



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



**NIRAS**  
IP CONSULT

# Ex post analiza efekata primene Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti





# EX POST ANALIZA EFEKATA PRIMENE ZAKONA O ZAPOSŁJAVANJU I OSIGURANJU ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

*Autori:*

dr Mario Reljanović  
Sarita Bradaš  
dr Vukoica Šćekić

NIRAS I CENTAR ZA DOSTOJANSTVEN RAD

Beograd, maj 2023



# SADRŽAJ

1. Uvod	5
1.1 Cilj analize .	5
1.2 Metodološki pristup	5
2. Analiza normativnog okvira i uporedni pregled	6
2.1 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti	6
2.2 Analiza osnovnih pojmova koji se koriste u relevantnim zakonima i podzakonskim aktima	9
2.2.1 Nezaposleni	9
2.2.2 Lice koje traži zaposlenje	10
2.2.3 Poslodavac	10
2.2.4 Poslovi zapošljavanja	10
2.2.5 Nosioci poslova zapošljavanja	10
2.2.6 Nacionalna služba za zapošljavanje	10
2.2.7 Agencije za zapošljavanje	10
2.2.8 Savet za zapošljavanje	11
2.2.9 Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji	11
2.2.10 Mere aktivne politike zapošljavanja	11
2.2.11 Individualni plan zapošljavanja	12
2.2.12 Subvencije za zapošljavanje	12
2.2.13 Osiguranik za slučaj nezaposlenosti	12
2.3 Nosioci poslova zapošljavanja	13
2.3.1 Nacionalna služba za zapošljavanje kao nosilac poslova zapošljavanja	13
2.3.2 Agencije za zapošljavanje kao nosioci poslova zapošljavanja	16
2.3.3 Pojedini potencijalni nosioci poslova zapošljavanja koje ZoZ ne prepoznaje	16
2.3.4 Uporedna analiza	18
2.4 Pitanja od značaja za poslove zapošljavanja	20
2.4.1 Razgraničenje poslova zapošljavanja od mera aktivne politike zapošljavanja i drugih usluga u zapošljavanju	20
2.4.2 Prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca	21
2.4.3 Nadzor	21
2.4.4 Evidencije	23
2.5 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	24
2.5.1 Normativni okvir	24
2.5.2 Odabrana uporedna rešenja	27
2.6 Analiza ostalih relevantnih propisa	34
3. Procena uticaja zoz na ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava nezaposlenih	35
3.1 Pristup uslugama zapošljavanja – mogućnosti za zapošljavanje	36

3.2 Sloboda izbora zaposlenja i zabrana prinudnog rada	36
3.3 Zabrana diskriminacije	37
3.4 Socijalna podrška nezaposlenima	38
4. Rezultati studije	40
4.1 Efektivnost	40
4.1.1 Realizacija ciljeva postavljenih u ZoZ	41
4.1.2 Dostupnost informacija o ponudi i potražnji za radom	45
4.1.3 Usluge i mere tržišta rada – zadovoljavanje potreba nezaposlenih i poslodavaca	47
4.1.4 Efektivnost mera aktivne politike zapošljavanja	52
4.1.5 Organizacija NSZ	52
4.1.6 Agencije za zapošljavanje	53
4.2 Relevantnost	54
4.3 Efikasnost	56
4.4 Koherentnost	61
5. Zaključna razmatranja i preporuke za usvajanje i sprovođenje korektivnih mera	62
5.1 Odnos sa preuzetim međunarodnim obavezama	62
5.2 Definicije osnovnih pojmova	62
5.3 Nosioci poslova zapošljavanja	63
5.3.1 Nacionalna služba za zapošljavanje	63
5.3.2. Agencije za zapošljavanje kao nosioci poslova zapošljavanja	63
5.3.3 Drugi potencijalni nosioci poslova zapošljavanja	64
5.4 Usluge i mere zapošljavanja	65
5.5 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti	66
5.6 Evidencije	68
5.7 Nadzor	69
5.8 Ostale preporuke korektivnih mera	70
5.8.1 Sprečavanje zloupotreba registracije više nosilaca poslova zapošljavanja	70
5.8.2 Brisanje sa evidencije nezaposlenih lica koju vodi NSZ	71
5.8.3 Razvoj standarda zanimanja	71
6. Korišćeni izvori	72

# Uvod

## 1.1 CILJ ANALIZE

Ex post analiza efekata Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (u daljem tekstu: ZoZ) kao i pratećih podzakonskih akata, a u skladu sa Zakonom o planskom sistemu<sup>1</sup> i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika<sup>2</sup>, ima za cilj da se sagledaju stvarni pozitivni i negativni, direktni i indirektni efekti koji su nastali tokom primene propisa, radi utvrđivanja preporuka za izmene i unapređenje kako bi se negativni efekti smanjili na najmanju moguću meru i otklonili uzroci problema koji su nastali tokom sprovođenja ZoZ.

Ex post analiza sprovedena je u sledećim fazama:

Evaluacija efekata ZoZ u odnosu na kriterijume relevantnosti, efektivnosti, efikasnosti i koherentnosti;

Procena uticaja ZoZ na ljudska prava odnosno na ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava nezaposlenih;

Izrada studije o sprovedenoj ex post analizi sa preporukama za izmene ZoZ.

U svim fazama su sprovedene konsultacije sa predstavnicima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: Ministarstvo za rad), članovima tima E2E i članovima radne grupe, a prema utvrđenom planu realizacije aktivnosti.

## 1.2 Metodološki pristup

Metodološki pristup izrade studije počivao je na tri ključna elementa:

### 1. Evaluacioni kriterijumi<sup>3</sup>:

- ◆ Relevantnost – vrednovanje ciljeva ZoZ; u kojoj meri postavljeni ciljevi rešavaju sadašnje potrebe i probleme.
- ◆ Efektivnost – utvrđivanje nivoa realizacije ciljeva postavljenih u ZoZ.
- ◆ Efikasnost – procena adekvatnosti sredstava za ostvarenje ciljeva.

Koherentnost – interna i eksterna. Interna konzistentnost podrazumeva analizu usklađenosti ZoZ sa promenama u drugim relevantnim zakonima (npr. Zakona o privrednim društvima, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o oglašavanju, i drugim) kao i usklađenost sa novim politikama od značaja za delokrug zapošljavanja (npr. Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine sa pripadajućim akcionim planom). Eksterna konzistentnost analizira komplementarnost ZoZ sa pravnim tekovinama EU u predmetnoj oblasti.

Na osnovu nalaza evaluacije formulisane su preporuke za izmenu ZoZ radi unapređenja efektivnosti, relevantnosti i koherentnosti i/ili uklanjanja nepotrebnih opterećenja ili nedoslednosti, ili stavljanja van snage pojedinih odredbi.

### 2. Analiza uticaja ZoZ na ostvarivanje ljudskih prava

3. *Instrumenti za analizu i sintezu podataka* su izabrani i primenjeni radi prikupljanja podataka. U studiji su korišćene različite metode evaluacije kao što su analiza dokumentacije, analiza zainteresovanih strana, konsultacije sa zainteresovanim stranama uz korišćenje različitih tehnika kao što su upitnici, intervjui (individualni i grupni), sastanci, itd. Instrumenti za sintezu podataka uključivali su: triangulaciju i konsultativne sastanke sa predstavnicima Ministarstva za rad i članovima tima E2E, kako bi se obezbedili kritični inputi i relevantni uvidi o dobijenim nalazima.

1 Službeni glasnik RS, br. 30/2018.

2 Službeni glasnik RS, br. 8/2019.

3 U skladu sa Pravilnikom o metodologiji upravljanja javnim politikama, politici i proceni uticaja propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Smernicama za bolju regulativu (Commission Staff Working Document, SWD(2021) 305 final).

Identifikacija zainteresovanih strana sprovedena je tako da obuhvati aktere na koje ZoZ ima uticaj (direktni ili indirektni), aktere koji imaju interes za donošenje/sprovedenje zakona, kao i aktere koji imaju moć da utiču na donošenje/sprovedenje zakona. Uz primenu navedenih kriterijuma identifikovani su sledeći akteri: nezaposleni, poslodavci, Ministarstvo za rad, Ministarstvo prosvete, savetnici za zapošljavanje i savetnici za ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (dalje: NSZ), rukovodioci/teljke u NSZ, udruženja poslodavaca, Privredna komora, sindikati, organizacije civilnog društva (dalje: OCD), agencije za zapošljavanje, portali za zapošljavanje i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj (dalje: KLER).

Za svakog od aktera konstruisani su instrumenti za prikupljanje podataka i to: onlajn anketa za nezaposlene i za poslodavce; onlajn upitnik sa pitanjima otvorenog tipa za agencije za zapošljavanje, za portale za oglašavanje, KLER i za OCD; strukturirani intervjui za Ministarstvo za rad, Ministarstvo prosvete, rukovodioce u NSZ, udruženja poslodavaca i sindikate; fokus grupe sa savetnicima u NSZ.

Onlajn upitnik upućen je nezaposlenima preko NSZ, a poslodavcima preko Unije poslodavaca Srbije. Dobijena su 22 popunjena upitnika od poslodavaca i 48 od nezaposlenih. Intervjui su realizovani sa sledećim akterima: Ministarstvo za rad (1), Ministarstvo prosvete (1), rukovodioci u NSZ (4), Unija poslodavaca Srbije (1) Unija poslodavaca Vojvodine (1), Ujedinjeni granski sindikati Nezavisnost (1), Savez samostalnih sindikata Srbije (1). Sa savetnicima iz NSZ realizovane su dve fokus grupe. Onlajn upitnik je popunilo sedam OCD, jedna agencija za zapošljavanje, tri portala za oglašavanje, SKGO i dve KLER.

## 2. Analiza normativnog okvira i uporedni pregled

### 2.1 ZAKON O ZAPOŠLJAVANJU I OSIGURANJU ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>4</sup> usvojen je 2009. godine. Tokom svoje primene, izmenjen je i dopunjen četiri puta: 2010, 2015, 2017. i 2021. godine. Kao predmet zakona određeno je uređivanje: poslova i nosilaca poslova zapošljavanja; prava i obaveza nezaposlenog i poslodavca; aktivne politike zapošljavanja; osiguranja za slučaj nezaposlenosti, kao i drugih pitanja od značaja za zapošljavanje, povećanje zaposlenosti i sprečavanje dugoročne nezaposlenosti u Republici Srbiji (član 1.).

Zakon sadrži 112 članova koji su podeljeni u deset delova. Prvi deo, pod nazivom „Osnovne odredbe“, sadrži određenje predmeta zakona, kao i definicije osnovnih pojmova, te načela zakona. U drugom delu je uređeno koji poslovi spadaju u poslove zapošljavanja i ko su nosioci poslova zapošljavanja (Nacionalna služba za zapošljavanje i agencije za zapošljavanje). Ovaj deo sadrži i odredbe o uređenju Saveta za zapošljavanje. U trećem delu zakona uređeni su prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca, a u četvrtom aktivna politika zapošljavanja, uključujući strategiju zapošljavanja i pokrajinske i lokalne planske dokumente u oblasti zapošljavanja i mere aktivne politike zapošljavanja. Peti deo posvećen je osiguranju za slučaj nezaposlenosti, a šesti evidencijama u oblasti zapošljavanja. Sedmi deo se odnosi na zapošljavanje u inostranstvu, osmi deo čini jedna odredba o vršenju nadzora nad nosiocima poslova zapošljavanja, a deveti deo kaznene odredbe. Poslednji deo zakona posvećen je prelaznim i završnim odredbama.

U obrazloženju zakona prilikom njegovog donošenja 2009. godine, navedeno je da je stopa nezaposlenosti u 2007. godini bila 18,8% a stopa zaposlenosti 51,5%, što je značajno lošije nego u državama koje su članice Evropske unije. Neophodno je bilo uticati na unapređenje stanja na tržištu rada kroz odgovarajući zakonski okvir zapošljavanja, a tada važeći Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>5</sup> ocenjen je kao nedovoljno adekvatan za planiranje i sprovođenje politike zapošljavanja, kao i za obezbeđivanje ravnoteže između aktivne i pasivne politike zapošljavanja.<sup>6</sup> Prepoznat je i širi okvir primene budućeg zakona, u kontekstu evro-integracija, privlačenja direktnih stranih investicija, razvoja privrede i unapređenja regionalne ekonomske saradnje. Navedeno je pet osnovnih razloga za donošenje novog

4 Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon i 49/2021.

5 Službeni glasnik RS, br. 71/2003 i 84/2004 – dr. zakon.

6 Zakon iz 2003. godine donet je u skladu sa tadašnjim stanjem na tržištu rada i njime su po prvi put je u pravni sistem uvedene aktivne mere zapošljavanja.



zakona:

- ◆ Važeći zakon nije obezbeđivao dovoljno sadržajan i fleksibilan zakonski okvir za planiranje i sprovođenje aktivne politike zapošljavanja. Naročito je zamereno neadekvatno regulisanje smisla, uloge i sadržine programa aktivne politike zapošljavanja, nefleksibilno definisanje mera aktivne politike zapošljavanja, nepostojanje obaveznih individualnih planova zapošljavanja (osim u ograničenim izuzecima), nepostojanje akta kojim bi se uređivao planirani učinak Nacionalne službe za zapošljavanje, nepostojanje sistema za praćenje i ocenu aktivne politike zapošljavanja.
- ◆ Važeći zakon je implicirao značajnu neravnotežu između sredstava koja su namenjena za aktivne i pasivne mere zapošljavanja, u korist pasivnih mera.
- ◆ Ustavnost odredbe važećeg zakona da nezaposleno lice mora da prihvati ponuđeno „odgovarajuće zaposlenje“ pod pretnjom brisanja sa evidencije NSZ, ocenjena je kao problematična.
- ◆ Neadekvatno regulisanje uređenja i položaja NSZ (preglomazan upravni odbor i nefunkcionalan nadzorni odbor) i agencija za zapošljavanje (nepostojanje eliminatornih uslova za lica koja žele da osnuju agenciju).
- ◆ Aktuelni zakon nije obezbeđivao podsticajne mehanizme za aktivnije uključivanje pokrajine, odnosno lokalne samouprave, u sprovođenje aktivne politike zapošljavanja.

Novi zakon je takođe uveo odredbe o evidencijama u oblasti zapošljavanja čime je prestao da se primenjuje Zakon o evidencijama u oblasti rada<sup>7</sup> u odnosu na oblast zapošljavanja. Uvedeni su nacionalni akcioni plan zapošljavanja, kao i akt (sporazum) o učinku NSZ. Uvedeni su i individualni planovi zapošljavanja kao obavezni, osim ukoliko se savetnik za zapošljavanje i nezaposleni ne sporazumeju drugačije. Uvedena je i kategorija drugih lica koja traže zaposlenje, kao lica koja se nalaze na evidenciji NSZ a koja se ne mogu podvesti pod pojam nezaposlenih lica. Ukinuta je obaveza prijave potrebe za zapošljavanjem, budući da je procenjeno da ova obaveza i poslodavcima i NSZ stvara nepotrebne administrativne obaveze i da je dovoljno da postoji prijava stvarne potrebe za zapošljavanjem. Drugi razlog za ukidanje prijave je da su kao nosioci poslova za zapošljavanje bile prepoznate i agencije za zapošljavanje. Ukoliko bi poslodavac imao obavezu dostavljanja prijave NSZ, postavilo bi se pitanje uloge agencija za zapošljavanje.

Izmenjen je način obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti, tako što je prihvaćen iznos od 50% prosečne zarade nezaposlenog u prethodnih šest meseci, sa donjom granicom na 80% minimalne zarade i gornjom granicom na 160% minimalne zarade. Period trajanja ovog prava je skraćen, sa obrazloženjem da se nezaposlena lica tako podstiču na traženje posla.

*Kao opšti cilj donošenja novog zakona navedeno je da će, u okvirima postojećeg stanja ekonomije i na tržištu rada, omogućiti ostvarivanje najvećeg mogućeg stepena zapošljavanja, kroz stvaranje efikasnog i fleksibilnog zakonskog okvira za obavljanje poslova zapošljavanja, redovno godišnje planiranje aktivne politike zapošljavanja, efikasno korišćenje resursa NSZ, prilagođavanje mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada, uključivanje lokalnih samouprava u programe zapošljavanja, praćenje i ocenu aktivne politike zapošljavanja kao pokazatelja za njeno buduće planiranje. Takođe, u obrazloženju zakona navodi se i da bi njegovo usvajanje i primena trebalo da dovedu do povećanja zaposlenosti i smanjenja dugotrajne nezaposlenosti.*

U analizi efekata zakona, istaknuto je da će njegovo usvajanje i primena dovesti do unapređenja planiranja i sprovođenja aktivne politike zapošljavanja; uspostavljanje ravnoteže između aktivnih i pasivnih programa tržišta rada; uštede od milijardu i po dinara po osnovu naknade za slučaj nezaposlenosti (što je predstavljalo umanjenje ukupne sume koja se izdvaja za ovo davanje za 10%); i smanjivanje administrativnog opterećenja poslodavaca, nezaposlenih i NSZ kroz pojednostavljivanje procedura i evidencija.

Za primenu ovog zakona bilo je nadležno Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja.

Izmene i dopune Zakona izvršene su u četiri prilike.

U 2010. godini sedište NSZ izmešteno je iz Beograda u Kragujevac, i to je bila jedina izmena zakona<sup>8</sup>.

U 2015. godini načinjeno je više izmena i dopuna zakona<sup>9</sup>. Kao osnovni razlog navedeno je detaljnije uređivanje pojedinih pitanja u cilju efikasnije primene. Dve najvažnije izmene ticale su se reorganizacije rada NSZ i redizajna aktivnih mera zapošljavanja, kroz davanje mogućnosti za kreiranje novih mera i programa u zavisnosti od potreba lokalnog tržišta rada. Dalje, broj članova upravnog odbora NSZ smanjen je sa devet na sedam a direktor nije više bio član Upravnog odbora po funkciji, čime je stavljeno van snage dotadašnje loše rešenje. Sa druge strane, uređena je mogućnost donošenja

7 Službeni list SRJ, br. 46/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 36/2009 – dr. zakon. Prestale su da važe odredbe čl. 8.-22. i čl. 26.- 40. Zakona o evidencijama u oblasti rada (videti član 110. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti – RS 36/2009).

8 Službeni glasnik RS, br. 88/2010.

9 Službeni glasnik RS, br. 38/2015.

drugih mera aktivne politike zapošljavanja koje donosi Vlada Republike Srbije, kako bi se pravovremeno odgovorilo na potrebe tržišta rada koje su dinamične, kao i kako bi se nove mere usaglasile sa zaključcima koji su izvedeni na osnovu kontinuirane evaluacije prethodno primenjenih mera – na ovaj način je trebalo da se uspostavi responzivni sistem koji efikasno eliminiše mere koje ne daju rezultate, odnosno prilagođava se novonastalim okolnostima na tržištu rada. Dopunama člana 18. uvedena je obaveza NSZ da obezbedi i organizuje program uvođenja u posao zaposlenih u NSZ i njihovo stručno usavršavanje i osposobljavanje, kao i proveru stručne osposobljenosti. Ovo je značajno sa stanovišta da se zaposleni u NSZ moraju uvesti u metodologije analize tržišta rada i drugih parametara kretanja tržišta rada koje moraju pratiti u okviru izvršavanja svojih redovnih poslova. Takođe je uređen odnos NSZ sa Centralnim registrom obaveznog socijalnog osiguranja i preuzimanje podataka iz ove baze. Izmenama člana 67. uveden je novi stav 2. koji je, prema obrazloženju izmena i dopuna zakona, napisan sa ciljem da spreči zloupotrebe koje su se do tada dešavale: „...lica kojima je radni odnos prestao uz isplatu novčane naknade, odnosno otpremnine u skladu sa odlukom Vlade o utvrđivanju programa rešavanja viška zaposlenih, kao i zaposleni kojima je radni odnos prestao njihovom voljom ili krivicom, zasnivaju radni odnos na određeno, u praksi često veoma kratko vreme (od dva do šest dana), a zatim u dogovoru sa poslodavcem, raskinu radni odnos po osnovu kojeg ostvaruju pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, na koju inače ne bi imali pravo. Predloženim izmenama i dopunama, sprečile bi se napred navedene zloupotrebe Zakona. Navedenom izmenom precizirano je da ova lica mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, tek ukoliko ispune uslove iz člana 66. Zakona, odnosno ponovo budu u osiguranju najmanje 12 meseci neprekidno ili sa prekidima u poslednjih 18 meseci.“<sup>10</sup> Izmenama člana 69. zakona bili su zaštićeni osiguranici kojima nije isplaćena zarada, odnosno nisu uplaćeni doprinosi od strane poslodavca – njima je utvrđivan minimalni iznos naknade. Takođe, usvojeno je rešenje prema kojem se ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na penziju, po osnovu staža osiguranja, dokazuje pojedinačnim aktom organizacije nadležne za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ovo praktično podrazumeva da se radna knjižica više nije mogla koristiti kao dokaz ostvarenog staža osiguranja, već je osiguranik pribavljao potvrdu Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja o uplaćenom stažu osiguranja. Konačno, dodavanjem člana 98a. utvrđena je odgovornost agencija za posredovanje kod zapošljavanja u inostranstvu, kako bi se zaštitili domaći državljani koji agencije za zapošljavanje koriste da bi pronašli zaposlenje izvan Republike Srbije.

Izmene iz 2017. godine<sup>11</sup> učinjene su na dva načina, izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, i donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama<sup>12</sup>. Ovim potonjim je ukinut član 24. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Izmenama ZoZ uvedena je nova mera, obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština u cilju održanja zaposlenja kod poslodavca koju može da finansira NSZ. Po prvi put je uvedena mera u koju se ne uključuju nezaposleni, već zaposleni kod poslodavca iz privatnog sektora radi održanja zaposlenja i preveniranja nezaposlenosti. Ostale izmene ZoZ su podrazumevale uvođenje novog načina formiranja iznosa naknade za slučaj nezaposlenosti. Napušten je model obračuna naknade prema procentu prethodnih zarada osiguranika i uveden obračun putem ličnog koeficijenta koji predstavlja odnos zarade osiguranika i prosečne zarade na nivou Republike. Takođe su umesto procentualnih, utvrđeni apsolutni iznosi najniže i najviše naknade, u bruto iznosu.

Konačno, izmenama iz 2021. godine<sup>13</sup> formiran je trenutno aktuelni tekst zakona. Ovim izmenama izvršeno je usaglašavanje sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i shodno tome precizirano je da osnovni dokument javnih politika u oblasti aktivne politike zapošljavanja predstavljaju Strategija zapošljavanja i Akcioni plan, kao i da dokument javnih politika na lokalnom nivou bude program zapošljavanja, sa pratećim akcionim planom. Potrebno je primetiti i da se terminologija upotrebljena u obrazloženju za donošenje izmena i dopuna ZoZ, i samom ZoZ, razlikuju. Tako je u obrazloženju izričito navedeno da je „...predloženim izmenama i dopunama zakona opredeljeno da dokument javnih politika na lokalnom nivou bude program zapošljavanja, a u skladu sa propisima kojima se uređuje planski sistem. Navedeno podrazumeva da program ima prateći akcioni plan kojim se planiraju i prate ciljevi programa ili da sam program sadrži detaljno razrađene aktivnosti na nivou mera.“ Međutim, zakonska formulacija pominje samo „lokalni planski dokument (formulacija u jednini, prim. aut.) usvojen u skladu sa propisima kojima se uređuje planski sistem“ (član 41. ZoZ).

Na osnovu ZoZ donet je niz podzakonskih akata. Najznačajniji među njima su: Pravilnik o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja<sup>14</sup>; Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja<sup>15</sup>; Pravilnik o prostornim i tehničkim uslovima za rad agencije

10 Obrazloženje izmena i dopuna Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti iz 2015. godine.

11 Službeni glasnik RS, br. 113/2017.

12 Službeni glasnik RS, br. 113/2017.

13 Službeni glasnik RS, br. 49/2021.

14 Službeni glasnik RS, br. 15/2010, 7/2019 i 51/2019.

15 Službeni glasnik RS, br. 102/2015, 5/2017 i 9/2018.

za zapošljavanje, uslovima stručne osposobljenosti zaposlenih, programu, sadržini i načinu polaganja ispita za rad u zapošljavanju<sup>16</sup>; Pravilnik o bližim kriterijumima i uslovima za uključivanje zaposlenog u obuke za potrebe poslodavca radi sticanja dodatnih znanja i veština<sup>17</sup>; Uputstvo o uslovima za uključivanje nezaposlenog u mere aktivne politike zapošljavanja<sup>18</sup>.

Zapošljavanje je regulisano i drugim zakonima, koji su prema trenutnom stanju zakonodavstva uglavnom nedovoljno funkcionalno povezani sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao opštim (krovnim) zakonom. Ovi zakoni su: Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>19</sup>, Zakon o zapošljavanju stranaca<sup>20</sup>, Zakon o agencijskom zapošljavanju<sup>21</sup>, Zakon o zadrugama<sup>22</sup>, Zakon o socijalnom preduzetništvu<sup>23</sup>. U odnosu na osiguranje za slučaj nezaposlenosti, značajno je pomenuti Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje<sup>24</sup>, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima<sup>25</sup>.

Analiza obuhvata osvrt na sve navedene propise, njihov uticaj na tržište rada i sprovođenje Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

## 2.2 ANALIZA OSNOVNIH POJMOVA KOJI SE KORISTE U RELEVANTNIM ZAKONIMA I PODZAKONSKIM AKTIMA

### 2.2.1 Nezaposleni

Prema članu 2. stav 1. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, nezaposleni je lice starosti od 15 godina do ispunjavanja uslova za penziju, a najkasnije do 65 godina života, koje je sposobno i odmah spremno da radi, a nije zasnovalo radni odnos ili na drugi način ostvarilo pravo na rad, vodi se na evidenciji nezaposlenih i aktivno traži zaposlenje.

Prema stavu 3. istog člana nezaposlenim se ne smatra: redovan učenik; student osnovnih studija do 26 godina života; lice kome miruju prava iz radnog odnosa u skladu sa zakonom; i lice koje je ispunilo uslov za penziju.

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 ostvareno po osnovu ovih ugovora plaća doprinos za slučaj nezaposlenosti). Ostaje mogućnost taksativnog nabrojanja 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.

U članu 31. stavu 4. definisana je i kategorija teže zapošljivih lica: „Teže zapošljiv nezaposleni jeste nezaposleni koji zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, ili drugih objektivnih okolnosti teže nalazi zaposlenje.“

### 2.2.2 Lice koje traži zaposlenje

16 Službeni glasnik RS, br. 98/2009, 100/2012, 65/2014, 11/2018, 86/2019 – dr. zakon i 64/2021.

17 Službeni glasnik RS, br. 13/2018, 57/2018 i 45/2022.

18 Službeni glasnik RS, br. 97/2009.

19 Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 – dr. zakon.

20 Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

21 Službeni glasnik RS, br. 86/2019.

22 Službeni glasnik RS, br. 112/2015.

23 Službeni glasnik RS, br. 14/2022.

24 Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 10/2022 - usklađeni din. izn. i 138/2022.

25 Službeni glasnik RS, br. 50/2018.

Prema članu 3. stavu 1. ZoZ, lice koje traži zaposlenje je: nezaposleni; zaposleni koji traži promenu zaposlenja, i drugo lice koje traži zaposlenje.

Zaposleni koji traži promenu zaposlenja definisan je kao lice koje je u radnom odnosu ili je na drugi način ostvarilo pravo na rad, a koje aktivno traži promenu zaposlenja i vodi se na evidenciji lica koja traže promenu zaposlenja, dok je drugo lice koje traži zaposlenje definisano kao lice starije od 15 godina koje traži zaposlenje, a koje se ne može smatrati nezaposlenim ili licem koje traži promenu zaposlenja.

### 2.2.3 Poslodavac

Prema članu 4. ZoZ poslodavac, u smislu tog zakona, jeste domaće ili strano pravno i fizičko lice, koje prijavljuje potrebu za zapošljavanjem, zapošljava i uplaćuje doprinos za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Ova definicija je međutim zastarela i nije usaglašena sa izmenama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, prema kojima poslodavci više ne uplaćuju doprinose za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, tako da bi je u tom smislu svakako trebalo izmeniti.

### 2.2.4 Poslovi zapošljavanja

Prema članu 6. ZoZ, poslovi zapošljavanja 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. Pojmovna razgraničenja poslova zapošljavanja predmet su posebne analize u daljem tekstu.

### 2.2.5 Nosioci poslova zapošljavanja

Prema članu 7. ZoZ, poslove zapošljavanja obavljaju Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) i agencije za zapošljavanje. Nosioci poslova zapošljavanje predmet su posebne analize u daljem tekstu.

### 2.2.6 Nacionalna služba za zapošljavanje

Na osnovu člana 8. stava 4. ZOZ, Nacionalna služba je pravno lice, sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje. Ključni poslovi koje obavlja Nacionalna služba za zapošljavanje su poslovi:

- ◆ zapošljavanja;
- ◆ osiguranja za slučaj nezaposlenosti;
- ◆ ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i drugih prava u skladu sa zakonom; i
- ◆ vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja

Pored navedenog, NSZ ima obavezu da poslodavcima i licima koje traže zaposlenje pruža:

- ◆ obaveštenja o važećoj regulativi (zakonima, podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorima, i dr.);
- ◆ obaveštenja o pravima, obavezama i odgovornostima poslodavaca i zaposlenih i njihovih udruženja, koja se odnose na zapošljavanje i osiguranje za vreme nezaposlenosti;
- ◆ savete o načinu i postupku ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza; i
- ◆ pomoć kod popunjavanja i dostavljanja NSZ obrazaca i dokumenata.

### 2.2.7 Agencije za zapošljavanje

Pored NSZ, kao nosioci poslova zapošljavanja prepoznate su i agencije za zapošljavanje. Članom 20. ZoZ regulisano je da agenciju za zapošljavanje osniva pravno i fizičko lica radi obavljanja poslova zapošljavanja, i to:

- ◆ obaveštavanja o mogućnostima i uslovima zapošljavanja;
- ◆ posredovanja u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu;
- ◆ profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere;
- ◆ sprovođenja pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja, na osnovu ugovora sa Nacionalnom službom.

Agencija ne može da posreduje u zapošljavanju na poslovima učesnika štrajka, osim ako nije obezbeđen minimum procesa rada u skladu sa zakonom. Ne postoje druga ograničenja kada je reč o posredovanju agencija.

Agencije za zapošljavanje mogu obavljati poslove zapošljavanja koji su vezani za zapošljavanje u zemlji, kao i za zapošljavanje u inostranstvu. U praksi agencije za zapošljavanje međutim ne koriste svoje potencijale u posredovanju i

njihova delatnost se najčešće iscrpljuje kroz zapošljavanje radnika iz Srbije u inostranstvu. Njihovu ulogu u zapošljavanju u zemlji preuzimaju agencije za privremeno zapošljavanje, na način uređen Zakonom o agencijskom zapošljavanju.

## 2.2.8 Savet za zapošljavanje

Članom 28. ZoZ uređeno je osnivanje Republičkog saveta za zapošljavanje. Osniva ga Vlada Republike Srbije. Republički savet se sastoji od predstavnika: osnivača, reprezentativnih sindikata, udruženja poslodavaca, Nacionalne službe i agencija za zapošljavanje, udruženja od značaja za oblast zapošljavanja, odnosno koja se bave zaštitom interesa nezaposlenih (osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina, učesnika oružanih sukoba, žena, omladine i sl.) i stručnjaka za oblast zapošljavanja. Prema članu 29. ZoZ, Republički savet je savetodavno telo koje osnivaču daje mišljenja i preporuke u vezi sa pitanjima od interesa za unapređenje zapošljavanja, i to o: planskim dokumentima kojima se uređuju javne politike u oblasti zapošljavanja; merama aktivne politike zapošljavanja; propisima iz oblasti zapošljavanja; drugim pitanjima od interesa za zapošljavanje.

Savet za zapošljavanje se može osnovati i za teritoriju pokrajine (Pokrajinski savet) i jedne ili više opština (lokalni savet<sup>26</sup>). Pokrajinski i lokalni savet može osnovati nadležni organ teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

U pitanju je dobra ideja o postojanju tripartitnog organa koji će se baviti pitanjima vezanim za tržište rada. Međutim, u skladu sa prikupljenim mišljenjima o radu Republičkog i Pokrajinskog saveta tokom intervjua sa poslodavcima i sindikatima, može se zaključiti da je njegov faktički uticaj na kreiranje politika i propisa diskutabilan, i da bi trebalo da se radi na podizanju značaja i autoriteta ovih tela, odnosno stvaranju atmosfere faktičkog uvažavanja njihovih mišljenja u konsultativnim procesima.

## 2.2.9 Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji

Ovo je prvo u redosledu pitanja koja se uređuju u poglavlju IV ZoZ – Aktivna politika zapošljavanja. Potrebno je da se ZoZ uredi i mesto Strategije zapošljavanja u projektovanju, uređivanju i sprovođenju politike zapošljavanja. Iz Strategije i akcionih planova proizilaze i mere aktivne politike zapošljavanja koje će u određenom periodu (na koji se odnosi strategija i akcioni planovi) biti sprovedene.

## 2.2.10 Mere aktivne politike zapošljavanja

Prema članu 43. ZoZ, mere aktivne politike zapošljavanja su aktivnosti usmerene ka unapređenju zaposlenosti. Stavom 2. ovog člana su decidno utvrđene sledeće aktivnosti:

- ◆ posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje;
- ◆ profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere;
- ◆ subvencije za zapošljavanje;
- ◆ podrška samozapošljavanju;
- ◆ dodatno obrazovanje i obuka;
- ◆ podsticaji za korisnike novčane naknade;
- ◆ javni radovi.

Tačkom 8) ovog stava ostavljen je prostor i za druge mere usmerene ka zapošljavanju ili održanju zaposlenosti, u skladu sa aktom Vlade Republike Srbije, a u stavu 3. ovog člana je ostavljena dalja mogućnost da se akcionim planom dodatno mogu kreirati mere koje ovde nisu navedene.<sup>27</sup>

Sama fleksibilnost rešenja datih tačkom 8) u stavu 2. i stavom 3. ostavlja mogućnost da se godišnji akcionim planovima i opštim aktom NSZ uredi mere koje su u aktuelnoj situaciji najpotrebnije i koje mogu dati najbolje efekte.

<sup>26</sup> Savet koji se osnuje za teritoriju više opština, može se nazvati i „međupštinski savet“.

<sup>27</sup> Ova mogućnost u prošlosti je korišćena više puta, a trenutno je aktuelna Uredba o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“ (Službeni glasnik RS, br. 14/2020, 79/2021 i 92/2022). Trebalo bi ipak napomenuti, upravo u kontekstu navedene Uredbe, da opšta klauzula u citiranom članu ne ostavlja mogućnost Vladi Republike Srbije da promovise nove modele rada, kao što je to učinjeno kod „Moje prve plate“. Modeli rada koji ne ispunjavaju osnovne zahteve kada je reč o uslovima rada nisu u skladu sa Zakonom o radu ali ni sa potvrđenim međunarodnim instrumentima, pa samim tim nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije kako zbog faktičkih izmena zakona podzakonskim aktom (odnosno isključenja njegove primene na poseban režim rada), tako i zbog neusaglašenosti sa većim brojem međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija potvrdila.

## 2.2.11 Individualni plan zapošljavanja

Članom 44. stavom 2. tačkom 4) ZoZ predviđeno je utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja sa nezaposlenim licem. Individualni plan zapošljavanja naveden je kao jedna od aktivnosti kod posredovanja u zapošljavanju. Utvrđuju ga NSZ (savetnik za zapošljavanje) i nezaposleni, „najkasnije u roku od 90 dana nakon uvođenja u evidenciju nezaposlenog“ (ako se drugačije ne sporazumeju). ZoZ ne daje bliže elemente sadržaja i načina utvrđivanja individualnog plana zapošljavanja, već su ova pitanja uređena članom 11. Pravilnika o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja.

Individualni plan zapošljavanja bi trebalo da bude obaveza savetnika, a ne mogućnost o kojoj će se dogovarati sa nezaposlenim licem kako je trenutno navedeno u članu 46. stav 1. ZoZ<sup>28</sup>.

Takođe, nezaposleno lice bi trebalo da ima uvid u individualni plan zapošljavanja koji je za njega izrađen, što sada u praksi nije uvek slučaj. Internim dokumentima integrisanog sistema menadžmenta NSZ propisano je štampanje individualnog plana zapošljavanja u dva primerka, pri čemu se jedan primerak uručuje licu. Ovo se međutim na osnovu dostupnih informacija u praksi ne dešava uvek. Trebalo bi razmotriti 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. Prilikom štampanja i uručivanja licu dogovorenog individualnog plana zapošljavanja savetnici za zapošljavanje licu mogu uručiti i obrazac Dnevnik traženja posla. Dnevnik traženja posla služi da lice popunjava aktivnosti koje preduzima u cilju nalaženja posla (rubrike: aktivnosti koje preduzima, kada, rezultat preduzetih aktivnosti), kao i da beleži prijave na koje konkuriše (datum konkurisanja, naziv poslodavca, kontakt osoba i telefon, radno mesto, rezultat). Navedeni obrazac lice uručuje savetniku za zapošljavanje, a savetnik za zapošljavanje zatim u okviru dogovorenog individualnog plana zapošljavanja beleži podatke iz Dnevnika traženja posla. Član 32. ZoZ propisuje obavezu nezaposlenog da na zahtev NSZ dostavi dokaze o ispunjavanju obaveza koje ima i u vezi sa tačkom 2. utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja i postovanje svih prava i obaveza koje po njemu ima. U skladu sa navedenim savetnik za zapošljavanje može zahtevati od lica da dostavi i popunjen Dnevnik traženja posla. U narednom periodu planirane su aktivnosti na izradi onlajn platforme u okviru koje bi, između ostalog, bila obezbeđena mogućnost uvida lica u individualni plan zapošljavanja kao i unos aktivnosti u predviđenu formu.

Ukoliko u periodu od šest meseci ne dođe do zapošljavanja ili uključivanja u neku od mera, savetnik i nezaposleno lice imaju obavezu da rade reviziju individualnog plana zapošljavanja (član 46. stav 3. ZoZ).

