

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: јун 2014.

Received: June 2014.

Радислав Лале

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

АКТИВНА ПОЛИТИКА ПРЕМА НЕЗАПОСЛЕНИМА

У раду су свеобухватно обрађене мјере активне политике према незапосленима у одабраним земљама, а које се предузимају у циљу укључивања незапослених лица у свијет рада. Аутор даје објашњења појма, врста и основних карактеристика најзначајнијих мјера активне политике на тржишту рада. Посебна пажња је посвећена новим облицима политике према незапослености у развијеним земљама, са освртом на Босну и Херцеговину. Аутор закључује да је постојећи портфел активних политика тржишта рада у оба ентитета веома ограничен. Нагласак је стављен на субвенције за плате и самозапошљавање, док је укљученост социјалних партнера у израду и имплементацију активних политика тржишта рада веома ограничена. С обзиром на то да Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске предвиђа да послодавац који изводи јавне радове, на основу властитог избора, закључује са незапосленим лицем којег упуту Завод уговор о раду на одређено вријеме, аутор сматра да је поменуто рјешење потребно измијенити по узору на законодавство Републике Србије, у смислу да се утврди законска обавеза за послодавца да са незапосленим лицем којег упуту Завод за запошљавање закључи уговор о раду на одређено вријеме, односно на период који је предвиђен као рок трајања извођења јавних радова.

Кључне ријечи: Пасивна политика према незапосленима; Активна политика према незапосленима; Јавни радови; Тржиште рада; Завод за запошљавање.

1. УВОД

У цјелини посматрано, систем осигурања за случај незапослености веома је тијесно повезан са „активним мјерама на тржишту рада“, које

Радислав Лале, radislav.lale.84@gmail.com.

су усмјерене на укључивање незапослених у свијет рада.¹ Индустијски развијене земље имају дугу традицију у спровођењу ових мјера и за њих се издвајају значајна средства из буџета, док су земље у транзицији, међу којима је и Босна и Херцеговина, на самом почетку у креирању тржишта радне снаге, а тиме и мјера активне политике за рјешавање проблема незапослености. Најчешће се ради о програмима који имају за циљ подстицање професионалне мобилности радне снаге, мјерама за стручно оспособљавање и преквалификацију, пореским олакшицама у случајевима самозапошљавања и сл.²

Према томе, паралелно са пасивном развила се и „активна политика према незапосленима која подразумијева различите акције и мјере усмјерене на укључивање незапослених у свијет рада“.³ Та политика своје корјене има у средњем вијеку.

Репресија над просјацима и скитницама у средњем вијеку била је најизраженија у Великој Британији. Многи аутори то објашњавају радном етиком својственој пуританском калвинизму. Пуританци сиромаштво сматрају гријехом. Оно је резултат љености коју треба сузбити радом, а не милостињом, јер милостиња сиромашне задржава у биједи. Зато је централно питање британских сиромашких закона: како радно способне просјаци и скитнице натјерати да раде? Мада су скитнице и просјаци ангажовани на јавним радовима, у првом плану није била корисност њиховог рада, него контрола те за поредак опасне популације. У 18. вијеку јављају се економисти, прије свега меркантилисти, који инсистирају на економској корисности запошљавања беспосличара. На том трагу појавили су се први јавни радови у којима је кључна економска, а не морална димензија запошљавања просјака и скитница. У француским провинцијама су настали „радни фондови милосрђа“ (*fonds de travaux de charité*) који запошљавају сиромаше и скитнице. Подстрек таквом приступу дао је Тургот прописом из 1775. године, којим се провинцијама одобрава новац за јавне радове, нарочито за изградњу и поправак путева.⁴

У вријеме Француске револуције, приликом дискусија о пројекту Декларација о правима човјека и грађанина, сви су се сложили да је јавна помоћ „свети дуг“ (*dette sacrée*) друштва према сваком појединцу. Међутим, поред права на помоћ, истакнуто је темељно право да човјек живи од свог рада. Покушај остварења тог права десио се исте године у организацији тзв. атељеа помоћи (*ateliers de secours*). На изградњи канализације и уређења обала Сене ангажовали су се бројни сиромашни грађани, који

¹ Д. Вуковић, *Системи социјалне сигурности*, Београд 2002, 76.

² *Ibid.*

³ В. Пуљиз *et al.*, *Социјална политика*, Загреб 2005, 250.

⁴ Р. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris 1995, 139.

