljavanje. Bruto efekti za zapošljavanje OSI prikazani su zbirno za navedene dve mere.

U trenutku izrade i donošenja ZoZ, nije postojala realna potreba da se bliže normiraju pojedini akteri koji su se marginalno pojavljivali na tržištu rada. Međutim u poslednjoj deceniji zabeležen je nagli rast kako broja i tipova, tako i značaja tih aktera. Oni se trenutno na tržištu rada pojavljuju kao subjekti normirani posebnim zakonom (agencije za privremeno zapošljavanje), delimično normirani posebnim zakonom kojim je uređen samo deo njihovih aktivnosti na tržištu rada, ili je uređeno njihovo funkcionisanje, a ne i poslovi koje vrše na tržištu rada (omladinsko-studentske zadruge, internet portali i oglašivači, organizacije civilnog društva, HR agencije i lovci na talente, i slično). Ovo dovodi do pravne nesigurnosti, pravnih praznina i izostanka regulatornog okvira za nadzor nad radom ovih entiteta. Samim tim dolazi i do nedostatka kontrole kvaliteta pružanja raznih usluga, nezakonitog i prevarnog pružanja usluga.

### 3.1.3. Redovno godišnje planiranje aktivne politike zapošljavanja

Aktivna politika zapošljavanja je deo javnih politika u oblasti zapošljavanja: strategije zapošljavanja i akcionog plana kojim se operacionalizuju strateški ciljevi i mere. Akcioni plan zapošljavanja je osnova za izradu programa rada NSZ, a sporazum o učinku instrument za merenje učinka NSZ u odnosu na ciljne vrednosti postavljene u akcionom planu. Međutim u ZoZ program rada NSZ nije prepoznat kao planski dokument koji proizlazi iz strateških dokumenata, niti određen njegov sadržaj i elementi. Nadalje, nije uspostavljena veza između programa rada i sporazuma o učinku, tako da se u programima rada ne navode pokazatelji učinka koji su ključni za procenu rada NSZ.<sup>39</sup>

Radi usklađivanja sa Zakonom o planskom sistemu, akcioni planovi se umesto na godišnjem nivou donose za trogodišnji period. Ovo potencijalno može otežati uvođenje novih i izmenu postojećih mera APTR u skladu sa promenama na tržištu rada. Zakonom je predviđeno da se akcioni plan izuzetno može usvojiti na kraći period od godinu dana, ali do sada se to nije dogodilo.

<sup>36</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2019. godinu, str. 10.

<sup>39</sup> Videti: *Ex post*.

### 3.1.4 Efikasno korišćenje resursa NSZ

Od donošenja ZoZ kapaciteti NSZ za rad sa klijentima (nezaposlenim i poslodavcima), a samim tim i za sprovođenje politike zapošljavanja slabe. Ukupan broj zaposlenih, prvenstveno zbog racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru i zabrane zapošljavanja, smanjen je sa 1.781 u 2010. godini na 1.618 u 2020. godini. Istovremeno broj zaposlenih u osnovnim funkcijama smanjuje se, a broj zaposlenih u funkcijama podrške raste, što rezultira nepovoljnim odnosom od 59:41<sup>40</sup> što je daleko od odnosa 80:20 što je standard većine evropskih službi za zapošljavanje. Na jednog savetnika za zapošljavanje dolazi 538 nezaposlenih lica, dok je taj odnos u evropskim službama za zapošljavanje 1:100.

Uz već nedovoljne kapacitete za kvalitetan rad sa klijentima, zaposleni u osnovnim funkcijama dobijaju dodatne, tzv. poverene poslove kao što je procena radne sposobnosti<sup>41</sup>, ili psihološka procena sposobnosti za rad sa decom i učenicima<sup>42</sup>.

Uprkos velikim finansijskim resursima ulozenim u razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) i velikom broju zaposlenih u ovoj funkciji, NSZ ih ne koristi kako bi savetnike za zapošljavanje rasteretila. Organizaciona jedinica za IKT sisteme ima 73 zaposlenih, od kojih su desetero rukovodioci, pri čemu su neke IT funkcije poverene eksternim provajderima. NSZ i dalje nema sistem za profilisanje zasnovan na podacima koji većina javnih službi za zapošljavanje koristi kao instrument za poboljšanje ishoda i ranije zapošljavanje klijenata kod kojih postoji rizik od dugoročne nezaposlenosti<sup>43</sup>. Nedovoljno su razvijene elektronske usluge, kako za nezaposlene tako i za poslodavce.

### 3.1.5 Prilagođavanje mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada

Preduslov za prilagođavanje mera APZ potrebama tržišta rada jeste postojanje podataka i analiza tržišta rada. Broj slobodnih radnih mesta je ključni indikator za analizu kako usklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, tako i za kreiranje odnosno prilagođavanje mera APZ. NSZ ne raspolaže podacima o slobodnim radnim mestima. Infor-

macijama o slobodnim radnim mestima ne raspolaže ni Republički zavod za statistiku (u daljem tekstu: RZS), iako je sprovođenje istraživanja o popunjenim i slobodnim radnim mestima bilo planirano Programom zvanične statistike u periodu od 2016. do 2020. godine. Uvođenje statistike slobodnih radnih mesta je obaveza Srbije u procesu pristupanja EU u okviru poglavlja 18.<sup>44</sup>

Anketa poslodavaca i prognoza potreba za zapošljavanjem koju je do 2020. godine NSZ sprovodila jednom godišnje, zbog niza metodoloških nedostataka ne može biti osnova za utvrđivanje potreba. Uzorak privrednih subjekata uključenih u anketu ne odražava strukturu privrede budući da su mikro poslovni subjekti izostavljeni iz istraživanja, a oni čine 78% poslovnih subjekata u nefinansijskom sektoru i zapošljavaju blizu petine ukupno zaposlenih.<sup>45</sup> Nadalje, u realizovanom uzorku natprosečno su zastupljeni privredni subjekti iz regiona Beograda i Vojvodine u odnosu na regione Šumadije i Zapadne Srbije te Južne i Istočne Srbije.

### 3.1.6 Uključivanje lokalnih samouprava u programe zapošljavanja

Sredstva koja se izdvajaju za sufinansiranje lokalnih akcionih planova zapošljavanja (u daljem tekstu: LAPZ) i broj uključenih u mere APZ koje se realizuju prema LAPZ kontinuirano su rasli, a ovaj segment politike zapošljavanja je u Ex post analizi Nacionalne strategije zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine ocenjen kao jedan od segmenata koji su doživeli značajnu ekspanziju i dali značajne rezultate u njenom sprovođenju. Kao i u slučaju mera koje realizuje NSZ, ne postoji kontinuirano praćenje uticaja ovih programa na zapošljavanje u lokalnim sredinama. U izveštajima o radu NSZ, kao ni u izveštajima o realizaciji AP zapošljavanja, nisu dostupni podaci o bruto efektima ovih programa. Jedno od retkih istraživanja<sup>46</sup> koje se bavilo programima APZ koji se sprovode putem lokalnih akcionih planova zapošljavanja ukazuje na nekoliko nedostataka. Prvo, izbor mera i programa koji će biti uključeni u LAPZ uslovljen je listom mera/programa za koje je obezbeđeno sufinansiranje, te nema prostora za izmene u skladu sa specifičnim potrebama lokalnih tržišta rada. Drugo, kvalitet LAPZ nije kriterijum za donošenje odluke o sufinansiranju, pa se prilikom odlučivanja ne uzimaju u obzir pokazatelji lokalnog tržišta rada, očekivani uticaj programa

<sup>40</sup> U 2010. godini odnos broja zaposlenih u osnovnoj funkciji i broja zaposlenih u funkciji podrške iznosio je 70:30. Izvor: Međunarodna organizacija rada, *Brza procena administrativnih kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje Republike Srbije – Finalni nacrt*, 2021.

<sup>41</sup> Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2010 i 97/2013

<sup>42</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020 i 129/2021, član 154.

<sup>43</sup> Međunarodna organizacija rada, *Brza procena administrativnih kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje Republike Srbije – Finalni nacrt*, 2021

<sup>44</sup> Izveštaj o skriningu Poglavlje 18 Statistika, str. 9.

<sup>45</sup> Videti bazu podataka RZS – Strukturne poslovne statistike.

<sup>46</sup> Marjanović, D. I Lutovac, I. (2016) *Procena oblasti, opsega i efekata aktivnih programa tržišta rada, sa fokusom na ugrožene kategorije, koji se sprovode putem lokalnih akcionih planova zapošljavanja u periodu 2010 –2016*. Tehnička pomoć za upravljanje direktnim grantom u oblasti politike zapošljavanja – IPA 2012, EuropeAid/133823/DH/SER/RS; Ugovor br:2015/356-232

ili mera, kao i ekonomska opravdanost. Treće, lokalne savete za zapošljavanje karakteriše visoka fluktuacija članova, što snažno utiče na kontinuitet u njihovom radu. Četvrto, veoma čest slučaj je da se mere u LAPZ biraju isključivo u skladu sa interesovanjima poslodavaca, a takav pristup je opterećen efektima „skidanja kajmaka“ (engl. *creaming*), supstitucije i balasta.

U toku 2022. i 2023. godine, kroz jednogodišnji projekat koji je podržala nemačka organizacija za međunarodno saradnju GIZ, Ministarstvo za rad je pilotiralo inovativna rešenja za zapošljavanje na lokalnom nivou sa ciljem poboljšanja društveno-ekonomskog položaja teže zapošljivih lica i društveno osetljivih grupa kroz sprovođenje inovativnih usluga i/ili mera usmerenih ka zapošljavanju, unapređenju zapošljivosti, radnoj integraciji, aktivaciji, ekonomskom osnaživanju i perspektivama za zapošljavanje nezaposlenih lica kroz saradnju i koordinaciju relevantnih lokalnih aktera.<sup>47</sup> Bilo bi značajno da se iskustva stečena na ovom projektu integrišu u naredni akcioni plan zapošljavanja.

### 3.1.7 Praćenje i ocena aktivne politike zapošljavanja kao pokazatelja za njeno buduće planiranje

Ne postoji sistematično i kontinuirano praćenje neto uticaja mera APZ na zapošljavanje i kvalitet zaposlenosti što rezultira odsustvom podataka o tome da li вреди i dalje ulagati u pojedine mere, odnosno da li je tržište rada stvorilo nove okolnosti koje bi iziskivale primenu drugih mera. Većina evropskih službi za zapošljavanje upravo na osnovu evaluacija uticaja uvodi ili menja intervencije APTR.<sup>48</sup> Neusaglašenost klasifikacija poslova zapošljavanja, mera aktivne politike zapošljavanja sa klasifikacijom intervencija politike tržišta rada EUROSTATATA onemogućava praćenje ukupnih direktnih i indirektnih troškova usluga i mera aktivne politike zapošljavanja, a samim tim i analizu troškova i efekata.

## 3.2 Deficit u postojećem normativnom okviru i primeni aktuelnih normi

Na osnovu Ex post analize efekata ZoZ, identifikovani su deficit u postojećem normativnom okviru, kao i oni koji se odnose na primenu aktuelnih normi.

### 3.2.1 Predmet regulisanja zakona

Naziv zakona „Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti“ ne odgovara njegovom obuhvatu, odnosno predmetu regulisanja, budući da je deskripti-

van i samoograničavajući. Već u članu 1. važećeg zakona, prilikom definisanja predmeta zakona (poslovi i nosioci poslova zapošljavanja; prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca; aktivna politika zapošljavanja; osiguranje za slučaj nezaposlenosti i druga pitanja od značaja za zapošljavanje, povećanje zaposlenosti i sprečavanje dugoročne nezaposlenosti u Republici Srbiji), pojavljuju se elementi koji ne odgovaraju u potpunosti nazivu zakona. Ukoliko se teži jedinstvenom regulisanju tržišta rada sa svim akterima i pojavama koje ga karakterišu, naziv zakona bi morao da obuhvati pojam tržišta rada.

### 3.2.2 Definicije osnovnih pojmova u zakonu

Definicije pojedinih pojmova u zakonu nisu dovoljno precizne ili nisu usklađene sa izmenama u drugim propisima. Pojedini pojmovi nisu definisani, što dovodi do konfuzije u pogledu njihovog sadržaja i primene.

Važeći ZoZ usvojen je 2009. godine, kada su definisani osnovni pojmovi. Ne postoji poseban član sa definicijama osnovnih pojmova, već se oni definišu u različitim članovima u okviru „Osnovnih odredaba“, a pojedini i kasnije u tekstu, u relevantnim odredbama. Iako su se propisi koji direktno utiču na primenu ZoZ tokom vremena menjali, njihove promene nisu pratile adekvatne promene ZoZ, tako da postoje neusaglašenosti u definicijama pojmova, kao što je naglašeno u Ex post analizi efekata ZoZ. Sa druge strane, praksa je pokazala da pojedini pojmovi nisu definisani iako ne postoji širok konsenzus oko njihove sadržine, što može predstavljati problem prilikom primene pojedinih zakonskih rešenja. Konačno, pojedini pojmovi nisu definisani jer u vreme donošenja zakona za tako nečim nije bilo potrebe. Princip sveobuhvatnosti zakonskog regulisanja nužno iziskuje da se ovakvo stanje promeni, tako da pojedini pojmovi dobiju svoju adekvatnu sadržinu u zakonu.

### 3.2.3 Akti politike zapošljavanja

Akti politike zapošljavanja i njihov međusobni odnos nisu precizno utvrđeni. Strategija zapošljavanja, akcioni plan(ovi), program rada NSZ i sporazum o učinku NSZ nisu precizno postavljeni, na način da predmeti njihovog regulisanja, kao i uloga i cilj donošenja u sistemu zapošljavanja budu sasvim jasni. Nedostaju odredbe koje se odnose na funkcionalnu povezanost navedenih akata, u skladu sa propisima o planskom sistemu, ali i u skladu sa načelima funkcionisanja sistema zapošljavanja. Potrebno je utvrditi odnos osnovnih strateških akata (strategije i akcionog plana) sa godišnjim programom rada NSZ i sporazumom o učinku, kako se ne bi radilo o formalnim

<sup>47</sup> Videti više na: <https://www.inovacije.minrzs.gov.rs/o-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%98%d0%b5%d0%ba%d1%82%d1%83/>.

<sup>48</sup> Budući da su evaluacije pokazale da tradicionalni programi subvencija za zapošljavanja rezultiraju podzastupljenošću dugoročno nezaposlenih, nekoliko evropskih javnih službi za zapošljavanje uvelo je programe dugoročne podrške zapošljavanjem u socijalnim preduzećima (Francuska, Belgija, Austrija). Videti više u Nicola Duell (2023) *New forms of active labour market policy programmes*. The European Network of Public Employment Services. Dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1163&langId=en>.

i administrativnim aktivnostima pisanja i usvajanja istih, već o postavljanju sistema za realizaciju strateških ciljeva zapošljavanja i njihove konkretizacije na godišnjem nivou.

### 3.2.4 Nosioi poslova zapošljavanja

Zakon ne prepoznaje sve entitete koji se de facto bave poslovima zapošljavanja u Republici Srbiji. U trenutku izrade i donošenja ZoZ, nije postojala realna potreba da se bliže normiraju pojedini akteri koji su se marginalno pojavljivali na tržištu rada. Međutim u poslednjoj deceniji zabeležen je nagli rast kako broja i tipova, tako i značaja tih aktera. Oni se trenutno na tržištu rada pojavljuju kao subjekti normirani posebnim zakonom (agencije za privremeno zapošljavanje), delimično normirani posebnim zakonom kojim je uređen samo deo njihovih aktivnosti na tržištu rada, ili je uređeno njihovo funkcionisanje, a ne i poslovi koje vrše na tržištu rada (omladinsko-studentske zadruge, internet portali i oglasivači, organizacije civilnog društva, HR agencije i lovci na talente, i slično). Ovo dovodi do pravne nesigurnosti, pravnih praznina, i izostanka regulatornog okvira za nadzor nad radom ovih entiteta. Samim tim dolazi i do nedostatka kontrole kvaliteta pružanja raznih usluga, nezakonitog i prevarnog pružanja usluga.

### 3.2.5 Klasifikacija poslova zapošljavanja i mera aktivne politike zapošljavanja

Odredbama člana 6. ZoZ kao poslovi zapošljavanja navedeni su: obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje; posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu; profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere; sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja; izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, u skladu sa zakonom. Većina navedenih aktivnosti ne rezultira zapošljavanjem (zasnivanjem radnog odnosa ili radnog angažovanja) već je u vezi sa zapošljavanjem (pripremom za zapošljavanje, povezivanjem ponude i potražnje za radnim mestima i povećanjem zapošljivosti). Sa izuzetkom izdavanja dozvole strancu i licu bez državljanstva koje se ne može uvrstiti u poslove u vezi sa zapošljavanjem budući da je to administrativni posao, ostale pobrojane aktivnosti se odnose na različite vrste intervencija na tržištu rada (mere i usluge).

Iako se u članu 6. pravi razlika između različitih intervencija na tržištu rada i razdvajaju se pojedine usluge od mera aktivne politike zapošljavanja, u članu 43. koji definiše mere aktivne politike zapošljavanja u iste se ubrajaju usluge (posredovanje u zapošljavanju, te profesionalna orijentacija i savetovanje). Među merama aktivne politike zapošljavanja nisu navedene one koje se odnose na zapošljavanje OSI i profesionalnu rehabilitaciju, a koje NSZ sprovodi. Iako su one uređene posebnim Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa in-

validitetom<sup>49</sup>, krovni zakon kojim se reguliše celokupno tržište rada u državi bi trebalo da sadrži opšte odredbe i o ovim pitanjima, odnosno upućujuću odredbu ka posebnom zakonu. Time se postiže sveobuhvatnost regulisanja materije opštim zakonom, tako da se sva pitanja od značaja za tržište rada mogu analizirati pregledno i centralizovano, uz nužno konsultovanje drugih posebnih zakona za pitanja koja su rešena na taj način.

Postojeća klasifikacija poslova zapošljavanja i mera aktivne politike zapošljavanja nije usklađena sa klasifikacijom intervencija politike tržišta rada Eurostata koja u skladu sa Smernicama za zapošljavanje Evropske unije razlikuje sledeće intervencije na tržištu rada: usluge (usluge i aktivnosti javne službe za zapošljavanje kojima se obezbeđuju informacije o ponudi poslova, obukama, savetovanje o načinima traženja posla i sl.), mere (mere za aktivaciju nezaposlenih kroz obuke, podržano/zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta i podsticaje za započinjanje posla) i podrške (finansijska pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje).

### 3.2.6 Evidencije u oblasti zapošljavanja

ZoZ se u članovima 81 – 94. propisuje vrste i način vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja, dok se Pravilnikom o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja propisuje njihov sadržaj. U ZoZ se ne navodi svrha vođenja evidencija, pa je nejasno zbog čega se pojedine evidencije vode. Evidencije u oblasti zapošljavanja su evidencije o: licu koje traži zaposlenje; poslodavcu; obvezniku doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti; potrebi za zapošljavanjem. Budući da vođenje evidencije podrazumeva prikupljanje podataka, NSZ ne vodi evidenciju o obvezniku doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, jer je vođenje te evidencije u nadležnosti Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, već je samo korisnik podataka.

Neki od razloga za brisanje iz evidencije nezaposlenih lica su sporni. Na primer, članom 87, stav 1, tačka 2. i 3. nezaposleni se briše sa evidencije ukoliko odbije ponudeno posredovanje za odgovarajuće zaposlenje ili se ne javi poslodavcu kome ga uputi NSZ u vezi sa posredovanjem za odgovarajuće zaposlenje. Odgovarajuće zaposlenje u skladu sa članom 33. ZoZ po isteku roka od 12 meseci je i zaposlenje na poslovima na nižem nivou u okviru iste ili srodne vrste stečenog obrazovanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja, uzimajući u obzir radno iskustvo i stanje na tržištu rada. Ova odredba potencijalno krši i međunarodno pravo na slobodu izbora zanimanja, koje je priznato i Ustavom Republike Srbije<sup>50</sup>. Posebno je problematična odredba iz tačke 1. navedenog člana prema kojoj se nezaposleni briše iz evidencije ukoliko se ne javi

<sup>49</sup> Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon.

<sup>50</sup> Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021.

NSZ u rokovima propisanim zakonom, budući da u praksi obavezno javljanje nezaposlenog lica ne podrazumeva konsultacije sa savetnikom za zapošljavanje, već se najčešće obavlja javljanjem evidentičaru i upisivanjem datuma za sledeće javljanje.<sup>51</sup> Ovakva praksa se može rešiti preciziranjem zakonske odredbe, tako da se odredi da se nezaposleno lice prilikom dolaska javlja isključivo savetniku za zapošljavanje.

ZoZ ne predviđa vođenje evidencija koje su ključne za procenu efektivnosti i efikasnosti pružanja usluga i sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja: evidencija o korisnicima usluga profesionalne orijentacije (učenici i studenti koji nisu na evidenciji NSZ), evidenciju o učesnicima mera aktivne politike zapošljavanja, kao i evidenciju o korisnicima sredstava namenjenih za mere APZ. Imajući u vidu veliki broj teže zapošljivih lica kojima je potrebna usluga savetovanja u profesionalnoj orijentaciji, postavlja se pitanje opravdanosti pružanja ove usluge učenicima osnovnih i srednjih škola koji čine većinu korisnika ove usluge.

NSZ vodi i posebne evidencije o: strancu i licu bez državljanstva; licu kome miruju prava po osnovu nezaposlenosti; licu privremeno sprečenom za rad, u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju; licu privremeno sprečenom za rad, saglasno drugim opravdanim razlozima u skladu sa opštim aktom NSZ. Sadržaj posebnih evidencija je identičan evidenciji o nezaposlenom licu, pa se postavlja pitanje „posebnosti“ ovih evidencija.