## 2.2.12 Subvencije za zapošljavanje

Subvencije za zapošljavanje predstavljaju meru aktivne politike zapošljavanja, bliže uređenu članom 50. ZoZ. Prema toj meri, poslodavac može da ostvari određena podsticajna sredstva za zapošljavanje nezaposlenih: na novootvorenim radnim mestima; na upražnjenim radnim mestima, ako se radi o licima koja pripadaju kategoriji teže zapošljivih lica, u skladu sa zakonom i Akcionim planom; u drugom slučaju utvrđenom Akcionim planom.

Potrebno je postaviti jasne kriterijume šta se smatra novootvorenim radnim mestom, kao i šta se smatra upražnjenim radnim mestom. Ovo naročito zbog činjenice da ZoZ ne sadrži definiciju radnog mesta, niti je u Zakonu o radu prepoznat pojam radnog mesta.

## 2.2.13 Osiguranik za slučaj nezaposlenosti

ZoZ ne sadrži definiciju osiguranika za slučaj nezaposlenosti. U skladu sa praksom koja je prisutna u drugim zakonima kojima se uređuju penzijsko-invalidsko i zdravstveno osiguranje, trebalo bi razmisliti o uvođenju ove definicije.

## 2.3 NOSIOCI POSLOVA ZAPOŠLJAVANJA

Kao što je navedeno, zakonom su NSZ i agencije za zapošljavanje utvrđeni kao jedini nosioci poslova zapošljavanja.

<sup>28</sup> Član 46. stav 1. ZoZ: „Nacionalna služba i nezaposleni utvrđuju individualni plan zapošljavanja najkasnije u roku od 90 dana nakon uvođenja u evidenciju nezaposlenog, osim ako se Nacionalna služba i nezaposleni ne sporazumeju drugačije.“

Činjenica je međutim da se u Republici Srbiji kao nosioci poslova zapošljavanja pojavljuju i drugi subjekti, čije aktivnosti na poslovima zapošljavanja trenutno nisu regulisane ZoZ:

- ◆ inostrane agencije za zapošljavanje;
- ◆ onlajn portali za zapošljavanje (ili oglašavanje u širem smislu);
- ◆ studentsko-omladinske zadruge;
- ◆ agencije za privremeno zapošljavanje;
- ◆ organizacije civilnog društva (OCD).

Potrebno je analizirati kako položaj postojećih prepoznatih nosilaca poslova zapošljavanja, tako i mogućnosti uređenja (ili zabrane) obavljanja poslova zapošljavanja od strane drugih subjekata.

## 2.3.1 Nacionalna služba za zapošljavanje kao nosilac poslova zapošljavanja

### *Obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje*

Obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje NSZ realizuje pre svega oglašavanjem slobodnih radnih mesta. Na sajtu NSZ postoji strana „Oglasi“ na kojoj se oglašavaju potrebe za radnicima, za sve zainteresovane poslodavce koji se opredele za oglašavanje slobodnih radnih mesta preko NZS, a naročito za izvršioce i pripravnike u organima državne uprave i slobodna radna mesta u pojedinim javnim službama, u skladu sa posebnim zakonima. Naime, Uredbom o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima<sup>29</sup> predviđeno je da se javni konkurs za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta i za prijem pripravnika u organu državne uprave oglašava „na internet prezentaciji i oglasnoj tabli državnog organa, na portalu e-uprave, na internet prezentaciji i periodičnom izdanju oglasa Nacionalne službe za zapošljavanje“ (član 10. stav 1.).

### *Posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu*

#### *- Posredovanje za zapošljavanje u zemlji*

Opseg aktivnosti NSZ po pitanju posredovanja u zapošljavanju „lica koja traže zaposlenje“ detaljnije je uređen Pravilnikom o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja.

Članom 5. ovog Pravilnika data je definicija posredovanja u zapošljavanju: „Posredovanjem u zapošljavanju, smatraju se poslovi povezivanja lica koje traži zaposlenje sa poslodavcem, radi zasnivanja radnog odnosa ili druge vrste radnog angažovanja.“ Međutim, već članom 6. tog Pravilnika navedeno je da poslovi posredovanja u zapošljavanju „obuhvataju sve aktivnosti koje prethode povezivanju lica koje traži zaposlenje sa poslodavcem, radi zasnivanja radnog odnosa ili druge vrste radnog angažovanja“, među kojima se eksplicitno navode:

- ◆ obavljanje individualnog razgovora sa licem koje traži zaposlenje;
- ◆ vršenje procene zapošljivosti lica i utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja;
- ◆ organizovanje obuka za aktivno traženje posla;
- ◆ uspostavljanje kontakata sa poslodavcima i preduzimanje aktivnosti u cilju zadovoljenja iskazanih potreba poslodavaca;
- ◆ preliminarna selekciju lica koja traže zaposlenje;
- ◆ organizovanje grupnog informisanja;
- ◆ organizovanje sajmovi zapošljavanja;
- ◆ sprovođenje međuregionalnog posredovanja;
- ◆ oglašavanje iskazanih potreba poslodavaca za zapošljavanjem.
- ◆ Jasno je da prve tri navedne aktivnosti ne spadaju pod posredovanje, u smislu date definicije.

#### *- Posredovanje u zapošljavanju u inostranstvu (jedinствени postupak za NSZ i agencije za zapošljavanje)*

U postupku posredovanja, NSZ je dužna da obezbedi zaštitu državljana Republike Srbije koja podrazumeva najmanje

29 Službeni glasnik RS, br. 2/2019 i 67/2021.

jednak tretman po osnovu rada sa državljanima države zaposlenja za vreme rada i boravka u inostranstvu. Inostrani poslodavac, odnosno njegov ovlašćeni predstavnik, obraćaju se ponudom NSZ kojom su dužni da precizno definišu prava i obaveze poslodavca i radnika, kao i uslove koji se odnose na rad i boravak naših državljana u državi odredišta.

U skladu sa propisima Republike Srbije i međunarodnim konvencijama, poslodavac je dužan da u svojoj ponudi navede: (1) pun naziv preduzeća sa svim registrovanim podacima; (2) broj potrebnih radnika prema vrsti zanimanja; (3) potrebnu stručnu kvalifikaciju; (4) da li je potrebno znanje stranog jezika i ukoliko je potrebno koji nivo; (5) vremenski period na koji se radnici angažuju; (6) visinu plate (bruto i neto iznos); (7) da li lica imaju obezbeđen smeštaj, ako imaju, kakav i ko snosi troškove smeštaja; (8) ko snosi troškove prevoza za odlazak iz Srbije i povratak radnika u Srbiju nakon prestanka ugovora o radu; (9) ko snosi troškove viziranja pasoša i dobijanja radnih dozvola; (10) koja su sve lekarska uverenja potrebna i ko snosi troškove njihovog izdavanja; (11) da li poslodavac ima saglasnost službe za zapošljavanje u svojoj državi da može zapošljavati državljane drugih država, odnosno da li ima saglasnost nadležne kancelarije za imigraciju i saglasnost organa unutrašnjih poslova nadležnog za izdavanje odobrenja o privremenom boravku da ne postoje zakonske smetnje za radnim angažovanjem državljana Republike Srbije za rad u toj državi.

NSZ je u obavezi da u skladu sa ponudom poslodavca, u što kraćem roku, pokrene postupak posredovanja u pronalaženju traženog profila (preko filijala koje pokrivaju celu teritoriju Republike Srbije), objavi oglas na svojoj internet stranici i u glasilu pod nazivom „Poslovi“, kao i da izvrši predselekciju kandidata i da zainteresovana lica uputi na razgovor sa poslodavcem. Postupak konačne selekcije i odabira kandidata u potpunosti je u nadležnosti poslodavca. Poslodavac je obavezan da zaključi ugovor o radu sa licem pre njegovog odlaska na rad u inostranstvo. NSZ ne naplaćuje usluge posredovanja poslodavcima.

### *Profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere*

Ovu aktivnost pružaju savetnici za razvoj karijere u odeljenjima za posredovanje. U Centrima za informisanje i profesionalno savetovanje (CIPS) se nude sledeće usluge: aktuelne informacije o svetu rada, obrazovanja i zapošljavanja; samouslužni sistem za informisanje i procenu ličnih kapaciteta i profesionalnih interesovanja; pristup internetu i pretraživačima slobodnih radnih mesta; pomoć u planiranju karijere; pristup elektronskoj i štampanoj verziji publikacije.

#### Sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja

Ova zakonska odredba obuhvata i napred navedene aktivnosti NSZ (obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje i posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu), a pored njih navode se i:

1. Subvencije za zapošljavanje (subvencije za otvaranje novih radnih mesta; subvencije za zapošljavanje na upražnjenim radnim mestima);
2. Podrška samozapošljavanju (informativne i savetodavne usluge u poslovnim centrima; obuke iz preduzetništva; mentoring i specijalističke obuke);
3. Dodatno obrazovanje i obuka (program pripravnika; program sticanja praktičnih znanja; obuke za tržište rada);
4. Obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština<sup>30</sup>;
5. Podsticaji za korisnike novčane naknade;
6. Javni radovi;
7. Mere aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom;
8. Isplata novčane naknade u jednokratnom iznosu radi samozapošljavanja (mogućnost isplate novčane naknade u jednokratnom iznosu, bez doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, radi samozapošljavanja).

<sup>30</sup> Obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština je mera aktivne politike zapošljavanja i predstavlja aktivnost usmerenu ka održanju zaposlenja regulisanu članom 52. ZoZ. Obuka je namenjena zaposlenom radi sticanja dodatnih znanja i veština u cilju unapređenja kompetencija, sticanja nedostajućih znanja, sposobnosti i veština koje nisu prenosive, ograničeno ili većinom su prenosive na druge privredne subjekte ili delatnosti. Sredstva za sprovođenje obuke, u skladu sa pravilima o dodeli državne pomoći, mogu se koristiti za opravdane troškove organizovanja obuke, i to za: predavače za sate koje provedu za obučavanje polaznika; operativne troškove predavača i polaznika u vezi sa programom obuke, kao što su putni troškovi, troškovi smeštaja, materijala i zaliha, troškovi amortizacije opreme i alata, u obimu u kome se isključivo koriste za obuku; troškove savetodavnih usluga u vezi sa obukom; troškove polaznika i opšte indirektno troškove (administrativne troškove, troškove zakupa, režijske troškove) za sate koje polaznici provode tokom obučavanja (članovi 2. i 9. Pravilnika o bližim kriterijumima i uslovima za uključivanje zaposlenog u obuke za potrebe poslodavca radi sticanja dodatnih znanja i veština, Službeni glasnik RS, br. 13/2018, 57/2018 i 45/2022, u skladu sa članovima 46. i 47. Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći, Službeni glasnik RS, br. 62/2021).



Proces sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja uređen je Pravilnikom o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja<sup>31</sup>. Radi sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja direktor NSZ donosi odluku o raspisivanju i sadržini javnog poziva/konkursa pojedinačno za svaku meru ili program. Javni poziv/konkurs sadrži: (1) podatke o nazivu organizacije koja raspisuje javni poziv/konkurs; (2) opis programa ili mere koja je predmet javnog poziva/konkursa; (3) visinu iznosa sredstava i dužinu trajanja mere ili programa; (4) uslove za učestvovanje; (5) dokaze koji moraju biti priloženi uz zahtev /prijavu za učešće; (6) informaciju o pravima i obavezama korisnika; (7) rok i mesto podnošenja zahteva /prijave za dodelu sredstava; (8) rok za donošenje odluke o dodeli sredstava; (9) vrstu sredstva obezbeđenja; i po potrebi (10) druge elemente potrebne za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja. Kada poslodavac nije u mogućnosti da ispuni ugovornu obavezu, NSZ može da odobri preuzimanje ugovorne obaveze za preostalo vreme od strane drugog poslodavca, a na osnovu ugovora o preuzimanju prava i obaveza. Preuzimanje se može realizovati pod uslovom da je lice uključeno u program /meru spremno da nastavi rad/radno angažovanje kod drugog poslodavca koji ispunjava uslove javnog poziva /konkursa, ima potrebu i mogućnost za angažovanjem lica na istim poslovima i spreman je da preuzme lice. U slučaju neispunjenja ili delimičnog ispunjenja obaveza iz ugovora koji nije raskinut, dužnik je u obavezi da vrati ceo ili srazmerni iznos isplaćenih sredstava ukoliko se to ne protivi svrsi zaključenog ugovora. Srazmerni iznos isplaćenih sredstava, koji je dužnik u obavezi da vrati za neispunjeni deo obaveze po ugovoru, utvrđuje se tako što se od iznosa ukupno isplaćenih sredstava oduzme iznos u visini mesečnog iznosa isplaćenih sredstava pomnožen sa brojem meseci u kojima je dužnik ispunio ugovornu obavezu. Visina mesečnog iznosa sredstava utvrđuje se tako što se ukupno isplaćeni iznos sredstava podeli sa brojem meseci utvrđenog trajanja ugovorne obaveze. Upravni odbor NSZ može da donese odluku o načinu i uslovima otpisa obračunate, a neplaćene kamate na iznos glavnog duga korisnika sredstava. NSZ može, u slučaju da dužnik nije u mogućnosti da u celosti vrati dugovani iznos na način predviđen ugovorom, sa dužnikom da zaključi ugovor o poravnanju kojim se bliže utvrđuje visina glavnog duga, visina zakonske zatezne kamate i broj odobrenih rata za otplatu. NSZ može, dužniku da odobri otplatu dugovanog iznosa u najviše 12 mesečnih rata u zavisnosti od visine ukupnog duga i materijalnog stanja dužnika.

Izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva

Ova aktivnost NSZ uređena je Zakonom o zapošljavanju stranaca, a bliže regulisana Pravilnikom o dozvolama za rad<sup>32</sup>. NSZ obavlja ključnu administrativnu ulogu.<sup>33</sup>

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.

Sporazumom (koji se zaključuje za kalendarsku godinu) se utvrđuje učinak NSZ i praćenje efikasnosti sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja iz Akcionog plana. Sporazum o učinku zaključuju ministar nadležan za poslove zapošljavanja i direktor NSZ, po pribavljenom mišljenju upravnog odbora Nacionalne službe.

Sporazumom se bliže uređuju: mere i aktivnosti iz Akcionog plana koje realizuje NSZ; rokovi za sprovođenje mera i aktivnosti iz Akcionog plana; očekivani rezultati; odgovornosti u NSZ; finansijski okvir; podnošenje redovnih mesečnih, tromesečnih i godišnjih izveštaja, kao i vanrednih izveštaja NSZ Ministarstvu za rad o sprovođenju mera i aktivnosti iz Akcionog plana iz nadležnosti 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 da sprovedu, 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

31 Članovi 129 – 135. Pravilnika.

32 Službeni glasnik RS, br. 63/2018, 56/2019 i 84/2022.

33 U toku izrade ove analize, pokrenuta je procedura javne rasprave izmena i dopuna Zakona o zapošljavanju stranaca. Budući da one do završetka analize nisu bile usvojene, nisu uključene u tekst analize. Prema podacima koji su dostupni u trenutku pisanja analize, NSZ zadržava sličnu ulogu koju je i do sada imala u zapošljavanju stranaca u Republici Srbiji.

nema sistem upravljanja učinkom, pa se stoga dolazi do zaključka da nema smisla ni sporazum o učinku.

## 2.3.2 Agencije za zapošljavanje kao nosioci poslova zapošljavanja

Na osnovu člana 20. ZoZ, agenciju za zapošljavanje osnivaju pravna i fizička lica radi obavljanja poslova zapošljavanja, i to:

- ◆ obaveštavanja o mogućnostima i uslovima zapošljavanja;
- ◆ posredovanja u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu;
- ◆ profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere;
- ◆ sprovođenja pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja, na osnovu ugovora sa NSZ.

Agencijama je zakonom data većina nadležnosti koje se odnose na poslove zapošljavanja, koje su date i NSZ. Razlika se ogleda u tome što je iz nadležnosti agencija izuzeto izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva i sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja ograničeno formulacijom „sprovođenja pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja na osnovu ugovora sa NSZ“. Prvo ograničenje jasno je i logično. Kada je reč o drugoj razlici, trebalo bi bliže opredeliti koje mere aktivne politike zapošljavanja mogu biti i u nadležnosti agencija i utvrditi postupak za njihovo ugovaranje sa NSZ. Pravilnikom o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja uređen je postupak apliciranja poslodavaca za učešće u nekoj o mera, ali nema reči o apliciranju agencija radi dobijanja prava na sprovođenje neke od mera. Svakako se mora imati u vidu da bi agencije imale interes da administriraju ove mere samo u slučaju da im se za to obezbede odgovarajuća sredstva.

Dozvolu za rad agencije za zapošljavanje izdaje Ministarstvo za rad. Uslov je da agencija ispunjava uslove u pogledu prostorne i tehničke opremljenosti i stručne osposobljenosti zaposlenih. Ministarstvo za rad vodi registar izdatih dozvola. Trenutno je u tom registru upisano 108 agencija, od kojih je 107 aktivnih i jedna čiji je status privremeno „zamrznut“.<sup>34</sup>

Sva pravila koja su u ZoZ i Pravilniku uređena u odnosu na NSZ, a odnose se na poslove zapošljavanja, važe i za agencije za zapošljavanje. One nude uslugu posredovanja u zapošljavanju i oglašavaju upražnjene poslove u zemlji i inostranstvu. One takođe mogu učestvovati u aktivnostima vezanim za profesionalnu orijentaciju ali većina njih za tako nešto nema kapacitete, a nema ni interesa budući da ne može da naplati usluge od tražilaca posla (osim ukoliko se usluge posredovanja odnose na zaposlene koji traže promenu zaposlenja). Iz internet prezentacija nekih globalnih agencija koje deluju i u Srbiji, može se videti da se nude i ovakve usluge; lokalne i manje agencije bi svakako morale imati podršku NSZ, kako bi se priključile ovim uslugama.

## 2.3.3 Pojedini potencijalni nosioci poslova zapošljavanja koje ZoZ ne prepoznaje

### 1) Agencije za privremeno zapošljavanje

Agencije za privremeno zapošljavanje regulisane su posebnim propisom, Zakonom o agencijskom zapošljavanju. U tom smislu bi u ZoZ bilo dovoljno normativno prepoznavanje ovih agencija kao jedne vrsta nosilaca poslova zapošljavanja, i upućivanje na poseban propis za sve ostale detalje.

Agencije za privremeno zapošljavanje poseduju mogućnost sprovođenja pojedinih radnji koje su ZoZ uređene kao poslovi zapošljavanja, ili su sa njima direktno povezani:

- ◆ • oglašavaju potrebu za radnicima i stvaraju bazu nezaposlenih lica koja mogu po potrebi angažovati;
- ◆ • ne posreduju u zapošljavanju u klasičnom smislu ovog pojma ali se pojavljuju kao „poslodavac-posrednik“ u privremenom zapošljavanju;
- ◆ • formalnopravno su uređene kao direktni poslodavac ali ne za svoje već za potrebe poslodavca korisnika, po njegovim nalogima i pod njegovom kontrolom, pod uslovima koji važe za zaposlene poslodavca korisnika;
- ◆ • na njih se primenjuju bitne zabrane zapošljavanja kakve su predviđene i za agenciju za zapošljavanje (na primer, zapošljavanje radi zamene zaposlenih koji štrajkuju), i sl.

Imajući u vidu sve navedeno, postoje razlozi da se razmotri uključivanje agencija za privremeno zapošljavanje u „nosoce zapošljavanja“ u smislu ZoZ, pri čemu bi one i dalje ostale regulisane posebnim zakonom.

<sup>34</sup> Stanje u januaru 2023. godine.

## 2) Organizacije civilnog društva (OCD)

Organizacije civilnog društva mogu učestvovati u poslovima zapošljavanja, kako pod opštim tako i pod posebnim uslovima (u odnosu na osobe sa invaliditetom, na primer, kao i u odnosu na druge teže zapošljive grupe). Prema podacima iz analize koju je uradila European Training Foundation, 31 OCD je angažovana na aktivnostima celoživotnog učenja i obrazovanja odraslih, od čega je 15 i formalno registrovano i poseduje licencu u skladu sa Zakonom o obrazovanju odraslih Republike Srbije<sup>35</sup>.<sup>36</sup>OCD nisu međutim prepoznate kao nosioci poslova zapošljavanja, niti se nalaze u fokusu NSZ kao potencijalni partneri.

## 3) Portali za zapošljavanje

Onlajn portali specijalizovani za posredovanje u zapošljavanju, svakako imaju veliki uticaj na poslove zapošljavanja odnosno tokove na tržištu rada. Zbog toga je važno uključiti ih u normativni okvir. U praksi se međutim javlja dosta nedoumica u vezi sa njihovim regulisanjem, na primer: koje uslove internet portal (odnosno kompanija koja stoji iza njega) mora da ispunjava kada je reč o dobijanju dozvole za rad na poslovima zapošljavanja; kako sprečiti delovanje portala koji nisu ni konkurisali za dobijanje dozvole, ili su dozvolu izgubili; kako napraviti kvalitativnu razliku između portala koji se bave posredovanjem u zapošljavanju kao osnovnom, odnosno pretežnom delatnošću, i onih koji to rade u kontekstu opštih oglašivača; i slično.

Portali za oglašavanje poslodavaca i slobodnih radnih mesta, ali i za promovisanje usluga za razvoj funkcije ljudskih resursa, predstavljaju učesnike na tržištu rada koji se ne mogu zanemariti. Oni obavljaju koristan i delotvoran posao, u ambijentu koji iz ugla ZoZ nije prepoznat kao „poslovi zapošljavanja“ a koji je u delu oglašavanja i posredovanja u zapošljavanju vrlo prisutan (to je sasvim izvesno, iako ne postoje precizni podaci na osnovu kojih bi se mogao kvantifikovati njihov udeo na tržištu rada). Pravno gledano, najvažnije je razlučiti ulogu portala na tržištu rada – da li su oni samo oglašivači slobodnih poslova, ili se njihova uloga može posmatrati kao posredovanje u zapošljavanju, odnosno sprovođenje drugih poslova zapošljavanja?

Na internetu se može naći više od deset specijalizovanih portala – ponuđača poslova zapošljavanja. Oni plasiraju svoje usluge na slične načine. Za sve portale do kojih je bilo moguće doći do zvaničnih podataka iz Agencije za privredne registre (po pravilu se na portalima ne nalaze podaci prema kojima se mogu pronaći u APR-u, što značajno otežava pretragu ako nisu registrovani istim, odnosno sličnim nazivom kao što je naziv portala) zajedničko je da su registrovani pod šifrom delatnosti 6312 – Veb portali. Ovo ne govori mnogo o njihovim aktivnostima ali očigledno upućuje na zaključak da pravna lica koja stoje iza portala, svoju ulogu doživljavaju isključivo kroz oglašavanje, a ne kroz posredovanje u zapošljavanju. Bliža analiza međutim upućuje na to da se kod mnogih od njih, naročito onih koji su specijalizovani samo za oglašavanje poslova, mogu pronaći elementi koji jasnu upućuju na posredovanje u zapošljavanju, kao i obavljanje drugih poslova zapošljavanja. Tako se na sajtu Infostud.com može pronaći – u vidu marketinške poruke – da je ovaj portal usmeren ka „aktivnom upravljanju profesionalnog razvoja“ tražilaca posla, kao i da „poslodavcima pomažu da pronađe najbolje radnike i podržavaju ih u razvoju pravilnih politika zapošljavanja i ulaganja u ljudske resurse“. Sa druge strane, portal Lakodoposla.com svoje aktivnosti opisuje kao oglašivačke – poslodavcima nude „objavljivanje oglasa i njihovo promovisanje putem banera i društvenih mreža kako bi potraga za odgovarajućim kadrom bila što uspešnija“ ali istovremeno i posredničke budući da sebe promovišu kao „centar rešenja za regrutaciju i selekciju, i najverniju podršku na putu građenja uspešnih i efikasnih timova, kao i brendiranje poslodavaca“, što očigledno izlazi iz okvira oglašavanja slobodnih poslova. Trebalo bi pomenuti i platformu Uradi-zaradi.rs koja je registrovana kao privredno društvo, takođe pod šifrom delatnosti 6312 – Veb portali, iako je očigledno da se kompanija bavi poslovima koji su slični velikim platformama za obavljanje kurirskih poslova, kao što su Wolt ili Glovo. Uradi-zaradi angažuje lica za obavljanje kućnih poslova, odnosno pomoć u kući. Kao i kod prethodno navedenih kurirskih platformi, teško je razdvojiti da li su aktivnosti platforme posredničke, ili je platforma poslodavac. Uradi-zaradi je ocenjen u svojstvu platforme koja angažuje radnike u Fairwork Srbija<sup>37</sup>izveštajima za 2021. i 2022. godinu. Očigledno je da se radi o posredniku pri zapošljavanju, a potencijalno i poslodavcu imajući u vidu trendove sudske prakse u Evropi prethodnih godina.<sup>38</sup>

Navedeno govori da se radi o nesumnjivo značajnim učesnicima u poslovima zapošljavanja. U nedostatku preciznih

35 Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 88/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020 - dr. zakon.

36 European training foundation, *Civil Society Organisations and Human Capital Development, Report Country Serbia*, 20/12/2020, str. 8-9.

37 Fairwork Srbija predstavlja međunarodni sistem izveštavanja o platformskoj ekonomiji u Srbiji kroz ocenjivanje najzastupljenijih digitalnih platformi u odnosu na određene kriterijume poštovanja prava radnika i minimalnih uslova rada, u skladu sa međunarodnim standardima. Na internet stranici <https://fair.work/en/ratings/serbia/> dostupni su izveštaji za 2021. i 2022. godinu. Fairwork Srbija je projekat koji sprovodi Oxford Internet Institute, koji je deo Univerziteta u Oksfordu (Velika Britanija).

38 Videti: M. Reljanović, J. Misailović, „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život* 3/2021, str. 407-432, <https://doi.org/10.5937/spz65-33727>.

informacija, može se samo nagađati njihov udeo u ukupnom zapošljavanju; ako se može porediti na osnovu broja oglasa koji se plasiraju tokom godine, ovi servisi nadmašuju ponudu koja postoji u bazi NSZ.

Svakako je nužnost da se njihov položaj zakonom prepozna i uredi. Kao što je već napomenuto, prepoznavanje internet portala kao vrste nosioca poslova zapošljavanja predstavlja samo tehničku izmenu ZoZ. Uređenje njihovog položaja i potencijalno licenciranje, odnosno ograničavanje vršenja ovih usluga, daleko je složeniji problem koji uključuje mnogobrojne tehničke aspekte ali i uspostavljanje efikasnog sistema nadzora nad portalima. U tom cilju se moraju postaviti jasni kriterijumi za razdvajanje poslova oglašavanja od drugih poslova zapošljavanja, a naročito poslova posredovanja. Pri tome se mora imati u vidu i da nova regulativa ne dovede u inferioran položaj pružaoce usluga registrovane u Republici Srbiji u odnosu na one koji rade na globalnom tržištu rada (kao što je na primer LinkedIn) a koji su svakako izvan domašaja nacionalnih propisa i nacionalnih mehanizama nadzora.

#### 4) Inostrane agencije za zapošljavanje

Inostrane agencije za zapošljavanje koje nisu registrovane za ovu delatnost u Republici Srbiji, krše zakon i ne mogu delovati na zakonit način. One su međutim relevantne jer faktički učestvuju u dovođenju stranih radnika u Srbiju, kao i angažovanju radnika iz Srbije u inostranstvu. Agencije koje nisu registrovane u Republici Srbiji na ovaj način izbegavaju i ispunjenje uslova za rad koji su propisani domaćim propisima, ali i odgovornost u slučaju kršenja prava radnika, ili nastanka štete na strani poslodavaca koji su ih angažovali (na primer, zbog fingirane stručnosti radnika za rad na specifičnim poslovima).

#### 5) Studentsko-omladinske zadruge

Studentsko-omladinske zadruge nisu prepoznate kao akteri na tržištu rada, niti kao nosioci poslova zapošljavanja, iako je njihova uloga na tržištu rada nije zanemariva. Zakon o zadrugama kojim je ova vrsta zadruga regulisana, ne uređuje niti jedan aspekt njihovog delovanja u smislu obavljanja poslova zapošljavanja. One ne moraju pribaviti dozvolu za poslove kojima se bave, a jedan od osnovnih problema u funkcionisanju jeste i negativni sukob nadležnosti inspeksijskih organa, koji rezultira da studentsko-omladinske zadruge funkcionišu bez adekvatnog nadzora. Ova pitanja mogu biti predmet regulisanja ZoZ, nezavisno i ne dirajući u specifičnu prirodu zadrugarstva i zadrugarškog udruživanja koja ostaje regulisana posebnim zakonom.

## 2.3.4 Uporedna analiza

### 1) Hrvatska

Zakonom o tržištu rada Hrvatske<sup>39</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. Pravna i fizička lica koja obavljaju poslove iz oblasti zapošljavanja mogu obavljati i poslove istraživanja tržišta i javnog mnjenja, poslove konsaltinga, menadžmenta i poslove ustupanja radnika poslodavcima korisnicima za privremeno obavljanje poslova (privremeno zapošljavanje). 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 sa tim učenicima, koji moraju dostaviti ministarstvu nadležnom za rad.

Pravna i fizička lica koja obavljaju poslove u vezi sa zapošljavanjem i srednjoškolske ustanove koje obavljaju poslove posredovanja za povremeni rad učenika, dužni su da se, pre otpočinjanja poslova, prijave u odgovarajuću evidenciju ministarstva nadležnog za rad. Pravna i fizička lica koja obavljaju poslove u vezi sa zapošljavanjem dužna su da ministarstvu nadležnom za rad dostavljaju statističke podatke o obavljanju poslova iz oblasti zapošljavanja. Kada 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 snose troškove prevremenog povratka lica za koje su posredovale ako je taj povratak uzrokovan nezakonitim zapošljavanjem ili radom. Dužna su i da licima za koje su posredovali u inostranstvu pruže svu potrebnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava po osnovu rada, nakon povratka sa rada u inostranstvu.

39 Narodne novine R. Hrvatske, br. 118/2018, 32/2020 i 18/2022.

## 2) Slovenija

Članom 15. Zakona o regulisanju tržišta rada Slovenije<sup>40</sup>, propisane su sledeće mere na tržištu rada: usluge za tržište rada (a to su celoživotna karijerna orijentacija i posredovanje u zapošljavanju); aktivna politika zapošljavanja; osiguranje za slučaj nezaposlenosti; obezbeđivanje prava iz obaveznog i dobrovoljnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Članom 72. istog zakona uređeno je da su realizatori tih mera: 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 (dalje: koncesionari); Javni fond Republike Slovenije za razvoj kadrova i stipendiranje.

Propisano je i da za sprovođenje mera tržišta rada, realizatori mera ne mogu zahtevati plaćanje od korisnika.

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.

Kada je reč o položaju i ulozi koncesionara, prema članu 85. Zakona 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, kao i da ispunjava druge uslove bliže propisane podzakonskim aktom. Kao što je već rečeno koncesiju mogu dobiti i konfederacije ili savezi reprezentativnih sindikata na teritoriji Republike Slovenije, kao i udruženja predstavnika poslodavaca na teritoriji koja ispunjavaju 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 za zapošljavanje 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. Koncedent i koncesionar ugovorom o koncesiji uređuju međusobni koncesioni odnos i uslove pod kojima koncesionar mora obavljati javnu uslugu, a posebno: vrstu i obim usluge koja je predmet koncesije; početak realizacije koncesije; vreme na koje se zaključuje ugovor o koncesiji; sredstva koja koncedent daje koncesionaru za pružanje usluga koje su predmet koncesije, i način finansiranja; dužnost koncesionara i način izveštavanja koncedenta; obaveze koncesionara prema korisnicima; ugovorne sankcije zbog nesprovođenja ili nepravilnog sprovođenja koncesije; način finansijskog poslovanja koncesionara, koji obavlja i drugu ili drugu delatnost; način finansijske, stručne i administrativne kontrole od strane koncedenta; način promene ugovora o koncesiji ili koncesionog odnosa; raskid ugovora o koncesiji i njegovo eventualno produženje; obaveze koncesionara po prevremenom raskidu ugovora; druge odredbe koje su od značaja za određivanje i obavljanje usluge koja je predmet koncesije.

## 3) Ostale države

Kada je reč o praksama u ostalim državama, mogu se izdvojiti neki trendovi koji su zajednički. Pod nedržavnim 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>41</sup> U Holandiji su prepoznati i neki drugi akteri na tržištu rada, kao što su organi jedinica lokalne samouprave, obrazovne institucije, udruženja poslodavaca.<sup>42</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).

Pojam privatnih nosilaca poslova zapošljavanja uglavnom je postavljen široko, tako da može da obuhvati sve one koji realno imaju veze sa poslovima zapošljavanja u najširem smislu. Kao osnov za saradnju državnih i privatnih entiteta koji se bave zapošljavanjem, navodi se član 13. Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 181 o privatnim agencijama

40 Uradni list R. Slovenije, br. 80/2010, 40/2012 – dr. zakon, 21/2013, 63/2013, 100/2013, 32/2014 – dr. zakon, 47/2015 – dr. zakon, 55/2017, 75/2019, 11/2020 – odl. US, 189/2020 – dr. zakon, 54/2021, 172/2021 – dr. zakon, 54/2022 i 59/2022 – odl. US.

41 Kolektiv, *Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services*, 2014, [http://helvetas-ks.org/eye/file/repository/Good\\_Practices\\_on\\_PP\\_Cooperation\\_and\\_Dialogue\\_of\\_ES.pdf](http://helvetas-ks.org/eye/file/repository/Good_Practices_on_PP_Cooperation_and_Dialogue_of_ES.pdf), str. 6.

42 *Ibid.*, str. 21.

za zapošljavanje<sup>43</sup>, kojim je utvrđena obaveza država potpisnica da obezbede normativni okvir za ovu saradnju. Na nivou Evropske unije od 2011. godine postoji PARES – nadnacionalno udruženje „Partnerstvo između agencija za zapošljavanje“.<sup>44</sup>

OCD su u nacionalnim sistemima država uglavnom percipirane kao jedan od ključnih faktora u zapošljavanju specifičnih kategorija radnika – osoba sa invaliditetom, etničkih manjina, migranata, izbeglica, tražilaca azila. OCD su aktivno uključene sa jedne strane u postupke u kojima ove kategorije traže, ostvaruju ili brane svoja osnovna prava i olakšavaju integraciju lica; sa druge strane, one mogu odigrati klasičnu ulogu posrednika u zapošljavanju i, ređe, unaprediti znanja i sposobnosti lica kako bi bilo konkurentnije na tržištu rada.<sup>45</sup>

Kada je reč o profitnim akterima na tržištu rada, postoje dva osnovna modela saradnje državnih i privatnih entiteta (javno-privatnih partnerstava):

- U nekim zemljama (na primer, u Nemačkoj, Španiji i Italiji) državne službe za zapošljavanje nastavljaju da deluju kao glavni pružalac usluga, ali eksternalizuju specifične usluge i aktivnosti, kao što su obuka, orijentacija, profesionalna rehabilitacija i rad u zajednici, koje su često podložne strogim mehanizmima licenciranja;

- U drugim zemljama (na primer, u Austriji, Danskoj, Holandiji i Ujedinjenom Kraljevstvu) državne službe za zapošljavanje uglavnom deluju kao regulatori, prebacujući sve osim najosnovnijih usluga za zapošljavanje drugim pružaocima usluga. U Holandiji je privatnim agencijama za zapošljavanje dozvoljeno da se slobodno takmiče jedna sa drugom i sa javnim službama. U Ujedinjenom Kraljevstvu, privatni pružaoci odabrani putem tenderskih procedura obavezni su da isporuče određene rezultate u zapošljavanju i ostavljeni su slobodnim da ponude sve usluge za koje veruju da su najefikasnije za konkretnog pojedinca, bez posebnih uputstava od strane države.<sup>46</sup>

Tržišni ugovori sa pružaocima usluga zapošljavanja široko su zastupljeni u evropskim državama za ugovaranje pružanja usluga sa privatnim profitnim ili neprofitnim entitetima. U takvim situacijama uloga javnih aktera pomerena je sa direktnog pružaoca usluge, na funkciju upućivanja na druge nosioce poslova zapošljavanja. Javni pružaoci usluga praktično odlučuju da kupe usluge zapošljavanja od privatnih eksternih aktera, u okviru „kvazitržišnog“ aranžmana.<sup>47</sup>

## 2.4 PITANJA OD ZNAČAJA ZA POSLOVE ZAPOŠLJAVANJA

### 2.4.1 Razgraničenje poslova zapošljavanja od mera aktivne politike zapošljavanja i drugih usluga u zapošljavanju

U skladu sa Smernicama za zapošljavanje Evropske unije, EUROSTAT daje sledeću klasifikaciju intervencija na tržištu rada:

- ◆ Usluge politike tržišta rada koje uključuju sve usluge i aktivnosti javnih službi za zapošljavanje (u Srbiji, to je NSZ) koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražilaca zaposlenja na tržište rada, ili predstavljaju pomoć poslodavcima u pribavljanju kadrova ili njihovoj selekciji.
- ◆ Mere politike tržišta rada uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih i druge dve ciljne gupe kroz obuke, podržano/zaštićeno zapošljavanje i rehabilitaciju, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, kao i podsticaje za započinjanje posla.
- ◆ Podrška politike tržišta rada koja uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima, ili olakšicama za rano penzionisanje.<sup>48</sup>

Ovakva klasifikacija nije prisutna u aktuelnom tekstu ZoZ, pa se kao mere aktivne politike zapošljavanja predstavljaju

43 Zakon o potvrđivanju konvencije međunarodne organizacije rada broj 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 2/2013.

44 PARES – Partnership between Employment Services, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=991&langId=en#:~:text=Part%20of%20the%20EU's%20Agenda,they%20can%20deliver%20complementary%20services>.

45 Dino Numerato, Karel Čada, Karina Hoření, *Civil society enablers and barriers – Comparative Approach*, u: Dino Numerato, Karel Čada, Karina Hoření (ur.), *Civil society enablers and barriers*, 2019, str. 14, 23.

46 *Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services*, op.cit., str. 13.

47 *Ibid.*, str. 15.

48 European Commission, *Labour market policy statistics – Methodology*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. Citirano prema: Sarita Bradaš, *Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne) dostojanstvenom radu*, Beograd 2018, str. 16-17.

i druge aktivnosti koje realno ne pripadaju ovoj vrsti intervencija. U zaključnim razmatranjima i preporukama korekcije ZoZ dat je pregled kako bi se ova materija mogla uskladiti sa standardima EU.

