

Др Радислав Лале*

Прегледни научни чланак

УДК: 364.3:331.56(497.6)

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1701.023L>

ПЕРСПЕКТИВЕ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА НЕЗАПОСЛЕНИХ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Рад примљен: 27. 02. 2026.

Рад исправљен: 26. 08. 2026.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 09. 2026.

Промјене које су последњих година наступиле у систему осигурања за случај незапослености Републике Српске, а које се посебно манифестују у поопштравању услова за остваривање права на новчану накнаду, основни су мотив за писање овог рада. У раду се на систематичан начин расправља о материјалном обезбјеђењу незапослених радника за случај привремене незапослености, са акцентом на праву на новчану накнаду као најважнијем дијелу система материјалног обезбјеђења незапослених лица, које се заснива на обавезном социјалном осигурању, и које у основи има за циљ да, између осталог, обезбједи материјалну и социјалну сигурност незапослених и да их стимулише на стручно оспособљавање и преквалификацију ради бржег запошљавања. Аутор закључује да предузимањем мјера редукције накнада и њиховим трансформисањем у подстицаје запошљавања, Република Српска умјесто помоћи незапосленим лицима настоји увести различите активне мјере програма запошљавања у политици према незапосленима. Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, као што су, нпр. лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослена лица која не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др. Такође, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености.

Кључне ријечи: право на рад, социјално осигурање, осигурање за случај незапослености, социјални ризик, незапосленост, незапослено лице, право на новчану накнаду.

* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, radislav.lale@pravni.ues.rs.ba

I УВОД

Као један од неодвојивих елемената института права на рад¹ је, у данашњим друштвено – економским условима, са одређеним бројем незапослених лица, материјално обезбјеђење за вријеме незапослености.²

¹ Право на рад јесте основно социјално људско право, чија је суштина у људском достојанству (на раду) као општечовјечанској вриједности, а које се огледа у слободи избора занимања, односно забрани принудног рада (начело слободе рада), једнакој доступности свих радних мјеста (занимања) под једнаким условима (начело забране дискриминације у запошљавању и на раду), као и обавези државе да ствара услове за пуно запослење – ефективно остваривање права на рад грађана (успостављање бесплатних служби за запошљавање; вођењем активне политике запошљавања; позитивна дискриминација). Вид. Б. Лубарда, *Концепт социјалног грађанства у праву Европске уније*, у: Социјална права и европске интеграције (ур. А. Петровић), Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд 2011, 9. Према Н. Тинтићу, право на рад значи: а) обавезу друштвене заједнице (државе) да сваком за рад способном грађанину који је способан за одређени посао и испуњава опште услове за заснивање радног односа, а који добровољно одлучи (или слободно прихвати) да ступи у радни однос, осигура на својој територији, без икакве дискриминације могућност запослења на друштвено корисном и потребном раду, а бављење којим је том грађанину једино или главно занимање, и то на раду који одговара његовим физичким способностима и стручним квалификацијама, с правом на наплату (плату) према каквоћи и количини резултата његовог рада, али – у сваком случају довољну – да том грађанину и његовој породици тиме буде осигуран слободан и човјека достојан живот; односно, б) да супсидијарно, тј. у случају ако није у стању испунити обавезу под а), као замјену тој обавези, сваком грађанину који без своје воље, односно без своје кривице не успије засновати радни однос, а такав му је рад једино или главно занимање, или му радни однос престане, мимо његове воље и без његове кривице, па доспије у стање незапослености – друштвена заједница дужна је, да за то вријеме док је незапослен, пружити еквивалентно материјално осигурање на терет средстава друштва, као и осигурати му и сва друга права за стицање којих је основа или услов постојање радног односа. Дакле, право на рад, најсумарније дефинисано, подразумијева: а) право на постизање зајамченог запослења и б) право на заштиту (зајамчену и проведену од стране друштвене заједнице) од штетних посљедица незапослености. Стога се право на рад означава и као „слобода од незапослености“. Такав његов садржај и чини начело права на рад најважнијим начелом радног права, с обзиром на то да се остварење тог права јавља као основни предуслов за ефективност свих осталих начела радног права. Н. Тинтић, *Радно и социјално право*, Књ. прва: Радни односи I, Загреб, 1969, 66-67; Вид. И. Грубешић, Р. Лале, *Право на пензију као стечено право*, у: Иззови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку (ур. Ж. Мирјанић), Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2024, 422-423.

² Р. Лале, *Материјално обезбјеђење радника за случај незапослености као елемент права на рад у уставном систему Босне и Херцеговине*, у: Двадесет година Дејтонског мировног споразума (ур. Р. В. Лукић), Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву, Источно Сарајево 2017, 368.

Право на рад, по својој природи, улази међу прва права која нису непосредно остварива. Отуда настаје супсидијарно рјешење: осигурање за случај нескривљене незапослености. Утолико и постоји корелација између обавезе друштвене заједнице да ствара услове за запошљавање незапослених и гаранције средстава за живот незапосленима посредством осигурања за случај незапослености. Из тих разлога право на рад не може ни бити субјективно право, већ је основа за установљење одређених конкретних односа, било из радног односа, било из нескривљене незапослености.³

Незапосленост је чињеница професионалног карактера. Она је будући и, у бити, неизвјестан догађај.⁴ Да ли је ризик незапослености штетан догађај? Да будемо конкретни: незапосленост сама по себи је штетан ризик. Она је посљедица непостојања прилике за радом (нема рада, односно нема слободног радног мјеста). Ризик незапослености смањује или отклања могућност зараде односно плате.

Ризик незапослености је, сходно реченом, социјални ризик (радноспособног лица) који се састоји у невољном и нескривљеном губитку запослења или немогућности проналажења запослења лица које је способно за рад и вољно да ради, услед чега се обезбјеђује накнада за случај незапослености, као право по основу осигурања за случај незапослености (или као право на социјалну помоћ незапосленима).⁵

³ Н. Тинтић, *Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)*, Зборник Правног факултета у Загребу, „Радни односи у теорији и пракси“, 1978, 27; Вид. Р. Лале, *Позитивноправни третман социјалног осигурања незапослених радника у Републици Српској*, Радно и социјално право бр. 2, 2017, 50-51.