### 3.2.7 Nadzor nad nosiocima poslova zapošljavanja

Sistem nadzora Ministarstva za rad nad nosiocima poslova zapošljavanja nije uređen na adekvatan način za šta postoji nekoliko razloga. ZoZ ne razdvaja nadzor nad zakonitošću rada, koji se može ostvariti korišćenjem drugih pravnih sredstava nezavisno od ovog zakona, i operativni nadzor koji je daleko značajniji za realizaciju predviđenih mera, usluga i aktivnosti. Takođe, ne postoji definisan nadzor nad pojedinim subjektima koji su de facto nosioci poslova zapošljavanja, što je logično, jer oni nisu do sada ni prepoznati u zakonu kao takvi. Nadzor nad agencijama za zapošljavanje se iscrpljuje mehanizmom dodele odnosno oduzimanja dozvola, dok pojedine situacije (kao što je posredovanje radi zapošljavanja stranih državljana u Republici Srbiji) nije regulisano, pa samim tim nije ni predmet potencijalnog nadzora. Dodatna okolnost koja nije prepoznata zakonom je da je nužna međusektorska saradnja sa drugim organima uprave i inspekcijским službama koje su nadležne za pojedine poslove zapošljavanja, u skladu sa njihovom prirodom i pravnom regulativom (na primer, tržišna inspekcija je nadležna za kontrolu oglašavanja).

### 3.2.8 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti – osiguranici, uslovi za ostvarivanje prava iz osiguranja i naknada za slučaj nezaposlenosti

ZoZ ne rešava pitanje ko su osiguranici za slučaj nezaposlenosti. Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, njihov krug je smanjen – doprinosi za ovu vrstu socijalnog osiguranja plaćaju se samo u slučajevima zaključenog ugovora o radu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova. Ovo nije u skladu sa načelom omogućavanja finansijske sigurnosti radnika u periodima bez zaposlenja i značajno umanjuje krug osiguranika u poređenju sa rešenjima u većini evropskih država.

Uslovi koji su postavljeni da bi jedno lice koje se smatra osiguranikom moglo da ostvari prava u slučaju nezaposlenosti, suviše su rigidni i obuhvataju izuzetno mali procenat slučajeva prestanka radnog odnosa ili radnog angažovanja. Osnovna premisa korišćenja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti jeste da lice može koristiti prava samo ukoliko je radni odnos prestao nastupanjem objektivnih okolnosti na koje to lice nije moglo da utiče. Ako je u pitanju prestanak radnog odnosa usled sporazumnog raskida ugovora o radu, ili je radni odnos prestao krivicom zaposlenog, lica ne mogu da koriste prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Trebalo bi razmotriti, u svetlu nalaza iz uporedne analize i predloga iz Ex post analize efekata ZoZ, da se ova rešenja ublaže tako da veći broj lica može koristiti prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, bez obzira na način na koji je njihovo prethodno radno angažovanje prestalo. Trebalo bi pri tome imati u vidu da je naknada za slučaj nezaposlenosti pravo iz osiguranja za koje je osiguranik redovno uplaćivao doprinose, i da ta činjenica mora biti uzeta u obzir prilikom određivanja osiguranih slučajeva. U pojedinim slučajevima bi trebalo razmisliti i o modifikacijama u pogledu prethodnog trajanja osiguranja za pojedine kategorije (na primer, mlade), kao i za produženje dužine trajanja prava iz osiguranja za pojedine kategorije, odnosno nezaposlena lica koja u trenutku isteka prava iz ovog osiguranja nisu spremna da se zaposle iz objektivnih razloga, a nisu obuhvaćeni važećim zakonskim rešenjem (trudnoća, teška bolest).

Iznos naknade za slučaj nezaposlenosti nije dovoljan da ostvari svoju svrhu i održi primanja nezaposlenog lica na prihvatljivom nivou između dva zaposlenja. Izmenama ZoZ kojima je uveden drugačiji obračun naknade za slučaj nezaposlenosti, uvedena je formula čijom primenom se dobijaju iznosi koji ne mogu da nadomeste izgubljena primanja u odgovarajućem procentu. Takođe, ovi iznosi su tokom celog perioda primene ZoZ u padu u odnosu na realne troškove života (videti detalje u Ex post analizi efekata ZoZ).

<sup>51</sup> Videti: *Ex post*.

### 3.2.9 Praćenje, izveštavanje i vrednovanje mera aktivne politike zapošljavanja

Praćenje, izveštavanje i vrednovanje mera aktivne politike zapošljavanja sadašnjim ZoZ nije uređeno na sistematičan način. Naime, ova tri procesa su međuzavisna i na takav način treba da budu uređeni ZoZ, što nije slučaj.

U članu 61. je navedeno da su ocena i praćenje efekata APZ usmereni na praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana, kao i njihovog uticaja na stanja i kretanja na tržištu rada, u cilju stvaranja uslova za preduzimanje mera usmerenih na njeno unapređenje, pri čemu se ne pravi razlika između ova dva procesa. Nisu navedeni indikatori i izvori podataka za praćenje, niti je definisana vrsta evaluacije, odnosno vremenski okvir unutar kojeg se vrši, pa je u tom smislu potrebno načiniti funkcionalnu vezu sa tekstem Strategije, odnosno akcionih planova, kojima su ova pitanja razrađena. Praćenje efikasnosti sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja iz Akcionog plana, kako se navodi u članu 42, određuje se Sporazumom o učinku i na osnovu njega se daje ocena realizacije aktivne politike zapošljavanja od strane NSZ na osnovu redovnih mesečnih, tromesečnih i godišnjih izveštaja, kao i vanrednih izveštaja NSZ Ministarstvu. Nadležnost za praćenje i ocenu dokumenata javnih politika i Sporazuma o učinku ima Ministarstvo za rad.

ZoZ predviđa da izveštaje o dokumentima u oblasti zapošljavanja podnose: Ministarstvo za rad za strategiju i akcione planove zapošljavanja (član 37.), organi Autonomne pokrajine i lokalne samouprave za planove zapošljavanja (članovi 40. i 41.) i NSZ za sporazum o učinku (član 42.). Pored toga, Upravni odbor NSZ podnosi izveštaj o radu NSZ (članovi 13. i 14), pri čemu polugodišnji izveštaj o radu podnosi Ministarstvu, a godišnji Vladi RS. ZoZ ne propisuje elemente koje treba da sadrže navedeni izveštaji, niti se, osim u slučaju Sporazuma o učinku, navodi svrha u koju će biti korišćeni – ovo pitanje trebalo bi rešiti zakonskom odredbom.

## 3.3 Strateški okvir

U Strategiji zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, koja predstavlja osnovni politički i strateški dokument u oblasti zapošljavanja, kao opšti cilj navedeno je „uspostavljanje stabilnog i održivog rasta zaposlenosti zasnovanog na znanju i dostojanstvenom radu“. Ovaj cilj bi se postigao kroz realizaciju više posebnih ciljeva:

1. Ostvarivanje rasta kvalitetne zaposlenosti kroz međusektorske mere usmerene na unapređenje ponude rada i tražnje za radom;
2. Unapređenje položaja nezaposlenih lica na tržištu rada;

3. Unapređen institucionalni okvir za politiku zapošljavanja.

Identifikovanje potencijalnih izmena i dopuna ZoZ korespondira sa navedenim opštim ciljem i posebnim ciljevima. Uočeni problemi u velikoj meri se odnose na funkcionisanje i efikasnost u radu Nacionalne službe za zapošljavanje; uređenje rada drugih aktera na tržištu rada i uređenje međusobne interakcije ovih aktera, kao i saradnje sa NSZ; unapređenje statusa nezaposlenog lica, prava koja se ostvaruju i načina njihovog ostvarivanja.

## 3.4 Identifikovani problemi

### 3.4.1. Nizak nivo socijalne i ekonomske sigurnosti tražilaca zaposlenja posebno nezaposlenih osoba i zaposlenih koji su u riziku od gubitka posla

Uzroci:

- ◆ Nizak obuhvat nezaposlenih naknadama za osiguranje za slučaj nezaposlenosti;
- ◆ Nizak iznos naknada za slučaj nezaposlenosti;
- ◆ Smanjenje stope doprinosa za nezaposlenost sa 1,5% na 0,75% ukidanjem obaveze plaćanja doprinosa od strane poslodavaca;
- ◆ Nizak iznos sredstava za APTR;
- ◆ Nedostatak kapaciteta NSZ za individualizirani pristup ranjivim nezaposlenima;
- ◆ Nedostatak informacija o usklađenosti potreba i tražnje za radnim mestima.

Obuhvat nezaposlenih naknadama za osiguranje za slučaj nezaposlenih smanjuje se iz godine u godinu, kako u apsolutnim tako i u relativnim pokazateljima. Dok je broj nezaposlenih u 2021. godini smanjen za 31% u odnosu na 2010. godinu, broj korisnika novčane naknade za slučaj nezaposlenosti je smanjen za 59%, što je rezultiralo time da u 2021. godini pravo na novčanu naknadu ostvaruje šest od sto nezaposlenih, dok je 2010. godine svaki deseti na evidenciji ostvarivao ovo pravo. Pooštavanje kriterijuma za ostvarivanje ovog prava, pored toga što je uticalo na smanjenje broja korisnika, praćeno je i smanjenjem iznosa naknade u odnosu na prosečnu zaradu: prosečan iznos neto naknade u 2010. godini iznosio je 35,2% prosečne neto zarade, a u 2022. godini 20,5%<sup>52</sup>. U poređenju sa evropskim zemljama koje imaju obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, Srbija ima najnižu stopu doprinosa (0,75%). Pored toga, sem Mađarske, nijedna druga zemlja ne oslobađa poslodavce plaćanja doprinosa, a u devet od 20 zemalja doprinose za nezaposlenost plaćaju isključivo

<sup>52</sup> Proračun autora na osnovu podataka NSZ o iznosu novčane naknade i RZS o godišnjoj prosečnoj zaradi.

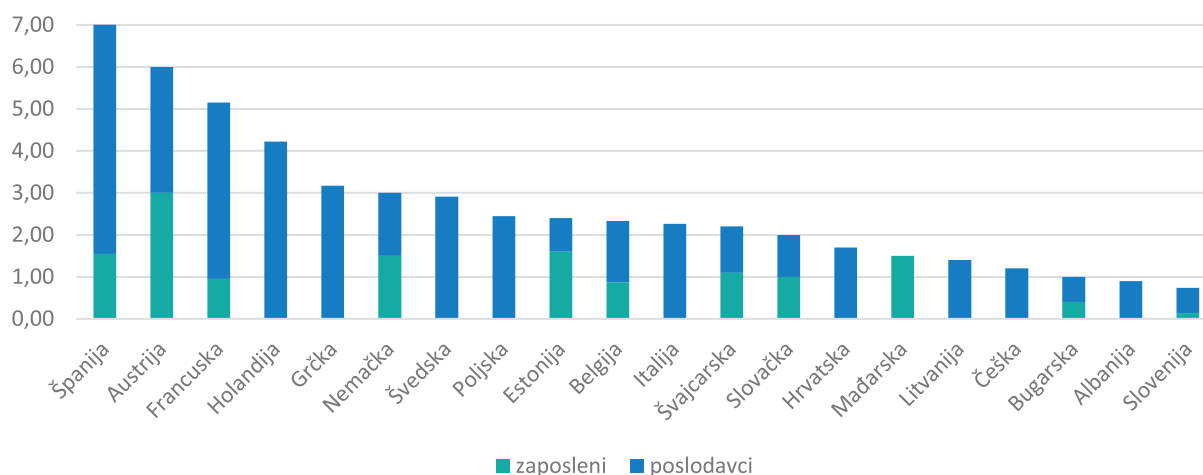
poslodavci. Odlukom da se ukinu doprinosi za osiguranje za slučaj nezaposlenosti na teret poslodavca 2019. godine, prihodi NSZ po ovom osnovu su smanjeni u 2020. za 10,43 milijarde dinara odnosno za 44%. NSZ nezaposlenima isplaćuje samo deo prihoda koji su prikupljeni iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, pa je tako u 2021. godini od ukupnih prihoda za osiguranje za slučaj nezaposlenosti isplaćeno 55% sredstava za naknade za slučaj nezaposlenosti, dok su ostala sredstva utrošena za druge namene. U tom smislu bi trebalo zakonom predvideti da se sredstva prikupljena po osnovu uplate doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, mogu trošiti samo u svrhe isplate naknade za slučaj nezaposlenosti i pripadajućih doprinosa, u skladu sa zakonom. U slučaju da se sredstva ne iskoriste u toku godine, treba predvideti mogućnost da se iskoriste za mere APTR namenjene korisnicima naknade za slučaj nezaposlenosti.

u 2026. godini, a pratećim Akcionim planom je predviđeno izdvajanje za APZ u 2023. godini od 0,14% BDP.<sup>54</sup>

Nisu obezbeđeni instrumenti za prikupljanje informacija i kreiranje baze o slobodnim radnim mestima. NSZ ima veoma ograničene kapacitete za individualizirani rad sa nezaposlenima, kako u pogledu broja savetnika koji rade sa nezaposlenima i poslodavcima, tako i u pogledu upravljanja informacijama sa tržišta rada, sprovođenju evaluacija mera aktivne politike zapošljavanja i kratkoročnih i dugoročnih prognoza potreba na tržištu rada.

Posledice: visoko učešće dugoročne i veoma duge nezaposlenosti; visoka stopa rizika od siromaštva nezaposlenih; niska stopa zapošljavanja lica sa evidencije NSZ; visoko učešće teže zapošljivih (starijih radnika, nekvalifikovanih i dr.).

Slika: Stopa doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti (% mesečne zarade), januar 2018. godine



Izvor podataka: The International Social Security Association (ISSA)

Napomena: Stope doprinosa kod ugovora na određeno vreme u Španiji su veće i iznose 1,6% za zaposlenog i 6,7% za poslodavca.

U poređenju sa zemljama EU, Srbija najmanje izdvaja za mere APTR, iskazano kako procentom BDP, tako i u apsolutnim iznosima. Izdvajanja za mere APZ su daleko ispod sredstava planiranih strateškim dokumentima<sup>53</sup>. Od 2012. godine, a zaključno sa 2021. godinom, za mere i programe APZ bilo je izdvojeno manje od 0,1% BDP na godišnjem nivou. Donošenjem Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine napušteno je opredeljenje za obezbeđivanje adekvatnih finansijskih resursa za zapošljavanje, budući da su planirana izdvajanja od 0,2% BDP

### 3.4.2 Deregulisanost nosilaca poslova zapošljavanja i neuređeni odnosi nosilaca poslova zapošljavanja sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.

Uzroci: subjekti koji se faktički bave poslovima zapošljavanja, kao što su različiti oblici internet portala za zapošljavanje, agencija za regrutaciju, organizacija civilnog društva, i slično, nisu regulisani zakonom. Pojedini subjekti koji se bave poslovima zapošljavanja i koji su

<sup>53</sup> Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011 – 2020. godine planirano je izdvajanje za mere aktivne politike zapošljavanja na 0,4% BDP-a do 2013. godine, a zatim i na 0,5% do kraja perioda.

<sup>54</sup> Pored navedenog, trebalo bi naglasiti i da su predstavnici poslodavaca u okviru fokus grupa, kao jedan od problema naveli preteranu administraciju prilikom konkurisanja na mere APTR. Trebalo bi razmisliti da se ovaj postupak pojednostavi i ubrza.



relevantni za tržište rada uređeni su posebnim zakonima (agencije za privremeno zapošljavanje, studentsko-omladdinske zadruge), ali nisu prepoznati zakonom kojim se uređuje tržište rada. Agencije za zapošljavanje, kao jedan od zakonom prepoznatih nosilaca poslova zapošljavanja, kao ni drugi neprepoznati nosioci poslova zapošljavanja, nemaju uređen odnos sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.

Posledice: ne postoji sistem licenci (dozvola), registracije, kao ni zakonom uređen sistem nadzora i odgovornosti za obavljanje poslova zapošljavanja nad subjektima koji se faktički bave poslovima zapošljavanja, a koje zakon ne prepoznaje kao nosioce poslova zapošljavanja. Nosioci poslova zapošljavanja koji su uređeni drugim zakonom nisu prepoznati kao deo sistema zapošljavanja, što uzrokuje nedostatak podrške njihovom radu, ali i nedostatak sistema nadzora i odgovornosti u odnosu na pojedine subjekte (studentsko-omladdinske zadruge). Ne funkcioniše odnos ugovaranja poslova zapošljavanja između Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; ovakav ugovorni odnos nije normativno ni moguć kada je reč o drugim neprepoznatim nosiocima poslova zapošljavanja.

## 3.5 Ciljne grupe na koje utiču identifikovani problemi

### 3.5.1 Nezaposleni

Nezaposleni su ciljna grupa na koju navedeni problemi najviše utiču. Međutim, unutar ove grupe, a u odnosu na njihova socio-demografska obeležja, trajanje nezaposle-

nosti i rizik od dugoročne nezaposlenosti, posebno su pogođeni nezaposleni bez kvalifikacija, stariji, pripadnici romske nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom, korisnici novčane socijalne pomoći i samohrane majke. Podaci o učešću dugoročne nezaposlenosti pokazuju da je blizu dve trećine nezaposlenih na evidenciji duže od godinu dana, pri čemu se učešće nezaposlenih čije je trajanje nezaposlenosti duže od dve godine, povećava. Nepovoljan položaj na tržištu rada ima izraženu rodnu dimenziju: žene čine većinu u ukupnom broju nezaposlenih, među dugoročno nezaposlenima, među nezaposlenima koji su na evidenciji duže od 18 meseci, među viškovima zaposlenih, među mladima i starijima od 50 godina, među korisnicima novčane socijalne pomoći i među samohranim roditeljima.

### 3.5.2 Zaposleni koji su u riziku od gubitka posla

Tržište rada u Srbiji karakteriše visok udeo zaposlenih koji su u nesigurnim oblicima rada (rad na određeno, te privremeni radni angažman), a među nesigurno zaposlenim najviše je mladih. Ovu grupu ZoZ ne prepoznaje kao ranjivu grupu, tako da im (kao ni potencijalnim viškovima zaposlenih), nisu dostupne mere aktivne politike zapošljavanja.

## 4. Opšti cilj i specifični ciljevi

### OPŠTI CILJ:

**Povećanje sigurnosti nezaposlenih kroz adekvatnu socijalnu podršku<sup>55</sup> i uključivanje na tržište rada.**

#### Specifični ciljevi:

**Sc 1)** Omogućiti ostvarivanje prava na slobodno izabrano zaposlenje kroz uspostavljanje sistema celoživotog karijernog usmeravanja i posredovanja u zapošljavanju, u skladu sa kompetencijama pojedinca i mogućnostima zapošljavanja, kako bi se dostigao najveći mogući nivo kvalitetne zaposlenosti.

**Sc 2)** Povećati zapošljivost kroz mere aktivne politike tržišta rada usmerene na obrazovanje i obuku, u skladu sa potrebama tržišta rada, podsticanje zapošljavanja.

**Sc 3)** Omogućiti adekvatnu socijalnu podršku osobama koje su ostale bez posla, kao preduslov reintegracije na tržište rada.

**Sc 4)** Uključiti sve aktere koji obavljaju poslove zapošljavanja u sistem zapošljavanja kroz licenciranje i urediti njihov međusobni odnos, kao i ugovorni odnos sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.

Specifični ciljevi su usmereni ka stvaranju osnovnih pretpostavki za funkcionisanje tržišta rada u izmenjenim okolnostima, sinergični su i čine jednu celinu koja treba da bude realizovana kroz normativne intervencije koje će imati direktan uticaj na kvalitet i domašaj primene zakona.

Ciljevi koji se odnose na usluge (Sc 1) i mere (Sc 2) direktno su povezani sa ostvarivanjem opšteg cilja, budući da te vrste intervencija doprinose uključivanju na tržište rada. Pored toga, diferenciranje usluga i mera omogućava bolje targetiranje pojedinih podgrupa nezaposlenih, kao i praćenje i vrednovanje efekata različitih intervencija kao osnove za izmenu postojećih ili uvođenje novih programa.

Specifični cilj koji se odnosi na osiguranje za slučaj nezaposlenosti (Sc 3) je komplementaran i u skladu sa opštim ciljem povećanja sigurnosti nezaposlenih kroz adekvatnu socijalnu podršku i uključivanje na tržište rada.

Cilj usmeren na uređenje delatnosti svih aktera zapošljavanja (Sc 4) doprinosi unapređenju institucionalnog okvira za sprovođenje politike zapošljavanja, čime će se unaprediti kvalitet i usluga i programa aktivne politike tržišta rada.

U okviru opcija za pojedinačne specifične ciljeve navedene su krajnje mogućnosti, uz postojanje i pojedinih kompromisnih opcija.

Među navedenim specifičnim ciljevima u celini, odnosno u grupama prema predmetu i svrsi koja se želi postići, svakako postoje dodirne tačke, a u nekom delu i preklapanja.