## 2.4.2 Prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca

Nezaposleno lice ima pravo da: slobodno bira zanimanje i zaposlenje; se obaveštava kod NSZ i agencije o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje; besplatno koristi usluge NSZ i agencije; sa NSZ utvrdi individualni plan zapošljavanja; učestvuje u merama aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja; ostvari novčanu naknadu za vreme nezaposlenosti; ostvari druga prava, u skladu sa zakonom. Istovremeno, nezaposleni koji zasnjuje radni odnos van mesta svog prebivališta može da ostvari pravo na jednokratnu novčanu pomoć za naknadu putnih i troškova selidbe, a nezaposleni koji pripada kategoriji teže zapošljivih lica može imati prednost, odnosno posebna prava u sprovođenju pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja.<sup>49</sup>

Nezaposleni je u obavezi da: aktivno traži zaposlenje i neposredno se obraća poslodavcu radi zaposlenja; utvrdi sa NSZ individualni plan zapošljavanja i da poštuje sva prava i obaveze koje po njemu ima; učestvuje u merama aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa zakonom, opštim aktom i individualnim planom zapošljavanja; ne odbija ponuđeno odgovarajuće zaposlenje i odgovarajuće obrazovanje i obuku, u skladu sa zakonom i individualnim planom zapošljavanja; se javlja poslodavcima radi razgovora o zaposlenju, po uputu Nacionalne službe ili na sopstvenu inicijativu; se lično javlja NSZ radi obaveštavanja o mogućnostima i uslovima zaposlenja i posredovanja u zapošljavanju, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja, a najmanje jednom u tri meseca, kao i na svaki poziv NSZ; obavesti NSZ o svakoj promeni koja utiče na sticanje ili gubljenje prava ili obaveza po ovom zakonu, najkasnije pet dana od nastanka promene; ispunjava druge obaveze koje ima prema ZoZ, opštem aktu i individualnom planu zapošljavanja. Na zahtev NSZ nezaposleni je dužan da dostavi dokaze o ispunjavanju pojedinih obaveza.<sup>50</sup>

Može se zaključiti da su prava i obaveze relativno logično postavljeni. U praksi se dešava da obavezno javljanje nezaposlenog lica ne rezultira konsultacijama sa savetnikom za zapošljavanje već mehaničkom evidencijom da se nezaposleni javio, što ovu obavezu čini besmislenom.

Član 33. ZoZ se može okarakterisati kao sporan. Njime je određeno da tokom tokom prvih 12 meseci od uvođenja u evidenciju NSZ odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog jeste zaposlenje u okviru stečenog nivoa i vrste obrazovanja. Ali po isteku roka od 12 meseci, odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog jeste 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>51</sup>.

Takođe, ona je direktno suprotna pravu nezaposlenog iz citiranog člana 31. da slobodno bira zanimanje i zaposlenje. U tom smislu je potrebna intervencija u okviru člana 33. stav 2. ZoZ, kada je reč o pojmu „odgovarajućeg zaposlenja“.

Prava poslodavca su da: zahteva od NSZ da ponudi izbor lica za zasnivanje radnog odnosa; samostalno odlučuje o izboru lica koja će zaposliti ili radno angažovati; zaposli lice bez posredovanja NSZ ili agencije; učestvuje u merama aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa zakonom; besplatno ostvari usluge NSZ; ostvari druga prava utvrđena ovim zakonom i opštim aktom.

Poslodavac je u obavezi da: obezbedi jednak tretman lica koja su mu se javila radi razgovora o zaposlenju; dostavi obaveštenje o obavljenom razgovoru o zaposlenju – na zahtev NSZ ili nezaposlenog sa kojim je obavio razgovor; ispunjava druge obaveze koje ima prema ZoZ; podnese prijave NSZ, u skladu sa ovim zakonom. Poslodavac nije u obavezi da koristi usluge NSZ, kao ni da prijavi potrebu za radnicima.

## 2.4.3 Nadzor

Kada je reč o nadzoru nad primenom ZoZ, članom 101. određeno je da „Ministarstvo (nadležno za poslove zapošljavanja, prim.aut.) vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donetih za njegovo izvršavanje, kao i nad radom Nacionalne službe i agencije.“ Valja razlikovati dve vrste nadzora: nadzor koji se sprovodi nad radom NSZ, nadzor koji se sprovodi nad agencijama za zapošljavanje.

Postavlja se pitanje da li je uopšte potrebno da nadležno ministarstvo vrši nadzor nad zakonitošću rada NSZ, ako je ova samostalna organizacija a nadzor nad zakonitošću je već uređen drugim propisima i postoje odgovarajući pravni

49 Član 31. ZoZ.

50 Član 32. ZoZ.

51 Član 60. stav 2. Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021).

mehanizmi za njegovo sprovođenje.

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. Ne postoje ograničenja u predlaganju, odnosno izboru članova Upravnog odbora, što je loše rešenje jer neminovno vodi postavljanju politički angažovanih kadrova od strane ministra, odnosno Vlade, 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.

Potrebno je ukazati na još jednu neusaglašenost. 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.

Nadzor nad radom agencija vrši ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja, i ovaj odnos je uređen bolje nego prema NSZ. Agencije moraju pribaviti dozvolu za rad, koju izdaje ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja. Uslovi za osnivanje agencija i dobijanje dozvole bliže su rešeni odgovarajućim podzakonskim aktom.<sup>52</sup> Dozvola se izdaje periodično na pet godina i može se ukinuti u slučaju kršenja propisa od strane agencija (članovi 25. i 26. ZoZ). Rešeno je i pitanje zabrane osnivanja agencija za određena lica. Na osnovu člana 22. ZoZ, agenciju ne može osnovati, niti u njoj poslove zapošljavanja može obavljati lice koje je: 1. osuđivano za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci, u periodu od tri godine nakon izdržavanja kazne; 2. osnivač agencije kojoj je oduzeta dozvola za obavljanje poslova zapošljavanja, u roku od tri godine od dana oduzimanja dozvole; 3. osnivač agencije kome je aktom nadležnog inspeksijskog organa utvrđeno da kao neregistrovani privredni subjekat obavlja poslove zapošljavanja, u roku od tri godine od dana donošenja tog akta. Mora se još raditi na razvijanju zakonskog okvira za suzbijanje relativno čestih zloupotreba slobode privređivanja, kada isto lice, odnosno više povezanih lica, otvara istovremeno više agencija za zapošljavanje, studentsko-omladinskih zadruga i agencija za privremeno zapošljavanje, koristi isti prostor, zaposlene i sredstva za rad, i po potrebi – a naročito ukoliko se oduzme dozvola za rad nekoj od agencija – nesmetano nastavlja sa radom sa istim klijentima u drugim agencijama ili zadrugama, koje ih preuzimaju. U ovakvim situacijama se najčešće nastavlja i sa istim kršenjima propisa, pa samo oduzimanje dozvole za rad pojedinačnoj agenciji nema nikakvog efekta.

Kada je reč o neprepoznatim subjektima koji učestvuju na tržištu rada, kao što su neregistrovane strane agencije, internet portali, organizacije civilnog društva, ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja nema mogućnosti da vrši direktan nadzor. U pojedinim slučajevima ovi subjekti su pod nadzorom drugog ministarstva i inspeksijskih organa – tako na primer, prema Zakonu o oglašavanju tržišna inspekcija može intervenirati u slučajevima oglašavanja slobodnih poslova putem internet portala, ili na drugi način. Naročito je sporan položaj studentsko-omladinskih zadruga, za koje ne postoji efikasan sistem nadzora iako predstavljaju važan činilac na tržištu rada, uz zabeležene prakse rada van

<sup>52</sup> Pravilnik o prostornim i tehničkim uslovima za rad Agencije za zapošljavanje, uslovima stručne osposobljenosti zaposlenih, programu, sadržini i načinu polaganja ispita za rad u zapošljavanju.



postavljenog normativnog okvira.<sup>53</sup> Pitanje nadzora nad ostalim subjektima na tržištu rada moralo bi da bude rešeno na sistemski način, njihovim prepoznavanjem i uslovljavanjem pojavljivanja na tržištu rada, ili zabranom vršenja poslova zapošljavanja ukoliko ne ispunjavaju zadate kriterijume ili zloupotrebljavaju izdate dozvole za bavljenje ovim delatnostima.

## 2.4.4 Evidencije

Prema članu 81. ZoZ evidencije u oblasti zapošljavanja sadrže podatke koje prikupljaju nosioci poslova zapošljavanja, s tim što centralnu evidenciju formira NSZ. Na osnovu zakonske odredbe, donet je i Pravilnik o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja. Evidencije u oblasti zapošljavanja su evidencije o: licu koje traži zaposlenje; poslodavcu; obvezniku doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti; i potrebi za zapošljavanjem. 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. Pomenutim izmenama ZoZ u potpunosti je prestala primena Zakona o evidencijama u oblasti rada u odnosu na oblast zapošljavanja (iako je sam zakon i dalje na snazi).

Nezaposleni se briše sa evidencije ako bez opravdanog razloga ne izvršava svoje obaveze prema NSZ, odnosno ako: se ne javi NSZ u rokovima iz ZoZ (ako postoji opravdani razlog za nejavljanje, nezaposleni je dužan da se lično javi i obavesti NSZ odmah po prestanku tog razloga); na zahtev NSZ ne dostavi dokaz o aktivnom traženju zaposlenja; odbije ponuđeno posredovanje za odgovarajuće zaposlenje; se ne javi poslodavcu kome ga uputi NSZ, a radi se o upućivanju u vezi sa posredovanjem za odgovarajuće zaposlenje; odbije da utvrdi individualni plan zapošljavanja, ili se ne pridržava njegovih odredaba; odbije ili svojom krivicom napusti učešće u meri aktivne politike zapošljavanja; se ne odazove na poziv NSZ; ne obavesti NSZ o svakoj promeni koja utiče na sticanje ili gubljenje prava ili obaveza po ZoZ, najkasnije pet dana od nastanka promene; obavlja rad bez zaključenog ugovora o radu ili ugovora po osnovu kojeg ostvaruje pravo na rad van radnog odnosa. Nezaposleni se briše sa evidencije danom neizvršavanja obaveze utvrđene ZoZ. Lice koje traži promenu zaposlenja i drugo lice koje traži zaposlenje briše se iz evidencije ako se ne javi NSZ najmanje jednom u šest meseci, odnosno na poziv NSZ.<sup>54</sup> Čini se da su ovi zahtevi postavljeni preširoko, i da nisu usmereni na rešavanje osnovnog interesa zbog kojeg se nezaposleno lice obratilo NSZ. Dodatni argument za takvu tvrdnju je odredba iz člana 89. prema kojoj to lice 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 evidencije 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>55</sup>

Članom 88. ZoZ utvrđeno je da evidencija o nezaposlenom prestaje da se vodi ako: se odjavi sa evidencije; zasnjuje radni odnos, ili započne osiguranje po drugom osnovu u skladu sa zakonom; postane redovan učenik, odnosno student ako je mlađi od 26 godina života; ispunio uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju ili ostvari pravo na porodičnu ili invalidsku penziju, u skladu sa zakonom; navršio 65 godina života; postane potpuno nesposoban za rad u skladu sa zakonom; stupi na izdržavanje kazne zatvora, izrečene mere bezbednosti, vaspitne ili zaštitne mere, u trajanju dužem od šest meseci; strancu prestane odobrenje za stalni ili privremeni boravak; u slučaju smrti. Ovi razlozi postavljeni su logično, osim kada je reč o sticanju prava na porodičnu penziju 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 godina života, ili muškarac – udovac, prethodno nezaposlen koji ima 58 godina života, steknu pravo na porodičnu penziju, danom sticanja prava

53 Dijana Petrović, Svetlana Jovanović, „Radno angažovanje posredstvom studentskih zadruga“, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović, *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, ASTRA, Beograd 2018, str. 119-124.

54 Član 87. ZoZ.

55 Pri tome ne treba isključiti odgovornost za nastalu štetu lica koje istovremeno prima naknadu za slučaj nezaposlenosti i zaradu kod podlodavca kod kojeg je angažovano bez pravnog osnova.

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.

Takođe, 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 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.

## 2.5 OSIGURANJE ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

### 2.5.1 Normativni okvir

#### 1) Obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti

Članom 64. ZoZ uređeno je obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti kao deo sistema obaveznog socijalnog osiguranja, a po osnovu koga se obezbeđuju prava za slučaj nezaposlenosti „na načelima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti“.

Ovim osiguranjem osiguranom licu u slučaju nezaposlenosti se obezbeđuju: pravo na novčanu naknadu; pravo na zdravstveno osiguranje i penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa zakonom; druga prava u skladu sa zakonom.

Sredstva za ostvarivanje prava iz obaveznog osiguranja obezbeđuju se iz doprinosa za obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti i iz drugih sredstava obezbeđenih u skladu sa zakonom.

Ovim zakonom se ne uređuje ko je sve obveznik ovog obaveznog osiguranja, verovatno zbog toga što je to pitanje decidno uređeno članom 9. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje: „Obveznici doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti su osiguranici u skladu sa zakonom koji uređuje sistem obaveznog osiguranja za slučaj nezaposlenosti, i to:

1. zaposleni;
2. izabrana, imenovana i postavljena lica koja ostvaruju razliku zarade, odnosno plate;
3. lica koja obavljaju privremene i povremene poslove po ugovoru;
4. lica koja ostvaruju naknadu zarade po zakonu koji uređuje finansijsku podršku porodici sa decom;
5. lica koja ostvaruju naknadu zarade po zakonu koji uređuje obavezno zdravstveno osiguranje;
6. preduzetnici;
7. osnivači, odnosno članovi privrednog društva;
8. drugi osiguranici, u skladu sa zakonom koji uređuje sistem obaveznog osiguranja za slučaj nezaposlenosti.“

Ovom definicijom nisu obuhvaćeni svi učesnici na tržištu rada, odnosno sve kategorije radnika koje mogu doći u situaciju da nakon određenog vremena provedenog na radu, ostanu bez radnog angažovanja. Takođe, oni su predstavljeni kao monolitna grupa iako je kod određenih vrsta radnog angažovanja element privremenosti sasvim upečatljiv (kao što je obavljanje privremenih i povremenih poslova, koji su Zakonom o radu<sup>56</sup> oročeni na 120 radnih dana u toku jedne kalendarske godine; ista je situacija sa zaposlenima na određeno vreme koji nisu prepoznati kao posebna kategorija radnika). Izvesno je dakle da određene kategorije radnika jesu u većem riziku od gubitka zaposlenja (radnog angažovanja) koje je privremenog karaktera. U pojedinim državama se za ove kategorije radnika izdvajaju veći doprinosi za osiguranje za slučaj nezaposlenosti (videti uporednu analizu u daljem tekstu).

<sup>56</sup> Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

Takođe, treba razrešiti pozivanje u ovom Zakonu na nepostojeće odredbe ZoZ, a imajući u vidu da je u tački 8) citiranog člana 9. izvršeno pozivanje na ZoZ iako on ne sadrži ovu vrstu odredaba.

## 2) Pravo na novčanu naknadu

Prema članu 66. stavu 1. ZoZ, obavezno osigurano lice ima pravo na novčanu naknadu ako je bilo osigurano najmanje 12 meseci neprekidno ili s prekidima u poslednjih 18 meseci, pri čemu se neprekidnim osiguranjem smatra i prekid obaveznog osiguranja kraći od 30 dana. Ova zakonska odredba mogla bi biti jasnija. Trebalo bi naglasiti da se pravo stiče trenutkom gubitka posla (prestanaka osiguranja) pod uslovom da je osiguranik u periodu od 18 meseci pre gubitka posla (prestanaka osiguranja), bio osiguran najmanje 12 meseci, ili da je bio osiguran 12 meseci neprekidno, pri čemu se prekid osiguranja kraći od 30 dana smatra neprekidnim osiguranjem.

Članom 67. stavom 1. uređeni su razlozi gubitka posla po osnovu kojih se ostvaruje pravo na novčanu naknadu. Ti slučajevi su:

- ◆ otkaz od strane poslodavca do koga je došlo:
  - utvrđivanjem viška zaposlenih zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena (uz izuzeće zaposlenih proglašanih viškom „odlukom Vlade o utvrđivanju programa rešavanja viška zaposlenih“, koji su se svojevolumeno opredelila za novčanu naknadu ili posebnu novčanu naknadu - u većem iznosu od visine otpremnine utvrđene Zakonom o radu)
  - zbog toga što zaposleni ne ostvaruje rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi (što je uređeno članom 179. stavom 1. tačka 1) i članom 180a. Zakona o radu);
- ◆ prestanak radnog odnosa na određeno vreme, probnog rada, angažovanja po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima;
- ◆ prestanak funkcije izabranih, imenovanih i postavljenih lica (ako nije ostvareno pravo na mirovanje radnog odnosa ili naknadu plate);
- ◆ prenos osnivačkih prava vlasnika, odnosno člana privrednog društva;
- ◆ otvaranje stečaja, pokretanja likvidacionog postupka i u drugim slučajevima prestanka rada poslodavca, u skladu sa zakonom;
- ◆ premeštaj bračnog druga, u skladu sa posebnim propisima;
- ◆ prestanak radnog odnosa u inostranstvu, u skladu sa zakonom, odnosno međunarodnim sporazumom.

U slučajevima otkaza ugovora o radu po osnovu kojih se ostvaruje pravo na novčanu naknadu nisu uključeni otkaz od strane zaposlenog i sporazumni raskid radnog odnosa. Na prvi pogled ovo jeste logično rešenje. Međutim, dublja analiza uz poznavanje prakse prestanka radnog odnosa pokazuje da su retki slučajevi raskida ugovora o radu na zahtev zaposlenog, odnosno sporazumnog raskida ugovora o radu (znači uz saglasnost zaposlenog) a da to zaposleni inicira ili slobodno prihvata svojom voljom. Zaposleni koji nakon ovakvog prekida radnog odnosa ne nastavi radno angažovanje kod nekog drugog poslodavca, nije ni imao bilo kakav motiv da prestane sa radom kod prethodnog poslodavca. Dolazi se dakle do logičnog zaključka da je prestanak radnog odnosa na zahtev ili uz saglasnost zaposlenog nakon koga zaposleni završava na evidenciji NZS gotovo uvek rezultat nedozvoljenih pritisaka nad zaposlenim od strane poslodavca. Sama visina novčane naknade ne može biti motiv zaposlenom da zahteva ili da prihvati ponuđeni sporazumni raskid radnog odnosa, pa je gotovo sigurno isključena mogućnost zloupotreba. Zato ovo pitanje zaslužuje potpuniju analizu i nameće potrebu da se razmotri mogućnost svrstavanja ovakvih načina prestanka radnog odnosa u napred pobrojane osnove za ostvarivanje prava na novčanu naknadu. Alternativno rešenje bi se moglo naći u direktnom povezivanju staža osiguranja za slučaj nezaposlenosti, sa ostvarivanjem prava iz ovog osiguranja. Drugim rečima, moguće je eliminisati način (uzrok) prestanka radnog odnosa i prekida staža osiguranja sa ostvarivanjem prava, tako da svako lice koje ispunjava uslov u pogledu dužine staža osiguranja, može računati na prava iz osiguranja bez obzira na okolnosti u kojima je radni odnos prestao. Isto bi moralo da važi i za lica koja su staž osiguranja stekla po osnovu obavljanja privremenih i povremenih poslova, dok za druga lica koja su primala ugovorenu naknadu van radnog odnosa ne može biti govora o ostvarivanju ovih prava, budući da oni nisu osiguranici odnosno ne plaćaju doprinose za slučaj nezaposlenosti, u skladu sa članom 9. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

## 3) Visina novčane naknade

Članom 69. ZoZ uređen je način utvrđivanja mesečnog iznosa novčane naknade za slučaj nezaposlenosti. Ovaj iznos se utvrđuje kao proizvod dnevne novčane naknade i broja kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo i vrši isplata, odnosno:

$$\text{mesečni iznos novčane naknade} = \text{dnevna novčana naknada} \times \text{broj kalendarskih dana u mesecu}$$

Dnevna novčana naknada predstavlja proizvod osnovice dnevne novčane i ličnim koeficijentom, odnosno:  
 $dnevna\ novčana\ naknada = osnovica\ dnevne\ novčane \times lični\ koeficijent$ .

Osnovica dnevne novčane naknade u sebi sadrži pripadajuće doprinose za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje. ZoZ je utvrđena u iznosu od 1.000 dinara, a članom 70. je predviđeno da se ona usklađuje sa godišnjim indeksom potrošačkih cena u kalendarskoj godini koja prethodi godini u kojoj se usklađivanje vrši. Za 2022. godinu osnovica dnevne novčane naknade iznosila je 1.136,07 dinara.

Lični koeficijent se dobija iz odnosa ukupne zarade (naknade zarade, osnovice osiguranja i visine ugovorene naknade) u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu prestanka radnog odnosa (prestanka osiguranja) i prosečne godišnje zarade po zaposlenom isplaćene u Republici Srbiji prema poslednjem objavljenom podatku Republičkog zavoda za statistiku u trenutku ostvarivanja prava na novčanu naknadu, odnosno:

$lični\ koeficijent = zarada\ osiguranika\ u\ 12\ mesec\ pre\ otkaza : prosečna\ godišnja\ zarada\ po\ zaposlenom\ u\ Republici\ Srbiji$  (poslednji poznati podatak).

Mesečni iznos novčane naknade zavisi od broja kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo, a za ceo kalendarski mesec a za 2022. godinu ovaj raspon je iznosio: minimalno 25,437 dinara, a maksimalno 58,967 dinara.

Na osnovu podataka iz NSZ<sup>57</sup> sačinjena je tabela dole, a ona pokazuje iznose i promene u odnosu prosečnih novčanih naknada i prosečnih (neto zarada u RS (godišnji proseci) u periodu 2012. – oktobar 2022. godine.

Isplata novčane naknade	Ukupno isplaćeno (RSD)	Broj lica	Prosečno po licu		Prosečna neto zarada	Odnos naknada i zarada
			Bruto	Neto		
Prosek 2012	1,501,722,856.92	67,738.75	22,168.30	14,564.57	41,386	35.19%
Prosek 2013	1,484,030,180.53	65,803.92	20,810.12	14,823.45	43,944	33.73%
Prosek 2014	1,368,405,050.95	60,284.92	22,702.86	14,650.46	44,525	32.90%
Prosek 2015	1,243,241,212.15	51,741.58	24,076.69	15,336.85	44,437	34.51%
Prosek 2016	952,794,629.71	41,882.42	24,624.35	15,685.71	46,087	34.03%
Prosek 2017	968,429,213.68	37,604.25	25,754.45	16,405.58	47,888	34.26%
Prosek 2018	952,128,230.62	37,838.83	25,157.74	16,025.48	49,643	32.28%
Prosek 2019	868,068,317.24	35,222.58	24,638.39	15,694.65	54,908	28.58%
Prosek 2020	739,917,351.49	32,151.25	24,637.53	15,775.42	60,057	26.27%
Prosek 2021	795,788,628.00	32,799.58	24,231.51	15,566.61	65,844	23.64%
Prosek I-X 2022	797,842,045.35	30,871.60	25,839.57	16,718.20	73,258	22.82%
Promena 2022 prema 2012						64.85%

Može se zaključiti da je u periodu 2012. – oktobar 2022. godine došlo do značajnog zaostajanja novčanih naknada za nezaposlene za prosečnim zaradama. Naime, prosečna novčana naknada u 2012. godini je iznosila 14.545 dinara a prosečna zarada u RS 41.386 dinara. Novčana naknada je bila na nivou 35.2% prosečne zarade. Deset godina kasnije prosečna novčana naknada (januar – oktobar 2022) iznosi 16.718 dinara a prosečna neto zarada u RS (januar – avgust) 75.258 dinara. Novčana naknada je na nivou od 22.8% u odnosu na prosečnu zaradu. Dakle u periodu od 10 godina novčana naknada je u odnosu na prosečnu zaradu opala za 35,2% ( $22,8 / 35,2 = 64,8\%$ ).

#### 4) Trajanje prava na novčanu naknadu

Članom 72. ZoZ utvrđeno je da se novčana naknada isplaćuje nezaposlenom u trajanju od: 3 meseca, ako ima staž osiguranja od 1 do 5 godina; 6 meseci, ako ima staž osiguranja od 5 do 15 godina; 9 meseci, ako ima staž osiguranja od 15 do 25 godina; 12 meseci, ako ima staž osiguranja duži od 25 godina. Ako nezaposlenom nedostaje do dve godine do ispunjavanja prvog uslova za ostvarivanje prava na penziju, pripada mu novčana naknada u trajanju od 24 meseca. Ono što bi se moglo prigovoriti ovakvim odredbama ZoZ jesu nešto restriktivnija rešenja od uporedivih rešenja u zakonima Hrvatske i Slovenije.

Članom 74. ZoZ predviđena je mogućnost isplate novčane naknade u jednokratnom iznosu, na zahtev nezaposlenog a radi podrške samozapošljavanju, što je prisutno i u uporednim zakonima koji su analizirani.

<sup>57</sup> Izvor: <https://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/pregled-isplate-novcane-naknade.cid543>

Korisniku novčane naknade prestaje pravo na novčanu naknadu, ako: se briše sa evidencije; prestane da se vodi evidencija o nezaposlenom; ne obavesti NSZ u roku od pet dana o promeni koja je uslov ili osnov za sticanje, ostvarivanje ili prestanak prava na novčanu naknadu; se od strane nadležnog organa utvrdi da radi kod poslodavca bez ugovora o radu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima; podnese zahtev za prestanak prava.

Nezaposleni kome je prestalo pravo na novčanu naknadu može da ostvari ovo pravo ako ponovo ispuni uslove za sticanje prava na novčanu naknadu, s tim što mu se u staž osiguranja ne uračunava staž za koji je već ostvario novčanu naknadu. Nezaposlenom kome je prestalo pravo na novčanu naknadu zbog zasnivanja radnog odnosa ili započinjanja osiguranja po drugom osnovu, pre isteka vremena za ostvarivanje tog prava, nastavlja se pravo na novčanu naknadu za preostalo vreme u utvrđenom iznosu, ako ponovo postane nezaposlen i ako je to za njega povoljnije (članovi 76. i 77. ZoZ).

## 2.5.2 Odabrana uporedna rešenja

Uporednom analizom obuhvaćena su pitanja ostvarivanja prava na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, sa akcentom na uslove za ostvarivanje prava, visinu i dužinu trajanja prava na novčanu naknadu, posebno kod sporazumnog raskida ugovora ili otkaza ugovora o radu od strane zaposlenog. Posmatrane su Slovenija i Hrvatska kao ekonomski bliske države sa kojima Srbija deli pravnu tradiciju. Takođe, pojedina rešenja su posmatrana iz ugla drugih uporedivih primera država-članica Evropske unije.

### 2.2.2.1 Osiguranici

#### 1) Hrvatska

Pitanja koja se odnose na obavezno osiguranje za slučaj nezaposlenosti (uključujući i pitanje obveznika osiguranja) uređena su Zakonom o tržištu rada. Prema tom zakonu, za slučaj nezaposlenosti obavezno se osiguravaju svi radnici u radnom odnosu, kao i lica koja obavljaju samostalnu delatnost i po ovom osnovu se obavezno osiguravaju po propisima o penzijskom osiguranju.

Detaljno se uređuje ko se smatra licima koja obavljaju samostalnu delatnost, a uz izvesne izuzetke, ta su rešenja kompatibilna sa rešenjima iz ZoZ. Ovde navodimo samo odredbe kojima se, moguće, proširuje obuhvat obveznika osiguranja:

- ◆ • 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.

Prava iz obaveznog osiguranja koja se ostvaruju na osnovu Zakona o tržištu rada 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; i
- ◆ • novčana pomoć licu osiguraniku za produženo penzijsko osiguranje po osnovu ugovora o radu na određeno vreme za stalne sezonske poslove.

I ovo pitanje je detaljnije uređeno nego što je to učinjeno u ZOZ. Izbegnuta je odredba „druga prava u skladu sa zakonom“.

#### 2) Slovenija

Obaveza osiguranja za slučaj nezaposlenosti u Sloveniji je uređena Zakonom o regulisanju tržišta rada. Zakonom je uređeno ko sve mora biti osiguranik za slučaj nezaposlenosti. To su:

- ◆ lica koja su zaposlena u Republici Sloveniji;

- ◆ lica koja po prestanku radnog odnosa primaju naknadu zarade za vreme privremenog odsustva sa rada od Zavoda za zdravstveno osiguranje 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 rada radi staranja o četvoro ili više dece za vreme ostvarivanja 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.

Zakonom je uređena i odredba o dobrovoljnom osiguranju, kojom je predviđeno da se za slučaj nezaposlenosti dobrovoljno mogu osigurati:

- ◆ državljani Slovenije u radnom odnosu kod poslodavca u stranoj državi koji po povratku u matičnu državu ne mogu ostvariti svoja prava u slučaju nezaposlenosti po drugom osnovu;
- ◆ supružnici i vanbračni partneri slovenačkih državljana, zaposlenih u stranoj državi, koji su neposredno pre odlaska u inostranstvo bili zaposleni ili samozaposleni;
- ◆ lica za vreme mirovanja ugovora o radu po propisima o radnim odnosima;
- ◆ supružnici ili vanbračni drugovi diplomata i drugih državnih službenika raspoređenih na rad u inostranstvo, ako su bili prijavljeni na zavodu kao nezaposlena lica najmanje šest meseci u periodu od godinu dana pre odlaska u inostranstvo;
- ◆ supružnici ili vanbračni drugovi diplomata i drugih državnih službenika raspoređenih na rad u inostranstvo, ako su bili na osiguranju za slučaj nezaposlenosti najmanje šest meseci u periodu od godinu dana pre odlaska u inostranstvo.
- ◆ Prava iz obaveznog i dobrovoljnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti 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.

### 3) Ostale države<sup>58</sup>

Većina država poznaje slične uslove za sticanje svojstva osiguranika i korisnika prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Trebalo bi međutim napomenuti da pojam „radni odnos“, odnosno „zaposleni“ podrazumevaju širi krug lica nego u Srbiji, kao i da 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

58 Osim ukoliko nije drugačije naznačeno za konkretne podatke, svi uporedni materijali koji su korišćeni u delovima pod nazivom „Ostale države“ u ovoj analizi, 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.

plaćenom poslu). Pokrivenost nezaposlenih međutim 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 rangu 50% (Španija), pa sve do veoma loše pokrivenosti 15-30% (Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Poljska). Međutim, čak i ove najlošije države su po rezultatima ispred Srbije u kojoj je pokrivenost ispod 10%.<sup>59</sup>

## 2.5.2.2 Pravo na novčanu naknadu

### 1) Hrvatska

Pravo na novčanu naknadu stiče nezaposleno lice koje u trenutku prestanka radnog odnosa ili prestanka samostalne delatnosti ima najmanje devet meseci rada u poslednja 24 meseca.

Vremenom provedenim na radu smatra se staž obaveznog osiguranja ostvaren po osnovu zaposlenja u Republici Hrvatskoj i staž obaveznog osiguranja ostvaren po osnovu samostalne delatnosti u Republici Hrvatskoj, pod uslovom da su uplaćeni doprinosi za obavezno osiguranje.

Eksplicitno je navedeno da nezaposleno lice kome je prestao radni odnos nema pravo na novčanu naknadu ako je do prestanka radnog odnosa došlo:

- ◆ 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 poravnanjem 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 (postavljaju se pitanja 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).

### 2) Slovenija

Pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti stiče nezaposleno lice koje je pre nastanka nezaposlenosti bilo osigurano najmanje deset meseci u poslednja 24 meseca (uz ograničenja u par slučajeva navedenih Zakonom).

Nezaposlenom licu mlađem od 30 godina priznaje se pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti ako je bilo osigurano najmanje šest meseci u poslednja 24 meseca pre nastanka nezaposlenosti.

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 stažom 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 svog 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 o radu od strane zaposlenog (osim ukoliko 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 neuspešno 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 na poslove sa kojih je izabran na funkciju u skladu sa propisima koji to omogućavaju.

<sup>59</sup> Antonia Asenjo, Clemente Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO, Geneva 2019, str. 13.

### 3) Ostale države

U Austriji se zahteva da je lice bilo osigurano 52 nedelje u prethodna 24 meseca. Međutim, postoji posebno rešenje za mlade radnike – za osobe koje su mlađe od 25 godina, dovoljno je da su bile osigurane 26 nedelja u periodu od 12 meseci. Ovo je logično rešenje imajući u vidu teže zapošljavanje mladih bez radnog iskustva, koje je gotovo po pravilu vezano za poslove koji su vremenski oročeni. Takođe, vreme provedeno na materinskom odsustvu, stručnoj praksi i bolovanju se računaju 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) i 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 okolnosti u kojima će se protok vremena 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; tri godine je u Nemačkoj i Danskoj, a 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; 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 otkaže ugovor o radu jer mu poslodavac nije obezbedio odgovarajuće usavršavanje; ako je u toku radni spor koji je zaposleni pokrenuo protiv poslodavca; ako poslodavac ulazi u stečaj ili likvidaciju, 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>60</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 još uvek 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).

## 2.5.2.3 Visina novčane naknade

### 1) Hrvatska

Osnov za utvrđivanje visine novčane naknade je prosečna bruto zarada ostvarena u tromesečnom periodu koji je prethodio prestanku radnog odnosa. Osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade za lice kome je prestao radni odnos. Osnovicu za utvrđivanje visine naknade za lice koje je obavljalo samostalnu delatnost jeste prosek osnovice na koju su obračunati i uplaćeni doprinosi za obavezno osiguranje, u tromesečnom periodu koji prethodi prestanku samostalne delatnosti. Periodom od tri meseca smatra se period od tri kalendarska meseca.

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, umanjen za doprinose za obavezno osiguranje, osim kada se visina novčane naknade utvrđuje prema procentu utrošenog vremena na radu.

<sup>60</sup> Gabriele Are, *Comparative analysis among five European unemployment benefit systems*, Luiss University 2019, str. 19-20.



## 2) Slovenija

Osnovicu za određivanje novčane naknade čini prosečna mesečna zarada osiguranika, ostvarena u periodu od osam meseci pre meseca nastajanja nezaposlenosti. Zakonom se uređuju i specifični slučajevi kada se osnovica obračunava iz ostvarene ili pretpostavljene prosečne zarade osiguranika. 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 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.

## 3) Ostale države

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 umanjenju zaradu, odnosno naknadu zarade). Međutim, ukoliko je naknada niža od minimalnog određenog iznosa, uvećava se do tog iznosa. Dalja uvećanja moguća su i na osnovu broja izdržavanih 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 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>61</sup>

## 2.5.2.4 Trajanje prava na novčanu naknadu

### 1) Hrvatska

Novčana naknada pripada nezaposlenom licu:

- ◆ 90 dana ako je provelo na radu od 9 meseci do 2 godine;
- ◆ 120 dana ako je provelo na radu više od 2 godine;
- ◆ 150 dana ako je provelo na radu više od 3 godine;
- ◆ 180 dana ako je provelo na radu više od 4 godine;
- ◆ 210 dana ako je provelo na radu više od 5 godina;
- ◆ 240 dana ako je provelo na radu više od 6 godina;
- ◆ 270 dana ako je provelo na radu više od 7 godina;
- ◆ 300 dana ako je provelo na radu više od 8 godina;
- ◆ 330 dana ako je provelo na radu više od 9 godina;
- ◆ 360 dana ako je provelo na radu više od 10 godina;
- ◆ 390 dana ako je provelo na radu više od 15 godina;
- ◆ 420 dana ako je provelo na radu više od 20 godina; i
- ◆ 450 dana ako je provelo na radu više od 25 godina.

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.

<sup>61</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.

## 2) Slovenija

Pravo na novčanu naknadu može trajati najduže:

- ◆ 3 meseca za staž osiguranja od 9 meseci do 5 godina;
- ◆ 6 meseci za staž osiguranja od 5 do 15 godina;
- ◆ 9 meseci za staž osiguranja od 15 do 25 godina;
- ◆ 12 meseci za staž osiguranja preko 25 godina;
- ◆ 19 meseci za osiguranike starije od 53 godine i za staž osiguranja duži od 25 godina;
- ◆ 25 meseci za osiguranike starije od 58 godina i za staž osiguranja duži od 28 godina.

Nezaposlenom licu mlađem od 30 godina priznaje se novčana naknada u trajanju od 2 meseca za staž osiguranja od 6 do 9 meseci.

## 3) Ostale države

Većina država članica EU ima slične parametre trajanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Kao pravilo se nameće trajanje oko 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 prava po osnovu nezaposlenosti traju 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 postoji specifično rešenje, budući da isplata naknade i ostala prava traju 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 ova prava traju najkraće, budući da su limitirana 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 isplate naknade za slučaj nezaposlenosti koji su višegodišnji, ali nakon dve ili tri godine procenat naknade drastično opada (Švedska, Island, Holandija, Luksemburg (nakon jedne godine), Mađarska, Grčka, i druge).<sup>62</sup>

## 2.5.2.5 Prestanak prava na novčanu naknadu

### 1) Hrvatska

Korisniku se obustavlja isplata novčane naknade:

- ◆ za onoliko meseci koliki je količnik dobijen deljenjem ukupno ostvarenih primanja ili prihoda sa iznosom prosečno isplaćene naknade u prethodnoj kalendarскоj 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 porodiljsko, roditeljsko, usvojiteljsko ili starateljsko odsustvo sa rada, odnosno porodiljsko, 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.

## 2) Slovenija

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 objavljanja sa evidencije nezaposlenih lica; i
- ◆ u još nekoliko slučajeva utvrđenih zakonom.

### 2.5.2.6 Pravo na pomoć za slučaj nezaposlenosti

Reč o pravu koje lice može ostvariti u slučaju nezaposlenosti, koje pravni sistem Srbije ne poznaje. Ovo pravo postoji na primer 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 pronade novo zaposlenje, prima i naknada koja ima karakter socijalne podrške 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. 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. Takođe se u većini navedenih zemalja vezuje i za materijalni status nezaposlenog lica, primanja cele porodice i broj izdržavanih lica u porodici.