⁴ Неизвјесност може бити: а) апсолутна – не зна се да ли ће наступити социјални ризик (нпр. инвалидност, незапосленост) или б) релативна – ризик ће извјесно наступити, али се не зна када (нпр. смрт). Вид. Б. А. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд, 2014, 446. А. Петровић осигурани ризик дефинише као: „...случај који може задесити осигурано лице у животу и раду, а који је довео (имао за последицу): 1. да то лице, у целини или делимично буде лишено прихода од свог рада, услед догађаја независних од његове воље, као што су болест, повреда на раду, професионално обољење, незапосленост, и др., или, 2. да су им због тога наметнути већи или нови терети, тј. повећане потребе, које он тешко може поднети, а чије наступање изазива нужност заштите од стране друштвене заједнице“. А. Петровић, *Старосне пензије (социјално осигурање)*, Београд, 1991, 8; О појму „осигураног ризика“, односно „осигураног случаја“ вид. Р. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris, 1953, 14; G. Lyon-Caen, *Manuel de Droit du Travail et de social*, Paris, 1955, 327; А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд, 1981, 461; Р. Пешић, *Радно право*, Београд, 1966, 266; М. Ступар, *Социјална политика*, Београд, 1963, 93; А. Равнић, *Ризик незапослености*, Наше теме бр. 2-3, 1976, 44-58; В. Јелчић, *Социјално право у СФРЈ*, књ. I, *Социјално осигурање*, Загреб, 1988, 15.

⁵ Ризик незапослености је стање потпуне или дјелимичне незапослености у коме је лице вољно, способно и расположиво за рад, потпуно или дјелимично лишено плате (зараде), због непостојања објективне прилике за радом. О ризику незапослености посебно вид.

Имајући у виду изнијете карактеристике ризика незапослености људи су, у ужим или ширим заједницама, од најранијих дана па до данас, покушавали себи осигурати какву-такву социјалну сигурност: а) радом и штедњом, тј. облицима самопомоћи и самозаштите; б) институцијама узајамног помагања (по начелу узајамности); в) различитим облицима социјалне помоћи⁶ и социјалног збрињавања;⁷ г) социјалном заштитом (утемељеном на социјалној солидарности); д) социјалним осигурањем⁸ (утемељеним још увијек, мање-више, на начелу узајамности, али у одређеној мјери и на начелу солидарности) и ђ) социјалним обезбјеђењем – сигурности (у крајњој линији – за све људе и за све случајеве социјалне несигурности).

Незапосленост је једно стање без запослења, без посла. Она погађа или може погодити веома широк и разноврстан круг лица у њиховом материјалном и посебно у моралном положају. Скоро да нема ни једне категорије радника која би била ње поштеђена: разлика је само та што се код једних јавља чешће, код других рјеђе, код једних траје дуже, код других краће, итд.⁹ Када се, међутим, говори о ризику незапослености, онда се мисли на незапосленост у

А. Балтић, М. Деспотовић, *op. cit.*, 383; М. Ступар, *op. cit.*, 37; А. Равнић, *op. cit.*, 241. и Б. Шундерић, *Социјално право*, Београд, 2009, 160.

⁶ У најширем смислу социјалну помоћ треба схватити: „као слободан однос, структуриран на прецизан начин, који омогућава клијенту да схвати свој положај и да му пружи оријентацију, дотле док му помаже, с тим да помоћ мора престати у моменту кад клијенту почне штетити“, наглашава проф. др Н. Тинтић. Н. Тинтић, *Нека питања комплементарности и конвергенције одређених институција осигурања, социјалног осигурања, социјалне заштите и социјалног права у изградњи и развоју система социјалне сигурности*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву бр. XXVI, 1978, 210.

⁷ Социјално збрињавање је облик социјалне помоћи, „с тим да ствари треба и предвидјети, антиципативно о стварима и појавама у животу клијената „судити“, процјењивати...“. *Ibid.*

⁸ Социјално осигурање (*Social Insurance, L'assurance sociale, Assicurazione sociale, Sozialversicherung*), још од времена када је први пут употребљен тај термин па до данас, различито се дефинише. „Социјално осигурање је дјело радника самих, као и гаранција заједнице да ће потребе бити подмирене у одређеним границама. То је јавна служба, јер му је задатак да проводи јавни интерес. Оно је битни елемент социјалног напретка и његово проширивање ће омогућити човјеку да се коначно ослободи биједи“. F. Neter, *Notions essentielles de sécurité sociale*, Paris, 1951, 2. И други теоретичари ограничавају социјално осигурање на раднике, али га не свде само на њих. „Социјално осигурање представља свеукупност мјера и институција, намијењених да се појединцу осигурају нужна средства за задовољење његових материјалних потреба на начин који ће му осигурати опстанак достојан човјека и ослободити га биједи“. F. Van Goethem, W. Leen, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, 1959, 21. О појму социјалног осигурања вид. В. Брајић, *Радно право*, Београд, 1987, 492; П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2018, 439-440; С. Јашаревић, *Социјално право*, Нови Сад, 2010, 189.

⁹ А. Петровић, *Ризик незапослености*, Радно и социјално право бр. 7-9, 1998, 311.

правно-техничком смислу. Тада је у питању, рекли бисмо, не општи него правни појам незапослености.¹⁰

Наиме, под осигурањем за случај незапослености подразумевамо сваку друштвену дјелатност, која је усмјерена на изналажење запослења (посредовање рада), давања новчане накнаде и помоћи, као и све остале мјере које се предузимају са циљем да се незапосленом лицу пронађе запослење, односно помогне да се он и чланови његове породице одрже за вријеме незапослености, тј. за вријеме док је незапосленоме ускраћена могућност привређивања. Односно, „старање о незапосленима представља такву друштвену дјелатност која је усмјерена на предузимање одговарајућих мјера да се лицима која нису запослена, а желе да раде, омогући запослење, и да им се истовремено помогне, у новцу или натури да се одрже за вријеме док им је због незапослености ускраћена могућност привређивања“.¹¹

За случај нескривљене незапослености је у правни систем Републике Српске уграђен принцип по коме се „јамчи, под условима утврђеним законом, право на материјално обезбјеђење за вријеме привремене незапослености“ (чл. 43. Устава Републике Српске¹²). Такође, Устав у истом члану прописује „да се право запослених и чланова њихових породица на социјалну сигурност и социјално осигурање уређује законом и колективним уговором. Грађанима који су дјелимично способни за рад обезбјеђују се оспособљавање за одговарајући посао и услови за њихово запошљавање, у складу са законом. Република обезбјеђује помоћ и социјалну сигурност грађанима који су неспособни за рад и немају средства за издржавање“. Социјалним осигурањем се раднику и члановима његове породице, а у случајевима и под условима предвиђеним у закону, међу којима и за случај незапослености, обезбјеђују бројна права посредством којих се гарантује њихова социјална и материјална сигурност.¹³

¹⁰ Ризик незапослености, који се у теорији и законодавству назива и случај или заштићени догађај је, по правилу, институција система јавне помоћи, социјалног осигурања и социјалног обезбјеђења. Подробије о томе вид. А. Петровић, *Системи осигурања за случај незапослености*, Радно и социјално право бр. 1-3, 1997, 105-123.