<sup>55</sup> Kao i u Ex post analizi, upotrebljeni termin „socijalna podrška“ podrazumeva mere koje se sprovode u cilju poboljšanja socijalnog položaja nezaposlenog lica, koje ne zavise od socijalnog osiguranja. Nezaposleno lice koje se usled statusa nezaposlenosti nađe u situaciji da ne može da ostvari dovoljna finansijska sredstva za dostojanstven život njega i njegove porodice, prema ovom konceptu može ostvariti određena prava koja nisu usmerena na njegovo zapošljavanje, već na unapređenje trenutnog materijalnog položaja. Prema tumačenju člana 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, nezaposlena lica spadaju u grupu onih koji otežano ostvaruju pravo na socijalnu zaštitu (u najširem smislu), pa tako i Međunarodna organizacija rada mere koje se odnose na smanjenje rizika od socijalne ugroženosti nezaposlenih, posmatra kao mere socijalne zaštite. U ovom dokumentu se one nazivaju merama „socijalne podrške“, da bi se načinilo jasno razlikovanje od mera koje su već predviđene Zakonom o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 - odluka US), a među kojima nema ovih specifično usmerenih mera. Takođe, termin „podrška“ je u skladu sa terminologijom koja je u upotrebi u Evropskoj uniji. Prema klasifikaciji EUROSTAT-a, „podrška politikama tržišta rada“ uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima, ili olakšicama za rano penzionisanje (European Commission, Labour market policy statistics – Methodology, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018).

Specifični ciljevi usmereni ka stvaranju osnovnih pretpostavki za funkcionisanje sistema zapošljavanja u izmjenjenim okolnostima, sinergični su i čine jednu celinu koja se realizuje kroz normativne intervencije koje će imati direktan uticaj na kvalitet i domašaj primene zakona.

Ciljevi koji se odnose na poslove zapošljavanja i razgraničenje poslova od mera, aktivnosti i usluga, direktno su povezani sa opštim ciljem ostvarivanja rasta kvalitetne zaposlenosti kroz međusektorske mere usmerene na unapređenje ponude rada i tražnje za radom.

Ciljevi usmereni ka zaokruživanju institucionalnog okvira u oblasti zapošljavanja i uključivanja, odnosno uređenja delatnosti svih aktera zapošljavanja, svakako mogu delovati kao jedna složena celina koja je u funkciji postizanja opšteg cilja unapređenja institucionalnog okvira za sprovođenje politike zapošljavanja.

Specifični ciljevi koji su vezani za osiguranje za slučaj nezaposlenosti svakako deluju komplementarno i u skladu sa opštim ciljem unapređenja položaja nezaposlenih lica na tržištu rada.

# 5. Preporučene izmene u normativnom okviru regulisanja tržišta rada

## 5.1 Načelne izmene

1. Naziv zakona može biti izmenjen: Hrvatska, Slovenija, Austrija usvojile su zakone o tržištu rada. Naziv „Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti“ je deskriptivan i ne odgovara u potpunosti sadržini. Naziv „Zakon o tržištu rada“ integriše sva relevantna pitanja koja su obuhvaćena ili mogu biti obuhvaćena ovim propisom.

2. U skladu sa prethodnom izmenom, potrebno je ponovo odrediti predmet zakona, koji će korespondirati definiciji tržišta rada, odnosno elementima tržišta rada koje će zakon urediti.

3. Potrebno je definisati zadatke države na tržištu rada. Uz već postojeću ulogu u definisanju javnih politika u oblasti zapošljavanja, treba uneti odredbe koje se odnose na: obezbeđivanje finansijskih sredstava u budžetu za sprovođenje strateških dokumenata; obezbeđivanje finansijskih sredstava za osiguranje za slučaj nezaposlenosti kroz utvrđivanje načina trošenja sredstava prikupljenih putem plaćanja doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i obavezu plaćanja doprinosa od strane poslodavaca i zaposlenih; obezbeđivanje finansijskih sredstava za poslovanje NSZ. Takođe, imajući u vidu da zakon mora jasno da ima cilj svog donošenja, odnosno da jasno rešava određene probleme, a da nije praksa da se pokazatelji ostvarenosti ciljeva utvrđuju u samom zakonu, potrebno je napraviti institucionalnu vezu između glavnog dokumenta javnih politika u oblasti zapošljavanja (u ovom slučaju Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2021 – 2026 i Akcioni plan za period 2024 – 2026 za realizaciju strategije zapošljavanja u RS za period 2021-2026) i zakona kojim se uređuje tržište rada, kako bi se osigurao adekvatan sistem praćenja njegovog sprovođenja.

4. Potrebno je izvršiti klasifikaciju intervencija na tržištu rada u skladu sa metodologijom Eurostata na: usluge tržišta rada (celoživotno karijerno usmeravanje i posredovanje u zapošljavanju), mere aktivne politike tržišta rada (obuke i obrazovanje, uključujući i formalno obrazovanje<sup>56</sup>, podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za započinjanje posla) i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Na ovaj način će biti omogućeno praćenje ukupnih direktnih i indirektnih troškova usluga i mera aktivne politike zapošljavanja, a samim tim i analiza troškova i efekata.

5. Izdvajanja za mere APZ su daleko ispod sredstava planiranih strateškim dokumentima, pa bi trebalo zakonom regulisati da postoji obaveza finansiranja u skladu sa predviđenim strateškim ciljevima.

6. Trebalo bi razmisliti o boljoj razvijenosti i većoj vidljivosti postojećih mehanizama kontinuiranog obaveštavanja poslodavaca o aktuelnim merama APTR, budući da mnogi poslodavci i dalje tvrde da su neinformisani.<sup>57</sup>

7. U vezi sa prethodno predloženim izmenama, potrebno je na sistematičan način urediti praćenje, izveštavanje i vrednovanje mera aktivne politike tržišta rada. Potrebno je definisati indikatore i izvore podataka, kao i nadležnost za izveštavanje, praćenje i vrednovanje.

8. Potrebno je prepoznati sve aktere na tržištu rada, definisati njihov status, način rada i međusobni odnos. U sklopu rešavanja ovih pitanja moraju se odrediti potencijalni režimi rada ovih aktera, pre svega obuhvat poslova koje bi potencijalno mogli da obavljaju i način registrovanja, odnosno pribavljanja dozvola za te aktivnosti. Kada je reč o međusobnom odnosu, najvažnije je urediti njihov odnos

<sup>56</sup> U metodologiji Eurostata, paragraf 62: Institucionalno obrazovanje (kategorija 2.1) podrazumeva mere gde se najveći deo obrazovanja (75% ili više) obavlja u obrazovanoj instituciji (škola/viša škola, trening centar, i slično). Primeri programa PES: Belgija *Supported return to formal education (FED)*; Republika Irska *Back to education allowance (BTEA)*; Poljska *Scholarships for continuing formal education*; Slovenija *Formal education programs*, Norveška ima 12 različitih programa obrazovanja u redovnim školama, videti *Labour market policy - Expenditure and participants - Data 2020*, str. 81, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8527&furtherPubs=yes>.

<sup>57</sup> Mišljenje predstavnika poslodavaca sa fokus grupa.

sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, kao i nadležnim Ministarstvom za rad.

9. U skladu sa rešenjima u prethodnoj tački, mora se urediti vršenje nadzora nad svakom vrstom aktera na tržištu rada, uključujući i Nacionalnu službu za zapošljavanje, tako da se zakonom obezbede efikasni mehanizmi detaljnog uvida u aktivnosti aktera, kao i mogućnost izricanja korektivnih mera, odnosno sankcionisanja postupanja protivno propisima. Ovaj nadzor mora odgovarati položaju aktera na tržištu rada, kao i vrsti poslova koje obavlja.

10. Trebalo bi uvesti obavezu oglašavanja kod NSZ slobodnih radnih mesta u svim organima javne vlasti (u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>58</sup>), odnosno svih subjekata koji vrše zapošljavanje za radna mesta koja se pretežno ili u celini finansiraju iz javnih sredstava. Na ovaj način bi se povećala transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru. Slično rešenje postoji u Sloveniji gde javni sektor i preduzeća u većinskom državnom vlasništvu imaju obavezu prijavljivanja slobodnih radnih mesta Zavodu za zapošljavanje. Imajući u vidu da je u Republici Srbiji ova obaveza već regulisana pojedinim posebnim zakonima, može se razmišljati o uvođenju obaveze obaveznog prijavljivanja u onim sektorima u kojima ovo pitanje nije do sada uređeno. Na ovaj način se izbegava potencijalna kolizija sa posebnim zakonima, odnosno ne uvode se nove obaveze onim poslodavcima u javnom sektoru koji već imaju obavezu oglašavanja. U vezi sa uvođenjem ove obaveze, moralo bi se razmišljati i o povećanju kapaciteta odgovarajućih službi u NSZ i Ministarstvu za rad, koje bi se bavile nadzorom nad njenim sprovođenjem.

11. NSZ ima veoma ograničene kapacitete za individualizirani rad sa nezaposlenima kako u pogledu broja savetnika koji rade sa nezaposlenima i poslodavcima, tako i u pogledu upravljanja informacijama sa tržišta rada, sprovođenju evaluacija mera aktivne politike zapošljavanja i kratkoročnih i dugoročnih prognoza potreba na tržištu rada.<sup>59</sup> U tom smislu bi trebalo zakonom regulisati uspostavljanje jedinice u okviru Ministarstva za rad ili nezavisne institucije, koja bi se bavila istraživanjima tržišta rada.

12. Važan segment, u skladu sa opredeljenjima potražnje za radnom snagom u inostranstvu i izmenama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, mora biti i deo zakona koji se odnosi na strane radnike koji ostvaruju prava po osnovu novog zakona. Aktuelni zakonski tekst reguliše samo pitanja koja se odnose na zapošljavanje domaćih državljana u inostranstvu. Moraju se urediti pitanja evidentiranja i izveštavanja o zapošljavanju stranaca od strane privatnih nosilaca poslova zapošljavanja koji će imati ovu mogućnost, kao i izričito urediti odnos prava regulisanih ovim zakonom, prema stranim radnicima (na primer, mogućnost da koriste usluge nosilaca poslova zapošljavanja prilikom traženja zaposlenja, a u

skladu sa izmenama zakona kojima je regulisano njihovo zapošljavanje).

13. Međusektorska saradnja nije prisutna u odredbama zakona, iako se pravni instituti koji se regulišu tiču različitih sektora. U skladu sa proširenjem obuhvata nosilaca poslova zapošljavanja, kao i drugim predloženim izmenama zakonskog teksta, mora se urediti odnos između različitih organa uprave i inspeksijskih organa u primeni zakona (na primer, nadležnosti Inspektorata za rad i Tržišne inspekcije).

14. Zakonski tekst mora biti usaglašen sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti u delu koji se odnosi na evidencije i prikupljanje podataka. Mora se postaviti funkcionalna veza između dva zakonska teksta.

15. Moraju se zakonom uvesti, odnosno bliže regulisati, elektronske usluge NSZ i drugih aktera na tržištu rada.

16. U oblasti evidencija, potrebno je prepoznati prava i obaveze novih nosilaca poslova zapošljavanja – koje podatke o ličnosti mogu prikupljati i na koji način, imajući u vidu Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

17. Potrebno je redefinisati više parametara koji se odnose na ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Dva najznačajnija su obuhvat ovih prava (proširenje obuhvata u odnosu na način prestanka radnog odnosa), kao i način obračuna i visina naknade za slučaj nezaposlenosti. Pored toga bi trebalo razmotriti produženje trajanja ovih prava u određenim slučajevima (teža bolest, trudnoća) u skladu sa preporukama iz Ex post analize. Konačno, trebalo bi zakonom predvideti da se sredstva prikupljena po osnovu uplate doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti mogu trošiti prevashodno u svrhe isplate naknade za slučaj nezaposlenosti i pripadajućih doprinosa, u skladu sa zakonom. Ukoliko je uplaćeno više sredstava nego što će biti potrošeno za svrhe isplate naknade za slučaj nezaposlenosti, ostatak sredstava može se upotrebiti za finansiranje MAPZ.

18. Razvojem sistema kvalifikacija uspostavlja se mehanizam za prepoznavanje neusklađenosti između ponude i potražnje za radom na nivou kompetencija. Navedeni proces započinje izradom standarda zanimanja, odnosno opisom ključnih poslova i kompetencija potrebnih za obavljanje određenog zanimanja, te skupova kompetencija koji će se povezati sa skupovima ishoda učenja u standardu kvalifikacije, ukoliko je svrha kvalifikacije vezana uz zapošljavanje, odnosno tržište rada. Međutim u Srbiji uspostavljanje sistema kvalifikacija nije krenulo od utvrđivanja standarda zanimanja, već se standardi kvalifikacija izrađuju nezavisno od standarda zanimanja. Potrebno je dodati odredbe koje se odnose na razvoj i primenu Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja (NSKZ), uključujući nadležna tela i institucije. Trenutno je u upotrebi Šifarnik zanimanja koji se koristi na osnovu Odluke o Jedinostvenom kodeksu

<sup>58</sup> Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021

<sup>59</sup> Mišljenje predstavnika sindikata sa fokus grupa.

šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada<sup>60</sup>, ali je potrebno izraditi standarde zanimanja (aktivnost čija je realizacija u toku). Potrebno je utvrditi nadležnost Ministarstva za rad za: uspostavljanje i razvoj sistema prikupljanja informacija o sadašnjim i budućim potrebama tržišta rada, kao i potrebnim kompetencijama; prikupljanje podataka o promenama u kompetencijama potrebnim za pojedina zanimanja i za predlaganje razvoja standarda zanimanja u odnosu na potrebe tržišta rada; razvoj i izradu metodologije za izradu standarda zanimanja; vođenje registra standarda zanimanja. Analogno Nacionalnom okviru kvalifikacija, kao tela i institucije nadležne za razvoj i primenu NSKZ potrebno je definisati ulogu saveta, agencije i sektorskih veća u razvoju i primeni Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja.

19. Potrebno je zakonom regulisati realizaciju programa „Garancija za mlade“. Budući da se ovim programom stvaraju određene obaveze državnim organima, odnosno javnim institucijama, kako bi obezbedili da svi mladi dobiju kvalitetnu ponudu za zapošljavanje, nastavak obrazovanja, pripravništvo ili stručnu praksu u okviru četiri meseca od gubitka posla ili napuštanja formalnog obrazovanja, potrebno je da postoji zakonski osnov njenog uvođenja. Garancija za mlade naročito velike zahteve stavlja pred ministarstvo zaduženo za rad/zapošljavanje i javnu službu za zapošljavanje. Ministarstvo za rad je nadležno za opšte upravljanje Garancijom, koherentnost i koordinaciju politika na nacionalnom i lokalnom nivou, odnose sa svim državnim i nedržavnim partnerima, sprovođenje, praćenje i izveštavanje o postignutim rezultatima. Služba za zapošljavanje se bavi svakodnevnom sprovođenjem sistema pružanja usluga Garancije za mlade (prijavljivanje, profilisanje, usluge aktivacije i kvalitetna ponuda u roku od četiri meseca), kao i prikupljanjem i sistematizacijom podatka u okviru složenog sistema za praćenje koji je uspostavio odbor za zapošljavanje EU (EMCO). Dovoljno je da zakon sadrži opštu odredbu, koja bi bila pravni osnov za dalje uređenje ovog programa podzakonskim aktima.

## 5.2 Pojedinačne izmene

### 5.2.1 Izrazi upotrebljeni u zakonu

1. Potrebno je dodati poseban član kojim bi se obuhvatili svi važni pojmovi koji se upotrebljavaju u zakonu. Ovo je u skladu sa savremenom nomotehnikom i praktično je rešenje koje olakšava razumevanje pojedinačnih normi, odnosno povećava preglednost.

2. Pojmovi koji bi bili definisani posebnim članom zakona:

- ◆ *Tržište rada*. Definirati tržište rada kao oblast u kojoj se susreću tražioci posla sa poslodavcima koji traže kandidate za slobodna radna mesta.

- ◆ *Politike tržišta rada*. U skladu sa metodologijom koja se koristi u EU, potrebno je definisati politike tržišta rada kao intervencije na tržištu rada koje preduzima država, a koje su usmerene na postizanje njegovog učinkovitog funkcionisanja i ispravljanje neravnoteže, pri čemu se one razlikuju od ostalih opštih mera politike zapošljavanja po tome što deluju selektivno u korist pojedinih grupa na tržištu rada. Politike tržišta rada uključuju usluge tržišta rada, mere aktivne politike tržišta rada i ostvarivanje prava na osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

- ◆ *Mere politike tržišta rada*. Mere aktivacije nezaposlenih osoba i drugih ugroženih grupa koje uključuju: obuke i obrazovanje, uključujući i formalno obrazovanje; podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju; podsticaje za zapošljavanje; direktno kreiranje radnih mesta; podsticaje za započinjanje posla.

- ◆ *Nezaposleno lice*. Kod definicije nezaposlenog lica trebalo bi bliže pojasniti šta obuhvata formulacija *ili na drugi način ostvarilo pravo na rad*. Trebalo bi, u tom smislu, navesti da se pod drugim načinima ostvarivanja prava na rad podrazumevaju, na primer, registrovana radnja za obavljanje samostalne delatnosti (preduzetnička radnja), registrovano poljoprivredno domaćinstvo, obavljanje posla po pojedinim ugovorima za određenog poslodavca bez zasnivanja radnog odnosa (ukoliko se na naknadu ostvarenu po osnovu ovih ugovora plaća doprinos za slučaj nezaposlenosti). Ostaje mogućnost taksativnog nabiranja režima rada koji se mogu smatrati ostvarivanjem prava na rad ili ostavljanje mogućnosti tumačenja širim klauzulama (na primer, svako lice koje je zaključilo ugovor o obavljanju nekog posla, bez obzira na konkretan režim rada koji je ugovoren ili – kako je trenutno tumačenje – obavljanje poslova prema ugovorima kojima se ostvaruje naknada za koju se plaća doprinos za slučaj nezaposlenosti). Takođe, trebalo bi preispitati kako lica koja su ostvarila pravo na porodičnu penziju mogu da se prijave na evidenciju i traže zaposlenje – nužno je, dakle, razdvojiti porodičnu penziju kao specifičan pravni institut iz oblasti penzijskog osiguranja od ostvarivanja uslova za druge vrste penzija.<sup>61</sup> Konačno, trebalo bi preispitati zašto se pod nezaposlenim licem ne može smatrati student osnovnih studija do navršanih 26 godina života, budući da postoji veći broj ovih lica koja su zainteresovana da koriste usluge posredovanja u zapošljavanju.

- ◆ *Lice koje traži zaposlenje*: Trebalo bi razmotriti zašto se prema članu 3. stav 1. ZoZ izdvaja kategorija zaposlenih lica koja traže promenu zaposlenja. Uz nezaposlene, dovoljna je postojeća kategorija „drugo lice koje traži zaposlenje“ ili može da se uvede kategorija

<sup>60</sup> Službeni glasnik RS, br. 56/2018, 101/2020 i 74/2021.

<sup>61</sup> Videti: *Ex post*.

„ostali tražiocci zaposlenja“, koja uključuje sva lica koja se ne smatraju nezaposlenima u smislu odredbe koja definiše pojam nezaposlenog, pa i tražioce promene zaposlenja. Ostali tražiocci zaposlenja mogu biti definisani kao osobe koje traže zaposlenje, a mogu biti ekonomski aktivne, ekonomski neaktivne i studenti. Za „ostale tražioce zaposlenja“ bi dalje trebalo definisati usluge koje su im dostupne (profesionalna orijentacija i posredovanje), kao i razloge za prestanak vođenja evidencije.

- ◆ *Tražilac zaposlenja koji je u riziku od gubitka posla:* Unutar ostalih tražilaca zaposlenja treba izdvojiti one koji će ostati bez posla, bilo da će biti proglašeni viškom zaposlenih ili im ističe ugovor na određeno ili ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Za ovu grupu tražilaca zaposlenja uz usluge, treba omogućiti i uključivanje u mere APTR.
- ◆ *Poslodavac.* Definicija poslodavca mora se uskladiti sa izmenama koje su izvršene u Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Budući da je ukinut doprinos za slučaj nezaposlenosti koji je poslodavac plaćao, ova karakteristika se mora brisati iz zakonske definicije poslodavca.
- ◆ *Nosioci poslova zapošljavanja.* Kao nosioci poslova zapošljavanja moraju se prepoznati svi akteri na tržištu rada. U tom smislu pojam „nosioca poslova zapošljavanja“ ne može biti uređen kao sada taksativno, već u skladu sa definicijom tržišta rada – dakle, svako ko vrši određene aktivnosti na tržištu rada mora biti prepoznat kao nosilac poslova zapošljavanja (svi pružaoci usluga na tržištu rada i spoljašnji izvođači mera APTR).
- ◆ *Individualni plan zapošljavanja.* Sklapanje individualnog plana zapošljavanja bi trebalo da bude obavezno, a ne mogućnost o kojoj će se dogovarati sa nezaposlenim licem kako je trenutno navedeno u članu 46. stav 1. ZoZ. Takođe, trebalo bi da postoji zakonska obaveza da se nezaposlenom licu omogući konstantan uvid u individualni plan zapošljavanja koji je za njega izrađen, što sada u praksi nije uvek slučaj. U tom smislu, trebalo bi realizovati mogućnost da individualni plan zapošljavanja bude dostupan i onlajn, kako bi nezaposleno lice moglo da dodaje informacije koje su od značaja za praćenje njegove realizacije – na primer, da može da popunjava gde je sve konkurisalo u periodu između dva javljanja savetniku.<sup>62</sup>
- ◆ *Novootvoreno radno mesto.* Pod novootvorenim radnim mestom mogu se podrazumevati povećanje broja izvršilaca na postojećim poslovima, kao i uvođenje nove vrste poslova koja do tada nije postojala kod poslodavca. U slučaju da je poslodavac u obavezi da donese Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova, dokazivao bi ove promene izmenama i dopunama

Pravilnika. U slučaju da nije u obavezi da donese ovaj Pravilnik, može dokazivati kroz evidenciju zaključenih ugovora o radu u prethodnom periodu. Kada je reč o periodu koji bi se morao posmatrati, čini se da je šest meseci dovoljno dugo da se može smatrati da je došlo do prave potrebe za povećanjem broja zaposlenih, a ne do fingiranja iste. Dakle, ukoliko poslodavac može da dokaže da u prethodnih šest meseci nije imao potrebu za određenim radnikom čije zapošljavanje sada traži, može se smatrati da postoji realna potreba za novim zapošljavanjem. Takođe, trebalo bi razmotriti da se izraz „radno mesto“ uskladi sa Zakonom o radu i da se koristi termin „poslovi“. Druga opcija je da se sam izraz „radno mesto“ posebno definiše. Ukoliko se to ne učini, izraz „radno mesto“ može se normativno tumačiti isključivo u kontekstu zakona u kojima se upotrebljava (dakle, u smislu bezbednosti i zdravlja na radu ili posebnog režima rada za državne službenike), što svakako nije bila intencija zakonodavca u ovom slučaju.