су приспјели у Париз бјежећи од глади која је завладала у провинцији. Међутим, неуспјешна организација рада и високи трошкови учинили су да су ови ателјеи већ 1791. године били затворени. Тако је практично остала неостварена гласовита максима, настала у Револуцији, а коју је изрекао *La Rochefoucauld*: „Свако има право рећи друштву: дај ми да живим, а друштво исто тако њему може одговорити: дај ми свој рад“.⁵

У ширим размјерама активна политика је први пут примијењена у *New Deal*-у у САД, који је развијен након велике економске кризе 1930-их година. Наиме, тада је Рузвелтова *Work Public Administration* (WPA) организовала јавне радове за три милиона незапослених. Тим поводом је речено: „Федерална влада тако треба превладати и превладаће акцију помоћи“.⁶ Јавни радови су се састојали од пошумљавања, изградње путева, хидроцентрали, брана за натапање и сл. Формиран је *Civilian Conservation Corps*, који је обухватио велики број незапослених младих људи. Тако је помоћ незапосленима путем јавних радова на велика врата ушла у економску и социјалну политику Запада.⁷

Након Другог свјетског рата, у многим земљама су се развиле комплексне активне политике на тржишту рада с циљем запошљавања незапослених. Те су политике добро развијене у скандинавским земљама. У првом плану активног приступа је превентивна политика спречавања незапослености и сиромаштва.⁸ У разним облицима, активна политика запошљавања незапослених развила се и у другим европским земљама. Та политика подразумијева три темељне врсте државне интервенције на тржишту рада: 1) посредовање (*job broking*) са сврхом да се процес усаглашавања слободних радних мјеста и тражилаца запослења учини што дјелотворнијим, 2) образовање за тржиште рада (*labour market training*) којем је циљ унапређење и прилагођавање знања и вјештина тражилаца запослења понуди на тржишту рада и 3) непосредно стварање радних мјеста (*direct job creation*) које може попримити облик запошљавања у јавном сектору или суфинансирања запошљавања у приватном сектору.⁹

У политици према незапосленима битно је успоставити равнотежу између активне и пасивне политике. То у великој мјери зависи од издатака за незапослене и њихових учинака на тржишту рада.¹⁰ Актив-

⁵ *Ibid.*, 142.

⁶ *Ibid.*, 149.

⁷ В. Пуљиз *et al.*, 251.

⁸ *Ibid.*

⁹ Н. Керовец, „Улога и домети активне политике у регулирању тржишта рада“, *Ревизија за социјалну политику* 3/1997, 223.

¹⁰ В. Пуљиз *et al.*, 252.

не мјере, као савјетовање за рад, образовање и привремени рад, претендују да буду скупљи од давања незапосленима, али могу смањити трајање незапослености и подићи продуктивност. Новчана давања мање ангажују Владу, али могу смањити мотивацију за тражење посла и могу бити предмет злоупотреба.¹¹

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,¹² 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.

У раздобљима привредне конјунктуре, када је релативно мали број незапослених, политика запошљавања концентрише се на резидуални дио радног контингента који чини тзв. тврду језгру незапослености. Ради се о популацији која се теже запошљава. С друге стране, када у периодима рецесије број незапослених нарасте и они постану хетерогенији, тада су и програми активне политике диференциранији и усмјерени су према појединим категоријама незапослених.¹³

Дакле, најкраће речено, активна политика тржишта рада представља скуп мјера које имају за циљ да приступ тржишту рада и радним мјестима учине што једноставнијим, да унаприједи стручну оспособљеност тражилаца запослења, те побољшају функционисање тржишта рада. Наиме, увијек ће се водити расправе о томе који су програми активне политике тржишта рада најпогоднији. Међутим, остаје јединствен став да су програми активне политике најважнији дио политике тржишта рада у периоду структурних промјена, када људски капитал постаје застарио, те се захтјева већа географска, професионална, гранска и остала покретљивост.¹⁴

Ипак, веома је битно да ти програми буду: 1) заиста активни на начин да стварају шансе за отварање нових радних мјеста, а не да финансирају чекање на посао или остале недјелотворне облике; 2) децентрализовани, да би се правовремено реаговало на потребе локалних заједница и регија (то посебно важи за јавне радове и стручно оспо-

¹¹ D. Fretwell, R. Jackman, *Labor Markets, Unemployment*, in: Barr N., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. World Bank and London School of Economics and Political Science: Oxford University Press, 1994 160.

¹² Н. Керовец, 225.

¹³ В. Пуљиз *et al.*, 252.