У тим системима ризик незапослености идентификује се не са сваком него само са обештећеном (осигураном, заштићеном) незапослености. Обештећена незапосленост је, дакле, осигуран ризик.

¹¹ А. Балтић, М. Деспотовић, *op. cit.*, 387; Осигурање за случај незапослености саставни је дио укупне политике пружања материјалне помоћи незапосленим лицима у систему осигурања, које покрива осигурани ризик од незапослености. Вид. А. Петровић, *Системи осигурања...*, *op. cit.*, 105-123; Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2023, 392-393.

¹² Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11 и *Службени гласник БиХ*, бр. 73/19 – одлука УС БиХ.

¹³ Д. Паравина, *Начело права на рад*, Правни живот бр. 12/79, 1979, 38.

Законима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине о запошљавању и остваривању права незапослених лица регулисано је социјално осигурање за случај незапослености.¹⁴ Тако, у смислу Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 33.) „осигурањем за случај незапослености, у смислу овог закона, сматра се учешће запослених лица, републичких и других органа и организација у обезбјеђивању средстава за остваривање права по основу незапослености, у складу са овим законом“. За случај незапослености, обавезно су код Завода осигурана лица у радном односу у обиму и на начин утврђен прописима којим се уређује област доприноса (чл. 34, ст. 1.).¹⁵

Према одредбама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 35 и 36), осигурање за случај привремене незапослености подразумева: 1) право на новчану накнаду; 2) право на здравствено осигурање; 3) право на пензијско и инвалидско осигурање; 4) право на информисање о могућностима и условима запошљавања; 5) право на посредовање у запошљавању; 6) право на савјетовање о избору занимања; 7) право на стручно оспособљавање и припрему за запошљавање.¹⁶ У редовима који слиједе, тежиште ће бити на праву на новчану накнаду, док ће комплексно излагање о цијелокупном систему осигурања за случај незапослености бити изостављено из разлога ограничености предмета проучавања овог рада, али и због тога што се ради о питању које, због свог великог значаја, захтијева далеко дубље проучавање.

II ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ

Право на новчану накнаду представља основно и неутуђиво – материјално право које се за случај незапослености обезбјеђује осигураницима на начин и под условима предвиђеним важећом регулативом из ове области.¹⁷ Право на новчану накнаду по својој суштини спада у материјална права, или како се често називају „социјално-економским“ правима.¹⁸ Социјално правни значај овог права одређује се такође и тиме, што новчана накнада за оне који су погођени ризиком незапослености значи и јесте основни извор средстава за

¹⁴ Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 102/12, 94/19, 112/23 и 114/25., Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 55/00, 41/01, 22/05, 9/08., Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник Брчко дистрикта БиХ*, бр. 1/23, 19/23 и 31/24.

¹⁵ Вид. Р. Лале, *Осигурање за случај незапослености у домаћем, упоредном и међународном праву*, Источно Сарајево, 2020, 163-164.

¹⁶ *Ibid.*, 159-216.

¹⁷ Р. Лале, *Позитивноправни третман...*, *op. cit.*, 52.

¹⁸ А. Балтић, М. Деспотовић, *op. cit.*, 486.

живот. „Право на новчану накнаду у нас је један од важнијих и битних учвршћујућих елемената правног положаја личности“.¹⁹ Право на новчану накнаду одликује се свим својствима уставног права. Оно је у дубоком смислу субјективно право и остварује се методама својственим осталим правима грађана, путем организационог јединства уставних и конкретних правних односа. За уставна права и обавезе су потребне и одговарајуће гаранције, „под којима се подразумевају као најважнији услови и средства, која гарантују и обезбеђују могућност сваког грађанина да се користи правима и извршава обавезе“.²⁰

А. Услови за стицање права на новчану накнаду

Услови које треба да испуњавају радници да би стекли право на новчану накнаду и друга права за случај незапослености у великој мјери варирају зависно од земље.²¹ У ствари, постоје двије врсте ових услова: једни које лице мора да испуњава у тренутку наступања случаја (ризика) или у току незапослености, и други који се морају испунити прије настанка незапослености, односно прије подношења захтјева за материјално обезбеђење.²²

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извјесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Основни смисао прописивања ових услова, састоји се у томе да се правим радницима, који су против своје воље остали незапослени, омогући примање из овог осигурања. Јер, губитком запослења, радник губи и свој једини, или бар основни, извор прихода.²³

Начелно, право на новчану накнаду признаје се под испуњењем троструких услова. Први услов се односи на претходни радни стаж. У њему долази до изражаја начело зависности права из социјалног осигурања од осигураниковог давања заједници. Други услов обухвата пријављивање радника служби за запошљавање. Новчана накнада има свог смисла и оправдања само онда ако онај који је жели и прима истовремено иде за тим да се запосли и да својим радом обезбиједи средства за живот. Трећи услов је у

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Проф. др Б. Лубарда, услове за стицање права на новчану накнаду дијели на: материјалноправне услове за стицање права на новчану накнаду, који се тичу разлога престанка радног односа (невољна и нескривљена незапосленост) и претходног стажа осигурања (за који је уплаћен допринос), и формалноправне услове, који се односе на надлежност за одлучивање о признавању права на новчану накнаду - служба за запошљавање (има функцију и фонда осигурања) и поступка. Вид. Б. А. Лубарда, *Увод у радно право...*, *op. cit.*, 525-527.

²² А. Петровић, *Системи осигурања...*, *op. cit.*, 118.

²³ Р. Лале, *Право на новчану накнаду за случај незапослености у Републици Српској*, Годишњак Правног факултета бр. 1, 2015, 6.

вези са првим и другим. Наиме, право на новчану накнаду не може остварити радник коме је радни однос престао по његовој вољи или његовом кривицом. Размотримо укратко горе наведене услове.