- ◆ *Upraznjeno radno mesto.* Za razliku od novootvorenog radnog mesta, kod upraznjenog radnog mesta mora se obratiti pažnja da su u pitanju poslovi koji su od ranije definisani i uređeni Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova, ali da na njima nije bilo izvršilaca, odnosno da nije bio popunjen broj izvršilaca koji se sada zahteva. Reč je dakle o situaciji u kojoj je već bilo zaposlenih radnika na određenim poslovima, ali ih više nema u određenom periodu zbog smanjenja obima poslova. U trenutku kada poslodavac traži povećanje broja izvršilaca na tim poslovima, došlo je do povećanja obima posla. Period koji bi se gledao unazad su tri meseca, budući da je to period koji u skladu sa Zakonom o radu mora da protekne između otpuštanja radnika kao viška zaposlenih i mogućnosti da se na iste poslove angažuje drugi radnik i to iz kategorije teže zapošljivih lica kako je to trenutno regulisano ZoZ. Za korišćenje izraza „radno mesto“ važi sve što je prethodno rečeno kod predloga za definisanje pojma „novootvoreno radno mesto“.
- ◆ *Odgovarajuće zaposlenje.* Ovaj pojam definisan je članom 33. ZoZ i sporan je sa stanovišta slobode zapošljavanja lica, odnosno slobode izbora zanimanja. Kao što je istaknuto u Ex post analizi, definicija „odgovarajućeg zaposlenja“ morala bi da obuhvati objektivne i subjektivne elemente. Dakle, osim insistiranja na zaposlenju „u okviru stečenog nivoa i vrste obrazovanja“ u prvih 12 meseci traženja posla, odnosno odustanka od tog koncepta u potpunosti nakon 12 meseci, odgovarajuće zaposlenje moralo bi da sadrži i neke druge važne elemente i to bez obzira na dužinu boravka lica na evidenciji nezaposlenih. Pre svega, moguće je da lice i u toku prvih 12 meseci pristane na obavljanje

<sup>62</sup> Videti: Ex post.

poslova za koje su potrebne niže kvalifikacije od onih koje poseduje. Lica kojima je zaposlenje potrebno zbog teškog finansijskog stanja, kao i ona koja se inače ne bave isključivo poslovima koji su vezani za formalno obrazovanje koje su stekli, svakako će pristati na posao koji smatraju povoljnim, imajući u vidu njihovu subjektivnu situaciju i potrebu za zaposlenjem, odnosno preferencije u pogledu poslova koje bi obavljali. Zbog toga se svakom nezaposlenom licu mora pristupiti individualno, odnosno nijedan od postavljenih uslova „odgovarajućeg zaposlenja“ ne bi morao da bude presudan (niti bi se tražila njihova kumulacija). Takođe, rešenje za nezaposleno lice koje se nalazi na evidenciji duže od 12 meseci nije da se njemu ponudi bilo kakav posao, pa da se briše se evidencije u slučaju neprihvatanja. Naprotiv, sa ovim licem se mora raditi u skladu sa dodatnim merama kako bi se učinilo zapošljivijim, odnosno kod ovih lica naročito dolaze do izražaja subjektivne preferencije u kojem smeru njihova dodatna obuka može da ide. Ako se ovaj pristup primeni od samog početka, nema razloga da ovim merama ne budu obuhvaćena i ona lica koja su na evidenciji kraće od 12 meseci, a za koja se (subjektivno) proceni da će se teško zaposliti sa kvalifikacijama koje u tom trenutku poseduju. Konačno, ne bi trebalo insistirati na zapošljavanju lica (bez obzira na to koliko dugo se nalazi na evidenciji), ukoliko ono ne želi da radi poslove koji jesu u okvirima kvalifikacija koje poseduje, ali kod poslodavca koji nije popularan kod radnika iz bilo kojeg razloga (zbog toga što je više puta sankcionisan za kršenje prava radnika, nalazi se na crnoj listi poslodavaca Inspektorata za rad, bio je predmet kritike u medijima zbog odnosa prema zaposlenima) ili ukoliko se poslovi nude pod uslovima koji nisu u skladu sa očekivanjima i/ili mogućnostima nezaposlenog lica (niska zarada, nepovoljan raspored radnog vremena, čest prekovremeni rad, rad na terenu ili česti odlasci na službeni put). U ovom drugom slučaju se moraju imati u vidu i okolnosti koje su subjektivne, pa i privatne prirode, kao što su primanja i drugi uslovi rada nezaposlenog lica na prethodnim poslovima koje je obavljalo, kao i porodične prilike, usklađivanje porodičnih i poslovnih obaveza, i slične okolnosti koje će značajno varirati u odnosu na svako pojedinačno lice.

- ◆ *Druge mere usmerene ka zapošljavanju ili održanju zaposlenosti, u skladu sa aktom Vlade Republike Srbije.* Uvođenje ovih mera ne može biti u suprotnosti sa osnovnim standardima rada, odnosno Zakonom o radu; one se dakle moraju doneti u skladu sa zakonom i aktom Vlade Republike Srbije. Ovako nešto se podrazumeva, ali očigledno nije primenjeno kod programa „Moja prva plata“, samim tim bi trebalo biti naznačeno u definiciji mera.<sup>63</sup>

- ◆ *Osiguranik za slučaj nezaposlenosti.* ZoZ trenutno ne sadrži ovu definiciju. Predlog je da se ona uvede, analogno definicijama osiguranika iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o zdravstvenom osiguranju, a u skladu sa drugim preporukama u okviru kojih će biti determinisani elementi ko može biti osiguranik.

## 5.2.2 Nosioци poslova zapošljavanja

1. Nosioци poslova zapošljavanja moraju biti prepoznati u celini. Svi akteri koji trenutno faktički obavljaju poslove zapošljavanja mogu se podeliti na četiri grupe. U prvoj grupi su NSZ i agencije za zapošljavanje, koje su prepoznate ZoZ. U odnosu na ovu grupu ne bi trebalo da bude posebnih izmena. U drugoj grupi su akteri koji su prepoznati i uređeni drugim zakonima, kao što su agencije za privremeno zapošljavanje i studentsko-omladinske zadruge. Oni bi morali biti prepoznati u ZoZ, s tim što je način funkcionisanja i nadzora nad agencijama za privremeno zapošljavanje u potpunosti uređen drugim zakonom (Zakon o agencijskom zapošljavanju), dok bi studentsko-omladinske zadruge morale biti uređene i ZoZ u smislu komplementarne regulative koja odgovara Zakonu o zadrugama i dopunjava njegova rešenja, pre svega u pogledu izveštavanja o zapošljavanju, kao i vršenju nadzora nad radom studentsko-omladinskih zadruga koji je trenutno neregulisan. U trećoj grupi su akteri na tržištu rada koji trenutno nisu prepoznati u ZoZ, a aktivno obavljaju razne poslove zapošljavanja. Ovde se pre svega misli na internet portale, OCD, različite agencije (koje nisu registrovane niti kao agencije za zapošljavanje, ni kao agencije za privremeno zapošljavanje, kao što su na primer takozvane „agencije za konsultantske usluge“) i druge subjekte. U odnosu na njih je važno uspostaviti tri zakonom uređena i obavezujuća sistema: sistem registracije i dozvola, sistem saradnje i sistem izveštavanja i nadzora nad radom. Konačno, u četvrtoj grupi nalaze se akteri koji odbijaju da se registruju i koji deluju izvan zakonskog okvira, kao što je često u praksi reč o stranim agencijama za zapošljavanje koje dolaze u Srbiju i deluju bez registracije, odnosno dozvole za obavljanje poslova zapošljavanja. Njih zakon ne prepoznaje kao legalne aktere i njihov položaj treba pre svega urediti isključujućom (negativnom) normom – svako ko ne prođe kroz mehanizme prepoznavanja i odobravanja bavljenja poslovima zapošljavanja na zakonom propisan način, smatraće se neregistrovanim subjektom i prema njemu, odnosno odgovornom licu, će biti pokrenuti odgovarajući postupci. Iako se ovako nešto praktično podrazumeva, ne bi bilo loše da se uvede i direktnom zakonskom normom, kako bi se dodatno pojačala imperativna zakonska obaveza registracije i dobijanja dozvole za bavljenje poslovima zapošljavanja.

<sup>63</sup> Videti: *Ex post*.



2. Trebalo bi uvesti mogućnost odbijanja posredovanja u zapošljavanja za poslodavce koji poseduju negativne preporuke (poslodavci koji ne isplaćuju zarade, ne uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje, krše radna prava, zapošljavaju na „crno“, kao i poslodavci koji ne uplaćuju porez ili se nalaze u blokadi). U praksi se dešava da poslodavci kojima radnici odlaze jer ne isplaćuju zarade ili se prema njima odnose na neki drugi nezakonit način, kao i poslodavci čiji su računi u blokadi, zapošljavaju nove radnike kako bi zamenili one koji su otišli. U takvim situacijama je jasno da poslodavac ili sistematski krši propise (u slučajevima kršenja prava radnika, neplaćanja poreza ili doprinosa) ili ne može da isprati svoje zakonske obaveze (u slučaju računa u blokadi), pa je besmisleno vršiti poslove posredovanja u zapošljavanju u takvim okolnostima. Relevantni podaci prema kojima se mogu identifikovati takvi poslodavci već postoje i mogu se jednostavno pregledati ili preuzeti na internet prezentacijama Inspektorata za rad, Narodne banke Srbije i Poreske uprave.

3. Kada je reč o uređenju do sada nereguliranih aktera na tržištu rada, pomenuta tri sistema koja bi se morala urediti otvaraju niz pitanja, među kojima su najvažnija:

- ◆ *Sistem registracije i dozvola.* Jasno je da se poslovi zapošljavanja mogu obavljati samo ukoliko su ispunjeni određeni standardi od strane subjekta koji tim poslovima želi da se bavi. Ono što bi se svakako moralo tražiti kao primarno, jeste da je subjekt registrovan u Agenciji za privredne registre, za neku delatnost koja je iz oblasti zapošljavanja. Dosadašnja iskustva gde akteri na tržištu rada nemaju registrovanu delatnost iz oblasti zapošljavanja iako se njome faktički bave, kao i kada se delatnost zapošljavanja prikriva registracijom neke druge delatnosti (kao u slučaju internet portala za zapošljavanje), neprihvatljivo je stanje koje se zakonom mora urediti. Kada je reč o sistemu dozvola, postoje dva pristupa rešavanju ovog izazova. Prvi je da se svim akterima izdaju opšte dozvole koje bi se odnosile na sve poslove zapošljavanja. Oni se naravno ne bi nužno bavili svim takvim poslovima, ali ne bi postojale prepreke, kada se jednom izvrši registracija i dobije dozvola, da svoju delatnost prošire bez dodatnih administrativnih procedura. Drugi pristup podrazumeva da se dozvole izdaju samo za određene poslove iz domena zapošljavanja. Subjekti koji dobiju dozvolu bi morali da se dodatno obrate nadležnom Ministarstvu za rad u slučaju da žele svoju dozvolu da prošire (odnosno pribave dodatnu dozvolu) za poslove kojima se do tada nisu bavili. Iako se drugi pristup čini birokratizovanim i potencijalno nepotrebnim i neefikasnim, on je zapravo jedini racionalan, pre svega imajući u vidu uslove koje potencijalni nosioci poslova zapošljavanja moraju da ispune. Ukoliko bi dozvola bila jedinstvena, oni bi morali u trenutku prijavljivanja za dozvolu da kumulativno ispunjavaju sve uslove, što nije niti racionalno, ni moguće tražiti u velikoj većini slučajeva (na primer, od subjekta koji se prijavljuje za dozvolu za

posredovanje u zapošljavanju ne može se očekivati da ispunjava uslove za obuku OSI). Zbog toga je pristup sa više vrsta dozvola jedini preporučen. Kako će te vrste dozvola izgledati i koje uslove će neko morati da ispuni da bi dobio određenu vrstu dozvola, zavisi od podele poslova zapošljavanja u samom zakonu.

- ◆ *Sistem saradnje.* Neophodno je raditi na utvrđivanju i povećanju kapaciteta nosilaca poslova zapošljavanja, koji su prepoznati zakonom i koji su na opisan način došli do dozvole za obavljanje određenih poslova. U tom smislu se zakonom mora stvoriti obaveza (a ne mogućnost, kao do sada) NSZ da određene poslove delegira onim nosiocima poslova zapošljavanja koji za to izraze svoje interesovanje. Kao što je opisano u uporednopravnom delu ove analize, kao i Ex post analizi, postoji niz modaliteta kako se ovo partnerstvo može uspostaviti, a koji se uglavnom svode na objavljivanje javnih poziva za dodelu koncesija i za sprovođenje mera APTR.
- ◆ *Sistem izveštavanja i nadzora nad radom.* U zavisnosti od modela dozvola koji bude uspostavljen, svakako je nužno razviti i model nadzora i izveštavanja. Izveštavanje može biti povereno Ministarstvu za rad, ali i NSZ, imajući u vidu da će se tako na jednom mestu stvarati slika o celokupnom tržištu rada, realnoj ponudi i potražnji poslova, kao i kreirati mogućnost za dublje analitičke poduhvate kada je reč o prilagođavanju ponude aktuelnom stanju na tržištu rada. Kada je reč o nadzoru, sistem dozvola će svakako biti u nadležnosti Ministarstva za rad, pa je ono viđeno i kao primarni kontrolor rada svih nosilaca poslova zapošljavanja. Ne treba međutim izgubiti iz vida međusektorsku prirodu delovanja nosilaca poslova zapošljavanja, pa se u tom smislu mora koordinisati sistem nadzora koji spada u nadležnosti više ministarstava (kao što su Ministarstvo privrede za oglašavanje i Ministarstvo unutrašnjih poslova prilikom zapošljavanja stranih državljana). Posebno bi trebalo preispitati obaveze NSZ prema Ministarstvu za rad, u skladu sa Ex post analizom i posebnim delom u okviru ove analize.

### 5.2.3 Zapošljavanje domaćih državljana u inostranstvu

Prilikom uređenja zapošljavanja domaćih državljana u inostranstvu, možemo se rukovoditi rešenjem iz hrvatskog zakonodavstva, kojim je predviđeno da su pravna i fizička lica koja obavljaju poslove u vezi sa zapošljavanjem dužna da ministarstvu nadležnom za rad dostavljaju statističke podatke o obavljanju poslova iz oblasti zapošljavanja. Kada pravna i fizička lica koja obavljaju poslove u vezi sa zapošljavanjem obavljaju poslove posredovanja za zapošljavanje u inostranstvu, dužna su da ih obavljaju u saradnji sa nadležnim organima pojedinih država, kao i da upoznaju lica za koja posreduju o uslovima života i rada, pravima i obavezama po osnovu rada i drugim bitnim elementima zakonitosti rada i uslova rada. Ona snose odgovornost

prema licima za koje su posredovali za rad u inostranstvu, za zakonitost njihovog zapošljavanja i rada saglasno zakonodavstvu zemlje u kojoj posreduju i da snose troškove prevremenog povratka lica za koje su posredovale ako je taj povratak uzrokovan nezakonitim zapošljavanjem ili radom. Dužni su i da licima za koja su posredovale u inostranstvu pruže svu potrebnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava po osnovu rada nakon povratka sa rada u inostranstvu.

#### 5.2.4 Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji

Da bi tržište rada bilo u potpunosti regulisano jednim krovnim zakonom, potrebno je utvrditi položaj i ulogu nosilaca poslova zapošljavanja u odnosu na strance koji se zapošljavaju u Republici Srbiji, imajući u vidu rešenja koja su predložena izmenama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca u 2023. godini.<sup>64</sup>

Kada je reč o NSZ, prevashodno je potrebno naglasiti obavezu koja postoji prema Zakonu o zapošljavanju stranaca, da se u postupku dobijanja jedinstvene dozvole vrši procena ispunjenosti uslova za zapošljavanje stranca, uključujući i posebne slučajeve zapošljavanja stranaca, kao i regionalni test tržišta rada. Ove obaveze su regulisane posebnim zakonom i biće dalje razrađene podzakonskim aktima. Imajući u vidu prethodnu praksu, kao i dosledno sprovođenje ideje o jedinstvenom regulisanju tržišta rada krovnim zakonom, potrebno je uputiti na odredbe posebnih zakona.

Potom, potrebno je ukazati da strani radnici mogu ostvarivati prava po osnovu nezaposlenosti, kao i iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti (ovo je već uređeno Zakonom o zapošljavanju stranaca, ali bi se budućim zakonom o tržištu rada moglo urediti detaljnije).

Potrebno je ukazati na činjenicu da se strancima koji uspešno prođu postupak dobijanja jedinstvene dozvole moraju obezbediti identični uslovi rada koje poseduju domaći državljani, kao i da stranci mogu nakon zapošljavanja da ostvare sva prava po osnovu rada, kao i domaći državljani. Potrebno je ukazati i na poseban status stranaca kojima je prestao radni odnos ili radno angažovanje, a kojima prema novom zakonskom rešenju ne prestaje automatski jedinstvena dozvola ukoliko pronađu novo zaposlenje u roku od 30 dana.

Kada je reč o nosiocima poslova zapošljavanja u privatnom sektoru, trebalo bi urediti obaveze koje se odnose na posredovanje u zapošljavanju stranaca i pružanje drugih usluga strancima povodom zapošljavanja. Kao i kod zapošljavanja domaćih državljana u inostranstvu, mogla bi se uvesti odgovornost posrednika u zapošljavanju za zakonitost zapošljavanja, odnosno zakonite uslove rada stranih radnika.

#### 5.2.5 Nadzor ministarstva za rad nad NSZ i drugim nosiocima poslova zapošljavanja

Moguće je načiniti nekoliko preporuka kvalitetnije patele mehanizama kojima se nadzor može vršiti, odnosno preciziranjem određenih postojećih mehanizama nadzora. Pretpostavka za sprovođenje efikasnog nadzora je utvrđivanje hijerarhijskog odnosa akata u oblasti zapošljavanja, a koje donosi Vlada RS, Ministarstvo za rad i NSZ.

1. ZoZ predviđa da izveštaje o dokumentima u oblasti zapošljavanja podnose: Ministarstvo za rad za strategiju i akcione planove zapošljavanja (član 37.), organi Autonomne pokrajine i lokalne samouprave za planove zapošljavanja (član 40. i 41.) i NSZ za sporazum o učinku (član 42.). Pored toga, Upravni odbor NSZ podnosi izveštaj o radu NSZ (član 13. i 14) pri čemu polugodišnji izveštaj o radu podnosi Ministarstvu, a godišnji Vladi RS. ZoZ ne propisuje elemente koje treba da sadrže navedeni izveštaji, niti se, osim u slučaju Sporazuma o učinku, navodi svrha u koju će biti korišćeni – ovo pitanje trebalo bi rešiti zakonskom odredbom. Takođe, trebalo bi uvesti u zakon eksplicitnu odredbu prema kojoj NSZ ne bi mogla da donosi samostalne odluke koje su suprotne od usvojenih akata Vlade Republike Srbije i Ministarstva za rad (ovo se podrazumeva, ali je očigledno potrebno naglasiti imajući u vidu dosadašnju praksu).