## 2.6 ANALIZA OSTALIH RELEVANTNIH PROPISA

ZoZ jeste osnovni zakon kada je reč o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Usled kompleksnosti i razuđenosti materije, odnosno pitanja koja su obuhvaćena ovim oblastima, postoji i niz drugih zakona koji nisu obrađeni u prethodnom tekstu analize, a koji sadrže određene aspekte koji su od značaja za procenu efekata primene ZoZ.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, kao i Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršenja te obaveze<sup>63</sup>, Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i standardima za sprovođenje mera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije<sup>64</sup>, od značaja su za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, odnosno nezaposlenih lica koja poseduju umanjenu radnu sposobnost.

Zakon o zapošljavanju stranaca i Pravilnik o dozvolama za rad značajni su jer se njima reguliše postupak zapošljavanja stranih državljana u Republici Srbiji, kao i uloga NSZ u tom postupku.

Kroz praćenje izmena i dopuna Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje može se analizirati kretanje visine doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Naime, ovaj doprinos je izmenama i dopunama iz 2018. godine smanjen<sup>65</sup>, odnosno ukinut je deo doprinosa koji se plaćaju na zaradu, dakle onaj deo koji su plaćali poslodavci. Imajući u vidu da analiza pokazuje neprestano realno umanjeno visine naknada za slučaj nezaposlenosti, ovakvo rešenje se mora kritikovati. Takođe, Zakon o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje može služiti za praćenje mera podsticaja zapošljavanja uopšte, kao i zapošljavanja određenih teže zapošljivih lica. Tako je od stupanja na snagu ZoZ do danas, u ovom zakonu bilo aktuelno više rešenja na osnovu kojih se poslodavcima koji zaposle lica iz teže zapošljivih kategorija, daju olakšice kada je reč o plaćanju određenih doprinosa, odnosno povraćaju dela uplaćenih doprinosa.

Zakon o oglašavanju<sup>66</sup> povezan je sa poslovima zapošljavanja utoliko što se internet portali koji oglašavaju slobodne poslove mogu podvesti pod njegov domašaj. Kao što je već naglašeno, poslovi zapošljavanja usko su povezani sa oglašavanjem slobodnih poslova, koje mogu vršiti kako NSZ, tako i agencije za zapošljavanje. U praksi se međutim dešava da postoje specijalizovani portali koji se isključivo, ili između ostalog, bave oglašavanjem slobodnih poslova, i na taj način faktički posreduju u zapošljavanju iako nisu prepoznati u ZoZ kao nosioci poslova zapošljavanja. Ovim zakonom utvrđeni su nadležnost tržišne inspekcije i regulatornog tela za elektronske medije u oblasti oglašavanja, kao i mogućnosti da se zatraži povlačenje oglasa sa internet portala ukoliko ne ispunjava zakonske kriterijume ili ukoliko se njime krši neki zakon.<sup>67</sup> Utoliko je važno percipirati Zakon o oglašavanju kao jedan deo normativnog okvira prilikom rešavanja statusa internet portala kao potencijalnih nosilaca poslova zapošljavanja.

Zakon o ulaganjima<sup>68</sup> je relevantan zbog toga što je članom 52. stavom 5. ZoZ predviđeno da troškove obuke za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština u cilju održanja zaposlenja kod poslodavca može da snosi NSZ, u skladu sa raspoloživim sredstvima, a na predlog tela nadležnog za ekonomski razvoj i po pribavljenoj saglasnosti ministra nadležnog za poslove zapošljavanja. Zakonom o ulaganjima uređen je Savet za ekonomski razvoj (član 26. Zakona) ali ovo telo nema nema mandat koji mu je dat izmenama Zakona o zapošljavanju, pa je kao prelazno rešenje Vlada Republike Srbije obrazovala Komisiju za razmatranje zahteva i davanje mišljenja o potrebi finansiranja obuke za potrebe poslodavca u svrhu ekonomskog razvoja. Komisiju čine predstavnici Ministarstva za rad, NSZ, Privredne

63 Službeni glasnik RS, br. 101/16.

64 Službeni glasnik RS, br. 112/09.

65 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 95/2018.

66 Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 52/19 – drugi zakon.

67 Član 75. stav 1. u vezi člana 74. stavova 1. i 2. i član 77. Zakona o oglašavanju.

68 Službeni glasnik RS, br. 89/2015 i 95/2018.

komore Srbije i Ministarstva privrede. U pitanju je presedan, jer za sve ostale mere odluku donosi NSZ i čini se da nema racionalnog obrazloženja zašto bi se ova odluka donosila po posebnoj proceduri.

Zakon o socijalnom preduzetništvu čija je svrha pružanje podrške društveno osetljivim grupama, eksplicitno navodi teže zapošljiva nezaposlena lica u skladu sa propisima iz oblasti zapošljavanja i ostala teže zapošljiva lica iz posebno osetljivih kategorija, kao pripadnike društveno osetljivih grupa (član 6.).

Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima uređeno je da se novčana naknada za slučaj nezaposlenosti ne ukida za vreme obavljanja ovih poslova (član 9. stav 2.).

Od ostalih podzakonskih akata, trebalo bi pomenuti one koji se odnose na realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja. To su: Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja; Pravilnik o bližim kriterijumima i uslovima za uključivanje zaposlenog u obuke za potrebe poslodavca radi sticanja dodatnih znanja i veština; Uputstvo o uslovima za uključivanje nezaposlenog u mere aktivne politike zapošljavanja.

### 3. Procena uticaja zoz na ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava nezaposlenih

Pravo na rad, na način na koji je definisano članom 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>69</sup>, ne podrazumeva pravo da se sve vreme bude zaposlen, niti mu odgovara obaveza države da sve svoje građane drži zaposlenima sve vreme trajanja njihovog radnog veka. Pravo na rad podrazumeva da država ima aktivnu ulogu u procesima koji se odnose na zapošljavanje, odnosno traženje posla, kao i da svojim aktivnostima stvara nove poslove na kojima se nezaposleni mogu angažovati.

Pravo na rad podrazumeva više dimenzija, koje moraju biti ispunjene kako bi se moglo reći da se ono u celini poštuje u jednoj državi: pristup zaposlenju; slobodu izbora zaposlenja, odnosno zabranu prinudnog rada; zaštita od nepravednog otpuštanja. Stavom 2. člana 6. utvrđene su i minimalne obaveze države povodom ostvarivanja ovog prava: „Među mere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduzme u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne zaposlenosti u uslovima koji čoveku garantuju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.“

U odnosu na primenu ZoZ, svakako je potrebno uporediti indikatore za ostvarivanje prve dve navedene dimenzije prava na rad (pristup zaposlenju; sloboda izbora zaposlenja), sa normativnim okvirom i praksom primene ZoZ i povezanih zakona i podzakonskih akata.

Kada je reč o članu 7. Pakta, odnosno ljudskom pravu na pravične i povoljne uslove rada, važno je istaći da se kroz njega provlači i konkretizuje osnovni princip zabrane diskriminacije po svakom osnovu, a naročito podvlači zabrana rodne diskriminacije. Takođe, pravični i povoljni uslovi rada garantovani su svakom licu, a oni između ostalog podrazumevaju i zabranu radne eksploatacije, pravičnu zaradu koja je srazmerna vrednosti uloženog rada, pravo na odmor i razonodu, pravo na povremena plaćena odsustva, i tako dalje. Iz ugla ZoZ valjalo bi napomenuti da postoji obaveza države da nezaposlenim licima ponudi uslove na tržištu rada koji su u skladu sa navedenim standardima i principima.

Trebalo bi dodati i da izraz „svako lice“ koji se upotrebljava u odnosu na prava iz članova 6. i 7. MPESKP, podrazumeva svakog radnika bez obzira na pravni osnov radnog angažovanja (ugovor o radu ili drugi ugovor) kao i nedostatak istog

<sup>69</sup> Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971.

(faktički rad, neregistrovani rad).<sup>70</sup> Drugim rečima, prava garantovana MPESKP odnose se kako na zaposlene, tako i na radno angažovane radnike u Republici Srbiji, u skladu sa Zakonom o radu i drugim zakonima kojima je uspostavljen određeni režim rada van radnog odnosa.

Navedeni principi u skladu su i sa načelima Agende dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada, kojom su, između ostalih, predviđeni i eliminacija prinudnog rada, zabrana diskriminacije, zabrana zloupotrebe dečjeg rada<sup>71</sup>, u okviru stubova dostojanstvenog rada koji se direktno dotiču zapošljavanja i domena regulisanja ZoZ.

Konačno, Visoki poverenik za ljudska prava u izveštaju o sprovođenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava navodi metode i instrumente koje stručnjaci za ljudska prava mogu koristiti kada učestvuju u kreiranju politika, njihovom sprovođenju i praćenju: analiza budžeta, indikatori zasnovani na ljudskim pravima i procena uticaja omogućavaju kako prevenciju kršenja prava tako i podsticanje punog ostvarenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>72</sup> Upotreba navedenih instrumenata može doprineti ostvarivanju prava na dostojanstven rad kroz: podizanje svesti javnosti o pravu na dostojanstven rad; edukovanju radnika, zajednica, vlada i nevladinih organizacija o pravu na dostojanstven rad; uspostavljanje okvira za sistematično prikupljanje podataka u cilju informisanja kreatora politika, stručnjaka za ljudska prava, sindikata i svih zainteresovanih za promociju prava na dostojanstven rad; izradu preporuka za politike i programe koje se zasnivaju na obavezama države koje proističu iz međunarodnog i nacionalnog prava.<sup>73</sup>

Imajući sve navedeno u vidu, mogu se izdvojiti odgovarajući principi koje bi valjalo analizirati u postupku zapošljavanja, i to u odnosu na standarde uživanja ljudskih prava i efekte primene ZoZ.

### 3.1 PRISTUP USLUGAMA ZAPOŠLJAVANJA – MOGUĆNOSTI ZA ZAPOŠLJAVANJE

#### - Postojanje sistema zapošljavanja

Može se konstatovati da je Republika Srbija u potpunosti ispunila standard postojanja sistema zapošljavanja, odnosno podrške tražiocima posla i postojanja otvorenog tržišta rada. Osim centralnog nacionalnog tela za zapošljavanje, dozvole za zapošljavanje poseduju i agencije za zapošljavanje, kao i agencije za privremeno zapošljavanje. Ono što bi se moglo napomenuti jeste da na tržištu rada postoje akteri koji se bave poslovima zapošljavanja, a da nisu uopšte kao takvi prepoznati u normativnom okviru. Ova činjenica je važna jer takvi entiteti – kao što su internet portali, HR agencije, studentsko-omladinske zadruge, OCD – nemaju uređen sistem kvaliteta usluga koje pružaju, kao ni odgovornost za štetu koju lica – tražioci posla ili poslodavci – pretrpe usled kršenja propisa, principa ili standarda obavljanja poslova zapošljavanja.

#### - Mogućnosti informisanja o zapošljavanju

Mogućnosti informisanja o slobodnim poslovima na tržištu rada postoje i one odgovaraju potrebama tržišta rada. Međutim, zvanična ponuda koju nude licencirani pružaoci usluga zapošljavanja daleko je manja od one koju tražiocima poslova nude ostali, neregistrovani subjekti. Kako je već napomenuto, ova situacija mora da se izmeni i da se položaj i odgovornost ovih subjekata jasno utvrdi zakonom.

#### - Mogućnosti pristupa uslugama zapošljavanja

Usluge zapošljavanja nisu u punoj meri dostupne tražiocima poslova (videti više u delu 4.1). Ovo se naročito odnosi na korisnike mera aktivne politike zapošljavanja koje sprovodi NSZ, koje nisu uvek prilagođene subjektivnim i objektivnim preprekama koje tražioci poslova imaju u odnosu na porodične dužnosti, zdravstveno stanje, i slično. Načelo besplatnosti za usluge koje se pružaju nezaposlenim licima u potpunosti je implementirano.\

70 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar* 18 od 24.11.2005. godine (E/C.12/GC/18), stav 2; *Opšti komentar* 23 od 27.4.2016. godine (E/C.12/GC/23), stav 5.

71 International Labour Organization, *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Geneva 2008.

72 U.N. High Comm'r for Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, ECOSOC, U.N. Doc. E/2009/90 (June 8, 2009), para. 35-54.

73 G. MacNaughton, D. Frey, „Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach“, *American University International Law Review* 26, no. 2(2011), str. 441-483. Citirano prema: Sarita Bradaš, „Procena uticaja politika zapošljavanja na pravo na dostojanstven rad“, u: N. Vučković (ur.), *Uticaj javnih politika na društvo*, Beograd 2021, str. 74.

## 3.2 SLOBODA IZBORA ZAPOSLENJA I ZABRANA PRINUDNOG RADA

### - Zabrana prinudnog rada

Zabrana prinudnog rada usko je povezana sa zapošljavanjem. Osnovna definicija prinudnog rada, koja je data u Konvenciji 29 Međunarodne organizacije rada o prinudnom radu, jeste da je „prisilni ili obavezni rad svaki rad ili usluga koji se od neke osobe zahteva pod pretnjom bilo kakve kazne, i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala“. Dobrovoljnost rada jeste komponenta ljudskog prava na rad koja se podrazumeva, i niko ne može biti prinuđen da prihvati određeni posao. U tom smislu sporne su odredbe Zakona o dualnom obrazovanju<sup>74</sup>, kao i Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći.<sup>75</sup> Pomenuta Uredba izgubila je svoj pravni osnov postojanja time što je Ustavni sud oglasio neustavnim članove Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>76</sup> koji su predstavljali pravni osnov za donošenje uredbe.

Osim ovih, sporno je i rešenje iz člana 33. ZoZ, koje će biti analizirano u nastavku teksta.

### - Zabrana zloupotrebe dečjeg rada

Zloupotreba dečjeg rada zabranjena je Konvencijom 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa<sup>77</sup> i Konvencijom 182 o najgorim oblicima dečjeg rada<sup>78</sup>, kao i Konvencijom o pravima deteta. Zakonski okvir koji postoji u Zakonu o radu i pratećim podzakonskim aktima, za sada je zadovoljavajući. ZoZ ne sadrži odredbe koje bi se odnosile na zabranu zloupotrebe dečjeg rada, budući da su uslovi za zapošljavanje, odnosno starost lica kao opšti uslov, uređeni Zakonom o radu. Definicija nezaposlenog lica u ZoZ, koje ne može biti mlađe od 15 godina, takođe predstavlja svojevrsnu potvrdu zaštite lica koja ne poseduju radnu sposobnost i samim tim se ne mogu pojaviti na tržištu rada.

### - Zabrana ekonomske eksploatacije radnika

Zabrana ekonomske eksploatacije radnika uređena je u odnosu na član 7. MPESKP i sastoji se u tome da su tražiocu posla ponuđeni pravični i povoljni uslovi rada, odnosno da ne postoji zabrana kršenja opštih standarda uslova rada. Može se reći da u sistemu radnog prava Republike Srbije postoji veći broj propisa koji nije u saglasnosti sa ovim ljudskim pravom, naročito u delu koji se odnosi na radno angažovanje van radnog odnosa. U ovim modelima rada ne postoje minimalni standardi rada u skladu sa međunarodno utvrđenim standardima, tako da su i mere koje su predviđene ZoZ a konkretizovane podzakonskim aktima, a koje podrazumevaju radno angažovanje van radnog odnosa, shodno neusklađene sa međunarodnim standardima rada.

### - Slobodan izbor zaposlenja prema opštim kvalifikacijama, specijalizaciji i subjektivnim afinitetima tražilaca posla

Kao što je istaknuto u prethodnom tekstu, član 33. ZoZ je sporan. Njime je određeno da tokom prvih 12 meseci od uvođenja u evidenciju NSZ odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog jeste zaposlenje u okviru stečenog nivoa i vrste obrazovanja. Po isteku roka od 12 meseci, odgovarajuće zaposlenje za nezaposlenog jeste 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 predstavlja međunarodno ljudsko pravo kao deo prava na rad, a priznato je i Ustavom Republike Srbije<sup>79</sup>. Takođe, ona je direktno suprotna pravu nezaposlenog iz citiranog člana 31. da slobodno bira zanimanje i zaposlenje. Ovaj problem može se rešiti uvođenjem nove definicije pojma „odgovarajućeg zaposlenja“, a imajući u vidu prethodne primedbe.

74 Službeni glasnik RS, br. 101/2017 i 6/2020. U pitanju je rešenje prema kojem dete koje se ne uključi u sistem dualnog obrazovanja nema pravo da završi određeni obrazovni profil, dok ugovor o takozvanom učenju kroz rad u njegovo ime zaključuju roditelji, odnosno zakonski zastupnici. U situaciji kada je dete sposobno, na osnovu Zakona o radu, da zaključi ugovor o radu sa poslodavcem nakon navršenih 15 godina života (uz saglasnost roditelja) nije jasno zašto se detetu oduzima ugovorna sposobnost u odnosu na učenje kroz rad, čime se stiče element prinude na određeni model obrazovanja, što je protivno kako pomenutoj Konvenciji 29 MOR, tako i Konvenciji o pravima deteta i MPESKP.

75 Službeni glasnik RS, br. 112/2014.

76 Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US. U pitanju su odredbe člana 80. stavovi 3. i 4. koji su propisivali da centar za socijalni rad može zaključiti sporazum sa korisnikom materijalne podrške o aktivnom prevazilaženju njegove nepovoljne socijalne situacije, koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika, kao i mogućnost umanjenja i prestanka prava na materijalnu podršku u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma, odnosno da mere socijalne uključenosti propisuje Vlada.

77 Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 14/1982.

78 Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/2003.

79 Član 60. stav 2. Ustava Republike Srbije.

### 3.3 ZABRANA DISKRIMINACIJE

- Zabrana diskriminacije pri zapošljavanju

Postoji višestruka ustavna i zakonska zabrana diskriminacije u bilo kojim okolnostima. Pored toga, direktno je zabranjena diskriminacija tražilaca poslova u Zakonu o radu i Zakonu o zabrani diskriminacije. Ipak, činjenica je da u praksi postoji jaz u odnosu na više vrsta ličnih svojstava kada je reč o zaposlenosti, kao i kada je reč o uslovima rada: prema polu/rodu, uzrastu (kao u odnosu na mlađe tako i u odnosu na starije radnike), opštem zdravstvenom stanju (diskriminacija osoba sa invaliditetom). Kada je reč o procesu zapošljavanja, diskriminacija je naročito izražena u oglasima za posao, kao i na intervjuima za posao.<sup>80</sup> ZoZ ne sadrži antidiskriminacione odredbe, niti su one potrebne jer je normativni okvir utvrđen drugim pomenutim zakonima.

- Razumna akomodacija (pristupačnost radnog mesta i radnog prostora) sprovedena od strane poslodavca

ZoZ se ne bavi ovim pitanjima, imajući u vidu da postoji poseban zakon koji uređuje oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

- Zabrana diskriminacije pri informisanju o slobodnim poslovima (mogućnostima zapošljavanja)

Od izuzetne je važnosti da se domašaj informacija o tržištu rada, odnosno slobodnim poslovima, prilagodi ciljnim grupama nezaposlenih lica koja traže posao. Ne može se, na primer, ograničiti na oglašavanje poslova putem interneta ako je poznato da veći broj nezaposlenih lica na evidenciji dolazi iz siromašnih sredina, odnosno može se pretpostaviti da nema redovan pristup internetu, računaru, mobilnom telefonu. Takođe, može se pretpostaviti da veći broj nekvalifikovanih ili niskokvalifikovanih tražilaca poslova nije digitalno pismen, odnosno ne ume da koristi digitalne alatke koji su im na raspolaganju. U tom smislu bi se funkcionisanje obaveštavanja o slobodnim poslovima moralo prilagoditi kako novim tehnologijama i novim načinima komunikacije, tako i onima koji koriste druge, klasične vrste komunikacije – naročito u situacijama kada se osnovano može pretpostaviti da im savremene alatke komunikacije nisu dostupne ili se ne mogu koristiti njima. Ovo jeste materija koja se donekle može urediti ZoZ ali je uglavnom regulisana internim protokolima NSZ<sup>81</sup>, kao i podzakonskim aktima.

### 3.4 SOCIJALNA PODRŠKA NEZAPOSLENIMA

Prema članu 9. MPESKP svako ima pravo na socijalnu zaštitu, a od države se zahteva poklanjanje posebne pažnje određenim grupama koje se suočavaju sa problemima u ostvarivanju ovog prava, između ostalih i nezaposlenima<sup>82</sup>. S obzirom na status na tržištu rada nezaposleni su najviše izloženi riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Uprkos tome, iz godine u godinu se smanjuje broj korisnika novčane naknade i izdvajanja za ovu namenu. U odnosu na 2010. godinu u 2021. godini broj korisnika je smanjen sa 79.592 na 32.538. Istovremeno sredstva su smanjena sa 0,79% BDP na 0,15% BDP.

Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti prema statusu na tržištu rada za stanovništvo 18-64 godine (%)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
radnici	16.6	8.0	15.0	12.6	10.4	9.6	8.6
samozaposleni	43.4	34.0	37.4	33.0	27.9	19.7	17.3
nezaposleni	70.5	62.4	70.8	66.0	62.8	64.1	63.7
neaktivni	50.5	43.5	47.1	45.6	40.2	41.2	42.2

Izvor podataka: Eurostat, SILC database

Iznos novčane naknade za malobrojne koji je primaju, nalazi se ispod praga relativnog siromaštva od 2018. godine pri čemu se taj jaz produbljuje tako da je u 2020. mesečna naknada za nezaposlenost bila 40% niža od praga rizika od

80 *Diskriminacija na tržištu rada*, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Beograd 2019, str. 18-19. Odgovornost oglašivača regulisana je Zakonom o oglašavanju.

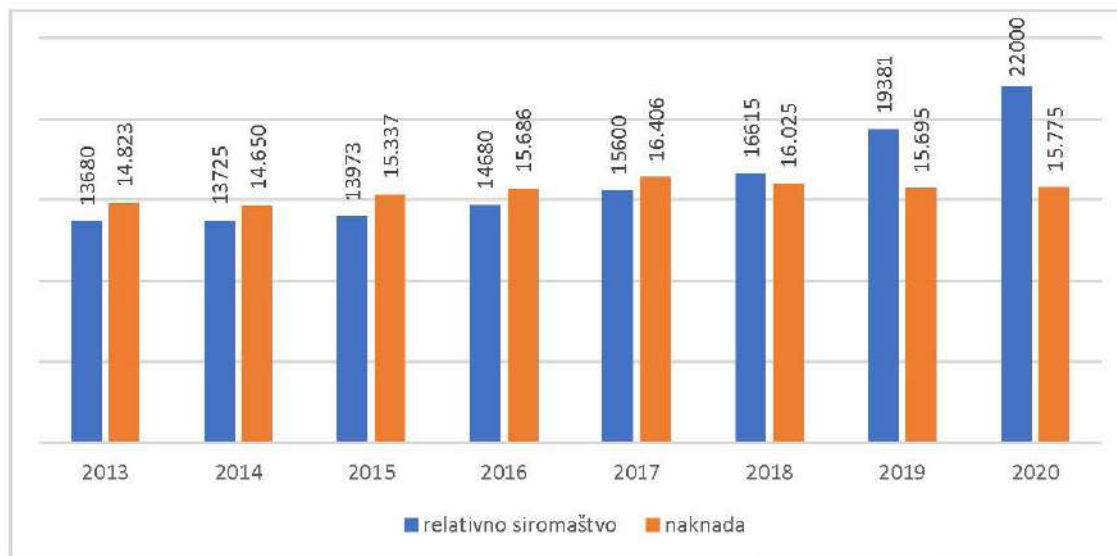
81 Samo ukoliko poslodavac iskaže želju za oglašavanjem, slobodni poslovi koje prijavljuje NSZ se i oglašavaju. Informisanje o slobodnim poslovima i upućivanje lica poslodavcima savetnici za zapošljavanje obavljaju neposredno, ali i u skladu sa dostupnim ličnim podacima putem telefona, SMS porukama, slanjem elektronske ili redovne pošte.

82 CESCR General Comment No. 19: The Right to Social Security Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008).



siromaštva. Neadekvatna davanja nezaposlenima ne odgovaraju standardima iz člana 11. MPESKP o ostvarivanju prava na životni standard.

Iznos prosečne mesečne naknade za nezaposlenost i praga rizika od siromaštva (u dinarima)



Izvor podataka: NSZ (za iznos naknade), Eurostat (za prag siromaštva)

# 4. Rezultati studije

## 4.1 EFEKTIVNOST

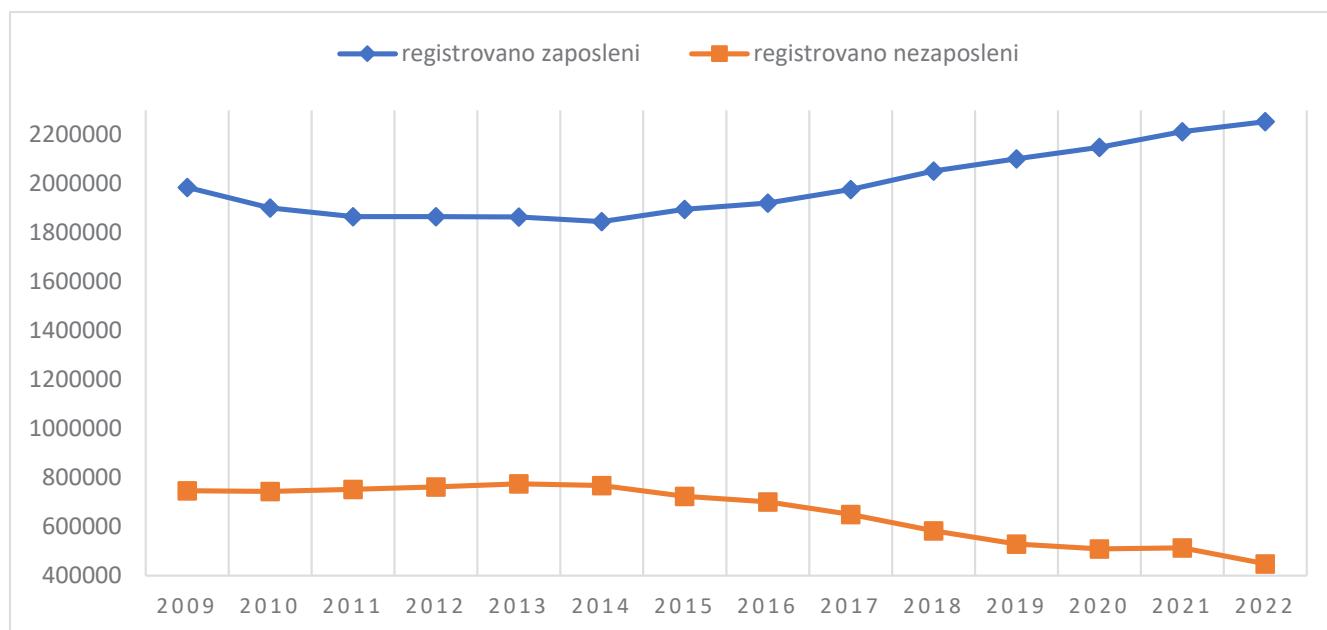
Analiza efektivnosti je zasnovana na poređenju ciljeva postavljenih ZoZ i mere u kojoj su oni ostvareni.

### 4.1.1 Realizacija ciljeva postavljenih u ZoZ

Povećanje zaposlenosti i sprečavanje dugoročne nezaposlenosti u Republici Srbiji postavljeno je kao cilj Zakona (član 1). Navedeni cilj treba da bude realizovan kroz: (1) stvaranje efikasnog i fleksibilnog zakonskog okvira za obavljanje poslova zapošljavanja; (2) redovno godišnje planiranje aktivne politike zapošljavanja; (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.

Podaci o registrovanoj zaposlenosti i nezaposlenosti (slika) ukazuju sa jedne strane na značajan pad broja registrovano zaposlenih u periodu od 2010. do 2014. godine od 139.246, a sa druge strane na blagi rast broja nezaposlenih na evidenciji NSZ u ovom periodu od 20.830 nezaposlenih lica što bismo mogli objasniti time da je većina osoba koje su ostale bez posla prešla u neaktivnost i/ili se nije prijavila na evidenciju NSZ. Od 2015. godine rast registrovane zaposlenosti praćen je padom nezaposlenosti pri čemu je broj zaposlenih povećan u 2022. godini u odnosu na 2014. godinu za 407.979, a broj nezaposlenih smanjen za 318.817 u istom periodu.

Broj registrovano zaposlenih i nezaposlenih u periodu 2009. do 2022. godine



Izvor podataka: Baza podataka RZS – tržište rada – registrovana zaposlenost – za registrovanu zaposlenost, podaci NSZ za registrovanu nezaposlenost

Napomena: Broj registrovano zaposlenih uključuje zaposlene u pravnim licima, lica koja samostalno obavljaju delatnost, preduzetnike i zaposlene kod njih.

Kretanje broja registrovano zaposlenih od donošenja ZoZ pokazuje da je u prvih pet godina registrovana zaposlenost padala, a od 2015. godine beleži se njen rast. U odnosu na 2009. godinu u 2021. godini broj registrovano zaposlenih na sto stanovnika radnog uzrasta povećan je sa 42,8 na 51,6 pri čemu je ovom rastu čemu je najviše doprinelo smanjenje broja stanovništva radnog uzrasta (u odnosu na 2009. godinu broj stanovnika radnog uzrasta smanjen je za 555.010).

Broj registrovano zaposlenih na 100 stanovnika radnog uzrasta (15-64)

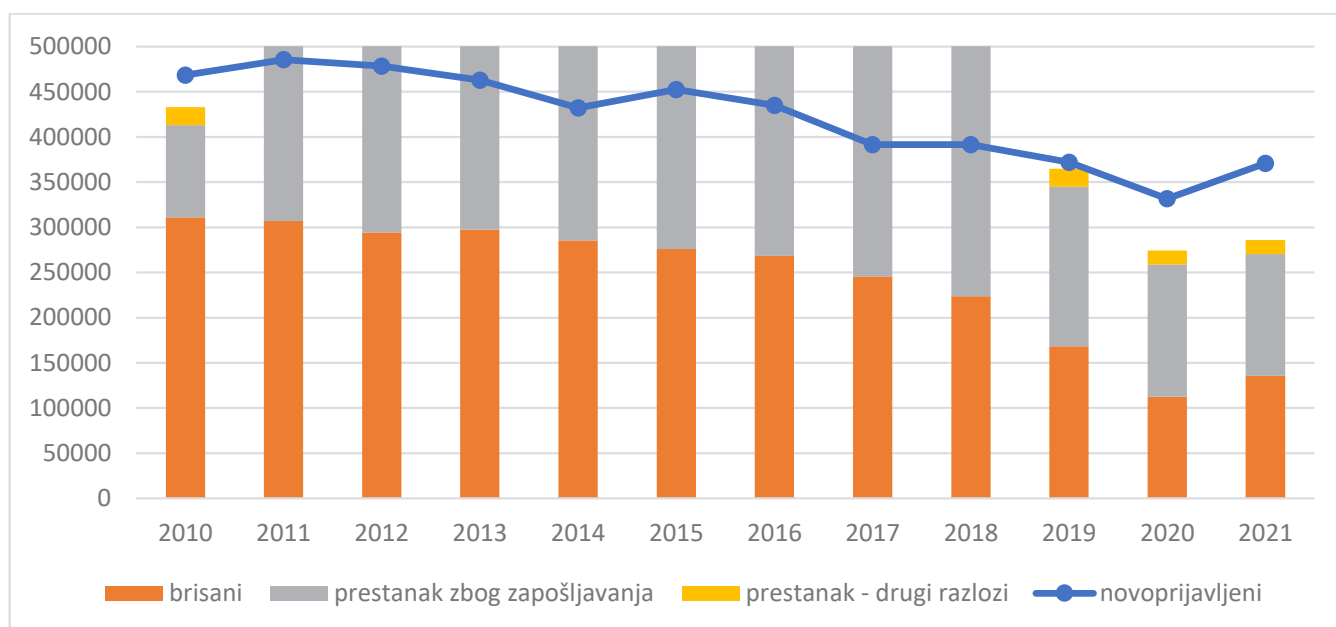
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
42.8	40.8	39.7	38.7	38.8	38.5	41.9	42.9	44.5	46.6	48.1	49.7	51.6

*Napomena: Proračun autora na osnovu podataka RZS o broju stanovnika radnog uzrasta i broju registrovano zaposlenih iz statističkih godišnjaka od 2010. do 2022. godine*

*Napomena: Broj registrovano zaposlenih uključuje zaposlene u pravnim licima, lica koja samostalno obavljaju delatnost, preduzetnike i zaposlene kod njih.*

Smanjenje broja nezaposlenih na evidenciji NSZ rezultat je dve grupe faktora: smanjenog priliva u evidenciju od 2010. do 2020. godine<sup>83</sup> i povećanje odliva iz evidencije od 2011. do 2018. godine (slika). Dva su ključna razloga za odliv sa evidencije: brisanje zbog nepridržavanja zakonskih odredbi i prestanak vođenja evidencije zbog zapošljavanja, pri čemu je zapošljavanje kao razlog zabeleženo u više od polovine slučajeva od 2014. do 2018. i u 2020. godini dok brisanje čini više od polovine slučajeva od 2010. do 2012. godine. U ostalim godinama podjednaka je učestalost prestanka vođenja evidencije iz navedena dva razloga.

Novoprijavljeni, brisanje sa evidencije i prestanak vođenja evidencije prema razlozima



Izvor podataka: NSZ

Podaci o zapošljavanju nezaposlenih sa evidencije NSZ u periodu 2010. do 2021. godine (tabela) pokazuju da je u posmatranom periodu došlo do rasta broja zaposlenih lica sa evidencije od blizu 80.000. Rast broja zaposlenih kada se posmatra vrsta zaposlenja rezultat je porasta nesigurnih oblika zaposlenja (rad na određeno vreme i rad van radnog odnosa) za 2,6 puta uz istovremeni pad broja zaposlenih na neodređeno vreme za 47%. Dok je u 2010. godini učešće zaposlenih sa evidencije na nesigurnim poslovima iznosilo 46% ukupno zaposlenih sa evidencije, u 2021. godini više od tri četvrtine (76%) zaposlenih sa evidencije je angažovano na ovaj način. Nešto više od polovine (53%) lica sa evidencije se zaposlilo na neodređeno vreme u 2010. godini dok je to bio slučaj sa manje od petine lica (18,2%) u 2021. godini. Nemogućnosti pronalazaženja održivog zaposlenja za posledicu će imati da će se većina zaposlenih sa evidencije nakon isteka privremenog zaposlenja ponovo naći u statusu nezaposlenog.

<sup>83</sup> Do povećanja priliva u 2021. godini došlo je zbog uvođenja mere podrške za nezaposlene u aprilu 2021. godine što potvrđuju podaci iz statističkih biltena NSZ: u martu i aprilu 2021. godine broj prijavljenih na evidenciju iznosio je 46549 i 45226 respektivno dok je u 2022. godini za isti period broj novoprijavljenih bio 18836 i 16806 respektivno.

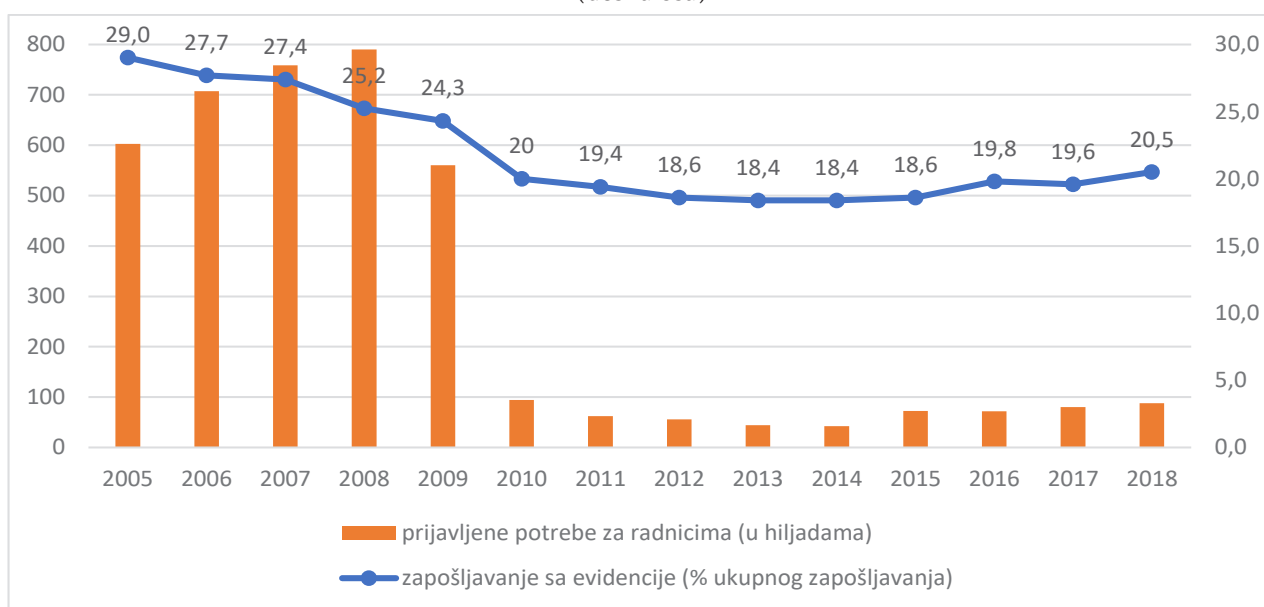
Lica zaposlena sa evidencije NSZ prema vrsti zaposlenja

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Određeno vreme	N	64136	116030	121345	126932	135658	140281	150745	147755	144562	136653	119126	134339
	%	45.6	63.2	59.1	59.2	58.4	56.8	56.9	55.0	55.2	56.3	57.3	61.0
Neodređeno vreme	N	75607	53971	45253	44676	49844	51757	56938	53894	54273	48918	44185	40118
	%	53.8	29.4	22.0	20.8	21.5	21.0	21.5	20.1	20.7	20.1	21.3	18.2
Rad van radnog odnosa	N	664	9482	30025	34235	43418	51510	52994	53997	50245	45369	33603	34297
	%	0.5	5.2	14.6	16.0	18.7	20.9	20.0	20.1	19.2	18.7	16.2	15.6
Samo-zapošljavanje	N	181	3606	8664	8609	3341	3217	4273	12318	12272	11477	10441	11095
	%	0.1	2.0	4.2	4.0	1.4	1.3	1.6	4.6	4.7	4.7	5.0	5.0
Drugo	N	-	363	10	18	19	31	161	533	368	479	407	352
	%	-	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Ukupno	N	140588	183452	205297	214470	232280	246796	265111	268497	261720	242896	207762	220201
	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Izvor podataka NSZ, proračun autora

Efekte na zapošljavanje možemo sagledati posmatrajući učešće zaposlenih sa evidencije NSZ u ukupnom zapošljavanju (slika). Prikazani su podaci od 2005. do 2018. godine, budući da od 2018. godine nisu dostupni podaci o ukupnom zapošljavanju. U odnosu na ukupno zapošljavanje slučajevi zapošljavanja sa evidencije NSZ činili su pre donošenja ZoZ više od četvrtine ukupnog broja slučajeva zapošljavanja, a od 2010. godine čine nešto manje od petine ukupno zaposlenih. Pad učešća zaposlenih sa evidencije korespondira sa padom prijavljenih potreba za radnicima do kojeg je došlo nakon izmena ZoZ i ukidanja obaveze prijavljivanja slobodnih radnih mesta sa obrazloženjem da ova obaveza i poslodavcima i NSZ stvara nepotrebne administrativne obaveze. Umesto pojednostavljivanja administrativne procedure izabrana je opcija ukidanja obaveze što je dovelo do toga da NSZ raspolaže ograničenim informacijama o slobodnim radnim mestima na tržištu rada Srbije.