¹⁴ Н. Керовец, 233.

собљавање); 3) појединачно усмјерени и радно интензивни, како би били успјешни у интензивирању процеса запошљавања и стручног образовања у популацији незапосленог становништва.¹⁵

2. НОВИ ОБЛИЦИ ПОЛИТИКЕ ПРЕМА НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

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 повећавају социјалне проблеме.¹⁶ Зато се предузимају мјере редукације накнада и њихово трансформисање у подстицаје запошљавања, умјесто *welfare* (помоћи) настоји се увести *workfare*¹⁷ или *welfare to work*. Другим ријечима, поштравају 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.¹⁸

У таквој политици према незапосленима предњаче англосаксонске земље. Оне имају ниже трошкове рада од континенталних европских земаља које су, због тога, под снажним притиском глобалног тржишта. Задржавање или спорију редукацију социјалних права неки аутори сматрају главним узроком тзв. „евросклерозе“, тј. неспособности европских држава да се приклоне новој социјалној и економској политици либералног усмјерења.¹⁹ Надаље, политику дерегулације тржишта рада међународне

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ R. Mishra, *Globalization and Welfare State*, Cheltenham, UK, Northampton, USA 1999, 47.

¹⁷ 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 употријебити 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“, *Ревизија за социјалну политику* 3-4/2004, 343.

¹⁸ З. Шућур, „Тржишна трансформација, незапосленост и промјене у суставима социјалне сигурности и социјалне помоћи у Хрватској“, *Ревизија за социјалну политику* 3/1997, 239.

¹⁹ В. Пуљиз *et al.*, 253.

финансијске институције, као што су ММФ и Свјетска банка, посебно форсирају у постсоцијалистичким земљама на које, због њихове зависности од међународне кредитне подршке, имају знатан утицај.²⁰

У расправама о промјенама социјалне политике према незапосленима често се користи аргумент према којем социјалне накнаде домотивишу за рад. Амерички аутор *Murray* тврди да социјални трансфери награђују оне који избјегавају запошљавање. Тако они негативно утичу на самопомоћ и повећавају сиромаштво. *Murray* овај закључак поткрепљује запажањем да се у САД латентно сиромаштво највише проширило управо у вријеме када се највише трошило на његово сузбијање (крајем шездесетих и почетком седамдесетих година 20. вијека).²¹ У сличном смислу спомиње се тзв. „иатрогенетски ефекат“ социјалне помоћи која доводи до ширења умјесто превладавања одређеног социјалног проблема.

Европски аутори нису тако експлицитни у оцјени негативних посљедица социјалних давања на мотивацију за радом. *Atkinson* и *Mogensen* своје истраживање у европским земљама закључују: „Наш преглед очигледно сугерише да је број уочених посљедица (мисли се на утицај социјалних давања на радну мотивацију) релативно мали опсегом. Можда је значајније рећи да је мало ситуација у којима је демотивација за рад јасно идентификована... Стога, демонтирати социјалну државу због тога што узрокује демотивацију за рад чини нам се ризичним, јер можемо изгубити врло јаке редистрибутивне предности ради несигурних добитака у економској дјелотворности.“²²

Навешћемо четири примјера *workfare* и сродних програма у западним земљама који илуструју нову социјалну политику у односу на незапослена лица.

2.1. Мјере активне политике према незапосленима у Сједињеним Америчким Државама

САД су *workfare* политику почеле примјењивати осамдесетих година, у доба предсједника Регана. Уопштено је прихваћена оцјена да је *workfare* политика довела до релативно ниског нивоа незапослености у САД. Наиме, у контексту те нове америчке социјалне политике социјална помоћ државе треба бити друга шанса, након оне коју нуди тржиште рада. Примање социјалне помоћи не смије постати начин живота. Корисници социјалне помоћи, нарочито у оквиру програма AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) морају прихватити разне, па

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ch. Murray, *Lousing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York 1984, 123.

²² A. Atkinson, G. Mogensen, *Welfare and Work Incentive*, Oxford 1993, 197.