2. Sporazum o učinku NSZ uređen je članom 42. ZoZ i stiče se utisak da nije lociran u okruženju pitanja kojima bi trebalo da pripada. Naime, aktivna politika zapošljavanja je deo javnih politika u oblasti zapošljavanja: strategije zapošljavanja i akcionog plana kojim se operacionalizuju strateški ciljevi i mere. Akcioni plan zapošljavanja je osnova za izradu programa rada NSZ, a sporazum o učinku instrument za merenje učinka NSZ u odnosu na ciljne vrednosti postavljene u akcionom planu. Međutim u ZoZ program rada NSZ nije prepoznat kao planski dokument koji proizlazi iz strateških dokumenata, niti određen njegov sadržaj i elementi. Nadalje, nije uspostavljena veza između programa rada i sporazuma o učinku, tako da se u programima rada ne navode pokazatelji učinka koji su ključni za procenu rada NSZ. Stavom 4. ovog člana navedeno je da stepen ostvarenosti učinka utvrđenog Sporazumom predstavlja osnov za ocenu realizacije aktivne politike zapošljavanja od strane NSZ. Osim ove načelne odredbe, nije dovoljno jasno određeno ko ocenjuje stepen realizacije aktivne politike, osim ako se zaključak ne izvodi iz tačke 6) stava 3. koji uređuje podnošenje redovnih mesečnih, tromesečnih i godišnjih izveštaja (i vanrednih izveštaja – kada je to potrebno) NSZ Ministarstvu za rad, što bi moglo da znači da ono donosi ocenu. Nije utvrđeno ni šta su posledice te ocene. Takođe, smisao postojanja ovakvog sporazuma nije sasvim jasna, budući da je akcionim planom predviđeno koje mere i aktivnosti NSZ treba

<sup>64</sup> U trenutku izrade Ex ante analize oba zakona su se nalazila u statusu predloga zakona, u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

da sprovodi, a na osnovu izveštaja je moguće proceniti stepen njihove realizacije, odnosno učinak NSZ. Smisao bi svakako mogao biti da se procenjuju efekti rada NSZ. To se međutim može uraditi preko *outcome* indikatora, a ne preko *output* indikatora koji su postavljeni u akcionom planu. Problem predstavlja činjenica da NSZ nema sistem upravljanja učinkom, pa se stoga dolazi do zaključka da nema smisla ni sporazum o učinku.<sup>65</sup>

3. U strukturi NSZ ne postoji nadzorni odbor, dok je sastav Upravnog odbora smanjen u sklopu „racionalizacije“ njenog organizovanja. Upravni odbor je prema članu 12. ZoZ sačinjen od sedam članova, koje bira Vlada Republike Srbije. Četiri člana i predsednik Upravnog odbora biraju se na predlog ministra nadležnog za rad i zapošljavanje, a tri na predlog Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije.<sup>66</sup> Ne postoje ograničenja u predlaganju, odnosno izboru članova Upravnog odbora, što je loše rešenje jer potencijalno vodi postavljanju kadrova koji ne moraju biti stručni za poslove zapošljavanja, niti imaju posebnu obavezu da odgovaraju za svoj rad nadležnom ministarstvu. Na ovaj način se gubi institucionalna veza između ministarstva nadležnog za poslove zapošljavanja i NSZ, kao i mogućnost vršenja stručnog nadzora nad radom NSZ. Odredbe iz člana 14. ZoZ, prema kojima je Upravni odbor dužan da podnosi polugodišnje i godišnje izveštaje ministarstvu dobrodošle su, ali ne mogu garantovati efikasan nadzor nad radom NSZ, kao ni efikasnu reakciju na uočene nepravilnosti u radu NSZ od strane ministarstva. Ne može se reći ni da se stručni nadzor može efikasno vršiti kroz funkciju direktora NSZ, budući da ovo lice postavlja Vlada Republike Srbije. Za razliku od članova Upravnog odbora, direktor mora imati visoku stručnu spremu i najmanje devet godina rada u struci, kao i prethodno iskustvo u oblasti zapošljavanja (član 15. ZoZ). Sama činjenica da je za svoj rad odgovoran Vladi, a ne ministarstvu, ukazuje međutim da ne postoji direktna linija odgovornosti za stručnost rada, kao i za rad celokupne NSZ prema ministarstvu kojem su povereni poslovi zapošljavanja – ovo samo pojačava utisak nepostojanja adekvatnog direktnog stručnog nadzora. U cilju adekvatnijeg nadzora Ministarstva za rad nad radom NSZ, potrebno je izmeniti odredbu člana 12. stava 3. tako da se za ove članove Upravnog odbora zahteva da budu zaposleni u Ministarstvu za rad i druga stručna lica koja poseduju profesionalno iskustvo u poslovima zapošljavanja, odnosno specijalizovana su za oblast rada i zapošljavanja. U tom smislu, ona bi morala ispuniti uslove da poseduju odgovarajuće radno iskustvo na poslovima zapošljavanja – može se primeniti isti kriterijum kao kod izbora direktora NSZ

(član 15. stav 3. ZoZ) uz dopunu da bi trebalo precizirati i dužinu prethodnog iskustva na poslovima zapošljavanja (na primer, pet godina), ili se može preuzeti kvalitetno rešenje koje se odnosi na članove upravnog odbora Agencije za kvalifikacije u Zakonu o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije<sup>67</sup>, kojim je predviđeno da u Upravni odbor može biti imenovano lice koje ispunjava uslove za prijem u radni odnos u državni organ, poseduje visoko obrazovanje i najmanje devet godina radnog iskustva na poslovima iz jedne ili više oblasti iz nadležnosti Agencije, kao i koje nije zaposleno u Agenciji.<sup>68 69</sup>

4. Akcionim planovima zapošljavanja utvrđuju se mere aktivne politike zapošljavanja, kao i broj nezaposlenih koji će biti uključen u pojedine mere aktivne politike zapošljavanja. Finansijskim planom NSZ kojeg donosi Upravni odbor utvrđeni su i rashodi za mere aktivne politike zapošljavanja (rashodi za program 0803) pri čemu se raspored i korišćenje sredstava za programsku aktivnost 0006 – Programi i mere aktivne politike zapošljavanja – vrši na osnovu odluke Upravnog odbora NSZ, dok se raspored i korišćenje sredstava za programsku aktivnost 0007 – Programi i mere za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom iz dotacija budžeta RS – vrši prema posebnom aktu Vlade Srbije. Dok je ZoZ predviđeno da o korišćenju sredstava odlučuje Upravni odbor (član 13. stav 1. tačka 5), Statut NSZ predviđa nadležnost direktora NSZ za odlučivanje o odobravanju sredstava po merama aktivne politike zapošljavanja (član 21. stav 1. tačka 11). Iako je Ministarstvo za rad prema članu 37. ZoZ nadležno za upravljanje pripremom i sprovođenje Strategije i Akcionog plana i koordinira, usmerava i nadgleda rad svih subjekata koji učestvuju u njihovom sprovođenju, NSZ kao jedan od ključnih aktera nema obavezu da od Ministarstva za rad zatraži saglasnost i priloži obrazloženje za odstupanja u broju uključenih u pojedine mere aktivne politike zapošljavanja, a do kojih dolazi na osnovu odluke Upravnog odbora o rasporedu i korišćenju sredstava za programsku aktivnost 0006.<sup>70</sup> Morala bi se rešiti situacija prema kojoj NSZ, kao jedan od ključnih aktera na tržištu rada, nema obavezu da od Ministarstva za rad zatraži saglasnost i priloži obrazloženje za odstupanja u broju uključenih u pojedine mere aktivne politike zapošljavanja, a do kojih dolazi na osnovu odluke Upravnog odbora o rasporedu i korišćenju sredstava za ove programske aktivnosti – u tom smislu je potrebno izmeniti relevantne odredbe ZoZ i pojačati nadzornu komponentu Ministarstva za rad, odnosno odgovornost NSZ za ovakvu vrstu izmena u realizaciji mera aktivne politike zapošljavanja.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>66</sup> Predstavnici sindikata su na fokus grupi izneli argument da bi u Nadzornom odboru trebalo biti više članova koje imenuju sindikati, imajući u vidu da jedino radnici plaćaju doprinose iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

<sup>67</sup> Službeni glasnik RS, br. 27/2018, 6/2020 i 129/2021 – dr. zakon.

<sup>68</sup> Član 17. Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije.

<sup>69</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>70</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>71</sup> Videti: *Ex post*.

5. Kada je reč o Inspektoratu za rad kao funkcionalnom delu Ministarstva za rad, može se predvideti vršenje nadzora nad ostalim nosiocima poslova zapošljavanja na komplementaran način sa Ministarstvom za rad, kao što se to čini nad agencijama za privremeno zapošljavanje<sup>72</sup>, a naročito na način kako je predviđeno Zakonom o zapošljavanju stranaca<sup>73</sup>.

6. Nadzor nad ostalim nosiocima poslova zapošljavanja bi takođe trebalo da vrši Inspektorat za rad u domenu svojih opštih nadležnosti (u skladu sa prethodnom tačkom), dok u pogledu ostalih aktivnosti na tržištu rada koje nosilac sprovodi u okviru sporazuma sa NSZ ili na drugi način (ispunjenost uslova za pružaoce usluga, odnosno realizatore mera, kvalitet pruženih usluga) nadzor može vršiti posebna organizaciona jedinica (odsek) Ministarstva za rad. Svakako bi trebalo razmišljati o povećanju personalnih kapaciteta kako inspekcije rada, tako i Ministarstva za rad, da bi ovaj nadzor mogao biti adekvatno i efikasno primenjen.

### 5.2.6 Evidencije u oblasti zapošljavanja

Kada je reč o evidencijama u oblasti zapošljavanja, moguće je preporučiti nekoliko izmena postojećeg pravnog okvira.

1. NSZ ne vodi evidenciju o obvezniku doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, već preuzima podatke od CROSO, tako da ne postoji razlog za postojanje ove evidencije.

2. Kako bi se omogućila procena efektivnosti i efikasnosti mera APTR, potrebno je uvesti evidenciju o učesnicima mera APTR, kao i evidenciju o korisnicima sredstava namenjenih za mere APTR, koja će uključivati sve pravne i fizičke osobe koje su korisnici javnih sredstava.

3. Sadržaj posebnih evidencija je identičan evidenciji o nezaposlenom licu, tako da ne postoji razlog za vođenje ovih evidencija.

4. Nezaposleni se briše sa evidencije ako bez opravdanog razloga ne izvršava svoje obaveze prema NSZ. Ove okolnosti uređene su članom 87. ZoZ i čini se da su postavljene preširoko, kao i da nisu usmerene na rešavanje osnovnog interesa zbog kojeg se nezaposleno lice obratilo NSZ. Dodatni argument za takvu tvrdnju je odredba iz člana 89. prema kojoj lice brisano sa evidencije ne može da bude ponovo uvedeno u evidenciju u narednih šest meseci, odnosno devet meseci ako je u bilo korisnik naknade za slučaj nezaposlenosti, a istovremeno je radilo bez pravnog osnova. Radnopravni status tog lica nije dakle regulisan u skladu sa ciljem njegovog obraćanja NSZ, ali se svejedno ono sankcioniše i onemogućava da koristi usluge NSZ u određenom periodu. Pojedini razlozi za brisanje iz eviden-

cije su veoma diskutabilni. Na primer, iz zakonske odredbe može se izvući zaključak da odbijanje ponuđenog posredovanja nije uslovljeno time da je licu ponuđen odgovarajući posao, kako kada je reč o struci, odnosno obrazovanju, tako i kada je reč o drugim uslovima rada; u praksi se vrsta takvih poslova uređuje individualnim planom zapošljavanja, tako da postoji implicitna saglasnost nezaposlenog lica ali se to iz zakonske odredbe ne može videti i to rešenje bi se moralo precizirati u zakonskom tekstu. Dalje, postoji i sporno definisanje „odgovarajućeg zaposlenja“ iz člana 33. stav 2. ZoZ, o čemu je već bilo reči u prethodnom tekstu analize. Takođe, lice koje radi „na crno“, bez pravnog osnova odnosno potpisanog ugovora, često to čini samo da bi moglo da nešto zaradi u situaciji dok ne pronađe stalno zaposlenje. Rad bez zaključenog ugovora o radu ili radnom angažovanju isključiva je odgovornost poslodavca; ovim rešenjem se međutim odgovornost prebacuje na zaposlenog, što nikako nije realno kada se imaju u vidu faktičke pozicije i odnos snaga između radnika i poslodavca – svakako je minimalan faktički uticaj zaposlenog na režim u kojem će obavljati rad.<sup>74</sup>

5. Članom 88. ZoZ utvrđeno je da evidencija o nezaposlenom prestaje da se vodi, između ostalog, i zbog ostvarivanja prava na porodičnu penziju. Ovo rešenje nije logično jer je reč o licima koja su radno sposobna i koja nisu navršila radni vek. Na primer, ukoliko žena – udovica, prethodno nezaposlena, koja ima 53 godine života, ili muškarac – udovac, prethodno nezaposlen, koji ima 58 godina života, steknu pravo na porodičnu penziju, danom sticanja prava prestaje da se vodi evidencija o tim licima kao nezaposlenim, iako ona i dalje žele i mogu da rade. Česte su situacije kada iznos porodične penzije ne omogućava pristojan život, pa je to lice istovremeno i u ekonomskoj i socijalnoj potrebi za zaposlenjem. Opravdano se postavlja pitanje da li ova lica spadaju u kategoriju drugih lica koja traže zaposlenje i zašto bi se ona brisala sa evidencije? Ona mogu i spremna su da rade. Pored toga, isplata porodične penzije se ne obustavlja u slučaju kada korisnik penzije ostvaruje ugovorenu naknadu na mesečnom nivou u iznosu nižem od najniže osnovice u osiguranju zaposlenih, važeće u momentu uplate doprinosa.<sup>75</sup>

6. Član 88. ZoZ treba dopuniti u delu koji se odnosi na lice koje traži promenu zaposlenja i drugo lice koje traži zaposlenje (stav 2.). Naime, evidencija o licu koje traži promenu zaposlenja prestaje da se vodi ako se ispune uslovi iz stava 1. tačka 1) (ukoliko se odjavi sa evidencije) i tačke 4–9) ovog člana (ukoliko lice ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju ili ostvari pravo na porodičnu ili invalidsku penziju, u skladu sa zakonom; navršši 65 godina života; postane potpuno nesposobno za rad u skladu sa zakonom; stupi na izdržavanje kazne zatvora, izrečene mere

<sup>72</sup> Zakon o agencijskom zapošljavanju, Službeni glasnik RS, br. 86/2019, član 34.

<sup>73</sup> Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019, član 33.

<sup>74</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>75</sup> Videti: *Ex post*.

bezbednosti, vaspitne ili zaštitne mere, u trajanju dužem od šest meseci; strancu prestane odobrenje za stalni ili privremeni boravak; u slučaju smrti). Evidencija o drugom licu koje traži zaposlenje takođe prestaje da se vodi ako se ispune uslovi iz stava 1. tačka 1) i tačke 4–9). ovog člana, ali u ovom rešenju nedostaje situacija u kojoj se prestanak evidencije vezuje za okolnosti iz tačke 2) ovog stava (kada lice zasnjuje radni odnos, ili započne osiguranje po drugom osnovu u skladu sa zakonom). Naime, drugo lice koje traži zaposlenje ukoliko zasnjuje radni odnos ili započne osiguranje po drugom osnovu ne može se u skladu sa članom 3. ovog zakona smatrati drugim licem.<sup>76</sup>

### 5.2.7 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti

U okviru oblasti osiguranja za slučaj nezaposlenosti, trebalo bi izvršiti više intervencija kako bi se sistem učinio svrsishodnijim. Nizak obuhvat i izuzetno nizak iznos naknade za slučaj nezaposlenosti, čine da on postoji samo nominalno, dok u stvarnosti ne ostvaruje osnovnu funkciju zbog koje je uveden: pružanje kratkoročne podrške nezaposlenom licu, na osnovu prethodnih davanja lica kojima je on takvu podršku obezbedio, kako bi lakše u finansijskom smislu, premostio period do novog zaposlenja.

1. Odredba člana 66. ZoZ koja se odnosi na potreban staž osiguranja da bi lice ostvarilo pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti, može se pojednostaviti tako da se zahteva staž u trajanju od najmanje 12 meseci u poslednjih 18 meseci, pre prestanka osiguranja.

2. Obuhvat osiguranja za slučaj nezaposlenosti je suviše uzak, zbog rešenja iz člana 67. stav 1. ZoZ. U tom smislu bi se kao korisnici prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti mogli naći i oni osiguranici kojima su radni odnos ili radno angažovanje prestali po raznim osnovama. Nesumnjivo je, na osnovu prikupljenih mišljenja tokom procesa intervjuja i fokus grupa, da se ova prava moraju utvrditi i onima koji su radni odnos prekinuli sporazumno, odnosno zaključenjem sporazuma o prestanku radnog odnosa u smislu člana 177. Zakona o radu. Sasvim je jasna logika ovakvog rešenja. Sa jedne strane, u sudskoj praksi radnih sporova sve češće se mogu uočiti sporovi u kojima bivši zaposleni tuže svoje poslodavce jer su bili prinuđeni na potpisivanje sporazuma o prestanku radnog odnosa ili davanje otkaza poslodavcu mimo svoje volje. Nije nepoznata ni praksa da poslodavci čuvaju ove dokumente potpisane od strane zaposlenog još prilikom zaključenja ugovora o radu, koji im služe kao ucenjivački potencijal i koji se „aktiviraju“ u trenutku kada poslodavac smatra da je to neophodno, nezavisno od volje zaposlenog. Iako je ovakva praksa nezakonita prema Zakonu o radu, i zaposlenom je na raspolaganju sudska zaštita (pokretanje radnog spora) kao pravno sredstvo, ne vidi se zašto bi on morao da bude uskraćen za ostvarivanje prava

za slučaj nezaposlenosti. Takođe, nezavisno od zakonitosti načina na koji je radni odnos prestao, sporazumom ili na inicijativu zaposlenog, svakako je teško poverovati da bi se neki zaposleni odlučio na zloupotrebu ovog prava, budući da je naknada koju će dobijati za slučaj nezaposlenosti uvek po pravilu značajno niža od zarade koju je do tada dobijao. Preporuka za korekciju jeste da pravima za slučaj nezaposlenosti budu obuhvaćeni pre svega svi zaposleni kojima radni odnos prestane sporazumno, kao i oni koji su radni odnos prekinuli na svoju inicijativu, usled: novog zaposlenja koje se nije realizovalo; nezakonitog ponašanja poslodavca povodom kojeg je pokrenut radni spor; hronične bolesti koja je dovela do nemogućnosti ili otežanog obavljanja poslova kod poslodavca; potrebe za negom bolesnog člana domaćinstva; preseljenja poslodavca u novo mesto rada na koje ga zaposleni nije želeo pratiti; kao i u nekim drugim slučajevima koje je moguće razmotriti, a kojima je zajedničko da zaposleni ima objektivni i opravdan razlog zašto je inicirao prestanak radnog odnosa. Takođe, ideja da se podaci o osnovu prestanka osiguranja preuzimaju iz CROSO je označena kao prihvatljiva od strane NSZ, ali je istaknuto da su u praksi brojna neslaganja između akta koji je osnov prestanka osiguranja i šifre osnova prestanka osiguranja evidentirane u CROSO.

3. Kada je reč o članu 67. stavu 2. ZoZ kojim je uređeno da zaposleni kome prestane radni odnos njegovom krivicom mora ponovo ostvariti uslove iz člana 66. ZoZ da bi ostvario prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, nije postavljen racionalno i potencijalno je diskriminatoran jer ne postoji objektivno opravdanje za različit tretman ovih radnika, odnosno za potrebu da oni svoj staž osiguranja ostvare u dvostruko većem trajanju od ostalih radnika.<sup>77</sup> Ovo u praksi znači da radnik koji je dao otkaz kod poslodavca kako bi prešao na rad kod drugog poslodavca, da bi mu zatim prestao radni odnos u skladu sa članom 67. ZoZ, ipak neće moći da ostvari prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti ako kod novog poslodavca nije imao bar 12 meseci staža osiguranja, bez obzira na staž osiguranja koji je ostvario kod prethodnog poslodavca. Jako je teško zamisliti radnika koji namerno daje otkaz kod poslodavca, samo da bi prešao kod drugog poslodavca, a da pri tome zna da će mu kod drugog poslodavca ubrzo prestati radni odnos. Drugim rečima, potencijal za zloupotrebu u ovom slučaju gotovo da ne postoji, a istovremeno ni racionalno obrazloženje za razlikovanje radnika u ove dve situacije. Predlog NSZ je da se period osiguranja koje lice mora ostvariti posle prestanka osiguranja iz razloga koji uključuje volju ili krivicu zaposlenog skрати na šest meseci. Iako ovo podrazumeva bolji položaj radnika nego u postojećem zakonskom rešenju, negativne posledice različitog tretmana lica i dalje postoje, jer se od njega traži nešto što se inače ne bi tražilo od radnika

<sup>76</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>77</sup> Istovremeno, na osnovu nalaza iz *Ex post* analize, jasno je da je broj lica koji se kvalifikuju za primenu ovog člana po osnovu odluke Vlade godinama unazad minimalan.

kojem je radni odnos prestao, a da nije pre toga menjao poslodavca. Otuda je preporuka da se ova odredba briše.

4. Kao staž osiguranja smatra se period vremena koji je osiguranik proveo na određenom ugovoru, bez obzira na to da li je poslodavac uplatio doprinose za taj period. Naime, jasno je da radnik (zaposleno ili radno angažovano lice po ugovoru koji pretpostavlja uplatu doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti) nema nikakav uticaj na to da li poslodavac uplaćuje ovu vrstu doprinosa (ili doprinose uopšte), kao i da najčešće ne može ažurno tu činjenicu ni proveravati (niti je dužan da čini tako nešto). Imajući u vidu da je za redovnu uplatu doprinosa nadležna Poreska uprava Ministarstva finansija, ne bi trebalo da osiguranik snosi posledice propuštanja vršenja ove vrste nadzora od strane državnog organa. Ovo se odnosi samo na one osiguranike koji nisu obveznici uplate doprinosa (kao što su preduzetnici, osnivači i članovi privrednih društava).