А) *Претходни радни стаж* је први услов за стицање права на новчану накнаду. Наиме, постојеће законодавство одређује да право на новчану накнаду има незапослено лице коме је у смислу прописа о раду престао радни однос отказом уговора о раду од стране послодавца без кривице радника и у случају престанка рада послодавца у складу са законом, а које је провело више од 12 мјесеци непрекидно или са прекидима у осигурању од незапослености у посљедњих 18 мјесеци (чл. 36, ст. 1, тач. а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске). Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је трајно престало да обавља предузетничку дјелатност као основно занимање због економских разлога у складу са прописима којим је уређена област предузетничке дјелатности и одјавило се са обавезних видова осигурања (чл. 36, ст. 2.). Право на новчану накнаду незапослено лице може остварити под условом да је за вријеме прописаног минималног трајања осигурања уплаћен допринос за осигурање од незапослености, у складу са прописима којима се уређују доприноси (чл. 38, ст. 1. Закона). Такође, не сматра се прекидом осигурања од незапослености, прекид осигурања од незапослености краћи од 30 дана (чл. 36, ст. 3.).

Потребно је нагласити да је посљедњим измјенама и допунама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске из 2025. године, овај услов за стицање права на новчану накнаду знатно пооштрен у односу на претходно законско рјешење, које је предвиђало да право на новчану накнаду има незапослено лице којем је у смислу прописа о раду престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које је провело најмање осам мјесеци непрекидно у осигурању од незапослености у посљедњих 12 мјесеци, или 12 мјесеци са прекидима у осигурању од незапослености у посљедњих 18 мјесеци (чл. 36, ст. 1, тач. а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске).²⁴ Мишљења смо да ће овакво нормативно рјешење негативно утицати

²⁴ Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 30/10, 102/12, 94/19 и 112/23. Из предњег произилази да је код нас осигурање за случај незапослености условљено, по правилу, стажом осигурања и његовом густином. Треба, међутим, примјетити да је право на новчану накнаду условљено и, посредно или непосредно, врстом радног односа. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (чл. 25. и чл. 26, ст. 1.), *Службени гласник РС*, бр. 134/11, 82/13, 96/13 – одлука УС, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22, 43/23 – одлука УС и 105/24 – одлука УС, одређује да се осигуранику у обавезном осигурању у стаж осигурања са ефективним трајањем рачуна вријеме проведено на раду са пуним радним временом, у складу са прописима о раду. Као вријеме проведено на раду са пуним радним временом подразумијева се и вријеме које је осигураник провео на раду са

на обухватност незапослених радника правом на новчану накнаду, која је код нас ионако нижа него у другим земљама југоисточне Европе.

Према Закону о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа Федерације БиХ (чл. 29.), овај услов је нешто блажи, нарочито у погледу рачунања времена које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом. Наиме, право на новчану накнаду стиче незапослена особа која у тренутку престанка радног односа има најмање осам мјесеци рада непрекидно или осам мјесеци са прекидима у посљедњих 18 мјесеци. Код утврђивања права на новчану накнаду као година рада сматра се вријеме од 12 мјесеци, а рад краћи од пуног радног времена прерачунава се на пуно радно вријеме. Као вријеме проведено на раду сматра се вријеме обавезног осигурања према прописима који регулишу систем пореза и обавезних доприноса.²⁵

Из реченог јасно произилази да је претходни радни стаж битан услов за остваривање права на новчану накнаду за вријеме незапослености. То је правило без изузетка.

Б) Да би радник остварио право на новчану накнаду потребно је да се у одређеном року *пријави надлежном органу* службе за запошљавање. Обавеза пријављивања радника постојала је и у ранијем праву (нпр. чл. 4, ст. 2. Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године²⁶) и остала у сада важећем (чл. 38, ст. 3-5. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске) по којој је незапослено лице дужно да се пријави на евиденцију и поднесе захтјев Заводу у року од 30 дана од дана престанка радног односа, а ако поднесе захтјев Заводу након истека тога рока, новчана накнада му припада од дана подношења захтјева, умањена за период кашњења након истека рока од 30 дана. Право на новчану накнаду нема

скраћеним радним временом, ако је радно вријеме, у складу са прописима о раду, изједначено са пуним радним временом. Вријеме које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом, у складу са прописима о раду, рачуна се у стаж осигурања са ефективним трајањем сразмјерно радном времену проведеном на раду у односу на пуно радно вријеме.

²⁵ Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко дистрикта БиХ (чл. 53, ст. 1-2) на сличан начин као у Републици Српској уређује услове за остваривање права на новчану накнаду незапослених лица. Незапослено лице којем је престао радни однос без захтјева за споразумни престанак радног односа, сагласности или кривице незапосленог лица, а које је провело у радном односу најмање 12 мјесеци непрекидно или 12 мјесеци с прекидима у посљедњих 18 мјесеци, има право на новчану накнаду за вријеме незапослености. Кривицом незапосленог лица не сматра се случај када радник отказује уговор о раду послодавцу из разлога неисплаћивања плата и доприноса, у складу с посебним законом, у периоду дужем од три мјесеца.

²⁶ Уредба о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 16/52, 39/52 и 1/56.

незапослено лице које поднесе захтјев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало у складу са овим законом.²⁷

Такође, у складу са чл. 33, ст. 1-3 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа Федерације БиХ, „право на новчану накнаду стиче незапослена особа ако се пријави и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, односно дана одјављивања обрта или дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев у року од 30 дана од дана престанка разлога који је проузроковао пропуштање рока. Под оправданим разлогом сматра се привремена спријеченост за рад по прописима о здравственом осигурању“.²⁸

²⁷ Рок за пријављивање на исти начин је регулисан постојећим законодавством у Републици Србији („новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања. Незапосленом који поднесе захтев по истеку рока од 30 дана, новчана накнада припада од дана подношења захтева. Право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, у складу са овим законом“ (чл. 68, ст. 1-3. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17 – др. закон и 49/21.)), као и у Републици Хрватској („право на новчану накнаду стиче незапослена особа: којој је престао радни однос, ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, престанка привремене неспособности за рад, односно родиљног, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка радног односа; која је престала обављати самосталну дјелатност, ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка обављања самосталне дјелатности, престанка привремене неспособности за рад, односно родиљног, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка обављања самосталне дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев Заводу у року од 8 дана од дана престанка разлога који је проузрочио пропуштање рока, а најкасније 60 дана од пропуштања рока из ставка 1. овога чланка“ (чл. 47, ст. 1-2. Закона о тржишту рада, *Народне новине*, бр. 118/18, 32/20, 18/22, 156/23 и 152/24)).