и слабије плаћене послове, који понекад доносе зараду испод висине социјалне помоћи. Заговорници америчког *workfare*-а упозоравају на темељну грешку социјалних програма, прије свега европских, који нуде финансијску помоћ без противуслуге. Јавна помоћ, према њиховом увјерењу, подразумијева обавезу рада и тек тако се сиромашни грађани могу извући из „замке сиромаштва“.²³

Ипак, треба имати на уму да је у САД било много једноставније него у Европи увести *workfare* програме, будући да је у овој земљи категорија *welfare* резидуална и углавном покрива социјалне и сличне државне помоћи, док све остале накнаде за социјалне ризике произлазе из осигурања на основи доприноса на плате. Свеједно, конзервативци изражавају бојазан да ће и *workfare* политика довести до повећане интервенције државе у социјалну сферу, па, умјесто тога, заговарају јачање примарне породичне и локалне социјалне мреже која ће, на основу начела супсидијарности, надокнадити државну интервенцију у рјешавању социјалних проблема. С друге стране, лијеви критичари *workfare* политике упозоравају на све већи распон између најнижих и највиших зарада у САД. Социјална пукотина се, умјесто између запослене и незапослене, тако преноси унутар саме запослене популације, што значи да економска интеграција путем запошљавања није довела до очекиване социјалне интеграције депривираних социјалних слојева.²⁴ Ако нема заједничког цивилитета, истичу лијеви критичари, онда се као логична посљедица појављује и шири криминална економија. „Делинквентска интеграција чини се да боље чува дигнитет него економска интеграција на дну социјалне љествице“.²⁵ У америчком друштву се умјесто старих масовно појављују „нови социјални ризици“ који индицирају све већу друштвену дезорганизацију која се одвија у сјени наизглед успјешних резултата *workfare*-а у области запошљавања. Ради се о све раширењем криминалу, тероризму, дроги, распаду породице и слично.

2.2. Мјере активне политике према незапосленима у Великој Британији

У Великој Британији, у којој незапослени, у односу на друге западноевропске земље, имају релативно ниске накнаде, број корисника тих накнада опао је са 30 % у 1983/1984. на 18 % у 1993/1994. години. Најзначајнија мјера рестрикције накнада, као и стимулације у тражењу посла, било је увођење тзв. *Job Seeker 's Allowance* (JSA) 1996. године. Наиме, уведена је обавеза незапосленима да траже посао. Незапо-

²³ В. Пуљиз *et al.*, 254–255.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Р. Rosanvallon, 188.

слени морају бити у контакту са тржиштем рада, дакле, потписати *Job seeker 's agreement*, а министарство оцјењује околности у којима се нуде и прихватају разне врсте запослености. Тако је заштита запослених ослабила, накнаде за незапосленост су смањене, послодавци су охрабрени да креирају запосленост, а незапослени се стимулишу да прихватају слабије плаћене послове.²⁶ „Аргумент је да је боље имати слабије плаћени посао него бити без посла, а исто тако да се бољи посао лакше може наћи из статуса запослености, него из незапослености. На тај начин, у ствари, JSA није толико начин смањења права незапослених, него је компонента политике на тржишту рада којој је циљ креирање запослености путем дерегулације.“²⁷

Значајан помак у политици запошљавања направила је лабуристичка влада Тонија Блера, која је дошла на власт 1997. године. Њен мото је изразио сам Тони Блер: „Рад је најбољи облик социјалне заштите – најбоље средство за свако финансирање потреба и најбољи начин да грађанин оствари свој добитак у друштвеној игри“. Предузете су реформе којима је циљ подстицање на плаћени рад. Усвојено је више мјера којима је циљ усклађивање запослености и породичних обавеза. Дошло је до побољшања породилског и родитељског одсуства, а већа социјална права су добили запослени који раде са непуним радним временом, прије свега жене. Највећа промјена се десила у услугама за породицу, које држава почиње озбиљно суфинансирати. Друга група мјера предузета је на локалном и регионалном нивоу, а циљ им је сузбијање сиромаштва у најнеразвијенијим подручјима. Трећа група мјера обухвата програме тзв. *New Deals* за младе, хендикепиране, старе и неке друге категорије лица, а циљ им је интеграција тих категорија у свијет рада. Ради се, дакле, о низу мјера којима се на неки начин превладава стари приступ незапослености и социјалној заштити карактеристичан за британску конзервативну политику.²⁸

2.3. Мјере активне политике према незапосленима у Данској

Успјешном се сматра данска политика укључивања незапослених у тржиште рада, јер је успјела значајно смањити незапосленост. Та се политика налази негдје на средини, између *welfare* и *workfare* приступа. *Workfare* приступ у Данској је извучен из свог неолибералног контекста и смјештен у универзалистички модел социјалдемократске социјалне државе. Наиме, веће је значење дато мобилизацији незапослених, њиховом образовању и прилагођавању потребама тржишта рада, а мање