5. Sistem određivanja naknade za slučaj nezaposlenosti nije utvrđen na racionalan način. Stepenn zamene zarade koju je nezaposleno lice ostvarivalo dok je uplaćivalo doprinose za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i naknade za slučaj nezaposlenosti među najnižima je u Evropi, a ova lica su u riziku od siromaštva.<sup>78</sup> Iznos naknade bi se dakle morao povećati, i to prema racionalnim parametrima održavanja sličnog kvaliteta života u prvim mesecima nezaposlenosti (što bi podrazumevalo naknadu u visini od bar dve trećine prosečne osnovice na koju su plaćani doprinosi za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i apsolutni minimum iznosa naknade na granici minimalne zarade). Moguće je primeniti sistem koji je prisutan u najvećem broju evropskih država, da se naknada utvrđuje prema poslednjoj primljenoj zaradi ili prema proseku zarada koje je lice primilo pre prestanka radnog odnosa. Mnoge države poznaju i postepeno smanjenje ovog iznosa naknade, čime se nezaposleno lice na neki način stimuliše da se aktivnije uključi u traženje posla. Novo rešenje izvesno treba primeniti, tim pre što se od prikupljenih sredstava od osiguranja za slučaj nezaposlenosti za novčanu naknadu isplati samo deo. Primera radi, u 2021. godini prihodi od osiguranja za slučaj nezaposlenosti bili su 17,2 milijarde dinara, a za novčanu naknadu je isplaćeno 9,5 milijardi odnosno svega 55% prihoda. Dodatno, ta se sredstva nisu prelila u iznos predviđen za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja, što bi

bilo od značaja upravo i za podršku licima koja su ostala bez posla i koja, s obzirom na promene na tržištu rada, moraju da se opreme novim znanjima i veštinama kako bi bili konkurentniji na tržištu rada.<sup>79</sup> Prema stavovima NSZ, potrebno je zadržati postojeći koncept utvrđivanja visine novčane naknade, uz povećanje nominalnog iznosa. Pri tome, osnovica osiguranja treba da bude osnovica na koju su obračunati i u bazi CROSO evidentirani podaci, čime bi se stvorila pretpostavka da se ovi podaci u pravilu preuzimaju elektronskim putem iz službene evidencije CROSO.

6. Trebalo bi razmišljati o tome da prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti traju duže za određene kategorije, kao i da iznos naknade bude uvećan ukoliko primalac naknade ima izdržavana lica. Pored toga, iako je rešenje iz člana 73. (slučajevi kada se nastavlja isplata novčane naknade) generalno dobro, mogu se predložiti dve značajne dopune. Prvo, prema sadašnjem rešenju, trudnice koje su privremeno sprečene za rad usled održavanja trudnoće, imaju mogućnost produženja samo do 30 dana, dok produženje traje tokom celog perioda korišćenja porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta. Trebalo bi razmisliti da se i trudnicama omogući produženje za sve vreme trajanja privremene sprečenosti za rad, jer je u pitanju realizacija iste zaštitne funkcije produženja korišćenja naknade radi zaštite materinstva. Drugo, trebalo bi razmisliti da se omogući produženje i onim licima koja su privremeno sprečena za rad usled teške bolesti (na primer, obolelima od karcinoma), u istom cilju postizanja minimalne zaštite u periodu u kojem ne mogu da ostvare svoje pravo na rad iz objektivnih zdravstvenih razloga.

7. NSZ je u konsultativnom procesu konstatovala da u praksi problem nastaje kod utvrđivanja činjenica o dužini staža osiguranja za lica kojima potencijalno nedostaje do dve godine do ispunjavanja prvog uslova za penziju. U tom smislu je predloženo da se ovaj uslov vezuje isključivo za starosnu penziju koja se određuje prema godinama života, a ne i staž osiguranja, imajući u vidu činjenicu da se radi o starijoj i teže zapošljivoj kategoriji, a postupak pred Nacionalnom službom ne bi zahtevao prethodnu proveru u FPIO.

<sup>78</sup> Videti: *Ex post*.

<sup>79</sup> Videti: *Ex post*.

## 6. Identifikovanje opcija

### Koje su moguće regulatorne ili neregulatorne opcije kojima se postižu ciljevi i rešavaju problemi?

Potencijalne opcije koje se mogu primeniti su sledeće:

#### OP 0) „Status quo“ opcija (izostanak intervencije)

Imajući u vidu promene koje su nastupile na tržištu rada, a koje se odnose na kvalitativno drugačije funkcionisanje i potpuno drugačije parametre u odnosu na period donošenja važećeg zakona, ova opcija svakako nije zadovoljavajuća. Kompleksnost i broj izmenjenih okolnosti ukazuje na to da je postojeći normativni okvir nedovoljan i da u njemu nisu prepoznati važni elementi koji trenutno oblikuju tržište rada. Neki od najvažnijih su svakako potpuna promena ponude i tražnje za radnicima u odnosu na period pre 15 godina, digitalizacija poslova zapošljavanja, pojava niza novih aktera koji se faktički bave poslovima zapošljavanja. Bez normiranja ovih okolnosti, kao i drugih koje su predmet ovog dokumenta i Ex post analize efekata Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, nije moguće urediti tržište na rada na potpun i kvalitetan način.

#### OP 1) Neregulatorna opcija

Neregulatorna opcija uključuje primenu podsticajnih, informativno edukativnih ili institucionalno upravljačkih mera, bez izmena normativnog okvira. Ova vrsta intervencije je dobrodošla i potrebna, ali ne može biti jedina koja će biti primenjena u datim okolnostima. Naprotiv, neregulatorne mere mogu poslužiti kao komplementaran set sredstava za dodatnu intervenciju na tržištu rada, naročito kada je reč o pravima, obavezama i međusobnom odnosu nosilaca poslova zapošljavanja. One, međutim, ne mogu u potpunosti odgovoriti na izazove koji su postavljeni na tržištu rada, kao ni uticati na kvalitativne promene koje je nužno sprovesti.

#### OP 2a) Regulatorna opcija kroz izmene i dopune zakona

Ova opcija je svakako relevantna, kao što je istaknuto uz opciju komplementarne primene pratećih neregulatornih mera. Kvalitet i broj izmena koje su predložene, međutim, navodi na zaključak da je svrsishodnije pristupiti izradi novog zakonskog teksta, nego izmenama i dopunama postojećeg. Ukoliko bi se određivali prioriteta u normativnim intervencijama, sledeće mere bi mogle da predstavljaju osnov izmena i dopuna postojećeg zakona, bez usvajanja

novog zakonskog teksta:

- legalizacija i uređenje rada raznih pružalaca usluga u vezi sa zapošljavanjem koji su faktički prisutni na terenu, a nisu prepoznati legislativom ili ne podležu legislativi;

- uspostavljanje efikasnog sistema nadzora nad radom postojećih i novih pružalaca usluga u vezi sa zapošljavanjem koji bi imao za cilj decentralizaciju sistema pružanja usluga, podizanje kvaliteta usluga i veću dostupnost istih licima;

- osnaživanje zakonom institucionalne veze između Ministarstva za rad i NSZ, tako što će lica koja Ministarstvo za rad predlaže za članove UO NSZ biti predstavnici Ministarstva za rad sa odgovarajućim kompetencijama u oblasti zapošljavanja i rada, kao i da se reguliše pitanje realociranja budžetskih sredstava NSZ opredeljenih za pojedine programe;

- kreiranje zakonom obaveze minimalnog procenta izdvajanja za mere APZ u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima;

- usklađivanje mera i usluga sa Evrostat metodologijom;
- uređenje nacionalne standardne klasifikacije zanimanja;

- povećanje domašaja osiguranja za slučaj nezaposlenosti na osiguranike kojima radni odnos prestane zaključenjem sporazuma o prestanku radnog odnosa sa poslodavcem;

- povećanje stope zamene prethodnih primanja putem naknade za slučaj nezaposlenosti.

#### OP 2b) Regulatorna opcija kroz donošenje novog zakona

Opcija 2b) podrazumeva sve mere koje su predviđene opcijom 2a), ali i druge mere koje su pojašnjene u petom delu ove analize i koje su deo preporuka za buduće normiranje. Donošenje novog zakona kojim bi se tržište rada regulisalo na širi i potpuni način u skladu sa navedenim novonastalim okolnostima i koji bi sadržao odgovore na savremene izazove sa kojima se nosioci poslova zapošljavanja, poslodavci i radnici susreću, čini se kao najracionalnija opcija. Prema Jedinstvenim metodološkim pravilima za

izradu propisa<sup>80</sup> (u daljem tekstu: Pravila), donošenje izmena i dopuna postojećeg zakona vrše se kada propis treba uskladiti sa izmenama u pravnom sistemu ili izmenama u politici u određenoj oblasti ili ga treba prilagoditi stvarnim potrebama. Ukoliko se menja veći deo odredaba važećeg zakona, potrebno je doneti novi zakon koji će regulisati istu materiju, a stari zakon staviti van snage.<sup>81</sup> Na osnovu analize potreba za izmenama i dopunama postojećih pravila, kao i potrebe za kvalitativno drugačijim regulisanjem tržišta rada, čini se da je rešenje prema kojem se usvaja novi zakon nomotehnički prihvatljivije i svakako racionalnije. Ukoliko se primeni rešenje prema kojem je potrebno dati novi naziv zakonu koji bi regulisao oblast zapošljavanja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti, svakako je potrebno izraditi novi zakonski tekst.

Zainteresovane strane su podržale opciju izrade i usvajanja novog zakona kojim bi bilo regulisano tržište rada.

U pogledu procene veze između opcija sa jedne strane i uzroka problema i formulisanih ciljeva, sa druge strane, utvrđeno je:

1) Opcija „statusa quo“ (izostanka intervencije) ne zadovoljava uočene potrebe za postizanje formulisanih ciljeva, odnosno odgovora na uočene probleme i izazove.

2) Neregulatorna opcija se može koristiti kao dopunska mera. Ovom opcijom se ne može odgovoriti na sve uočene probleme i izazove, ali je svakako preporučljiva kao dodatna mera.

3) Regulatorne opcije mogu odgovoriti na uočene probleme i izazove, odnosno doprineti postizanju formulisanih ciljeva.

Kao što je već navedeno, dinamika izmena na tržištu rada, promena u pogledu ponude i tražnje za radnicima, veći uticaj i upliv radne snage iz inostranstva, digitalizacija poslova zapošljavanja i prepoznavanje novih aktera na tržištu rada koji se faktički bave poslovima zapošljavanja, kao i neregulisan odnos između svih normativnih i faktičkih nosilaca poslova zapošljavanja, čine nemogućim da se primeni opcija izostanka intervencije.

Izostanak intervencije onemogućava da se akteri poslova zapošljavanja prilagode okolnostima na tržištu rada. Kada je reč o nezaposlenim licima, ona će i dalje imati problem sa ostvarivanjem usluga zapošljavanja, kao i socijalne

podrške u stanju nezaposlenosti. Ovo se naročito odnosi na teže zapošljiva lica. Agencije za zapošljavanje neće moći da se pojave kao ugovarači poslova zapošljavanja u kojima će im partner biti Nacionalna služba za zapošljavanje. Veći deo tržišta rada će i dalje pripadati sivoj zoni, odnosno najveći deo ponude slobodnih poslova će se pojavljivati kod aktera na tržištu rada koji nisu zakonski prepoznati, niti poseduju odgovarajuće dozvole da se bave poslovima zapošljavanja (a time ne poseduju ni dokaze o kapacitetima da to čine, kao ni odgovornost za poslove koje faktički obavljaju van normativnog okvira).

Cilj nije moguće ostvariti isključivo primenom neregulatornih mera (podsticajnih, informativno edukativnih ili institucionalno upravljačkih mera), bez promene važećeg propisa. Neregulatorne mere se mogu primeniti ali isključivo kao komplementarne normativnoj intervenciji. Bez normiranja okolnosti na tržištu rada nije moguće ostvariti zacrtane ciljeve, odnosno adekvatno odgovoriti na uočene probleme i izazove.

Procena uticaja opcija na ciljne grupe je pokazala da:

1) Status quo opcija neće uticati na ciljne grupe, odnosno dugoročno gledano, uticaće negativno na njihovo pogoršanje položaja na tržištu rada.

2) Neregulatorna opcija može uticati na nezaposlene i poslodavce (u smislu inofrmisanja i edukacije o postojećim mogućnostima na tržištu rada i nosiocima poslova zapošljavanja, odnosno uslugama koje nude, kao i o pravima koja nezaposleni mogu ostvariti u oblasti zapošljavanja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti).

3) Regulatorne opcije (izmene i dopune postojećeg zakona, usvajanje novog zakona) će uticati na sve ciljne grupe. Poslodavci i nezaposlena lica će moći da koriste usluge koje su aktuelne i relevantne, imajući u vidu okolnosti na tržištu rada. Nacionalna služba za zapošljavanje će moći da sprovodi mere koje vode ka postizanju zacrtanih ciljeva u oblasti zapošljavanja. Agencije za zapošljavanje će imati priliku da postanu nosioci većeg broja poslova zapošljavanja, kroz ugovaranje poslova sa Nacionalnom službom za zapošljavanje. Ostali akteri na tržištu rada biće prepoznati kao nosioci poslova zapošljavanja i uvedeni u sistem licenciranja za poslove kojima se bave.

<sup>80</sup> Službeni glasnik RS, br. 21/2010.

<sup>81</sup> Član 47. stav 2. Pravila.



# 7. Procena uticaja različitih opcija

**U ovom odeljku su prikazani glavni socijalni, ekonomski i finansijski uticaji, kao i uticaj na osnovna prava, svake od opcija. Ni za jednu od opcija nisu identifikovani uticaji na životnu sredinu.**

## 7.1 Uticaj na ekonomiju

Izostanak intervencije (OP 0) neće imati uticaj na administrativne troškove poslovanja, ali može imati uticaj na operativne troškove poslovanja, a koji su vezani sa obezbeđivanje radne snage, naročito za najbrojniju grupu privrednih subjekata (mikro, mala i srednja preduzeća) koji raspolažu ograničenim resursima za regrutaciju i selekciju kandidata. Ovo se naročito odnosi na problem uparivanja ponude i tražnje na tržištu rada, koja će u ovom slučaju u potpunosti izostati. Posledično, privredni subjekti koji ne budu mogli da obezbede kvalitetnu radnu snagu, biće manje konkurentni. Nedovoljni finansijski i ljudski resursi za realizaciju mera APTR, za praćenje i evaluaciju tih mera, za posledicu imaju nizak obuhvat nezaposlenih merama APTR i neracionalno trošenje raspoloživih sredstava. OP 0 ima negativan uticaj na dostupnost i kvalitet usluga građanima, naročito onima iz ranjivih grupa stanovništva (ruralno stanovništvo, zaposleni koji su izgubili posao, zaposleni koji su u riziku od gubitka posla i nezaposleni sa faktorima otežanog zapošljavanja).

Neregulatorna opcija (OP 1) može imati ograničen domašaj na pojedine aspekte prepoznatih izazova na tržištu rada. Može se, na primer, raditi na intenziviranju postojećih zakonskih mogućnosti saradnje NSZ i agencija za zapošljavanje. Bez konkretnih predloženih izmena mala je verovatnoća da će agencije za zapošljavanje biti zainteresovane za tako nešto. Takođe, u takvu vrstu saradnje ne mogu biti uključeni ostali akteri na tržištu rada koji su trenutno normativno neprepoznati. Za ovu opciju važe i sve posledice koje su navedene za izostanak intervencije (OP 0).

Regulatorna opcija (OP 2) uticala bi na ekonomska kretanja eliminisanjem rizika i nedostataka koji su dati u okviru analize uticaja OP 0 i OP 1. Poslodavci kao korisnici usluga zapošljavanja bi ostvarili značajne uštede u postupcima regrutacije i selekcije radnika, dok bi uređenije tržište rada sa razvijenim merama povećanja konkurentnosti kandidata za posao i više subjekata koji pružaju usluge svakako

doprinelo porastu kvaliteta ponude radne snage. Akteri na tržištu rada imali bi periodične troškove radi sticanja ili produžavanja dozvola za bavljenje poslovima zapošljavanja, ali bi imali daleko značajniji finansijski podstrek za pružanje specijalizovanih usluga, kroz saradnju sa NSZ. NSZ bi, sa druge strane, mogla efikasnije da se fokusira na primenu mera APTR, na kojima bi radila sa efikasnijim korišćenjem postojećih resursa. Sa druge strane, regulatorna opcija podrazumeva neznatno povećanje administrativnih troškova zarade na teret poslodavaca koje se odnosi na reformu sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti (videti deo 7.3). Povećanje broja korisnika prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i iznosa naknade za slučaj nezaposlenosti, povećalo bi potrošnju nezaposlenih lica.

Regulatorna opcija (OP 2) uticala bi na povećanje administrativnih troškova zbog uvođenje doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti na teret poslodavca. Međutim, u ukupnim troškovima poslovanja njihov udeo je veoma nizak za većinu privrednih subjekata. Ilustracije radi, uvođenje doprinosa od 0,75% dovelo bi do porasta ukupnih troškova zarade za svega 0,6%. Sa druge strane, efikasne intervencije na tržištu rada bi doprinele smanjenju troškova poslovnih subjekata prilikom regrutacije i selekcije potrebnih radnika čime bi se povećala njihova konkurentnost. Uvođenje novih nosilaca poslova zapošljavanja smanjilo bi administrativno opterećenje NSZ i omogućilo bolje korišćenje postojećih resursa za sprovođenje mera APTR. Povećanje obuhvata i adekvatnosti davanja za osiguranje za slučaj nezaposlenosti dovelo bi do povećanja potrošnje nezaposlenih.

Takođe, u skladu sa predloženim sistemom licenciranja aktera na tržištu rada, postojala bi opšta dozvola za bavljenje aktivnostima na tržištu rada, kao i posebne dozvole za obavljanje specifičnih poslova u okviru ove delatnosti.

Troškovi izdavanja dozvole za agencije za zapošljavanje prema Zakonu o republičkim administrativnim taksama<sup>82</sup>, trenutno iznose:

<sup>82</sup> Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 51/2003 - ispr., 61/2005, 101/2005 - dr. zakon, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011 - usklađeni din. izn., 55/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 47/2013 - usklađeni din. izn., 65/2013 - dr. zakon, 57/2014 - usklađeni din. izn., 45/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 112/2015, 50/2016 - usklađeni din. izn., 61/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 3/2018 - ispr., 50/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 38/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 90/2019 - ispr., 98/2020 - usklađeni din. izn., 144/2020, 62/2021 - usklađeni din. izn., 138/2022 i 54/2023 - usklađeni din. izn., tarifni brojevi 205a i 205b.

- za rešenje koje se donosi po zahtevu za izdavanje dozvole za rad agenciji za zapošljavanje:

1) za izdavanje dozvole za rad pre početka obavljanja delatnosti zapošljavanja, otvaranja poslovne jedinice i u drugim slučajevima kada se utvrđuje ispunjenost svih uslova za rad propisanih zakonom 37.260 dinara; i

2) za produženje dozvole za rad i promenu sedišta 18.620 dinara.

- za polaganje ispita i za ponovno polaganje ispita za rad u zapošljavanju 9.580 dinara, s tim što se za ponovno polaganje posebnog dela ispita za rad u zapošljavanju plaća se 70% iznosa takse iz ovog tarifnog broja.

## 7.2 Uticaj na društvo

Izostanak intervencije (OP 0) neće imati uticaj na unapređenje položaja nezaposlenih na tržištu rada budući da stopa zapošljavanja lica sa evidencije NSZ stagnira u desetogodišnjem periodu. U pogledu rizika od siromaštva nezaposlenih verovatno je pogoršanje njihovog položaja zbog rasta troškova života. Rodne razlike na tržištu rada će perzistirati budući da je obuhvat merama APTR veoma nizak među nezaposlenima iz ranjivih grupa, a žene su natprosečno zastupljene u tim grupama. Slično tome, efekti neregulatorne opcije (OP 1), kako je već naglašeno, ne mogu biti suštinski, jer se njome ne prepoznaju nastale promene na tržištu rada i nove potrebe za regulisanjem.

Regulatorna opcija (OP 2) će uticati na povećanje zapošljavanja nezaposlenih sa evidencije boljim targetiranjem osoba sa otežanim faktorima zapošljivosti kroz povećanje učešća NSZ na tržištu slobodnih poslova, izbor mera koje imaju najveće neto efekte na zapošljavanje, a na osnovu sprovođenja redovnih evaluacija. Očekivan je pozitivan uticaj na smanjenje siromaštva nezaposlenih kroz povećanje obuhvata i iznosa naknade za nezaposlenost. Budući da regulatorne izmene treba da doprinesu doslednoj primeni pravila o prioritetnom uključivanju u mere APTR dugoročno nezaposlenih i osoba za višestrukim faktorima otežane zapošljivosti, očekuje se smanjenje rodni nejednakosti, jer većinu unutar ranjivih grupa čine žene.

## 7.3 Analiza finansijskih efekata regulatorne opcije

Predložene izmene normativnog okvira regulisanja tržišta rada imaće za rezultat unapređenje postojećeg normativnog okvira i normativnu reakciju na uočene nedostatke, kao i izazove koji su nastali na tržištu rada u prethodnim godinama. Njima će se svakako stvoriti pravni osnov za dalje usložnjavanje i stvaranje novih pravnih odnosa na tržištu rada, kao i za uređenje postojećih – faktičkih i pravnih odnosa – koji nemaju svoje utemeljenje u zakonu. Ovde se

pre svega misli na postojeći sistem mera APTR, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, kao i uključivanje neprepoznatih aktera koji se faktički bave poslovima zapošljavanja. U smislu funkcionisanja NSZ, nove obaveze se odnose na preciziranje postojećih mehanizama izveštavanja i nadzora od strane Ministarstva za rad, kao i na stvaranje potencijala za kreiranje pravnih odnosa sa drugim akterima na tržištu rada. U odnosu na Ministarstvo za rad, dodatne obaveze se odnose na sisteme licenciranja novoprepoznatih aktera na tržištu rada i nadzora nad njihovim radom, vođenja evidencija (registra), formiranje analitičke istraživačke jedinice, kao i troškova obavljanja poslova i uspostavljanja nadležnih tela i institucija u vezi sa izradom i primenom nacionalne standardne klasifikacije zanimanja.