²⁸ Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко дистрикта БиХ (чл. 54, ст. 2-4) прописује да незапослено лице има право на новчану накнаду од првог наредног дана од дана престанка радног односа ако се пријави и поднесе захтјев за остваривање права на новчану накнаду Заводу у року од 30 дана од дана престанка радног односа, односно достављања рјешења о престанку обављања самосталне дјелатности или у објективном року од 90 дана од дана престанка радног односа уколико незапослено лице достави доказ о разлозима немогућности подношења захтјева у претходном року. Уколико незапослено лице поднесе захтјев након истека рока, право на новчану накнаду му припада од дана подношења захтјева па до истека времена за које му припада право на новчану накнаду. Незапослено лице које не поднесе захтјев до истека времена за које му припада право на новчану накнаду, нема право на исту.

Пријављивање радника надлежном органу службе за запошљавање, сходно горе реченом, је *sine qua non* за конституисање права на новчану накнаду. Јер, прва, почетна пријава је доказ да незапослени тражи запослење, а даље периодично пријављивање (јављање) је доказ његове спремности да ступи у радни однос. С тим у вези би требало постојећим законодавством утврдити обавезу послодавца код којег је радник био запослен да у одлуку којом се радник писмено обавјештава да му престаје радни однос унесе и поуку о праву на пријављивање надлежном органу Завода за запошљавање ради остваривања права за вријеме привремене незапослености.

В) Иако су испуњена два услова о којима је напријед било ријечи, у извјесним случајевима радник ипак неће стећи право на новчану накнаду за вријеме незапослености. Сви ти случајеви су у вези са начином престанка ранијег радног односа, независно од тога што радник има прописани радни стаж који је услов за конституисање права на новчану накнаду.²⁹

Наше је право од свог постанка (чл. 9. Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године), па све до данас (позитивно право) несвојевољни, односно нескривљени престанак радног односа узимало као општи и основни услов за стицање права на новчану накнаду. Другим ријечима, немају то право радници чији је радни однос престао њиховом вољом или њиховом кривицом.

Наиме, важеће законодавство Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко дистрикта БиХ је остало вјерно свом извору. Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 36, ст. 1, тач. а)) одређује да право на новчану накнаду има незапослено лице коме је у смислу прописа о раду престао радни однос отказом уговора о раду од стране послодавца без кривице радника и у случају престанка рада послодавца у складу са законом, а које је провело више од 12 мјесеци непрекидно или са прекидима у осигурању од незапослености у посљедњих 18 мјесеци.³⁰ Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је трајно престао да обавља предузетничку дјелатност као основно занимање због

²⁹ Б. Перић, З. Стенек, *Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1960, 99.

³⁰ Посљедњим законским новелама из 2025. извршена је промјена формулације одредаба о несвојевољном, односно нескривљеном престанку радног односа као услова за стицање прва на новчану накнаду. Чл. 36, ст. 1, тач. а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске предвиђао је да право на новчану накнаду може остварити незапослено лице коме је, у смислу Закона о раду, престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које има најмање осам мјесеци непрекидног стажа осигурања у посљедњих дванаест мјесеци или дванаест мјесеци са прекидима у посљедњих осамнаест мјесеци. Али, и даље је, по нашем мишљењу, пренаглашена важност воље, односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености.

економских разлога у складу са прописима којим је уређена област предузетничке дјелатности и одјавило се са обавезних видова осигурања.³¹

Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености не набраја таксативно случајеве у којима радник нема право на новчану накнаду за случај незапослености. Али, тумачењем одредби чл. 36, ст. 1, тач. а) овог Закона, долази се до закључка да право на новчану накнаду нема радник коме је радни однос код послодавца престао: 1) споразумом послодавца и радника (чл. 177. Закона о раду³²); 2) отказом уговора о раду од стране радника (чл. 178. Закона о раду); 3) отказом уговора о раду од стране послодавца („ако је радник правноснажно осуђен за кривично дјело на раду или у вези са радом“, „ако радник својом кривицом учини тежу повреду радне обавезе“ или ако радник „не поштује радну дисциплину“, и „ако се радник не врати на рад код послодавца у року од пет дана од дана истека рока мировања радног односа, односно неплаћеног одсуства“ (чл. 179, ст. 1, тач. 2), 5), и ст. 2. и 3. Закона о раду); 4) по сили закона.

Међутим, постоје два изузетка у којима радник има право на новчану накнаду, иако му је радни однос престао на основу његовог захтјева и сагласности. Радник остварује право на новчану накнаду у случају када једнострано откаже уговор послодавцу због неисплаћених плата или доприноса у периоду дужем од три мјесеца (чл. 36, ст. 4. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености).³³ Такође, чл. 42. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености прописује да „незапосленом лицу коме је престао радни однос писменим споразумом, припада право на новчану накнаду, ако је до престанка радног односа дошло због: а) премјештаја брачног друга у друго мјесто пребивалишта и б) спајања породице након закључења брака и тиме условљене промјене пребивалишта“. Заједничко обиљежје горе наведених случајевима је то што је у њима ранији радни однос престао било услед кривице радника, било његовом вољом, било стога што постоје чињенице на које закон надовезује престанак радног односа по сили закона.³⁴

³¹ Вид. чл. 36, ст. 2. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености.

³² Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УС, 119/21, 112/23 и 39/24.

³³ Исто нормира и чл. 53, ст. 2 Закона о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко дистрикта БиХ.

³⁴ Само оно стање незапослености, нагласимо опет, до кога је дошло несвојеволјним, односно нескривљеним понашањем радника, уз испуњење и других услова, је основ за стицање права за случај незапослености. Када тога не би било онда бисмо стимулисали нерад и разне злоупотребе. Право на новчану накнаду не може остварити ни онај радник коме је радни однос престао по сили закона. То је такав престанак радног односа до кога долази наступањем законом предвиђених чињеница независно од воље и радника и послодавца. Случајеви престанка радног односа по сили закона утврђени су

Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па мали број лица која траже запослење користи ово право. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. Са друге стране, примјетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.³⁵

Законом о раду Републике Српске (чл. 176.). Тако, ово право не може остварити радник за кога је утврђено да је потпуно, а ми бисмо додали и трајно, неспособан за рад. Такав радник се не сматра незапосленим лицем по прописима о осигурању за случај незапослености јер му недостаје један квалитет – способност за рад. Незапослени радник мора, прије свега, бити способан или ограничено способан за рад. У противном он може бити само инвалид са могућности да користи права из пензијског и инвалидског осигурања. И радник коме је правоснажном одлуком надлежног суда забрањено да врши одређене послове се, такође, не сматра незапосленим. У овом случају је његова незапосленост посљедица забране вршења одређеног посла, а не непостојање прилике за радом, што је битно за појам незапослености.