Prijavljene potrebe za zapošljavanjem (leva osa) i učešće zapošljavanja sa evidencije NSZ u ukupnom zapošljavanju (desna osa)



Izvori podataka: NSZ Statistički bilten za januar 2019. godine (za prijavljene potrebe za radnicima); RZS – Statistički godišnjaci od 2006. do 2019. godine (za ukupno zapošljavanje i zapošljavanje sa evidencije) – proračun autora

Napomena: U proračunu su korišćeni revidirani podaci o zapošljavanju sa evidencije za period od 2005. do 2009. iz Statističkog biltena NSZ

Kao indikator relativnog obima zapošljavanja koristi se stopa zapošljavanja. Stopa zapošljavanja je odnos broja nezaposlenih koji su zasnovali radni odnos tokom godine te zbira nezaposlenih početkom godine i novoprijavljenih tokom godine. Iako je stopa zapošljavanja rasla od 2010. godine njene vrednosti ukazuju na nizak obim zapošljavanja pa je u 2021. godini zadovoljena svega petina potreba za zaposlenjem. Kada bi se izračunala stopa zapošljavanja prema zanimanjima ona bi bila daleko valjaniji indikator tražnje za zanimanjima nego što je to indikator deficitarnosti/suficitarnosti koji koristi NSZ, a na osnovu prijavljenih potreba za radnicima u određenom zanimanju i broja nezaposlenih u traženom zanimanju.

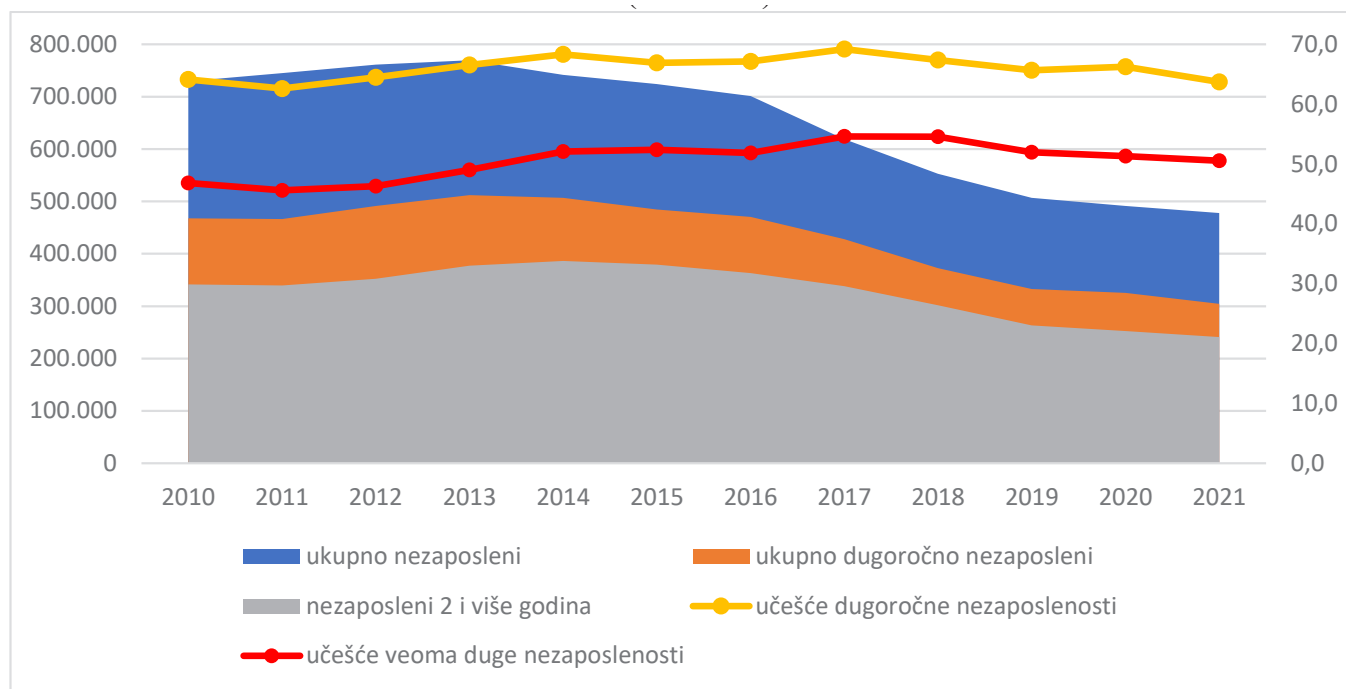
Stopa zapošljavanja u periodu 2010-2021. (%)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
11.7	13.8	13.4	13.9	15.8	16.3	18.3	20.0	21.1	21.1	19.8	20.6

Proračun autora na osnovu podataka NSZ

Smanjenje dugoročne nezaposlenosti bio je drugi cilj donošenja ZoZ. U periodu od 2010. do 2021. godine došlo je do smanjenja apsolutnog broja nezaposlenih koji su na evidenciji NSZ 12 meseci i duže, ali nije došlo do promene učešća dugoročne nezaposlenosti u ukupnoj nezaposlenosti<sup>84</sup> koje je sve vreme bilo iznad 62% (slika), a u 2021. godini je iznosilo 63,7% svega 0,4 procentna poena niže nego u 2010. godini. U posmatranom periodu povećava se učešće veoma dugo nezaposlenih (dve godine i duže) što rezultira povećanjem učešća veoma duge nezaposlenosti sa 46,8% u 2010. na 50,5% u 2021. godini.

Broj nezaposlenih i dugoročno nezaposlenih (leva osa) i učešće dugoročne i veoma duge nezaposlenosti (desna osa)



Izvor podataka NSZ, proračun autora

U odnosu na sociodemografske karakteristike (starost, obrazovanje i pol) u posmatranom periodu nije došlo do značajnijih promena: dugoročna nezaposlenost je rasprostranjenija među ženama, starijima i nezaposlenima bez kvalifikacija. U svim posmatranim grupama učešće dugoročne nezaposlenosti raste do 2017. godine nakon čega se beleži pad. U odnosu na 2010. godinu učešće dugoročne nezaposlenosti kod žena je smanjeno za 1,7 procentnih poena, a kod muškaraca je povećano za 0,8 procentnih poena u 2021. godini. U istom periodu smanjena je dugoročna nezaposlenost u sve tri starosne grupe: kod mladih za 3,1 procentni poen, kod starijih 2,3 procentna poena, a u starosnoj grupi 30-49 godina za 2,4 poena. Učešće dugoročne nezaposlenosti smanjeno je kod nezaposlenih bez kvalifikacija (1,3 procentna poena) i sa srednjoškolskim obrazovanjem (1,2 procentna poena) dok je kod visokoobrazovanih povećano za čak 7 procentnih poena. Podaci o odstupanjima od prosečnog učešća dugoročne nezaposlenosti od 2010. godine pokazuju da su u odnosu na sociodemografske karakteristike u najvećem riziku od dugoročne nezaposlenosti stariji (prosečno odstupanje iznosi 8,6 procentnih poena), a u najmanjem riziku su mladi nezaposleni, kod kojih je učešće dugoročne

<sup>84</sup> Dugoročno nezaposleni su lica koja su na evidenciji NSZ 12 i više meseci u odnosu na ukupan broj nezaposlenih na evidenciji.

nezaposlenosti u proseku manje za 15,5 procentnih poena od učešća dugoročne nezaposlenosti svih lica na evidenciji.

Učešće dugoročne nezaposlenosti prema polu, starosnim grupama i nivou obrazovanja (u %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
žene	67.2	65.8	67.4	68.9	70.4	69.3	69.2	70.8	69.0	67.5	68.2	65.5
muškarci	60.7	59.2	61.4	64.1	66.2	64.4	64.9	67.4	65.5	63.5	63.8	61.5
15-29	48.3	47.8	50.2	52.0	54.0	51.7	50.6	51.6	48.2	46.1	44.6	45.2
30-49	68.1	66.1	67.9	69.8	71.3	69.6	69.7	71.6	69.3	67.2	68.6	65.7
50-65	73.7	72.5	73.7	76.0	77.4	76.3	76.9	78.3	77.1	75.3	76.7	71.4
I i II	71.3	68.4	69.9	72.1	74.4	72.8	73.3	75.2	73.8	72.2	73.7	70.0
III,IV i V	63.0	61.7	63.6	65.7	67.2	65.9	66.0	68.0	66.0	64.2	64.6	61.8
VI, VII i VII	48.3	51.0	54.7	56.8	59.1	58.0	58.1	59.9	57.6	56.1	55.4	55.3

Izvor podataka NSZ, proračun autora

Podaci o učešću dugoročne nezaposlenosti različitih grupa teže zapošljivih (tabela) pokazuju da je izloženost dugoročnoj nezaposlenosti najveća kod korisnika NSP gde je devet od deset nezaposlenih na evidenciji duže od godinu dana kao i među nezaposlenim samohranim roditeljima (osam od deset nezaposlenih). U ove dve grupe učešće dugoročne nezaposlenosti je povećano u odnosu na 2011. godinu za 16,9 i 24,4 procentna poena respektivno. Iako se učešće dugoročne nezaposlenosti kod osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: OSI) smanjivalo u posmatranom periodu ono je u proseku za 8,5 procentnih poena veće od prosečnog učešća dugoročne nezaposlenosti, pa su OSI uz korisnike NSP (prosečno odstupanje od 20 procentnih poena) najviše izloženi riziku od dugoročne nezaposlenosti.

Učešće dugoročne nezaposlenosti prema pripadnosti teže zapošljivim kategorijama (u %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
korisnici NSP		73.3	80.5	84.2	86.1	87.2	88.0	89.7	89.9	90.6	88.9	90.2
Romi/kinje	58.8	57.5	63.5	65.0	67.3	63.2	63.9	70.1	69.9	68.6	70.1	68.0
OSI	83.1	79.5	73.8	78.2	78.4	73.1	78.7	79.8	70.9	71.4	74.7	72.0
samohrani roditelji		55.3	64.7	69.7	72.8	71.7	72.5	73.9	74.1	73.2	80.0	79.7
viškovi zaposlenih	41.5	59.2	68.1	75.1	80.1	56.3	62.5	65.1	64.8	63.3	69.0	61.7

Izvor podataka NSZ, proračun autora

## 4.1.2 Dostupnost informacija o ponudi i potražnji za radom

EtEP 1: U kojoj meri nezaposleni imaju pristup informacijama o slobodnim radnim mestima?

EtEP 2: U kojoj meri su poslodavcima dostupni podaci o ponudi radne snage i kakvog kvaliteta su ti podaci?

EtEP 3: U kojoj meri je automatizovano, delotvorno i jednostavno uparivanje između ponude i potražnje za radnim mestima?

Preduslov zadovoljena potreba za poslom i potreba za radnicima je postojanje informacija o slobodnim radnim mestima. NSZ ne raspolaže podacima o slobodnim radnim mestima od donošenja ZoZ kojim je ukinuta obaveza prijavljivanja slobodnih radnih mesta. Informacijama o slobodnim radnim mestima ne raspolaže ni RZS iako je sprovođenje istraživanja o popunjenim i slobodnim radnim mestima bilo planirano Programom zvanične statistike u periodu od 2016. do 2020. godine.<sup>85</sup> Broj slobodnih radnih mesta<sup>86</sup> je ključni indikator za analizu kako usklađenosti ponude i tražnje na tržištu

<sup>85</sup> Odluka o programu zvanične statistike u periodu od 2016. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 55/2015.

<sup>86</sup> Prema definiciji Eurostata: novokreirano, nepopunjeno ili će postati slobodno u kratkom roku, a za koje poslodavac traži ili će tražiti kandidate oglašavanjem. Dostupno na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Job\\_vacancy\\_rate\\_\(JVR\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Job_vacancy_rate_(JVR))

rada tako i za kreiranje politika zapošljavanja. Sve dok ne postoje podaci o istraživanju slobodnih radnih mesta tvrdnje o (ne)usklađenosti ponude i potražnje za radnim mestima mogu se smatrati nepouzdanim. Pored toga, slobodna radna mesta koja su prijavljena javnoj službi za zapošljavanje (u daljem tekstu: JSZ) osnova su za praćenje njenog učinka kroz indikatore broja realizovanih prijavi slobodnih radnih mesta i učešća slobodnih radnih mesta koja su prijavljena JSZ u ukupnom broju slobodnih radnih mesta.

Podaci o oglašenim radnim mestima na sajtu NSZ ne objavljuju se redovno u godišnjim izveštajima o radu, a u slučajevima kada su navedeni podaci o broju oglasa i broju traženih izvršilaca, nedostaju podaci o traženim zanimanjima, vrsti radnog odnosa, traženim kvalifikacijama i sl. Prema podacima koje je dostavila NSZ, u 2014. godini tražen je najveći broj izvršilaca dok je na oglašena radna mesta najveći broj prijavi zabeležen u 2013. godini. Od 2018. godine broj prijavi kandidata značajno opada tako da je u 2021. godini broj prijavi kandidata iznosio svega 763. U poređenju sa brojem oglasa na portalu Infostud, na sajtu NSZ objavljuje se višestruko manje oglasa i prijavljuje se višestruko manje kandidata. Tako je na sajtu Infostuda od 2016. do 2020. godine na godišnjem nivou objavljeno 23.916, 30.671, 42.059, 48.893 i 41.902 oglasa, a na oglase se od 2017. godine prijavljuje preko 200.000 kandidata godišnje.

Broj oglasa na sajtu NSZ, broj traženih izvršilaca i broj prijavljenih kandidata

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Broj oglasa	1216	1619	1777	2740	3507	4123	3068	2205	2725
Broj traženih izvršilaca	5163	15232	5609	10603	12134	12675	8724	6889	10069
Broj prijavi kandidata	22647	30555	23581	24027	18302	10470	2421	1455	763

Izvor podataka: NSZ

Razloge za nemotivisanost poslodavaca za korišćenje usluga NSZ predstavnici udruženja poslodavaca vide u birokratizovanosti ove institucije i administrativnim zahtevima koji za posledicu imaju veliki utrošak vremena. Pored toga, nedostaje osoba koja bi direktno radila sa poslodavcima kao što je to ranije bio savetnik za rad sa poslodavcima. Poslodavci koji su se obraćali NSZ za posredovanje smatraju da preSelekcija kandidata nije kvalitetna i ukazuju na negativna iskustva sa upućenim kandidatima koji dolaze zbog obaveze, ali su nezainteresovani. Sa druge strane, predstavnici NSZ misle da usluge koje nude poslodavcima nisu dovoljno vidljive.

Podaci o prijavljenim potrebama za zapošljavanjem su osnova za posredovanje u zapošljavanju i izvor podataka koji savetnici najčešće koriste da bi nezaposlene obavestili o slobodnim radnim mestima. Postojanje baze podataka o slobodnim radnim mestima preduslov je ne samo da za uparivanje ponude i potražnje već utiče na tranziciju iz nezaposlenosti u zaposlenost kroz obaveštavanje nezaposlenih o dostupnim radnim mestima u skladu sa njihovim potrebama. Primera radi, regionalna služba za zapošljavanje u Flandriji (VDAB) u Belgiji na osnovu podataka iz registra nezaposlenih i podataka iz baze slobodnih radnih mesta kontinuirano vrši poređenje između kompetencija i preferencija nezaposlenih sa jedne strane i zahteva radnog mesta sa druge strane. Ukoliko se utvrdi da postoji podudarnost sprovodi se jedna od dve procedure: obaveštavanje ili upućivanje. U proceduri obaveštavanja nezaposleni dobijaju informaciju o (potencijalno) odgovarajućem radnom mestu, ali nemaju obavezu da odgovore na obaveštenje. U proceduri upućivanja, koja je u nadležnosti savetnika, nezaposleni je u obavezi da se prijavi na slobodno radno mesto, a ukoliko to ne uradi suočava se sa smanjenjem iznosa novčane naknade ili privremenim ukidanjem naknade.<sup>87</sup>

Poslodavci se NSZ obraćaju najčešće za angažovanje radnika na određeno vreme u zanimanjima koja zahtevaju srednjoškolsko obrazovanje, pri čemu se najviše traže kandidati sa završenim trogodišnjim stručnim školama. Od 2010. godine prisutan je trend smanjenja učešća prijavi za stalno zaposlenje (sa 34,1% na 21,9%), a povećanje prijavi na određeno vreme (sa 65% na 71,3%). Povećava se tražnja za radnicima srednjeg nivoa obrazovanja (sa 42,4% na 52%) i radnicima bez kvalifikacija (sa 25% na 33,3%), a smanjuje se potražnja za visokoobrazovanim (sa 32% na 14%).

87 J. Bollens, B.Cockx, „Effectiveness of a job vacancy referral scheme“, *IZA J Labor Policy* 6/2017, str. 15. <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0094-0>.

Broj traženih izvršilaca prema vrsti radnog odnosa i zahtevanom nivou obrazovanja

ukupno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
	48509	61962	55931	44281	42281	72390	71851	80444	92035	93817	62395	82822	
neodređeno	broj	16557	16212	13341	10243	10605	16515	18087	22115	27500	25333	13270	18123
	%	34.1	26.2	23.9	23.1	25.1	22.8	25.2	27.5	29.9	27.0	21.3	21.9
određeno	broj	31532	37702	39631	29467	28915	43004	44662	48530	53830	60129	43162	59086
	%	65.0	60.8	70.9	66.5	68.4	59.4	62.2	60.3	58.5	64.1	69.2	71.3
van radnog odnosa	broj	420	8048	2959	4571	2761	12871	9102	9799	10705	8355	5963	5613
	%	0.9	13.0	5.3	10.3	6.5	17.8	12.7	12.2	11.6	8.9	9.6	6.8
I i II	broj	12130	18338	16096	11497	10916	22150	20920	25318	30273	30750	19204	27594
	%	25.0	29.6	28.8	26.0	25.8	30.6	29.1	31.5	32.9	32.8	30.8	33.3
III,IV i V	broj	20567	31738	31144	23904	25109	38470	40633	46212	49421	51464	34684	43028
	%	42.4	51.2	55.7	54.0	59.4	53.1	56.6	57.4	53.7	54.9	55.6	52.0
VI, VII i VIII	broj	15534	11972	8281	8805	6278	11557	10133	9925	12228	11469	8468	11563
	%	32.0	19.3	14.8	19.9	14.8	16.0	14.1	12.3	13.3	12.2	13.6	14.0

Izvor podataka: NSZ, proračun autora

Ukupan broj prijava potreba za zapošljavanjem je veoma mali kada se upoređi sa nekim zemljama iz okruženja u kojima, kao i u Srbiji, ne postoji obaveza poslodavaca da prijave slobodna radna mesta. U 2021. godini u Republici Hrvatskoj čije je tržište rada mereno brojem zaposlenih i nezaposlenih dvostruko manje, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje je prijavljeno 235.219 slobodnih radnih mesta<sup>88</sup> dok je u Srbiji taj broj iznosio 83.477.

Stopa realizacije prijava potreba za zapošljavanjem je niska: između dve petine i jedne polovine prijava na godišnjem nivou ne rezultira zapošljavanjem. Podaci o prijavama nisu razvrstani prema klasifikaciji delatnosti već prema područjima rada. Podaci o razlozima nerealizacije prijave nisu ažurni što svakako predstavlja prepreku za utvrđivanje uzroka i preduzimanje mera za unapređenje u ovoj oblasti. Treba imati u vidu da ažuriranje podataka o razlozima nerealizacije prijave zavisi od pravovremenosti dobijanja informacije od poslodavaca koji su dostavili prijave potrebe za zapošljavanjem.

Prijave o potrebi za zapošljavanjem, broj traženih izvršilaca i stepen realizacije

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
broj prijava		22473	19422	18006	16566	26008	25436	26603	28366	26667	20546	29205
broj traženih izvršilaca		61790	55471	43930	42530	72746	72830	80943	88247	94368	62785	83477
Izvršiocima za koji PPZ nisu realizovane	broj	24213	22903	16974	17004	28338	32556	39652	43658	49776	24504	33608
	%	39.2	41.3	38.6	40.0	39.0	44.7	49.0	49.5	52.7	39.0	40.3

Izvor podataka: NSZ

Na problem nepostojanja sveobuhvatnih i relevantnih podataka o kretanjima na tržištu rada ukazali su u intervjuima i naši sagovornici. Postojeći podaci ne pružaju osnov za analize kretanja na tržištu rada koje bi omogućavale definisanje politika i akcionih planova, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Ne postoji precizan uvid u trenutne potrebe za radnom snagom, niti predviđanja budućih potreba. Jedan od uzroka koji je doveo do ovog stanja jeste ukidanju obaveze poslodavaca da prijavljuju potrebu za slobodnim radnim mestima. Većina sagovornika smatra da ovu obavezu poslodavaca treba vratiti u zakon pri čemu postupak treba krajnje pojednostaviti npr. izraditi jednostavnu formu za prijavu na e-portal koji poslodavac popunjava sa podacima o potrebnom broju radnika i radnom mestu.

Drugačije mišljenje o obavezi prijavljivanja slobodnih radnih mesta imaju sagovornici iz Ministarstva rada. Prethodna praksa kada su poslodavci imali obavezu dostavljanja prijave potreba za zapošljavanjem dovela je do toga da nije bilo moguće sagledati šta su stvarne potrebe poslodavaca. Naime, poslodavci su dostavljali prijave kada se menja naziv poslodavca, kada drugi poslodavac u postupku privatizacije preuzima sve zaposlene, kada se menja osnov osiguranja ili prilikom produžavanja radnog odnosa na određeno vreme. Navedena praksa je rezultirala precenjivanjem broja slobodnih poslova. Rešenje nije u obavezi prijavljivanja već u pozicioniranju NSZ kao pouzdane organizacije koja može



da pruži kvalitetnu uslugu posredovanja prema zahtevu poslodavaca. Kao moguće izvore podataka o slobodnim radnim mestima navode: oglašivače, javni konkurse Službe za upravljanje kadrovima, anketno istraživanje poslodavaca i uvođenje informacionog sistema tržišta rada od strane RZS.

Predstavnici poslodavaca smatraju da su kandidati koje upućuje NSZ nezainteresovani za posao i da dolaze samo zato što im je to obaveza kako bi ostali na evidenciji. Umesto da se zasniva na formalnim kriterijumima, selekcija kandidata treba da polazi od zainteresovanosti kandidata za rad. Sagovornici iz NSZ ovakvo stanje objašnjavaju neadekvatnom strukturom nezaposlenih lica na evidenciji. Ukazuju na nedovoljna sredstva koja se ulažu u obuke. Pored toga ističu da je polovina lica na evidenciji zbog drugih povlastica (povlašćeni prevoz, vaučeri za letovanje, pomoć nezaposlenima za vreme pandemije, uslovljenost novčane socijalne pomoći prijavom na evidenciju), a ne traženja posla.

Ključna funkcija JSZ je usklađivanje ponude i potražnje za radnim mestima, a preduslov za to je posedovanje informacija u prvom redu o slobodnim radnim mestima. Većina JSZ koje su ukinule obavezno prijavljivanje slobodnih radnih mesta (Španija, Luksemburg, Slovenija i Češka) nije se suočila sa značajnim padom prijave slobodnih radnih mesta<sup>89</sup>. To nije bio slučaj sa NSZ. Čini se da je nakon ukidanja obaveze izostalo preduzimanje mera i obezbeđivanje resursa koje bi NSZ pozicionirale kao značajnog aktera na tržištu slobodnih poslova.

### 4.1.3 Usluge i mere tržišta rada – zadovoljavanje potreba nezaposlenih i poslodavaca

EtEP 4: U kojoj meri usluge/mere tržišta rada zadovoljavaju potrebe nezaposlenih i poslodavaca?

Redovno planiranje aktivne politike zapošljavanja i prilagođavanje mera aktivne politike zapošljavanja potrebama tržišta rada su u obrazloženju ZoZ navedeni kao načini za ostvarenje postavljenih ciljeva.

Kako se navodi u ex post analizi Nacionalne strategije zapošljavanja u periodu od 2011. do 2020. godine među nefinansijskim programima nije bilo značajnih promena: 10 programa se realizovalo sve vreme, dok je pet programa naknadno uvedeno ili prekinuto i tokom posmatranog perioda. Kod programa obuke četiri programa obuke primenjavana su neprekidno tokom trajanja Strategije, dok je šest programa naknadno uvedeno ili prekinuto tokom posmatranog perioda. U grupi subvencija, javnih radova i drugih mera 10 programa nije menjano, dok je samo novi jedan program (subvencija poslodavcima za zapošljavanje korisnika NSP) napušten zbog nedostatka interesovanja poslodavaca posle dve godine primene.<sup>90</sup> 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. U 2020. godini uveden je program Moja prva plata, koji je realizovan i u 2021. godini.

U praćenju statistike tržišta rada Eurostat koristi klasifikaciju intervencija na tržištu rada koja razlikuje tri vrste intervencija – usluge, mere i podršku, a koje su podeljene na osam potkategorija. Usluge (kategorija 1) uključuju sve usluge i aktivnosti javne službe za zapošljavanje kojima se obezbeđuju informacije o ponudi poslova, obukama, savetovanje o načinima traženja posla i sl. Mere (kategorije 2-7) uključuju intervencije koje imaju za cilj sticanje novih veštine ili radnog iskustvo kako bi se poboljšala zapošljivost nezaposlenih kao i intervencije kojima se poslodavci podstiču da otvaraju nova radna mesta i zapošljavaju nezaposlene osobe. Mere su razvrstane u sledeće kategorije: obuke (kategorija 2), podsticaji za zapošljavanje (kategorija 4), zapošljavanje uz podršku i rehabilitacija (kategorija 5), direktno kreiranje poslova (kategorija 6) i podsticaji za otpočinjanje sopstvenog posla (kategorija 7). Podrška uključuje finansijsku pomoć onima koji su izgubili posao najčešće kroz naknadu za nezaposlenost (kategorija 8) ili olakšavanje prevremenog penzionisanja kada za to postoje tržišni razlozi (kategorija 9).

Za potrebe ove analize i poređenja sa podacima dostupnim za zemlje EU, mere i usluge koje pruža NSZ su klasifikovane prema opisanim kategorijama Eurostata:

89 Cedefop, "The online job vacancy market in the EU: driving forces and emerging trends", Luxembourg: Publications Office. *Cedefop research paper* No. 72/2019, str 29, <http://data.europa.eu/doi/10.2801/16675>.

90 D. Aleksić, M. Arandarenko, G. Ognjanov, *Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine*, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, 2020, str. 96

Kategorije intervencija politike tržišta rada (Eurostat)	Aktivna politika zapošljavanja (NSZ)
1 Usluge	Klub za traženje posla; Obuka za aktivno traženje posla - ATP1; Trening samoeфикаsnosti; Motivaciono - aktivaciona obuka za Rome; Motivaciono-aktivaciona obuka za lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovana lica; Radionica za prevladavanje stresa usled gubitka posla; Ostale obuke u organizaciji Posredovanja; Sajam zapošljavanja; FOOO <sup>91</sup> ; Obuka preduzetništvo
2 Obuke	Obuka za tržište rada; Obuka na zahtev poslodavca; Obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog; Pripravnici i volonteri; Prva šansa; Stručna praksa; Stručna praksa - praktična znanja i veštine; Sticanje praktičnih znanja; Osposobljavanje za samostalan rad – Moja prva plata
4 Podsticaji za zapošljavanje	Isplata novčane naknade u jednokratnom iznosu; Subvencija za otvaranje novih radnih mesta; po čl 45. Zakona o doprinosima; Podsticaj za zapošljavanje korisnika novčane naknade; Subvencija zarade za OSI bez radnog iskustva; Subvencija dela zarade korisnika novčane socijalne pomoći
5 Zapošljavanje uz podršku i rehabilitacija	Refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta; Refundacija troškova zarade - Radna asistencija
6 Direktno kreiranje poslova	Javni radovi
7 Podsticaji za otpočinjanje sopstvenog posla	Subvencije za samozapošljavanje
8 Finansijska podrška nezaposlenima	Novčana naknada za slučaj nezaposlenosti

Većina nezaposlenih koji su na evidenciji NSZ je izvan dosegа usluga i mera politika tržišta rada u posmatranom periodu pri čemu je uključenost u usluge veća nego uključenost u mere. Najveći obuhvat uslugama postojao je 2018. i 2019. godine, kada je svaki peti nezaposleni bio uključen u ovu intervenciju. Obuhvat merama je izuzetno nizak: najmanji obuhvat je bio u 2014. godini (1,2%), a najveći u 2011. godini (6,8%). Socijalna podrška nezaposlenima 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%.

Nezaposleni uključeni u intervencije politike tržišta rada prema

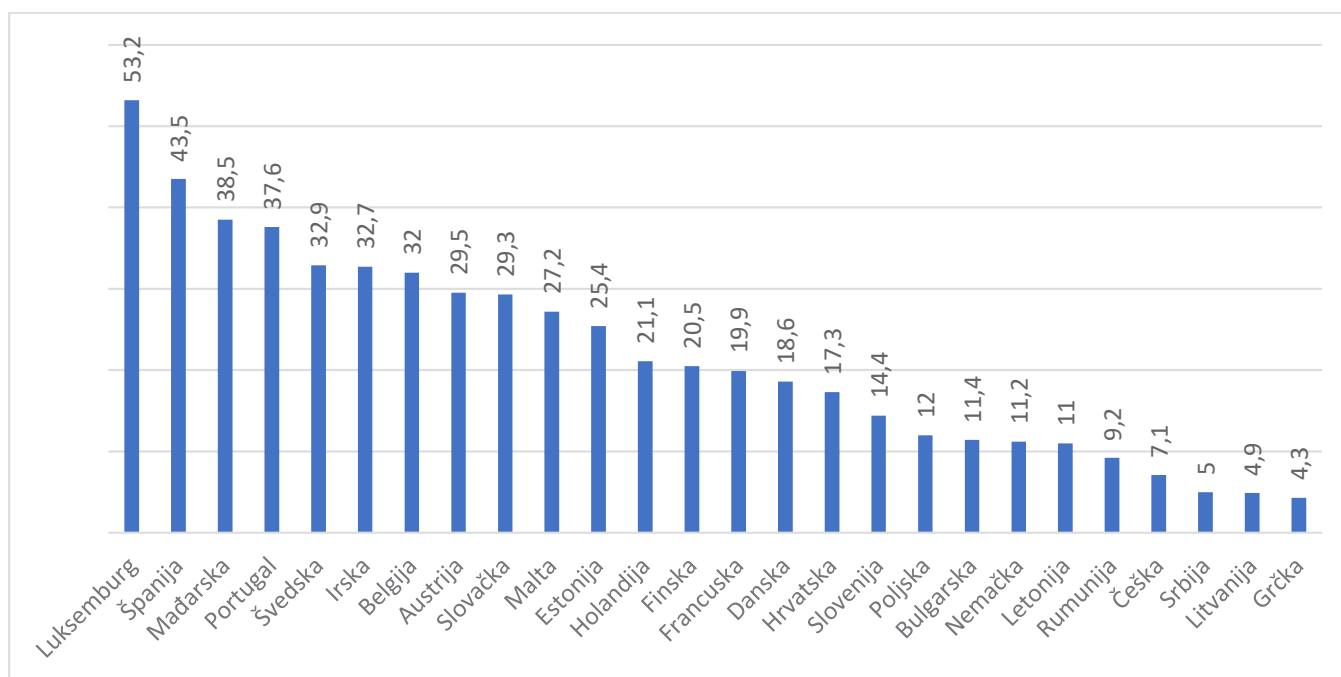
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ukupno nezaposleni	N	744222	752838	761834	774890	767435	724096	700947	650573	583099	529508	509179	512844
	%												
Usluge	N	108457	107547	123198	106104	107290	126881	128045	127578	128701	121257	39890	69385
	%	14.6	14.3	16.2	13.7	14.0	17.5	18.3	19.6	22.1	22.9	7.8	13.5
Obuke	N	7663	23903	6969	4563	1837	6593	6281	5546	8892	7848	13467	13409
	%	1.0	3.2	0.9	0.6	0.2	0.9	0.9	0.9	1.5	1.5	2.6	2.6
Podsticaji za zapošljavanje	N	1835	16384	8345	8018	4166	7331	7692	8094	8719	9028	7612	7979
	%	0.2	2.2	1.1	1.0	0.5	1.0	1.1	1.2	1.5	1.7	1.5	1.6
Podržano zapošljavanje i rehabilitacija	N		45	37	37	15	25	24	21	44	47	47	55
	%		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Javni radovi	N	118	6455	6083	3170	1296	10885	7356	8063	7613	5290	4530	3169
	%	0.0	0.9	0.8	0.4	0.2	1.5	1.0	1.2	1.3	1.0	0.9	0.6
Podsticaji za otpočinjanje posla	N	254	4225	2520	2301	1563	3828	3574	3680	4141	4189	3602	3888
	%	0.0	0.6	0.3	0.3	0.2	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.7	0.8
Mere (2-7)	N	9870	50967	23917	18052	8862	28637	24903	25383	29365	26355	29211	28445
	%	1.3	6.8	3.1	2.3	1.2	4.0	3.6	3.9	5.0	5.0	5.7	5.5
Finansijska podrška nezaposlenima	N	79592	68187	70355	67798	60930	52628	42423	37607	37666	35480	32429	32538
	%	10.7	9.1	9.2	8.7	7.9	7.3	6.1	5.8	6.5	6.7	6.4	6.3

Izvor podataka: Podaci dostavljeni od NSZ osim za podatke o korisnicima novčane naknade koji su preuzeti iz Statističkih godišnjaka RZS

91 Osnovno obrazovanje odraslih sprovodi samo Služba za zapošljavanje Irske i ova obuka se svrstava u kategoriju 1. Videti: European Commission (2023) *Labour market policy Expenditure and participants- Data 2020*. Dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8527&furtherPubs=yes>.

Indikator aktivacije nezaposlenih koji se koristi u statistici tržišta rada je broj nezaposlenih uključenih u mere (kategorija 2-7) na sto registrovano nezaposlenih (slika). U odnosu na zemlje EU iza Srbije su rangirane samo Litvanija i Grčka.

Broj uključenih u mere politike tržišta rada (kategorije 2-7) na 100 registrovano nezaposlenih u zemljama EU i Srbiji, 2019. godina



Izvor podataka: Labour Market Policy Database za zemlje EU, za Srbiju podaci NSZ, proračun autora

Kakva je uključenost u usluge i mere najbrojnije grupe teže zapošljivih – dugoročno nezaposlenih u periodu između 2010. i 2021. godine, prikazano je u tabeli. Imajući u vidu veoma nizak ukupni obuhvat nezaposlenih merama, razumno je pretpostaviti da bi oni koji su dugoročno nezaposleni u većoj meri bili obuhvaćeni merama (intenzivna podrška), dok bi nezaposleni koji su na evidenciji kraće od godinu dana bili u većoj meri obuhvaćeni uslugama. Međutim to nije slučaj, učešće nezaposlenih koji su na evidenciji kraće od godinu dana veće je kako u uslugama tako i u merama što ukazuje na lošu targetiranost u prvom redu mera politike tržišta rada. U zemljama EU obuhvat dugoročno nezaposlenih merama politike tržišta rada u 2020. godini kretao se između 1% (Rumunija) i 36,6% (Švedska) pri čemu je obuhvat dugoročno nezaposlenih merama u većini zemalja EU iznad 10%<sup>92</sup>.

Obuhvat uslugama i merama prema trajanju nezaposlenosti (%)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% nezaposlenih	kraće od 1 godine	35.9	37.4	35.5	33.5	31.7	33.1	32.9	30.8	32.6	34.3	33.7	36.3
	godina i duže	64.1	62.6	64.5	66.5	68.3	66.9	67.1	69.2	67.4	65.7	66.3	63.7
usluge	kraće od 1 godine	30.1	24.5	28.1	25.1	26.3	29.5	30.7	36.5	38.5	38.5	14.5	25.0
	godina i duže	6.3	8.4	9.6	8.1	9.0	11.6	12.2	13.5	15.9	16.3	4.9	8.6
mere	kraće od 1 godine	2.2	11.1	5.2	3.6	1.8	5.6	5.0	5.7	7.5	8.4	10.8	9.8
	godina i duže	0.9	4.3	2.0	1.7	0.9	3.2	2.9	3.4	4.3	3.5	3.5	3.8

Izvor: Proračun autora na osnovu podataka NSZ

92 European Commission (2023) Labour market policy Expenditure and participants- Data 2020, op.cit.

Žene su zastupljenije među registrovano nezaposlenima, a njihovo učešće nakon blagog pada u periodu između 2011. i 2014. godine povećava se tako da su žene u 2021. godini predstavljale 56% nezaposlenih na evidenciji (tabela). Obuhvat žena uslugama veći je nego obuhvat muškaraca od 2010. do 2019. godine, da bi u 2020. godini kada je zbog pandemije došlo do naglog smanjenja ukupnog obuhvata nezaposlenih uslugama taj odnos promijenjen: uslugama je obuhvaćeno 8% ukupno nezaposlenih žena i 8,3% muškaraca. U 2021. godini izjednačeno je učešće žena i muškaraca (14,5%). Od 2011. do 2020. godine muškarci su u zastupljeniji u merama nego žene, a u 2021. godini u merama je učestvovalo 6% nezaposlenih žena i 5,9% nezaposlenih muškaraca. U odnosu na vrstu mere, žene su zastupljenije u obukama, a muškarci u programima za podsticanje zapošljavanja i javnim radovima.