²⁶ В. Пуљиз *et al.*, 255–256.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

редукцији социјалних давања. Дански модел подстицања запошљавања заснива се на комбинацији флексибилности рада и социјалне сигурности (*model flexicurity*). За многе аналитичаре, Данска је од друге половине 90-их година успјела остварити синтезу економског раста и социјалне заштите. Скорашњи успјех данског *flexicurity* – модела практично је доказао могућност трећег пута између флексибилности која превладава у либералним тржишним економијама и социјалне заштите карактеристичне за традиционалну скандинавску социјалну државу. Данска реформа је почела 1993. године, када је раздобље примања накнаде за незапосленост одређено на седам година стим да је у првом раздобљу, које траје четири године, корисник обавезан да се радно активира најмање 12 мјесеци. У сљедеће три године, незапослено лице треба радити у просјеку најмање 20 сати седмично, што значи да обавља неки посао или да се образује. Од 1994. године незапослени имају обавезу да буду стално активни у другом периоду примања накнаде, а 1995. године учињена је наредна промјена, па је први период скраћен на двије, а други је и даље остао три године. Ако незапослени у првом периоду одбије активирање (рад или образовање), онда привремено може изгубити право на накнаду. Ако одбије ангажман у другом периоду, губи права која му као незапосленом лицу припадају.²⁹ Исте године уведене су мјере у односу на младе незапослене до 25 година који нису на школовању, а које их обавезују на похађање образовних курсева. Паралелно са увођењем нове политике, развијани су јавни сервиси који незапосленима нуде посао у подручју конзервације и заштите природе, у култури и социјалној заштити. Такође, овом реформом је успостављена могућност ротације запослених са којом је повезана континуирана едукација радне снаге. „Офанзивна данска *workfare* стратегија у основи је неоетатистичка и циљ јој је интегрисати високо одговорне организације тржишта рада у регионалне и локалне планове имплементације... Непотребно је рећи да је позитивно данско искуство нове врсте офанзивног *workfare*-а олакшано специфичним условима економског развоја и дугом традицијом, одговорних организација тржишта рада. Дански примјер тако руши мит да је *workfare* у суштини неолибералан, репресиван и лош.“³⁰

2.4. Мјере активне политике према незапосленима у Француској

Посебно је занимљива француска политика борбе против незапослености и искључености. Француска је умјесто пасивне социјалне помоћи и накнаде за незапосленост 1988. године увела програм укључу-

²⁹ *Ibid.*, 257.

³⁰ J. Torfing, “Workfare with Welfare: recent reforms of the Danish welfare state“, *Journal of European Social Policy* 1/1999, 23.

чивања (*insertion*) назван *Revenu minimum d'insertion* – RMI (Минимални доходак укључивања). Он подразумијева неку врсту уговора између појединца и државе, који је назван „Уговор-запосленост-солидарност (*contrat-emploi-solidarité*), скраћено CES. Држава даје одређени (минимални) доходак незапосленом појединцу који нема других средстава за живот, а он, заузврат, има обавезу или да тражи посао, или да се образује, или да обавља неке друге корисне послове. Тако се успоставља реципрочни ангажман индивидуе и друштва те превладава једнострана и безусловна државна помоћ. С једне стране, постоји право индивидуе на ресурсе потребне за укључење, а са друге стране, појединац има обавезу да на тај начин да свој допринос друштву.³¹ RMI није, дакле, ни накнада која произилази из социјалног осигурања на основу доприноса, а нити је социјална помоћ. „То је реализација социјалног трећег типа, између социјалне помоћи и социјалне заштите.“³² Овај програм обухвата доста бројну популацију, а на њега се у Француској троше велика средства. У реализацији програма реинтеграције искључених појединаца значајна помоћ се очекује од организација цивилног друштва, које могу искористити вантржишне социјално-културне ресурсе, повећати социјалну транспарентност те развити и учврстити мреже подршке лицима баченим на маргине друштва.³³

Чини се да се на основу ових изнесених примјера нових политика према незапосленима могу уочити разлике између америчке и европске континенталне стратегије. Код Американаца се првенствено ради о дерегулацији тржишта рада, док је у Данској, Француској и неким другим земљама на снази комплексна стратегија укључивања која задржава битне инструменте социјалне државе, прилагођавајући их промјенама у економији и друштву. Почетком деведесетих година изгледала је успјешнија америчка стратегија. Међутим, она је довела до великих разлика у платама запослених и повећала је социјалну диференцијацију у друштву. С друге стране, неколико европских земаља је успјело знатно смањити незапосленост, а истовремено одржати битне елементе система социјалне сигурности, што чини могућим различите присту-

³¹ В. Пуљиз *et al.*, 258.