Престанак радног односа ствара једну „абнормалну ситуацију“. На основу те претпоставке извлачимо друго правило. Од осигурања за случај незапослености, односно од права на новчану накнаду искључена су нормална предвидива „стања незапослености“. А то је управо са овим нашим радником, који унапријед зна да ће му, по испуњењу услова за личну старосну пензију, престати радни однос. И на крају, не сматра се незапосленим ни радник који је осуђен на безусловну казну затвора или на мјеру безбједности, васпитну или заштитну мјеру у трајању дужем од шест мјесеци. За овај случај битна је чињеница што такав радник не може да прихвати понуђено запослење, а не околност што се „незапослени“ за вријеме издржавања казне не може пријавити Заводу за запошљавање, као и то да нико не може бити кажњен затвором, а да за учињено дјело није оглашен кривим. Вид. Р. Лале, *Осигурање за случај..., op. cit.*, 181-182.

³⁵ Нас, међутим, сада интересује у којој мјери услови за стицање права на новчану накнаду дјелују као ограничавајући фактор у погледу обухватности незапослених радника системом осигурања за случај незапослености. Нека нам зато послуже сљедећи подаци о просјечном броју корисника новчане накнаде. У Републици Српској, према подацима Завода за запошљавање Републике Српске, обухваћено је 16,74% пријављених незапослених лица, закључно са 31. 12. 2025. године. У јануару 2026. године новчану накнаду за вријеме привремене незапослености користило је 2.747 лица или 18,20% од укупног броја регистрованих незапослених лица. ЈУ Завод за запошљавање Републике Српске, *Статистички билтен*, децембар 2025, 1-38., <https://zzzrs.net/files/BILTEN%20DECEMBAR%2025.pdf>, датум посјете: 22. 02. 2026; <https://zzzrs.net/>, датум посјете: 22. 02. 2026. Поређења ради, у Босни и Херцеговини према подацима за 2006/2007. годину, било је обухваћено мање од 1,9% пријављених незапослених лица (2,2% у Републици Српској и 1,5% у Федерацији БиХ). Вид. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Стратегија запошљавања у Босни и Херцеговини 2010. - 2014.*, Сарајево, 2010, 26. Затим, у децембру 2011. године новчану накнаду за вријеме привремене незапослености користило је 10.634 особа или 1,98% од укупног броја регистрованих незапослених лица (Вид. Агенција за рад и

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обезбјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Наше право је, како истиче проф. др Александар Петровић, а с чим се и ми у потпуности слажемо, пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје.³⁶ Нема сумње да би обухватност незапослених радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтјева посебна испитивања не само због финансијских ефеката већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.³⁷

Исти аутор, такође, правилно резонује и наглашава да је у погледу осигурања за случај незапослености, као и у горњем случају, пренаглашена важност воље односно кривице незапосленог радника. Због тога је наше право правило о стицању права на новчану накнаду свело на изузетак, а изузетак претворило у правило.³⁸ Није ли при свему томе требало дати предност потпуном или дјелимичном лишењу радника средстава за живот у односу на вољни или скривљени престанак радног односа. Ово посљедње и због чињенице што је такав радник плаћао доприносе за случај туђе, али и своје незапослености.³⁹ С обзиром на то, он има право да, примјеном начела узајамности, стекне право у обиму који бар донекле одговара уплаћеним доприносима.⁴⁰ Према томе, покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, као што су, нпр. лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослена лица која не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др.⁴¹

запошљавање Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 7*, Сарајево, 2012, 39.), док је у првом кварталу 2014. године новчану накнаду користило укупно 14.873 лица или 2,69% од укупног броја регистрованих незапослених лица (Вид. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Статистички информатор – преглед стања тржишта рада у БиХ, I квартал 2014*, бр. 31, Сарајево, 2014, 6.).

³⁶ А. Петровић, *Ризик незапослености*, *op. cit.*, 318.

³⁷ Р. Лале, *Осигурање за случај...*, *op. cit.*, 183.

³⁸ А. Петровић, *Ризик незапослености*, *op. cit.*, 324.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, 323.

⁴¹ С. Црнкових-Позаић, *Право на рад: од обвезе државе до особне одговорности*, Ревизија за социјалну политику бр. 1, 2004, 79. С обзиром на дугорочну незапосленост и флексибилизацију рада у многим земљама се у посљедње три деценије промијенила политика према незапосленима. Основно полазиште те нове политике је да високе и дуготрајне накнаде дестимулишу запошљавање, угрожавају економски раст и

Б. Висина и трајање новчане накнаде

Начин утврђивања и висина новчане накнаде сасвим су различити, тако да готово, нема двије земље да би то било идентично. Разликују се углавном два система: давања се утврђују по јединственој стопи (али се диференцирање врши с обзиром на квалификације, старост, брачно стање и др.) или висина зависи од претходних примања (зараде, плате), а постоји и комбинација ових двају система.⁴²

Наиме, у складу са чл. 47. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске новчана накнада исплаћује се: а) за незапослено лице које има до 15 година проведених у осигурању од незапослености, у износу 45% од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедњих 12 мјесеци рада; б) за незапослено лице које има 15 и