Troškovi navedenih izmena racionalni su, svedeni na najmanju moguću meru, nužni i srazmerni zacrtanom opštem cilju i posebnim ciljevima. Nije predviđeno da će implementacija novih zakonskih rešenja dovesti do troškova privrede i građana, osim troškova dobijanja dozvole aktera na tržištu rada koji konkurišu za obavljanje određenih poslova zapošljavanja i troškova poslodavaca u pogledu ponovnog uvođenja doprinosa za slučaj nezaposlenosti. Troškovi državnih organa i institucija su minimalni, u pogledu realizacije predloženih novina. Kada je reč o osiguranju za slučaj nezaposlenosti, predviđena je drugačija raspodela postojećih sredstava, kao i potencijalno povećanje sredstava po osnovu uvećanja doprinosa za slučaj nezaposlenosti.

Predstavljeni su finansijski efekti opcije koja podrazumeva donošenje novog zakonskog teksta i sprovođenje svih izmena predloženih u delu 5. analize. U skladu sa razmatranim mogućnostima u okviru regulatorne opcije, iz analize koja sledi moguće je izvesti i finansijske efekte regulatorne opcije OP 2a), na način na koji je opisana u delu 6. ove analize.

Osnovne izmene zakonskog okvira predviđene regulatornom opcijom (OP 2):

### 1. Obaveza obezbeđivanja finansijskih sredstava u budžetu za sprovođenje strateških dokumenata

Troškovi sprovođenja ove odredbe utvrđeni su uzimajući u obzir troškove sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja utvrđene Strategijom zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (u daljem tekstu: Strategija) i Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (u daljem tekstu: AP)<sup>83</sup>. Strategijom je planirano povećanje izdvajanja za mere APZ do 2026. na 0,2% BDP. U 2022. godini Programom rada NSZ planirana su sredstva od 7.873.287.000 dinara za Program 0803 Aktivna politika zapošljavanja od čega za Programe i mere aktivne politike zapošljavanja 6.000.000.000 dinara, za Programe i mere za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom

<sup>83</sup> „Ako se propis donosi ili menja da bi se njime propisale mere ili aktivnosti utvrđene planskim dokumentom (npr. dokumentom javne politike), troškovi sprovođenja tog propisa utvrđuju se uzimajući u obzir troškove sprovođenja mera i/ili aktivnosti koji su utvrđeni tim planskim dokumentom.“

550.000.000 dinara, za Programe i mere APZ iz sredstava lokalnih samouprava 900.000.000 dinara, za Ostale podsticaje za zapošljavanje 76.760.000 dinara i za Projekat IPA 2020 i druge projekte iz donacija 346.527.000 dinara. Iznos planiranih sredstva je za oko 635 miliona dinara manji od iznosa planiranog AP (0,12% BDP odnosno 8,51 milijardu dinara).

U skladu sa Strategijom, sredstva za APZ u narednom trogodišnjem periodu treba da iznose 51,37 milijardi dinara (videti tabelu), što je nominalno povećanje od 27,75 milijardi dinara u odnosu na zadržavanje izdvajanja na nivou iz 2022. godine.

Tabela: Izdvajanja za program Aktivna politika zapošljavanja<sup>84</sup>

	2024	2025	2026
% BDP	0,16	0,18	0,20
iznos u milijardama RSD	14,04	17,03	20,30

Povećanjem izdvajanja za APZ značajno bi se povećao obuhvat uključenih u program APZ što predstavlja doprinos realizaciji specifičnog cilja 2 („Povećati zapošljivost kroz mere aktivne politike tržišta rada usmerene na obrazovanje i obuku u skladu sa potrebama tržišta rada kao i podsticanje zapošljavanja“). U 2022. godini na programe i mere aktivne politike zapošljavanja, programe i mere za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom i programe i mere APZ iz sredstava lokalnih samouprava utrošeno je 6,78 milijardi dinara uz uključivanje 27.744 nezaposlenih lica, što predstavlja izdvajanja od 277.351 dinar po korisniku<sup>85</sup>. Uz uvećanje troškova po korisniku u skladu sa stopom inflacije, broj nezaposlenih uključenih u mere APZ u 2024. godini bio bi 48681, u 2025. godini 57.062, a u 2026. godini 66.025<sup>86</sup>.

### 2. Prepoznavanje svih aktera na tržištu rada

U okviru postupaka licenciranja novih aktera na tržištu rada, doći će do povećanja budžetskih prihoda, u skladu sa troškovima koje će ti akteri imati da bi dobili/obnovili svoje dozvole za bavljenje ovim delatnostima (videti deo 7.1).

### 3. Nadzor nad akterima na tržištu rada

Na teritoriji Republike Srbije trenutno deluje 107 agen-

cija za zapošljavanje i 112 agencija za privremeno zapošljavanje. Nije poznato koliko postoji studentsko-omladinskih zadruga, kao ni internet portala koji se bave poslovima zapošljavanja, odnosno drugih subjekata koji nisu registrovani, a obavljaju poslove zapošljavanja. Imajući u vidu da bi se broj nosilaca poslova zapošljavanja povećao usvajanjem predloženih izmena, pre svega u delu koji se odnosi na nove vrste nosilaca poslova koje do sada nisu prepoznate zakonom, trebalo bi povećati kapacitete u Ministarstvu za rad, i to za po jednog zaposlenog na svakih 100 ostalih registrovanih subjekata za poslove zapošljavanja. Procena je da je na osnovu ovih parametara, dovoljno angažovanje još jednog službenika u Ministarstvu za rad. Ukupan porast troškova bi prema toj proceni iznosio između 1.256.181 i 1.797.676 dinara na godišnjem nivou, za osnovnu platu (u bruto iznosu) dodatno angažovanog službenika u zvanju savetnika, a u zavisnosti od platnog razreda.<sup>87</sup>

Kada je reč o pretpostavljenim nadležnostima inspektora rada, imajući u vidu ukupan broj privrednih subjekata koji je pod njihovim nadzorom, odnosno prosečan broj subjekata po jednom inspektoratu rada koji iznosi više od 1500, kao i ukupan broj subjekata koji se bave poslovima zapošljavanja, preporuka je da se u onim organizacionim jedinicama Inspektorata za rad (odsecima i odeljenjima) u kojima deluje više od 50 subjekata koji se bave poslovima na tržištu rada, uveća broj inspektora za jedan. Prema dostupnim podacima iz navedene evidencije Ministarstva za rad, trenutna situacija je takva da bi samo u Beogradu došlo do povećanja za jednog inspektora rada, između 1.256.181 i 1.797.676 dinara na godišnjem nivou, za osnovnu platu (u bruto iznosu) dodatno angažovanog službenika u zvanju savetnika, a u zavisnosti od platnog razreda.<sup>88</sup>

### 4. Uspostavljanje organizacione jedinice za istraživanje tržišta rada

U okviru Odeljenja za aktivnu politiku zapošljavanja potrebno je formirati grupu za analizu tržišta rada i evaluaciju mera APTR. Minimalan broj zaposlenih u analitičkoj jedinici, bez drugih posebnih troškova, morao bi da bude na nivou četiri izvršioca u zvanju samostalnog savetnika i rukovodioca grupe u zvanju višeg savetnika, i to sa sledećom strukturom:

<sup>84</sup> Proračun autora na osnovu podataka o projekcijama BDP iz Fiskalne strategija za 2024. godinu sa projekcijama za 2025. i 2026. godinu.

<sup>85</sup> Proračun autora na osnovu podataka iz Izveštaja o radu NSZ za 2022. godinu.

<sup>86</sup> Proračun autora na osnovu podataka iz Fiskalne strategija za 2024. godinu sa projekcijama za 2025. i 2026. godinu o proceni stope inflacije u 2023. godini i projekcijama stope inflacije za 2024, 2025. i 2026. godinu.

<sup>87</sup> Korišćen je proračun za platu državnih službenika na osnovu Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022) i vrednosti osnovica za obračun i isplatu plata državnih službenika na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu (Službeni glasnik RS, br. 138/2022). Nije korišćen proračun na osnovu cena koštanja državnog službenika sa visokim obrazovanjem, prema podacima Republičkog sekretarijata za javne politike, budući da nije utvrđen dovoljno precizno za potrebe ove analize (videti: Priručnik za utvrđivanje troškova javnih politika i propisa) jer je njime određena samo nedovoljno definisana kategorija „državnog službenika sa visokim obrazovanjem“.

<sup>88</sup> Korišćen je proračun za platu državnih službenika na osnovu Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022) i vrednosti osnovica za obračun i isplatu plata državnih službenika na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu (Službeni glasnik RS, br. 138/2022).

- ◆ rukovodilac službe;
- ◆ analitičar aktivnih mera zapošljavanja;
- ◆ analitičar migracionih procesa na tržištu rada;
- ◆ analitičar zanimanja na tržištu rada (transformacija potreba na tržištu rada);
- ◆ analitičar socijalne podrške i socijalne inkluzije na tržištu rada.

Imajući u vidu predloženu strukturu, ukupna godišnja izdavanja iz budžeta za funkcionisanje analitičke jedinice u smislu osnovnih plata zaposlenih, bila bi:

- ◆ za rukovodioca službe (u zvanju višeg savetnika u 7. ili 8. platnom razredu) 2.697.226 ili 2.836.806 dinara;
- ◆ za četiri izvršioce (u zvanju samostalnog savetnika u 7. ili 8. platnom razredu) 2.149.217 ili 2.257.790 dinara po zaposlenom, odnosno ukupno između 8.596.868 i 9.031.160 dinara.<sup>89</sup>

**5. Obaveza obezbeđivanje finansijskih sredstava za osiguranje za slučaj nezaposlenosti kroz utvrđivanje načina trošenja sredstava prikupljenih putem plaćanja doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i obavezu plaćanja doprinosa od strane poslodavaca i zaposlenih.**

Prema podacima iz Izveštaja o finansijskom poslovanju i izvršenju finansijskog plana NSZ za 2022. godinu, prihodi od doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti iznosili su 19.364.000.000 dinara, dok su rashodi za naknade za slučaj nezaposlenosti isplaćeni 9.516.547.000 dinara odnosno 49% prihodovanih sredstava. Prosečan broj korisnika prava na novčanu naknadu je u 2022. godini bio 30878.

Uvođenje doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti na teret poslodavaca udvostručilo bi prihode u budžetu po ovom osnovu i omogućilo povećanje iznosa naknade kao i povećanje broja korisnika što bi doprinelo realizaciji specifičnog cilja 3 (Omogućiti adekvatnu socijalnu podršku osobama koje su ostale bez posla kao preduslov reintegracije na tržište rada). Utvrđivanjem iznosa naknade na nivou 50% prosečne bruto zarade ostvarene pre prestanka radnog odnosa, pri čemu najniži iznos naknade ne može da bude manji od minimalne zarade, većina korisnika bi primala ovaj iznos, a prihodi od doprinosa bi bili dovoljni za isplatu novčane naknade u iznosu minimalne zarade za preko 68.000 korisnika na mesečnom nivou. Drugim rečima, sredstva prikupljena sa stopom doprinosa od 1,5% u 2022. godini bila bi dovoljna da se udvostruče i iznos novčane naknade i broj korisnika. Takođe, u cilju očuvanja finansijske stabilnosti ovakvog si-

stema trebalo bi odrediti i maksimalan iznos naknade, na primer 60% prosečne zarade u Republici Srbiji za poslednji objavljeni kvartal – jasno je da bi u slučaju ovako postavljenih granica za veliku većinu korisnika stopa zamene primanja ostala na respektabilnom nivou.

#### **6. Razvoj nacionalne standardne klasifikacije zanimanja**

Na osnovu raspoloživih podataka o obimu poslova, predlažemo da se u okviru Odseka za aktivnu politiku zapošljavanja u Ministarstvu za rad angažuju dva lica, i to jedno u zvanju samostalnog savetnika i jedno u zvanju savetnika. Ovi poslovi bi obuhvatali najmanje sledeće aktivnosti: razvoj Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja; praćenje Međunarodne standardne klasifikacije zanimanja ISCO 08 i Evropske klasifikacije kompetencija, kvalifikacija i zanimanja ESCO; organizovanje procesa izrade standarda zanimanja; vođenje Registra standarda zanimanja; davanje predloga za izradu propisa u vezi Nacionalne standardne klasifikacije zanimanja; proces usaglašavanja standarda kvalifikacija i standarda zanimanja; i dr. Imajući u vidu predloženu strukturu, ukupna godišnja davanja iz budžeta u smislu osnovne bruto plate novozaposlenih službenika, bila bi:

- ◆ za lice u zvanju samostalnog savetnika u 6. platnom razredu: 2.045.829 dinara;
- ◆ za lice u zvanju savetnika u 6. platnom razredu: 1.627.071 dinar.<sup>90</sup>

#### **7. Garancija za mlade**

Na osnovu raspoloživih podataka o obimu poslova, predlažemo da se u okviru odseka za aktivne politike zapošljavanja u Ministarstvu za rad angažuje bar jedno lice, najmanje u zvanju savetnika. Ovi poslovi bi obuhvatali najmanje sledeće aktivnosti: praćenje položaja mladih na tržištu rada u Republici Srbiji, izradu i reviziju Plana implementacije Garancije za mlade i upravljanje Garancijom za mlade; izveštavanje o postignutom napretku u realizaciji reformi i intervencija; koordinaciju aktivnosti i kontinuiranu saradnju sa organizacijama nadležnim za poslove zapošljavanja, statistike, obrazovanja, omladinske politike, privrede, finansija, socijalnim partnerima i drugim institucijama na nacionalnom i međunarodnom nivou, u postupku izrade i revizije Plana implementacije Garancije za mlade i njegove realizacije; i dr. Imajući u vidu predloženu strukturu, ukupna godišnja davanja iz budžeta u smislu osnovne bruto plate novozaposlenog službenika, bila bi 1.627.071 dinar (lice u zvanju savetnika u 6. platnom razredu).<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Korišćen je proračun za platu državnih službenika na osnovu Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022) i vrednosti osnovica za obračun i isplatu plata državnih službenika na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu (Službeni glasnik RS, br. 138/2022).

<sup>90</sup> Korišćen je proračun za platu državnih službenika na osnovu Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022) i vrednosti osnovica za obračun i isplatu plata državnih službenika na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu (Službeni glasnik RS, br. 138/2022).

<sup>91</sup> Korišćen je proračun za platu državnih službenika na osnovu Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022) i vrednosti osnovica za obračun i isplatu plata državnih službenika na osnovu Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu (Službeni glasnik RS, br. 138/2022).

## 8. Poređenje opcija i izbor poželjne opcije

Na osnovu procene različitih uticaja i njihove distribucije među akterima izvršeno je poređenje različitih opcija.

Kriterijum efektivnosti (stepen mogućnosti postizanja zacrtanih ciljeva):

**OP 0** – neće dovesti do postizanja zacrtanih ciljeva;

**OP 1** – može dovesti samo do parcijalnog ispunjenja zacrtanih ciljeva, i to u manjoj meri i samo u odnosu na nekoliko specifičnih ciljeva;

**OP 2a** – u potpunosti će dovesti do postizanja zacrtanih ciljeva;

**OP 2b** – u potpunosti će dovesti do postizanja zacrtanih ciljeva.

Kriterijum efikasnosti (ekonomski efekti na društvo, odnos koristi i troškova):

**OP 0** – ne proizvodi troškove, ali ne proizvodi ni pozitivne ekonomske efekte, dovodi do kontinuiranog delovanja negativnih faktora u skladu sa razmatranim uticajima na društvo;

**OP 1** – ne proizvodi troškove, ali ne proizvodi ni pozitivne ekonomske efekte, budući da samo parcijalno i u manjoj meri može delovati na postojeće negativne faktore i potrebu za razvojem normative u oblasti regulisanja tržišta rada;

**OP 2a** – proizvodi pozitivne ekonomske efekte, pre svega u odnosu na povećanje zapošljavanja nezaposlenih lica sa evidencije, kao i povećane sigurnosti nezaposlenih lica; odnos troškova i koristi je pozitivan, budući da ne proizvodi veće troškove i da se uglavnom zasniva na drugačijoj preraspodeli trenutnih sredstava, uz nužno povećanje sredstava opredeljenih za mere APTR u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima;

**OP 2b** – proizvodi pozitivne ekonomske efekte, pre svega u odnosu na povećanje zapošljavanja nezaposlenih lica sa evidencije, kao i povećane sigurnosti nezaposlenih lica; odnos troškova i koristi je pozitivan, budući da ne proizvodi veće troškove i da se uglavnom zasniva na drugačijoj preraspodeli trenutnih sredstava, uz nužno povećanje sredstava opredeljenih za mere APTR u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima.

U skladu sa prethodnom procenom uticaja, ni za jednu od opcija nisu identifikovani uticaji na životnu sredinu.

Kriterijum koherentnosti (usaglašenost sa relevantnim zakonima i javnim politikama, kao i pravnim tekovinama Evropske unije):

**OP 0** – nije usaglašena sa strateškim dokumentima, niti će dovesti do usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU;

**OP 1** – nije usaglašena sa strateškim dokumentima, niti će dovesti do usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU;

**OP 2a** – u potpunosti je usaglašena sa položajem ZoZ u pravnom sistemu Republike Srbije i usmerena na realizaciju javnih politika i strateških dokumenata, odnosno ciljeva koji su postavljeni tim dokumentima; dovodi do usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, postojećim i budućim obavezama u oblasti regulisanja tržišta rada i metodologijom Evrostata u oblasti statistike tržišta rada;

**OP 2b** – u potpunosti je usaglašena sa položajem ZoZ u pravnom sistemu Republike Srbije i usmerena na realizaciju javnih politika i strateških dokumenata, odnosno ciljeva koji su postavljeni tim dokumentima; dovodi do usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, postojećim i budućim obavezama u oblasti regulisanja tržišta rada.

Poželjne su opcije 2a i 2b. U skladu sa već navedenim argumentima, a uzimajući u obzir i kvantitet, ali pre svega kvalitet predloženih izmena normativnog okvira regulisanja tržišta rada, opcija 2b je nomotehnički prihvatljivija i jednostavnija za realizaciju. Poželjna opcija 2b je u tom smislu usklađena sa obimom predloženih izmena, njihovom prirodom i načinom realizacije.

### 8.1 Analiza rizika u okviru realizacije izabrane normativne opcije

U okviru izabrane normativne opcije moguće je uočiti nekoliko potencijalnih rizika:

**1. Nemogućnost da se ostvare davanja za mere APZ u skladu sa strateškim dokumentima.**

Dostizanje ciljeva o visini davanja za mere APZ koji su postavljeni strateškim dokumentima, a koji su razmatrani u prethodnom tekstu, predstavlja obavezu nadležnih organa Republike Srbije u skladu sa političkim, odnosno strateškim kursom koji je zauzet usvajanjem ovih dokumenata.

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik srednjeg intenziteta*, budući da su iznosi sredstava koja su opredeljena strateškim dokumentima predloženi nakon iscrpnih analiza, i da njihovo izdvajanje neće u kratkom roku poremetiti finansijsku stabilnost budžeta Republike Srbije, što praktično znači da rizik predstavlja politička odluka o preraspodeli postojećih sredstava kako bi se projektovani ciljevi ispunili.

## 2. Nezainteresovanost novih aktera na tržištu rada da se licenciraju i sprovođenje efikasnog nadzora nad obavljanjem delatnosti na tržištu rada

Izvesno je da će postojati određeni otpor nekih od aktera koji sada obavljaju delatnosti na tržištu rada, a da pri tome nisu registrovani za tako nešto, niti ulaze u bilo kakav sistem licenciranja i kontrole kvaliteta, da pristupe sistemu registracije i dobijanja odgovarajućih dozvola. Ovo kako zbog finansijskih izdataka, tako i zbog činjenice da se na ovaj način uspostavlja sistem nadzora i odgovornosti za delatnosti koje obavljaju.

Ovaj rizik može se ublažiti pripremom za postupak registracije i dobijanja dozvole, blagovremenim informisanjem od strane Ministarstva za rad i NSZ, kao i jasnim predočavanjem koristi koje će svi akteri na tržištu rada imati od uređenog sistema, uključujući i sprečavanje nezakonitog rada i neloyalne konkurencije. Takođe, istovremeno bi trebalo raditi na sistemu nadzora i kontrole delatnosti subjekata koji obavljaju poslove na tržištu rada, kako bi se sprečilo da veći broj njih jednostavno zanemari zakonsku obavezu i nastavi sa radom u svojoj zoni.

Javno objavljivanje podataka o registrovanim subjektima, dobijenim dozvolama, kao i podaci o subjektima za koje je prilikom kontrole utvrđeno da ne poseduju odgovarajuće dozvole za bavljenje delatnostima na tržištu rada, takođe mogu uticati na širenje svesti među korisnicima njihovih usluga – kada je garantovana kontrola kvaliteta pružene usluge, kao i kada se može utvrditi jasna odgovornost pružalaca usluga.

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik srednjeg intenziteta*, budući da se u najvećoj meri može kontrolisati navedenim pristupom i reakcijama nadležnih državnih organa.

## 3. Delovanje stranih i specifičnih aktera na tržištu rada (strane agencije za zapošljavanje, LinkedIn i slične platforme i društvene mreže na internetu)

Svi subjekti koji deluju na tržištu rada, a koji su registrovani u Agenciji za privredne registre i Ministarstvu za rad, mogu obavljati delatnosti na tržištu rada u skladu sa zakonom, bez obzira na činjenicu da li su u pitanju domaća ili strana pravna lica. Ukoliko strani akteri ne pribave odgovarajuće dozvole, moraju biti procesuirani u skladu sa zakonom, a njihova delatnost mora biti obustavljena. Pojedine delatnosti, kao što je oglašavanje, mogu se efikasno suzbijati, a u slučajevima komercijalnog oglašavanja (gde subjekat koji se oglašava plaća tu uslugu oglašivaču) mora postojati i odgovornost oglašivača za prethodnu proveru zakonitosti rada svog klijenta.