Obuhvat uslugama i merama prema polu nezaposlenih (%)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% nezaposlenih	žene	52.7	52.1	51.5	51.1	51.1	51.4	51.5	52.5	53.4	54.8	55.5	56.0
	muškarci	47.3	47.9	48.5	48.9	48.9	48.6	48.5	47.5	46.6	45.2	44.5	44.0
usluge	žene	15.5	15.0	17.0	14.4	15.3	18.2	18.9	21.4	23.9	24.3	8.0	14.5
	muškarci	14.1	13.8	15.3	13.2	13.6	16.8	17.5	19.7	22.6	23.4	8.3	14.5
mere	žene	1.4	6.6	2.9	2.3	0.9	3.7	3.4	3.9	5.2	5.2	5.8	6.0
	muškarci	1.3	7.2	3.4	2.4	1.5	4.2	3.7	4.3	5.5	5.3	6.1	5.9

Izvor: Proračun autora na osnovu podataka NSZ

Uključivanje pripadnika ranjivih grupa u programe aktivacije od izuzetnog je značaja za njihov ulazak na tržište rada. Podaci o obuhvatu nezaposlenih iz kategorija teže zapošljivih (tabela) pokazuju da to nije slučaj sa većinom teže zapošljivih. Izuzetak su OSI što je i razumljivo budući da se programi u kojima oni učestvuju finansiraju iz posebnog fonda. Iznadprosečno učešće u merama beleži se kod mladih u 2011, 2020. i 2021. godini dakle u godinama kada su uvedeni programi čija ciljna grupa su isključivo mladi (Prva šansa i Moja prva plata). Najniži prosečan obuhvat u posmatranom periodu je kod korisnika novčane socijalne pomoći (1,7%), osoba bez kvalifikacija (2,2%) i starijih (2,5%), dakle kod grupa koje su izložene višestrukim faktorima otežane zapošljivosti kako zbog dugotrajne nezaposlenosti tako i zbog nedostatka kvalifikacija. U odnosu na 2011. godinu kada je broj uključenih u aktivne mere bio najveći, broj uključenih OSI je ostao na istom nivou dok je broj mladih prepolovljen, ali je obuhvat povećan jer je broj nezaposlenih mladih smanjen za 56%. Broj uključenih u mere smanjen je kod viškova, samohranih roditelja, starijih i osoba bez kvalifikacija i to za 55,1%, 66,7%, 19,9% i 38,8% respektivno. Broj uključenih u mere povećan je 1,5 puta kod korisnika novčane socijalne pomoći i 3,3 puta kod Roma, ali je i broj nezaposlenih povećan u ove dve grupe, više kod korisnika novčane socijalne pomoći koji se udvostručio u odnosu na 2011. godinu nego kod Roma (za 44,6%), što je rezultiralo smanjenjem obuhvata kod korisnika novčane socijalne pomoći i povećanjem obuhvata kod pripadnika romske nacionalne manjine.

Aktivacija pripadnika teže zapošljivih grupa (% uključenih u mere u odnosu na ukupan broj pripadnika teže zapošljive grupe)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OSI	2.7	17.6	16.9	21.1	19.6	18.7	21.9	23.0	24.4	25.6	20.4	19.5
mladi	3.1	13.9	5.1	3.5	1.4	6.4	6.0	7.2	8.7	9.0	14.7	16.0
viškovi	1.1	9.1	5.1	5.4	4.1	3.8	4.0	5.3	6.4	6.9	6.3	5.2
samohrani roditelji		5.4	3.4	2.3	1.3	3.8	2.9	4.3	4.8	4.2	3.2	4.0
korisnici NSP		2.4	1.7	1.3	0.8	2.6	2.0	2.4	2.6	2.2	1.7	1.7
Romi	0.5	3.0	2.5	1.5	1.1	3.9	2.8	4.7	5.5	5.3	5.0	6.7
stariji	0.4	3.7	2.0	1.7	0.9	2.8	2.6	3.3	3.8	3.7	3.2	3.0
osobe bez kvalifikacija	0.4	3.0	2.0	1.5	0.8	2.6	2.1	3.2	3.7	3.2	2.8	2.7

Izvor: Proračun autora na osnovu podataka NSZ

Napomena: Podaci o ukupnom broju nezaposlenih samohranih roditelja i korisnika NSP nisu dostavljeni za 2010. godinu

Sagovornici iz NSZ ukazuju na nepovoljnu strukturu nezaposlenih na evidenciji - 37% nekvalifikovanih, 10% bez osnovnog obrazovanja, a značajan broj radi u sivoj zoni. Takođe, 89% Roma su nekvalifikovani, dok znatan broj prima novčanu socijalnu pomoć. Neophodno je prilagoditi program funkcionalnog obrazovanja odraslih (u daljem tekstu: FOOO) potrebama korisnika i u pogledu sadržaja i u pogledu trajanja. Nakon završenog programa FOOO, nezaposlenima treba omogućiti sticanje kvalifikacije koja bi omogućila zapošljavanje. Sadašnji obuhvat nezaposlenih obukama je veoma nizak zbog nedostatka sredstava. Sagovornici ističu da se samo većim ulaganjima u dodatno obrazovanje može značajno uticati na kvalitet ponude radne snage, a samim tim poboljšati stanje na tržištu rada.

Podaci iz izveštaja o radu NSZ o planiranom i realizovanom broju nezaposlenih lica u merama aktivne politike zapošljavanja (tabela) pokazuju da u posmatranom periodu postoji kontinuirano odstupanje između planiranog i realizovanog uključivanja u mere aktivne politike zapošljavanja, pri čemu se u programe dodatnog obrazovanja i obuke u najvećem broju godina uključuje manje od broja koji je planiran u skladu sa akcionim planovima zapošljavanja, dok broj uključenih u programe javnih radova i subvencionisanog zapošljavanja nadmašuje planirani broj.<sup>93</sup> U izveštajima o radu NSZ ne navodi se obrazloženje za ova odstupanja pa se postavlja pitanje razloga za značajno veće uključivanje nezaposlenih u javne radove kao meru sa najmanjim bruto efektima na zapošljavanje i značajno manje uključivanje u obuke za tržište rada imajući u vidu značajan broj nekvalifikovanih na evidenciji. Primera radi, u 2015. godini u javne radove je uključeno 64% više nezaposlenih nego što je planirano, a u obuke za tržište rada 37% manje od planiranog broja.

Planirani i realizovani broj nezaposlenih uključenih u mere APZ

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dodatno obrazovanje i obuke	plan	20292	24400	5676	9030	1662	7800	8090	6840	8380	8710	7700	7470	8010
	realizacija	22200	23012	6507	3295	1699	6564	6289	5431	8946	7847	5232	4412	5896
Subvencije za zapošljavanje	plan	6387	6387	3150	5700	1165	7730	6660	6870	6390	6590	6190	7400	7800
	realizacija	6793	11222	3939	3901	1156	6900	7258	7597	8403	8412	7347	7544	7951
Javni radovi	plan	5200	5200	6000	5100	1100	6600	6900	6850	6670	4000	4000	2800	2800
	realizacija	5604	6557	6127	2882	1335	10853	7357	8078	7615	5293	4531	3169	3381

Izvor: Izveštaji o radu NSZ od 2010. do 2022. godine

Napomena: Podaci o ukupnom planiranom i realizovanom broju uključuju i OSI

Čini se da nedostatak sredstava za obuke nije glavni razlog za mali broj uključenih u obuke za tržište rada kao što navode savetnici iz NSZ, već u prvom redu izostanak realizacije planiranog. U 2021. godini nije bilo smanjenja sredstava za mere aktivne politike zapošljavanja, a u obuke za tržište rada uključeno je svega 63 od planiranih 2100 nezaposlenih<sup>94</sup>. Za ovako mali obuhvat u Izveštaju o radu NSZ (str. 30) daje se obrazloženje da je postojala bojazan poslodavaca i nezaposlenih zbog pandemije. Nejasno je zašto je ovo bio slučaj samo kod obuka za tržište rada, a ne i kod drugih programa koji podrazumevaju direktan kontakt nezaposlenog i poslodavca, gde je realizacija u odnosu na plan bila za: stručnu praksu 72%, pripravnike sa visokim obrazovanjem 107%, pripravnike sa srednjim obrazovanjem 56%, sticanje praktičnih znanja 76%, obuke na zahtev poslodavca 142%, subvencije za zapošljavanje teže zapošljivih 8% i javne radove 113%.

JZS koje ostvaruju kontakt sa manje od 20% poslodavaca propuštaju priliku da sagledaju sektore u nastajanju, nove tehnologije, nove poslovne modele i druge vrste inovacija koje stvaraju potrebe za novim poslovima i veštinama.<sup>95</sup> Navedeno ima za posledicu neispunjavanje ključne funkcije službe za zapošljavanje: ponude i potražnje za radnim mestima. Podaci o broju poslodavaca koji koriste usluge NSZ je izuzetno mali (tabela) imajući u vidu da njihov ukupan

93 Izuzetak je 2013. godina kada je za sva tri programa uključeno manje nezaposlenih lica što je razumljivo budući da su sredstva za mere APZ smanjena sa 3,4 na 1,2 milijarde dinara.

94 Podatak od 2100 nezaposlenih za koje se planira uključivanje u obuke za tržište rada nije u skladu sa Akcionim planom za period od 2021. do 2023. godine koji planira uključivanje 1200 nezaposlenih u obuke za tržište rada.

95 Prema: OECD/IDB/WAPES (2016), *The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work*, Local Economic and Employment Development (LEED), IDB, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1787/9789264251854-en>, str. 101.

broj preko 376.000.<sup>96</sup> Pod pretpostavkom da je jedan poslodavac koristio samo jednu uslugu/meru godišnje, NSZ se u proseku obraća manje od 6% poslodavaca.

Broj poslodavaca koji koriste usluge i mere NSZ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Posredovanje u zapošljavanju	1862	11612	10177	9497	9092	12950	12907	12961	13860	12543	9713	12261
Selekcija	1591	1652	1526	1590	1081	898	933	919	1104	1229	1906	1598
Sajam zapošljavanja	2176	2367	2280	1527	1548	1990	1953	1863	2069	1826	324	220
Dodatno obrazovanje i obuka	2985	7703	2260	1924	811	4014	3680	3524	4515	4204	3508	2918
Subvencije za zapošljavanje	876	6076	2698	2764	1662	2646	3121	3345	3987	3922	3146	3301
Javni radovi	55	474	597	420	391	1189	1109	1216	1168	851	708	653

Izvor: NSZ

U intervjuima predstavnici poslodavaca navode da je organizacija NSZ i način njenog funkcionisanja formalizovan, trom i netransparentan. Kao takva NSZ se ne prepoznaje kao institucija koja može da pruži adekvatne usluge. Poslodavci nemaju dovoljno informacija o uslugama koje pruža NSZ, a utisak je da se insistira na popunjavanju formulara i odlascima u NSZ. Ponovno uvođenje savetnika za poslodavce je jedno od rešenja za bolju komunikaciju i saradnju sa poslodavcima. Uverenje je da NSZ ima dovoljno kvalitetnih kadrova koji mogu da pruže podršku privredi, direktno komuniciraju sa poslodavcima i tako brže reaguju na nedostatak kadrova na tržištu.

#### 4.1.4 Efektivnost mera aktivne politike zapošljavanja

EtEP 5: Koje vrste usluga/mera su najdelotvornije, a koje najmanje delotvorne i za koje ciljne grupe?

Preduslov za procenu delotvornosti mera i usluga je evaluacija njihovih efekata. U literaturi se evaluacije mera tržišta rada obično klasifikuju u dve grupe: 1) evaluacija kojoj je cilj da utvrdi individualne efekte pojedine mere: efekat na zapošljivost, status pojedinca u zaposlenosti/nezaposlenosti posmatran nakon proteka određenog vremena od završetka mere (kratkoročno – godina dana ili dugoročno – dve godine); i 2) evaluacija kojoj je cilj da se izmeri neto efekat aktivnih politika tržišta rada na agregatnom nivou, odnosno, kako politike tržišta rada utiču na ponudu rada, zaposlenost, nezaposlenost i slobodna radna mesta.<sup>97</sup> Jedan od razloga za donošenje ZoZ 2009. godine bilo je nepostojanje sistema za praćenje i ocenu aktivne politike zapošljavanja. Praćenje i ocena efekata aktivne politike zapošljavanja i prognoze kretanja na tržištu rada regulisane su članovima 61-63. Međutim do danas NSZ isključivo prati učesnike u periodu od 180 dana po izlasku iz mere i ocenjuje bruto efekte mera, a na osnovu tako nepreciznog pokazatelja nije moguće valjano oceniti njihove efekte. Planiranje mera aktivne politike zapošljavanja vrši se na osnovu podataka o bruto efektima mera, neposredne komunikacije sa poslodavcima i JLS, anketnog istraživanje potreba poslodavaca.<sup>98</sup>

Ni NSZ ni Ministarstvo za rad nemaju dovoljno kapaciteta da sprovedu analizu neto efekata mera aktivne politike zapošljavanja. Zbog nedostatka finansijskih sredstava nije bilo mogućnosti da se sprovedu redovne eksterne evaluacije. U periodu od 2010. godine sprovedeno je nekoliko evaluacija neto efekata:

- Tokom 2011. godine u okviru IPA programa - Komponenta 2: Jačanje kapaciteta NSZ i MERR za monitoring i evaluaciju AMTR sprovedena je Evaluacija neto efekata aktivnih mera tržišta rada. Prema nalazima ove studije u kojoj su praćeni efekti tri mere: „Klub za traženje posla“, „Obuke za tržište rada“ i „Subvencija za otvaranje novih radnih mesta“. Utvrđeno je da mera „Klub za traženje posla“ ima neto efekat u periodu dužem od 6 meseci od 5,2 procentnih poena. Mera „Obuke za tržište rada“ ima neto efekat od 4,8 procentnih poena na dan 6 meseci posle završetka obuke, a neto efekat mere „Subvencija za otvaranje novih radnih mesta“ iznosio je 73,6 procentnih poena u periodu do 6 meseci od izlaska iz mere.

<sup>96</sup> Prema podacima Ministarstva privrede iz Izveštaja o malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu za 2018. godinu u broj preduzeća je bio 103.413, a broj preduzetnika 272.969. dostupno na [https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Izvestaj-MSPP-2018\\_FIN.pdf](https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2021-08/Izvestaj-MSPP-2018_FIN.pdf).

<sup>97</sup> Prema: A. Obadić, „Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada“, Finansijska teorija i praksa, Vol. 27, No. 4/2003.

<sup>98</sup> Izvor: intervju sa predstavnicima Ministarstva za rad.

- Tokom 2013. godine u okviru IPA 2011 - Komponenta 1: Prognoze, monitoring i evaluacija – alati za izradu politike zasnovane na podacima sprovedena je evaluacija četiri mere aktivnog traženja posla i utvrđeni efekti šest meseci i duže nakon izlaska iz mere: „Klub za traženje posla“ (2%), „Obuka za aktivno traženje posla – ATP 1“ (3 procentna poena), „Trening samoefikasnosti – ATP 2“ (0 procentnih poena), „Sajmovi zapošljavanja“ (8 procentnih poena).

- Tokom 2015. godine je sprovedena evaluacija paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima. Procenjen je uticaj dve MAPZ: program „Stručna praksa“ i program „Sticanje praktičnih znanja

“. Nalazi pokazuju značajne efekte, proizašle iz učestvovanja u programu sticanja praktičnih znanja, i njihov uticaj na verovatnoću zaposlenja i neaktivnost, kao i pozitivan efekat na subjektivno blagostanje. Pozitivni efekti nisu pronađeni za učesnike programa „Stručna praksa“, koji se nakon učešća u programu ne nalaze u povoljnijoj poziciji na tržištu rada kako na ishode na tržištu rada, tako i na subjektivno blagostanje.

Evaluacija dva programa namenjenih mladima bila je dostupna 2016. godine, ali se uprkos nalazima nije promenio odnos mladih uključenih u ova dva programa odnosno broj uključenih u u program stručna praksa bio je višestruko veći od broja mladih uključenih u program sticanja praktičnih znanja.

Na broj uključenih u mere ne utiču nalazi o bruto efektima pojedinih mera. Primera radi, bruto efekti programa javnih radova su među najnižima (niži su samo bruto efekti obuke za tržište rada), ali uprkos tome u program javnih radova godinama je uključen najveći broj nezaposlenih.

## 4.1.5 Organizacija NSZ

EtEP 6: U kojoj meri postojeća organizacija NSZ odgovara na potrebe tržišta rada? Da li agencije za zapošljavanje imaju odgovarajuću strukturu i kapacitete da odgovore na potrebe tržišta rada?

Procena organizacije, funkcija i modela pružanja usluga NSZ koju je tokom 2020. godine sprovedla Međunarodna organizacija rada<sup>99</sup> imala je za cilj da analizira trenutno stanje kako bi se formulisale preporuke za korake koje je neophodne preduzeti kako bi se unapredio kapacitet za realizaciju politike zapošljavanja u okviru procesa pridruživanja EU. Identifikovano je nekoliko velikih nedostataka u pogledu kapaciteta NSZ da realizuje dodatne funkcije poput uvođenja novih aktivnosti u okviru glavnih evropskih programa kao što su Garancija za mlade, podrška zapošljavanju mladih i integraciji dugoročno nezaposlenih na tržište rada. Navedeni nedostaci se odnose na strukturnu organizaciju na centralnom i lokalnom nivou, sistematizaciju zaposlenih koja prednost daje funkcijama podrške a ne osnovnim delatnostima, ograničenu upotrebu metoda i instrumenata za aktivaciju, nedovoljne finansijske resurse i nizak stepen delotvornosti aktivnih programa tržišta rada.

Racionalizacija zaposlenih u javnom sektoru koja je sprovedena u dva ciklusa (2010. i 2015. godine) dovela je do smanjivanja broja zaposlenih u NSZ sa 1.781 na 1.618. Odnos između administrativnog i operativnog osoblja je iznosio 30:70, a 2020. godine 40: 60, što je daleko od odnosa 20:80 što je standard većine evropskih službi za zapošljavanje. Sredinom 2020. godine, na jednog zaposlenog dolazila su 134 nezaposlena, a odnos između broja nezaposlenih i savetnika za zapošljavanje je 538:1.

## 4.1.6 Agencije za zapošljavanje

Agencije za zapošljavanje imaju obavezu u skladu sa članom 38. Pravilnika o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja da kontinuirano, u elektronskoj formi, unose u jedinstvenu elektronsku bazu podatke iz evidencija koje vode. NSZ ne raspolaže podacima o saradnji sa agencijama za zapošljavanje odnosno broju zahteva za oglašavanje preko NSZ, broju zahteva za uslugu posredovanja ili broju zahteva za ostale usluge.

Mišljenje predstavnika Ministarstva za rad je da agencije za zapošljavanje nemaju organizacione kapacitete za delovanje u funkciji zapošljavanja. Od oko 120 agencija 80% se bave posredovanjem, najčešće posredovanjem u zapošljavanju u inostranstvu. Većina njih radi i privremeno zapošljavanje. Takođe, ocena je da su one potrebne na tržištu rada, ali nisu prepoznate kao značajan akter niti od lokalne zajednice, ni od države.

EtEP 7: U kojoj meri je delovanje NSZ usklađeno sa standardima koje primenjuju druge relevantne institucije?

U 2018. i 2020. godini odluke koje su od značaja za vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja su Odluka o Jedinstvenom

<sup>99</sup> Međunarodna organizacija rada, Brza procena administrativnih kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje Republike Srbije – Finalni nacrt, 2021.

kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada<sup>100</sup> koji koristi novu klasifikaciju zanimanja (Šifarnik zanimanja) usklađen sa međunarodnim standardom ISCO -8 i Šifarnik nivoa i vrsta kvalifikacija, u Zakonu o NOKS-u, propisan Odlukom o jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada.<sup>101</sup>

NSZ još uvek koristi Šifarnik zanimanja i stručne spreme iz 1998. godine dok poslodavci sve podatke koje su obavezni da unose u u jedinstvenu bazu CROSO to čine u skladu sa novim šifarnicima. Vlada je ovu odluku usvojila 17. jula 2018. godine. Navedeno predstavlja problem pre svega u uparivanju ponude i tražnje za kandidatima. Dodatni problem predstavlja i to što NSZ ne koristi novu Listu kvalifikacija koja je u primeni od 1. januara 2022. godine u skladu sa izmenama navedene odluke iz 2021. godine<sup>102</sup>, a kojom je stavljen van snage Šifarnik zanimanja i stručne spreme. Novu listu odnosno šifarnik kvalifikacija CROSO primenjuje počev od 2022. godine.<sup>103</sup> Korišćenje novih šifarnika treba da omogući vezu između kvalifikacija koje je lice steklo obrazovanjem i zanimanja koje lice obavlja sa tom kvalifikacijom, i dugoročno olakša planiranje politika u oblasti obrazovanja i zapošljavanja.

EtEP 8: U kojoj meri su izraženi efekti ugovaranja poslova zapošljavanja između NSZ i agencija za zapošljavanje?

Efekti ovog ugovaranja ne postoje, budući da zakonska mogućnost ugovaranja poslova između NSZ i agencija za zapošljavanje, prema dostupnim podacima, nije korišćena. Kao jedan od razloga za ovakvu situaciju navedeni su nedovoljni postojeći kapaciteti agencija, uz naznaku da bi takvo stanje moralo da se promeni.<sup>104</sup>

## 4.2 RELEVANTNOST

Kriterijum relevantnosti sagledava ciljeve ZoZ i u kojoj meri ciljevi odgovaraju trenutnim potrebama i problemima.

REP 1: U kojoj meri ZoZ odgovara na trenutne potrebe i izazove na tržištu rada?

Predstavnici poslodavaca ukazuju na nedostatak radne snage kao ključni problem – deficitarnost postoji skoro u svim sektorima privrede, počev od IT sektora, građevinarstva, pa do ugostiteljstva, usluga... Poseban problem se javlja kada se na lokalnom tržištu pojavi veliki investitor koji traži veći broj kvalifikovanih kadrova. Budući da su za tu teritoriju nove proizvodnje po pravilu bez tradicije a time i postoji nedostatak iskusnih kadrova, oni se moraju regrutovati iz okruženja, regionalnog pa i nacionalnog.

Sagovornici iz sindikata ukazuju na težak položaj zaposlenih, niske zarade, koje ne omogućavaju zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Niske zarade se smatraju i uzrokom demotivisanosti nezaposlenih da se uključe u proces rada. U takvim uslovima poslodavci pribegavaju dovođenju radnika iz inostranstva koji prihvataju uslove rada i zarade koje su neprihvatljive za domaće radnike. To je rezultiralo izdavanjem dozvola za rad za 35.180 stranih radnika tokom 2022. godine (23.662 dozvole u 2021. godini). U izveštajima o radu NSZ nisu dostupni podaci o izdatim radnim dozvolama prema sektoru delatnosti i prema zanimanjima.

Sagovornici iz civilnog sektora smatraju da je ključni izazov na strani regrutacije kandidata, koji su motivisani i imaju kapaciteta za učenje i rad u industriji. Mladi uglavnom teže fleksibilnijim, manje obavezujućim poslovima, i naravno bolje plaćenim. Radije biraju sektor usluga u odnosu na proizvodnju. Problem je nivo novčane naknade koje su kompanije spremne da ponude za obuku, kao i iznos početne zarade. Kad je reč o obukama i praksama, u pogledu regulative, izazov je i prijavljivanje na obavezno socijalno osiguranje kandidata dok su u obuci, jer time kandidati iz ranjivih grupa gube druga prava u periodu dok su prijavljeni.

REP 2: U kojoj meri ZoZ prepoznaje nove ili potencijalne nosioce poslova zapošljavanja kao i nove poslove zapošljavanja?

Svi sagovornici su saglasni da je potrebno normirati postojeću praksu odnosno prepoznati i druge nosioce zapošljavanja, pored NSZ i agencija za zapošljavanje. Zakonom treba propisati da se ovim poslovima mogu baviti svi koji ispunjavaju definisane uslove. Predlog za normiranje sadašnje prakse ide u pravcu propisivanja neke vrste licenci ili akreditacije za organizacije koje bi pružale usluge, pri čemu bi se definisali uslovi koje organizacija treba da ispunjava u pogledu ljudskih resursa, prostornih kapaciteta, metodologije, standarda postupanja, i sl.

Mišljenje predstavnika OCD je da ZoZ treba da prepozna i udruženja građana kao pružaoce usluge u oblasti zapošljavanja, kao što je pre više godina urađeno u oblasti socijalne zaštite. Time bi se omogućio pluralitet usluga, i

100 Službeni glasnik RS, br. 56/2018.

101 Službeni glasnik RS, br. 56/2018 i 101/2020.

102 Službeni glasnik RS, br. 74/2021.

103 Uredba o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, br. 132/2021.

104 Izvori: Razgovor sa predstavnicima Ministarstva za rad; razgovor sa predstavnicima NSZ.



uključivanje aktera koji su bliži ranjivim društvenim grupama na tržištu rada. Razlog više za to je iskustvo OCD koje su uključene u projekat „Znanjem do posla - E2E” u sprovođenju usluga i mera: organizovanje obuka na radnom mestu i praksi u saradnji sa kompanijama, regrutovanje i selekcija kandidata, procena kompetencija i savetovanje kandidata, povezivanje sa kompanijama, analiza poslova za koje su potrebni kadrovi korišćenjem alata SKA analize, izrada kurikuluma za obuke na radnom mestu, obuka mentora u kompanijama i razvoj i realizacija obuka mekih veština kandidata. Ključno je ograničenje ZoZ što poslove organizovanja obuka i dodatnog obrazovanja dodeljuje samo NSZ ili agencijama za zapošljavanje. Spektar usluga karijernog savetovanja, procene kompetencija i karijerne/profesionalne orijentacije, koje rade udruženja, nije obuhvaćen ZoZ.

REP 3: U kojoj meri ZoZ odgovara na potrebe poslodavaca i nezaposlenih u digitalnom dobu?

NSZ je u vreme pandemije omogućila korisnicima onlajn prijavljivanje i mogućnost da na taj način ostvare prava. Pored toga, nezaposleni su mogli da obave redovno javljanje putem elektronske pošte ili telefonom. Međutim, nakon završetka vanrednog stanja od te prakse se odustalo jer zakonom normirano da se prijavljivanje i javljanje vrši lično. Sagovornici iz NSZ ukazuju da postoji dilema da li ličnu kartu i lični dolazak može da zameni digitalni potpis koji potvrđuje identitet. Digitalizovane su obuka za traženje posla, obuka Put do uspešnog preduzetnika i jedna obuka za tržište rada.

Informacioni sistem NSZ delimično omogućava uparivanja ponude i potražnje za slobodnim radnim mestima. Postupak je spor, podaci su često tekstualni ili irelevantni. Sistem ne pruža savetnicima dovoljno podataka za posredovanje tako da je još uvek prisutno veliko papirno administriranje, pri čemu su savetnici oslonjeni na sopstveno iskustvo.

Uz pomoć Kancelarije za e-upravu, poslodavcima je omogućeno da podnesu prijavu potrebe za zapošljavanjem i zahtev za selekciju. Za razliku od nekih drugih postupaka ovde je omogućen samo inicijalni zahtev, a nastavak komunikacije se odvija na tradicionalan način. Za sada veoma mali broj poslodavaca koristi ovu uslugu.

U pogledu normiranja digitalnih usluga izneto je mišljenje da postojeća regulativa ne definiše u dovoljnoj meri uslove za primenu digitalnih alatki u oblasti zapošljavanja odnosno da se ne sprovodi dovoljna kontrola sadržaja koji se plasiraju. Zbog toga postoji potreba za detaljnijom razradom mehanizama praćenja korišćenja digitalnih alatki.

Sagovornici sa portala za oglašavanje smatraju da je digitalizacija dovela do transparentnije ponude/potražnje, bržeg dolaska do posla i zarade, do informacija o pravima i obavezama, informacija o cenama i promenama cena rada na tržištu, kao i do ponude edukacija. Pored toga, omogućila je lakšu analizu kvaliteta rada nosilaca zapošljavanja budući da se kroz deljenje iskustava mogu utvrditi nepravilnosti u radu. Loše strane digitalizacije su: učestale prevare, netransparentni i neprovereni portali koji nisu regulisani i nepoverenje korisnika.

Predstavnici civilnog sektora smatraju da uzimajući u obzir profil mladih koji traže posao, neophodno je sve sisteme digitalizovati, kako informativne tako i administrativne. Na taj način bi se došlo do većeg broja korisnika, bio bi informisan veći broj mladih ljudi i pojednostavljena administrativna procedura. Digitalizacija je na mnogo načina promenila tržište rada, a najveća je promena da se najveći broj oglasa za posao objavljuje upravo na internetu. Platforme kao što su LinkedIn i Infostud su postale primarni način pronalaska poslova mladih ljudi. Prema njihovim rečima, sve manji broj ljudi se obraća NSZ kada je u potrazi sa poslom a sve više njih posao traži na internetu. Digitalni alati koji bi omogućili uparivanje ponude i potražnje i unapredili rad savetnika su neophodni i sada, i u budućem radu na poslovima zapošljavanja. Bilo bi korisno i dobro sagledati dobre prakse iz zemalja EU i na osnovu njih razvijati rešenja u Srbiji.

Predstavnici Ministarstva za rad ukazuju na to da značajan broj nezaposlenih na evidenciji NSZ (lica bez kvalifikacija ili sa niskim kvalifikacijama, iz nerazvijenih i devastiranih područja, višestruko ranjivi) još uvek ne koriste ili im nisu dostupne digitalne usluge, zbog čega im je neophodan individualni rad i podrška savetnika.

REP 4: U kojoj meri ZoZ može da odgovori na promene koje su rezultat demografskih promena, razvoja tehnologije, načina regrutovanja kadrova, izmenjene regulative (npr. NOKS, nova klasifikacija zanimanja, Zakon o privrednim društvima, Zakon o oglašavanju, itd.)

Neki sagovornici smatraju da je potrebna veća fleksibilnost u planiranju jer donošenje akcionog plana zapošljavanje za tri godine onemogućava da se reaguje na promene, pre svega na lokalnom tržištu rada. Veća fleksibilnost bi po njihovom mišljenju omogućila ostanak kadrova i sprečila njihov odlazak u inostranstvo. Sa druge strane, učinila bi realnijim dolazak novih firmi i opstanak starih. Sa druge strane izneto je mišljenje da godišnji akcioni planovi nisu ostavljali prostora da se ono što je uvedeno prethodne godine sagleda, da se prate efekti inoviranih mera aktivne politike zapošljavanja, jer mere traju i potrebno je da prodje šest meseci po izlasku lica iz mere/završetka ugovorne obaveze da bi se utvrdili njihovi bruto efekti na zapošljavanje.

NSZ sprovodi anketno istraživanje potreba poslodavaca za znanjima i veštinama. Ti podaci su poslednjih godina relevantni samo za nacionalni nivo, ali ne i za lokalni nivo zbog uzorka koji nije reprezentativan. Sagovornici iz Ministarstva za rad navode da pojedine javne službe to rešavaju angažovanjem eksternih agencija koje sprovode istraživanje. Oni očekuju da će se značajno unaprediti sagledavanje stanja na tržištu rada razvojem Informaciono-analitičkog sistema o tržištu rada (LMIS, eng. Labour Market Intelligence System) koji će integrisati podatke iz: Statističkog poslovnog registra Agencije za privredne registre; Registara državnih organa, pravosudnih organa, organa jedinica lokalne samouprave i

ustanova; Registar javnih beležnika, notara i advokata; Istraživanja o lokalnim jedinicama; Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja; Poreske uprave, Centralne evidencije o oglašnim radnim mestima; Ankete o radnoj snazi; statistike obrazovanja; demografske statistike i drugih statističkih pokazatelja relevantnih za sagledavanje trenutnog i budućeg stanja na tržištu rada. U narednom periodu taj sistem će biti dopunjen podacima iz Jedinstvenog informacionog sistema prosvete. LMIS bi trebalo da omogući onlajn pregled sistematizovanog i standardizovanog skupa informacija o aktuelnoj i prognoziranoj ponudi i potražnji na tržištu rada.

Kako navode predstavnici OCD, osnovno ograničenje usluga i mera predviđenih ZoZ je u tome što se odnose na lica sa evidencije NSZ. Sva druga lica i potencijalni kandidati koji nisu na evidenciji NSZ, nisu obuhvaćeni uslugama i merama koje predviđa ZoZ. To u praksi znači da osoba koje je još uvek u statusu studenta, a treba mu posao, ne može da koristi meru Moja prva plata, ili bilo koju drugu meru NSZ. U situaciji kakva je već neko vreme na tržištu radne snage, gde sve manje ima raspoloživih kandidata koji su u statusu nezaposlenih u smislu ZoZ, značajno su sužene mogućnosti kompanija da koriste mere aktivne politike zapošljavanja, na primer ukoliko žele da obuču i zaposle lica koja su još u obrazovanju. Isto važi i na strani radne snage. Sužene su mogućnosti da se mladi, odnosno lica koja su još uvek studenti, obučavaju kroz rad ili praksu. U pogledu angažovanja studenata, predstavnici Ministarstva za rad navode da predstavnici udruženja studenata sa kojima su razgovarali smatraju da njihovim članovima ne odgovara da se uključe u Moju prvu platu sa srednjim obrazovanjem, niti bi mogli da odsustvuju sa fakulteta puno radno vreme. Postavlja se pitanje kako i u kom zanimanju da se osposobljavaju studenti kroz program u kojem se traži završeno visoko obrazovanje.

REP 5: U kojoj meri kriterijumi za definisanje teže zapošljivih osoba omogućavaju identifikovanje višestruko ranjivih na tržištu rada i adresiraju njihove potrebe?

Sagovornici iz NSZ ukazuju na nepreciznost zakona u određivanju teže zapošljivih lica. Definišu se samo neke kategorije. Sa druge strane nije definisan kompozit, kao ni ponderi za razne faktore otežane zapošljivosti kako bi se odredili prioriteta za uključivanje u mere APZ. Odsustvo zakonske regulative u preciznijoj klasifikaciji teže zapošljivih grupa, kao i informatičke podrške, značajno otežava rad savetnika na uključivanju ovih lica u adekvatne mere.

Sagovornici iz udruženja koje sprovodi aktivnosti sa marginalizovanim društvenim grupama koje se suočavaju sa problemom otežanog zapošljavanja, a u najvećoj meri sa osobama sa invaliditetom i/ili smetnjama u razvoju, kažu da se jedan od najvećih izazova sa kojim se suočavaju njihovi korisnici odnosi na procenu radne sposobnosti. Veliki broj njih se ne upušta u proceduru utvrđivanja statusa osobe sa invaliditetom, usled zahtevnosti samog postupka ali i doživljenih neprijatnih iskustava. Takođe, veliki broj njih nije informisan u pogledu svojih prava (npr. da im neće biti ukinuto pravo na tuđu negu i pomoć ukoliko stupe u radni odnos). Pored toga, iako postoje mere koje su usmerene na OSI, one nisu u stanju da se aktivno usmeravaju na traženje posla bez intenzivne podrške.

## 4.3 EFIKASNOST

Kriterijum efikasnosti ima za cilj procenu adekvatnosti resursa koji su uloženi u usluge i mere kojima treba da se ostvare ciljevi ZoZ.

EaEP 1: U kojoj meri su finansijski, administrativni i tehnički resursi adekvatni za sprovođenje ciljeva (usluga/mera)?

Pokazatelj ostvarenje cilja povećanja zaposlenosti iskazan kroz učešće zapošljavanja lica sa evidencije u ukupnom zapošljavanju i kroz stopu zapošljavanja (prikazano u potpoglavlju 4.4.1) ukazuje na slabe učinke: svega petina nezaposlenih na godišnjem nivou dolazi do posla, pri čemu je većina u prekarnim oblicima zaposlenja. Pokazatelj drugog cilja koji se odnosi na smanjenje dugoročne nezaposlenosti iskazan kroz učešće dugoročne nezaposlenosti i učešće veoma duge nezaposlenosti, pokazuje da postavljeni cilj nije ostvaren. 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.

Navedeno ne iznenađuje imajući u vidu podatke o obuhvatu nezaposlenih, a posebno dugoročno nezaposlenih, uslugama i merama APTR (potpoglavlje 4.1.3): prosečan obuhvat uslugama od 2010. do 2021. godine bio je 16,6% kod svih nezaposlenih i 10,3% kod dugoročno nezaposlenih dok je merama obuhvaćeno 3,4% svih nezaposlenih i 2,7% dugoročno nezaposlenih.

Razloge za ovako nizak obuhvat, a samim tim i neostvarenje ciljeva ZoZ, vidimo kod usluga prvenstveno u nedostatku ljudskih resusa, odnosno nedovoljnom broju savetnika koji rade sa nezaposlenima (videti potpoglavlje 4.1.5). Glavni razlog za nizak obuhvat merama predstavlja u prvom redu nedostatak finansijskih resursa (videti u nastavku teksta).

EaEP 4: Kako su se kretala izdvajanja za realizaciju mera APTR (usluge, mere i podrška) za realizaciju ZOZ u periodu 2010 – 2021. godina i kakav je to uticaj imalo na ostvarivanje ciljeva ZoZ?