повећавају социјалне проблеме. R. Mishra *Globalization and Welfare State*, Cheltenham-Northampton UK, 1999, 47. Зато се предузимају мјере редукције накнада и њихово трансформисање у подстицаје запошљавања, умјесто *welfare* (помоћи) настоји се увести *workfare* или *welfare to work*. Према *workfare* програму радно способни појединци добијају новчану помоћ само ако пристану учествовати у програмима запошљавања и прихвате понуђени посао. *Workfare* је систем који захтијева активности засноване на раду као услов за остваривање накнада. Иако се многи стручњаци слажу у томе да *workfare* није одговарајући начин смањивања незапослености у (богатим) развијеним индустријским друштвима, питање је да ли би се могао употребити као најбољи одговор на кризу социјалне и економске сигурности у (већином сиромашним) земљама у транзицији. Вид. П. Бејаковић, *Оправданост workfare програма у свијету и Хрватској*, Ревиија за социјалну политику бр. 3-4, 2004, 343. Другим ријечима, поштрувају се услови за стицање одређених права, смањује се број корисника појединих програма или се смањују нивои социјалних примања. Такође, нека права се настоје претворити у подстицајне мјере. Најчешће је то случај са накнадом за незапосленост, која се (као и њена висина) везује уз тражење посла. Дешава се одређена трансформација у којој социјални трансфери (као елементи сигурности дохотка) губе досадашња обиљежја *welfare*-а и постају облици *workfare*-а. Крајњи резултат укупних промјена је мање „издашна“, а по некима и мање дјелотворна социјална држава. З. Шућур, *Тржишна трансформација, незапосленост и промјене у системима социјалне сигурности и социјалне помоћи у Хрватској*, Ревиија за социјалну политику бр. 3, 1997, 239. Наиме, обично се у већини земаља систем заштите за вријеме незапослености и програми активне политике тржишта рада посматрају као два потпуно одвојена система, при чему се „пасивне“ мјере сматрају лошим, а активне мјере добрим. По мишљењу неких аутора, (вид. Н. Керовец, *Улога и донети активне политике у регулирању тржишта рада*, Ревиија за социјалну политику бр. 3, 1997, 225.), а и по нашем, далеко је плодноснији приступ разматрања цјелокупног система помоћи незапосленим лицима, те схватити да смањивање незапослености зависи, у великој мјери од координације разних аспеката ове појаве. Вид. Р. Лале, *Активна политика према незапосленима*, Годишњак Правног факултета у Источном Сарајеву бр. 1, 2014, 51-66.

⁴² А. Петровић, *Системи осигурања...*, *op. cit.*, 119.

више година проведених у осигурању од незапослености, у износу 50% од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедњих 12 мјесеци рада. Уколико незапослено лице није остварило плату за свих посљедњих 12 мјесеци рада, приликом обрачуна просјечне плате за сваки мјесец за који није остварио плату узима се износ најниже плате у Републици. Износ утврђене новчане накнаде не може бити нижи од 55% најниже нето плате у Републици, нити виши од износа једне просјечне мјесечне нето плате након опорезивања у Републици за претходну годину према посљедњем објављеном податку Републичког завода за статистику, уколико је незапослено лице било у радном односу са пуним радним временом. Незапосленом лицу које је прије престанка радног односа било у радном односу са непуним радним временом износ новчане накнаде утврђује се на основу времена проведеног на раду у односу на пуно радно вријеме. Новчана накнада се исплаћује мјесечно. Да би се обезбиједио минимум социјалне сигурности незапослених радника постојеће право и предвиђа горе поменути најнижи износ новчане накнаде.

Такође, у смислу чл. 48 Закона, Завод може незапосленом лицу једнократно исплатити новчану накнаду за цијело вријеме за које има то право под условом да та средства искористи за samozapoшљавање. У том случају, незапослено лице не може се пријавити на евиденцију незапослених прије истека времена за које му је признато право на новчану накнаду. С даном остваривања једнократне новчане накнаде, незапосленом лицу престају остала права из чл. 36 овог закона и брише се из евиденције незапослених.

Са друге стране, Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа Федерације БиХ (чл. 30, ст. 1.) предвиђа да висину новчане накнаде чини 40% просјечне нето плате исплаћене у Федерацији у посљедња три мјесеца прије престанка радног односа незапослене особе, коју објављује Федерални завод за статистику. По мишљењу неких аутора који критикују ово рјешење, у Федерацији Босне и Херцеговине се стимулише пријављивање минималне плате на осигурање ради плаћања што мањег износа доприноса и пореза на доходак, с обзиром да висина новчане накнаде не зависи од висине пријављене плате осигураника. По узору на Републику Српску, висину новчане накнаде за случај незапослености у Федерацији БиХ треба везати уз висину плате на коју је осигураник раније плаћао доприносе и дужину његовог стажа осигурања, с тим да је потребно дефинисати минимални и максимални износ накнаде, како би се осигурала прерасподјела у корист најугроженијих категорија.⁴³

⁴³ Н. Обрадовић, *Финансирање и ефикасност система социјалне заштите у Босни и Херцеговини*, Систем социјалне заштите, БиХ и регија, Зборник радова, 2012, 113; Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко дистрикта БиХ (чл. 59.) прописује да новчана накнада која се исплаћује незапосленом лицу износи: а) до 15 година радног стажа 45% од просјечне нето плате након опорезивања коју је незапослено лице остварило у посљедња три пуна мјесеца рада;

За сагледавање ефикасности система материјалног обезбјеђења незапослених радника од изузетног је значаја и питање трајања права на новчану накнаду. Наиме, у нашем законодавству постоји несумњива тенденција у погледу привремености права на новчану накнаду. Она је логична полазећи од чињенице да је незапосленост код нас привремена појава.⁴⁴ Зато је и коришћење права на новчану накнаду временски ограничено, или тачније речено, може бити ограничено.

Дужина примања новчане накнаде зависи од минулог рада, односно од дужине укупног радног стажа незапосленог радника. Тако, према чл. 39. Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске дужина трајања права на новчану накнаду зависи од дужиневеденог времена у осигурању од незапослености незапосленог лица и може износити непрекидно највише: а) преко 12 мјесеци – један мјесец; б) од двије године до навршене три године – два мјесеца; в) од три године до навршених пет година – три мјесеца; г) од пет година до навршених 10 година – шест мјесеци; д) од 10 година до навршених 20 година – девет мјесеци; ђ) од 20 година до навршених 30 година – 12 мјесеци; е) од 30 година до навршених 35 година – 15 мјесеци; ж) преко 35 година – 18 мјесеци. Код поновног остваривања права на новчану накнаду у вријемеведено у осигурању од незапослености урачунава се само вријеме које је незапослено лице провело у осигурању од незапослености последице примања посљедње новчане накнаде. Дужина трајања права на новчану накнаду код непуног радног времена утврђује се на основу дужине временаведеног на раду у односу на пуно радно вријеме.⁴⁵ Мишљења смо да је покривеност незапослене популације

б) од 15 година и једног дана радног стажа 50% од просјечне нето плате након опорезивања коју је незапослено лице остварило у посљедња три пуна мјесеца рада. Износ новчане накнаде не може бити нижи од 45% просјечне нето плате Дистрикта, нити виши од једне просјечне нето плате у Дистрикту утврђене према посљедњем податку који је објавила надлежна институција за послове статистике у Дистрикту. Незапосленом лицу које је радило с непуним радним временом новчана накнада одређује се у сразмјери с обимом радног времена које је имало прије престанка радног односа. Новчана накнада исплаћује се мјесечно и то у текућем мјесецу за претходни мјесец.