Kada je reč o nadnacionalnim platformama za oglašavanje, kao što su društvene mreže, ne može se puno toga

uraditi da bi se sprečilo oglašavanje ili druge aktivnosti subjekta koji nije registrovan niti poseduje imovinu u Republici Srbiji, odnosno ne sprovodi aktivnosti na njenoj teritoriji, već isključivo na daljinu, u sajberprostoru. U ovim slučajevima se može raditi na monitoringu sumnjivih oglasa i aktivnosti, koje imaju karakteristike potencijalne prevare ili vrbovanja za trgovinu ljudima, i u skladu sa time se može reagovati na nivou nadležnih državnih organa koji će tražiti uklanjanje takvih oglasa, kao i procesuiranje na osnovu podataka dobijenih od policijske jedinice i javnog tužilaštva za visokotehnoški kriminal. Takođe, potrebno je daleko više raditi na obrazovanju šire javnosti u vezi rizika javljanja na neproverene oglase i kontakte, koji mogu dovesti do ozbiljnih ugrožavanja i kršenja prava građana.

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik srednjeg do visokog intenziteta*, budući da se u određenoj meri može kontrolisati navedenim pristupom i reakcijama nadležnih državnih organa i da se ne može sa sigurnošću isključiti pojava zloupotreba, odnosno nezakonitih radnji.

## 4. Nezainteresovanost novih aktera na tržištu rada da sklapaju ugovore sa NSZ radi preuzimanja određenih poslova i usluga zapošljavanja

Čak i ukoliko se stvori zakonska mogućnost ugovaranja, odnosno prenošenja određenih aktivnosti na tržištu rada sa NSZ na druge aktere, uključujući i sve novoprepoznate aktere na tržištu rada, ne postoje garancije da će oni biti u većoj meri zainteresovani za tako nešto. Naprotiv, mogućnost ugovaranja saradnje NSZ sa agencijama za zapošljavanje postoji i prema važećem ZOZ, ali se praktično ne koristi. Takva situacija sigurno neće postojati kod svih novih aktera, budući da na primer, određene OCD već sada sprovode obuke i slične aktivnosti za koje bi svakako bile zainteresovane i u budućnosti. Međutim, da bi se ideja poveravanja određenih poslova na tržištu rada razvila i realizovala u punom kapacitetu, mora se pažljivo pristupiti formiranju sistema ugovaranja: ko će, pod kojim uslovima i u odnosu na koje poslove moći da realizuje ovaj potencijal. Na ovaj način će se identifikovati subjekti na tržištu rada koji su licencirani za obavljanje relevantnih usluga i samim tim potencijalni partneri NSZ. Ovim subjektima bi trebalo pružiti ne samo direktnu korist kroz adekvatnu naknadu za ugovaranje pružanja usluga na tržištu rada, već i određene podsticaje koji bi uticali na njihove organizacione kapacitete da se bave takvim aktivnostima (na primer, mogućnost besplatnog polaganja stručnih ispita u određenom periodu, ili smanjenje određenih fiskalnih davanja, ili tome slično).

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik srednjeg do visokog intenziteta*, budući da se samo u određenoj meri može kontrolisati navedenim pristupom i ne može se garantovati veća zainteresovanost aktera na tržištu rada na dugi rok; tokom vremena, uz odgovarajuće finansijske stimulanse, moguće je da se svede na rizik niskog do srednjeg intenziteta. Trebalo bi napomenuti i da realizacija ovog rizika neće doneti nikakvu štetu u smislu pogoršanja situacije na tržištu rada, već će predstavljati oportunitetni trošak

u nerealizovanim potencijalima aktera na tržištu rada, da utiču na smanjenje dugoročne nezaposlenosti, niske konkurentnosti nezaposlenih na tržištu rada, kao i nemogućnosti ostvarivanja potencijala lakšeg zapošljavanja pripadnika teže zapošljivih grupa.

*5. Nedostatak sredstava za formiranje ili održavanje analitičke jedinice za proučavanje tržišta rada, kao i za angažovanje drugih predloženih izvršilaca.*

Analitička jedinica za proučavanje tržišta rada je nešto što bi se smatralo nužnim, naročito u situacijama kada se na srednji rok bazični tokovi radne snage na tržištu rada menjaju (pre svega u smislu odnosa emigracije i imigracije), ali i u smislu povezivanja istraživanja ove jedinice sa širim kontekstom razvoja privrede Republike Srbije, kao i prilagođavanja obrazovnog sistema projektovanim potrebama na tržištu rada. Ipak, postoje dva rizika vezana za njeno ustanovljavanje i rad. Prvi se odnosi na obezbeđivanje sredstava za formiranje jedinice, a drugi za izdvajanje adekvatnih sredstava za njenu organizaciju i rad. Dok se prvim rizikom može upravljati na više načina (kao što je formiranje odeljenja ili odseka u okviru postojeće strukture Ministarstva za rad, uz preraspodelu postojećih službenika bez dodatnog zapošljavanja), drugi rizik je ozbiljniji jer se mora raditi na razvoju ove analitičke jedinice tako da intenzitet i kvalitet njenih aktivnosti može odgovarati postavljenim zadacima. Primera radi, instituti za tržište rada Švedske i Nemačke<sup>92</sup> broje nekoliko desetina, odnosno nekoliko stotina zaposlenih, od kojih je veliki procenat doktora nauka u određenim oblastima. Iako je teško očekivati formiranje takve vrste visokostručne analitičke jedinice sa mnoštvom pojedinačnih nadležnosti, trebalo bi ukazati na rizik da iza političke volje formiranja ovakve jedinice mora stajati čvrsto opredeljenje da se u nju ulaže u narednim godinama, kako bi se obezbedili kontinuitet rada i razvoja, odnosno njena održivost na duži rok. Jedan od načina umanjavanja ovih rizika je povremeno angažovanje stručnjaka za tržište rada iz akademije, ali i prakse, u pogledu sprovođenja jasno definisanih istraživačkih zadataka, a u cilju privremenog jačanja kapaciteta analitičke jedinice.

Ostali predloženi izvršioc (u oblastima razvoja nacionalne standardne klasifikacije zanimanja i sprovođenja programa Garancije za mlade), ključni su za sprovođenje

poslova koji su vezani za usklađivanje pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u okviru realizacije mera iz Akcionog plana za poglavlje 19, ali i zbog dodatnih obaveza koje je Republika Srbija preuzela po osnovu do sada izvršenog usklađivanja. U analizi su iznete minimalne procene povećanja broja zaposlenih na ovim poslovima, dok je moguće da se u narednom periodu njihov broj dalje uveća u skladu sa obimom poslova.

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik srednjeg intenziteta*, pre svega imajući u vidu restriktivnu politiku zapošljavanja u javnom sektoru koja je aktuelna u prethodnom periodu.

*6. Nedostatak prihoda iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti za održavanje obima domaćaja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i visine stope zamene prihoda kroz naknadu za slučaj nezaposlenosti.*

Kao što je pokazano računicom u okviru dela 7.3, sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti neće biti finansijski ugrožen ni u situaciji kada se prosečna naknada poveća dvostruko, a broj korisnika naknade takođe udvostruči. Međutim, postoje određeni rizici koji se odnose na dugoročna planiranja, i u skladu sa time se mora savetovati mogućnost daljeg oblikovanja ovog prava tako da se ne ugrozi princip socijalne podrške i princip ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja za koje je lice svakako plaćalo doprinose, a da se istovremeno sačuva samodovoljnost finansijskih sredstava za realizaciju prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Trenutni tokovi na tržištu rada su izuzetno povoljni za predložene izmene, imajući u vidu porast broja zaposlenih i smanjenje broja korisnika prava. Ukoliko se ovi parametri na duži rok promene u nepovoljnom smeru, svakako bi trebalo imati u vidu potencijalne korekcije.

Ovaj rizik je procenjen kao *rizik niskog intenziteta*, jer za sada ne postoje indikatori koji bi ukazivali da bi se u kratkom ili srednjem roku parametri na tržištu rada menjali u negativnom smeru.

<sup>92</sup> The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU) u Švedskoj (<https://www.ifau.se/en/>) i Institute for Employment Research (IAB) u Nemačkoj (<https://iab.de/en/startseite-english/>).

## 9. Praćenje i vrednovanje

### 9.1 Ključni pokazatelji za ostvarenje opšteg i specifičnih ciljeva

Pokazatelji ostvarenja opšteg cilja *Povećanje sigurnosti nezaposlenih kroz adekvatnu socijalnu podršku i uključivanje na tržište rada*:

1) Stopa relativnog siromaštva nezaposlenih.

2) Tranzicija iz nezaposlenosti u zaposlenost – učešće nezaposlenih koji su prešli u zaposlenost u odnosu na ukupan broj nezaposlenih.

*Izvor provere: Anketa o prihodima i uslovima života*

Pokazatelji ostvarenja specifičnog cilja 1. *Omogućiti ostvarivanje prava na slobodno izabrano zaposlenje kroz uspostavljanje sistema celoživotnog karijernog usmeravanja i posredovanja u zapošljavanju u skladu sa kompetencijama pojedinca i mogućnostima zapošljavanja kako bi se dostigao najveći mogući nivo kvalitetne zaposlenosti*:

1. obuhvat nezaposlenih i tražilaca zaposlenja uslugama karijernog usmeravanja prema: vrsti usluge, polu, starosnim grupama, dužini traženja posla, nivou kvalifikacija i drugim faktorima otežane zapošljivosti;

2. zadovoljstvo korisnika usluge karijernog usmeravanja;

3. učešće prijavljenih slobodnih radnih mesta NSZ u ukupnom broju slobodnih radnih mesta prema sektorima delatnosti, nivoima i vrsti kvalifikacija i zanimanjima;

4. broj popunjenih slobodnih radnih mesta u odnosu na broj slobodnih radnih mesta za koje je traženo posredovanje;

5. stopa zapošljavanja – odnos broja nezaposlenih koji su zasnovali radni odnos tokom godine, te zbira nezaposlenih početkom godine i novoprijavljenih tokom godine prema zanimanjima, polu, starosnim grupama, nivou kvalifikacija.

*Izvor provere: Izveštaji o radu NSZ i sporazumi o učinku (za indikatore 1, 3, 4 i 5), Izveštaj o evaluaciji usluga i mera APTR (za indikator 2)*

Pokazatelji ostvarenja specifičnog cilja 2. *Povećati zapošljivost kroz mere aktivne politike tržišta rada usmerene na obrazovanje i obuku u skladu sa potrebama tržišta rada, podsticanje zapošljavanja i otvaranje radnih mesta*:

a) Obuhvat nezaposlenih merama aktivne politike tržišta rada prema vrsti mera i programa, polu, starosnim grupama, dužini traženja posla, nivou kvalifikacija i drugim faktorima otežane zapošljivosti;

b) Neto efekat mera aktivne politike tržišta rada na zapošljavanje prema: vrsti radnog odnosa/angažovanja i visini zarade, polu, starosnim grupama, dužini traženja posla, nivou kvalifikacija i drugim faktorima otežane zapošljivosti;

*Izvor provere: Izveštaji o radu NSZ i sporazumi o učinku (za indikator 1), Izveštaj o evaluaciji usluga i mera APTR (za indikator 2)*

Pokazatelji ostvarenja specifičnog cilja 3. *Omogućiti adekvatnu socijalnu podršku osobama koje su ostale bez posla kao preduslov reintegracije na tržište rada*:

1. Iznos naknade za slučaj nezaposlenosti u odnosu na prosečnu zaradu;

2. Učešće korisnika naknade za slučaj nezaposlenosti u ukupnom broju nezaposlenih.

*Izvor provere: Izveštaj o radu NSZ i baza podataka o prosečnim zaradama RZS (za indikator 1), izveštaj o radu SZ (za indikator 2)*

Pokazatelji ostvarenja specifičnog cilja 4. *Uključiti sve aktere koji obavljaju poslove zapošljavanja u sistem zapošljavanja, kroz licenciranje i urediti njihov međusobni odnos, kao i ugovorni odnos sa Nacionalnom službom za zapošljavanje*:

1. Broj pružalaca usluga tržišta rada u registru licenciranih spoljašnjih pružalaca usluga;

2. Broj izvođača mera APTR u registru licenciranih spoljašnjih izvođača mera APTR;

3. Broj pružalaca usluga TR i izvođača mera APTR koje je NSZ angažovala kao spoljašnje pružaoce usluga/mera.

*Izvor provere: Registar licenciranih pružalaca usluga tržišta rada i registar licenciranih spoljašnjih izvođača mera APTR, evidencija NSZ.*

### 9.2. Rokovi za izveštavanje o rezultatima primene propisa i nadležnost za izveštavanje

Izveštaj o radu NSZ sačinjava se na godišnjem nivou i dostavlja se Ministarstvu za rad, a sadrži i podatak o broju angažovanih spoljašnjih pružaoce usluga/mera. Izveštaj o realizaciji usluga za tržište rada pružaoce usluga sačinjavaju na godišnjem nivou i dostavljaju Ministarstvu za rad. Izveštaj o realizaciji mera APTR izvođači mera sačinjavaju na godišnjem nivou i dostavljaju Ministarstvu za rad. Ministarstvo za rad dostavlja godišnji izveštaj Vladi RS o realizaciji Programa mera APTR. Ministarstvo za rad sačinjava izveštaje o realizaciji dokumenata javnih politika zapošljavanja u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.



# 10. Prilog: test uticaja na rodnu ravnopravnost

Članom 8. Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika propisano je da se detaljna analiza efekata propisa u pogledu rodne ravnopravnosti sprovodi u slučajevima kada rezultat testa rodne ravnopravnosti ukaže na potrebu za detaljnom analizom. Budući da se ovaj test sprovodi prilikom izrade zakona na niz stavki nije moguće dati odgovore prilikom Ex-ante analize (deo B Uključivanje javnosti u donošenje propisa). Zbog toga su dati odgovori na stavke na koje je bilo moguće odgovoriti nakon sprovedene Ex-ante analize odnosno na predložene izmene.

TEST UTICAJA NA RODNU RAVNOPRAVNOST	
Državni organ izrađuje propis	
Naziv predloga/nacrta propisa	
Da li propis ima <b>neposredan ili posredan uticaj</b> na svakodnevni život muškaraca i žena?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Ukoliko je <b>odgovor DA</b> , potrebno je odgovoriti na preostala pitanja iz Testa uticaja propisa na rodnu ravnopravnost.	
Ukoliko je <b>odgovor NE</b> , potrebno je objasniti odgovor u prostoru ispod: /	
Izveštaj o sprovođenju analize efekata na rodnu ravnopravnost	
A) Izvori informacija	
1. Da li je sprovedena (rodna) analiza nejednakosti između muškaraca i žena u oblasti u kojoj se donosi propis i da li su određeni uzroci i posledice moguće rodne neravnopravnosti?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Koji tipovi podataka su korišćeni prilikom analiziranja opcija (npr. podaci o radnoj snazi, podaci o platnom jazu, podaci o neplaćenom kućnom radu, podaci o starosnoj dobi, podaci o nivou obrazovanja, podaci o seksualnom i reproduktivnom zdravlju, podaci o socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i sl.)	Podaci Nacionalne službe za zapošljavanje koji se odnose na evidenciju nezaposlenih lica i korisnike/ce mere aktivne politike zapošljavanja razvrstane po polu.
Da li su analizirani podaci zasebno za muškarce i žene?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
2. Ako je odgovor DA, koji izvora podataka su korišćeni (npr. izveštaji organa javne vlasti, publikacija Republičkog zavoda za statistiku „Žene i muškarci u Republici Srbiji“)	Administrativni podaci o registrovanoj nezaposlenosti dobijeni na upit od NSZ, podaci iz programa i izveštaja o radu NSZ.
Ako je odgovor NE, navesti razloge zbog kojih nisu pribavljeni podaci razvrstani po polu?	<input type="checkbox"/> Podaci nisu dostupni <input type="checkbox"/> Nije poznato gde se takvi podaci mogu pronaći <input type="checkbox"/> Nije bilo vremena <input type="checkbox"/> Drugo (objasniti u polju ispod)

	Da li su konsultovana postojeća istraživanja o rodnim odnosima u datoj oblasti?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
3.	Ako je odgovor DA, navesti spisak istraživačkih dokumenata koja su korišćena.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kosana Beker i Biljana Janjić, Izveštaj o pravima žena i rodnoj ravnopravnosti u Srbiji za 2021. i 2022. godinu, Udruženje građanki Femplatz, Pančevo, 2023</li> <li>2. Sarita Bradaš, Rodna perspektiva u Programu ekonomskih reformi za period od 2022. do 2024. godine, Održivi razvoj za sve, Beograd, 2022</li> <li>3. Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji 2021. Digitalizacija, budućnost rada i rodna ravnopravnost, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd, 2021</li> <li>4. Jovana Pantović, Sarita Bradaš, Ksenija Petovar, Položaj žena na tržištu rada, Friedrich-Ebert-Stiftung, Beograd, 2017</li> </ol>

## B) Uključivanje javnosti u donošenje propisa

	Da li su tokom izrade propisa konsultovani neki od sledećih aktera:	
	Nadležni organi državne uprave zaduženi za poslove rodne ravnopravnosti (ministarstvo, pokrajinski sekretarijat, pokrajinski zavod)	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Tela za rodnu ravnopravnost	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
4.	Stručnjaci/kinje koji se bave temama koje se tiču rodne ravnopravnosti u datoj oblasti u kojoj se donosi propis	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Predstavnici sindikalnih organizacija, akademske zajednice, javnih ustanova, medija	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Organizacije civilnog društva, udruženja građana i nezavisna tela koja se bave ljudskim pravima	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Ženske organizacije / udruženja žena	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Ako je odgovor NE, objasniti razloge zbog kojih nisu bili konsultovani.	
5.	Ako je odgovor pod tačkom 4 bio DA, navesti do koje mere su bili uključeni u izradu propisa?	<input type="checkbox"/> Bili su konsultovani. <input type="checkbox"/> Bili su bile uključeni u radne grupe prilikom izrade propisa.
6.	Koji su akteri učestvovali u izradi ovog propisa?	
1.		
7.	Koje su bile preporuke ovih aktera za izradu konkretnog propisa?	
1.		

8.	Da li su preporuke aktera koji su učestvovali u konsultacijama prihvaćene prilikom izrade propisa?	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Delimično
	Koje preporuke nisu prihvaćene i zašto?	
	1.	
	Koje su preporuke prihvaćene?	
1.		
<b>V) Uticaji</b>		
9.	U kojim od navedenih oblasti se očekuju različiti efekti donošenja i primene propisa po žene i muškarce? (Propis može proizvesti efekte u različitim oblastima, stoga označite sve oblasti u kojima se očekuju različiti efekti po žene i muškarce.)	<input checked="" type="checkbox"/> Plaćeni rad (prava iz radnog odnosa) <input type="checkbox"/> Neplaćeni kućni rad <input type="checkbox"/> Obrazovanje <input type="checkbox"/> Zdravstvena zaštita <input type="checkbox"/> Učešće u odlučivanju <input type="checkbox"/> Imovinska prava <input type="checkbox"/> Fizička mobilnost <input type="checkbox"/> Bezbednost <input type="checkbox"/> Prevencija i zaštita od rodno zasnovanog nasilja <input type="checkbox"/> Prevazilaženje rodnih stereotipa <input checked="" type="checkbox"/> Ljudska prava (ostalo) <input type="checkbox"/> Drugo (objasniti u polju ispod)
	Da li se očekuju pozitivni efekti po žene ili muškarce, odnosno da li ovaj propis ima potencijal da umanja neravnopravnost između žena i muškaraca u oblasti na koji se odnosi?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
10.	Ako je odgovor DA, objasniti na koji način.	Budući da većinu unutar ranjivih grupa nezaposlenih lica čine žene, predlozi regulatornih izmena za prioritarno uključivanje u mere APTR dugoročno nezaposlenih i osoba za višestrukim faktorima otežane zapošljivosti, očekuje se smanjenje rodne nejednakosti na tržištu rada.
11.	Da li očekuju negativni efekti po žene ili muškarce ili da li ovaj propis ima potencijal da uveća rodnu neravnopravnost u oblasti na koji se odnosi?	<input type="checkbox"/> Da <input checked="" type="checkbox"/> Ne
	Objasniti odgovor.	
	Ako je odgovor DA, da li ovaj propis predviđa mere ublažavanja negativnih efekata propisa?	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
	Ako je odgovor DA, navesti relevantni deo propisa u kome su takva rešenja opisana.	

	Postoje li određene grupe žena ili muškaraca na koje je verovatnije da će propis imati negativne efekte?	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
12.	Ako je odgovor DA, navesti grupe (npr. u smislu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, starosne dobi, invaliditeta, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, bračnog stanja itd.), a ako je odgovor NE, objasniti na osnovu čega je data takva ocena.	

### G) Usklađenost sa obavezama u pogledu rodne ravnopravnosti

	Da li je ovaj propis usklađen sa relevantnim nacionalnim normativno-strateškim okvirom u oblasti rodne ravnopravnosti?	
	Zakon o zabrani diskriminacije	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
	Zakon o rodnoj ravnopravnosti	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
13.	Strategija za rodnu ravnopravnost za period 2021-2030.	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
	Akcioni plan za sprovođenje Strategije za rodnu ravnopravnost	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
	Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2022-2030.	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
	DRUGO (navesti):	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne <input type="checkbox"/> Nepoznato
14.	Da li je ovaj propis pisan rodno osetljivim jezikom?	<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne

	potpis	potpis
Mesto i datum	Predsednik/ca radne grupe za izradu propisa	Osoba zadužena za rodna pitanja u organu koji izrađuje propis