³² Р. Rosanvallon, 169.

³³ Појавило се доста критика француског приступа рјешавања проблема незапослености и искључености. *Castel*, нпр. сматра да су резултати RMI-а слаби и он је песимистичан с обзиром на његову будућност. „Можда је проблем у томе што се искључени једноставно не могу интегрисати у друштво. Програми укључивања дјелују у несигурној зони, они провизорно инсталирају кориснике. Стога овако замишљено укључивање није етапа према стабилном вишем статусу, како је то било замишљено, него постаје трајно стање.“ *Castel* своју тврдњу поткрепљује податком да само 15 % корисника RMI-а добија некакав посао. Вид.: R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris 1995, 676–677.

пе у борби против незапослености. Што се тиче постсоцијалистичких земаља, оне су прошле једну фазу транзиције и доста је тешко јасно закључити којој политици на тржишту рада и у социјалној заштити те земље теже. Основно је питање да ли су те земље способне да остваре систем економске и социјалне сигурности који ће бити компаративан са системима у Западној Европи.³⁴

Према мишљењу неких аутора, иако је скупљи, пасивни приступ незапосленим лицима се чешће примјењује од активног, јер се ради о једноставнијем поступку. Активни приступ, тј. понудити рад и запослити једно лице, значи уштедити држави и заједници значајна средства, а незапосленом лицу омогућити да умјесто социјалне помоћи и новчане накнаде само брине о својој егзистенцији и доприноси добротити шире заједнице. О таквом се приступу у свијету све више говори.³⁵

3. ЗАПОШЉАВАЊЕ ПУТЕМ ЈАВНИХ РАДОВА КАО МЈЕРА АКТИВНЕ ПОЛИТИКЕ ПРЕМА НЕЗАПОСЛЕНИМА

Наиме, један од важних облика *workfare* програма јесте запошљавање путем јавних радова. Када се спомену јавни радови, прва асоцијација је најчешће везана за изградњу великих објеката, који су се некада заиста и градили уз помоћ јавних радова (у неким земљама такви пројекти још увијек постоје). Међутим, данас се јавни радови у земљама развијене тржишне привреде, па и у земљама у транзицији, спроводе у сасвим другом облику и другом обиму. Ради се о програмима мањег обима, који се углавном реализују у мањим радним групама, и то најчешће у подручју социјалне заштите, заштите и очувања животне средине, на пословима одржавања и обнове и сл.

Организовање и спровођење јавних радова јесте мјера за подстицање запошљавања, а има више наглашен социопсихолошки, а мање економски карактер у односу на друге мјере активне политике које спроводе земље Европске уније. Ради се, наиме, о друштвено корисном раду који најчешће иницира локална заједница, који прије свега мора бити непрофитан и неконкурентан постојећој привреди на датом подручју.³⁶

С друге стране, овај облик запошљавања намијењен је оним категоријама незапослених лица која тренутно немају других могућности запошљавања, која дуго траже посао, која се не могу укључити у друге програме тржишта рада нити испуњавају услове за остваривање права

³⁴ В. Пуљиз *et al.*, 259.

³⁵ Н. Керовец, „Заштита незапослених особа у Хрватској“, *Ревизија за социјалну политику* 3-4/2000, 253.

³⁶ *Ibid.*

на старосну пензију. Уз старије раднике, ту спадају и млађа лица која нису наставила школовање након завршеног основног образовања те немају никакво занимање, као и лица која не посједују знања и вјештине потребне за прво или поновно запошљавање. Уопштено говорећи, овај облик запошљавања је намијењен лицима која су на тржишту рада најугроженија, односно најтеже запошљива.³⁷

Наиме, Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске³⁸ предвиђа запошљавање на јавним радовима, као један од облика *workfare* програма. Јавни радови су, у смислу овог закона, радови: а) у социјалним, хуманитарним, културним и другим дјелатностима; б) на одржавању и обнављању јавне инфраструктуре; в) на одржавању и заштити животне средине и природе и г) од општег интереса који не спадају у редовну дјелатност јавног предузећа, односно јавно предузеће није у могућности да их обави (чл. 27).