⁴⁴ Б. Перић, З. Стенек, *op. cit.*, 105.

⁴⁵ Према чл. 30, ст. 2 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа Федерације БиХ новчана накнада исплаћује се незапосленој особи: 1) 3 мјесеца ако је провела на раду од 8 мјесеци до 5 година; 2) 6 мјесеци ако је провела на раду од 5 до 10 година; 3) 9 мјесеци ако је провела на раду од 10 до 15 година; 4) 12 мјесеци ако је провела на раду од 15 до 25 година; 5) 15 мјесеци ако је провела на раду од 25 до 30 година; 6) 18 мјесеци ако је провела на раду од 30 до 35 година; 7) 24 мјесеца ако је провела на раду више од 35 година.

Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко дистрикта БиХ у чл. 55 нормира да трајање права на новчану накнаду зависи од дужине радног стажа незапосленог лица и може износити непрекидно највише: а) један мјесец, ако је

новчаном накнадом веома ограничена и максимални износ није довољан да покрије основне животне потребе појединца, те може бити узрок сиромаштва за оне који се не „снађу“ у сивој економији или се не ослоне на подршку породице.⁴⁶

Према томе, услови за стицање заштите варирају према разним законодавствима исто као и њен обим. Овдје је битно истаћи да постоје и мишљења да претјераности у погледу давања могу исто тако бити опасне као и њихова недовољност. Неограниченим уживањем заштите провоцирају се нерадне навике и то са своје стране продужује незапосленост. То би осигурање за случај незапослености претворило у осигурање против запослености, у своју супротност.⁴⁷

III ЗАКЉУЧАК

Осигурање за случај незапослености у Републици Српској даје одговор на питање опсега и реалних могућности остварења начела права на рад. Извјесно је да држава јемчи право на рад и настоји у том смислу, али ни она не може изићи из постојећих оквира економских могућности. Дакле, право на рад ни у Републици Српској не искључује могућност привремених незапослености које могу произићи из природног дејства економских закона у привредном

незапослено лице било у радном односу до навршене двије године; б) два мјесеца, ако је незапослено лице било у радном односу двије године и један дан до навршене три године; в) три мјесеца, ако је незапослено лице било у радном односу од три године и један дан до навршених пет година; г) шест мјесеци, ако је незапослено лице било у радном односу од пет година и један дан до навршених 15 година; д) девет мјесеци, ако је незапослено лице било у радном односу од 15 година и један дан до навршених 25 година; ђ) 12 мјесеци, ако је незапослено лице било у радном односу од 25 година и један дан до навршених 30 година; е) 18 мјесеци, ако је незапослено лице било у радном односу од 30 година и један дан до навршених 35 година; ж) 24 мјесеца, ако је незапослено лице било у радном односу преко 35 година и један дан. Код поновног остваривања права на новчану накнаду, у радни стаж се урачунава само радни стаж који је незапослено лице стекло након исплате посљедње новчане накнаде.

⁴⁶ У том смислу вид. С. Црнковић-Позаић, *op. cit.*, 86. Измјенама и допунама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 94/19, (чл. 12), дужина примања новчане накнаде за стаж осигурања преко 35 година повећана је са 18 мјесеци на 24 мјесеца, по узор на законодавство Федерације БиХ и Брчко дистрикта БиХ. Међутим, накнадним измјенама и допунама истог закона из 2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 112/23 (чл. 2), дужина примања новчане накнаде за стаж осигурања преко 35 година смањена је са 24 мјесеца на 18 мјесеци, што је директно проузроковало смањење обима овог фундаменталног материјалног права незапослених радника.

⁴⁷ З. Стенек, *Осврт на незапосленост у савременим условима*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву бр. XI, 1963, 193; Вид. Р. Лале, *Позитивноправни третман...*, *op. cit.*, 65.

систему. Али, право на рад претпоставља материјално обезбјеђење лица која су привремено изван радног односа.

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извјесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па мали број лица која траже запослење користи ово право. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. Са друге стране, примјетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обезбјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Наше право је пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. Нема сумње да би обухватност незапослених радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтјева посебна испитивања не само због финансијских ефеката већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.

Такође, сматрамо да је наше важеће право пренагласило, као и у горњем случају, важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Предузимањем мјера редукције новчаних накнада и њиховим трансформисањем у подстицаје запошљавања, Република Српска умјесто помоћи незапосленим лицима настоји увести различите активне мјере програма запошљавања у политици према незапосленима. Према томе, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености, као једном од најтежих и најсложенијих социјалних ризика.

Radislav Lale, LL.D*

PROSPECTS OF THE UNEMPLOYED SOCIAL INSURANCE SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The changes that have occurred in the unemployment insurance system of the Republic of Srpska in recent years, which are particularly manifested in the tightening of the conditions for exercising the right to cash benefits, are the main motive for writing this paper. The paper systematically discusses the material security of unemployed workers in the event of temporary unemployment, with an emphasis on the right to cash benefits as the most important part of the system of material security of unemployed persons, which is based on mandatory social insurance, and which basically aims, among other things, to ensure the material and social security of the unemployed and to stimulate them to undergo vocational training and retraining for the purpose of faster employment. The author concludes that by taking measures to reduce benefits and transforming them into employment incentives, the Republic of Srpska, instead of helping the unemployed, is trying to introduce various active employment program measures in its policy towards the unemployed. Coverage of the right to unemployment benefits is relatively low, and some categories do not have this right at all, such as, for example, persons who have never worked and paid contributions, self-employed persons who cannot pay contributions for unemployment insurance, etc. Also, the coverage of the unemployed population with benefits is very limited and the maximum amount is not sufficient to ensure the minimum subsistence of an individual affected by the risk of unemployment.

Key words: *right to work, social insurance, unemployment insurance, social risk, unemployment, unemployed person, right to cash benefits.*

* Associate Professor, Faculty of Law, University of East Sarajevo.