U obrazloženju zakona, između ostalog, navedeno je da će njegovo usvajanje i primena dovesti do uspostavljanje

ravnoteže između aktivnih i pasivnih programa tržišta rada, te do uštede od milijardu i po dinara po osnovu naknade za slučaj nezaposlenosti. Očigledna je bila namera da se ravnoteža između pasivnih i aktivnih programa ne uspostavi povećanjem sredstava za aktivne mere, već umanjnjem socijalne podrške nezaposlenima. Sasvim drugačije opredeljenje je iskazano u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period 2011 – 2020. godina, kojom je planirano povećanje izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja sa referentnih 3,4 milijarde dinara, ili oko 0,1% BDP na 0,4% BDP-a do 2013. godine, a zatim i na 0,5% do kraja perioda. U periodu njene implementacije izdavanja za aktivne politike zapošljavanja gotovo da nisu prelazila 0,1% BDP<sup>105</sup>. Čini se da je napušteno opredeljenje za obezbeđivanje adekvatnih finansijskih resursa za zapošljavanje budući da Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine planira izdavanja od 0,2% BDP u 2026. godini, a pratećim Akcionim planom je predviđeno izdavanje za APZ u 2023. godini od 0,14% BDP. Sa velikom verovatnoćom možemo pretpostaviti da planirano izdavanje neće biti ostvareno jer bi to značilo da će iznos sredstava za mere aktivne politke zapošljavanja u 2023. godini biti nešto iznad 11 milijardi dinara, odnosno 2,5 puta više nego što je utrošeno u 2021. godini.<sup>106</sup>

U tabeli su prikazani podaci o izdvajanjima za usluge (podrška sprovođenju poslova iz nadležnosti NSZ), mere (programi i mere aktivne politike zapošljavanja) i podršku (naknada za slučaj nezaposlenosti) u periodu od 2009. do 2021. godine izražena u apsolutnim iznosima i kao procenat BDP. Izdavanja programe i mere aktivne politike zapošljavanja ne prate rast BDP od 2012. godine, pa su u 2021. godini bila niža za 22% u odnosu na izdavanja u 2011. godini. Dok su izdavanja za usluge u posmatranom periodu bila na sličnom nivou (između 0,08% i 0,11% BDP), izdavanja za podršku značajno se smanjuju nakon 2010. godine kada su iznosila 0,79% BDP do vrednosti 0,15% BDP u 2021. godini. Izdavanja za mere nakon 2011. godine kada je iznos bio najveći (0,16% BDP) ispod su nivoa od 0,10% BDP u svim narednim godinama. Uprkos tome što većina nezaposlenih pripada kategoriji teže zapošljivih kojima je potrebna aktivacija kroz mere, od 2012. do 2020. godine izdavanja za usluge su bila veća nego izdavanja za mere pa su na primer sredstva izdvojena za usluge u 2014. godini bila 6,7 puta veća nego sredstva za mere.

Sredstva utrošena za realizaciju intervencija APTR (usluge, mere i podrška) (u RSD i % BDP)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Iznos u milionima dinara													
Podrška sprovođenju poslova iz nadležnosti NSZ*	3209.2	3348.6	3528.1	3673.9	3917.6	3344.4	3167.7	4783.0	3791.6	3538.3	4621.3	5093.6	5104.8
Naknada za slučaj nezaposlenosti**	22863.2	25521.8	17547.9	16431.7	19407.4	16528.1	15146.6	12545.3	11609.6	11502.3	10535.7	9614.6	9501.5
Programi i mere aktivne politike zapošljavanja***	3275.5	3685.5	5815.4	3266.1	1172.3	497.2	1895.5	2424.0	2367.9	2795.2	3151.3	3076.5	4529.2
% BDP													
Podrška sprovođenju poslova iz	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.08	0.07	0.11	0.08	0.07	0.09	0.09	0.08
Nadležnosti NSZ*													
Naknada za slučaj nezaposlenosti**	0.75	0.79	0.49	0.43	0.47	0.40	0.35	0.28	0.24	0.23	0.19	0.17	0.15
Programi i mere aktivne politike zapošljavanja***	0.11	0.11	0.16	0.09	0.03	0.01	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.08

Izvor: NSZ (za iznos sredstava), RZS (za iznos BDP); proračun autora

\*Program: 0810 - Podrška sprovođenju poslova iz nadležnosti NSZ

\*\*Program: 0811 - Ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i drugih prava,

Programska aktivnost 0001 – Naknada za slučaj nezaposlenosti

\*\*\*Program: 0803- aktivna politika zapošljavanja, Programska aktivnost 0006 – Programi i mere aktivne politike zapošljavanja

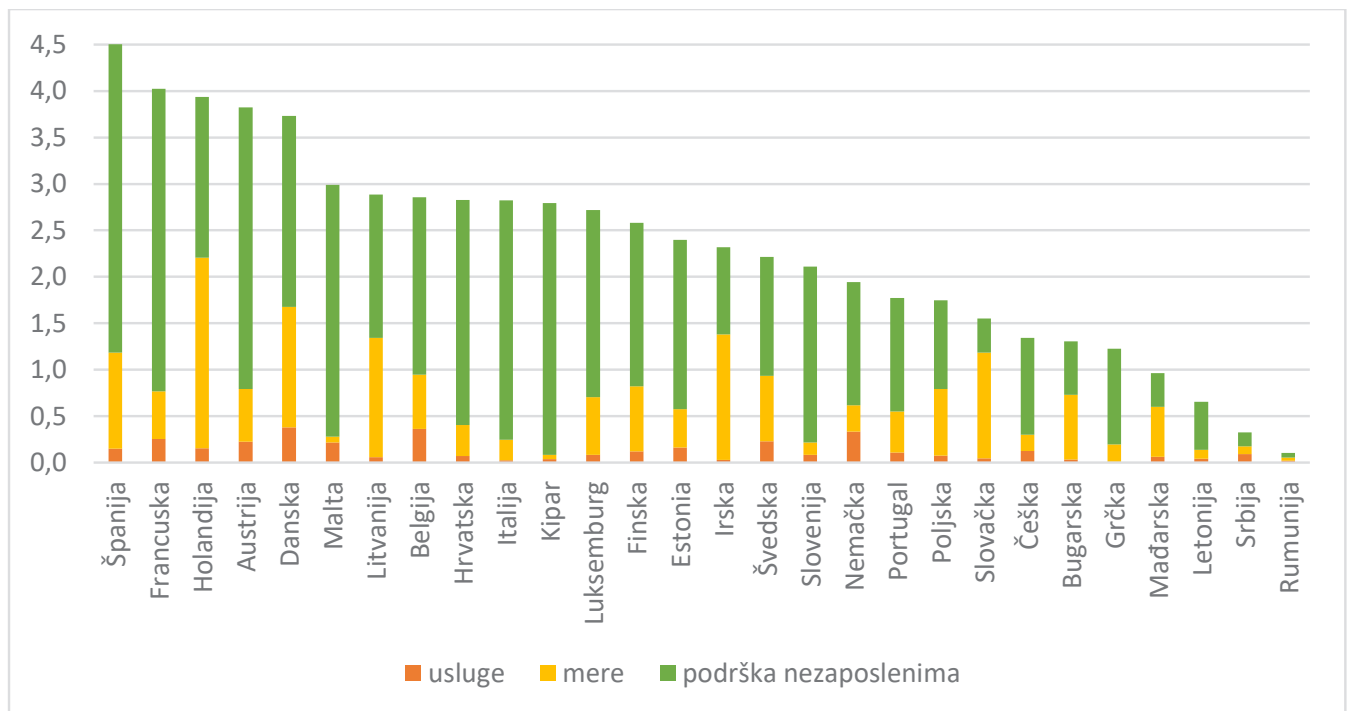
105 Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine, op.cit.

106 Proračun autora na osnovu podataka iz Revidirane fiskalne strategije za 2023. godinu sa projekcijama za 2024. i 2025. godinu o projektovanom iznosu BDP u 2023. godini od 8025,1 milijardu dinara

Izdvojena sredstva za usluge u 2021. godini bila su veća za 52,4% u odnosu na 2009. godinu, sredstva za mere su uvećana za 22,9%, dok su sredstva za naknadu za slučaj nezaposlenosti smanjena za 62,8%. Izdvajanja iskazana kroz procenat BDP za sve tri vrste intervencija se smanjuju pri čemu su u odnosu na 2011. godinu u kojoj je najveći broj nezaposlenih obuhvaćen merama, izdvajanja za tu namenu u 2021. godini, iskazana kao procenat BDP, bila dvostruko manja.

U poređenju sa zemljama EU Srbija se nalazi na začelju, a manja izdvajanja za politike tržišta rada ima samo Rumunija. Većina zemalja, njih 17, za politike tržišta rada izdvaja više od 2% BDP, a najveća su izdvajanja u Španiji (4,55 % BDP) i Francuskoj (4,03% BDP). Kada se posmatraju sredstva prema vrsti intervencija u većini država izdvajanja su najveća za podršku nezaposlenima, sa izuzetkom Holandije, Irske, Slovačke, Mađarske i Bugarske koje izdvajaju više za mere nego za podršku. Za razliku od Srbije u kojoj su sredstva za usluge veća nego sredstva za mere, sve članice EU izdvajaju više sredstava za mere nego usluge pri čemu se izdvajanja za mere najveća u Holandiji (2,05% BDP), dok za mere Irska, Danska, Litvanija, Slovačka i Španija izdvajaju više od 1% BDP.

Izdvajanja za politike tržišta rada prema vrsti intervencije (% BDP), EU i Srbija, 2020. godina



Izvor podataka: Labour Market Policy Database za zemlje EU, za Srbiju podaci NSZ, proračun autora

Uprkos tome što se broj nezaposlenih OSI povećava od 2011. godine (sa 14.148 na 15.931 u 2016. godini) iznos planiranih sredstava za mere za OSI iz Budžetskog fonda je u ovom periodu smanjen za 37,5% (sa 800 na 500 miliona). Postoje značajna odstupanja između planiranih i utrošenih sredstava. Najveća stopa iskorišćenosti ostvarena je u 2012. godini kada je realizovano 93% planiranih sredstava. Vrednost se najčešće kretala u rasponu od 40-80%, a najniži nivo od 44,5% bio je u 2011. godini kada je od planiranih 800 miliona utrošeno svega 356 miliona dinara. Iskorišćenost planiranih sredstava je za mere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije najčešće bila ispod 50%, za podsticanje zapošljavanja OSI iznad 80%, a sredstva za podršku OSI koje se zapošljavaju pod posebnim najčešće su se kretala u rasponu od 35% do 55%.

Iznos planiranih i realizovanih sredstava (u milionima dinara) i stopa iskorišćenosti sredstava za programe i mere namenjene OSI

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije	plan	215.00	40.00	55.80	50.77	38.40	46.74	55.25	51.20	76.80	22.50	3.00
	realizacija	14.01	18.22	27.27	26.70	4.32	17.36	30.83	23.99	44.68	20.47	0.25
	% realizacije	6.5	45.5	48.9	52.6	11.3	37.1	55.8	46.9	58.2	91.0	8.4
Podsticanje zapošljavanja OSI	plan	450.00	680.00	595.00	454.23	160.90	477.14	480.50	477.36	439.20	486.50	495.90
	realizacija	335.56	662.66	360.66	209.68	56.34	384.58	436.43	413.39	374.81	392.23	444.35
	% realizacije	74.6	97.4	60.6	46.2	35.0	80.6	90.8	86.6	85.3	80.6	89.6
Podrška OSI koje se zapošljavaju pod posebnim	plan	135.00	30.00	49.20	14.00	20.70	26.12	14.25	21.44	34.00	41.00	51.10
	realizacija	6.80	16.39	17.35	6.81	3.27	9.10	8.77	14.53	24.26	20.33	26.10
	% realizacije	5.0	54.6	35.3	48.7	15.8	34.8	61.5	67.8	71.4	49.6	51.1
Preuzete ugovorne obaveze	plan					280.00						
	realizacija					259.54						
	% realizacije					92.7						
Ukupno	plan	800.00	750.00	700.00	519.00	500.00	550.00	550.00	550.00	550.00	550.00	550.00
	realizacija	356.37	697.26	405.29	243.20	323.48	411.04	476.03	451.92	443.75	433.04	470.70
	% realizacije	44.5	93.0	57.9	46.9	64.7	74.7	86.6	82.2	80.7	78.7	85.6

Izvor podataka: NSZ, proračun autora

Iskorišćenost sredstava za programe i mere APZ značajno je veća od iskorišćenosti planiranih sredstava za mere za OSI. U periodu od 2009. do 2013. godine ostvarene su najveće vrednosti indeksa iskorišćenosti (preko 90%) pri čemu se vrednost indeksa u 2010. i 2013. godini približila idealnoj vrednosti od 100%. Od 2014. godine iskorišćenost sredstava je bila između 7,6% i 86,6% sa izuzetkom u 2015. godini kada je iskorišćenost sredstava bila na najnižem nivou od 68,4%. Najveći stepen realizacije ostvaren je kod programa subvencija za zapošljavanje (od 88,5% do 100%) i programu javnih radova kod koga je realizovano preko 90% planiranih sredstava uz izuzetak u 2009. godini (86,4%) i 2015. godini (67,7%). Najveće neujednačenosti u indeksu iskorišćenja su kod programa dodatnog obrazovanja i obuke: u 2014. i 2015. godini iskorišćena je trećina planiranih sredstava dok su u 2010. i 2013. godini u potpunosti utrošena sva planirana sredstva.

Iznos planiranih i realizovanih sredstava (u milionima dinara) i stopa iskorišćenosti sredstava za programe i mere APZ

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aktivno traženje posla	plan	5.0	5.0	10.0	10.0	4.0	1.0	3.0	3.0	1.6	1.4	1.3	0.2	0.2
	realizacija	4.3	5.0	7.5	6.7	2.6	0.7	1.1	1.3	1.4	1.4	1.2	0.1	0.2
	% realizacije	85.1	100.0	75.4	67.4	66.0	68.4	37.1	41.9	85.7	99.4	96.1	49.0	99.4
Dodatno obrazovanje i obuke	plan	1495.0	2095.0	3817.8	2390.0	675.0	111.2	860.5	949.0	1037.9	1797.9	1918.5	1817.3	3367.9
	realizacija	1452.3	2093.4	3285.1	2346.7	674.3	35.6	291.5	650.1	696.3	1062.7	1265.4	1189.1	2786.4
	% realizacije	97.1	99.9	86.0	98.2	99.9	32.0	33.9	68.5	67.1	59.1	66.0	65.4	82.7
Subvencije za zapošljavanje	plan	700.0	906.6	1973.7	500.0	342.2	117.8	1120.0	1168.0	1194.1	1046.3	1289.8	1274.4	1296.6
	realizacija	696.1	901.3	1824.9	442.6	342.0	117.8	1069.6	1144.7	1140.4	1022.8	1185.6	1264.9	1258.1
	% realizacije	99.4	99.4	92.5	88.5	99.9	100.0	95.5	98.0	95.5	97.8	91.9	99.3	97.0
Javni radovi	plan	1300.0	693.4	700.0	500.0	158.8	370.0	716.5	680.0	566.4	347.3	323.5	289.5	148.0
	realizacija	1122.8	685.9	697.9	470.0	153.3	343.2	485.0	627.9	529.8	336.3	317.1	281.6	144.6
	% realizacije	86.4	98.9	99.7	94.0	96.5	92.7	67.7	92.3	93.5	96.9	98.0	97.3	97.7
Preuzete obaveze	plan							100.0						
	realizacija							48.3						
	% realizacije							48.3						
Sufinansiranje programa i mera APZ	plan										457.2	466.9	428.6	417.4
	realizacija										372.0	382.0	340.9	340.0
	% realizacije										81.4	81.8	79.5	81.5
Ukupno	plan	3500.0	3700.0	6501.5	3400.0	1180.0	600.0	2700.0	2800.0	2800.0	3650.0	4000.0	3810.0	5230.0
	realizacija	3275.5	3685.5	5815.4	3266.0	1172.3	497.2	1847.2	2424.0	2367.9	2795.2	3151.3	3076.5	4529.2
	% realizacije	93.6	99.6	89.4	96.1	99.3	82.9	68.4	86.6	84.6	76.6	78.8	80.7	86.6

Izvor podataka: NSZ, proračun autora

Treba imati u vidu da NSZ ima obavezu da postupa u skladu sa odredbama Zakona o budžetskom sistemu, kada je u pogledu odgovornosti za preuzete obaveze. Naime članom 54. ovog zakona propisano je da: „Obaveze koje preuzimaju direktni, odnosno indirektni korisnici budžetskih sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje moraju odgovarati aproprijaciji koja im je odobrena za tu namenu u toj budžetskoj godini. Obaveze preuzete u skladu sa odobrenim aproprijacijama, a neizvršene u toku godine, prenose se i imaju status preuzetih obaveza i u narednoj budžetskoj godini izvršavaju se na teret odobrenih aproprijacija za tu budžetsku godinu.“ Iz navedenog proizilazi da NSZ mora rezervisati ukupan iznos sredstava za sve mere za koje je preuzela obaveze iako je jasno da se ukupan iznos tih sredstava neće potrošiti u toj kalendarskoj godini, budući da finansiranje pojedinih mera traje i do 12 meseci (npr.

program stručne prakse, program pripravnika, subvencija zarade za osobe sa invaliditetom, obuke) a isplata sredstava se vrši po principu mesečne isplate. Dodatni razlog zbog kojeg se sredstva ne mogu potrošiti u punom iznosu je to što su javni pozivi za realizaciju mera otvoreni tokom cele godine kako bi bili dostupni poslodavcima i nezaposlenim licima, te se sredstva po odlukama odnosno ugovorima donetim posebno u drugoj polovini kalendarske godine mogu samo delimično utrošiti. Zbog toga NSZ ne može u punom iznosu utrošiti opredeljena sredstva, a iznos sredstava za ugovorene obaveze pada na teret odobrenih sredstava za sledeću budžetsku godinu, što dodatno umanjuje „slobodna sredstva“ za planiranje i realizaciju mera u narednoj godini.<sup>107</sup> Kako bi se povećala iskorišćenost planiranih sredstava potrebno je izmeniti član 54. Zakona o budžetskom sistemu na način da se ograničenje iz stava 1. ovog člana ne primenjuje na preuzimanje obaveza radi sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja, kao što je to slučaj kod obaveza povezanih sa zaduživanjem države i sa upravljanjem javnim dugom, kao i na obaveze po osnovu međunarodnih sporazuma (stav 4), obaveza radi podsticanja investicija u privredi (stav 7) te obaveza za podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju iz IPARD 2 programa (stav 10).

EaEP 2: U kojoj meri agencije za zapošljavanje sprovode aktivne mere zapošljavanja na osnovu ugovora sa NSZ?

Efekti ovog ugovaranja ne postoje, budući da zakonska mogućnost ugovaranja poslova između NSZ i agencija za zapošljavanje, prema dostupnim podacima, nije korišćena. Kao jedan od razloga za ovakvu situaciju navedeni su nedovoljni postojeći kapaciteti agencija, uz naznaku da bi takvo stanje moralo da se promeni.<sup>108</sup>

EaEP 3: Koliko su adekvatna sredstva koja se alociraju prema lokalnim samoupravama za realizaciju lokalnim akcionim planovima zapošljavanja (LAPZ)?

Broj jedinica lokalne samouprave (JLS) koje su bile zainteresovane za sufinansiranje programa i mera zapošljavanja bio je najveći u 2013. godini kada je zahtev podnelo 136 JLS. U narednim godinama broj JLS zainteresovanih za sufinansiranje mere APTR kretao se između 97 i 125 sa izuzetkom 2014. kada je izostalo sufinansiranje LAPZ zbog rebalansa i drastičnog umanjenja sredstava za MAPZ. Podaci o sufinansiranju LAPZ u periodu 2015-2019. godine pokazuju da nije došlo do značajnije promene u strukturi sufinansiranja LAPZ prema nivou razvijenosti opština. Broj potpisanih sporazuma porastao je sa 84 u 2015. godini na 105 u 2019. godini, dok najveće učešće zabeleženo kod opština iz III i IV grupe (uključujući devastirana područja), a njihovo učešće se kretalo od 33% do 36%.<sup>109</sup> Prema podacima NSZ, u 2021. i 2022. godini LAPZ su sufinansirani sa oko 340 miliona dinara na godišnjem nivou što predstavlja 80% iznosa planiranih sredstava.

Broj JLS koje samostalno iz lokalnih budžeta finansiraju mere aktivne politke zapošljavanja po osnovu ugovora o tehničkoj saradnji bio je u 2014. godini 53, a u 2019. godini 56. Iznos realizovanih sredstava uvećan je 3,3 puta u 2019. u odnosu na 2011. godinu, i iznosio je oko 817 miliona RSD. U posmatranom periodu značajno se promenila struktura ukupno realizovanih sredstava u korist programa javnih radova. Sredstva utrošena na javne radove sa 2,3% ukupno realizovanih sredstava u 2011. godini povećana su na 37,8% u 2019. U istom periodu učešće realizovanih sredstava za subvencije za zapošljavanje palo je sa 59% na 34,5% godini, dok je učešće sredstava namenjenih finansiranju programa dodatnog obrazovanja i obuka opalo sa inicijalnih 38% na 27,7% u 2019. godini.<sup>110</sup>

Prilikom odlučivanja o sufinansiranju LAPZ nijedan od kriterijuma se ne odnosi na kvalitet LAPZ kao što su analiza problema na lokalnom tržištu rada, očekivani uticaj programa/mera, ekonomska opravdanost i dr. već se sredstva dodeljuju isključivo na osnovu formalnih kriterijuma (formiran lokalni savet za zapošljavanje; usvojen lokalni planski dokument u oblasti zapošljavanja; usaglašen lokalni planski dokument u oblasti zapošljavanja sa Akcionim planom i pokrajinskim akcionim planom za zapošljavanje; obezbeđeno više od polovine potrebnih sredstava za finansiranje određene mere. Podaci o efektima mera realizovanih kroz sufinansiranje LAPZ na zapošljavanje nisu dostupni, tako da nije moguće proceniti ni njihovu adekvatnost.

## 4.4 KOHERENTNOST

KEP 1: Kakva je usklađenost ZoZ sa drugim zakonima i politikama relevantnim za oblast zapošljavanja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti?

Postoji relativna usklađenost; nužne su izmene i dopune više odredaba zakona.

ZoZ ne prepoznaje više nosilaca poslova zapošljavanja, kako onih koji faktički obavljaju ove poslove a nisu normirani (OCD, internet portali, različite HR agencije), tako i one koji su normirani drugim zakonima (agencije za privremeno zapošljavanje, studentsko-omladinske zadruge).

Postoji neusklađenost između ZoZ i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Ova neusklađenost je

107 Izvor: Razgovor sa predstavnicima Ministarstva za rad.

108 Izvori: Razgovor sa predstavnicima Ministarstva za rad; razgovor sa predstavnicima NSZ.

109 Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine, op.cit.

110 Ibid.

obostrana – definicija poslodavca u ZoZ nije usklađena sa izmenama u Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Sa druge strane, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u članu 9. kojim se određuju obveznici doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, sadrži odredbu „drugi osiguranici, u skladu sa zakonom koji uređuje sistem obaveznog osiguranja za slučaj nezaposlenosti“, iako ZoZ ne sadrži takvu odredbu, niti definiciju osiguranika za slučaj nezaposlenosti.

KEP 2: Kakva je usklađenost ZoZ sa relevantnim pravnim tekovinama EU, npr. sa EURES, metodologijom EUROSTAT (podela na usluge i mere aktivne politike zapošljavanja) garancijom za mlade, radnim praksama, i slično?

Postoji značajna neusklađenost; nužna je dopuna zakona.

ZoZ nije usklađen sa metodologijom EUROSTAT, budući da podela koja je izvršena u samom zakonu ne odgovara podeli koja se navodi u metodologiji EUROSTAT. ZoZ ne sadrži odredbe koje se odnose na garanciju za mlade, kao ni odredbe koje se odnose na radne prakse, što bi moralo biti izmenjeno jer je u pitanju propis koji bi trebalo da predstavlja pravni osnov njihovog daljeg regulisanja.

## 5. Zaključna razmatranja i preporuke za usvajanje i sprovođenje korektivnih mera

### 5.1 ODNOS SA PREUZETIM MEĐUNARODNIM OBAVEZAMA

U odnosu na ZoZ, kako je istaknuto u prethodnoj analizi, moraju se:

- 1) Izmeniti član 7. koji se odnosi na nosioce poslova zapošljavanja kao delova sistema zapošljavanja;
- 2) Izmeniti član 33. koji se odnosi na neopravdano sužavanje prava na izbor zanimanja, odnosno poslova koje nezaposleno lice može obavljati; potrebno je usvojiti novu definiciju „odgovarajućeg zaposlenja“ koja se nalazi u članu 33. stavu 2. ZoZ, tako da odgovarajući posao bude odista kompatibilan sa subjektivnim potrebama nezaposlenog lica (na primer, neko lice koje se nalazi u stanju finansijske potrebe pristaće da obavlja i poslove koji nisu u skladu sa njegovim obrazovanjem, specijalizacijom i radnim iskustvom; sa druge strane, lice koje nije u potrebi da prihvati bilo koje zaposlenje može odbiti i onaj posao koji odgovara njegovom obrazovanju i radnom iskustvu, ako mu ne odgovaraju ponuđeni uslovi rada kod konkretnog poslodavca). Ovo se mora imati u vidu jer je u pitanju sloboda izbora zanimanja i obavljanja konkretnih poslova deo slobode koja je usađena u ljudsko pravo na rad. Sa druge strane, cilj procesa zapošljavanja morao bi da bude zadovoljenje i profesionalnih i socijalnih potreba nezaposlenog lica, u suprotnom se radi o automatizovanom, administrativnom postupku, u kojem se ne postiže svrha postojanja podrške pri zapošljavanju.
- 3) Izmeniti članove 69, 70. i 72. koji se odnose na visinu i trajanje isplate novčane naknade tako da se nezaposlenima omogući ostvarivanje prava na socijalnu podršku i životni standard.

### 5.2 DEFINICIJE OSNOVNIH POJMOVA

Potrebno je izvršiti izmene, odnosno dopune, definicija sledećih pojmova u ZoZ:

1) **Nezaposlenog lica:** U članu 2. stav 1. ZoZ trebalo bi se bliže pojasniti šta obuhvata formulacija ili na drugi način ostvarilo pravo na rad. Takođe, trebalo bi izostaviti korisnike porodične penzije iz izuzetaka koji su navedeni u članu 2. stav 3. ZoZ; oni bi morali biti obuhvaćeni pojmom nezaposlenog lica, u skladu sa prethodnom analizom.

2) **Lica koje traži zaposlenje:** Trebalo bi razmotriti zašto se prema članu 3. stav 1. ZoZ, NSZ 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 „ostali tražioci zaposlenja“, koja uključuje sva lica koja se ne smatraju nezaposlenima u smislu odredbe koja definiše pojam nezaposlenog, pa i tražioce promene zaposlenja. Za „ostale tražioce zaposlenja“ bi dalje trebalo definisati usluge koje su im dostupne (profesionalna orijentacija i posredovanje) kao i razloge za prestanak vođenja evidencije.

**3) Poslodavca:** Poslodavac se ne može vezivati za uplatu doprinosa za slučaj nezaposlenosti, a imajući u vidu izmene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje kojima je ukinuta ova obaveza na strani poslodavaca.

**4) Usluga i mera zapošljavanja:** Pogledati deo 5.4.

**5) Nosilaca poslova zapošljavanja:** Kao nosioci poslova zapošljavanja moraju biti prepoznati i oni entiteti koji su već prisutni na tržištu rada, a koje u ovom trenutku ZoZ ne prepoznaje. Takođe, umesto nabiranja bi trebalo razmisliti o definiciji koja uključuje bavljenje određenim poslovima zapošljavanja, odnosno posedovanjem dozvole za bavljenje takvom vrstom poslova.

**6) Drugih mera usmerenih 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.

## 5.3 NOSIOCI POSLOVA ZAPOŠLJAVANJA

### 5.3.1 Nacionalna služba za zapošljavanje

U odnosu na NSZ, potrebno je izmeniti odredbe koje se odnose na izbor članova Upravnog odbora koje predlaže ministar za rad. 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>111</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>112</sup>

### 5.3.2. Agencije za zapošljavanje kao nosioci poslova zapošljavanja

Agencije za zapošljavanje prepoznate su kao nosioci poslova zapošljavanja u ZoZ. One se međutim uglavnom bave posredovanjem u zapošljavanju, a i kod pružanja te vrste usluga prevashodno su usmerene ka zapošljavanju u inostranstvu, odnosno zapošljavanju stranih radnika u Srbiji (što je deo aktivnosti agencija koji nije uređen ZoZ iako bi trebalo da bude), a značajno manje su okrenute ka domaćim radnicima na domaćem tržištu rada. Ovo je pre svega rezultat njihovog zanemarivanja kada je reč o podsticajima da se bave poslovima zapošljavanja. U tom smislu bi trebalo prepoznati njihovu ulogu i značaj izmenama i dopunama ZoZ, u pravcu realizacije potencijala iz člana 27. Iako je ova mogućnost značajno eksploatisana u mnogim drugim evropskim državama, u Srbiji je potencijal za angažovanje agencija za zapošljavanje od strane NSZ u potpunosti neiskorišćen (u intervjuima i upitnicima tokom istraživanja nijedan od ispitanika nije naveo da mu je poznato da je ikada primenjen član 27.).

Mehanizam saradnje između NSZ i agencija za zapošljavanje može međutim biti od značaja, posebno za teže zapošljiva lica na evidenciji nezaposlenih. NSZ može ustupiti zadatak zapošljavanja takvih lica agencijama, odnosno posebnim ugovorom regulisati da agencija obavlja poslove zapošljavanja takvog lica. Agencije bi bile plaćene po učinku. Zanimljiv je pri tome primer Nemačke, koji se javlja sa manjim varijacijama i u drugim državama. U Nemačkoj postoji mehanizam koji se zasniva na plaćanju agencijama za zapošljavanje, za svako lice koje zaposle. Naknada za zapošljavanje lica je stimulaturna i predstavlja jasan podsticaj agencijama. Takođe, nemački model predviđa mehanizam održivosti zaposlenja takvog lica,

111 Službeni glasnik RS, br. 27/2018, 6/2020 i 129/2021 – dr. zakon.

112 Član 17. Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije.

kako bi se izbegle zloupotrebe mehanizma ali i kako bi se osigurao kvalitet zaposlenja. Naknada koja je ugovorena sa agencijom isplaćuje se prema sledećoj dinamici: 50% se isplaćuje šest nedelja po zapošljavanju lica (zaključenju ugovora o radu, stupanju na rad) a preostalih 50% šest meseci po zapošljavanju lica, pod uslovom da je lice i dalje zaposleno. Ako lice međutim nije zaposleno, odnosno ukoliko je njegovo zaposlenje trajalo kraće od tri meseca, agencija ne samo da neće biti isplaćena u celini, već mora vratiti prvu polovinu naknade koju je primila.<sup>113</sup> Na ovaj način se osigurava minimalan kontinuitet u radu nezaposlenog lica, a same agencije imaju jasan podsticaj da se bave zaposlenjem lica. U Nemačkoj je takođe nasuprot klasičnom sistemu ugovaranja zapošljavanja lica, prisutan sistem vaučera. Lice koje provede duže od šest nedelja na evidenciji za nezaposlene, dobija vaučer i može se obratiti bilo kojoj agenciji za zapošljavanje. Agencija realizuje vaučer zapošljavanjem lica, prema već iznetim uslovima. Kritika ovog sistema uglavnom ide u pravcu nedovoljnog podsticaja agencija da se bave ovom vrstom aktivnosti. Postoje i zamerke da stanje dugotrajne nezaposlenosti lica nije odgovornost nemačke federalne službe za zapošljavanje, odnosno nezainteresovanosti savetnika za zapošljavanje da se revnosnije angažuju na traženju poslova za neko lice, već je posledica nekonkurentnosti lica na tržištu rada – u tom slučaju, sistem vaučera se posmatra kao neefikasan, jer je osim posredovanja u zapošljavanju potrebno primeniti druge mere kako bi lice bilo konkurentnije.<sup>114</sup> Nezavisno od ovih zamerki, čini se da je sistem ugovaranja – za koji već sada postoji pravni osnov u ZoZ – moguće dalje razviti na načine koji bi podrazumevali jasnu korist za agencije za zapošljavanje, kao i istovremeno rasterećenje savetnika za zapošljavanje NSZ traženjem poslova za određene kategorije teško zapošljivih lica. Pri tome, moraju se ozbiljno uzeti u razmatranje i navedene kritike ovog modela. Jasno je da se pre prepuštanja lica agencijama mora raditi procena faktora koji utiču na njegovu zapošljivost. Ukoliko je u pitanju nekonkurentnost lica na tržištu rada, ne može se delegirati samo posao posredovanja u zapošljavanju na agenciju, već se istovremeno moraju odrediti i podsticaji za druge mere koje su potrebne kako bi se lice dovelo u konkurentan položaj na tržištu rada. Ako takve mere izostanu, bez obzira na to da li će ih primeniti NSZ ili će i njih delegirati agencijama, efekat delegiranja poslova posredovanja u zapošljavanju će ostati minimalan. Takođe, trebalo bi razmisliti o modelima zaštite lica koja traže zaposlenje, i u tom smislu ograničenja koja su postavljena nemačkim modelom deluju sasvim korektno.

### 5.3.3 Drugi potencijalni nosioci poslova zapošljavanja

Kao što je već napomenuto, postoji niz drugih entiteta koji se mogu baviti i faktički se bave poslovima zapošljavanja, a koji nisu prepoznati u ZoZ. Reč je o nedržavnim subjektima, čije postojanje bi najpre trebalo prepoznati i urediti u ZoZ, a zatim i istražiti mogućnosti za formiranje uspešnih javno-privatnih partnerstava u oblasti zapošljavanja, u skladu sa dobrom praksom koja je prisutna u drugim državama Evrope.<sup>115</sup> Važno je pokrenuti dva mehanizma njihovog uključivanja u poslove zapošljavanja u normativnom smislu. Prvi se odnosi na uređenje njihovog rada, odnosno licenciranje delatnosti koje obavljaju, a drugi na sistem podrške, partnerstva i stimulacije da se bave određenim poslovima za koje poseduju dovoljne kapacitete.

OCD su svakako među najznačajnijim potencijalnim partnerima NSZ kada je reč o poslovima zapošljavanja, koji nužno ne uključuju klasično posredovanje pri zapošljavanju. OCD imaju velike potencijale kada je reč o obučavanju nezaposlenih lica, kao i radu sa teže zapošljivim kategorijama lica (osobe sa invaliditetom, migranti, osobe bez formalnog obrazovanja ili niskih formalnih kvalifikacija). Ono što je važno istaći, jeste da su OCD prepoznate kao faktori koji i prema uporednim iskustvima značajno doprinose integraciji lica u zajednicu, i koji mogu raditi po sistemu jedan-na-jedan sa teže zapošljivim licima, osnažujući njihovu ukupnu socijalnu poziciju koja prevazilazi i vremenski i sadržinski obaveze poslova zapošljavanja.<sup>116</sup> Takođe, značajno je da prema istraživanjima postoji volja OCD da učestvuju u projektima koji se – direktno ili u širem smislu – odnose na zapošljavanje, gde bi se pojavile kao partneri državnih institucija, odnosno korisnici sredstava nacionalnih konkursa ili sredstava koja dodeljuju međunarodne institucije za poslove koji se odnose na zapošljavanje, ali i na integraciju lica i podršku licu u najširem smislu.<sup>117</sup> U tom smislu, a naročito budući da OCD prepoznaju državne institucije i NSZ kao svoje najčešće partnere (češće od, na primer, sindikata i poslodavaca) moglo bi se razmišljati o sistemu licenciranja poslova zapošljavanja, odnosno OCD kao nosiocima poslova zapošljavanja, što one u nekim oblastima već i jesu i pored aktuelnog nedostatka pravnog osnova za bavljenje takvim delatnostima.

Najvažniji zadatak u smislu normiranja ostalih aktera poslova zapošljavanja je razgraničenje šta spada u poslove

113 Adam Ayaita, Christian Grund, Lisa Pütz, „Job Placement via Private vs. Public Employment Agencies: Investigating Selection Effects and Job Match Quality in Germany“, *Schmalenbach Journal of Business Research* (2022) 74, str. 141 (137–162).

114 *Ibidem*.

115 Anette Scoppetta, *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*, European Commission Brussels 2013.

116 Izvor: Intervju sa predstavnicima Ministarstva za rad.

117 European Training Foundation, op.cit., str. 20 i dalje.

zapošljavanja za koje je potrebna registracija, odnosno dozvola za obavljanje. U tom smislu može se predvideti i više različitih sistema dozvola, tako da određeni akteri mogu pribaviti onu vrstu (ili vrste) koje odgovaraju njihovim potrebama. Ukoliko bi takav sistem bio komplikovan za nadzor, ne samo u pogledu kvaliteta pružanja usluge i ispunjenosti uslova za bavljenje poslovima zapošljavanja, već i u pogledu potencijalnog prekoračenja obuhvata izdate dozvole za konkretnog nosioca poslova zapošljavanja, moguće je sačiniti opštu listu uslova za dobijanje dozvola. Ukoliko neki od nosilaca zapošljavanja želi da se bavi specifičnim aktivnostima vezanim za zapošljavanje, morao bi da prođe posebno licenciranje pored opšte dozvole koja bi predstavljala preduslov za takvu nadogradnju delatnosti.

U odnosu na postojeće aktere na tržištu rada koji se bave poslovima zapošljavanja, važno je da se napravi razlika između delatnosti oglašavanja i posredovanja u zapošljavanju, odnosno drugih poslova zapošljavanja. Izvesno je da oni entiteti koji se isključivo bave oglašavanjem slobodnih poslova, specijalizovano ili u okviru šire delatnosti oglašavanja, ne bi morali da budu podvedeni pod sistem izdavanja dozvola i ostali bi u nadležnosti tržišne inspekcije u skladu sa Zakonom o oglašavanju. U odnosu na ove subjekte moglo bi biti uvedeno dodatno ograničenje, pre svega u smislu zaštite domaćih državljana koji traže posao u inostranstvu. Naime, ukoliko se neki subjekt bavi isključivo oglašavanjem, jasno je da nema mogućnosti da proveri istinitost navoda u oglasima u kojima se traže radnici za posao u inostranstvu, pa su samim tim takvi oglasi – kako se i pokazalo u prošlosti – nepouzdati i mogu voditi prevarama, čak i trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije. Zbog toga bi se oglašivačima ograničile mogućnosti oglašavanja slobodnih poslova na poslove u Srbiji.

Ukoliko se međutim pored oglašavanja, subjekt bavi i drugim aktivnostima koje su značajne za zapošljavanje – kao što je direktno ili indirektno posredovanje za poznatog poslodavca (u smislu regrutacije ili omogućavanja kontakta uz posredovanje oglašivača), poslovima izbora kandidata, obučavanja kandidata za pisanje radnih biografija ili za razgovor sa poslodavcima, kao i druge povezane aktivnosti koje se mogu smatrati poslovima zapošljavanja – morao bi biti registrovan za poslove koje obavlja (registrovana delatnost u APR-u i upis u poseban registar u Ministarstvu za rad, na isti način kao agencije za zapošljavanje i agencije za privremeno zapošljavanje), kao i da dobiti dozvolu za obavljanje takvih poslova. Ovo se odnosi kako na subjekte koji su trenutno u APR-u registrovani kao internet portali, ali i na subjekte koji se na bilo koji način bave ovim poslovima (takozvane head-hunting agencije, OCD, drugi privredni subjekti koji faktički obavljaju ovu vrstu poslova).