Одлуку о организовању и спровођењу јавних радова од интереса за Републику доноси Влада, док одлуку о организовању и спровођењу јавних радова од интереса за јединицу локалне самоуправе доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе (чл. 28). Такође, и Влада и надлежни орган јединице локалне самоуправе за организовање и спровођење јавних радова од интереса за Републику, односно за јединицу локалне самоуправе, упућују јавни позив (чл. 29). Средства за организовање и спровођење јавних радова обезбјеђују се из Буџета Републике, односно јединице локалне самоуправе, као и из поклона, донација, легата, кредита и других средстава обезбијеђених за ову намјену (чл. 30).

Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености одређује и круг незапослених лица која имају предност приликом одређивања учешћа запошљавања на јавним радовима. У складу са уговором који закључују орган који доноси одлуку о организовању и спровођењу јавних радова и послодавац, Завод одређује незапослено лице са евиденције за обављање посла код послодавца. Предност код одређивања учешћа запошљавања на јавним радовима имају: а) корисници новчане накнаде, б) лица која дуже чекају на запослење, в) лица старија од 50 година живота, г) жене и д) лица у стању социјалне потребе, у складу са законом (чл. 31). Послодавац који изводи јавне радове, на основу властитог избора, закључује са незапосленим лицем којег упути Завод уговор о раду на одређено вријеме (чл. 32). Мишљења смо да је поменуто рјешење потребно измјенити по узору на законодавство Републике Србије, у смислу да се утврди законска обавеза за посло-

³⁷ *Ibid.*, 254.

³⁸ Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

давца да са незапосленим лицем којег упути Завод за запошљавање закључи уговор о раду на одређено вријеме, односно на период који је предвиђен као рок трајања извођења јавних радова. Ово поготово из разлога што се средства за организовање и спровођење јавних радова обезбјеђују из Буџета Републике, односно јединице локалне самоуправе. Такво рјешење било би велики подстицај за запошљавање, при чему би непосредна корист од јавних радова била несимњиво већа. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености Републике Србије³⁹ у чл. 58 нормира да „Јавне радове спроводи послодавац извођач јавног рада, кога одређује Национална служба, на основу јавног конкурса. Послодавац који спроводи јавне радове закључује са незапосленим уговор о раду на одређено вријеме. Национална служба на јавне радове првенствено укључује теже запошљивог незапосленог и незапосленог у стању социјалне потребе.“ Дакле, послодавац који изводи јавне радове има законску обавезу да са незапосленим лицем, које је укључено у јавне радове, заснује радноправни однос на одређено вријеме.

Наиме, један од основа за престанак права на новчану накнаду, здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање, због којег се корисник права брише са евиденције незапослених јесте неоправдано одбијање корисника права (незапосленог лица) да се одазове на позив надлежног органа ради ангажовања на јавним радовима или на отклањању посљедица више силе (чл. 43, ст. 1, тач. е) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске). Међутим, неоправданим одбијањем јавних радова, у смислу наведене законске норме, не сматра се одбијање јавних радова од стране незапосленог лица у случају: а) болести незапосленог лица, б) бриге о болесном члану породице и в) родитељске и старатељске бриге о дјетету старости до три године. Поменути чињенице незапослено лице доказује медицинском документацијом надлежног доктора медицине и изводом из матичне књиге (чл. 45).

Постоје мишљења да велики број евидентираних незапослених лица има за посљедицу неефикасне и веома слабе услуге.⁴⁰ Постојећи портфељ активних политика тржишта рада у оба ентитета је доста ограничен. Нагласак је стављен на субвенције за плате и самозапошљавање, док је укљученост социјалних партнера у израду и имплементацију активних политика тржишта рада веома ограничена.

³⁹ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10.

⁴⁰ Н. Обрадовић, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите БиХ и регија*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2012, 106.

Због свега наведеног, изгледа да је тренутно примарна функција служби за запошљавање да евидентира незапослене, провјерава да ли имају право на новчану накнаду за вријеме незапослености и здравствено осигурање. Посредовање у запошљавању, професионална оријентација и савјетовање, организовање и спровођење програма и мјера активне политике запошљавања и јавно обавјештавање о могућностима и условима запошљавања на тржишту рада су дјелатности које службе за запошљавање у Босни и Херцеговини не обављају у потпуности.

4. ЗАКЉУЧАК

Као и у сваком другом дијелу активне политике запошљавања, потребно је изградити кохерентни оквир мјера са јасно дефинисаним саставним дијеловима који се међусобно оснажују у ублажавању дуготрајне незапослености и помагању лица која су дуготрајно незапослена и/или су корисници у систему социјалне помоћи. Уз оптимално усмјеравање, користи за социјалну помоћ вјероватно би требало да буду веће од нето фискалног терета, тј. расходи за плате и трошкови организовања требало би да буду мањи од расхода за накнаде у системима запошљавања и социјалне помоћи које се сада исплаћују. Надаље, стварање радних мјеста путем разноврсних програма омогућује непосредну борбу против дуготрајне незапослености. Како је добро познато, за незапослена лица је од пресудног значаја да не изгубе радно искуство (стечена знања и способности) и везу са тржиштем рада. Понуда послова и запошљавања у склопу различитих програма као што су јавни радови и/или *workfare* може имати веће користи него програми усавршавања и оспособљавања, те професионалног образовања.

Приликом дефинисања политике запошљавања потребно је премјестити тежиште са пасивних мјера, односно новчаних накнада, ка активној борби против незапослености, и то првенствено унапређењем одрживе запошљивости и отварањем нових радних мјеста. Усмјереност на социјалну помоћ потребно је замијенити радним приступом, односно тзв. *welfare* приступ што је могуће више мијењати *workfare* приступом. Притом је важно да искључени грађани буду препознати као активни грађани са правима и обавезама, а не као пасивни корисници услуга. То подразумијева индивидуалан рад са људима, а не рад за њих, с циљем да се оспособе да управљају својим животом и да искористе прилике које им се нуде.

С обзиром на то да Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске предвиђа да послодавац који изводи јавне радове, на основу властитог избора,

закључује са незапосленим лицем које упути Завод уговор о раду на одређено вријеме, аутор сматра да је поменуто рјешење потребно измијенити по узору на законодавство Републике Србије, у смислу да се утврди законска обавеза послодавца да са незапосленим лицем које упути Завод за запошљавање закључи уговор о раду на одређено вријеме, односно на период који је предвиђен као рок трајања извођења јавних радова.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Atkinson, Anthony, Mogensen, Gunnar, *Welfare and Work Incentive*, Oxford 1993;
2. Бејаковић, Предраг, „Оправданост *workfare* програма у свијету и Хрватској“, *Ревизија за социјалну политику* 3-4/2004;
3. Вуковић, Дренка, *Системи социјалне сигурности*, Београд 2002;
4. Керовец, Нада, „Улога и домети активне политике у регулирању тржишта рада“, *Ревизија за социјалну политику* 3/1997;
5. Керовец, Нада, „Заштита незапослених особа у Хрватској“, *Ревизија за социјалну политику* 3-4/2000;
6. Murray, Charles, *Lousing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, New York 1984;
7. Mishra, Ramesh, *Globalization and Welfare State*, Cheltenham, UK, Northampton, USA 1999;
8. Обрадовић, Николина, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите БиХ и регија*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2012.
9. Пуљиз, Владо, Бежован, Гојко, Шућур, Зоран, Зриншчак, Синиша, *Социјална политика*, Загреб 2005;
10. Rosanvallon, Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris 1995;
11. Torfing, Jacob, “Workfare with Welfare: recent reforms of the Danish welfare state“, *Journal of European Social Policy* 1/1999;
12. Fretwell, David, Jackman, Richard, *Labor Markets, Unemployment*, in: Barr N., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. World Bank and London School of Economics and Political Science: Oxford University Press, 1994;
13. Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris 1995;
14. Шућур, Зоран, „Тржишна трансформација, незапосленост и промјене у суставима социјалне сигурности и социјалне помоћи у Хрватској“, *Ревизија за социјалну политику* 3/1997.

Правни прописи

1. Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10;
2. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10.

Radislav Lale
Faculty of Law,
University of East Sarajevo

ACTIVE POLICY TOWARDS THE UNEMPLOYED

Summary

The paper deals with measures of active policy towards unemployed in selected countries, undertaken with the aim of including the unemployed into work. The author gives an explanation of the term, type and basic characteristics of the most important measures of active labor market policies. Special attention is paid to new forms of policy towards unemployment in developed countries, with emphasis on Bosnia and Herzegovina. The author concludes that the existing portfolio of active labor market policies in both entities is very limited. Emphasis is placed on subsidies for wages and self-employment, and the involvement of social partners in the development and implementation of active labor market policies is very limited.

Key words: *Passive policy towards the unemployed; Active policy towards the unemployed; Public Works; The labor market; Department of Employment.*