Kao što je već više puta istaknuto u prethodnom tekstu, studentsko-omladinske zadruge bi se morale regulisati i ZoZ nezavisno od matičnog Zakona o zadrugama, tako da poslovi zapošljavanja koje faktički vrše podležu dobijanju dozvole za rad, kao i nadzoru Ministarstva za rad.

## 5.4 USLUGE I MERE ZAPOŠLJAVANJA

Usklađivanje klasifikacija poslova zapošljavanja, mera aktivne politike zapošljavanja sa klasifikacijom intervencija politike tržišta rada EUROSTATA

U skladu sa Smernicama za zapošljavanje Evropske unije, EUROSTAT daje sledeću klasifikaciju intervencija na tržištu rada:

- ◆ Usluge politike tržišta rada koje uključuju sve usluge i aktivnosti javnih službi za zapošljavanje (u Srbiji, to je NSZ) koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražilaca zaposlenja na tržište rada ili predstavljaju pomoć poslodavcima u pribavljanju kadrova ili selekciji.
- ◆ Mere politike tržišta rada uključuju mere za aktivaciju nezaposlenih kroz obuke, podržano/ zaštićeno zapošljavanje i rehabilitacija, podsticaje za zapošljavanje, direktno kreiranje radnih mesta, i podsticaje za započinjanje posla.
- ◆ Podrška politike tržišta rada koja uključuje finansijsku pomoć davanjem naknada nezaposlenima ili olakšicama za rano penzionisanje.<sup>118</sup>
- ◆ Ovakva klasifikacija nije prisutna u aktuelnom tekstu ZoZ, pa se kao mere aktivne politike zapošljavanja predstavljaju i usluge koje realno ne pripadaju ovoj vrsti intervencija (posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje i profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere).

Kako bi se ova materija mogla uskladiti sa standardima EU?

Usluge: posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere;

Mere APTR:

- obuke: dodatno obrazovanje i obuka;
- podsticaji za zapošljavanje: subvencije za zapošljavanje; podsticaji za korisnike novčane naknade;

<sup>118</sup> European Commission: Labour market policy statistics — Methodology 2013; op.cit., str. 16-17.

- direktno kreiranje radnih mesta: javni radovi;
- podsticaji za započinjanje sopstvenog posla: podrška samozapošljavanju.

Potrebno je dodati mere za profesionalnu rehabilitaciju koje NSZ sprovodi. Pored toga, potrebno je uvesti i novu kategoriju podrške politike tržišta rada, pravo na pomoć za slučaj nezaposlenosti, u skladu sa uporednim iskustvima koja su opisana u prethodnom tekstu (deo 2.5.2.6).

Izmenama iz 2015. godine uređena je mogućnost donošenja drugih mera aktivne politike zapošljavanja koje donosi Vlada Republike Srbije, kako bi se pravovremeno odgovorilo na potrebe tržišta rada koje su dinamične, kao i kako bi se nove mere usaglasile sa zaključcima koji su izvedeni na osnovu kontinuirane evaluacije prethodno primenjenih mera – 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. Ovako nešto međutim nikada nije sistematski primenjeno, evaluacija mera ne predstavlja redovnu aktivnost. U praksi su dugo prisutne mere istog naziva i slične sadržine. Uvod svakog akcionog plana sadrži analizu izmena konkretnih mera ali ne postoji kontinuirano praćenje koje bi pokazalo da li vredi 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 na godišnjem nivou uvodi ili menja intervencije APTR. Prema podacima iz izveštaja Evropske mreže javnih službi u 2021. godini 20 JSZ je uvelo 61 novu intervenciju, 23 su modifikovale 73 programa, a u šest službi nije bilo promena.<sup>119</sup>

Individualni plan zapošljavanja bi trebalo da bude obaveza savetnika, a ne mogućnost o kojoj će se dogovarati sa nezaposlenim licem kako je sada napisano u članu 46. stav 1. ZoZ. Takođe, nezaposleno lice bi trebalo da ima uvid u individualni plan zapošljavanja koji je za njega izrađen, što sada u praksi nije uvek slučaj. Internim dokumentima integrisanog sistema menadžmenta NSZ propisano je štampanje individualnog plana zapošljavanja u dva primerka, pri čemu se jedan primerak uručuje licu. Ovo se međutim na osnovu dostupnih informacija u praksi ne dešava uvek. Trebalo bi razmotriti 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 (elektronska verzija Dnevnika traženja posla koji i sada postoji u papirnoj formi). Ukoliko u periodu od šest meseci ne dođe do zapošljavanja ili uključivanja u neku od mera, savetnik i nezaposleno lice moraju da rade reviziju individualnog plana zapošljavanja. Alternativna mogućnost mogla bi da se sastoji u sledećem mehanizmu: individualni plan zapošljavanja mogao bi da se uvek sastavlja onda kada savetnik utvrdi da je to potrebno, a obavezno da se sastavlja nakon proteka 90 dana od dana uvođenja u evidenciju nezaposlenih lica. Na taj način bi se primarno pokušalo nalaženje zaposlenja pa ako se u tome ne uspe kroz plan bi se utvrdili specifični koraci. Sastavljanje plana na ovaj način ne bi postojalo kao obaveza za ona lica za koja je evidentno da će relativno lako pronaći zaposlenje u navedenom periodu. Onlajn razmena informacija bi mogla da se odvija kroz individualni plan zapošljavanja ali bi mogla da se propiše kao obaveza kroz druge kanale komunikacije.

Izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva ne pripada ni jednoj od intervencija u klasifikaciji, niti se može uvrstiti u poslove zapošljavanja budući da je to administrativni posao.

Obuka za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština kao aktivnost usmerenu ka održanju zaposlenja iz člana 52. ZoZ je čini se nepotrebna u situaciji kada postoji zakonska obaveza poslodavca da sprovodi redovno stručno usavršavanje zaposlenih<sup>120</sup>, kao i kada se sredstva iz te aktivnosti mogu preusmeriti na realizaciju drugih mera koje se odnose na nezaposlena lica, koja svakako moraju biti prioritet.

ZoZ ne sadrži odredbe koje se odnose na garanciju za mlade, kao ni odredbe koje se odnose na radne prakse, što bi moralo biti izmenjeno jer je u pitanju propis koji bi trebalo da predstavlja pravni osnov njihovog daljeg regulisanja.

Na kraju bi trebalo konstatovati da sasvim neopravdano postoji dualizam u utvrđivanju iznosa pojedinih mera. Naime, jedino je za mere iz članova 52. ZoZ (dodatno obrazovanje i obuka) uređeno da iznos utvrđuje NSZ, dok za sve ostale utvrđuje Ministarstvo za rad. Utvrđivanje iznosa pojedinih mera trebalo bi biti jednoobrazno, tako da Ministarstvo za rad akcionim planom utvrđuje sve mere i istovremeno sve opredeljene iznose.

## 5.5 OSIGURANJE ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI

U poređenju sa modelima osiguranja za slučaj nezaposlenosti u drugim državama, postoji nekoliko preporuka koje se mogu dati za unapređenje postojećeg sistema.

Najpre, čini se da postoji konsenzus kada je reč o trajanju prava, kao i uslovima za njihovo ostvarivanje. Oni su

119 Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0a5210d8-a11c-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-282207353>

120 Član 49. Zakona o radu.

doista postavljeni tako da odgovaraju, u nekim širim granicama, standardima koji su prisutni i u drugim evropskim državama. Ono o čemu bi trebalo razmišljati jeste da se kao staž osiguranja smatra 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).

Postoji mogućnost dopune kada je reč o uslovima za ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, u pogledu načina prestanka radnog odnosa radniku. Naime, prema trenutnom rešenju relevantno je samo ukoliko radni odnos prestane usled:

1. prestanka radnog odnosa otkazom od strane poslodavca, u skladu sa propisima o radu, i to: 1) ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla, u skladu sa zakonom, osim lica koja su se, u skladu sa odlukom Vlade o utvrđivanju programa rešavanja viška zaposlenih, svojevolejno opredelila za novčanu naknadu ili posebnu novčanu naknadu - u većem iznosu od visine otpremnine utvrđene Zakonom o radu; 2) ako zaposleni ne ostvaruje rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi;
2. prestanka radnog odnosa na određeno vreme, privremenih i povremenih poslova, probnog rada;
3. prestanka funkcije izabranih, imenovanih i postavljenih lica, ukoliko nije ostvareno pravo na mirovanje radnog odnosa ili naknadu plate, u skladu sa zakonom;
4. prenosa osnivačkih prava vlasnika, odnosno člana privrednog društva;
5. otvaranja stečaja, pokretanja likvidacionog postupka i u drugim slučajevima prestanka rada poslodavca, u skladu sa zakonom;
6. premeštaja bračnog druga, u skladu sa posebnim propisima;
7. prestanka radnog odnosa u inostranstvu, u skladu sa zakonom, odnosno međunarodnim sporazumom.

Na osnovu nalaza na fokus grupi, može se zaključiti da se pojedini načini prestanka radnog odnosa u praksi relativno retko javljaju (kao što je premeštaj bračnog druga iz tačke 6) citirane odredbe) dok su neki postavljeni nelogično (kao što je prenos osnivačkih prava vlasnika, odnosno člana privrednog društva iz tačke 4. citirane odredbe). Takođe, rešenje koje je blisko uporednim konceptima, a za koje su se pozitivno izrazili i savetnici u okviru fokus grupe, jeste da se načini prestanka radnog odnosa prošire i na sporazumni prestanak radnog odnosa, kao i na pojedine situacije u kojima je zaposleni jednostrano otkazao ugovor 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, moguće je 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.

Dalje, član 67. stav 2. ZoZ bi trebalo brisati.<sup>121</sup> Prema rečima samih savetnika za ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti NSZ koji su učestvovali u radu fokus grupe, broj ljudi koji se kvalifikuju za primenu ovog člana po osnovu odluke Vlade godinama unazad je minimalan. Kada je reč o svim ostalim nezaposlenim licima, postavlja se pitanje ustavnosti ove odredbe, odnosno njenog diskriminatornog potencijala budući da ne postoji realno opravdanje za uvedeno razlikovanje dve vrste osiguranika, u odnosu na ostvarivanje prava za koja su se kvalifikovali prema opštim odredbama. Ovo rešenje je uvedeno da bi se sprečile zloupotrebe; prema rečima savetnika na fokus grupi, takve zloupotrebe praktično ne postoje. Čak i kada bi postojale u nekom manjem obimu, svakako je proporcionalnije pravno sredstvo pojačanje nadzora, umesto neopravdanog isključivanja cele jedne grupe osiguranika iz mogućnosti ostvarivanja prava, što ovu odredbu ponovo čini diskriminatornom.

Na fokus grupi savetnika za ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti NSZ, zaključeno je da se pravo iz člana 74. ZoZ koristi relativno retko, jer su povoljniji neki drugi podsticaji koje NSZ nudi potencijalnim preduzetnicima. Prema godišnjim izveštajima o radu NSZ, u 2017. godini koristilo ga je 147 lica; u 2018. godini 111 lica; u 2019. godini – 88 lica; u 2020. godini – 66 lica; i u 2021. godini – 53 lica. Kada je reč o mogućnosti iz člana 55. ZoZ, savetnici su se na fokus grupi složili da se prema njihovom iskustvu njome nije niko koristio, da su uslovi postavljeni jako rigidno, i da bi ga trebalo brisati. U praksi se zaista koristila retko. Prema godišnjim izveštajima o radu NSZ, u 2021. godini 14 korisnika novčane nadoknade je iskoristilo ovo pravo; u 2020. godini – 6 lica; u 2019. godini – 13 lica; u 2018. godini – 15 lica.

Visina naknade za slučaj nezaposlenosti je preterano niska, što je pokazano i na analizi njenog kretanja u odnosu na troškove života. Njeno konstantno opadanje, naročito nakon što je uveden novi način obračuna naknade, dovelo je do njenog obesmišljavanja i jedne od najnižih „stopa zamene“ (eng. replacement rate) zarade kojom su do tada radnici mogli raspolagati. Imajući u vidu smanjen broj korisnika novčane naknade, trebalo bi ozbiljno razmisliti o uvođenju novog načina obračuna koji bi pratio makar osnovne troškove života (vezivanje za minimalnu ili medijalnu zaradu).<sup>122</sup> 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.

Naročito je važno ukrstiti podatke o izmenama načina obračuna naknade za slučaj nezaposlenosti sa izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Kako je već napomenuto, umanjenje naknade radi očuvanja finansijske stabilnosti nije racionalno praćeno povećanjem, ili makar očuvanjem, iste stope doprinosa koji se izdvaja za ovu svrhu. Naprotiv, izmene pomenutog Zakona 2018. godine ukinut je doprinos koji se plaća na zaradu, dakle onaj deo koji su plaćali poslodavci. Ovakvo rešenje nije niti logično ni očekivano, imajući u vidu sve napred rečeno, jer se teret očuvanja finansijske likvidnosti fonda za ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti prevajuje isključivo na zaposlene, odnosno druga radno angažovana lica koja plaćaju ovaj doprinos, a ta ista lica u slučaju nastupanja osiguranog slučaja dobijaju nesrazmerno malu naknadu.

## 5.6 EVIDENCIJE

Odredbe ZoZ u delu „Evidencije o licu koje traži zaposlenje“ odnose se isključivo na način prijavljivanja, razloge za brisanje iz evidencije, odnosno za prestanak vođenja evidencije. U ovom delu se ne navode podaci koje treba da sadrži evidencija o licu koje traži zaposlenje, a kako se to navodi za sve ostale evidencije: evidencije o poslodavcu, evidencije

121 „Nezaposleni kome je radni odnos, odnosno osiguranje prestalo njegovom voljom ili krivicom, odnosno ako je radni odnos prestao svojevolumnim opredeljivanjem za otpremninu, novčanu naknadu ili posebnu novčanu naknadu po odluci Vlade o utvrđivanju programa rešavanja viška zaposlenih, u većem iznosu od visine otpremnine utvrđene Zakonom o radu, može ostvariti pravo na novčanu naknadu ako ponovo ispuni uslove iz člana 66. ovog zakona.“ Prema predlogu NSZ, potrebno je precizirati odredbe člana 67. stav 1. ZoZ kod kojih se pojavljuju dileme u primeni, a stav 2. revidirati tako da se skрати period osiguranja koje lice mora ostvariti posle prestanka osiguranja iz razloga koji uključuje volju ili krivicu zaposlenog na šest meseci.

122 Prema predlogu NSZ, potrebno je zadržati postojeći koncept utvrđivanja visine novčane naknade, uz povećanje nominalnog iznosa. Takođe, osnovica osiguranja treba da bude osnovica na koju su obračunati i u CROSO evidentirani podaci, čime bi se stvorila pretpostavka da se ovi podaci po pravilu preuzimaju elektronskim putem iz službene evidencije CROSO.

o obvezniku doprinosa za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i evidencije o potrebi za zapošljavanjem. U delu koji se odnosi na evidencije o licu koje traži zaposlenje, trebalo bi u zakon iz postojećeg podzakonskog akta preneti odredbu kojom se propisuju podaci koje treba da sadrži ova evidencija.

## 5.7 NADZOR

Nadzor nad subjektima zapošljavanja pitanje je od suštinskog značaja za buduću primenu ZoZ i ostalih propisa koji se odnose na zapošljavanje.

Nadzor zakonitosti nad radom NSZ ne mora vršiti Ministarstvo za rad, budući da postoje pravni mehanizmi koji su predviđeni za tako nešto.

Trebalo bi naglasiti dve potencijalne korekcije u ZoZ koje se tiču operativnog nadzora:

- ◆ Članovi Upravnog odbora koje postavlja ministar za rad, moraju biti izabrani prema stručnim kriterijumima, odnosno imati prethodno iskustvo u oblasti zapošljavanja. Oni bi takođe trebalo da imaju obavezu redovnog i vanrednog izveštavanja ministru za sve odluke koje NSZ usvoji, odnosno za sva pitanja kojima se direktor NSZ i Upravni odbor bave, nezavisno od obaveze koja trenutno postoji prema članu 14. ZoZ, a koje se tiče Upravnog odbora u celini. Preko članova Upravnog odbora koje je postavio ministar za rad, Ministarstvo za rad može davati predloge koje će Upravni odbor razmatrati i koji će – po usvajanju od strane Upravnog odbora – omogućiti da NSZ prati ciljeve postavljene strateškim dokumentima o zapošljavanju.
- ◆ Sporazum o učinku NSZ prema sadašnjem članu 42. ZoZ, morao bi biti operacionalizovan a izveštaji iz stava 3. tačka 6) ovog člana morali bi biti obavezni, normirane sadržine i obavezujući za izmene strateških dokumenata u pogledu nastavka ili obustave primene pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja, odnosno uvođenje novih takvih mera u skladu sa rezultatima koji su postignuti na tržištu rada.

Takođe, 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. Nadzor nad agencijama za zapošljavanje i agencijama za privremeno zapošljavanje uređen je na dobar način i ne bi ga trebalo menjati. Osim postojećih, novi model nadzora može biti uspostavljen ukoliko se realizuje preporuka za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva sa agencijama koje poseduju kapacitete za tako nešto, i poslovi zapošljavanja dela teže zapošljivih lica prepuste tim subjektima. Svakako se u okviru NSZ mora organizovati služba koja će pratiti izvršenje ovih ugovora i obaveza koje su agencije za zapošljavanje preuzele, bez obzira na to koji od preporučenih modela ugovaranja bude prihvaćen.

Nadzor nad ostalim subjektima zapošljavanja svodi se na tri pristupa. Jedan se odnosi na uvođenje sistema dozvola za rad, čime bi se oni izjednačili u pravima i obavezama sa agencijama za zapošljavanje, drugi se odnosi na zabranu određenog delovanja, a treći na specifične nosioce poslova zapošljavanja koji su već regulisani zakonom.

U prvu grupu svakako spadaju studentske zadruge i internet portali koji se bave uslugama zapošljavanja. U skladu sa prethodnom analizom, sasvim je jasno da i jedni i drugi pripadaju subjektima za koje se može jasno utvrditi da su nosioci poslova zapošljavanja, bez obzira na formalnu registraciju delatnosti u APR-u. U skladu sa time, mora se normirati sistem koji bi ovim subjektima dao odgovornost koju imaju na tržištu rada, i uskladio njihovo delovanje kako sa Zakonom o radu i drugim relevantnim propisima Republike Srbije, tako i sa osnovnim međunarodnim standardima rada.

U drugu grupu bi spadale strane agencije za zapošljavanje koje nisu registrovane za rad u Republici Srbiji, uključujući i razne „head hunting“, „HR konsalting“ i slične agencije, bez obzira na to da li su vlasnici ili osnivači domaći ili strani državljani, kao i bez obzira na činjenicu da su takvi entiteti registrovani u nekoj drugoj državi u kojoj obavljaju delatnost. Svi subjekti koji nisu registrovani u Republici Srbiji za odgovarajuće delatnosti, ne mogu se tim delatnostima baviti na legalan način.

Svi registrovani subjekti koji se pojavljuju kao nosioci poslova zapošljavanja, imali bi obavezu podnošenja kvartalnih izveštaja NSZ o kretanjima na tržištu rada, kako bi NSZ kao centralna institucija za poslove zapošljavanja mogla da proceni učinak mera aktivne politike zapošljavanja u narednom periodu.

Imajući u vidu sve rečeno, trebalo bi napomenuti da postoje najmanje dva problema za implementaciju ovakvog sistema. Prvi se odnosi na internet portale koji samo delimično oglašavaju slobodne poslove ali se bave i oglašavanjem niza drugih proizvoda i usluga. Kao što je već rečeno u prethodnoj analizi oni će se smatrati oglašivačima a ne posrednicima u zapošljavanju, i na njih će se primenjivati Zakon o oglašavanju a ne ZoZ. Ukoliko tokom vremena takvi oglašivači žele da pruže i druge usluge potencijalnim korisnicima, bilo direktno bilo da ih usmeravaju na druga fizička ili pravna lica sa

kojima ostvaruju poslovnu saradnju, moralo bi se smatrati da je granica između oglašivača i posrednika time pređena, i da od tog trenutka potpadaju pod primenu opisanog sistema dozvola.

Druga vrsta problema nije tako lako rešiva i odnosi se na strane internet portale koji oglašavaju poslove u zemlji i inostranstvu, od kojih su neki prerasli u društvene mreže sa višemilionskim brojem korisnika širom sveta, kao što je LinkedIn. Takvi oglašivači se ne mogu smatrati nosiocima poslova zapošljavanja prema ZoZ, iz jednostavnog razloga što nije moguće utvrditi prema kojem osnovu bi se ZoZ na njih primenio, odnosno kako bi se sankcionisalo eventualno kršenje unutrašnjih propisa od strane nekog takvog portala, koji nije registrovan i ne poseduje zaposlene niti imovinu u Republici Srbiji. I dok se platforme poput LinkedIn-a uglavnom pojavljuju kao klasični oglašivači sa malim brojem aktivnosti koje bi se mogle podvesti pod posredovanje u zapošljavanju ili pripremu za tržište rada, ovo pitanje je daleko aktuelnije kada se radi o velikim digitalnim platformama koje (navodno) posreduju između miliona korisnika širom sveta, bez ikakvih garancija po digitalne radnike koji na ovakav način nalaze posao. Ovaj problem je međutim za sada bez rešenja u međunarodnim okvirima, i može se samo pratiti dalji razvoj nacionalnih zakonodavstava i naročito prava Evropske unije, u cilju postizanja solidnog normativnog rešenja.

## 5.8 OSTALE PREPORUKE KOREKTIVNIH MERA

### 5.8.1 Sprečavanje zloupotreba registracije više nosilaca poslova zapošljavanja

Mehanizmi za registrovanje agencija za zapošljavanje i agencija za privremeno zapošljavanje su normirani i dobro razvijeni. Ipak, oni se moraju unaprediti kako bi se suzbile relativno česte zloupotrebe slobode privređivanja. Isto lice, ili povezana grupa lica, može istovremeno ili sukcesivno u kratkom vremenskom periodu otvoriti više agencija za zapošljavanje, agencija za privremeno zapošljavanje i omladinsko-studentskih zadruga. Ovi subjekti, iako registrovani kao posebna pravna lica, po pravilu dele poslovnu adresu, poslovne prostorije, osnovna sredstva za rad, čak i radnike. Naročito je sporno „otvaranje“ studentskih zadruga, za čije stvaranje jesu propisani zakonski uslovi ali se oni relativno jednostavno mogu ispuniti, nakon čega studentsko-omladinska zadruga ne potpada pod dalji nadzor ili licenciranje, kako je već pojašnjeno u prethodnom tekstu. Ovakva situacija otvaranja većeg broja subjekata koji se bave poslovima zapošljavanja dovodi do toga da je nadzor Ministarstva za rad nad njima neefikasan. U slučaju oduzimanja dozvole za rad, svi zaposleni i tražioci posla, odnosno „zadugari“, kao i poslodavci-klijenti, jednostavno se prebace na preostale subjekte koje vodi isto ili povezano lice. Ovakvim postupanjem se izbegava odgovornost za kršenje zakona, načinjenu štetu, ali i sprečava efikasno sprovođenje zakona – oduzimanje dozvole za rad ne proizvodi odgovarajući efekat.

Zbog toga bi se moralo preduzeti nekoliko konkretnih koraka, od kojih neki nisu u domenu regulisanja ZoZ. Najpre, trebalo bi uvesti rigoroznije mere za osnivanje agencija za zapošljavanje i agencija za posredovanje u zapošljavanju, koje bi podrazumevale da svaka od njih mora imati određenu bankarsku garanciju za rad, kao i izdvojene prostorije i sredstva za rad koja mora koristiti (po osnovu svojine, zakupa) samo to pravno lice (umesto sadašnje situacije da se prostorije dele između više pravnih lica). Isto se odnosi i na zadruge, koje međutim najpre treba podvesti pod nesumnjivu nadležnost Inspektorata za rad, što trenutno nije slučaj, kao i drugih odgovarajućih inspeksijskih organa (tržišne inspekcije, na primer). Potom, u samom Zakonu o zadrugama bi trebalo razviti pojam i način rada, odnosno poslovanja studentsko-omladinskih zadruga, počev od toga ko može da ih osniva i na koji način se njima upravlja. Konačno, trebalo bi izmeniti definiciju člana zadruge, koji bi samom uplatom članarine postao punopravan član zadruge sa pravom odlučivanja, što jeste smisao udruživanja u zadruge.

### 5.8.2 Brisanje sa evidencije nezaposlenih lica koju vodi NSZ

Pravila koja se odnose na brisanje sa evidencije, kako je već istaknuto u prethodnom tekstu, nisu u skladu sa svrhom njegovog postojanja na toj evidenciji. Naime, lice može biti obrisano i zbog banalne greške, kao što je propuštanje da se javi tačno određenog datuma u periodu od svaka tri meseca. Ovo bi možda bilo i logično rešenje da se u mnogim slučajevima ne događa to da se lice prilikom pojavljivanja u NSZ javlja evidentičaru, a ne savetniku za zapošljavanje – sve se dakle svodi na čistu formu koja nezaposlenom licu neće pomoći u traženju posla. Ovaj problem postaje dublji ako se poveže sa nalazima intervjua koji su obavljeni sa udruženjima poslodavaca, gde je više sagovornika ponovilo da poslodavci od NSZ dobijaju kandidate za posao koji otvoreno ne žele da se zaposle i nisu zainteresovani za zapošljavanje. Čini se da prethodna selekcija kandidata ne treba da se zasniva samo na tome da li kandidat ispunjava formalne uslove za ponuđeni posao u načelu, već i da li je spreman da radi u konkretnim ponuđenim uslovima rada, kod konkretnog poslodavca. Ova procena ne bi mogla da se zasniva samo na činjenici da li nezaposleno lice po stručnosti i obrazovanju, odnosno drugim traženim profesionalnim kvalifikacijama, može da obavlja ponuđene poslove, već i procenu koja se dobija na osnovu



razgovora sa nezaposlenim licem, da li će ono biti spremno da radi u ponuđenim uslovima rada ili će prihvatiti ponuđeni razgovor za posao, samo da ne bi bilo brisano sa evidencije.<sup>123</sup> Potrebno je dakle, kako je već na pomenuto u prethodnom tekstu, proceniti odnos ponuđenih uslova rada i subjektivnih potreba nezaposlenog lica, kao i prethodna iskustva sa konkretnim poslodavcem. U suprotnom, dolazi do rasipanja vremena i energije i tražioca posla, i savetnika za zapošljavanje, i poslodavca. Takođe, od velike je važnosti ne uslovljavati ostanak na evidenciji prihvatanjem ili odbijanjem poslova, odnosno formalnom „aktivnošću“ tražioca posla. Istovremeno, samo postojanje nekog lica na evidenciji nezaposlenih, ne bi trebalo da donosi posebne olakšice ili da bude uslov za ostvarivanje određenih prava – tako će se sprečiti da oni koji ne traže posao dospeju (i ostanu) na evidenciji samo da bi nastavili sa ostvarivanjem određenih prava. Ovako nešto zahteva širu analizu koja prevazilazi obuhvat ZoZ ali u osnovi takvih izmena mora biti ideja da se lice smatra podobnim za ostvarivanje određenih prava i pogodnosti i kada je nezaposleno, a ne nalazi se na evidenciji NSZ. Institucije putem kojih nezaposlena lica ostvaruju takva prava mogle bi da imaju mogućnost uvida u CROSO i da na taj način potvrde da lice nije zaposleno, bez posredovanja NSZ. Tako nešto bi značajno umanjilo broj nezaposlenih koji se nalaze na evidenciji samo da bi ostvarili neku pogodnost, smanjilo pritisak na savetnike ali i doprinelo osnaživanju poverenja poslodavaca u kandidate koje im prosledi NSZ, budući da će to biti samo nezaposlena lica koja su iskreno zainteresovana za obavljanje konkretnog ponuđenog posla. Takođe, kao što je već elaborirano u prethodnom delu analize, pojedini razlozi za brisanje iz evidencije su veoma diskutabilni. 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. 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 pronade 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.

### 5.8.3 Razvoj standarda zanimanja

Ministarstvo za rad je donelo Odluku o Jedinostvenom kodeksu šifara i unošenje i šifriranje podataka u obasti rada, kojim je uspostavljen Šifarnik zanimanja u skladu na međunarodnim standardom ISCO-08. U Zakonu o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (član 2. stav 1. tačka 3) standard zanimanja je definisan kao dokument koji sadrži opis dužnosti i zadataka, kao i kompetencija potrebnih pojedincu za efikasno obavljanje poslova u određenom zanimanju, utvrđen u skladu sa propisima koji uređuju zapošljavanje. Stoga je neophodno uneti izmene u ZoZ koje će se odnositi izradu i usvajanje metodologije za razvoj standarda zanimanja kao i tela i institucije nadležne za razvoj i primenu standarda zanimanja. Takođe je potrebno dopuniti ZoZ tako da se utvrdi nadležnost Ministarstva za rad za uređenje ovih pitanja.

<sup>123</sup> Dansko pravo poznaje na primer takozvano „profilisanje“ nezaposlenog lica, postupak tokom kojeg savetnik za zapošljavanje određuje koje poslove i pod kojim uslovima bi lice prihvatilo da radi. Ukoliko lice nije spremno da odmah preuzme obavezu zaposlenja, savetnik utvrđuje iz kojih se to razloga dešava i procenjuje kada će takve okolnosti prestati. U takvoj situaciji, savetnik neće poslati na razgovor kod poslodavca lice za koje proceni da nije spremno da prihvati konkretan posao pod ponuđenim uslovima; u pitanju je odluka savetnika i samo lice neće imati negativne posledice povodom takve procene. Izvor: Matteo Morgandi, Indhira Santos, *Active Labor Market Programs: What they are, impacts and design options*, Svetska banka, 2019, str. 42.

## 6. Korišćeni izvori


1. Aleksić, D, Arandarenko, M. i Ognjanov, G., *Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine*, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd 2020;
2. Are, G, *Comparative analysis among five European unemployment benefit systems*, Luiss University 2019;
3. Asenjo, A, Pignatti, C, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO, Geneva 2019;
4. Ayaita, A, Grund, C, Pütz, L, „Job Placement via Private vs. Public Employment Agencies: Investigating Selection Effects and Job Match Quality in Germany“, *Schmalenbach Journal of Business Research* (2022) 74;
5. Bollens, J., Cockx, B., „Effectiveness of a job vacancy referral scheme“, *IZA J Labor Policy* 6/2017, str. 15. <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0094-0>;
6. Bradaš, S, „Procena uticaja politika zapošljavanja na pravo na dostojanstven rad“, u: N. Vučković (ur.), *Uticaj javnih politika na društvo*, Beograd 2021;
7. Bradaš, S, *Politike zapošljavanja u Srbiji – podstrek (ne)dostojanstvenom radu*, Beograd 2018;
8. Cedefop, „The online job vacancy market in the EU: driving forces and emerging trends“, Luxembourg: Publications Office. *Cedefop research paper* No. 72/2019, str 29, <http://data.europa.eu/doi/10.2801/16675>;
9. CESCR General Comment No. 19: The Right to Social Security Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to social security (art. 9) (Thirty-ninth session, 2007), U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008);
10. European Commission (2023) *Labour market policy Expenditure and participants- Data 2020*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8527&furtherPubs=yes>;
11. European Commission, *Labour market policy statistics – Methodology*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013;
12. European training foundation, *Civil Society Organisations and Human Capital Development*, Report Country Serbia, 20/12/2020;
13. Hrvatski zavod za zapošljavanje, *Godišnjak 2021*;
14. International Labour Organization, *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Geneva 2008;
15. Kolektiv, *Good Practices from EU and Regional Countries on Public-Private Cooperation and Dialogue of Employment Services*, 2014;
16. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 18 od 24.11.2005. godine* (E/C.12/GC/18);
17. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Opšti komentar 23 od 27.4.2016. godine* (E/C.12/GC/23);
18. MacNaughton, G, Frey, D, „Decent Work for All: A Holistic Human Rights Approach“, *American University International Law Review* 26, no. 2(2011);
19. Međunarodna organizacija rada, *Brza procena administrativnih kapaciteta Nacionalne službe za zapošljavanje Republike Srbije – Finalni nacrt, 2021*;
20. Morgandi, M, Santos, I, *Active Labor Market Programs: What they are, impacts and design options*, Svetska banka, 2019;
21. Numerato D, Čada K, Hořeni, K, *Civil society enablers and barriers – Comparative Approach*, u: Dino Numerato, Karel Čada, Karina Hořeni(ur.), *Civil society enablers and barriers*, 2019;
22. Obadić, A, „Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada“, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27, No. 4/2003;
23. Odluka o Jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada, Službeni glasnik RS, br. 56/2018;
24. Odluka o jedinstvenom kodeksu šifara za unošenje i šifriranje podataka u evidencijama u oblasti rada, Službeni glasnik RS, br. 56/2018 i 101/2020;
25. Odluka o programu zvanične statistike u periodu od 2016. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 55/2015;
26. OECD/IDB/WAPES (2016), *The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work*, Local Economic and Employment Development (LEED), IDB, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1787/9789264251854-en>;
27. Petrović, D, Jovanović, S, „Radno angažovanje posredstvom studentskih zadruga“, u: Lj. Kovačević, M. Reljanović, *Pravni i institucionalni okvir borbe protiv radne eksploatacije*, ASTRA, Beograd 2018;
28. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Diskriminacija na tržištu rada*, Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Beograd 2019;
29. Pravilnik o bližim kriterijumima i uslovima za uključivanje zaposlenog u obuke za potrebe poslodavca radi sticanja

- dotatnih znanja i veština, Službeni glasnik RS, br. 13/2018, 57/2018 i 45/2022;
30. Pravilnik o bližim kriterijumima i uslovima za uključivanje zaposlenog u obuke za potrebe poslodavca radi sticanja dodatnih znanja i veština, Službeni glasnik RS, br. 13/2018, 57/2018 i 45/2022;
  31. Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i standardima za sprovođenje mera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, Službeni glasnik RS, br. 112/09;
  32. Pravilnik o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja, Službeni glasnik RS, br. 15/2010, 7/2019 i 51/2019;
  33. Pravilnik o dozvolama za rad, Službeni glasnik RS, br. 63/2018, 56/2019 i 84/2022;
  34. Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, Službeni glasnik RS, br. 102/2015, 5/2017 i 9/2018;
  35. Pravilnik o metodologiji upravljanja javnim politikama, politici i proceni uticaja propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Smernicama za bolju regulativu (Commission Staff Working Document, SWD(2021) 305 final);
  36. Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršenja te obaveze, Službeni glasnik RS, br. 101/16;
  37. Pravilnik o prostornim i tehničkim uslovima za rad agencije za zapošljavanje, uslovima stručne osposobljenosti zaposlenih, programu, sadržini i načinu polaganja ispita za rad u zapošljavanju, Službeni glasnik RS, br. 98/2009, 100/2012, 65/2014, 11/2018, 86/2019 – dr. zakon i 64/2021;
  38. Reljanović M, Misailović, J, „Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja“, *Strani pravni život* 3/2021, str. 407-432, <https://doi.org/10.5937/spz65-33727>;
  39. Scoppetta, A, *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*, European Commission Brussels 2013;
  40. U.N. High Comm'r for Human Rights, *Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, ECOSOC, U.N. Doc. E/2009/90 (June 8, 2009);
  41. Uputstvo o uslovima za uključivanje nezaposlenog u mere aktivne politike zapošljavanja, Službeni glasnik RS, br. 97/2009;
  42. Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 2/2019 i 67/2021;
  43. Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, Službeni glasnik RS, br. 112/2014;
  44. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, Službeni glasnik RS, br. 8/2019;
  45. Uredba o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“, Službeni glasnik RS, br. 14/2020, 79/2021 i 92/2022;
  46. Uredba o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Službeni glasnik RS, br. 132/2021;
  47. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći, Službeni glasnik RS, br. 62/2021;
  48. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021;
  49. Zakon o agencijskom zapošljavanju, Službeni glasnik RS, br. 86/2019;
  50. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 6/2021 - usklađeni din. izn., 44/2021, 118/2021, 10/2022 - usklađeni din. izn. i 138/2022;
  51. Zakon o dualnom obrazovanju, Službeni glasnik RS, br. 101/2017 i 6/2020;
  52. Zakon o evidencijama u oblasti rada, Službeni list SRJ, br. 46/96 i Službeni glasnik RS, br. 101/2005 – dr. zakon i 36/2009 – dr. zakon;
  53. Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 27/2018, 6/2020 i 129/2021 – dr. zakon;
  54. Zakon o obrazovanju odraslih Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 55/2013, 88/2017 – dr. zakon, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020 – dr. zakon;

55. Zakon o oglašavanju, Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 52/19 – drugi zakon;
56. Zakon o planskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 30/2018;
57. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 50/2018;
58. Zakon o potvrđivanju konvencije međunarodne organizacije rada broj 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 2/2013;
59. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 – dr. zakon;
60. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje;
61. Zakon o ratifikaciji Konvencije 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 14/1982;
62. Zakon o ratifikaciji Konvencije 182 o najgorim oblicima dečjeg rada, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/2003;
63. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971;
64. Zakon o regulisanju tržišta rada Slovenije, Uradni list R. Slovenije, br. 80/2010, 40/2012 – dr. zakon, 21/2013, 63/2013, 100/2013, 32/2014 – dr. zakon, 47/2015 – dr. zakon, 55/2017, 75/2019, 11/2020 – odl. US, 189/2020 – dr. zakon, 54/2021, 172/2021 – dr. zakon, 54/2022 i 59/2022 – odl. US;
65. Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US;
66. Zakon o socijalnom preduzetništvu, Službeni glasnik RS, br. 14/2022;
67. Zakon o tržištu rada Hrvatske, Narodne novine R. Hrvatske, br. 118/2018, 32/2020 i 18/2022;
68. Zakon o ulaganjima, Službeni glasnik RS, br. 89/2015 i 95/2018;
69. Zakon o zadrugama, Službeni glasnik RS, br. 112/2015;
70. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon i 49/2021;
71. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, br. 71/2003 i 84/2004 – dr. zakon;
72. Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019;
73. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama, Službeni glasnik RS, br. 113/2017.





 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**



**NIRAS**  
IP CONSULT

